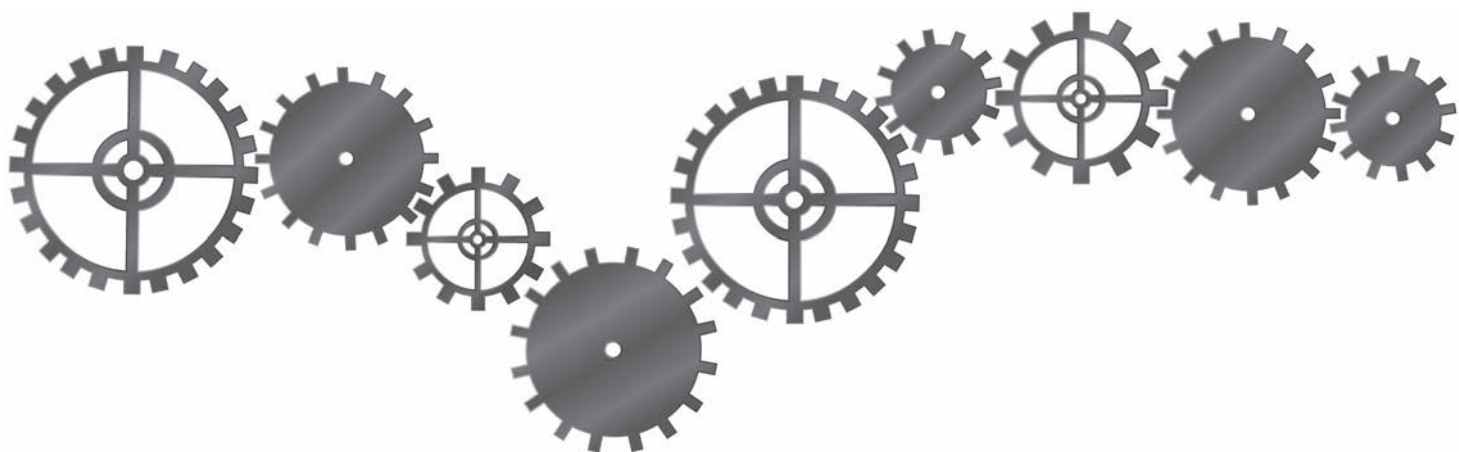




# Perspectives du développement mondial 2013

LES POLITIQUES INDUSTRIELLES DANS UN MONDE EN MUTATION

*Accélérer le changement*





# **Perspectives du développement mondial 2013**

LES POLITIQUES INDUSTRIELLES  
DANS UN MONDE EN MUTATION

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2014), *Perspectives du développement mondial 2013 : Les politiques industrielles dans un monde en mutation*, Éditions OCDE.

[http://dx.doi.org/10.1787/persp\\_glob\\_dev-2013-fr](http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2013-fr)

ISBN 978-92-64-19445-8 (imprimé)

ISBN 978-92-64-19448-9 (PDF)

Série : Perspectives du développement mondial

ISSN 2222-4483 (imprimé)

ISSN 2222-4491 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédits photo :** Conception par le Centre de développement, à partir d'images de Shutterstock (@ Irina Solatges, y1q, Leremy, ojal/Shutterstock.com).

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2014

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Avant-propos

**N**ouveaux moteurs de la croissance mondiale, les économies émergentes et les pays en développement jouent un rôle de plus en plus important. L'OCDE a décrit ce déplacement progressif du centre de gravité de l'économie mondiale du Nord vers le Sud et de l'Ouest vers l'Est dans sa première édition des Perspectives du développement mondial, publiée en 2010, sous le titre Le basculement de la richesse. Dans la deuxième édition de cette publication, La cohésion sociale dans un monde en mutation, parue en 2012, nous avons analysé les conséquences du basculement de la richesse pour la cohésion sociale et proposé un cadre intégré de politiques publiques générateur de viabilité et de cohésion sociale accrue.

Les politiques industrielles dans un monde en mutation, troisième édition des Perspectives du développement mondial, examine les opportunités et les défis que la nouvelle géographie de la production et de l'innovation représente pour les pays en développement.

Dans un environnement économique en constante évolution, de nombreux pays en développement se sont efforcés d'étayer leur croissance, d'appuyer leur transformation structurelle et de diversifier et moderniser leur production nationale grâce à des politiques industrielles. La plupart des pays explorent de nouveaux modèles de financement de l'innovation, notamment le recours à des fonds sectoriels technologiques et, dans certains cas, à des fonds souverains ou à de nouvelles formes d'investissement direct étranger (IDE). Le présent rapport met en avant certaines des opportunités que rencontrent les pays en développement à mesure qu'ils progressent sur les chaînes de valeur, intensifient les échanges Sud-Sud et explorent de nouveaux marchés grâce à l'émergence d'une nouvelle classe moyenne. Ce rapport analyse également un large éventail de mesures, identifie les principaux problèmes et fait des constats qui aideront à concevoir et à appliquer des mesures de soutien.

En conclusion de ce rapport, il apparaît que trois ingrédients de base sont nécessaires à la réussite du développement industriel des pays en développement : l'investissement dans les compétences, l'accès au financement et l'existence d'infrastructures adéquates. En outre, la bonne mise en œuvre d'une politique industrielle passe par un cadre stratégique, couplé à une impulsion politique, à des institutions qui fonctionnent bien et à un suivi et une évaluation efficaces.

Ce rapport, et de manière plus générale la collection des Perspectives du développement mondial, peut offrir des perspectives nouvelles et venir compléter un certain nombre de priorités stratégiques de l'OCDE, notamment l'initiative sur les « Nouvelles approches face aux défis économiques », les travaux récents sur la mesure des échanges en valeur ajoutée et sur les chaînes de valeur mondiales, la Stratégie pour le développement et la Stratégie sur les compétences.

*L'OCDE entend continuer de présenter des analyses innovantes et des recommandations pour les politiques publiques afin d'aider les pays à s'adapter à la rapide évolution du paysage économique, mais aussi à favoriser une plus grande cohésion sociale, une croissance verte et plus inclusive, et in fine des vies meilleures.*



Angel Gurría  
Secrétaire général de l'OCDE

## Remerciements

Les *Perspectives du développement mondial 2013* de l'OCDE ont été préparées par le Centre de développement de l'OCDE, sous la direction de Mario Pezzini. Carlos Álvarez, directeur adjoint du Centre de développement de l'OCDE, a été chargé de superviser et de coordonner l'élaboration du rapport. Annalisa Primi est économiste principale, responsable de la coordination du rapport. Les différents chapitres ont été confiés à Helmut Reisen et Edouard Turkisch (chapitre 1), Margit Molnar (chapitre 2), Annalisa Primi (chapitres 3 et 4), David Khoudour-Castéras (chapitre 5), Rolando Avendaño et Edouard Turkisch (chapitre 6), Sebastián Nieto Parra et Laura Recuero Virto (chapitre 7) et Carlos Álvarez (chapitre 8).

Ce rapport s'appuie également sur différents documents de travail du Centre de développement de l'OCDE : celui de Karina Fernandez-Stark (Duke University, États-Unis) sur les chaînes de valeur mondiales et les compétences, celui de John Mathews (Université LUISS, Italie) sur l'économie verte et les pays émergents, et celui de Smita Srinivas (Columbia University, États-Unis) sur l'expérience indienne en matière de politiques industrielles. Le rapport a bénéficié des recherches et de l'assistance technique de Vararat Atisophon, Sadiya Barkouss, Laure Brillaud, Hyeshin Park et Alsino Skowronnek. Joonghae Suh et Eduardo Levy-Leyati (Universidad Torcuato Di Tella, Argentine) ont apporté un concours fort utile. Les auteurs expriment leur reconnaissance à plusieurs de leurs collègues à l'OCDE pour leurs contributions, notamment, par ordre alphabétique, Rudiger Ahrend, Aziza Akhmouch, Nils Boehm, Federico Bonaglia, Claire Charbit, Hans Christiansen, Christian Daude, Jose Enrique Garcilazo, Andrei Kwieczinski, Steven Lumpkin, Élodie Masson, Kaori Miyamoto, Dambudzo Muzenda, Jose Ramon Perea, Romain Perez, Dirk Pilat, Henri-Bernard Solignac-Lecomte, Jean-Philippe Stijns, Susan Stone, Kensuke Tanaka et Rudolf van der Berg.

Des remerciements tout particuliers sont adressés à João Carlos Ferraz, directeur de la Banque nationale de développement du Brésil (BNDES) et à Nimrod Zalk, conseiller pour la stratégie et la politique de développement industriel au ministère du Commerce et de l'Industrie de l'Afrique du Sud pour les informations qu'ils n'ont pas hésité à partager et pour leurs analyses sur les difficultés associées à la conception et à la mise en œuvre de politiques industrielles dans les économies émergentes. L'équipe souhaite également remercier Deborah Ilisevich Feigenbaum (Société financière internationale), Jorge Maia (*Industrial Development Corporation*, Afrique du Sud) et Wagner Thomaz de Aquino Guerra Junior (Banque centrale du Brésil), pour avoir permis l'accès à des données et informations utilisées dans ce rapport.

Le Centre de développement de l'OCDE est particulièrement reconnaissant à l'*Association of European Development Finance Institutions (IEFD)* et à ses membres pour leur soutien et leur collaboration tout au long du dialogue sur les mesures à prendre, engagé pour les *Perspectives du développement mondial 2013*, et en particulier pour l'organisation de la Conférence de haut niveau organisée par le Centre de développement de l'OCDE et

l'IEFD, « Repenser le rôle du secteur privé dans les stratégies de développement » (Paris, 29 février 2012) et pour les ateliers d'experts qui ont suivi. Nous remercions vivement Nanno Kleiterp (FMO), Jan Rixen (IEFD) et Kjell Roland (*Norfund*) pour avoir facilité l'accès à des données et informations, ainsi qu'Ingrid van Wees et Rolf Grunwald (DEG), Frederik J. van den Bosch et Diana Wesselius (FMO) pour avoir participé à des entretiens.

Les *Perspectives du développement mondial 2013* ont également bénéficié d'échanges intenses avec des experts, notamment Ludovico Alcorta (ONUDI), Lucia Cusmano (OCDE), Carl Dahlman (*Georgetown University*, États-Unis), Dirk Pilat (OCDE), Kjell Roland (*Norfund*) et Andreas Schleicher (OCDE). Nous adressons de vifs remerciements aux participants à la réunion d'experts pour les *Perspectives du développement mondial 2013* (Paris, 16 mai 2012) pour les éléments d'information qu'ils ont pu apporter : Basani Baloyi (ministère du Commerce et de l'Industrie, Afrique du Sud), Mario Cimoli (CEPALC), Benjamin Coriat (Université Paris XIII, France), Karina Fernandez-Stark (Duke University, États-Unis), Ian Hawkesworth (OCDE), David Kupfer (BNDES, Brésil), John Matthews (Université LUISS, Italie), Luc Soete (UNU-MERIT), Stéphane Straub (École d'économie de Toulouse, France) et Robert Wade (LSE, Royaume-Uni).

Les auteurs sont particulièrement reconnaissants à Laure Brillaud pour son soutien dans la coordination de la publication. Un grand merci également à Stephen Jessel et Nick Vanston pour avoir révisé le rapport, à Anne-Lise Prigent pour son accompagnement et ses conseils éditoriaux, et à Diana Klein, Aida Buendía et Elizabeth Nash pour leur aide dans le processus de publication.

Enfin, les soutiens financiers apportés par *Irish Aid*, le ministère italien des Affaires étrangères, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère espagnol des Affaires étrangères, la Direction du développement et de la coopération de Suisse, l'*Association of European Development Finance Institutions*, DEG (*KFW Bankengruppe*, Allemagne), FMO (Banque néerlandaise de développement des entreprises, Pays-Bas), *Norfund* (Fonds d'investissement norvégien pour les pays en développement, Norvège), BIO (Société d'investissement pour les pays en développement, Belgique), OeEB (*Oesterreichische Entwicklungsbank AG*, Autriche), Proparco (Société de promotion et de participation pour la coopération économique, France) ont été vivement appréciés.



## Table des matières

<b>Acronymes et abréviations</b> .....	13
<b>Préface</b> .....	15
<b>Résumé</b> .....	17
<b>Vue d'ensemble</b> .....	21
<b>Chapitre 1. Le basculement de la richesse et la nouvelle économie mondiale</b> .....	33
Introduction .....	34
Le basculement de la richesse renferme une perspective de stocks et de flux .....	35
Le basculement de la richesse change de nature et représente une opportunité d'évolution .....	46
Le basculement de la richesse est-il durable ou est-ce simplement un phénomène éphémère cantonné à la première décennie du XXI <sup>e</sup> siècle ? .....	54
Conclusion .....	61
Notes .....	62
Références .....	63
<b>Chapitre 2. Les voies du basculement de la richesse</b> .....	67
Introduction .....	68
Par quelles voies le basculement de la richesse influe-t-il sur d'autres pays en développement ? .....	69
Conclusion .....	92
Notes .....	94
Références .....	94
<b>Chapitre 3. Le nouveau paysage de la production et le regain d'intérêt des pays en développement pour la politique industrielle</b> .....	97
Introduction .....	98
Le paysage de la production se transforme rapidement .....	98
Les pays en développement restent aux prises avec de graves problèmes de compétitivité .....	106
Les économies en développement se dotent d'une politique industrielle .....	114
Conclusion .....	127
Notes .....	128
Références .....	129
<b>Chapitre 4. Les obstacles à la mise en œuvre de la politique industrielle dans les économies en développement</b> .....	133
Introduction .....	134
Éviter le blocage et la mainmise par les intérêts en place .....	134

Promouvoir la montée en gamme et la diversification . . . . .	135
Donner aux territoires les moyens d'être des agents du changement . . . . .	146
Concrétiser le potentiel de développement durable . . . . .	150
Suivre la mise en œuvre et évaluer l'impact. . . . .	153
Conclusion . . . . .	156
Notes . . . . .	157
Références . . . . .	157
<b>Chapitre 5. Améliorer les compétences pour répondre aux besoins actuels et futurs</b> . . . . .	161
Introduction . . . . .	162
Pourquoi il est important d'investir dans les compétences . . . . .	163
Comment le déséquilibre des compétences affecte les pays en développement . .	170
Remédier au problème des compétences . . . . .	178
Conclusion . . . . .	195
Notes . . . . .	197
Références . . . . .	198
<b>Chapitre 6. Mobiliser des ressources financières</b> . . . . .	201
Introduction . . . . .	202
Caractériser le déficit de financement dans les pays en développement . . . . .	203
Les institutions financières de développement sont à même d'atténuer le déficit de financement. . . . .	213
Nouveaux instruments ciblant les besoins des PME dans les économies émergentes . . . . .	229
Conclusion . . . . .	232
Notes . . . . .	234
Références . . . . .	236
<b>Chapitre 7. Remédier aux lacunes de l'infrastructure</b> . . . . .	241
Introduction . . . . .	242
Le processus d'élaboration des politiques relatives à l'infrastructure . . . . .	243
Financement de l'infrastructure : l'investissement public . . . . .	249
Financement de l'infrastructure : la participation du secteur privé . . . . .	254
Conclusion . . . . .	260
Notes . . . . .	261
Références . . . . .	261
<b>Chapitre 8. L'économie politique des politiques industrielles</b> . . . . .	265
Introduction . . . . .	266
Ouvrir l'espace politique aux politiques industrielles. . . . .	267
Le rôle central de l'élaboration de stratégies . . . . .	270
L'efficacité de la mise en œuvre, tributaire de la coordination de capacités institutionnelles adéquates. . . . .	271
Conclusion . . . . .	275
Références . . . . .	276

**Tableaux**

1.1. Les liens grandissants entre le monde en développement et la Chine . . . . .	50
1.2. L'impact sur le développement mondial : de l'entrée dans l'économie mondiale aux effets soutenus sur la croissance . . . . .	52
1.3. Dépenses des « classes moyennes » mondiales, 2010-25 . . . . .	53
2.1. Classification des pays en fonction des prix pratiqués sur les marchés tiers, 2010 . . . . .	81
3.1. Politique industrielle : exemples d'initiatives récentes dans quelques pays en développement . . . . .	120
3.2. Principales caractéristiques des politiques industrielles . . . . .	123
4.1. La variété des cadres institutionnels régionaux dans une sélection d'économies en développement . . . . .	149
4.2. Initiatives de développement durable dans une sélection d'économies en développement, 2012 . . . . .	152

**Graphiques**

0.1. Taux de croissance annuels du PIB par catégorie de revenu . . . . .	22
0.2. Les 20 premiers pays manufacturiers, 2010 . . . . .	23
0.3. Investissement dans la R-D et financement par le secteur privé dans une sélection de pays, 2009 . . . . .	25
0.4. Proportion d'entreprises considérant l'inadéquation de la formation de la main-d'œuvre comme un obstacle majeur, 2010 . . . . .	28
0.5. Crédits aux PME en proportion de l'encours total des crédits, 2010 . . . . .	29
1.1. Convergence dans l'économie mondiale : le monde à quatre vitesses dans les années 90 et 2000 . . . . .	36
1.2. Variation des positions internationales nettes d'investissement entre 2005 et 2010 . . . . .	38
1.3. Principales composantes des actifs et des engagements extérieurs des marchés émergents, 1995-2010 . . . . .	39
1.4. Dynamique favorable et déplaisante de la dette publique, 2000-17 . . . . .	40
1.5. Taux de croissance annuels du PIB par catégorie de revenu, 1980-2010 . . . . .	41
1.6. Contribution de la zone non OCDE à la croissance du PIB mondial, 1990-2011 . . . . .	42
1.7. Part de la zone non OCDE dans le PIB mondial, 1980-2011 . . . . .	42
1.8. Parts dans le commerce de marchandises, 1970-2011 . . . . .	43
1.9. Ventilation sectorielle des échanges . . . . .	44
1.10. Entrées d'investissement direct étranger par région, 2000-11 . . . . .	45
1.11. Basculement de la répartition du pouvoir économique mondial, 1990-2011 . . . . .	46
1.12. Taux de pauvreté du monde en développement, 1981-2008 . . . . .	47
1.13. Part de la Chine dans le PIB mondial, 1980-2010 . . . . .	55
1.14. Part de l'Inde dans le PIB mondial, 1980-2010 . . . . .	55
1.15. Indice du taux de change effectif du renminbi chinois, 2000-12 . . . . .	58
1.16. Transition du stade d'économie à revenu intermédiaire à celui d'économie avancée . . . . .	59
2.1. Dotation en ressources naturelles par habitant et dépendance vis-à-vis des exportations, 2005 . . . . .	71
2.2. Dotation en ressources naturelles en pourcentage de la richesse et dépendance vis-à-vis des exportations, 2005 . . . . .	73

2.3. Les économies asiatiques sont de plus en plus intégrées avec la Chine via les chaînes d'approvisionnement . . . . .	73
2.4. Flux de biens et services intermédiaires entre régions et au sein des régions . . . . .	75
2.5. Classement des pays selon l'indice des capacités d'Hausmann, 2010. . . . .	77
2.6. Tendances des positions concurrentielles mesurées par le coût unitaire de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier . . . . .	78
2.7. Prix pratiqués par la Chine et certains pays à revenu faible ou intermédiaire sur le marché des États-Unis . . . . .	80
2.8. Parts des exportations de services dans le total et valeur ajoutée des services dans le PIB, 2009. . . . .	81
2.9. Robustesse de la demande chinoise de matières premières. . . . .	83
2.10. La part de la Chine dans les importations mondiales de plusieurs métaux dépasse 30 %. . . . .	84
2.11. L'appétit de l'Inde pour les minerais métalliques est modeste, mais en augmentation rapide . . . . .	84
3.1. Les 20 premiers pays manufacturiers, 2010. . . . .	99
3.2. Les 15 premières destinations des investissements directs de la Chine à l'étranger, 2003-12. . . . .	100
3.3. Progression du nombre de brevets en Chine, 1970-2011 . . . . .	101
3.4. Scores PISA, Chine, 2009 . . . . .	102
3.5. Industrie manufacturière, intensité et dynamisme dans les pays en développement, 2005-10 . . . . .	103
3.6. Articles scientifiques et ouvrages cosignés, 1998 et 2009 . . . . .	105
3.7. Part des pays dans le nombre total de dépôts de demandes de brevets au titre du traité de coopération en matière de brevets, 2000-11 . . . . .	106
3.8. L'activité manufacturière dans une sélection de pays, par niveau d'intensité technologique, 2000-09 . . . . .	107
3.9. Les 20 premiers exportateurs mondiaux de services, 2010 . . . . .	108
3.10. Spécialisation d'une sélection de pays dans l'exportation de services à forte intensité de savoir, 2010 . . . . .	109
3.11. Investissement dans la R-D et financement par le secteur privé dans une sélection de pays, 2009. . . . .	110
3.12. Répartition des entreprises qui investissent le plus dans la R-D à l'échelle mondiale, 2010. . . . .	111
3.13. Enregistrements de marques dans une sélection d'économies non membres de l'OCDE, 2004-10 . . . . .	112
3.14. Gouvernance de politique industrielle, <i>Plano Maior</i> , Brésil, 2012 . . . . .	122
4.1. Le budget des fonds technologiques sectoriels au Brésil, 1999-2011 . . . . .	138
4.2. Les déterminants de l'IDE dans une sélection de pays, 2003-12. . . . .	140
4.3. Le <i>policy mix</i> à l'appui de la création de <i>start-ups</i> . . . . .	144
4.4. Les 40 aires métropolitaines de la planète à la croissance la plus rapide, 2010-11. . . . .	147
4.5. Les brevets dans les technologies liées à l'environnement, économies en développement, 2005-09 . . . . .	151
5.1. Indice d'éducation et PIB par habitant, 2010 . . . . .	164
5.2. Compétences et croissance économiques : les voies de transmission . . . . .	164

5.3. Éducation et développement technologique . . . . .	166
5.4. Les chaînes de valeur mondiales et les compétences professionnelles spécialisées . . . . .	169
5.5. Comparaison des niveaux d'études entre pays de l'OCDE et pays non membres de l'OCDE, 1980-2050 . . . . .	171
5.6. Classement mondial des universités (ARWU), les 500 premières universités. . . . .	172
5.7. Proportion d'employeurs faisant état de difficultés à pourvoir des postes, 2012 . . . . .	173
5.8. Proportion d'entreprises considérant l'inadéquation de la formation de la main-d'œuvre comme un obstacle majeur, 2010. . . . .	174
5.9. Taux de chômage par niveau d'études dans quelques pays de la région MENA, 2010 . . . . .	175
5.10. Effets des dépenses d'éducation (1 000 USD par habitant) sur la croissance à long terme, États-Unis . . . . .	179
5.11. Typologie des politiques de développement des compétences. . . . .	181
5.12. Priorités des politiques de développement des compétences. . . . .	182
5.13. Répartition des bourses d'études, 1977-98. . . . .	192
5.14. Complémentarités dans les choix des efforts . . . . .	194
6.1. La structure des marchés financiers : le crédit au secteur privé au regard du PIB par habitant, 2010 . . . . .	205
6.2. Crédits aux PME en proportion de l'encours total des crédits, 2010. . . . .	206
6.3. Proportion des entreprises estimant que le financement est un obstacle majeur . . . . .	206
6.4. Part du financement des investissements obtenue auprès d'établissements financiers . . . . .	207
6.5. Proportion des prêts bancaires dans le financement des actifs fixes, en fonction de la taille de l'entreprise . . . . .	208
6.6. Proportion des prêts bancaires dans le financement des fonds de roulement, en fonction de la taille de l'entreprise . . . . .	209
6.7. Recensement des obstacles à l'accès des PME au crédit et actions possibles de l'État . . . . .	209
6.8. Marges nettes d'intérêt dans le secteur bancaire, 2009 . . . . .	211
6.9. Frais généraux dans le secteur bancaire, en proportion du total des actifs, 2009 . . . . .	212
6.10. Crédits à long terme de la Deutsche Bank . . . . .	216
6.11. Performances des institutions financières publiques et des banques privées . . . . .	221
6.12. Prêts accordés par les institutions financières internationales : ventilation par échéance, 2007-10 . . . . .	228
7.1. Taux d'exécution des dépenses d'investissement par région . . . . .	252
7.2. Taux d'exécution des dépenses d'investissement en Afrique. . . . .	253
7.3. Investissements dans l'infrastructure avec participation privée, 1990-2010 . . . . .	255
7.4. Renégociation des contrats de concession au Chili, en Colombie et au Pérou . . . . .	257
7.5. Concessions avec participation privée dans les transports en Afrique, 1990-2010 . . . . .	258

## Suivez les publications de l'OCDE sur :



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/ocddlibrary>



<http://www.oecd.org/ocddirect/>

## Ce livre contient des...

**StatLinks** 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

## Acronymes et abréviations

<b>ABDI</b>	<i>Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial</i> (Agence brésilienne pour le développement industriel)
<b>AMGI</b>	Agence multilatérale de garantie des investissements
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>APE</b>	Accord de partenariat économique
<b>ARWU</b>	<i>Academic Ranking of World Universities</i> (classement mondial des universités)
<b>BAfD</b>	Banque africaine de développement
<b>BANGOLDEX</b>	<i>Banco de Comercio Exterior de Colombia SA</i> (Banque nationale du commerce extérieur de Colombie)
<b>BEI</b>	Banque européenne d'investissement
<b>BERD</b>	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
<b>BIT</b>	Bureau international du travail
<b>BNDES</b>	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i> (Banque nationale de développement économique et social du Brésil)
<b>BRIICS</b>	Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Fédération de Russie
<b>CEA-ONU</b>	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
<b>CEPALC</b>	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
<b>CINDE</b>	<i>Costa Rican Investment Promotion Agency</i> (Agence de promotion des investissements au Costa Rica)
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
<b>COFIDES</b>	<i>Compañía Española de Financiación del Desarrollo</i> (Société espagnole de financement du développement)
<b>CORFO</b>	<i>Corporación de Fomento de la Producción de Chile</i> (Société nationale chilienne de développement de la production)
<b>DBJ</b>	<i>Development Bank of Japan</i> (Banque de développement du Japon)
<b>DEG</b>	<i>Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft</i> (Institut allemand pour l'investissement et le développement)
<b>DTI</b>	<i>Department of Trade and Industry</i> (ministère des Échanges et de l'Industrie, Afrique du Sud)
<b>EPZ</b>	Zone franche d'exportation
<b>FIC</b>	<i>Fund for Innovation and Competitiveness</i> (Fonds pour l'innovation et la compétitivité, Chine)
<b>FINEP</b>	<i>Financiadora de Estudos e Projetos</i> (Agence de financement d'études et de projets), Brésil
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FMO</b>	<i>Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden</i> (Banque néerlandaise de développement des entreprises)

<b>GTP</b>	Government Transformation Programme (programme de transformation de l'État, Malaisie)
<b>IBK</b>	Industrial Bank of Korea (Banque industrielle de Corée)
<b>IDC</b>	Industrial Development Corporation (Société pour le développement industriel, Afrique du Sud)
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>IEFD</b>	Association of European Development Finance Institutions (Association d'institutions européennes de financement du développement)
<b>IFI</b>	Institution financière internationale
<b>KDB</b>	Korea Development Bank (Banque de développement de Corée)
<b>MENA</b>	Moyen-Orient et Afrique du Nord
<b>MIDA</b>	Malaysian Industrial Development Authority (Agence malaisienne pour le développement industriel)
<b>MIGA</b>	Agence multilatérale de garantie des investissements
<b>NORFUND</b>	Norwegian Investment Fund for Developing Countries (Fonds d'investissement norvégien pour les pays en développement)
<b>NPF</b>	Nation la plus favorisée
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>ONU DI</b>	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
<b>PEMANDU</b>	Performance Management and Delivery Unit (Centre de mise en œuvre et de gestion des performances, Malaisie)
<b>PETS</b>	Public Expenditure Tracking Surveys (enquête de suivi des dépenses publiques)
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PISA</b>	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
<b>PMA</b>	Pays les moins avancés
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PPA</b>	Parité de pouvoir d'achat
<b>PPP</b>	Partenariat public-privé
<b>PROPARCO</b>	Société de promotion et de participation pour la coopération économique (France)
<b>PTF</b>	Productivité totale des facteurs
<b>R-D</b>	Recherche et développement
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et des communications
<b>TOKTEN</b>	Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals (transfert de connaissances grâce aux expatriés, Sénégal)
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNStat</b>	Division statistique des Nations Unies
<b>ZES</b>	Zone économique spéciale
<b>ZLE</b>	Zone de libre-échange



## Préface

**L**e monde a subi de profondes transformations ces dix dernières années, avec notamment un déplacement du centre de gravité économique vers l'Asie et vers le Sud. Initialement, ce processus découlait de l'intégration de la Chine et de l'Inde dans l'économie mondiale, mais l'histoire ne s'arrête pas là : un cercle plus vaste de pays en développement a d'ores et déjà commencé d'écrire le chapitre suivant. Ces pays mettent en place des politiques industrielles visant à moderniser leur structure de production et renforcent leur participation au sein des chaînes de valeur mondiales. Ils le font aussi parce qu'ils prennent de plus en plus conscience qu'ils risquent de tomber dans le « piège du revenu intermédiaire » et de connaître une stagnation et des turbulences économiques avant d'avoir atteint le niveau de développement souhaité.

Cette troisième édition des Perspectives du développement mondial 2013 intitulée *Les politiques industrielles dans un monde en mutation fait la lumière sur le regain d'intérêt que suscitent les politiques industrielles dans les pays en développement*. Le rapport montre notamment comment les stratégies industrielles peuvent nourrir une transformation structurelle ciblant une diversification accrue et une structure de production plus sophistiquée. Ce programme de réformes a des répercussions sur de nombreuses politiques publiques, allant de l'innovation aux qualifications en passant par le développement territorial ou l'infrastructure et le financement des PME.

Ce rapport s'intéresse non seulement à ce que font les pays, mais aussi à la manière dont ils le font. Une stratégie bien pensée est fondamentale, mais elle doit s'accompagner de ressources budgétaires, de capacités et de dispositifs institutionnels adéquats si l'on veut que la mise en œuvre soit une réussite. Il faut un chef de file, doté de la volonté politique et de la détermination nécessaires pour définir les priorités et pour orchestrer des actions dans de multiples domaines. Ces principes n'ont rien d'irréaliste, et ils influent sur la façon dont les budgets sont établis, dont les ressources humaines sont gérées et dont les institutions interagissent.

Le rapport Perspectives du développement mondial 2013 a été préparé en collaboration avec l'Association des institutions européennes de financement du développement. Il s'appuie sur une analyse des politiques publiques et sur un dialogue sur les actions à mener entrepris par le Centre de développement de l'OCDE. Des consultations régionales axées sur les expériences en matière de politique industrielle en Afrique et en Amérique latine se sont tenues, respectivement, à Dakar (Sénégal) et à Rio de Janeiro (Brésil). D'autres projets du Centre de développement de l'OCDE ont également alimenté ce rapport, à savoir les « Perspectives économiques de l'Amérique latine 2013 », qui traitent des politiques pour le changement structurel des PME, et les Perspectives économiques en Afrique 2013, qui portent sur la transformation structurelle et les ressources

naturelles. Les prochaines éditions des Perspectives du développement mondial et des « Perspectives économiques en Asie du Sud-Est, Chine et Inde » analyseront plus précisément le phénomène du « piège du revenu intermédiaire ».



Mario Pezzini  
Directeur  
du Centre de développement de l'OCDE

## Résumé

**A**u cours des deux dernières décennies, le centre de gravité de l'économie mondiale a basculé en direction de l'Asie et du Sud. Depuis le milieu des années 90, la croissance du PIB dans les grands pays à revenu intermédiaire densément peuplés a largement dépassé celle des pays de l'OCDE. Malgré les inquiétudes suscitées par le ralentissement récent, ce basculement de la richesse est un phénomène structurel qui se poursuivra et façonnera le développement économique. Dans un tel contexte, la plupart des pays en développement ont amélioré leur gestion macroéconomique et commencé à mettre en œuvre des politiques industrielles afin de remédier sur le long terme aux problèmes structurels.

Le basculement de l'économie mondiale présente des opportunités et des défis pour les autorités des pays en développement. De nouvelles formes d'investissement direct étranger (IDE) et la délocalisation d'activités à forte valeur ajoutée, qui restaient autrefois dans les pays avancés, se traduisent par des opportunités d'apprentissage, d'innovation et de pénétration dans de nouvelles activités ou de nouveaux secteurs. Dans le même temps, la croissance des « classes moyennes » ouvre de nouveaux marchés de consommation. Le développement de produits et de services spécifiquement destinés à ces nouveaux consommateurs, et l'adaptation de solutions existantes aux besoins locaux, pourrait inciter à diversifier et à moderniser la production au niveau national. Mais la concurrence est vive et s'intensifie. Elle pousse les entreprises à étoffer rapidement leurs capacités d'innovation afin d'attirer de nouveaux consommateurs.

Pour qu'un pays tire parti de ces opportunités et relève ces défis, plusieurs facteurs entrent en ligne de compte, notamment sa dotation en ressources naturelles, sa taille, son degré d'intégration sur les marchés mondiaux et sa politique publique. Ainsi, des économies riches en ressources naturelles profitent de l'amélioration des termes de l'échange, mais peinent à investir dans de nouvelles activités, à encourager la production et à diversifier leurs exportations. Certains de ces pays cherchent à mieux exploiter les recettes disponibles pour financer le développement industriel et régional. En outre, de petites économies intégrées dans les chaînes de valeur mondiales pourraient tirer parti des nouvelles formes d'IDE pour générer des effets d'entraînement dans l'économie locale, à condition qu'elles mettent en place des politiques axées sur le renforcement de l'infrastructure et des compétences. Enfin, la progression de la demande intérieure constitue une source de croissance pour les grandes économies, qui cherchent également à identifier de nouvelles formes de partenariat avec des entreprises étrangères, de manière à intensifier le transfert de technologies et les retombées sur les entreprises locales.

Depuis une décennie, de nombreux pays en développement font montre d'un regain d'intérêt pour les politiques industrielles. Ils essaient de se diversifier et de pénétrer sur de nouveaux secteurs et de nouvelles activités, tout en opérant une montée en gamme de leur production intérieure. Ils considèrent de plus en plus la transformation de leur structure de

production comme une partie intégrante de leur stratégie visant une croissance durable et inclusive. Des pays comme l’Afrique du Sud, le Brésil, la Chine et l’Inde recourent à certains dispositifs (fonds technologiques sectoriels et marchés publics, par exemple) pour financer et promouvoir l’innovation, ainsi que pour permettre une montée en gamme de la production dans des secteurs prioritaires. Ces pays encouragent aussi la création d’entreprises, en particulier les *start-ups* dans le secteur des technologies de l’information et des communications. Certains pays, comme le Brésil, le Maroc et l’Inde utilisent de plus en plus l’IDE afin d’encourager l’innovation et la montée en gamme industrielle en favorisant de nouveaux types d’interactions entre les multinationales et les entreprises locales et en ciblant des activités à plus forte intensité de savoir qui sont susceptibles de générer des retombées plus importantes pour l’économie nationale. D’autres explorent de nouvelles façons de renforcer la compétitivité des entreprises existantes en encourageant le développement de *clusters* et en renforçant les effets de polarisation en amont et en aval. Enfin, la quête du développement durable crée des opportunités dans les nouvelles technologies et dans les modèles d’entreprise respectueux de l’environnement.

Lorsqu’ils conçoivent et mettent en œuvre des politiques de développement industriel, les pays en développement doivent surmonter des obstacles multiples, notamment pour ce qui concerne les compétences, pour financer l’innovation et les petites et moyennes entreprises (PME) et pour mettre en place l’infrastructure matérielle et logicielle nécessaire. La plupart élaborent de nouvelles stratégies qui mobilisent des investissements massifs afin de remédier aux différents problèmes et de tirer parti des synergies entre les politiques publiques dans différents secteurs, en particulier :

- Une main-d’œuvre compétente est nécessaire à la modernisation industrielle car elle stimule l’innovation et aide les pays à progresser sur les chaînes de valeur mondiales. Cependant, des investissements substantiels dans l’enseignement ne garantissent pas que les compétences acquises correspondent aux besoins de la structure de production, ni que les ressources humaines seront employées de manière productive.
- L’investissement dans l’innovation, la création d’entreprises et l’accroissement de la productivité des PME sont souvent freinés par un déficit de financement. Les institutions financières publiques, en particulier les banques de développement, renforcent leur appui sur ces fronts.
- Les lacunes de l’infrastructure restent un obstacle majeur à l’amélioration de la compétitivité (environ 60 % du stock mondial d’infrastructures est situé dans les pays à revenu élevé, 28 % dans les pays à revenu intermédiaire et 12 % dans les pays à revenu faible). Les pays en développement reconnaissent que, s’ils veulent avancer, ils doivent impérativement investir davantage dans l’infrastructure, mais aussi améliorer la prise de décision dans ce domaine.

Il est impératif de saisir les opportunités et de relever les défis au niveau de la production. Mais l’existence d’une politique industrielle n’est pas en soi une garantie de réussite. Il faut des moyens pour la mettre en œuvre, un engagement sur le long terme, des capacités de mise en œuvre et de suivi. La coordination des actions dans des domaines multiples et la capacité à réorienter les actions lorsque les objectifs ne sont pas atteints sont eux aussi importants. De nombreux pays en développement se heurtent à de vives tensions internes qui empêchent ou retardent des changements pourtant indispensables. Ainsi, lorsque les cours des matières premières augmentent, les pays sont généralement peu incités à développer de nouvelles activités. En outre, le risque d’échec des politiques

industrielles est élevé : l'asymétrie de l'information réduit les capacités de planification de l'État, et les pouvoirs publics rencontrent des obstacles lorsqu'ils cherchent à affiner rapidement leur action et ils ont du mal à supprimer les aides qu'ils octroient, car ils se heurtent à des groupes d'intérêt opposés au changement. Des institutions dotées de véritables pouvoirs et des dispositifs de gestion des incitations reposant sur les résultats peuvent contribuer à réduire les risques de mainmise par des groupes d'intérêts.

Enfin, la politique industrielle dépend fortement du contexte et du moment. Cependant, pour concevoir et mettre en œuvre des politiques industrielles dans les pays en développement, il faut systématiquement que plusieurs conditions soient réunies : i) une capacité accrue à générer et à traiter l'information afin d'effectuer des diagnostics et de définir des indicateurs de performance ; ii) des espaces de dialogue avec le secteur privé afin de bâtir des partenariats et de créer des synergies dans les investissements ; et iii) des capacités de coordination afin d'aligner les actions entre les niveaux de gouvernement et entre différents domaines (compétences, infrastructure et financement à long terme notamment). C'est pourquoi un dialogue structuré entre pairs pourrait être bénéfique sur le plan de la conception et de la mise en œuvre des politiques industrielles ; en effet, les pays apprennent à appliquer les mesures de manière empirique mais aussi grâce au partage du savoir.

Le chapitre 1 de ce rapport présente une vue d'ensemble du phénomène de basculement de la richesse jusqu'à aujourd'hui, tandis que le chapitre 2 s'intéresse aux différentes voies par lesquelles ce phénomène affecte les économies en développement. Le chapitre 3 décrit le regain d'intérêt de ces pays pour la politique industrielle et le chapitre 4 présente les principaux problèmes qu'ils rencontrent dans la mise en œuvre de ces politiques. Le chapitre 5 analyse le déséquilibre des compétences au sein des pays en développement et les mesures qui permettent d'atténuer ce problème. Le chapitre 6 décrit les difficultés que rencontrent les PME et les secteurs non traditionnels des pays en développement à obtenir des financements et les nouveaux instruments pour y remédier. Le chapitre 7 se concentre sur les lacunes de l'infrastructure, et indique comment améliorer la gestion du cycle d'élaboration des politiques. Enfin, le chapitre 8 présente les problèmes d'économie politique qui se posent lors de la mise en œuvre des politiques industrielles.



## Vue d'ensemble

Depuis le milieu des années 90, les taux de croissance dans les grands pays à revenu intermédiaire fortement peuplés dépassent nettement ceux des pays de l'OCDE (graphique 0.1). Cette évolution a redessiné l'économie mondiale et favorisé la convergence des revenus par habitant à l'échelle de la planète. Dans les années 2000, 83 pays en développement affichaient un taux de croissance du PIB par habitant deux fois plus élevé que celui de la zone OCDE. C'était seulement le cas de 12 d'entre eux dans les années 90. Ce processus de « basculement de la richesse » a, au départ, été conduit par la Chine et l'Inde, mais d'autres pays y prennent désormais part, dont l'Afrique du Sud et le Brésil. Malgré la persistance d'importants écarts de revenu par habitant entre les économies de l'OCDE et les autres et de profondes inégalités au sein des pays en développement, la plupart de ces derniers ont amélioré leur gestion macroéconomique et commencé à remédier à leurs problèmes structurels à long terme. Les nouvelles formes d'investissement direct étranger (IDE) entrant dans ces pays et en sortant, l'essor du commerce Sud-Sud et les revendications d'une classe moyenne émergente dans les pays en développement offrent de nouvelles opportunités de croissance. Les pays en développement continuent d'accumuler du capital et du travail, mais ils améliorent aussi leurs capacités et produisent et utilisent de plus en plus d'innovations. Cependant, la plupart d'entre eux doivent encore maîtriser la technologie et le savoir nécessaires pour progresser sur la chaîne de valeur.

Pour relever les nouveaux défis posés par leur développement, certains pays mettent en œuvre une politique industrielle destinée à alimenter leur croissance par une diversification et une montée en gamme de la production nationale. Ce regain d'intérêt pour la politique industrielle crée à la fois des difficultés et des opportunités inédites pour les autorités de ces pays. Les nouvelles formes d'IDE et la délocalisation d'activités à forte valeur ajoutée que les économies avancées conservaient autrefois sur leur territoire, confèrent autant d'occasions d'apprendre et de se lancer dans des activités et des secteurs nouveaux. Certains pays en développement reconnaissent l'importance de disposer de banques de développement opérationnelles pour canaliser les ressources au profit de l'expansion de la production, de l'innovation et de l'infrastructure ; la réduction de leur déficit de compétences constitue aussi une grande priorité pour de nombreux pays en développement qui entendent faciliter la transformation de leur production.

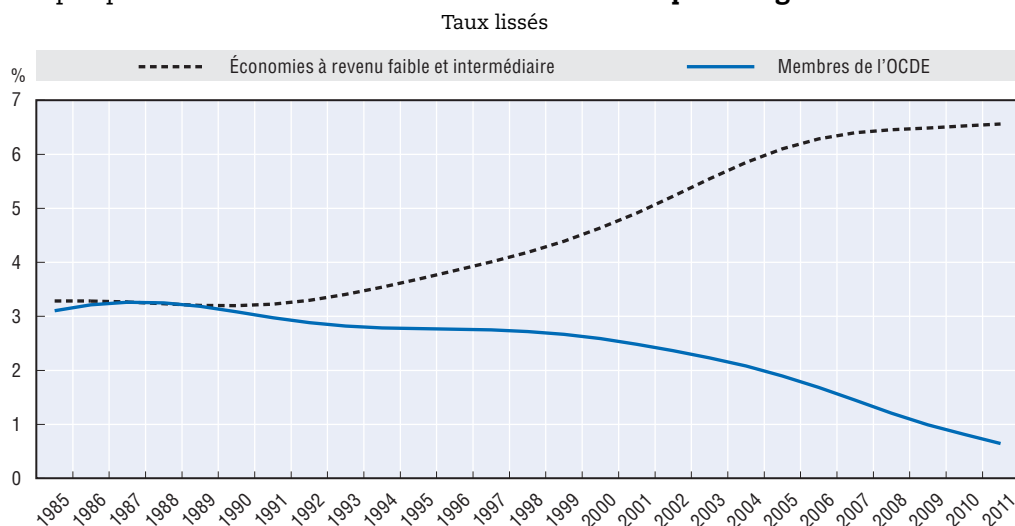
Le premier chapitre de ce rapport décrit le processus de basculement de la richesse, depuis son apparition jusqu'à ses effets persistants. Le deuxième traite des différentes voies par lesquelles le basculement de la richesse influe sur les économies en développement. Le troisième évoque le regain d'intérêt de ces pays pour la politique industrielle. Le quatrième présente les grandes difficultés auxquelles se heurtent les économies en développement dans la mise en œuvre de leur politique industrielle. Le cinquième analyse le déséquilibre des compétences au sein des pays en développement et les politiques à adopter pour le résorber.

Le sixième expose les problèmes rencontrés par les petites et moyennes entreprises (PME) des pays en développement pour obtenir des financements et les nouvelles mesures permettant d'y remédier. Le septième chapitre s'intéresse aux goulets d'étranglement de l'infrastructure dans les pays en développement et détermine comment améliorer la gestion du cycle de l'action publique. Enfin, le huitième chapitre propose une conclusion, décrivant les difficultés que pose, du point de vue de l'économie politique, la mise en œuvre de la politique industrielle au sein des pays en développement dans ce nouveau contexte mondial.

*Pendant les deux dernières décennies, on a assisté à un bouleversement radical du paysage économique mondial : le déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Est et le Sud.*


Depuis le milieu des années 90, les économies en développement progressent à des taux supérieurs à ceux enregistrés par les économies de l'OCDE (graphique 0.1) et, depuis 2003, plus de la moitié de la croissance économique de la planète trouve son origine dans les pays hors zone OCDE ; en 2011, les pays non membres de l'OCDE totalisaient plus de 45 % du PIB mondial (en parité de pouvoir d'achat [PPA]). Parallèlement, la plupart des économies en développement ont atténué leurs fragilités économiques grâce au rééquilibrage de la composition de leurs engagements, en se détournant de la dette extérieure en devises pour lui préférer l'investissement direct étranger (IDE) et les prises de participations. De plus, alors que le commerce mondial a presque quadruplé depuis 1990, les échanges Sud-Sud ont, eux, été multipliés par plus de dix. Les économies en

Graphique 0.1. **Taux de croissance annuels du PIB par catégorie de revenu**



Note : Le Chili, le Mexique et la Turquie se classent à la fois dans les économies à revenu faible et intermédiaire et dans la zone OCDE.

Source : Calculs des auteurs à partir de Banque mondiale (2012), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator> ; et OCDE (2012), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), <http://stats.oecd.org/>.

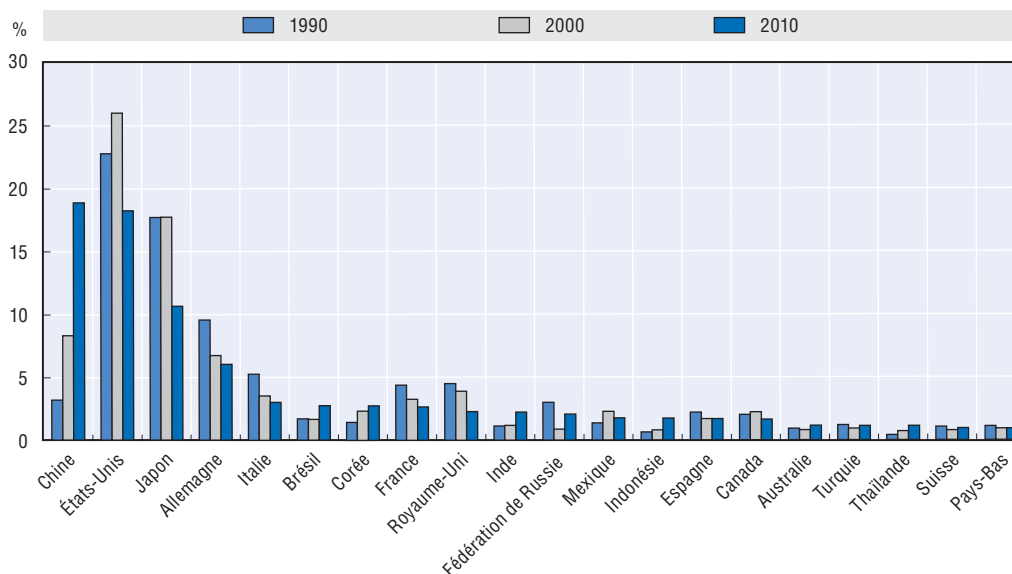
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932958942>



développement ont également accru leur part des flux d'IDE entrants et sortants, absorbant plus de la moitié des entrées mondiales d'IDE en 2010, contre moins de 20 % en 2000. En 2010, ils représentaient environ 30 % des flux d'IDE sortants.

La Chine est le principal moteur du basculement de la richesse, mais d'autres pays y contribuent aussi. La part de la Chine dans le PIB mondial est passée de 3.5 % en 1995 à 17 % en 2011, et aujourd'hui, c'est le premier pays manufacturier de la planète. En 2010, la part de la Chine dans la valeur ajoutée manufacturière mondiale (18.9 %) était supérieure à celle des États-Unis (18.2 %) (graphique 0.2). D'autres économies en développement, surtout le Brésil et l'Inde, jouent également un rôle important dans ce processus de basculement de la richesse. L'Inde a quasiment doublé sa part dans le PIB mondial, passant de 3 % en 1995 à 5.6 % en 2010. Le Brésil comme l'Inde comptent parmi les dix premiers pays manufacturiers de la planète et leur part dans la production manufacturière mondiale n'a cessé de progresser entre 2000 et 2010. Le commerce et l'investissement Sud-Sud sont également en train de monter en puissance. La Chine, l'Inde et le Brésil sont devenus de nouveaux partenaires pour l'Afrique. En 2011, la Chine représentait 17 % des importations africaines, contre seulement 5 % en 2000. L'Inde et le Brésil ont vu leur part dans les échanges africains passer de respectivement 2.3 % et 1.7 % en 2000 à 7 % et 3 % en 2011. Les pays émergents offrent de nouvelles formes de financement et de promotion du développement. Par exemple, la Chine se montre particulièrement active pour les investissements dans l'infrastructure, le Brésil dans le transfert de savoir et de technologies dans l'agro-alimentaire et l'Inde dans les médicaments génériques.

Graphique 0.2. Les 20 premiers pays manufacturiers, 2010



Note : L'industrie manufacturière se compose des secteurs correspondant aux divisions 15 à 37 de la Classification internationale type, par industrie (CITI). La valeur ajoutée est la production nette d'un secteur après l'addition de tous les facteurs de production et la soustraction des facteurs de production intermédiaires. On la calcule sans tenir compte de l'amortissement des produits fabriqués, ni de l'épuisement et de la dégradation des ressources naturelles. L'origine de la valeur ajoutée est déterminée par la CITI, Révision 3.

Source : Nations Unies (2012), *National Accounts Main Aggregates Database*, Division de statistique des Nations Unies, <http://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp> (consulté en mars 2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959550>

Malgré les préoccupations suscitées par le récent ralentissement de l'économie mondiale, le basculement de la richesse est un phénomène structurel qui se poursuivra à l'avenir. Mais sa nature change et fait naître de nouvelles opportunités de développement. Depuis 2008, l'économie mondiale se débat pour se remettre de la crise et doit faire face à une montée de l'incertitude et de la volatilité. Bien que leur expansion se tasse, la Chine et d'autres économies en développement se maintiennent sur une trajectoire de croissance bien plus rapide que les pays de l'OCDE. Entre 2009 et 2011, le taux de croissance annuel moyen du PIB dans les pays de l'OCDE est en effet ressorti à 0.3 % seulement, contre 9.6 % pour la Chine, 8.2 % pour l'Inde, 8.5 % pour les pays émergents d'Asie de l'Est et du Pacifique, 4 % pour les pays d'Afrique subsaharienne et 3 % pour l'Amérique latine. À l'heure actuelle, le PIB combiné de la Chine et de l'Inde équivaut à environ le tiers de celui de la zone OCDE, mais il devrait le dépasser à l'horizon 2060. Depuis que ce processus s'est amorcé, alors que le basculement de la richesse était essentiellement à porter au crédit de l'essor et de l'intégration progressive de la Chine sur les marchés mondiaux, il évolue vers un nouveau stade, celui d'une transformation structurelle et d'une accumulation de capacités, de savoir-faire, de compétences et d'actifs financiers dans les économies en développement. De surcroît, l'émergence de près de 4 milliards de consommateurs de la classe moyenne d'ici 2025 offrira de nouvelles opportunités de croissance et de développement.

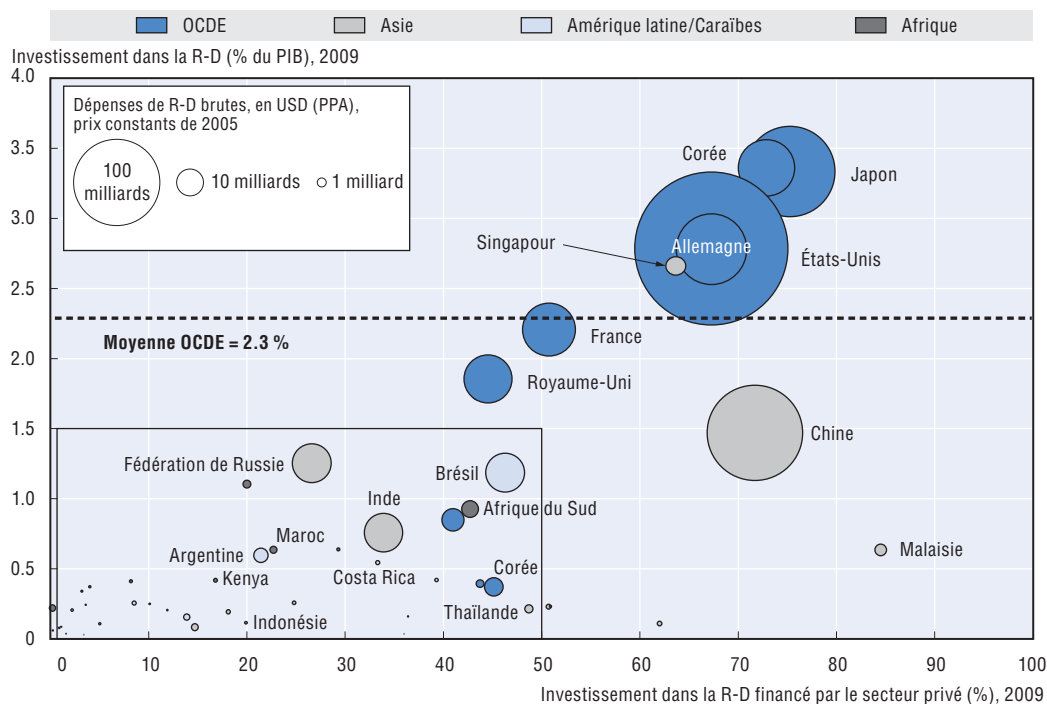
---

*Non seulement les économies en développement accumulent du capital et du travail, mais elles produisent et utilisent aussi de plus en plus d'innovations.*

---


Tout en continuant à accumuler du capital et du travail, les économies en développement renforcent aussi leurs capacités d'innovation, bien qu'elles restent encore en retard sur les pays de l'OCDE. L'innovation, à savoir la capacité à créer de meilleurs produits et services, ainsi que de nouveaux modèles économiques, devient de plus en plus nécessaire pour les pays qui entendent rivaliser avec leurs concurrents sur les marchés mondiaux. Dans ce contexte, la Chine a fait d'immenses progrès au cours des décennies passées, et c'est également le cas, dans une moindre mesure, d'autres économies en développement. Néanmoins, cette capacité à utiliser des innovations, mais aussi à les produire, progresse lentement. Les économies en développement se dotent de nouveaux modèles économiques et de marques : en 2010, la Chine était l'un des cinq premiers pays au monde pour les demandes de dépôt et d'enregistrement de marques de commerce. Les enregistrements de marques de commerce se multiplient également en Fédération de Russie, au Brésil et en Afrique du Sud, mais dans des proportions moindres. Cependant, la capacité à produire des innovations doit encore être améliorée. Si les pays de l'OCDE ont investi en moyenne 2.3 % de leur PIB dans la recherche et développement (R-D) en 2009, la Chine n'y a consacré que 1.5 % de son PIB, et d'autres pays en développement, dont le Brésil, la Fédération de Russie et l'Inde, moins de 1 %. De plus, le secteur privé participe peu à l'innovation. Chine non comprise, dans les pays en développement, le secteur privé finance en général moins de 50 % de l'investissement total dans la R-D, contre plus de 60 % dans les pays de l'OCDE (graphique 0.3). Enfin, au sein des économies en développement, on constate un déséquilibre régional dans l'accumulation des capacités d'innovation : quelques régions sont de plus en plus intégrées dans les réseaux d'innovation mondiaux, tandis que le reste de l'économie opère à des niveaux de productivité bien inférieurs, voire dans le secteur informel.

Graphique 0.3. Investissement dans la R-D et financement par le secteur privé dans une sélection de pays, 2009



Note : 2009 ou dernière année disponible.

Sources : Calculs des auteurs d'après OCDE (2012), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie* (base de données), <http://stats.oecd.org/> pour les pays de l'OCDE ; RICYT (2012), *Red de Indicadores de Ciencia y Tecnologia* (base de données), *Ibero-American and Inter-American Network of Science and Technology Indicators*, [www.ricyt.org/](http://www.ricyt.org/) pour l'Amérique latine et les Caraïbes ; et UNESCO (2012), *UNESCO Institute for Statistics Database*, [www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx](http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx) pour les autres pays.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959740>

L'émergence de « classes moyennes » dans les pays en développement ouvre de nouveaux marchés de consommation. Le développement de produits et de services conçus pour répondre à la demande de cette nouvelle catégorie de consommateurs, et l'adaptation des solutions existantes aux besoins locaux, incitera fortement à diversifier la production locale et à monter en gamme. Mais la concurrence pour l'accès à cette demande potentielle est âpre et appelée à s'intensifier encore. Les entreprises en place, surtout les multinationales, considèrent ces nouvelles « classes moyennes » comme des consommateurs potentiels, et il est probable qu'elles vont déployer des stratégies pour les séduire. Dans les pays en développement, les entreprises locales devront améliorer rapidement leurs capacités d'innovation si elles veulent profiter de cette nouvelle demande.

L'évolution du paysage économique mondial offre aux économies en développement des opportunités d'apprentissage et d'innovation qui dépendent de leur dotation en ressources, de leur taille, de leur niveau d'intégration sur les marchés mondiaux et des politiques ciblées mises en œuvre. Les pays riches en ressources naturelles tirent parti de l'amélioration des termes de l'échange, mais ils ont aussi des difficultés à investir dans de nouvelles activités et à faciliter la diversification de leur production et de leurs exportations. Certains profitent de l'augmentation des recettes issues de l'extraction des ressources naturelles pour instaurer de nouveaux mécanismes de financement de leur développement industriel et régional. Les petites économies intégrées aux chaînes de

valeur mondiales peuvent bénéficier de ces nouvelles formes d'IDE et générer des effets de polarisation avec l'économie locale, à condition de mettre en œuvre des mesures efficaces permettant de développer l'infrastructure et les compétences requises. Certaines grandes économies s'orientent vers un nouveau modèle qui s'appuie de plus en plus sur la progression de la demande intérieure pour alimenter un surcroît de croissance. D'une part, ces économies s'efforcent d'élaborer de nouvelles formes de partenariats avec des entreprises étrangères pour favoriser les transferts de technologies et les interactions avec les entreprises locales, et, d'autre part, elles investissent dans le développement des petites et moyennes entreprises (PME) et dans l'innovation pour mieux s'adapter aux mutations du paysage économique.

---

*Cependant, les pays en développement se heurtent à de multiples obstacles pour préserver leurs taux de croissance élevés. Face au nouveau contexte économique mondial, ils mettent en œuvre une politique industrielle destinée à moderniser et à transformer leur production ainsi qu'à pérenniser leur croissance.*

---

Depuis le début des années 2000, certaines économies en développement commencent à se doter d'une politique industrielle. En Amérique latine, c'est le Brésil qui a lancé le mouvement, en 2003. L'Afrique du Sud s'est résolument engagée sur la voie d'une réactivation de sa politique industrielle en 2007 et le Maroc s'est lancé dans une initiative de développement industriel en 2005. La politique industrielle des économies en développement cible trois grands objectifs : accroître la compétitivité des entreprises existantes, faciliter la création de nouvelles entreprises et encourager l'entrée dans des activités et des secteurs nouveaux. Chaque pays se caractérise par un environnement institutionnel propre qui façonne le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique publique. C'est souvent le ministère de l'Industrie qui est chargé de la planification de cette politique. De leur côté, les banques de développement occupent une place croissante dans la définition des stratégies (Brésil) et dans le financement (Afrique du Sud). Dans certains cas, on recourt davantage aux fonds souverains pour financer le développement de la production. Les régions et les autorités locales peuvent jouer des rôles différents ; ainsi, au Brésil et en Chine, la politique industrielle est gérée à la fois par des institutions nationales et régionales, tandis qu'en Afrique du Sud, la gestion est plus centralisée. Outre la croissance et la création d'emplois, la politique industrielle dans les économies en développement a de plus en plus pour priorités l'inclusion territoriale et la cohésion sociale. Ces économies doivent définir les moyens d'articuler l'action publique dans les différents domaines déterminants pour la transformation de la production, dont les compétences, l'infrastructure et le financement, tout en définissant les mécanismes requis pour suivre la mise en œuvre et évaluer l'efficacité de ces mesures afin d'en renforcer l'impact ou d'en revoir la nature et le périmètre. De plus, il est intéressant de noter que ces préoccupations ne concernent pas uniquement les économies en développement : après la crise économique et financière de 2008, les pays de l'OCDE ont, eux aussi, rouvert le débat sur la politique industrielle en vue de relever le défi de l'emploi et de la compétitivité.

De multiples facteurs expliquent ce regain d'intérêt pour la politique industrielle dans les économies en développement. Outre la mondialisation et la montée en puissance de la Chine, la crise économique et financière de 2008 a relancé le débat sur les institutions et les règles régissant les marchés. Les exemples de rattrapage réussi sont associés à la conception et à la mise en œuvre de politiques permettant de capitaliser sur l'apprentissage par l'expérience ; la Corée et le Taipei chinois ont suivi des modèles différents, mais tous deux ont mis en place de puissants mécanismes d'incitation publics, destinés à favoriser le développement des capacités de production intérieures. La croissance dans les économies en développement a ouvert l'espace budgétaire pour des mesures proactives qui n'existaient pas dans les années 80 et 90. Ainsi, la hausse des cours des matières premières a profité aux économies richement dotées en ressources naturelles et encouragé certains pays à élaborer de nouveaux mécanismes permettant de canaliser les fonds qui proviennent de l'extraction des ressources naturelles vers l'innovation et le développement régional, comme en Afrique du Sud, au Chili, en Colombie et au Pérou. Cependant, d'autres pays de cette catégorie peinent à investir dans des activités nouvelles et à favoriser la diversification de leur production et de leurs exportations.

Les économies en développement explorent de nouveaux moyens d'entrer dans de nouveaux secteurs et de développer de nouvelles activités. La plupart se dotent de mécanismes inédits pour financer l'innovation, dont des fonds technologiques sectoriels. Les marchés publics sont également considérés comme un outil permettant de promouvoir l'innovation et la montée en gamme de la production dans des domaines prioritaires, par exemple en Afrique du Sud, au Brésil, en Chine et en Inde. Les économies en développement cherchent aussi à encourager la création de nouvelles entreprises, et en particulier de *start-ups*, dans les technologies de l'information et des communications. En outre, des pays en développement comme le Brésil, le Maroc et l'Inde recourent de plus en plus à l'IDE pour faciliter l'innovation et la modernisation industrielles en favorisant les effets de polarisation et les transferts de technologies. Certains accordent la priorité au développement durable : ils investissent dans le développement de nouvelles technologies et dans l'élaboration de modèles économiques axés sur la préservation de l'environnement. Il n'est pas rare que les banques de développement jouent un rôle dans le financement des innovations vertes.

Les pays en développement étudient par ailleurs de nouveaux mécanismes propices au renforcement de la compétitivité des secteurs existants. L'aide aux *clusters* contribue à la fois à la diversification et à la spécialisation en facilitant l'interaction et le renforcement des effets de polarisation en amont et en aval. Les instruments de promotion des *clusters* diffèrent des outils traditionnels car ils ciblent des réseaux d'agents opérant sur un site géographique donné, et non telle ou telle entreprise. La promotion des *clusters* passe souvent par des incitations au renforcement des relations entre entreprises et centres de recherche, mais aussi par de véritables services, au lieu de subventions. Les politiques publiques contribuent au développement des *clusters* en favorisant l'instauration d'un climat de confiance parmi les différents acteurs, la création de liens et la collaboration, ainsi que l'innovation dans les produits, les processus et les modèles économiques. La promotion des *clusters* suppose, en outre, d'améliorer la coordination avec les autorités régionales.

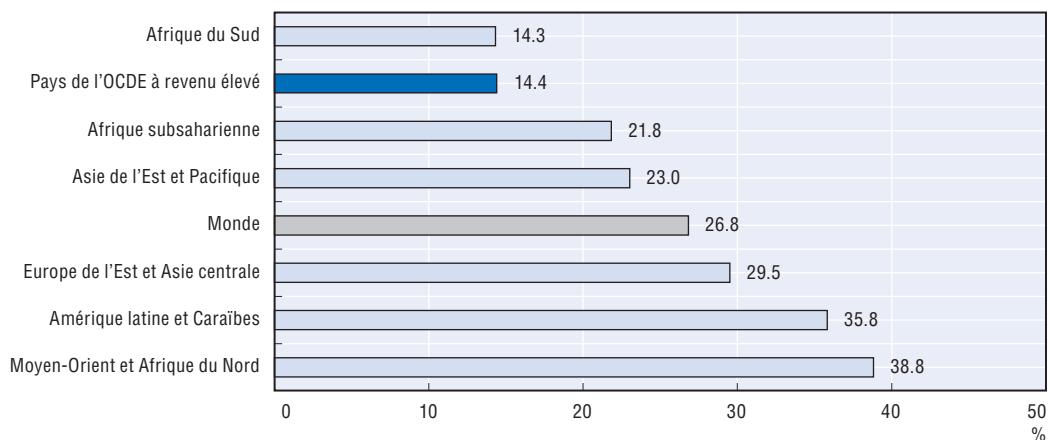
*La création d'emplois pour les jeunes et la réduction du déséquilibre des compétences dans les pays en développement sont essentielles pour améliorer la compétitivité des entreprises.*

Le développement des compétences s'inscrit dans la stratégie d'ensemble de la plupart des pays qui mènent une politique industrielle active. Une main-d'œuvre qualifiée est nécessaire pour la montée en gamme industrielle ; elle stimule l'innovation et aide les pays à progresser sur les chaînes de valeur mondiales. Cependant, des investissements massifs dans l'éducation ne suffisent pas à garantir que les compétences acquises correspondront aux exigences de la structure de production, ou que les ressources humaines seront employées de manière productive. Les déficits de compétences freinent la productivité du travail et réduisent les opportunités de mettre à profit la participation aux réseaux de production mondiaux. Ce problème est exacerbé lorsque la main-d'œuvre très qualifiée quitte définitivement des pays à revenu faible pour aller travailler dans des pays à revenu plus élevé.

Malgré des améliorations au cours des dernières décennies, la création d'emplois et l'investissement dans l'amélioration des compétences demeurent des défis majeurs pour les pays en développement. La pénurie de compétences est particulièrement marquée en Amérique latine ainsi que dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, bien que les pouvoirs publics y aient réalisé des investissements significatifs dans l'éducation, et surtout dans l'enseignement supérieur (graphique 0.4). L'absence de coordination entre les principaux acteurs du marché des compétences, à savoir les autorités publiques chargées de l'éducation et de l'emploi, les établissements éducatifs et les étudiants, les employeurs, mais aussi les travailleurs et les demandeurs d'emploi, contribue à expliquer ce déficit.

**Graphique 0.4. Proportion d'entreprises considérant l'inadéquation de la formation de la main-d'œuvre comme un obstacle majeur, 2010**

En pourcentage du nombre total d'entreprises par région



Note : L'indicateur mesure la proportion d'entreprises, dans chaque région, qui considère l'inadéquation de la formation de la main-d'œuvre comme un obstacle majeur. Le calcul de cet indicateur repose sur l'évaluation d'un obstacle susceptible d'entraver les activités actuelles de l'entreprise.

Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2012), *World Bank Enterprise Survey*, Banque mondiale, Washington, DC.

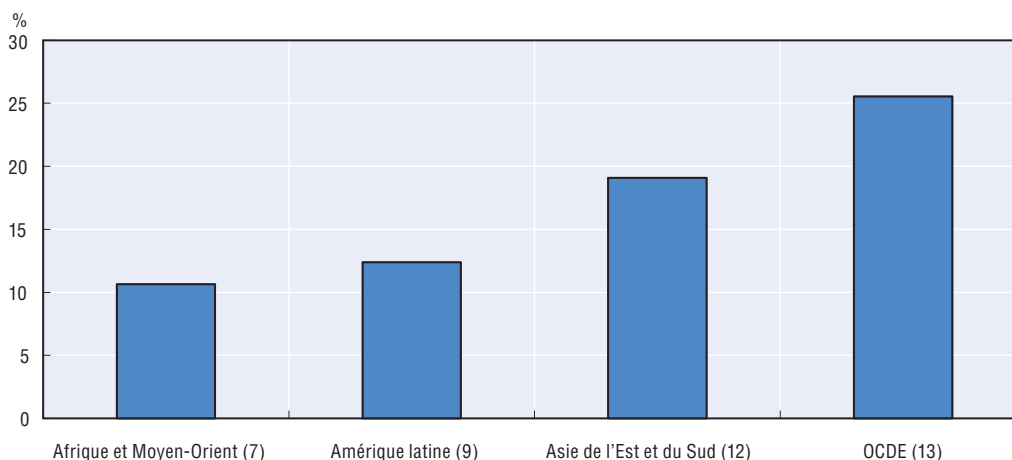
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960044>

De nombreuses économies en développement ont déjà engagé des réformes visant à améliorer à la fois la quantité et la qualité des compétences, et à atténuer le déséquilibre des compétences. La politique d'amélioration des compétences axée sur la modernisation de l'industrie ne doit pas se borner à investir dans l'amélioration quantitative et qualitative des compétences, mais elle doit aussi adapter l'éducation aux besoins du marché du travail, faciliter le passage de l'école à la vie active, encourager l'adaptabilité à long terme des compétences et promouvoir la mobilité internationale des travailleurs qualifiés. La coordination entre les principaux intervenants sur le marché des compétences aide à la réalisation des objectifs de politique industrielle. Par exemple, les pays qui privilégient les entrées d'IDE et la participation aux chaînes de valeur mondiales pour faire monter leur production en gamme doivent prendre des initiatives pour former les jeunes dans les professions demandées par le secteur privé (ingénieurs au Costa Rica et techniciens au Maroc).

*Les économies en développement introduisent de nouveaux mécanismes pour améliorer l'accès des entreprises, et surtout des PME, au financement.*


Dans les économies en développement, les entreprises ont plus de mal que celles des pays de l'OCDE à accéder au crédit à long terme. Le fossé est particulièrement large pour les PME, alors qu'elles représentent 85 % de l'emploi total. En 2010, les PME d'Afrique et du Moyen-Orient ont reçu environ 11 % du crédit consenti à leur région, contre moins de 13 % pour les PME en Amérique latine et moins de 20 % pour celles d'Asie du Sud-Est ; cette proportion atteignait près de 25 % dans la zone OCDE (graphique 0.5). De plus, tandis qu'un

**Graphique 0.5. Crédits aux PME en proportion de l'encours total des crédits, 2010**



Notes : La définition des PME différant d'un pays à l'autre, les pourcentages ne sont pas toujours comparables. Les paramètres utilisés pour la classification parmi les PME sont le nombre de salariés, le chiffre d'affaires annuel et la taille des emprunts. Pour de plus amples informations, voir *Financial Access Report* (CGAP). Afrique et Moyen-Orient : Afrique du Sud, Botswana, Cap-Vert, Libéria, Iran, Jordanie, Maroc. Amérique latine : Argentine, Brésil, Costa Rica, El Salvador, Équateur, Guatemala, Panama, Pérou, Uruguay. Asie de l'Est et du Sud : Chine ; Hong-Kong, Chine ; Mongolie ; Taïpei chinois ; Afghanistan ; Bangladesh ; Inde ; Indonésie ; Malaisie ; Pakistan ; Singapour ; Thaïlande. OCDE : Australie, Belgique, Estonie, France, Hongrie, Italie, Japon, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Corée du Sud, Turquie, États-Unis.

Source : CGAP (2010), *Financial Access 2010: The State of Financial Inclusion through the Crisis*, Consultative Group to Assist the Poor, Washington, DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960196>

grand nombre de PME sont privées d'accès au crédit formel, le crédit à long terme est encore plus difficile à obtenir. Les pays en développement ont mis en place de nouveaux instruments pour améliorer l'accès des PME au financement, dont des outils bancaires adaptés (crédit-bail et affacturage, notamment), ainsi que des instruments destinés aux différentes phases du développement des entreprises (par exemple, des pépinières d'entreprises, du capital d'amorçage et du capital-risque). De plus, le microcrédit facilite le financement des microentreprises et des petites entreprises et fait office d'étape intermédiaire vers des modes de financement plus formels.

Les institutions financières publiques, et en particulier les banques de développement et les mécanismes de garantie du crédit, renforcent leur appui aux entreprises afin de stimuler l'innovation et le développement de la production. La Banque nationale de développement au Brésil et l'*Industrial Development Corporation* en Afrique du Sud interviennent activement dans la mise en œuvre de la politique industrielle et ont introduit de nouveaux dispositifs financiers destinés à stimuler l'innovation dans certains domaines d'intérêt national. Les mécanismes de garantie du crédit sont de plus en plus utilisés depuis une décennie. Parmi ces mécanismes, les garanties publiques, financées sur des fonds publics, sont les plus répandues. De leur côté, les institutions financières publiques ont tiré les enseignements de leurs recapitalisations et pertes à répétition passées. Dans de nombreux pays, les banques de développement ont restructuré leur management afin d'améliorer leurs performances financières et d'atténuer leur exposition. Ainsi, elles se sont, par exemple, dotées d'un conseil d'administration plus indépendant et davantage tenu de rendre des comptes, ont clarifié les mandats et mis en œuvre de nouvelles procédures d'évaluation des risques.

---

*L'infrastructure demeure l'un des principaux freins à l'amélioration de la compétitivité dans les pays en développement.*

---

Les lacunes de l'infrastructure freinent la croissance et nuisent à la compétitivité des économies en développement. Environ 60 % du stock mondial d'infrastructures se situe dans les pays à revenu élevé, 28 % dans les pays à revenu intermédiaire et 12 % dans les pays à revenu faible. Dans les économies en développement, en 2009, environ un milliard de personnes ne pouvaient pas accéder facilement à des routes praticables par tous les temps, environ 1.5 milliard n'avaient pas d'électricité, 800 millions n'avaient pas accès à une eau de boisson salubre et 4.7 milliards n'avaient pas accès à Internet. Ces déficits d'infrastructure compromettent les efforts déployés par les entreprises locales pour accroître leur compétitivité.

Pour aller de l'avant, les économies en développement doivent non seulement investir davantage dans l'infrastructure, mais aussi améliorer la gestion de leur cycle d'action publique. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les phases d'élaboration et de validation du budget répondent aux priorités de développement du pays. Les phases de hiérarchisation des priorités et de planification sont les plus difficiles à négocier dans les économies en développement. Ces dernières doivent donc clarifier leurs mécanismes de définition des priorités d'investissement dans l'infrastructure, ainsi que les modalités de gestion des partenariats public-privé requis. La construction de l'infrastructure nécessite une meilleure coordination entre les autorités nationales et régionales, ainsi qu'une bonne



prévisibilité de l'exécution du budget. La coordination entre les différentes agences chargées de la politique de l'infrastructure revêt une importance cruciale pour les pays qui entendent remédier aux multiples lacunes au niveau de la couverture, de l'accès et des coûts.

---

*L'évolution du contexte économique mondial représente de nouveaux défis et de nouvelles opportunités pour les économies en développement. Ces dernières devront impérativement transformer leurs structures de production si elles veulent préserver une croissance forte et inclusive.*

---

Pour les économies en développement, il est aujourd'hui vital d'investir dans la transformation et dans la modernisation de leur structure de production, mais la politique industrielle ne saurait constituer en soi un gage de succès. La réussite repose sur l'élaboration d'un plan efficace, sur la disponibilité des ressources nécessaires pour appliquer ce plan, ainsi que sur un engagement à long terme et sur des capacités de mise en œuvre. Il faut aussi pouvoir coordonner les actions engagées dans de multiples domaines, savoir changer de cap lorsque les objectifs ne sont pas atteints et créer un espace de dialogue permanent avec les parties concernées (dont les entreprises, les universités et la société civile).

Dans de nombreux pays en développement, de fortes pressions s'exercent en interne pour empêcher ou retarder des changements qui seraient bénéfiques. Ainsi, l'envolée des cours des matières premières permet aux secteurs traditionnels de recevoir des rentes supérieures à celles dont bénéficient les secteurs technologiquement plus avancés ; le marché ne sera donc guère porteur d'incitations à se lancer dans des activités nouvelles. Dans le même temps, les risques d'échec dans la mise en œuvre de la politique industrielle sont considérables. Les asymétries de l'information portent atteinte aux capacités de planification de l'État et les pouvoirs publics se heurtent à des obstacles lorsqu'ils veulent affiner rapidement leurs actions. De plus, il est toujours difficile pour l'État de retirer une aide, car des groupes de pression tenteront de faire barrage à tout changement. Cependant, des institutions dotées des moyens d'agir et des dispositifs de gestion des incitations fondés sur les résultats permettent d'atténuer ce risque de mainmise par les intérêts en place et de renforcer l'impact des politiques publiques.

Les pays apprennent à mettre en œuvre leurs politiques publiques en procédant de manière empirique et en partageant le savoir avec les autres. La politique industrielle à adopter est propre à chaque contexte et à chaque époque, mais, dans toutes les économies en développement, le succès de sa conception et de sa mise en œuvre passe par un ensemble de conditions identiques :

- De solides capacités institutionnelles au niveau national et régional.
- Une capacité accrue de générer et de traiter l'information et de diagnostiquer les tendances dans le pays et à l'étranger dans l'optique de définir des indicateurs de performances et de mener à bien des exercices de prospective.

- Des espaces de dialogue avec le secteur privé dans le but d'instaurer des partenariats, de susciter des synergies au niveau des investissements et de faciliter la circulation de l'information afin de définir les domaines d'action prioritaires ; des mécanismes ciblés permettant de canaliser les ressources à moyen et long termes, assortis de systèmes de suivi et d'évaluation.
- Des capacités de coordination permettant d'harmoniser les actions déployées à tous les échelons de gouvernement et dans différents domaines, dont l'amélioration des compétences en vue de répondre aux besoins actuels et futurs, la modernisation de l'infrastructure et l'apport d'un financement à long terme.

## Chapitre 1

# Le basculement de la richesse et la nouvelle économie mondiale

*La poursuite du récent processus de convergence des revenus suscite de plus en plus de doutes. En effet, les performances de croissance enregistrées par les pays en développement dans les années 2000 étaient dans une large mesure à porter au crédit de la Chine et des autres économies émergentes. Cependant, les défis économiques associés au rééquilibrage opéré par la Chine, qui s'efforce de passer d'une économie tirée par l'investissement à une économie tirée par la croissance, ainsi que les interrogations à propos de la capacité d'autres pays émergents à maintenir leur trajectoire de croissance, suscitent des inquiétudes concernant les perspectives de croissance. Néanmoins, le niveau relativement faible du revenu par habitant dans de nombreux pays fortement peuplés, qui témoigne de l'existence d'une marge de rattrapage non négligeable, et la montée en puissance des « classes moyennes » dans ces pays, donnent des raisons d'être optimistes. Il est probable que la reconfiguration de l'économie mondiale se poursuivra dans un avenir proche. Son ampleur dépendra de l'évolution de la situation dans les grandes économies émergentes, ainsi que des politiques de développement nationales.*

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

1. *Note de la Turquie* : Les informations figurant dans les documents qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

2. *Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne* : La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans les documents concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

## Introduction

Du fait de la croissance soutenue qu'elles ont connue au cours de la dernière décennie, les grandes économies émergentes enregistrent un différentiel de croissance positif considérable par rapport à la moyenne OCDE. Lorsqu'ils sont associés à des populations très nombreuses, ces écarts de croissance donnent un nouveau visage à l'économie mondiale. La taille de ces économies, leurs faibles coûts de production et leur accumulation rapide de capacités technologiques exercent un impact profond sur le paysage économique mondial et, pour la première fois dans l'histoire moderne, les pays affichant la plus grande masse économique ne sont plus les pays les plus riches. Pour désigner de manière synthétique cet événement complexe, on recourt à l'expression de « basculement de la richesse », phénomène qui a été largement décrit dans les deux premières éditions des *Perspectives du développement mondial* de l'OCDE.

Le présent chapitre avance que le basculement de la richesse n'est pas éphémère, nonobstant des obstacles structurels importants auxquels se heurte la convergence des revenus. Depuis peu, les doutes sur la poursuite de ce processus de convergence des revenus s'intensifient. Sur plusieurs fronts, on affirme que la reconfiguration de l'économie mondiale en direction de l'Est et du Sud pourrait ralentir. On assiste à des débats sur ce que l'on appelle le « piège du revenu intermédiaire », sur la nécessité de procéder à un rééquilibrage au détriment des exportations et en faveur de la consommation intérieure, sur les nouvelles sources de croissance à l'heure où les pays à revenu intermédiaire continuent de se rapprocher du niveau de revenu des pays avancés, sur les limites démographiques, environnementales et sociales aux modèles de croissance passés, et enfin et surtout, sur le protectionnisme commercial et financier, y compris dans les pays de l'OCDE. À tout le moins, le scepticisme est omniprésent. Les médias, qui avaient encensé la Chine, l'Inde et le Brésil, présentés comme des superpuissances en devenir, commencent aujourd'hui à dresser un portrait différent de ces pays (voir par exemple Pilling, 2012). Comme les éditions précédentes des *Perspectives du développement mondial*, ce rapport cherche à adopter une perspective de long terme, qui évite les considérations purement cycliques. Le présent chapitre s'efforcera de savoir si le processus de convergence des PIB par habitant, amorcé par l'entrée de plus de 2 milliards de personnes dotées de qualifications élémentaires dans une économie mondiale tirée par les marchés, va dérailler. Et il conclut que la réponse est non. Même si le rythme de convergence enregistré au cours de la dernière décennie devrait ralentir, il existe des raisons de croire que dans tous les cas, la reconfiguration de l'économie mondiale va se poursuivre et que c'est ce qui se passe en Chine et dans d'autres économies émergentes qui déterminera l'ampleur de ce processus.

Ce chapitre commence par analyser les dimensions économiques du basculement de la richesse, et en particulier ses perspectives en termes de stocks et de flux. Il avance que ce sont les grandes économies émergentes, et surtout la Chine, qui en sont les principaux moteurs, ce qui implique également un rééquilibrage des pouvoirs. Il décrit ensuite comment ce processus influe sur le développement mondial, et expose les opportunités

qu'il offre en termes de flux commerciaux et financiers et d'échange de savoir. Il évoque aussi ses effets positifs à l'échelle mondiale sur la croissance et le recul de la pauvreté, bien que certains pays puissent pâtir de la concurrence, de celle de la Chine en particulier. Il explique également comment ce processus devrait probablement évoluer dans le nouveau contexte mondial et conclut en affirmant que, malgré les doutes qui planent sur les perspectives de croissance compte tenu des défis économiques, sociaux et environnementaux que devront relever les économies émergentes, ce processus de basculement de la richesse s'appuiera sur des fondamentaux solides pendant les décennies à venir.

### **Le basculement de la richesse renferme une perspective de stocks et de flux**

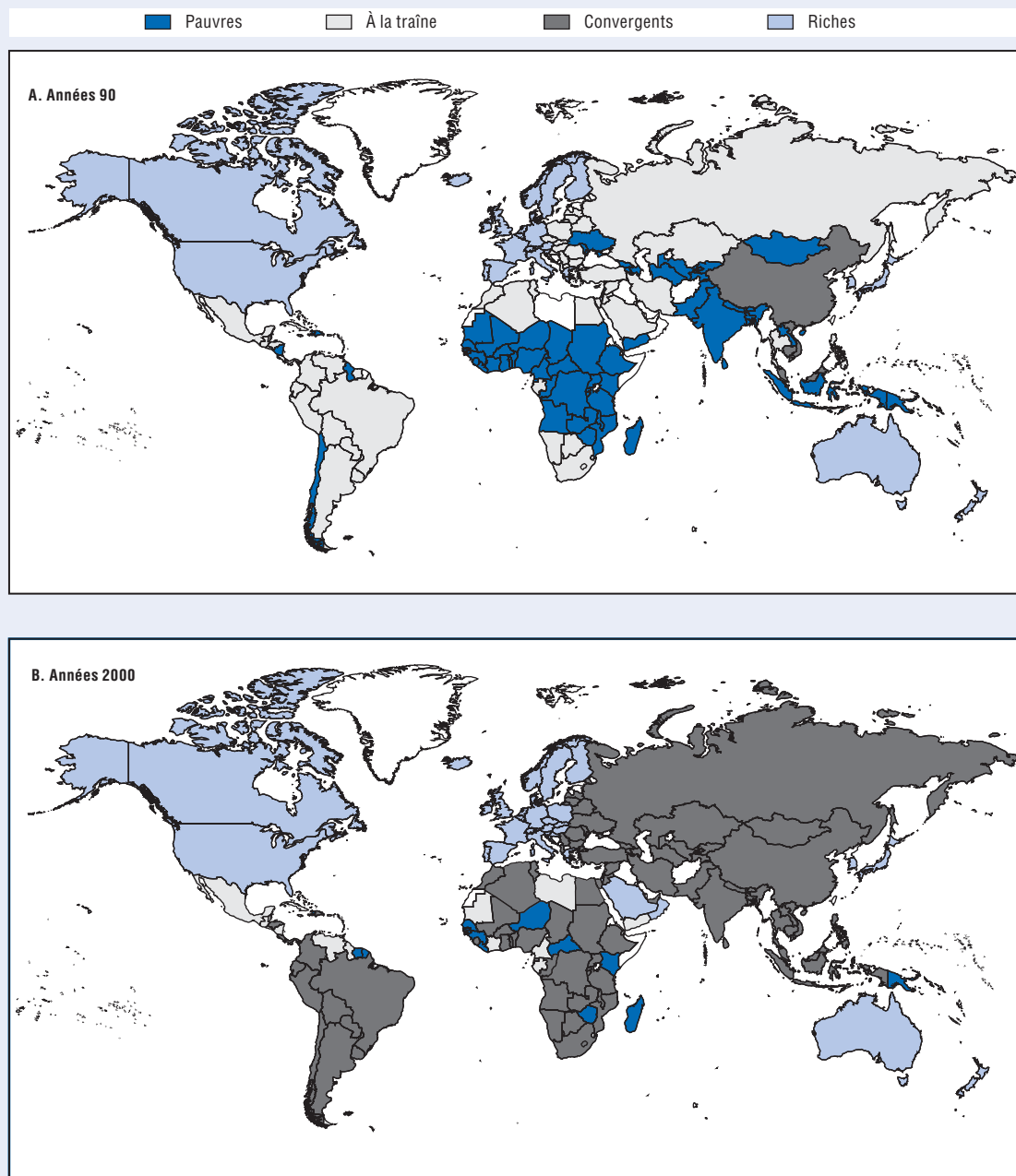
Au cours des deux dernières décennies, des pôles de forte croissance sont apparus dans toutes les régions en développement. C'est en Asie, tirée par les bonnes performances de la Chine et de l'Inde, que la croissance économique a été la plus visible (OCDE, 2013), mais elle ne s'est pas cantonnée à ce continent (encadré 1.1). Les taux de croissance soutenus enregistrés par les grands pays à revenu intermédiaire sont en train de refaçonner l'économie mondiale. Cette reconfiguration peut être envisagée par le prisme d'une perspective de stocks et de flux. Tandis que le concept de stock traduit l'amélioration des positions nettes en actifs étrangers des économies émergentes et la réduction des vulnérabilités face aux arrêts soudains des flux de capitaux extérieurs, le concept de flux traite des modèles de croissance, d'échanges et d'investissement. Certes, comme nous le verrons plus bas, le basculement de la richesse ne traduit pas une redistribution de la richesse à somme nulle, mais il a tendance à bénéficier à toutes les économies, qu'elles aient un revenu faible, intermédiaire ou élevé. Il désigne plutôt des évolutions relatives au sein de l'économie mondiale, du point de vue à la fois des stocks et des flux.

#### **Encadré 1.1. Le monde à « quatre vitesses » et le processus de convergence dans les années 2000**

Au cours de la dernière décennie, après une vingtaine d'années de performances décevantes, les pays en développement ont, dans l'ensemble, bénéficié d'un redressement de leur économie. Afin de mieux mettre en évidence le basculement depuis un monde encore caractérisé par la divergence des revenus entre les pays, dans les années 90, vers un monde qui commence à tirer parti de la convergence des revenus, depuis 2000, les *Perspectives du développement mondial* de l'OCDE ont élargi le concept de monde « à quatre vitesses » imaginé par James Wolfensohn, l'ancien président de la Banque mondiale. Ce concept répartit les pays du monde en quatre catégories : pays riches, pays convergents, pays « à la traîne » et pays pauvres, en fonction de leur revenu et de leur taux de croissance par habitant par rapport à la zone OCDE. Dans les années 2000, pas moins de 83 pays en développement ont enregistré des taux de croissance de leur PIB par habitant deux fois plus élevés que ceux de la zone OCDE (cette mesure sert à définir les « pays convergents »), alors qu'ils n'étaient que 12 dans ce cas dans les années 90 (graphique 1.1). Ce grand nombre d'économies convergentes dans les années 2000 ne s'expliquait pas, pour l'essentiel, par le recul des taux de croissance dans les économies de l'OCDE, et à l'échelle mondiale, la croissance dans les pays non membres de l'OCDE a significativement progressé dans les années 2000 par rapport aux années 90.

Encadré 1.1. Le monde à « quatre vitesses » et le processus de convergence dans les années 2000 (suite)

Graphique 1.1. Convergence dans l'économie mondiale : le monde à quatre vitesses dans les années 90 et 2000



Notes : Voir OCDE (2010), *Perspectives du développement mondial 2010 : Le basculement de la richesse*, Éditions OCDE, Paris, pour une description détaillée de la classification des pays utilisée.

Cette carte est présentée à des fins d'illustration, sans préjudice du statut ou de la souveraineté de tout territoire qui y figure.

Source : Élaboré par le Centre de développement de l'OCDE d'après Banque mondiale (2012), *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington, DC.

### Encadré 1.1. Le monde à « quatre vitesses » et le processus de convergence dans les années 2000 (suite)

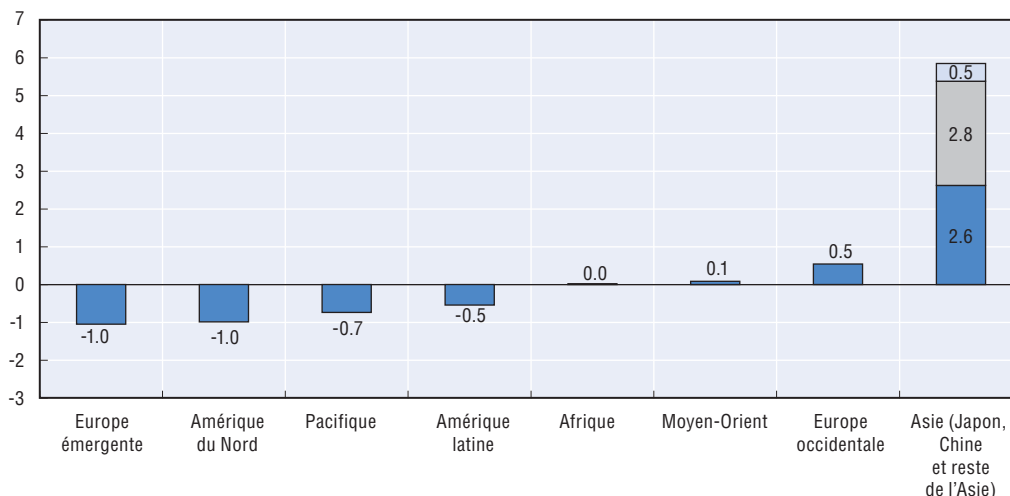
Bien qu'un nombre non négligeable d'économies en développement soient en train de combler l'écart de revenu avec les économies de l'OCDE, la différence demeure souvent importante, et, à l'exception de cas tels que la Chine et quelques autres pays, le fossé se résorbe lentement. En 2010, 109 pays sur 181 affichaient encore un PIB par habitant inférieur à 25 % de celui des États-Unis. Par ailleurs, même compte tenu des bonnes performances de la dernière décennie, seuls 60 pays ont dégagé un taux de croissance de leur PIB par habitant qui leur permettrait, en restant constant, de multiplier par deux leur revenu par habitant en moins de 20 ans.

De même, les prévisions récentes de l'OCDE jusqu'en 2060 laissent à penser que les écarts de PIB par habitant se rétréciront, mais que des différences non négligeables persisteront entre les pays (Johansson et al., 2012). En particulier, l'hétérogénéité demeurera entre les économies membres et non membres de l'OCDE, de même qu'entre les économies non membres. Ainsi, l'OCDE prévoit par exemple que d'ici 2060, le revenu par habitant de la Chine et de l'Inde sera multiplié par plus de sept. La Chine afficherait ainsi un niveau de revenu supérieur de 25 % au niveau de revenu actuel (2011) des États-Unis, tandis que le revenu par habitant de l'Inde n'atteindrait que la moitié environ de celui enregistré actuellement par les États-Unis.

Sources : OCDE (2010), *Perspectives du développement mondial 2010 : Le basculement de la richesse*, Éditions OCDE, Paris ; et OCDE (2012a), *Perspectives du développement mondial 2012 : La cohésion sociale dans un monde en mutation*, Éditions OCDE, Paris.

Considérée en tant que stock, la richesse a un sens très spécifique. Il s'agit du patrimoine net d'un pays, d'un ménage ou d'une personne, à savoir la valeur de stock de tous les actifs financiers et réels détenus, moins le passif dû à un moment donné. Au cours des dernières décennies, on a assisté à la montée en puissance du financement par apport de fonds propres et à une amélioration significative de la position extérieure des économies émergentes (voir, par exemple, les estimations pour la période 1970-2007 des actifs et des passifs extérieurs de 178 économies élaborées par Lane et Milesi-Ferretti, 2007).

Les déséquilibres des opérations courantes observés au cours de la dernière décennie à l'échelle mondiale, qui reflétaient dans une large mesure l'important déficit d'épargne en devises des États-Unis, de plus en plus financé par la Chine et par les exportateurs de pétrole, ont entraîné une réorientation significative de la distribution de la richesse vers les pays excédentaires du fait de la production de combustibles fossiles et de métaux ou d'un excédent d'épargne. Les pays riches de l'OCDE sont financés par des pays qui, jusqu'à récemment, ne jouaient aucun rôle important en qualité d'investisseurs internationaux. L'inversion des rôles entre l'Angola et le Portugal en constitue une illustration qui a donné lieu à de nombreux commentaires. L'Angola est en effet devenu une source de financement pour le Portugal, lequel envoie des ressources humaines vers son ancienne colonie. Les États-Unis sont aujourd'hui le plus gros débiteur de la planète. Leur position internationale nette d'investissement (NIIP – la différence entre les créances financières des résidents d'un pays et de leurs engagements vis-à-vis du reste du monde) avait plongé à -3 500 milliards USD en 2008, soit l'équivalent de 24 % du produit intérieur brut (PIB). La position nette en actifs étrangers de la Chine, qui a longtemps été globalement à l'équilibre, est devenue positive au début des années 2000. Le Japon et la Chine sont les deux économies qui ont le plus progressé dans le statut de créancier net en devises de la planète (graphique 1.2).

Graphique 1.2. **Variation des positions internationales nettes d'investissement entre 2005 et 2010**Pourcentage du PIB mondial<sup>1</sup> en 2010

1. Le monde correspond à l'échantillon de pays inclus dans cette figure. Le PIB agrégé représente environ 93 % du PIB mondial en dollars US selon la base de données FMI.

Europe émergente : Bulgarie, Croatie, Estonie, Fédération de Russie, Hongrie, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Slovénie, Turquie et Ukraine.

Amérique du Nord : Canada et États-Unis.

Pacifique : Australie et Nouvelle-Zélande.

Amérique latine : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Mexique, Pérou et Venezuela.

Afrique : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Côte d'Ivoire, Maroc, Maurice, Nigéria, Soudan et Tunisie.

Moyen-Orient : Bahreïn, Égypte, Israël, Jordanie, Koweït et Yémen.

Europe occidentale : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

Asie : Bangladesh, Chine, Corée, Inde, Indonésie, Japon, Malaisie, Pakistan, Philippines, Singapour et Thaïlande.

Dans la colonne « Asie » : Japon (2.6), Chine (2.8), reste de l'Asie (0.5)

Source : BBVA (2012), « China is the Only Global Creditor within BBVA EAGLEs », Hong-Kong, Chine, 12 février, sur la base des données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959056>

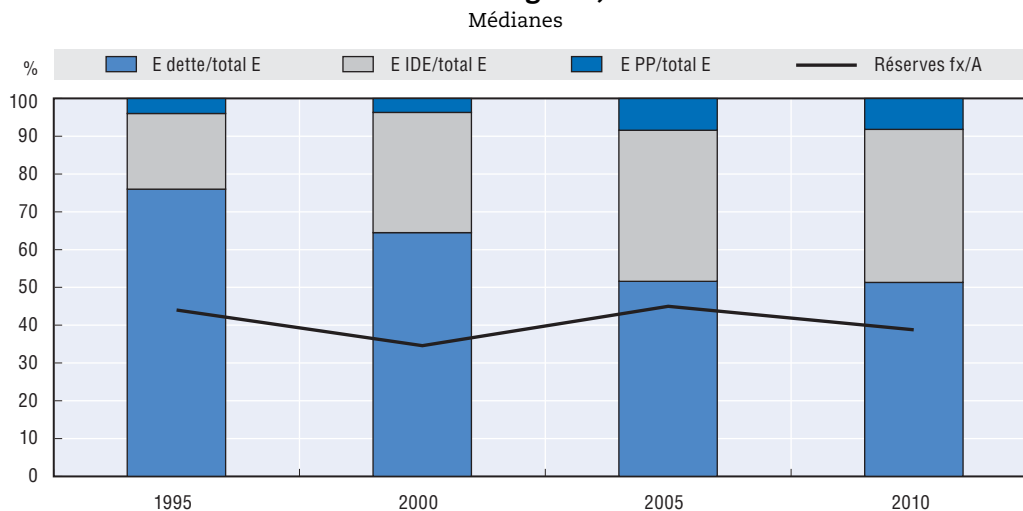
Bien que la Chine ait désormais commencé à internationaliser l'utilisation du renminbi (RMB) pour le commerce, le crédit à l'exportation et les obligations, les économies émergentes sont encore des créanciers « immatures » qui ne sont toujours pas en mesure de prêter à l'étranger dans leur monnaie. Ils doivent donc endiguer l'accumulation d'actifs financiers étrangers nets en devises, qui risque de creuser l'asymétrie des monnaies dans leurs propres institutions financières. On sait depuis les crises financières des années 90 que l'asymétrie des monnaies constitue une bombe à retardement qui finit par grever les bilans, par entraîner des faillites et par induire de profondes récessions. Ce risque de change éventuel incite fortement ces pays à acquérir des actifs étrangers plus diversifiés, y compris des actifs réels. Les véhicules d'investissement tels que les fonds souverains, lesquels apparaissent surtout dans les économies émergentes (la Norvège constituant une exception notable), gagnent en taille et en prééminence. Plusieurs raisons poussent les économies émergentes à constituer des fonds souverains, au lieu de se contenter d'accumuler des réserves de change officielles (Reisen, 2008). Au-delà des complications de la politique monétaire, des réserves de change excédentaires s'accompagnent d'une diversification des portefeuilles, de gains d'efficacité, d'une politique industrielle et de mesures visant à faire face aux tensions démographiques. Ce recul des sources de



financement occidentales au profit du financement par les économies émergentes va de pair avec une augmentation de la part des capitaux bénéficiant de la garantie de l'État, par rapport aux sources purement privées.

Les marchés émergents ont atténué leur vulnérabilité de longue date aux arrêts soudains des flux de capitaux extérieurs. Si, jusqu'à récemment, la dette extérieure libellée en devises dominait les engagements extérieurs des économies émergentes, l'investissement direct étranger (IDE) et les investissements de portefeuille sous forme de prises de participations représentent désormais la majorité de ces engagements (graphique 1.3) (Prasad, 2011). Même la dette extérieure émise par ces pays est de plus en plus libellée dans leur propre monnaie. Cette structure des engagements s'inscrit dans l'objectif de partager les risques entre les pays, les investisseurs étrangers supportant le risque de capital ainsi que le risque de change sur ces investissements. Les pays en développement devraient non seulement s'appuyer sur l'épargne nationale, mais aussi encourager l'investissement direct étranger et les entrées d'investissements de portefeuille sous forme de prises de participations, car ces flux abondants stimulent la croissance, après correction de l'effet de ses autres déterminants standard (Reisen et Soto, 2001). Ces constats valent également pour les pays d'Asie qui épargnent suffisamment pour financer l'investissement sur leur territoire, mais qui seraient privés des bénéfices provenant de l'extérieur induits par les flux de participations dans un contexte d'autarcie financière. En revanche, les obligations de portefeuille et les prêts bancaires continuent de former ensemble la plus grande partie des engagements extérieurs des économies avancées.


Graphique 1.3. Principales composantes des actifs et des engagements extérieurs des marchés émergents, 1995-2010



Note : E : engagements ; A : actifs ; PP : investissements de portefeuille sous forme de prises de participations ; réserves fx : réserves de change.

Valeurs médianes transversales pour chaque année pour les pays émergents.

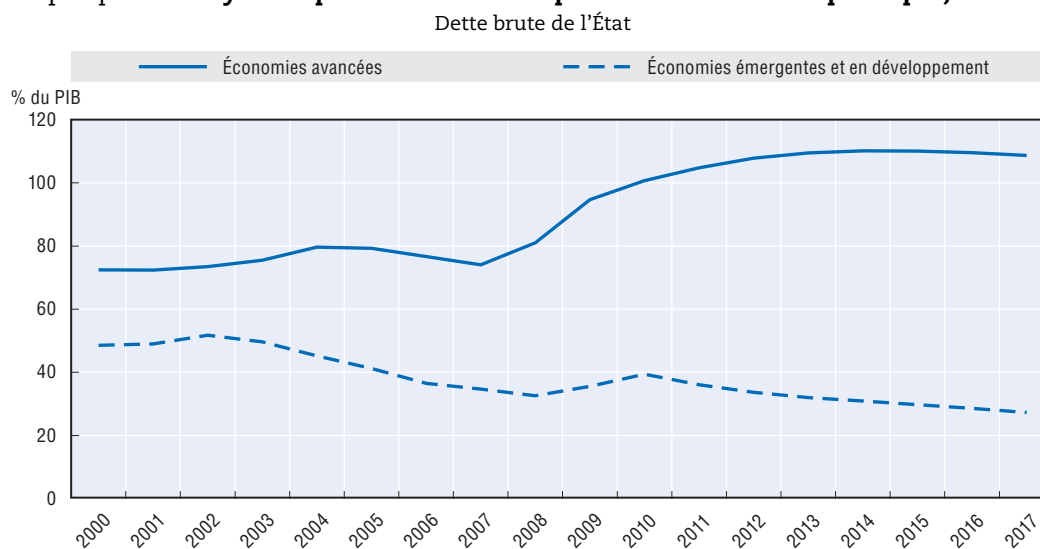
Source : Prasad, E. (2011), « Role Reversal in Global Finance », *Brookings Paper*, Washington, DC, 27 août.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959075>

Si les nouvelles sont bonnes pour les économies émergentes du côté des engagements, du côté des actifs, en revanche, la situation est plus préoccupante en ce moment, malgré l'accumulation de réserves. Les actifs des bilans extérieurs des marchés émergents (pas uniquement en Chine)<sup>1</sup> sont de plus en plus dominés par les réserves de


devises, essentiellement détenues sous la forme d'obligations d'État émises par les quatre grandes zones monétaires disposant d'une monnaie de réserve. Les économies émergentes (pas uniquement la Chine<sup>2</sup>, mais surtout la Chine) détiennent des créances vis-à-vis de pays de l'OCDE qui se trouvent sur une trajectoire budgétaire délicate sous l'effet d'une dynamique d'endettement très déplaisante, caractérisée par une croissance en berne et une augmentation des primes de risque sur les obligations souveraines (graphique 1.4).

Graphique 1.4. **Dynamique favorable et déplaisante de la dette publique, 2000-17**



Notes : Les économies avancées sont les économies de l'OCDE sans le Chili, la Hongrie, le Mexique, la Pologne et la Turquie, et avec Chypre ; Hong-Kong, Chine ; Malte ; Singapour et le Taipei chinois.

Source : FMI (2011), *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2011, Fonds monétaire international, Washington, DC.

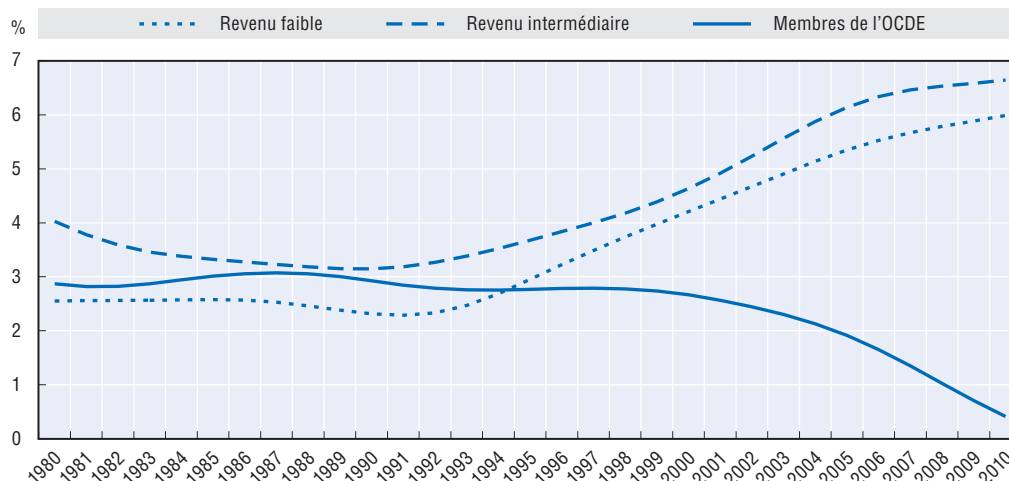
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959094>

À son tour, la chute des ratios de la dette publique dans les pays émergents et en développement constitue une bénédiction qui dégage de l'espace budgétaire qui permettra des interventions publiques plus actives visant à soutenir la croissance dans un contexte caractérisé par des problèmes sociaux et structurels. Cette chute est, dans une large mesure, associée aux taux de croissance élevés du PIB, au reflux des primes sur le risque souverain et à l'amélioration des soldes budgétaires primaires, puisque les recettes fiscales augmentent à la faveur d'une hausse des prix des matières premières. Il est donc évident qu'une grande partie de l'amélioration des finances publiques des pays en développement et émergents dépendra de la poursuite de la croissance.

Dans le cadre du basculement de la richesse, le concept de flux décrit la richesse comme « le produit annuel de la terre et du travail de la société », et le concept de flux, et non de stock, est utilisé tel qu'il a été imaginé par Adam Smith (1776) dans *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*. Les pays développés et en développement ont connu des revers de fortune notables, mesurés à l'aune des taux de croissance du PIB. Le graphique 1.5 montre que jusqu'au milieu des années 90, les taux de croissance de la zone OCDE dépassaient ceux des pays à revenu faible, ce qui implique une divergence des revenus entre les pays. Ce n'est que depuis la fin des années 90 que les taux de croissance des pays en développement dépassent en moyenne ceux de la zone OCDE, lesquels ont

### Graphique 1.5. Taux de croissance annuels du PIB par catégorie de revenu, 1980-2010

Représentation en courbe lissée, filtre Hodrick-Prescott



Note : Le Chili, le Mexique et la Turquie se classent à la fois dans les économies à revenu intermédiaire et dans la zone OCDE.

Source : Calculs des auteurs à partir de Banque mondiale (2012a), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator> ; et OCDE (2012b), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), <http://stats.oecd.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959113>

amorcé un net repli depuis les années 2000. Depuis le milieu des années 90, on observe en effet un découplage frappant des tendances de la croissance entre, d'un côté, les économies de l'OCDE et, de l'autre, les économies à revenu faible et intermédiaire. En outre, les tendances de la croissance de ces dernières paraissent de plus en plus couplées, ce qui laisse à penser qu'il existe des sources de croissance Sud-Sud endogènes, partielles mais en progression<sup>3</sup>.

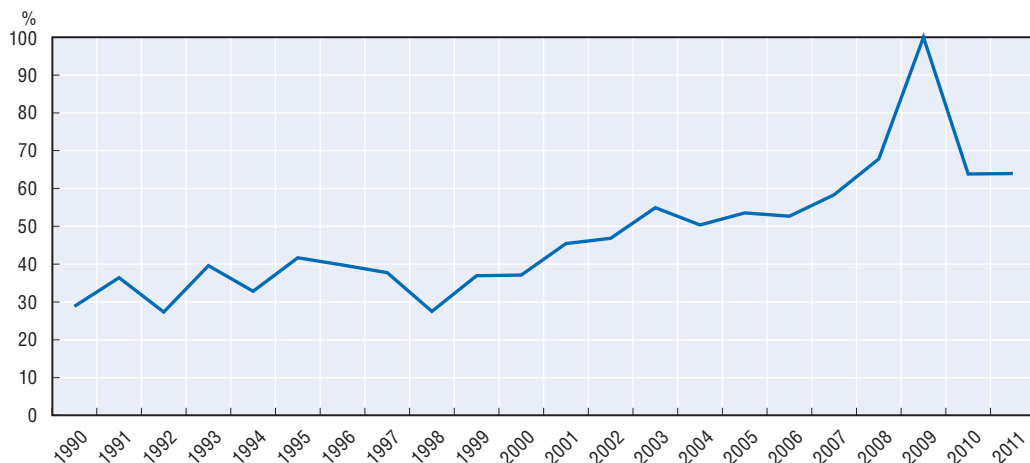
La croissance soutenue que les grandes économies émergentes connaissent depuis une décennie, voire davantage, confère à ces dernières une avance considérable par rapport à la moyenne de l'OCDE. À l'échelle planétaire, les moteurs de la croissance changent depuis la fin des années 90, et la progression continue de la croissance mondiale est de plus en plus alimentée par des pays situés en dehors de la zone OCDE. Associés à des populations très nombreuses, ces différentiels de croissance donnent corps à une nouvelle économie mondiale. Depuis 2003, plus de la moitié de la croissance mondiale provient de la zone non OCDE (graphique 1.6).

Pour la première fois dans l'histoire moderne, les pays affichant la plus grande masse économiques ne sont pas les pays les plus riches. La multiplication de la masse (population), la différence de taux de croissance par rapport aux pays avancés et la durée des écarts de performances de croissance en faveur des grandes économies émergentes changent le visage de l'économie mondiale. C'est de plus en plus la répartition de la population mondiale entre les pays avancés et les autres pays qui détermine la part respective de ces deux catégories dans le produit mondial, que cette dernière soit mesurée en PPA ou aux taux de change du marché (graphique 1.7).

Le commerce mondial favorise et reflète ce basculement de la richesse de nombreuses manières. Sur la période 1994-2011, la part des économies en développement dans le commerce mondial a doublé (graphique 1.8).

Graphique 1.6. **Contribution de la zone non OCDE à la croissance du PIB mondial, 1990-2011**

Taux en pourcentage p.a.



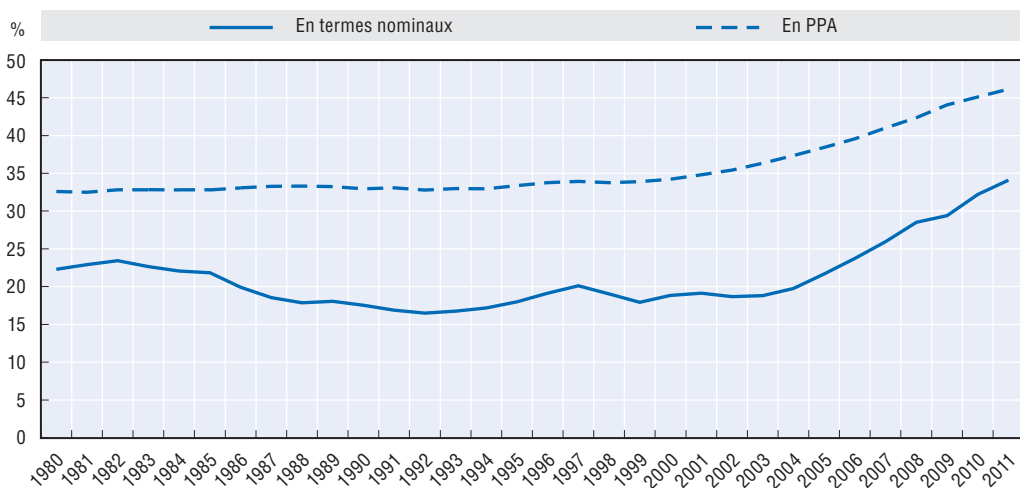
Note : La croissance du PIB dans les pays non membres de l'OCDE a compensé la croissance négative dans les pays membres de l'OCDE en 2009 ; la contribution est limitée à 100 % dans ce graphique.

Source : Calculs des auteurs à partir de Banque mondiale (2012a), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator> ; et OCDE (2012b), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), <http://stats.oecd.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959132>

Graphique 1.7. **Part de la zone non OCDE dans le PIB mondial, 1980-2011**

PPA et taux de change du marché, en pourcentage du total mondial



Source : Calculs des auteurs à partir de Banque mondiale (2012a), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator> ; et OCDE (2012b), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), <http://stats.oecd.org/>.

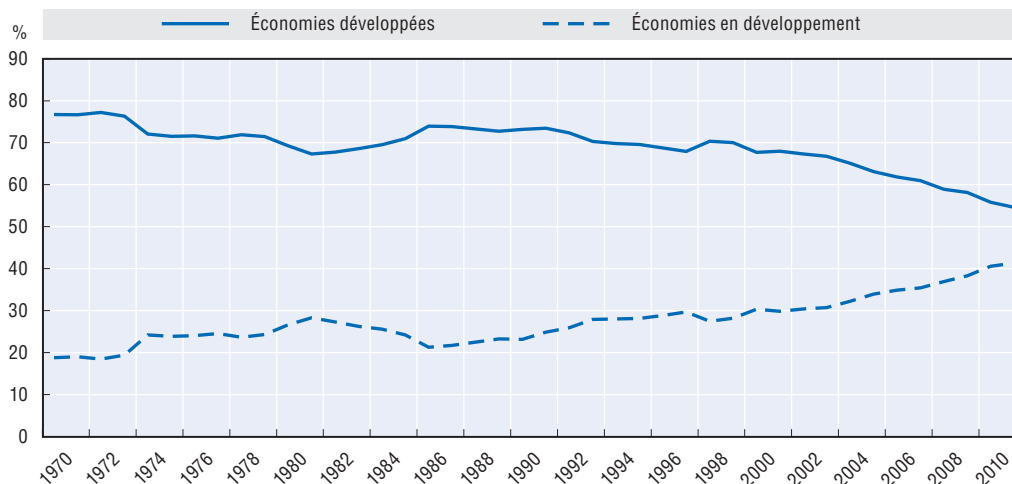
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959151>

Deux caractéristiques du commerce mondial sont apparues au grand jour au cours des deux dernières décennies (Hanson, 2012) :

- La part du commerce dans le PIB a fortement progressé pour les pays à revenu faible et intermédiaire, puisque la croissance des échanges a été encore plus rapide que la progression de la taille relative de ces économies : les exportations sont passées d'un quart à plus de 40 % du PIB de la zone non OCDE sur la période 1994-2008.


Graphique 1.8. **Parts dans le commerce de marchandises, 1970-2011**

Exportations plus importations, en pourcentage du commerce mondial



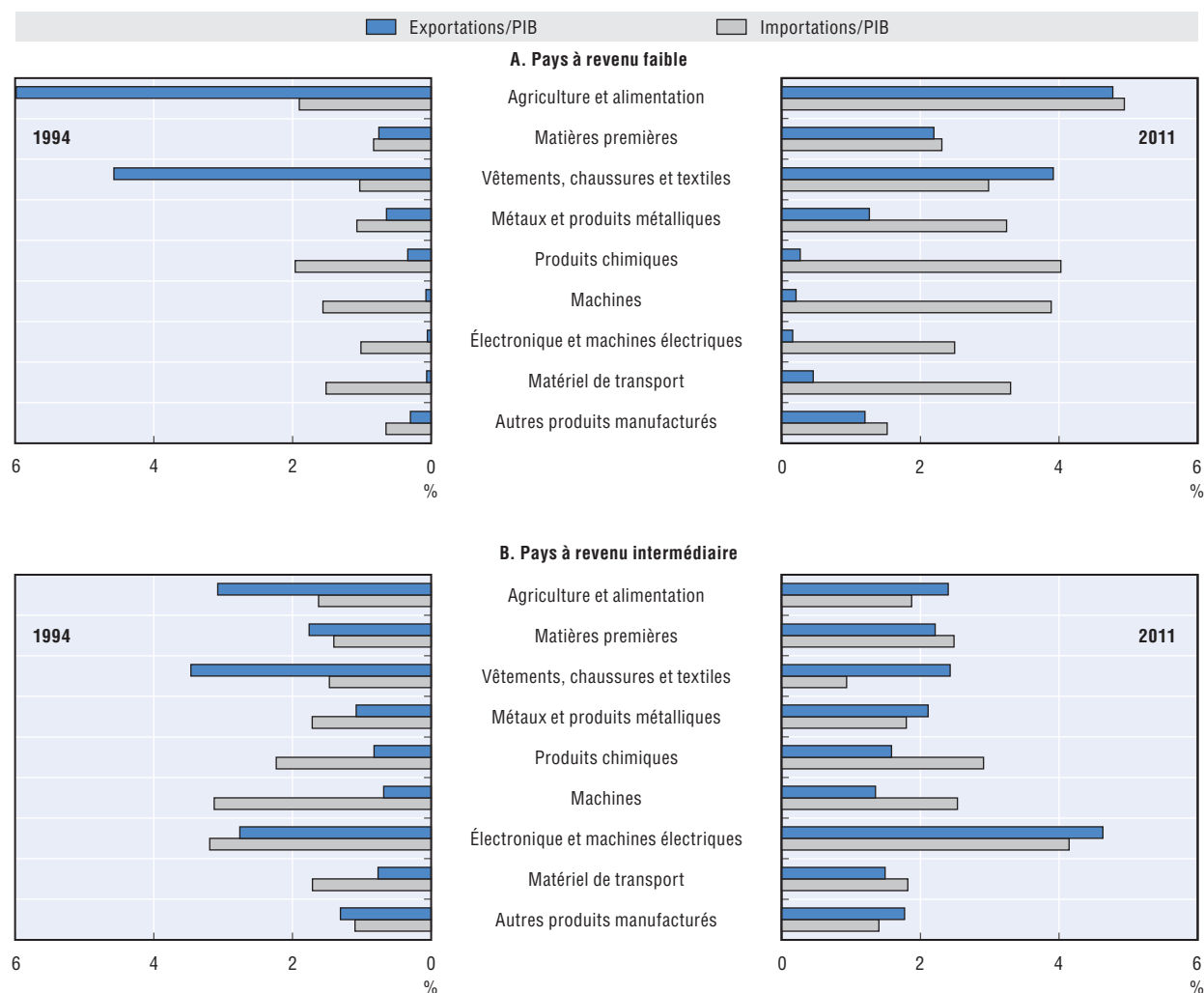
Note : La part des économies en transition n'apparaît pas dans le graphique.

Source : CNUCED (2012), UnctadStat (base de données), <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959170>

- La mutation du commerce mondial se caractérise par l'essor des flux commerciaux Sud-Sud (et Nord-Sud). Entre 1994 et 2011, les exportations des pays à revenu faible et intermédiaire vers les pays de la même catégorie sont passées de 18 à 32 % du total des exportations de ces pays ; les importations des pays à revenu faible et intermédiaire depuis les pays de la même catégorie sont passées de 17 à 38 % du total des importations de ces pays sur cette même période.

La croissance des échanges en provenance des économies en développement est associée au reflux des coûts des transactions et du transport, à l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et à des réformes commerciales unilatérales. Si le commerce Sud-Sud a connu un tel essor au cours des dernières décennies, c'est notamment en raison de l'élargissement des réseaux de production mondiaux multi-niveaux (Hanson, 2012). Une grande partie de l'augmentation récente du commerce semble être le résultat de la délocalisation (*off-shoring*), l'activité manufacturière étant fragmentée entre les pays par des entreprises désireuses d'exploiter les avantages comparatifs en termes de coûts<sup>4</sup>. Outre la baisse des coûts de transaction et l'expansion des réseaux de production planétaires qui tirent le commerce mondial, le rôle accru des économies émergentes contribue à une spécialisation internationale beaucoup plus fine qu'à l'époque de la prédominance des échanges Nord-Nord. Ce constat met en évidence le rendement de l'avantage comparatif dans le cadre du basculement de la richesse (Hanson, 2012) : les pays à revenu faible affichent des exportations (nettes) relativement importantes dans les secteurs à forte intensité de ressources ou de main-d'œuvre (par exemple l'agriculture, les matières premières, l'habillement et les chaussures), et elles ont accentué leurs excédents d'importations dans les autres secteurs au cours des décennies passées (graphique 1.9A). Dans le même temps, un certain nombre de pays à revenu intermédiaire, en particulier de grands pays, sont devenus exportateurs nets de produits électroniques, ont revu à la baisse leurs exportations du secteur primaire et sont restés importateurs nets dans les secteurs à forte intensité capitalistique (graphique 1.9B).

Graphique 1.9. **Ventilation sectorielle des échanges**

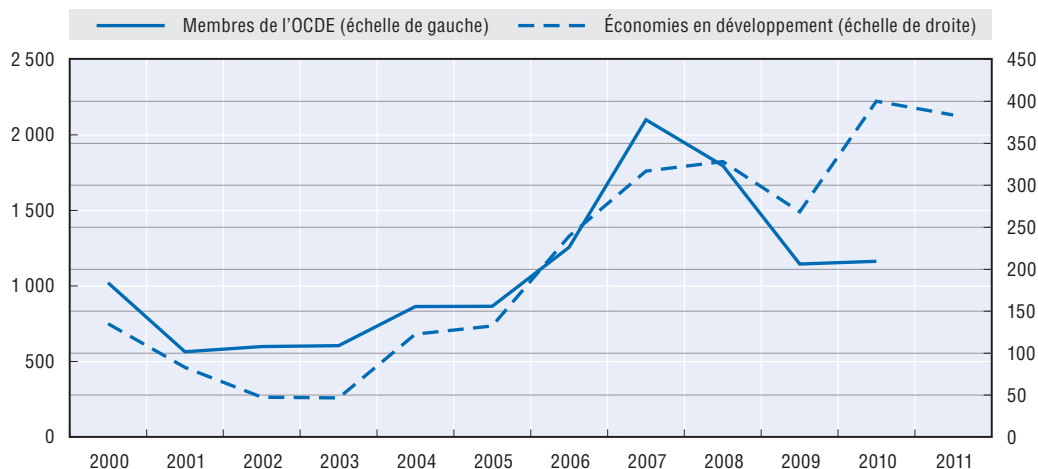
Source : Calculs des auteurs à partir de UNcomtrade (2012), *Base de données des statistiques sur le commerce des produits de base des Nations Unies*, <http://comtrade.un.org/db/default.aspx> ; et Hanson, G.H. (2012), « The Rise of Middle Kingdoms: Emerging Economies in Global Trade », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26(2), American Economic Association, printemps, pp. 41-64.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959189>


L'IDE constitue un vecteur essentiel pour la constitution de réseaux de production mondiaux et s'opère habituellement surtout dans le sens Nord-Sud ; d'ailleurs, l'IDE en provenance des pays de l'OCDE et en direction des pays en développement a fait un bond pendant les années 2000 (graphique 1.10). Comme le commerce, les flux d'IDE progressent également plus vite que le PIB mondial, et augmentent donc en proportion de ce dernier. Cependant, si cette évolution est aujourd'hui largement attestée, on est moins conscient de l'essor de l'IDE en provenance des économies émergentes. Sur la période 1994-2008, l'IDE sortant en proportion du PIB est passé de 0,2 à 1 % du PIB dans les pays à revenu intermédiaire, rattrapant lentement les 3,8 % du PIB représenté par l'IDE en provenance des pays à haut revenu en 2008<sup>5</sup>.

Les pays en développement sont déjà à l'origine d'une grande partie de l'épargne mondiale et pourraient ainsi devenir une source croissante d'IDE dans d'autres pays en développement. Ils détiennent en tout 1 800 milliards USD d'IDE à l'étranger, dont

Graphique 1.10. **Entrées d'investissement direct étranger par région, 2000-11**  
En milliards USD, aux prix et taux de change courants



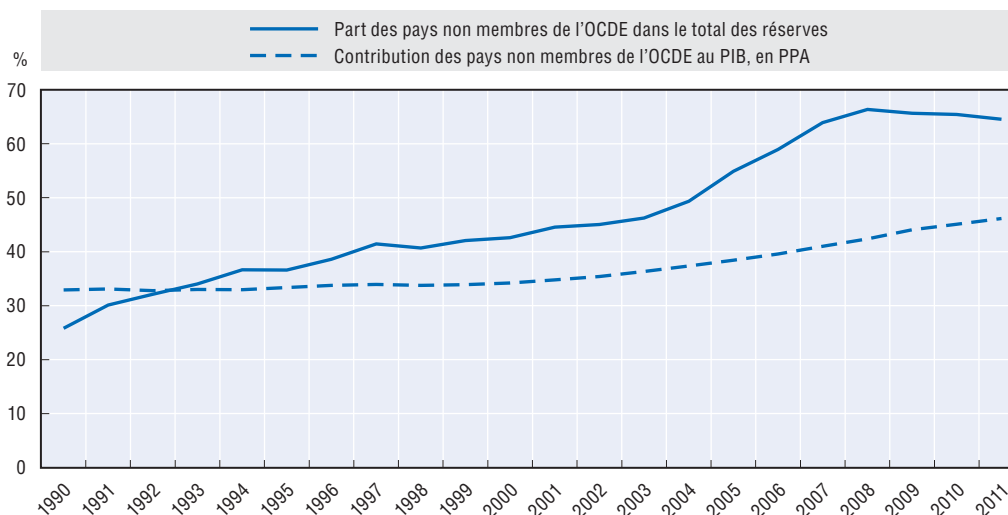
Source : OCDE (2012c), *Globalisation – Foreign Direct Investment Statistics* (base de données), <http://stats.oecd.org/> ; et CNUCED (2012), *UnctadStat* (base de données), <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959208>

850 milliards USD réalisés par le Brésil, la Chine, l'Inde et la Fédération de Russie (Kharas et Rogerson, 2012). À l'heure actuelle, la majeure partie de cette épargne (via les fonds souverains et les réserves de change) est acheminée vers les pays avancés et les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Cependant, l'équilibre des opportunités évoluera progressivement en fonction des rendements corrigés du risque, ce qui favorisera à long terme les pays enregistrant une croissance rapide et dont la population vieillit moins vite.

Au-delà de ses définitions en termes de stocks et de flux, les dimensions géopolitiques du basculement de la richesse font aujourd'hui l'objet d'une grande attention (OCDE, 2010). La réactivation du G20 (qui avait été créé à la suite de la crise financière asiatique des années 90), destiné à constituer le principal forum mondial pour la politique économique, la modernisation des modalités d'inclusion, de représentation et d'expression des pays au sein des organisations internationales (comme les institutions de Bretton Woods), et le poids politique accru des grandes économies émergentes, en particulier, montrent à quel point la situation géopolitique de ces dernières a évolué à l'échelle mondiale. S'agissant de la gouvernance monétaire internationale, il est de plus en plus envisageable que le RMB, et peut-être les monnaies d'autres pays émergents, devienne une monnaie de réserve aux côtés des grandes monnaies de la zone OCDE (Reisen, 2009). Dans la politique du commerce multilatéral, le basculement de la richesse se traduit par un accroissement du pouvoir de négociation. Enfin, l'importance grandissante de certaines économies non membres de l'OCDE pourrait entraîner l'acceptation d'un paradigme intellectuel différent présidant aux accords collectifs internationaux et une moindre conformité, dans les faits, à des normes définies et imposées par les économies avancées, ne serait-ce que dans l'architecture mondiale de l'aide (Mahbubani, 2008).

Les nouveaux modèles d'investissement infléchissent les équilibres politiques. On peut observer que de nombreux pays disposant depuis peu d'abondantes liquidités ont des régimes politiques différents de ceux qui dominaient autrefois l'investissement international (Röller et Véron, 2008). Le graphique 1.11 montre que certaines économies

Graphique 1.11. **Basculement de la répartition du pouvoir économique mondial, 1990-2011**

Source : Calculs des auteurs à partir de Banque mondiale (2012a), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator> ; Röller, L.H. et N. Véron (2008), « Safe and Sound: An EU Approach to Sovereign Investment », *Bruegel Policy Brief*, n° 2008/8, Bruxelles, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959227>

non membres de l'OCDE non seulement représentent une part croissante du PIB mondial, mais étoffent aussi leurs gisements pour les investissements à venir en dégagant des excédents de leur balance courante.

## Le basculement de la richesse change de nature et représente une opportunité d'évolution

Amorcé par la montée en puissance des économies émergentes, le processus de basculement de la richesse engendre de plus en plus d'opportunités de développement. À l'échelle mondiale, son impact est positif pour les économies en développement en termes de croissance et de recul de la pauvreté, bien que certaines économies pâtissent d'une concurrence de plus en plus âpre, notamment de la part de la Chine. Le rééquilibrage de la Chine et d'autres grandes économies émergentes produirait des effets de grande ampleur et offrirait des opportunités de développement évolutives.

### **Le basculement de la richesse stimule le développement mondial et, à l'échelle mondiale, il représente une opportunité plutôt qu'un risque**

Au-delà du cas de la Chine et des géants émergents, la multiplication des liens Sud-Sud génèrent des opportunités pour les flux commerciaux et financiers ainsi que pour les échanges de savoir. Par exemple, la Chine est devenue un partenaire commercial de premier plan pas uniquement pour les pays développés et d'autres économies asiatiques, mais aussi pour l'Amérique latine et l'Afrique, déplaçant l'axe du commerce mondial vers l'Est. Plus généralement, les liens commerciaux Sud-Sud se sont intensifiés au cours des deux dernières décennies grâce au creusement des différentiels entre les économies développées et en développement et au bond de la spécialisation et du partage intrarégionaux de la production. Pendant que le commerce mondial connaissait presque un quadruplement, les échanges Sud-Sud étaient eux multipliés par plus de dix. En 2011, les pays en développement totalisaient environ 41 % du commerce mondial, et les flux Sud-Sud



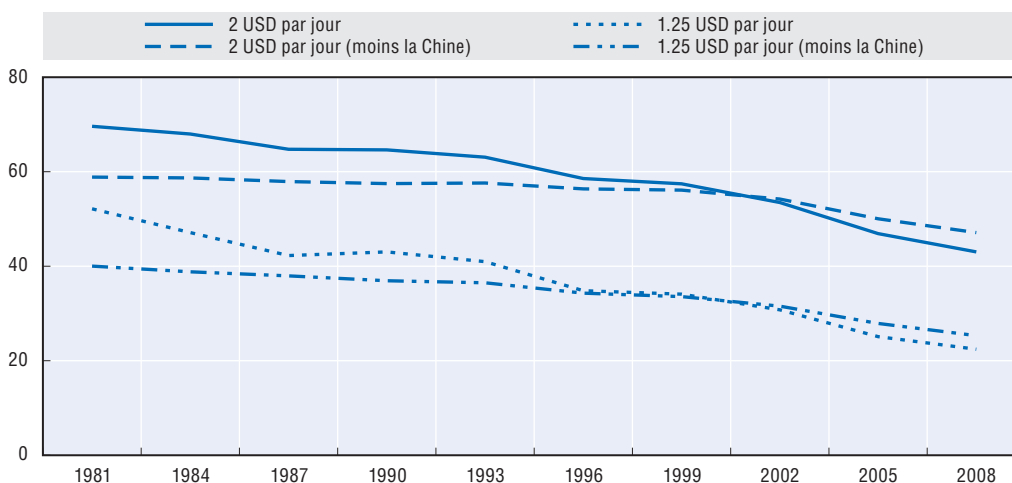
comptaient pour environ la moitié du total. Autre exemple, les économies émergentes sont de plus en plus souvent à la fois destinataires de l'IDE et investisseurs à l'étranger. Elles ont absorbé plus de la moitié des entrées d'IDE mondiales en 2010, contre moins de 20 % en 2000, et la moitié des 20 premières économies destinataires de l'IDE en 2010 étaient des économies émergentes. Les sorties d'IDE depuis les économies émergentes ont par ailleurs représenté 29 % des sorties d'IDE à l'échelle mondiale (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement [CNUCED] 2011).

Bien que l'on lise souvent le contraire, les bonnes performances de croissance des pays à revenu faible et intermédiaire dans les années 2000 peuvent dans une large mesure être portées au crédit de la croissance chinoise ; en d'autres termes, le récent développement et la croissance des pays émergents sont, dans une certaine mesure, liés à la croissance de la Chine. Les données montrent que les pays pauvres, dotés ou non de ressources pétrolières, ont changé de moteur de croissance pendant les années 2000, délaissant le G7 au profit de la Chine (voir par exemple Garroway et al., 2012)<sup>6</sup>.


La prospérité grandissante de bon nombre de régions du monde en développement offre une gigantesque opportunité pour la lutte contre la pauvreté. En effet, la croissance du PIB en elle-même n'est pas d'une grande utilité si elle ne permet pas de faire reculer la pauvreté (graphique 1.12). Si la proportion des personnes extrêmement pauvres (qui ont moins de 1.25 USD par jour pour vivre) est passée de 52 % à 22 % sur la période 1981-2008, le nombre des personnes vivant avec moins de 2 USD par jour n'a commencé à se tasser qu'à partir des années 2000, au moment du basculement de la richesse. Sur la période 1981-2008, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté a décliné de 650 millions, pour s'établir à 1.29 milliard, alors que la planète avait gagné plus de 2 milliards d'habitants sur ces trois décennies. La majeure partie du recul de la pauvreté à l'échelle planétaire est intervenue en Chine, où le nombre de personnes extrêmement pauvres a diminué d'un demi-milliard. Cependant, le graphique 1.12 montre clairement que, même si l'on exclut la Chine de l'équation, l'éradication de la pauvreté extrême (et moins extrême) s'est accélérée au cours de la dernière décennie. Si l'on tient compte des

**Graphique 1.12. Taux de pauvreté du monde en développement, 1981-2008**

Indice d'incidence de la pauvreté (pourcentage en dessous du seuil de pauvreté)



Source : Banque mondiale (2012b), PovcalNet (base de données), <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959246>

données sur les liens de croissance évoqués ci-dessus, il est juste d'affirmer que la Chine a contribué à faire reculer la pauvreté, non seulement sur son territoire, mais aussi à l'échelle mondiale.

S'intéressant aux flux commerciaux, le chapitre 2 expose en détail la thèse selon laquelle le basculement de la richesse constitue davantage une opportunité qu'un défi. L'édition 2011 des *Perspectives économiques en Afrique* (PEA, 2011) montre également que la coopération économique entre l'Afrique et ses partenaires non membres de l'OCDE ne fait pas intervenir que la Chine et tend de moins en moins à se résumer à une simple quête des matières premières. D'ailleurs, si l'essor des « partenaires émergents » de l'Afrique a été, dans une large mesure, interprété comme une course pour la possession des ressources africaines, on a assisté dans les années 2000 à une augmentation remarquable des exportations de produits manufacturés depuis l'Afrique subsaharienne vers la Chine et d'autres économies émergentes. De même, l'IDE des pays émergents en direction des pays africains non pétroliers a progressé (en proportion de leurs PIB respectifs, cet IDE n'était pas inférieur à celui dont ont bénéficié les producteurs de pétrole et de matières premières) ; en revanche, les importations des pays de l'OCDE en provenance de l'Afrique sont restées axées sur le pétrole, de même que les flux d'IDE depuis l'OCDE vers l'Afrique.

Les partenaires émergents, et pas uniquement la Chine, semblent s'intéresser davantage à l'infrastructure et aux autres goulets d'étranglement structurels entravant la croissance. Outre le commerce, les nouveaux partenaires stimulent les secteurs et les mécanismes de financement récents. La Chine, l'Inde et le Brésil, en particulier, offrent des modalités inédites pour le financement du développement. Ces acteurs émergents brouillent les frontières traditionnelles entre investissement et aide, entre commerce et aide ainsi qu'entre participation du secteur privé et participation du secteur public (Dahman Saidi et Wolf, 2011). Leur diversité constitue une opportunité pour l'Afrique, car ils offrent des sources de financement plus étendues, un savoir-faire, une technologie et une formation plus appropriées, une infrastructure rapide et à faible coût ainsi que des médicaments génériques, des machines et des biens de consommation à bon marché. La Chine dispose d'un avantage comparatif perçu dans la construction de l'infrastructure, l'Inde dans les médicaments génériques à bon marché ainsi que dans les compétences et les services et le Brésil dans l'aide à l'agriculture et l'agro-alimentaire. Les économies émergentes offrent des opportunités nouvelles à l'Afrique, et c'est d'ailleurs ainsi qu'elles sont le plus souvent perçues, comme en témoigne une enquête réalisée par les experts et les autorités auprès des parties prenantes dans 40 des 51 pays couverts par les PEA. Ces données contrastent avec le point de vue de certains économistes, qui décrivent les autres pays pauvres comme des « marchés émergents victimes » de la politique de change de la Chine (voir, par exemple, Subramanian, 2010), ou qui affirment que « la politique de taux de change chinoise a pour effet... de casser le[ur]s principaux moteurs de croissance » de ces régions (voir par exemple Rodrik, 2010). Un certain nombre d'économistes craignent en effet que les pays d'Afrique subsaharienne, en particulier, ne soient propulsés en avant que sous l'effet de la demande croissante des autres pays, et surtout de la Chine, pour leurs ressources naturelles, au détriment de leur compétitivité.

### **Du « basculement de la richesse I » au « basculement de la richesse II »**

Plus de 30 ans après le début de l'intégration des géants asiatiques dans l'économie mondiale, il est impératif de faire la distinction entre les effets de l'entrée de la Chine et de l'Inde sur les marchés mondiaux (« basculement de la richesse I ») des effets sur le

développement des pays à revenu faible qui se concrétiseraient si ces pays étaient capables de préserver leur taux de croissance supérieur (« basculement de la richesse II »). Les effets sur le développement s'exercent principalement via les marchés mondiaux des matières premières et les réseaux de production manufacturière intra-asiatiques, les volumes d'échanges et d'investissements qui y sont associés, ainsi que les effets indirects sur les revenus découlant des variations des prix relatifs (termes de l'échange et salaires relatifs). Les effets mondiaux de second ordre résultent du recyclage de l'excédent courant chinois et des effets connexes des taux de change et des taux d'intérêt. On peut raisonnablement affirmer que le basculement de la richesse II ira de pair avec un rééquilibrage de la situation en Chine, laquelle produira des biens plus sophistiqués et consommera davantage que dans le passé.

**Le basculement de la richesse I** englobait l'ouverture de la Chine et de l'Inde aux marchés mondiaux, qui a réellement commencé à se faire sentir à partir des années 90. Cet événement exceptionnel a intégré 2 milliards de personnes, soit 40 % de la population active de la planète, dans l'économie de marché mondiale. L'ouverture économique de la Chine et sa base manufacturière ont permis de créer des réseaux internationaux d'échanges, de production et d'investissement, surtout avec l'Asie, tandis que sa croissance, largement tirée par les matières premières, engendrait un « complexe Chine/matières premières », principalement avec l'Afrique, l'Amérique latine et certains exportateurs de matières premières de l'OCDE. L'impact sur les pays en développement a été bien plus profond que ne le laissent penser les flux commerciaux effectifs, car la hausse des cours des matières premières a également induit d'immenses gains au niveau des termes de l'échange et d'importantes appréciations des taux de change en termes réels, même pour les pays dont les exportations sont relativement peu orientées vers la Chine.

L'ouverture commerciale de la Chine et de l'Inde a augmenté la proportion des travailleurs possédant une instruction élémentaire dans la population active et a abaissé le ratio terres/main-d'œuvre mondial moyen. Les dotations relatives des autres pays ont donc évolué dans la direction opposée, ce qui a eu tendance à éloigner leur avantage comparatif des activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre (Wood et Mayer, 2012). L'entrée de la Chine sur les marchés mondiaux, surtout après son adhésion à l'OMC, a stimulé les prix des matières premières par rapport à ceux des produits manufacturés, et particulièrement à ceux des produits manufacturés n'intégrant que des compétences élémentaires (Jankowska et al., 2012). Si elles engrangent les bénéfices de la demande chinoise, en forte croissance, pour leurs exportations de matières premières, les économies fondées sur les ressources peuvent, dans le même temps, pâtir de l'appréciation des taux de change, de la hausse des coûts du travail, de l'érosion de la compétitivité des activités manufacturières et d'autres difficultés engendrées par l'essor des matières premières. D'ailleurs, les bonds les plus importants des taux de change effectifs réels observés pendant les années 2000 (2000-11) sont intervenus dans les pays qui ont tiré le plus grand bénéfice de l'économie chinoise, si ce n'est par des liens commerciaux directs, du moins par l'amélioration de leurs termes de l'échange (c'est par exemple le cas du Chili, de la Colombie, du Nigéria ou du Pérou).

La hausse du cours des matières premières a eu pour contrepartie la baisse du prix des produits manufacturés ne nécessitant que des compétences élémentaires, démontrant l'effet du théorème Stolper-Samuelson<sup>7</sup> produit lorsque plus de 2 milliards de personnes peu qualifiées sont entrées en même temps dans l'économie mondiale, ce qui s'est traduit par des difficultés, mais aussi par des opportunités. La menace sur la compétitivité induite

par la Chine, en particulier, a conduit un grand nombre d'observateurs à craindre que la Chine ne désindustrialise les autres pays en développement, craintes qui ont été confirmées dans certains pays semi-industrialisés tels que le Mexique, la Thaïlande et l'Afrique du Sud, tandis que la majorité des pays à revenu faible et intermédiaire voyaient leur croissance progresser, tirée par le moteur chinois<sup>8</sup>. Cependant, il est difficile de distinguer l'effet d'éviction produit par la Chine des conséquences de la faible capacité de certains pays à revenu intermédiaire, souvent situés en Amérique latine, à amorcer une transformation structurelle de nature à relancer leur productivité. L'Asie émergente, en revanche, offre quelques exemples de transformations productives vertueuses. Ces transformations sont en partie liées au développement des chaînes de production manufacturières en Asie, étroitement dépendantes de l'essor du commerce intrarégional asiatique, déjà florissant, à la faveur de la délocalisation des activités manufacturières depuis les économies plus développées d'Asie de l'Est. Le Japon, le Taipei chinois et la Corée ont été les principaux moteurs de cette délocalisation. Pendant ce temps, la Chine se trouve au cœur du commerce intrarégional asiatique, puisque l'on estime que 56 % des exportations de l'Asie vers la Chine en 2011 ont été utilisées pour être transformées et réexportées vers d'autres marchés, le reste ayant répondu à la demande finale en Chine (Citigroup, 2012).

De manière générale, la Chine exerce un impact positif sur la croissance des pays en développement, quelle que soit la dimension du pays. Les pays tant à revenu faible qu'intermédiaire en bénéficient, de même que (c'était prévisible) les producteurs de pétrole et de matières premières, mais c'est aussi le cas des pays non pétroliers (tableau 1.1). Si le « complexe Chine/matières premières » explique aisément l'effet positif sur la croissance des pays dotés de matières premières, on peut supposer que c'est le commerce intrarégional le long de la chaîne de valeur en Asie qui est à l'origine des résultats positifs pour les pays non pétroliers.

Tableau 1.1. **Les liens grandissants entre le monde en développement et la Chine**

Variation du taux de croissance associée à une variation de 1 % du taux de croissance chinois

	Pays à revenu faible	Pays à revenu intermédiaire	Pays non pétroliers	Pays producteurs de matières premières
Avant 2000	-0.26 <sup>1</sup>	+0.02	+0.22 <sup>1</sup>	-0.30 <sup>1</sup>
Après 2000	+0.60 <sup>1</sup>	+0.64 <sup>1</sup>	+0.42 <sup>1</sup>	+0.94
<b>Total</b>	<b>+0.34<sup>1</sup></b>	<b>+0.66<sup>1</sup></b>	<b>+0.66<sup>1</sup></b>	<b>+0.64<sup>1</sup></b>

Notes : On quantifie l'impact de la croissance de la Chine sur ces quatre catégories de pays à l'aide d'un modèle à effets fixes, qui permet d'analyser une section transversale de pays en développement sur la durée.

1. Indique une significativité de 99 %.

Source : Garroway et al. (2012), « The Renminbi and Poor-Country Growth », *World Economy*, vol. 35, pp. 273-294.

**Le basculement de la richesse II** fait référence à un processus de longue durée de croissance plus soutenue et durable qui s'amorce dans les économies émergentes densément peuplées et lors duquel ces dernières continuent d'accumuler des compétences, du capital et des technologies modernes, donnent naissance à une classe moyenne, passent (dans le cas de la Chine, en particulier) d'une croissance tirée par les investissements à une croissance davantage stimulée par la consommation, et exportent des produits et des services de plus en plus sophistiqués. Si les économies émergentes parviennent à devenir des économies avancées, leur réussite devrait améliorer les opportunités d'exportation pour

les pays en développement restants, ce qui peut accélérer la croissance mondiale. Si les pays s'enrichissent, ils connaîtront une croissance démographique caractérisée par une baisse de la fécondité et du ratio de dépendance des enfants. Si les différentiels de croissance démographique entre les économies en développement et avancées sont restreints, le développement économique s'accélère au fil du temps. Tant les envois de fonds des migrants que l'aide des pays riches aux pays pauvres peuvent favoriser ce processus. Si la Chine et l'Inde s'enrichissent et si leur population pauvre reçoit sa juste part de cette nouvelle richesse, plus de 2 milliards de personnes supplémentaires vivront dans des pays qui importent des biens à forte intensité de main-d'œuvre et 2 milliards de personnes en moins vivront dans des pays qui les exportent, ce qui créera des opportunités pour d'autres pays, qui pourront occuper cette niche. Au départ, leur ouverture (en particulier celle de la Chine) a peut-être porté préjudice à certains pays en développement à court terme, mais leur croissance soutenue pourrait améliorer les perspectives à long terme des pays en développement à revenu faible (Chamon et Kremer, 2009).

Les pays à croissance rapide ont tendance à afficher une structure d'échanges assez dynamique. Si les facteurs sont accumulés à des taux différentiels, la composition de la production peut évoluer assez rapidement. Le théorème de Rybczynski<sup>9</sup> suggère que, si l'on table sur une croissance rapide de l'éducation et des compétences productives en Chine, sa production à forte intensité de compétences devrait augmenter plus que proportionnellement (voir également Woo, 2012). Contrairement aux pays à revenu faible qui ne sont plus en concurrence directe avec la Chine, les pays avancés et à revenu intermédiaire exportateurs de produits manufacturés sont, eux, des concurrents directs de la Chine pour les exportations de biens manufacturés. Les prix moyens des exportations chinoises (valeurs unitaires) exercent une substantielle pression à la baisse sur les prix pratiqués par ces pays ; en revanche, les données attestant d'une concurrence sur les prix entre la Chine et les pays à revenu faible sont de plus en plus rares. L'effet de concurrence sur les prix exercé par les exportations chinoises sur les produits des pays à revenu faible sur les marchés des États-Unis, de l'Union européenne (UE) et du Japon s'est tassé sur la période 1989-2006 (Fu et al., 2012), ce qui suggère que, pour les pays à revenu faible, la concurrence exercée par la Chine est lentement en train de se détourner des prix pour peser sur des facteurs tels que la qualité et la variété.

Si la Chine continue de converger vers les niveaux de revenu par habitant des pays à revenu élevé, soit l'augmentation des salaires réels soit l'appréciation de la monnaie chinoise en termes réels continuera d'accélérer le rythme de la modernisation structurelle chinoise, ce qui devrait encore atténuer les pressions sur les prix des biens à faible intensité de compétences et sur les pays à revenu faible. Parallèlement, du fait de ses progrès technologiques, l'impact sur les prix ne devrait plus se faire sentir sur les pays à revenu intermédiaire mais sur les pays à revenu élevé. La prospérité en Chine et dans d'autres grandes économies émergentes améliorera les opportunités d'exportation pour les autres pays en développement, ce qui peut accélérer la croissance mondiale, qui sera favorisée par une transition démographique caractérisée par un recul de la fécondité et du ratio de dépendance des enfants (Chamon et Kremer, 2009). Le tableau 1.2 synthétise certains effets possibles sur le développement mondial résultant du passage du basculement de la richesse I au basculement de la richesse II.

Tandis que, pendant le basculement de la richesse I, les pays du G7 ont cédé leur rôle de moteur de la croissance à la Chine, le rééquilibrage mondial induit par le tassement de l'excédent commercial chinois et par la transition d'une croissance tirée par l'investissement à

Tableau 1.2. **L'impact sur le développement mondial : de l'entrée dans l'économie mondiale aux effets soutenus sur la croissance**

Voie de transmission de l'impact	BR I : effets de l'entrée	BR I : impact sur les PRF + PRI	BR II : processus en cours	BR II : impact sur les PRF + PRI
Moteur de croissance	Du G7 à la Chine	Accélération de la croissance dans les PRF et les PRI, pétroliers et non pétroliers	Rééquilibrage partiel du rôle de moteur de la croissance	Plus grande diversité des clients commerciaux, tandis que les effets de spécialisation initiaux s'atténuent
Demande agrégée	Tirée par les investissements	Stimulation des importations de matières premières et de biens à forte intensité de compétences	Augmentation de la part de la consommation, moins d'investissement <sup>1</sup>	Stimule les importations de biens à faible intensité de compétences, neutre pour les importations de biens à forte intensité de compétences, impact structurel sur la demande de matières premières (le minerai de fer et le cuivre en pâtissent ; stagnation/hausse des prix des produits agricoles alimentaires)
Offre de facteurs	Baisse du ratio terres/main-d'œuvre ; baisse du ratio compétences/main-d'œuvre	Amélioration des TdÉ pour les matières premières et les biens à forte intensité de compétences Baisse des TdÉ pour les produits manufacturés à faible intensité de compétences	Hausse progressive du ratio compétences/main-d'œuvre Stagnation du ratio terres/main-d'œuvre	Amélioration des TdÉ pour les produits manufacturés à faible intensité de compétences avec nouvel équilibre offre/demande Baisse des TdÉ pour les produits manufacturés à forte intensité de compétences et de technologie

Notes : BR : basculement de la richesse ; TdÉ : termes de l'échange ; PRF : pays à revenu faible ; PRI : pays à revenu intermédiaire.

1. Ne prend pas en compte l'accélération possible des tendances de l'urbanisation dans les autres pays en développement, qui pourrait nécessiter des investissements dans ces pays.

une croissance tirée par la consommation devrait s'accompagner d'un rééquilibrage partiel du rôle de moteur de la croissance pour les pays en développement. On assistera alors à un retour des pays de l'OCDE et à une montée en puissance de pays à revenu intermédiaire autres que la Chine. Cette évolution devrait favoriser la diversité des partenaires commerciaux des pays pauvres et atténuer les effets d'hyperspécialisation constatés pendant le basculement de la richesse I. Le passage d'une croissance tirée par l'investissement à une croissance alimentée par la consommation produira un impact sur les prix des matières premières, et les prix des métaux industriels (acier, cuivre, zinc) ralentiront à mesure que le rythme de la première phase d'urbanisation et d'industrialisation de la Chine se tassera. Les gagnants de cette transformation seront les matières premières (comme le palladium et le café) qui sont fortement liées à la progression des niveaux de vie et à l'évolution des goûts des consommateurs, ou aux secteurs industriels qui surperformeront, comme celui des véhicules, des énergies renouvelables et des investissements énergétiques (Barclays, 2012). Selon les projections, le ratio compétences/main-d'œuvre devrait augmenter progressivement à mesure que la Chine s'approchera du tournant de Lewis (Huang et Jiang, 2010), et les pressions salariales commenceront à se traduire par un renchérissement des biens à faible intensité de compétences, tandis que l'évolution de l'équilibre entre l'offre et la demande exercera des tensions sur les prix des biens à forte intensité de compétences et de technologie.

La consommation de la « classe moyenne » en progression rapide dans les pays émergents constituera un autre moteur durable de la croissance (Kharas, 2010). À l'horizon 2025, les « classes moyennes », actuellement en pleine éclosion dans les pays en développement dynamiques, occuperont une place dominante dans la demande mondiale de la plupart des biens et services. Selon les projections, si l'on prend pour valeur de

référence 10-100 USD par jour en PPA, la part des pays en développement dans les « classes moyennes » mondiales, qui représenteront un peu moins de 4 milliards de personnes en 2025 (contre 2 milliards aujourd'hui), devrait passer de 55 à 78 %, et leur part dans les dépenses de 35 à 60 % (tableau 1.3). Le centre de gravité de la consommation mondiale est en train de se déplacer rapidement vers l'Est. D'ici 2025, il se situera au niveau de l'Inde centrale, avec de forts effets de traction s'exerçant depuis l'Asie du Sud-Est, ainsi que depuis la Chine et l'Inde elle-même. Des tendances démographiques favorables (en dehors de la Chine) poussent les pays en développement à croître plus vite que les pays développés, alors qu'ils se trouvent encore au début de leur transition démographique. Les tendances démographiques mondiales sont en train d'infléchir inexorablement la répartition de l'activité économique mondiale. On peut s'attendre à une accélération de la croissance mondiale car la part des économies en croissance rapide a désormais atteint près de la moitié de la production totale, tandis que la part des pays à croissance lente s'est comprimée<sup>10</sup>. Bien que plus pauvre que la Chine, l'Inde se caractérise par une « classe moyenne » nombreuse qui pourrait devancer la Chine à l'horizon 2020 (Kharas, 2010), même s'il est probable que l'Inde restera encore nettement plus pauvre que la Chine à cette date-là. En Inde, la part du revenu des ménages dans le PIB est bien supérieure, si bien que la « classe moyenne » y est plus étendue, compte tenu de son niveau de revenu. Sachant que l'Inde a le potentiel de croître à un rythme alerte dans les années à venir, sa « classe moyenne » émergente s'étoffera et consolidera sa croissance.

Tableau 1.3. **Dépenses des « classes moyennes » mondiales, 2010-25**  
Total mondial et parts en pourcentage du total mondial

	2010	2025
Total mondial, en milliers de milliards USD, corrigé en PPA	21.9	40.2
<b>Parts en % du total mondial</b>		
Amérique du Nord et Europe	64	41
Asie-Pacifique	24	45
Amérique centrale et du Sud	8	8
Moyen-Orient et Afrique du Nord	3	3
Afrique subsaharienne	1	1

Source : Kharas, H. (2010), « The Emerging Middle Class in Developing Countries », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 285, Éditions OCDE, Paris, janvier ; actualisé dans Kharas, H. et A. Rogerson (2012), *Horizon 2025: Creative Destruction in the Aid Industry*, Overseas Development Institute, Londres, juillet.

Si la croissance est plus lente et davantage tirée par les consommateurs en Chine et s'inscrit dans le contexte d'un processus de rééquilibrage, des changements structurels seront perceptibles dans les pays à revenu intermédiaire (Citigroup, 2012). La diminution de la part des investissements dans le PIB chinois et la montée en puissance des « classes moyennes » dans les économies émergentes seront favorables aux biens et aux services caractérisés par une forte élasticité par rapport au revenu, tels que le tourisme, l'automobile et les énergies vertes (la loi de Engel montre que les dépenses absolues consacrées aux biens caractérisés par une faible élasticité par rapport au revenu ne reculent pas forcément, et que c'est simplement leur part dans les dépenses totales qui se tasse). Les nouveaux modèles de demande détermineront à leur tour l'évolution future des prix des matières premières : l'aluminium et le palladium, massivement utilisés dans l'industrie automobile et l'infrastructure électrique, devraient se porter mieux que le cuivre, le minerai de fer et le zinc, qui sont les métaux les plus mis à contribution dans le

bâtiment et la formation brute de capital fixe. C'est pour des métaux tels que l'aluminium, le cuivre, le nickel, le zinc, le fer et l'étain que la dépendance vis-à-vis de la conjoncture (c'est-à-dire l'élasticité de la demande par rapport à la croissance du PIB réel, et donc, par extension, à la croissance du PIB chinois) est la plus élevée. Les gros exportateurs de métaux vers la Chine, tels que la Zambie et le Chili, pourraient pâtir du repli des importations et de la baisse des prix découlant de l'arrivée à saturation du processus d'urbanisation et d'industrialisation alimenté par les investissements en Chine<sup>11</sup>.

Après 15 années pendant lesquelles la Chine a abandonné son statut de fournisseur de pièces et de composants pour les pays développés pour endosser celui de principale base de production pour les fournisseurs dans d'autres pays<sup>12</sup>, on peut raisonnablement s'attendre à une relocalisation relative, si ce n'est absolue, des facteurs. En effet, ces derniers devraient quitter la Chine car l'avantage sur les coûts salariaux dans l'industrie manufacturière chinoise est progressivement en train de s'éroder du fait d'une appréciation des taux de change effectifs réels (que ce soit via l'inflation salariale, l'appréciation nominale de la monnaie ou une combinaison des deux) et d'un renchérissement d'autres facteurs (immobilier, capitaux, eau et énergie). Quels sont les pays qui pourraient en bénéficier ? L'analyse effectuée par Citigroup (2012) établit un lien entre l'indice de performance logistique 2012 de la Banque mondiale et les coûts unitaires de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier par comparaison avec la Chine. D'après cette analyse, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et le Viet Nam sont bien placés pour s'arroger une part des réseaux de production fragmentés qui pourraient quitter la Chine. Sachant que d'autres régions en développement enregistrent des performances moins favorables, l'intégration régionale de l'Asie devrait s'intensifier dans le secteur manufacturier.

### **Le basculement de la richesse est-il durable ou est-ce simplement un phénomène éphémère cantonné à la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle ?**

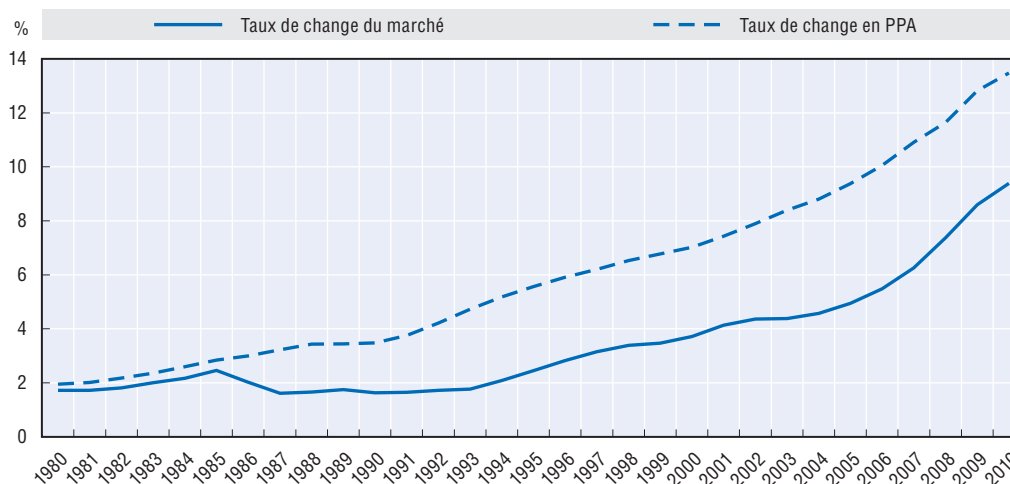

Dans la mesure où la croissance de la zone OCDE devrait se maintenir à un niveau faible ou modéré dans un avenir proche, pour répondre à cette question, il faut savoir si la Chine continuera à surperformer en termes de croissance ou, à défaut, si d'autres pays à revenu intermédiaire très peuplés prendraient le relais. La progression de la part des économies non membres de l'OCDE en pourcentage du PIB mondial (présentée au graphique 1.7), qu'elle soit mesurée aux taux de change du marché ou corrigés en PPA, doit jusqu'ici être dans une large mesure portée au crédit de la Chine (graphique 1.13). C'est la raison pour laquelle le centre de gravité de l'économie mondiale se déplace vers l'Est (Quah, 2011) et, jusqu'ici, même une grande économie en croissance rapide telle que l'Inde ne joue qu'un rôle mineur comparée à la Chine (graphique 1.14). Pour que le centre de gravité de l'économie mondiale se déplace vers le Sud, il faut que l'exemple de la Chine (totalisant à l'heure actuelle 19.2 % de la population mondiale) soit reproduit par des pays très peuplés comme l'Inde (17.3 %), l'Indonésie (3.4 %), le Brésil (2.7 %), le Pakistan (2.6 %), le Nigéria (2.3 %) et le Bangladesh (2.0 %).

Peut-être parce qu'elles ont tendance à sous-estimer les externalités de réseau positives associées aux stocks de capital accrus qui ont permis de bâtir le secteur productif en Asie, les théories économiques courantes peinent à expliquer les performances exceptionnelles de l'Asie et les désignent sous le terme de « miracle asiatique ». Par conséquent, la fin de ce miracle a été annoncée à maintes reprises. Si, au cours des 30 dernières années, la croissance de la Chine a fait l'objet de nombreuses prévisions

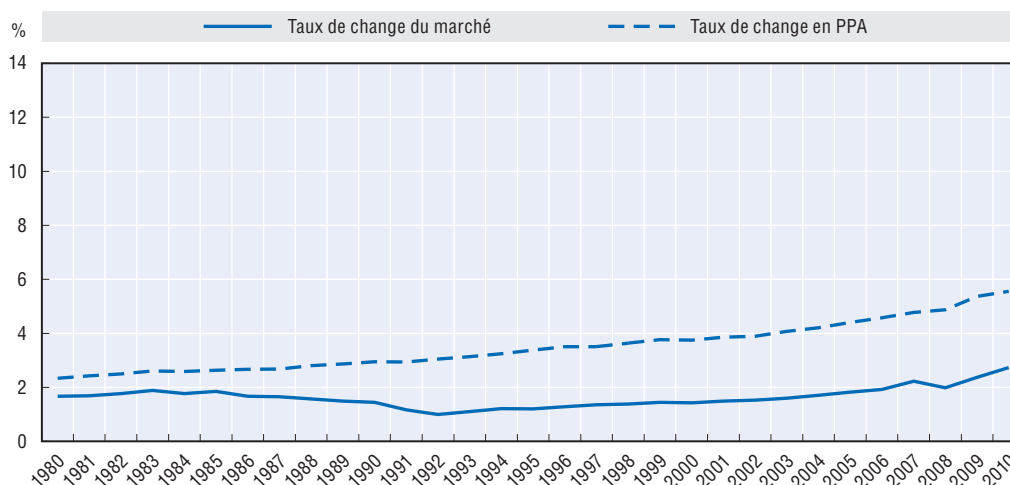



Graphique 1.13. **Part de la Chine dans le PIB mondial, 1980-2010**

Aux taux de change du marché et corrigés en PPA

Source : FMI (2011), *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2011, Fonds monétaire international, Washington, DC.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959265>Graphique 1.14. **Part de l'Inde dans le PIB mondial, 1980-2010**

Aux taux de change du marché et corrigés en PPA

Source : FMI (2011), *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2011, Fonds monétaire international, Washington, DC.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959284>

négligentes qui se sont finalement révélées infondées<sup>13</sup>, on observe aujourd'hui quatre grands obstacles économiques, sociaux ou environnementaux<sup>14</sup> à une croissance soutenue en Chine et dans d'autres grandes économies émergentes.

Le passage de la croissance tirée par les investissements à la croissance tirée par la consommation, associée à un recul de l'excédent commercial, soulève une première interrogation. La capacité de la Chine et d'autres économies asiatiques à poursuivre leur stratégie de croissance pourrait de plus en plus être compromise par le refus d'autres économies (émergentes et développées) de voir leur déficit commercial avec la Chine se creuser de plus en plus (Rodrik, 2011a). En outre, les déséquilibres mondiaux pourraient introduire des externalités négatives, en comprimant excessivement les taux d'intérêt et

en favorisant la formation de bulles (Aizenman, 2009 ; Levy Yeyati, 2010). On peut craindre qu'une décennie de croissance stable en Chine et dans d'autres économies émergentes ne cède la place à une période de cycles expansion-récession volatils. Le Japon des années 70 et la Corée des années 90 constituent des antécédents historiques de ce type d'évolution.

Une deuxième préoccupation importante porte sur ce que l'on appelle depuis peu le piège du revenu intermédiaire. En l'espèce, la croissance rapide des économies émergentes pourrait ralentir et ces économies pourraient se retrouver piégées au niveau de revenu intermédiaire. C'est ce qui est arrivé dans le passé à de nombreux pays arabes et latino-américains, et plus récemment à la Malaisie et à la Thaïlande. Des données récentes suggèrent que les économies à croissance rapide accusent un net ralentissement lorsque leur revenu par habitant atteint environ 17 000 USD en PPA aux prix constants de 2005 (Eichengreen et al., 2011). À ce niveau de revenu, on observe que les taux de croissance diminuent d'au moins 2 points de pourcentage. La Chine devrait atteindre ce niveau de revenu en 2015 ou peu après. Outre les préoccupations suscitées par une dépendance résiduelle censément excessive vis-à-vis de l'activité de la zone OCDE, en phase de ralentissement, les facteurs ayant massivement alimenté la forte croissance des économies émergentes pourraient s'affaiblir (à savoir le clivage entre zones rurales et urbaines, le dividende démographique ou le rattrapage de la frontière technologique). D'ailleurs, la croissance dans un certain nombre d'économies convergentes reposait pour l'essentiel sur une expansion telle que celle théorisée par Gerschenkron et Lewis, c'est-à-dire une accumulation de facteurs et les mouvements au sein de l'économie duale (offre abondante de main-d'œuvre venue du secteur de subsistance, augmentation de l'intensité capitalistique, réallocation au sein de l'économie duale). Il est possible que ces modèles de croissance soient appelés à prendre fin lorsque les économies font des gains d'efficacité, améliorent leurs compétences et disposent d'un mix de production non traditionnel diversifié.

Troisièmement, des problèmes sociaux grandissants sont associés au creusement des inégalités de revenus et à la nécessité de répondre aux attentes croissantes des citoyens concernant le niveau de vie et l'accès à l'opportunité (OCDE, 2012a). Il n'est pas rare qu'une transformation économique profonde et rapide aggrave les inégalités ainsi que l'exclusion et les tensions sociales. Si la pauvreté absolue (c'est-à-dire la part de la population vivant avec moins de 1.25 USD en PPA par jour) a reculé dans nombre d'économies émergentes durant ces dernières décennies, le nombre de personnes vivant dans une pauvreté relative a bien souvent stagné, voire progressé<sup>15</sup>. Ainsi, le niveau de vie absolu des pauvres a peut-être augmenté, mais le nombre de personnes vivant dans la pauvreté relative a progressé au cours des deux dernières décennies. Cette progression de la pauvreté relative suscite un certain nombre de préoccupations, en particulier pour la stabilité. En effet, dans les économies à croissance rapide, les citoyens revoient en général leurs attentes à la hausse concernant leur niveau de vie actuel et à venir, car ils aspirent à profiter d'une part des bienfaits de la croissance. Pour les gouvernements, il est risqué d'ignorer les attentes des nouvelles « classes moyennes » ou de sous-estimer la capacité de ces dernières à se mobiliser et à exercer des pressions. Dans un tel contexte, le renforcement de la cohésion sociale devient un objectif de politique publique de premier plan. Qui plus est, les revenus de ces nouvelles « classes moyennes » sont souvent erratiques, et les systèmes de protection sociale ne couvrent pas toujours une proportion significative d'entre elles, faute d'être suffisamment développés ou parce que les travailleurs restent dans le secteur informel. Les membres de ces classes moyennes sont donc exposés à un risque non

négligeable de déclassement social lorsqu'ils sont malades, perdent leur emploi ou partent en retraite. Il est également possible que ces incertitudes pèsent sur le niveau de la demande intérieure, et donc sur les perspectives de croissance.

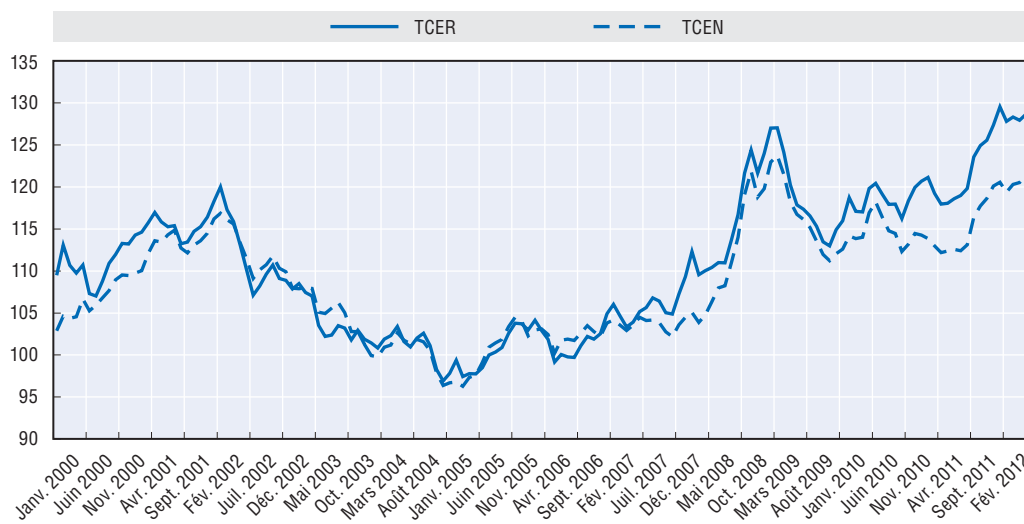
Quatrièmement, des défis environnementaux se dessinent aussi de plus en plus précisément à l'horizon. La dégradation persistante de l'environnement entraîne un risque de dommage irréversible qui compromet la poursuite de l'augmentation des niveaux de vie. Les autorités reconnaissent de plus en plus que certaines des stratégies de développement fructueuses jusqu'ici pourraient se révéler intenables à plus long terme (par exemple le modèle de croissance à forte intensité énergétique et tiré par les exportations de l'Asean, voir OCDE, 2011). Elles s'attachent donc de plus en plus à élaborer de nouvelles stratégies de développement susceptibles de renforcer la durabilité environnementale de la croissance.

Les deux premières préoccupations, d'ordre économique, méritent d'être étudiées de plus près<sup>16</sup>. L'excédent courant de la Chine sur les deux dernières décennies peut aisément s'expliquer par les déterminants de l'épargne structurelle. On a en particulier souligné le rôle de l'augmentation de l'épargne des entreprises résultant d'une réallocation au sein du secteur manufacturier depuis les entreprises à faible productivité aux entités à forte productivité (voir, par exemple, Song et al., 2011). La hausse de l'épargne des ménages chinois peut, de son côté, être attribuée aux déséquilibres entre les sexes (Wei, 2010). L'épargne des ménages et des entreprises a financé, au-delà des investissements extérieurs, un ratio investissement/PIB qui a atteint 50 %. Ces niveaux extrêmes d'accumulation du capital sont appelés à disparaître sous l'effet du recul de l'efficacité des dépenses d'investissement en Chine, de la baisse du rendement du capital et de l'évolution de la dynamique sur le marché du travail chinois (hausse des salaires et baisse de la rentabilité des entreprises). La progression de la consommation intérieure de la « classe moyenne » en plein essor (pour de plus amples détails, voir plus loin) et les mesures telles que la libéralisation des intérêts, ainsi que les réformes des prix et des retraites, seront associées pour les ménages chinois à une augmentation du revenu disponible et à une moindre incitation à épargner.

De plus, d'amples appréciations de la monnaie ont un impact sur la balance courante (et peuvent donc engendrer une diminution de l'excédent courant chinois) et, dans les pays en développement, elles peuvent dans le même temps légèrement freiner la croissance, comme le montrent les données relatives aux 50 dernières années (Kappler et al., 2012). En réalité, l'excédent commercial de la Chine a culminé en mars 2009 et accuse depuis un tassement substantiel, particulièrement en pourcentage du PIB chinois, en progression. Ce rééquilibrage est également le résultat de la récente appréciation du taux de change pondéré des échanges de la Chine, surtout après correction des différentiels d'inflation avec les partenaires commerciaux du pays (graphique 1.15). Principalement du fait de différentiels d'inflation positifs avec ses partenaires commerciaux, la monnaie chinoise s'est appréciée de 18 % par rapport à celles de ses partenaires<sup>17</sup> depuis 2008.

L'intensification de la dépendance de la planète vis-à-vis de la Chine ces dernières années laisse à penser que la poursuite du rééquilibrage de l'économie chinoise produira des conséquences très perceptibles pour de nombreuses économies émergentes et en développement. Pour déterminer s'il faut craindre la menace d'une Chine à la croissance plus lente et davantage tirée par les consommateurs, il faudra dans une large mesure savoir si ce rééquilibrage sera bénéfique (davantage de consommation) ou non (moins d'investissement). Un rééquilibrage moins bénéfique s'accompagnerait certainement

Graphique 1.15. **Indice du taux de change effectif du renminbi chinois, 2000-12**  
2005 = 100



Notes : Une augmentation signifie une appréciation.

Les TCEN (taux de change effectifs nominaux) et TCER (taux de change effectifs réels) sont fondés sur les indices de cours de change effectif de la Banque des règlements internationaux (BRI), pondérés à partir des échanges commerciaux pour 58 économies.

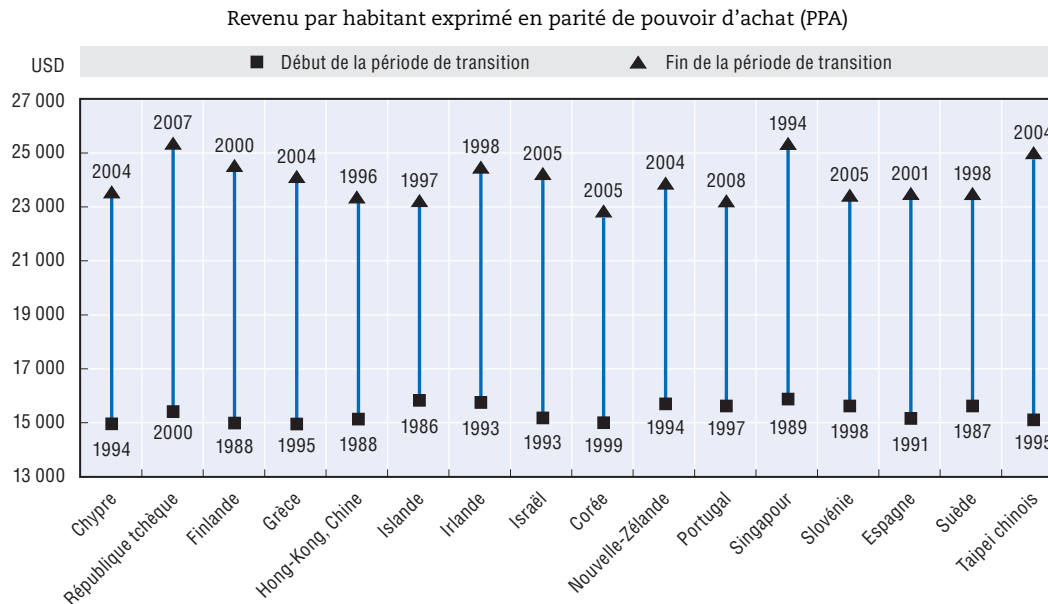
Source : BRI (2012), *Indices de cours de change effectif de la Banque des règlements internationaux* (base de données), [www.bis.org/statistics/eer/index.htm](http://www.bis.org/statistics/eer/index.htm).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959303>

d'une croissance moins vive, et pourrait renfermer un certain nombre de menaces pour les marchés émergents, en particulier. Les problèmes potentiels pourraient revêtir trois formes : i) menaces pour les exportateurs de matières premières qui ne seront pas avantagés par le ralentissement de la croissance de la demande chinoise de matières premières et par l'évolution de la composition de cette demande ; ii) menaces pour les pays qui sont les perdants de l'intégration verticale de la Chine, lors de laquelle la Chine remplace des facteurs acquis à l'étranger par la production de ses propres facteurs ; et iii) menaces pour un ensemble plus vaste de pays importateurs de matières premières s'il apparaît que la croissance plus lente et plus équilibrée de la Chine produit des effets négatifs sur l'appétit pour le risque à l'échelle planétaire, ce qui inverserait la dynamique de la dette et la macrodynamique endogènes favorables dans ces pays (Citigroup, 2012).

Le risque que la Chine soit prise dans le piège du revenu intermédiaire et que sa croissance recule, entraînant avec elle d'autres économies émergentes à revenu intermédiaire dont la croissance est de plus en plus tributaire de la Chine depuis une décennie, constitue une autre préoccupation non cyclique de taille. Toutefois, on constate en étudiant les données qu'il n'est pas rare que les pays s'échappent depuis peu du piège du revenu moyen. Le graphique 1.16 présente des données pour toutes les économies avancées (selon la définition énoncée dans les *Perspectives de l'économie mondiale 2011* du Fonds monétaire international [FMI]) qui sont passées du statut d'économie à revenu intermédiaire à celui de pays avancé depuis 1980. Le seuil de la transition est défini selon Foxley et Sosso (2011) : les pays dont le revenu par habitant exprimé en PPA (parité de pouvoir d'achat) et était inférieur à 15 000 USD en 1980 qui atteignent le revenu par habitant du dernier pays classé dans cette catégorie par le FMI, à savoir le Portugal, lequel enregistrait un revenu par habitant de 23 000 USD en 2008. Le tableau présente

Graphique 1.16. **Transition du stade d'économie à revenu intermédiaire à celui d'économie avancée**



Source : Reisen, H. (2011), « Ways round the middle-income trap », 7 novembre, disponible à l'adresse <http://shiftingwealth.blogspot.in/2011/11/ways-round-middle-income-trap.html>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959322>

16 économies qui ont réussi à sortir du piège du revenu intermédiaire au cours des trente dernières années, mais aucun d'entre eux n'est situé en Amérique latine ou au Moyen-Orient. La plupart de ces pays sont européens et/ou membres de l'OCDE (aujourd'hui). La période de transition et le rythme de cette transition varient considérablement entre ces 16 pays, et s'échelonnent respectivement de 5 à 11 ans et de 3.6 % à 9.5 % par an. Selon les estimations du FMI, la Chine va franchir le seuil de transition d'environ 15 000 USD en PPA par habitant en 2015 ou 2016. Malgré la nécessité de passer progressivement à un nouveau modèle de croissance, la Chine a encore assez d'élan pour poursuivre sa trajectoire, bien qu'à un rythme plus lent. Selon les données présentées au graphique 1.16, on pourrait déduire que la Chine entrera dans la catégorie des pays avancés telle que définie par le FMI entre 2020 et 2027.

La convergence des revenus et la consommation des « classes moyennes » des pays émergents constituent deux piliers fondamentaux pour la réorientation de l'économie mondiale vers l'Est et le Sud pendant les décennies à venir. Le niveau relativement faible du revenu par habitant dans les pays fortement peuplés tels que la Chine, l'Inde, l'Indonésie ou le Bangladesh, ainsi que la montée en puissance des « classes moyennes » dans ces pays donnent des raisons d'être optimistes quant à la poursuite de cette reconfiguration dans un avenir proche. Malgré des statistiques de croissance impressionnantes à long terme, la Chine demeure au stade des économies à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, selon la définition de la Banque mondiale. Et, compte tenu des profondes disparités régionales dans ce pays, les provinces à revenu faible pourraient bien entrer dans la catégorie des provinces à haut revenu avant que le pays ne se heurte à la barrière interdisant l'accès à la catégorie des économies à haut revenu. Ces arguments valent encore plus pour l'Inde, laquelle,

contrairement à la Chine, profitera au cours des décennies à venir d'une démographie favorable, avec une moindre dépendance des enfants et donc une épargne intérieure plus abondante, qui permettra de maintenir des niveaux d'investissement élevés.

Une étude réalisée par Citigroup, qui a analysé les probables sources futures de croissance économique mondiale entre 2010 et 2050, énonce des conclusions optimistes à propos de nombreuses économies en développement très peuplées (Buitter et Rahbari, 2011). Dans l'optique de déterminer les moteurs de la croissance mondiale (aussi appelés 3G en anglais, pour *global growth generators*), cette étude se fonde sur une moyenne pondérée de six facteurs de croissance jugés importants par la littérature spécialisée. Ces six éléments sont des mesures : i) de l'épargne/investissement intérieurs ; ii) des perspectives démographiques ; iii) de la santé ; iv) de l'éducation ; v) de la qualité des institutions et de la gouvernance ; et vi) de l'ouverture aux échanges et aux investissements. Outre la Chine et l'Inde, la liste des pays 3G comprend le Bangladesh, l'Égypte, l'Indonésie, l'Iraq, la Mongolie, le Nigéria, les Philippines, le Sri Lanka et le Viet Nam<sup>18</sup>. Selon les prévisions, l'Asie et l'Afrique en développement devraient être les régions à la croissance la plus rapide, essentiellement du fait d'une baisse du ratio de dépendance des enfants (avant que la dépendance des personnes âgées ne devienne un fardeau) et de la bêta-convergence. Cet optimisme se fonde toutefois sur l'hypothèse, posée par les auteurs, selon laquelle de nombreuses économies émergentes se seront ouvertes aux échanges et aux investissements étrangers, et auront dépassé le niveau de seuil critique pour la qualité institutionnelle et la stabilité politique.

Cependant, le rapport de Citigroup sur les 3G ne tente pas d'expliquer pourquoi il a existé des trappes à pauvreté qui ont empêché les pays jeunes et pauvres de rattraper les autres dans le passé, à l'exception des dix dernières années, lorsqu'une liquidité exceptionnelle, des déséquilibres mondiaux intenable et la croissance chinoise ont tiré vers le haut la plupart des économies en développement et émergentes. Le travail des enfants, une fécondité obstinément élevée, l'analphabétisme, la servitude pour dettes, l'érosion des sols, la délinquance lucrative et les conflits dans les économies vivant de la rente procurée par les ressources ne sont que quelques exemples de facteurs formant le cercle vicieux de la pauvreté persistante. L'absence de cohésion sociale et le creusement des inégalités dans les économies émergentes, souvent liés à une croissance exceptionnelle au sein d'une économie duale et qui apparaissent selon la courbe décrite par Kuznets, constitueront peut-être les principales pierres d'achoppement pour la production de croissance mondiale. Cependant, après des siècles de pauvreté et de stagnation, la Chine et l'Inde, qui totalisent à elles deux près de 2.5 milliards d'habitants, ont réussi à se placer sur de nouvelles trajectoires prometteuses de croissance et de développement.

Dans le même ordre d'idées, Johansson et al. (2012) élaborent un modèle permettant de calculer des projections de croissance pour l'OCDE et les grandes économies hors OCDE sur les 50 prochaines années, ainsi que les déséquilibres qui en découlent. Ils façonnent leurs scénarios de croissance en fonction des évolutions de l'éducation, des progrès technologiques et du taux de participation de la population active en s'appuyant sur un cadre dans lequel le PIB par habitant de chaque pays devrait converger vers une trajectoire à long terme censée concorder avec les dotations, politiques et institutions du pays en question.

Ces auteurs expliquent que la croissance mondiale sera alimentée par les économies émergentes, et que la croissance des pays du G20 hors OCDE devrait continuer à surpasser celle de l'OCDE, bien que l'écart puisse se réduire au cours des décennies qui viennent. Sur les 50 prochaines années, nous devrions par conséquent assister à des changements de

grande ampleur dans la taille relative des économies mondiales. En particulier, du fait de la croissance rapide de ces pays, le PIB combiné de la Chine et de l'Inde, mesuré en parité de pouvoir d'achat (PPA) de 2005, devrait bientôt dépasser celui des économies du G7 et celui de l'intégralité de la zone OCDE à l'horizon 2060, alors qu'il n'en représente aujourd'hui que le tiers. Bien que le choix des politiques à mettre en œuvre ne fasse pas consensus, on comprend que les gains d'efficacité constitueront le principal moteur de la croissance et qu'il faut adopter des mesures destinées à la pérenniser.

## Conclusion

L'ampleur et les caractéristiques de ce processus peuvent dépendre de ce qui se passera en Chine et dans d'autres grandes économies, ainsi que des politiques intérieures qui seront adoptées. Si la Chine (et d'autres grandes économies à revenu intermédiaire) évitent le piège du revenu intermédiaire et s'enrichissent, cela pourrait engendrer des opportunités de croissance supplémentaires pour les pays pauvres. Le rééquilibrage de la Chine et l'essor de la consommation dans ce pays pourraient permettre à d'autres économies en développement de progresser dans la chaîne mondiale de création de valeur. De plus, si l'on parvient à lever les limitations et les défis structurels que rencontrent les pays à revenu faible et intermédiaire, ces derniers devront mettre en œuvre de profondes réformes. Ils devront notamment adapter leur réseau productif et veiller à susciter une croissance plus inclusive. La politique de développement économique devra alimenter et préserver les taux de croissance soutenus que ces pays ont enregistrés au cours de la décennie passée.

Pendant, l'économie du développement et les données factuelles montrent que toutes les politiques ne conviennent pas à toutes les époques dans tous les pays. Ainsi, Aoki (2011) distingue cinq phases de développement économique et institutionnel (auxquelles on peut attacher des recommandations de politique publique) : malthusien, piloté par l'État, à la Kuznets, fondé sur le capital humain et post-transition démographique. Mais il y a également des différences marquées dans l'amarce, la durée et les formes institutionnelles de ces phases d'une économie à l'autre. Lin (2010) décrit un cadre dans lequel l'étape du développement auquel se trouve un pays a de l'importance. De même, le Forum économique mondial (2012) précise que les moteurs de la croissance dépendent du stade de développement du pays, et que ce sont d'abord l'accumulation de facteurs, puis la priorité à l'efficacité et à la productivité, et enfin, l'innovation lors d'une phase ultérieure. Acemoglu et al. (2006) soulignent que « la distance par rapport à la frontière » compte pour la sélection de la stratégie de croissance appropriée : les pays se trouvant aux premiers stades de développement déploient (dans l'idéal) une stratégie fondée sur l'investissement, qui s'appuie sur les entreprises et les dirigeants existants pour maximiser l'investissement. Il arrive que les économies relativement à la traîne sortent trop tôt de la stratégie fondée sur l'investissement, si bien que certaines mesures telles que la limitation de la concurrence sur le marché des produits ou les subventions à l'investissement, qui encouragent ce type de stratégie, peuvent se révéler bénéfiques<sup>19</sup>.

La crise mondiale qui a pris naissance aux États-Unis a également engendré du scepticisme et incité à la recherche de solutions de remplacement aux paradigmes de la politique publique à l'occidentale. D'ailleurs, si la convergence des revenus après la Seconde Guerre mondiale et jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle était conditionnée par l'adhésion à l'OCDE et au respect des recommandations courantes de l'OCDE<sup>20</sup>, et si les revenus n'ont pas convergé en dehors de la zone euro, le XXI<sup>e</sup> siècle se caractérise jusqu'ici par une convergence des

revenus bien plus marquée en dehors de la zone OCDE qu'à l'intérieur. De plus, Wöfl et al. (2010) estiment que les effets d'une libéralisation rapide des marchés des produits et du travail, ainsi que du commerce et de l'investissement étranger, peuvent être sensiblement atténués en dessous d'un certain seuil de revenu par habitant. Si l'on veut appliquer aux économies émergentes et en développement les mesures de déréglementation et de libéralisation qui ont porté leurs fruits dans les pays riches de l'OCDE, il convient de faire preuve d'une grande prudence afin de ne pas porter atteinte à la croissance durable.

Les perspectives économiques mondiales, qui ne sont peut-être pas aussi riantes qu'avant la crise économique et financière de 2008, créent des opportunités pour les pays en développement à condition que ces derniers suivent une approche stratégique. Les pays doivent faire face à de grandes incertitudes. La capacité des pays en développement à préserver leur croissance et à la transformer en une expansion durable et inclusive dépendra de leur volonté à mettre en œuvre des mesures ciblées et de leur aptitude à le faire.

Les pays émergents et en développement doivent aujourd'hui surmonter des difficultés de plus en plus complexes, qui appellent des politiques publiques intégrées. S'ils veulent créer des emplois et pérenniser leur croissance, les pays en développement doivent augmenter la teneur en savoir de leur production, diversifier et étoffer leurs exportations et renforcer leur base technique et scientifique. Les *Perspectives du développement mondial 2013* analysent comment ces stratégies pourront engendrer les changements structurels nécessaires pour surmonter ces difficultés. Elles examinent les politiques publiques qui visent à faciliter un processus approprié de transformation économique structurelle et étudient la capacité des pays à les mettre en œuvre. Avant de traiter du nouveau rôle de la politique industrielle dans un contexte mondialisé en mutation rapide, ce rapport s'intéresse à l'impact de la Chine sur d'autres économies émergentes et en développement.

## Notes

1. BBVA (2012) indique que la Chine est devenue le premier créancier de la planète, tandis que la majorité des autres économies émergentes restent jusqu'ici des débiteurs nets, bien que l'on s'attende à ce que leur position internationale nette d'investissement soit de moins en moins négative.
2. La Chine reste le premier pays étranger détenteur de titres du Trésor des États-Unis. Pour les dernières données en date concernant les États-Unis, voir [www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfh.txt](http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfh.txt).
3. Cependant, sous l'effet de l'intégration, les composantes cycliques du PIB des différentes catégories de pays semblent beaucoup plus corrélées que pendant les décennies précédentes, ce qui signifie que les chocs dans les pays avancés peuvent produire des impacts significatifs sur les pays en développement.
4. Du fait de cette évolution, il est possible que les flux commerciaux bruts (c'est-à-dire les exportations totales) surestiment les exportations nettes (corrigées des importations intermédiaires), ce qui pourrait impliquer qu'une partie de la récente expansion du commerce Sud-Sud, surtout pour les biens manufacturés, relève simplement d'un artifice statistique (voir, par exemple, Athukorala, 2011).
5. Voir également le chapitre 2 pour une analyse approfondie des sorties d'IDE de la Chine.
6. Cette étude s'intéresse à la relation entre le taux de croissance de la Chine et celui de 115 économies en développement et émergentes sur la période comprise entre 1990 et 2009. Elle fait la différence entre les exportateurs nets de pétrole et de matières premières et les importateurs nets, ainsi qu'entre les pays en développement à revenu faible et à revenu intermédiaire.



7. Le théorème Stolper-Samuelson a été élaboré en 1941. Il indique que, dans des conditions de rendements constants, de concurrence parfaite et d'égalité entre le nombre de facteurs et le nombre de produits, une hausse du *prix relatif* d'un bien entraînera une hausse du rendement du facteur qui est utilisé le plus intensivement pour la production de ce bien, et, inversement, une baisse du rendement de l'autre facteur.
8. Voir, par exemple, Greenaway et al. (2008), Kaplinski et Morris (2008), Lederman et al. (2008).
9. Le théorème de Rybczynski a été élaboré en 1955 et indique que, à prix relatifs des biens constants, une augmentation de la dotation d'un pays dans un facteur de production aboutit à une expansion plus que proportionnelle de la production dans le secteur qui fait une utilisation intensive de ce facteur, et à un recul absolu de la production de l'autre bien.
10. Certes, de nombreuses incertitudes planent sur ce scénario conjuguant consommation et démographie. Il s'agit surtout de savoir si la « classe moyenne » chinoise se développera assez vite pour entretenir une croissance rapide en Chine dans le cas où les exportations commenceraient à décliner. Compte tenu de la répartition inégale des revenus en Chine et de la modeste part actuelle de la « classe moyenne », il n'est pas du tout certain que tel sera le cas.
11. D'autres facteurs, tels que l'éventualité d'une accélération d'autres grands pays en développement, et son impact sur les schémas de la demande mondiale, ne sont pas pris en compte ici. Voir également le chapitre 2.
12. Ce sont surtout les pays de l'Asean qui en ont bénéficié (OCDE, 2013).
13. Voir Krugman (1994) pour un exemple bien connu. Il semble que le succès des économies d'Asie soit considéré comme n'entrant pas dans le champ des théories économiques courantes. Paul Krugman avait « prédit », entre autres : « En 2010, les projections actuelles de la suprématie asiatique... pourraient bien paraître tout aussi stupides que l'ont paru pendant les années Brejnev les prévisions de suprématie industrielle formulées dans les années 60. »
14. S'il existe certes aussi des obstacles d'ordre politique et institutionnels, ils ne sont pas évoqués ici.
15. L'indicateur de la pauvreté relative définit le panier ou niveau de revenu en proportion du niveau de vie moyen ou médian dans une économie donnée (consommation ou revenu).
16. Ce chapitre s'intéresse surtout aux deux premières préoccupations, d'ordre économique. Les problèmes d'ordre social ont été analysés dans l'édition précédente des *Perspectives du développement mondial* (OCDE, 2012a). Pour les problèmes environnementaux, voir, par exemple, OCDE (2011).
17. Comparée au niveau estimé de sous-évaluation du renminbi, cette appréciation n'est pas négligeable. Par exemple, on estimait aussi que le renminbi était sous-évalué d'environ 12 % en 2007, par rapport à la référence de Balassa-Samuelson, qui tient compte des différences de revenu par habitant (Garroway et al., 2012). Toutefois, d'autres estimations aboutissent à des degrés de sous-estimation plus importants.
18. Il convient de noter que certaines économies émergentes de premier plan ne figurent pas dans la liste des 3G établie par Citigroup. Il s'agit de l'Afrique du Sud, du Brésil, du Chili, de la Fédération de Russie, du Mexique ou de la Thaïlande.
19. Cependant, il est possible que ces mesures s'accompagnent de coûts non négligeables à long terme car il est plus probable que la société sera piégée dans la stratégie fondée sur l'investissement et ne converge pas vers la frontière technologique mondiale.
20. Voir les données et l'analyse communiquées par Bénassy-Quéré et al. (2010), chapitre 6.

## Références

- Acemoglu, D., P. Aghion et F. Zilibotti (2006), « Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth », *Journal of the European Economic Association*, vol. 4(1), pp. 37-74.
- Aizenman, J. (2009), « Alternatives to Sizeable Hoarding of International Reserves: Lessons from the Global Liquidity Crisis », VoxEU.org, 30 novembre, [www.voxeu.org/article/hoarding-international-reserves-lessons-crisis](http://www.voxeu.org/article/hoarding-international-reserves-lessons-crisis).
- Aoki, M. (2011), « The Five Phases of Economic Development and Institutional Evolution in China and Japan », *ADBI Working Paper Series*, n° 340, ADB Institute, Tokyo, [www.adbi.org/working-paper/2011/12/30/4836.five.phases.economic.dev.evolution.prc.japan](http://www.adbi.org/working-paper/2011/12/30/4836.five.phases.economic.dev.evolution.prc.japan).

- Athukorala, P.C. (2011), « Production Networks and Trade Patterns in East Asia: Regionalisation or Globalisation? », *Asian Economic Papers*, MIT Press, vol. 10(1), janvier, pp. 65-95.
- BAfD, OCDE, PNUD, CEA-ONU (2011), *Perspectives économiques en Afrique 2011 : L'Afrique et ses partenaires émergents*, Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Programme des Nations Unies pour le Développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2011-fr>.
- Banque mondiale (2012a), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator>.
- Banque mondiale (2012b), *PovcalNet* (base de données), <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>.
- Barclays (2012), « China's Commodity Intensity: the Dragon's Appetite is Changing », *Cross Currents*, 25 avril.
- BBVA (2012), « China is the Only Global Creditor within BBVA EAGLES », Hong-Kong, Chine, 12 février, [www.bbva-research.com/KETD/fbin/mult/EW\\_International\\_Investment\\_Position\\_final\\_version\\_tcm348-286577.pdf?ts=782012](http://www.bbva-research.com/KETD/fbin/mult/EW_International_Investment_Position_final_version_tcm348-286577.pdf?ts=782012).
- Bénassy-Quéré, A., B. Coeuré, P. Jacquet et J. Pisani-Ferry (2009), *Politique économique*, Éditions De Boeck Université, 3<sup>e</sup> édition, chapitre 6.
- BRI (2012), *Indices de cours de change effectif de la Banque des règlements internationaux* (base de données), Banque des règlements internationaux, [www.bis.org/statistics/eer/index.htm](http://www.bis.org/statistics/eer/index.htm).
- Buiter, W. et E. Rahbari (2011), « Global Growth Generators; Moving Beyond Emerging Markets and BRICs », *CEPR Policy Insight*, n° 55, avril, [www.cepr.org.uk/pubs/PolicyInsights/CEPR\\_Policy\\_Insight\\_055.asp](http://www.cepr.org.uk/pubs/PolicyInsights/CEPR_Policy_Insight_055.asp).
- Chamon, M. et M. Kremer (2009), « Economic Transformation, Population Growth and the Long-run World Income Distribution », *Journal of International Economics*, vol. 79, n° 1, septembre, pp. 20-30.
- Citigroup (2012), « China and Emerging Markets: China is about to Rebalance, How Will Emerging Markets be Affected? », *Citi GPS Global Perspectives and Solutions*, 16 juillet.
- CNUCED (2012), *UnctadStat* (base de données), Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>.
- CNUCED (2011), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2011*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève.
- Dahman Saidi, M. et C. Wolf (2011), « Recalibrating Development Cooperation: How Can African Countries Benefit from Emerging Partners? », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 302, juillet, Éditions OCDE, Paris, [www.oecd-ilibrary.org/development/recalibrating-development-co-operation\\_5kg83kvgnz0v-en](http://www.oecd-ilibrary.org/development/recalibrating-development-co-operation_5kg83kvgnz0v-en).
- Dooley, M.P., D. Folkerts-Landau et P. Garber (2003), « An Essay on the Revived Bretton-Woods System », *NBER Working Paper*, n° 9971, National Bureau of Economic Research, Inc., Cambridge, MA, septembre.
- Eichengreen, B. (2008), « The Real Exchange Rate and Economic Growth », *Commission on Growth and Development, Working Paper*, n° 4, Banque mondiale, Washington, DC.
- Eichengreen, B., D. Park et K. Shin (2011), « When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China », *NBER Working Paper*, n° 16919, mars.
- FMI (2011), *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2011, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Forum économique mondial (2012), *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Genève.
- Foxley, A. et F. Sosso (2011), « Making the Transition: From Middle-Income to Advanced Economies », *The Carnegie Papers*, Carnegie Foundation, Washington, DC, [http://carnegieendowment.org/files/making\\_the\\_transition.pdf](http://carnegieendowment.org/files/making_the_transition.pdf).
- Fu, X., R. Kaplinski et J. Zhang (2012), « The Impact of China on Low and Middle Income Countries' Export Prices in 35 Industrial-Country Markets », *World Development*, vol. 40, n° 8, août, pp. 1483-1496, [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X12000629](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X12000629).
- Garroway, C., B. Hacibedel, H. Reisen et E. Turkisch (2012), « The Renminbi and Poor-country Growth », *World Economy*, vol. 35, pp. 273-294.
- Greenaway, D., A. Mahabir et C. Milner (2008), « Has China Displaced Other Asian Countries' Exports? », *China Economic Review*, vol. 19(2), Elsevier, juin, pp. 152-169, <http://ideas.repec.org/a/eee/chieco/v19y2008i2p152-169.html>.

- Hanson, G.H. (2012), « The Rise of Middle Kingdoms: Emerging Economies in Global Trade », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26(2), American Economic Association, printemps, pp. 41-64, <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.26.2.41>.
- Huang, Y. et T. Jiang (2010), « What Does the Lewis Turning Point Mean for China? A Computable General Equilibrium Analysis », *Working Paper*, n° E2010005, China Center for Economic Research, Beijing, mars, <http://en.ccer.edu.cn/download/6827-1.pdf>.
- Jankowska, A., A. Nagengast et J.R. Perea (2012), « The Product Space and the Middle Income Trap: Comparing Asian and Latin American Experiences », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 311, Éditions OCDE, Paris, mai, [www.oecd.org/dev/50249524.pdf](http://www.oecd.org/dev/50249524.pdf).
- Johansson, Å., Y. Guillemette, F. Murtin, D. Turner, G. Nicoletti, C. de la Maisonneuve, P. Bagnoli, G. Bousquet et F. Spinelli (2012), « Horizon 2060 : Perspectives de croissance économique globale à long terme – Un rapport 'Objectif croissance' », *Études de politique économique de l'OCDE*, n° 3, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k8zngscq3kf-fr>.
- Kaplinski, R. et M. Morris (2008), « Do the Asian Drivers Undermine Export-oriented Industrialisation in SSA », *World Development*, vol. 36(2), Elsevier, février, pp. 254-273, <http://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v36y2008i2p254-273.html>.
- Kappler, M., H. Reisen, M. Schularick et E. Turkisch (2012), « The Macroeconomic Effects of Large Exchange Rate Appreciations », *Open Economies Review*, publié en ligne, 30 juin 2012.
- Kharas, H. (2010), « The Emerging Middle Class in Developing Countries », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 285, Éditions OCDE, Paris, janvier, [www.oecd.org/social/poverty-reductionandsocialdevelopment/44457738.pdf](http://www.oecd.org/social/poverty-reductionandsocialdevelopment/44457738.pdf).
- Kharas, H. et A. Rogerson (2012), *Horizon 2025: Creative Destruction in the Aid Industry*, Overseas Development Institute, Londres, juillet.
- Krugman, P. (2000), « Le mythe du miracle asiatique », in *La mondialisation n'est pas coupable*, n° 81, La Découverte Poche/Essais.
- Lane, P.R. et G.M. Milesi-Ferretti (2007), « The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign assets and Liabilities, 1970-2004 », *Journal of International Economics*, vol. 73, novembre, pp. 223-250, [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199607000591](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199607000591).
- Lederman, D., M. Olarreaga et E. Rubiano (2008), « Trade Specialization in Latin America: The Impact of China and India », *Review of World Economics (Weltwirtschaftliches Archiv)*, vol. 144(2), Springer, juillet, pp. 248-271, <http://ideas.repec.org/a/spr/weltar/v144y2008i2p248-271.html>.
- Levy Yeyati, E. (2010), « What Drives Reserve Accumulation (and at what Cost)? », 30 septembre, [www.voxeu.org/article/what-drives-reserve-accumulation-and-what-cost](http://www.voxeu.org/article/what-drives-reserve-accumulation-and-what-cost).
- Lin, J.Y. (2010), *New Structural Economics: a Framework for Rethinking Development*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Mahbubani, Kishore (2008), « The Myth of Western Aid », *D + C (Development + Cooperation)*, vol. 2/2008, [www.dandc.eu/articles/065224/index.en.shtml](http://www.dandc.eu/articles/065224/index.en.shtml).
- OCDE (2013), *Southeast Asian Economic Outlook 2013: With Perspectives on China and India*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/saeo-2013-en>.
- OCDE (2012a), *Perspectives du développement mondial 2012 : La cohésion sociale dans un monde en mutation*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/persp\\_glob\\_dev-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2012-fr).
- OCDE (2012b), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données)*, <http://stats.oecd.org/>.
- OCDE (2012c), *Globalisation – Foreign Direct Investment Statistics (base de données)*, <http://stats.oecd.org/>.
- OCDE (2011), *Southeast Asian Economic Outlook 2011/12*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166882-en>.
- OCDE (2010), *Perspectives du développement mondial 2010 : Le basculement de la richesse*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084742-fr>.
- Pilling, D. (2012), « Forget Grexit, it's Time to Fret about Chindown », 20 juin 2012, [www.ft.com](http://www.ft.com).
- Prasad, E. (2011), « Role Reversal in Global Finance », *Brookings Paper*, Washington, DC, 27 août, [www.brookings.edu/research/papers/2011/08/27-global-finance-prasad](http://www.brookings.edu/research/papers/2011/08/27-global-finance-prasad).
- Quah, D. (2011), « The Global Economy's Shifting Centre of Gravity », *Global Economic Policy*, vol. 2, n° 1, janvier, pp. 3-9, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1758-5899.2010.00066.x/pdf>.

- Reisen, H. (2011), « Ways round the middle income trap », 7 novembre, disponible à l'adresse <http://shiftingwealth.blogspot.in/2011/11/ways-round-middle-income-trap.html>.
- Reisen, H. (2009), « The Next Global Reserve Currency », 20 juin, [www.voxeu.org/article/next-global-reservecurrency](http://www.voxeu.org/article/next-global-reservecurrency).
- Reisen, H. (2008), « Comment reconvertir ressources et revenus : Du bon usage des fonds souverains », *Cahier de politique économique du Centre de développement de l'OCDE*, n° 38, Éditions OCDE, Paris, [www.oecd-ilibrary.org/development/comment-reconvertir-ressources-et-revenus\\_227727501718](http://www.oecd-ilibrary.org/development/comment-reconvertir-ressources-et-revenus_227727501718).
- Reisen, H. et M. Soto (2001), « Which Types of Capital Inflows Foster Developing-Country Growth? », *International Finance*, vol. 4, n° 1, printemps, pp. 1-14.
- Rodrik, D. (2011), « The Future of Economic Convergence », document présenté lors du colloque de Jackson Hole de la Federal Reserve Bank de Kansas City, 25-27 août, [www.kc.frb.org/publicat/sympos/2011/2011.Rodrik.Paper.pdf](http://www.kc.frb.org/publicat/sympos/2011/2011.Rodrik.Paper.pdf).
- Rodrik, D. (2010), « Les pays pauvres face au mercantilisme chinois », Project Syndicate, 9 septembre.
- Rölller, L.H. et N. Véron (2008), « Safe and Sound: An EU Approach to Sovereign Investment », *Bruegel Policy Brief*, n° 2008/8, Bruxelles, novembre, [www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/32-safe-and-sound-an-eu-approach-to-sovereign-investment/](http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/32-safe-and-sound-an-eu-approach-to-sovereign-investment/).
- Smith, A. (1776), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Economica, Paris.
- Song, Z., K. Storesletten et F. Zilibotti (2011), « Growing Like China », *American Economic Review*, vol. 101(1), pp. 196-233, [www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.101.1.196](http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.101.1.196).
- Subramanian, A. (2010), « It is the Poor who Pay for the Weak Renminbi », *Financial Times*, 3 février.
- UNcomtrade (2012), *Base de données des statistiques sur le commerce des produits de base des Nations Unies*, <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.
- Wei, S.J. (2010), « The Mystery of China's Savings », *VoxEu.org*, 6 février, [www.voxeu.org/article/mystery-chinese-savings](http://www.voxeu.org/article/mystery-chinese-savings).
- Wölfl, A., I. Wanner, O. Röhn et G. Nicoletti (2010), « Product Market Regulation: Extending the Analysis Beyond OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 799, Éditions OCDE, Paris, [www.oecd-ilibrary.org/economics/product-market-regulation\\_5km68g3d1xzn-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/product-market-regulation_5km68g3d1xzn-en).
- Woo, J. (2012), « Technological Upgrading in China and India: What Do We Know? », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 308, Éditions OCDE, Paris, janvier, [www.oecd.org/india/Working%20Paper%20308.pdf](http://www.oecd.org/india/Working%20Paper%20308.pdf).
- Wood, A. et J. Mayer (2012), « Has China De-industrialized other Developing Countries? », *Review of World Economics*, vol. 147, pp. 325-350.

## Chapitre 2

# Les voies du basculement de la richesse

*Le basculement de la richesse, principalement sous l'effet de l'émergence de la Chine mais aussi du dynamisme d'autres pays en développement, constitue une puissante force à l'origine de la reconfiguration des relations économiques mondiales. Si l'on veut adopter les bonnes stratégies dans cet environnement en mutation, il est utile de comprendre les voies par lesquelles les pays sont touchés. L'incidence du basculement de la richesse sur les autres pays, via les échanges commerciaux, l'investissement, les flux financiers et le savoir, dépendra de la combinaison des dotations de ces pays et des stratégies qu'ils adoptent pour s'intégrer à l'économie mondiale. Les défis que les pays doivent relever et leur arsenal potentiel d'outils de politique publique sont également tributaires de la combinaison de ces facteurs. Les pays qui possèdent les ressources naturelles indispensables à la Chine voient leurs termes de l'échange, leurs exportations et leur compte courant s'améliorer, mais leur compétitivité est aussi menacée. Les pays qui partagent des chaînes d'approvisionnement avec la Chine profitent d'une demande en hausse constante pour leurs exportations, mais subissent aussi des pressions concurrentielles croissantes à mesure que la Chine diversifie sa production. Les pays en développement exportateurs de services peinent souvent à satisfaire l'immense appétit de la Chine pour les services importés. À moyen terme, l'évolution du modèle de croissance de la Chine fera apparaître de nouveaux défis pour les pays en développement : demande de matières premières moins vive, mais stable, et hausse de la demande de biens de consommation et d'une multiplicité de services.*

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

## Introduction

Le basculement de la richesse remodèle les relations économiques mondiales. L'ouverture de la Chine en 1978, ainsi que la progressive libéralisation économique qui y a fait suite, son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001 et sa trajectoire de croissance robuste, puis le resserrement continu de ses liens avec l'économie mondiale, sont autant de facteurs importants qui façonnent les relations économiques mondiales. La trajectoire de croissance de la Chine est effectivement remarquable, mais elle n'est pas sans précédent. Plusieurs pays, en particulier les cinq autres BRIICS (Afrique du Sud, Brésil, Inde, Indonésie et Fédération de Russie) récemment, les cinq « tigres » (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande) un peu plus tôt, et, si l'on remonte encore dans le temps, les quatre « dragons » (Taïpei chinois ; Hong-Kong, Chine ; Corée et Singapour) ont aussi enregistré des taux de croissance et des avancées remarquables sur la chaîne de valeur. Cependant, étant donné la taille de l'économie chinoise et, partant, l'impact de sa montée en puissance sur le reste du monde, le phénomène de basculement de la richesse, principal thème sous-jacent des *Perspectives du développement mondial*, renvoie essentiellement à la transformation de la Chine. Les « dragons » et les « tigres » ont réussi à changer leurs économies grâce à des politiques bien conçues, mais, du fait de leur taille, leur impact sur le monde ne peut être comparé à celui de la Chine. Plus récemment, quelques autres grands pays en développement sont devenus, aux côtés de la Chine, des moteurs de croissance de l'économie régionale, voire mondiale.

L'essor de la Chine et, dans une moindre mesure, celui d'autres économies émergentes, remodèle les relations économiques mondiales et influe sur les flux d'échanges commerciaux, les flux d'investissements, les flux financiers, les flux technologiques et les flux de savoir en direction et en provenance d'autres pays en développement. Ce chapitre a pour objectif de répartir les pays en développement en catégories en fonction de leurs types de dotation en ressources et leur stratégie de développement et d'examiner comment ces différentes catégories sont affectées par le dynamisme de certaines grandes économies émergentes par ces voies-là. Les catégories de pays étudiées dans ce chapitre sont des économies reposant sur les ressources naturelles, des économies intégrées dans des chaînes de valeur mondiales ou en concurrence avec la Chine dans le secteur des biens manufacturés, et celles qui possèdent un vaste secteur des services. Ce chapitre commence par décrire les différents seuils et les différentes manières de définir les catégories de pays, puis s'intéresse aux conséquences sur ces catégories de pays s'exerçant selon différentes voies. Enfin, il aborde en conclusion les changements qui se produisent en Chine à court et moyen termes et les opportunités que ces changements offrent aux pays en développement.

## Par quelles voies le basculement de la richesse influe-t-il sur d'autres pays en développement ?

Le basculement de la richesse remodèle de plus en plus les flux mondiaux d'échanges commerciaux, d'investissements et plus récemment les flux financiers et de savoir<sup>1</sup>. L'accélération de la croissance économique de la Chine, alimentée essentiellement par les activités manufacturières de transformation et d'assemblage qui tirent parti de la faiblesse des coûts de main-d'œuvre et des économies d'échelle, a fait de ce pays l'atelier de la planète. Cette transformation s'est accompagnée de larges entrées d'investissement direct étranger (IDE) en quête d'opportunités de production à bas coûts ainsi que de flux commerciaux substantiels, composés de l'importation de pièces détachées et de l'exportation de produits finis. La richesse ainsi créée n'a que peu stimulé les importations de biens de consommation, en partie en raison d'un taux d'épargne des ménages élevé et en partie en raison de la faible teneur en importations de la consommation. Ces entrées d'IDE, ainsi que les dépenses publiques d'investissement massives, entraînent une accumulation rapide de capital, en particulier dans le secteur des entreprises, ce qui stimule le taux de croissance potentiel de l'économie. La libéralisation d'autres flux financiers, tels que les investissements de portefeuille en obligations et en actions et les activités de prêts transfrontières, a été plus progressive et certains obstacles freinent toujours la plupart de ces flux.

Les flux croissants d'échanges et d'investissements entraînent également des flux croissants de savoir, via ces biens, ces services et ces technologies. En outre, avec le décollage de l'investissement direct chinois à l'étranger, ces flux sont de plus en plus bidirectionnels. L'internationalisation du renminbi (RMB), ainsi que la convertibilité directe et l'acceptation mutuelle de monnaies bilatérales entre la Chine et d'une dizaine d'économies régionales stimuleront les flux économiques. C'est particulièrement important pour l'accroissement des flux provenant de nouveaux acteurs, car de plus en plus de petites entreprises pourront participer à des activités économiques à l'international sans être freinées par la nécessité d'obtenir des réserves de change à des fins de règlement. Ces voies présentent à la fois des opportunités et des défis non seulement pour les membres de l'OCDE, mais aussi pour les pays en développement qui cherchent à se positionner dans les relations économiques mondiales.

### **Des opportunités et des défis différents selon les caractéristiques des pays**

La manière dont le basculement de la richesse influe sur l'économie d'un pays en développement est en grande partie déterminée par l'orientation économique de ce pays et par la façon dont il conduit ses relations économiques avec le monde extérieur. Les pays qui s'appuient, par exemple, sur la production et l'exportation de ressources naturelles rencontreront probablement des problèmes différents et auront besoin d'une politique différente s'ils veulent tirer tous les avantages de la croissance rapide de la demande chinoise, par comparaison avec les pays qui participent à des chaînes d'approvisionnement mondiales fragmentées et procurent des pièces détachées dont l'assemblage final se fera en Chine. En outre, il existe une différence entre les pays tributaires des ressources naturelles selon que ces pays produisent des produits miniers essentiels à la Chine ou des produits miniers que la Chine peut également produire, mais à un coût supérieur. Dans le même ordre d'idées, parmi les pays intégrés dans les chaînes de valeur mondiales, le degré de concurrence qu'un pays entretient avec la Chine fera également une différence, et ce degré est à son tour étroitement lié à la position de ce pays sur la chaîne de valeur, à sa capacité de diversification, ainsi qu'à sa situation géographique.

La dotation en ressources naturelles ou l'abondance d'autres facteurs de production peut avoir une incidence sur la manière dont le pays s'intègre dans l'économie mondiale, mais les stratégies de développement importent également. L'abondance des ressources naturelles constitue un atout qu'un pays aura du mal à ne pas exploiter, en particulier lorsque la demande pour ces ressources est solide. Pour éviter la malédiction des ressources naturelles et la perte de compétitivité dont elle s'accompagne pour les autres secteurs, il est impératif que le pays dispose d'un cadre institutionnel et de politiques solides. De même, l'abondance d'une main-d'œuvre bon marché constitue une base naturelle pour les industries manufacturières, mais des facteurs complémentaires sont nécessaires pour que ces exportations de produits manufacturés soient compétitives sur les marchés internationaux : une production efficiente, une infrastructure de qualité et une politique macroéconomique stable. Le regroupement des pays selon ces caractéristiques peut apporter un éclairage sur la manière dont le basculement de la richesse influe sur ces pays.

***Les économies fondées sur l'exploitation des ressources naturelles disposent d'un important capital naturel et s'appuient sur leurs exportations***

La dotation en ressources naturelles peut se mesurer de différentes manières. La multiplicité des mesures proposées dans la littérature empirique permet de sélectionner la variable la plus appropriée pour la question étudiée (Boulhol et al., 2008). Le meilleur indicateur de l'abondance des ressources naturelles est l'indicateur du capital naturel élaboré par la Banque mondiale. Cet indicateur correspond à la somme des pâturages, des terres cultivées, des ressources ligneuses, des ressources forestières non ligneuses, des zones protégées et des actifs du sous-sol exprimée en dollars des États-Unis, ou par habitant ou encore en pourcentage de la richesse totale. La richesse totale inclut, quant à elle, en plus du capital naturel, le capital immatériel, le capital produit et les terrains urbains. La dernière année pour laquelle cet indicateur est disponible est 2005.

Les principales autres solutions proposées reposent généralement sur les exportations de produits primaires, car ils sont à même de mieux refléter la dépendance économique vis-à-vis des ressources naturelles (contrairement à l'abondance). L'indicateur le plus couramment utilisé est le ratio des exportations primaires brutes sur le produit intérieur brut (PIB) (Sachs et Warner, 1995), mais des variantes existent également : part des exportations primaires dans les exportations totales, exportations primaires divisées par la main-d'œuvre totale (Lederman et Maloney, 2003) ou part des exportations de produits miniers dans les exportations de marchandises (Davis, 1995). Cependant, les mesures reposant sur les exportations présentent deux grandes limitations : la première est une représentation erronée du stock de ressources naturelles pour certains pays et la deuxième est l'endogénéité. Par exemple, les exportations primaires brutes en pourcentage du PIB ont tendance à gonfler artificiellement l'importance de la dotation en ressources dans les pays de taille relativement restreinte affichant des taux d'importations et d'exportations élevés. Une mesure reposant sur le ratio des exportations de produits primaires sur le total des exportations est moins exposée à ce type de distorsion. À l'inverse, le ratio des exportations sur le PIB a tendance à sous-estimer la part sous-jacente des ressources naturelles dans des pays dont la dotation est relativement abondante, mais dont la consommation intérieure a tendance à être, elle aussi, plutôt intense. En outre, l'abondance des ressources ne transparait pas forcément dans les exportations de ressources naturelles. Par exemple, l'abondance d'énergie peut davantage transparaitre

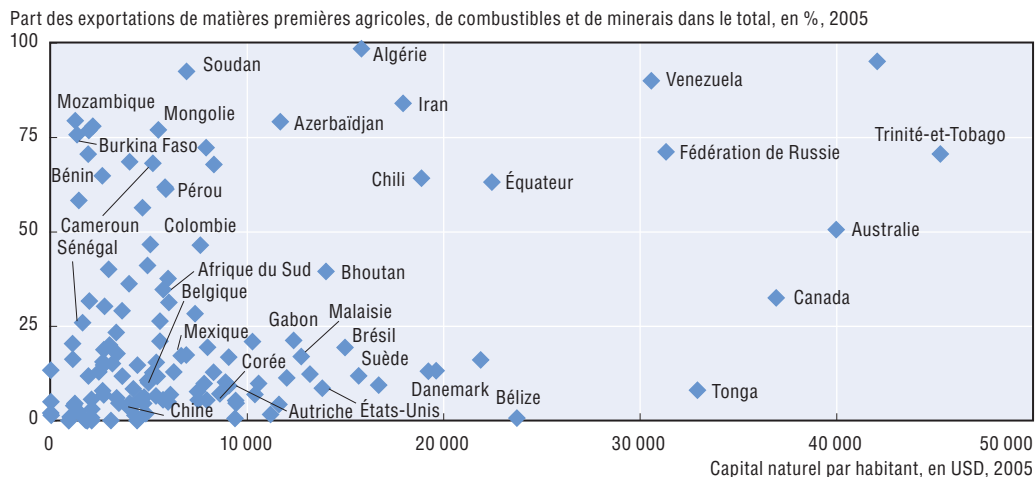


dans une part élevée d'exportations à forte intensité énergétique que dans les exportations d'énergie. Toutes les mesures reposant sur les exportations posent le problème de la causalité inverse : les pays à faible revenu ont tendance à exporter davantage de produits primaires en pourcentage du PIB, voire encore davantage par rapport à leurs exportations totales, indépendamment de leurs véritables dotations en ressources.

Pour rendre compte de l'incidence de la Chine sur les économies reposant sur l'exploitation des ressources naturelles, on considère que la part des exportations de ressources naturelles dans les exportations de marchandises constitue l'indicateur le plus approprié. Nonobstant le problème de causalité inverse, qui a tendance à être important dans le cas des pays à faible revenu, cette mesure reflète davantage la dépendance économique que la simple abondance de ressources. Pour certains pays, comme l'Algérie, l'Azerbaïdjan, le Burkina Faso, le Gabon, la Guinée, l'Iran, la Mongolie, le Mozambique, le Soudan, le Venezuela et la Zambie, la part des exportations de ressources naturelles (définie comme les exportations de matières premières agricoles, de combustibles, de minerais et de métaux) dans le total des exportations de marchandises dépasse 75 % (graphique 2.1)<sup>2</sup>. Pour une autre dizaine de pays, les ressources naturelles représentent 50 à 75 % des exportations de marchandises, et 25 à 50 % pour un troisième groupe. S'il est arbitraire de définir ce qui constitue la part minimum des exportations de ressources naturelles qui permettrait de classer un pays dans les économies fondées sur l'exploitation des ressources naturelles, lorsque cette part dépasse les 50 %, ce pays doit incontestablement être classé dans cette catégorie. En revanche, il est plus difficile de déterminer si un pays qui affiche une part comprise entre 25 et 50 % d'exportations de ressources naturelles doit aussi être classé dans cette catégorie. Cependant, comme la plupart des pays appartenant à cette catégorie, tels que l'Afrique du Sud, le Bhoutan,

### Graphique 2.1. Dotation en ressources naturelles par habitant et dépendance vis-à-vis des exportations, 2005

Capital naturel par habitant et part des exportations de ressources naturelles dans le total



Notes : Le capital naturel inclut les pâturages, les terres cultivées, les ressources ligneuses, les ressources forestières non ligneuses, les zones protégées et le sous-sol. La richesse totale est la somme du capital naturel, du capital intangible, du capital produit et des terrains urbains. Les exportations de ressources comprennent les exportations de matières premières agricoles, de combustibles, de minerais et de métaux.

Source : Banque mondiale (2012a), *Total and Per Capita Wealth of Nations* (base de données Excel), [http://data.worldbank.org/sites/default/files/total\\_and\\_per\\_capita\\_wealth\\_of\\_nations.xls](http://data.worldbank.org/sites/default/files/total_and_per_capita_wealth_of_nations.xls) pour les indicateurs relatifs au capital naturel et à la richesse totale ; et Banque mondiale (2012b), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator> pour les autres indicateurs.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959341>

la Colombie et l'Indonésie, ont une économie fondée sur les ressources naturelles, le seuil de 25 % d'exportations de ressources naturelles dans les exportations de marchandises peut également être appliqué pour définir cette catégorie de pays.

Exprimée par habitant, la dépendance des exportations vis-à-vis des ressources naturelles n'est pas identique à l'abondance. Même si certaines économies qui sont fortement tributaires des ressources naturelles pour leurs exportations possèdent souvent également d'abondantes ressources naturelles, ce n'est pas forcément toujours le cas (graphique 2.1). Le Burkina Faso, le Gabon, le Mozambique et la Zambie dépendent des ressources naturelles pour plus de 75 % de leurs exportations ; néanmoins leur stock de capital naturel par habitant est similaire à celui du Bangladesh, de la Corée ou de l'Inde, qui ne sont pas considérés comme des pays riches en ressources naturelles. De surcroît, certains pays disposant de très vastes stocks par habitant, comme l'Australie, le Canada, Tonga ou Trinité-et-Tobago, ne dépendent pas fortement de ces exportations en termes relatifs. On trouve dans la première catégorie des pays à faible revenu et, partant, le problème de la causalité inverse mentionné plus haut est pertinent, car les exportations primaires ont tendance à dominer, quelle que soit la dotation en ressources naturelles du pays. La dernière catégorie de pays est plus hétérogène : elle regroupe des pays de l'OCDE à revenu élevé, comme l'Australie et le Canada, qui ont réussi à diversifier leur économie et leurs exportations, mais aussi Tonga, par exemple, où la part la plus importante du capital naturel est formée de zones protégées, qui ne peuvent être exploitées à des fins d'exportation. Trinité-et-Tobago, en revanche, dispose d'actifs du sous-sol, mais s'appuie également sur d'autres secteurs de l'économie, de même que les deux pays membres de l'OCDE.

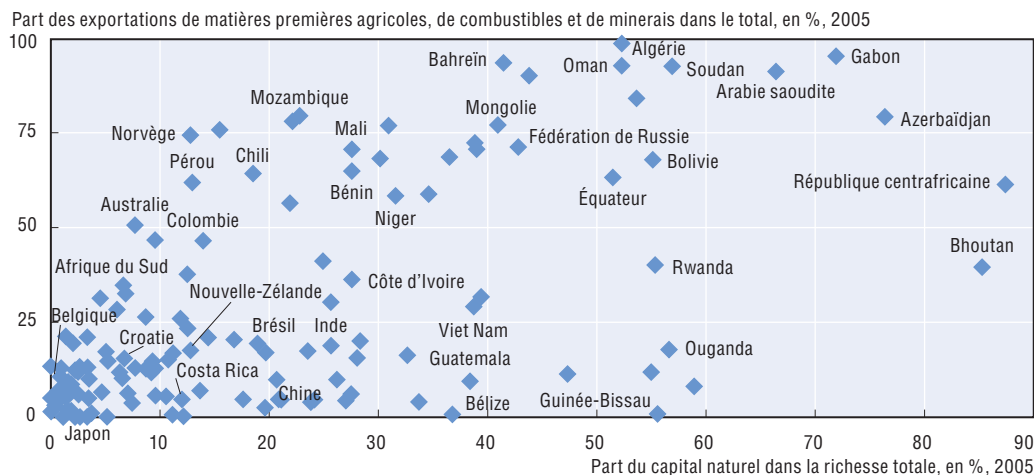
Les pays à faible revenu ont tendance à miser sur les exportations de ressources naturelles non pas parce qu'ils disposent de stocks par habitant abondants, mais souvent parce qu'ils n'ont pas d'autres types de capital (capital immatériel, capital produit et terrains urbains) susceptibles d'être utilisés pour produire des exportations non fondées sur les ressources naturelles. Nombre des pays qui dépendent très fortement des exportations de ressources naturelles, comme l'Azerbaïdjan, la Mongolie ou le Soudan, ne possèdent pas un stock important de ressources naturelles par habitant. Cependant, les ressources naturelles figurent en bonne place dans leur richesse nationale totale, avec une part supérieure à 40-50 %, voire, dans le cas de l'Azerbaïdjan, supérieure à 75 % (graphique 2.2). Une forte dépendance vis-à-vis des exportations de ressources naturelles peut, par conséquent, s'expliquer par leur abondance relative par comparaison avec d'autres types de capital.

### ***Les pays qui participent à des chaînes de valeur mondiales sont de plus en plus complémentaires de la Chine***

Avec une Chine qui s'impose de plus en plus comme une plateforme de production mondiale, les producteurs de pièces détachées sont en mesure de s'intégrer aux chaînes d'approvisionnement mondiales. La Chine elle-même est depuis longtemps intégrée aux chaînes de production mondiales, mais, auparavant, elle fournissait surtout des pièces détachées qui étaient ajoutées/assemblées au Japon ou dans d'autres pays. Les tendances récentes, qui se fondent sur les analyses d'entrées-sorties, montrent néanmoins qu'entre 1995 et 2005, la Chine est passée du statut de fournisseur de pièces détachées pour les pays développés à celui de base de production essentielle pour les fournisseurs des autres pays de la région (graphique 2.3). En 1995, deux marchés d'exportation pour les biens et services intermédiaires de la Chine (le Japon et les États-Unis) ont franchi la barre des 20 % et seuls le Taipei chinois et Singapour ont acheminé au moins 15 % de leurs

### Graphique 2.2. Dotation en ressources naturelles en pourcentage de la richesse et dépendance vis-à-vis des exportations, 2005

Part du capital naturel dans la richesse totale par rapport à la part des exportations de ressources naturelles dans le total



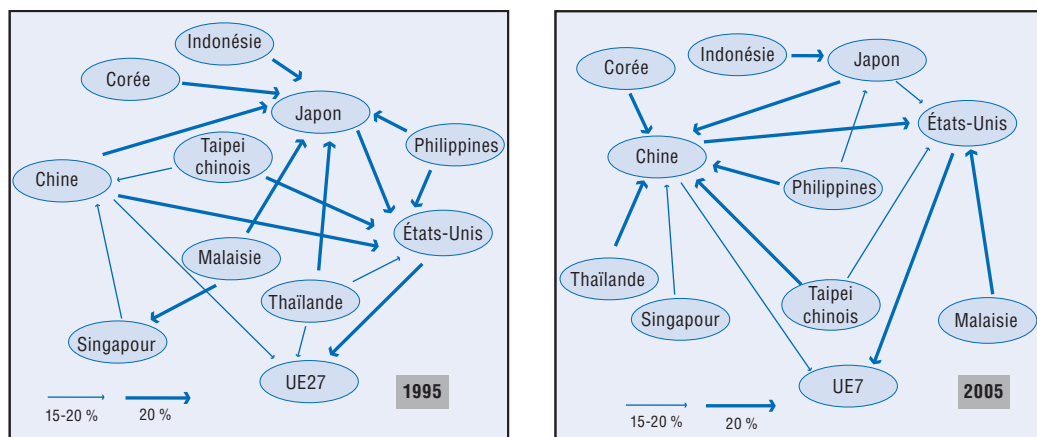
Notes : Le capital naturel inclut les pâturages, les terres cultivées, les ressources ligneuses, les ressources forestières non ligneuses, les zones protégées et le sous-sol. La richesse totale est la somme du capital naturel, du capital intangible, du capital produit et des terrains urbains. Les exportations de ressources comprennent les exportations de matières premières agricoles, de combustibles, de minerais et de métaux.

Source : Banque mondiale (2012a), *Total and Per Capita Wealth of Nations* (base de données Excel), [http://data.worldbank.org/sites/default/files/total\\_and\\_per\\_capita\\_wealth\\_of\\_nations.xls](http://data.worldbank.org/sites/default/files/total_and_per_capita_wealth_of_nations.xls) pour les indicateurs relatifs au capital naturel et à la richesse totale ; et Banque mondiale (2012b), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator> pour les autres indicateurs.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932959360>

### Graphique 2.3. Les économies asiatiques sont de plus en plus intégrées avec la Chine via les chaînes d'approvisionnement

Partenaires pour les exportations intermédiaires de biens et de services, 1995 et 2005



Note : Si les exportations intermédiaires d'un pays (biens et services) vers un pays partenaire particulier dépassent un certain pourcentage maximum des exportations intermédiaires totales de ce pays (15 % ou 20 % dans le cas présent), ce hub commercial est considéré comme un lien dominant.

Source : OCDE (2010a), *Southeast Asian Economic Outlook 2010*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932959379>

exportations de biens et services intermédiaires vers la Chine. En 2005, la fragmentation de la production avait radicalement modifié le paysage en Asie : à cette époque, les États-Unis restaient la seule entité économique à recevoir plus de 20 % des exportations chinoises de biens et services intermédiaires. Et, surtout, la Chine est devenue une plateforme de production : en 2005, elle recevait plus de 20 % des exportations de biens et services intermédiaires de la Corée, du Japon, des Philippines, du Taipei chinois et de la Thaïlande et plus de 15 % de celles de Singapour. Une telle transformation s'est accompagnée de la disparition, longtemps redoutée, des industries au Japon, et, plus récemment, en Corée. Depuis que la production a quitté le Japon, qui absorbait en 1995 plus de 20 % des exportations intermédiaires de six pays (Chine, Corée, Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande), en 2005, seule l'Indonésie était un fournisseur régional majeur (plus de 20 % de ses exportations intermédiaires étant destinées au marché japonais) et les Philippines un fournisseur mineur (plus de 15 % de ses exportations intermédiaires étant destinées au Japon). La principale destination des exportations intermédiaires de la Corée, des Philippines et de la Thaïlande n'est plus le Japon, mais la Chine. Outre la délocalisation des entreprises japonaises en Chine, attirées par des coûts de production moindres et la proximité d'un vaste marché, la spécialisation délibérée des membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) a également contribué à ce processus. La Division du travail entre membres de l'Asean a entraîné, par exemple, la concentration des fabricants d'électronique en Thaïlande et celle de l'industrie automobile, des secteurs du bois et des pâtes et papiers en Indonésie. Étant donné le plus grand degré de fragmentabilité des processus de production des produits électroniques, la poursuite de la Division du travail s'est traduite par une intégration plus profonde de la Thaïlande dans les chaînes d'approvisionnement internationales.

En dehors de l'Asie, la participation des pays en développement aux chaînes d'approvisionnement mondiales (mesurée par leurs échanges de biens et de services intermédiaires) est limitée. Ni les pays africains ni les pays latino-américains ne semblent réussir à se rassembler autour des chaînes d'approvisionnement, qu'elles soient mondiales ou régionales (graphique 2.4).

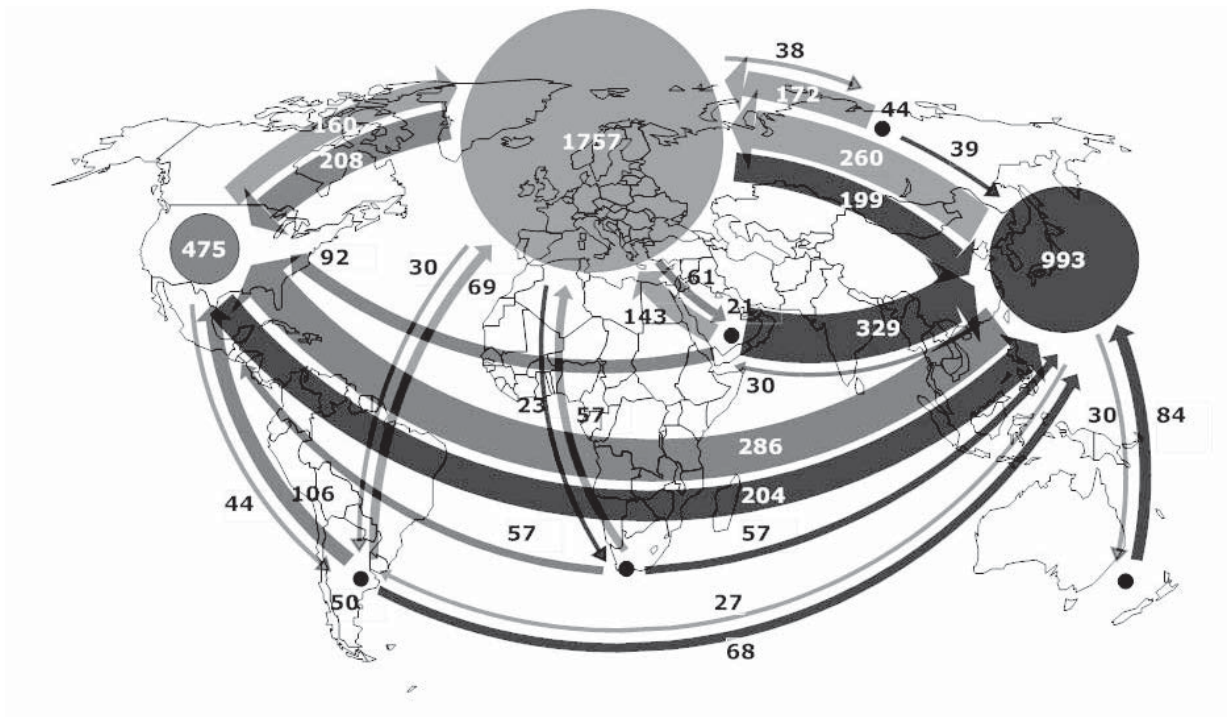
### ***Rares sont les pays qui parviennent à être concurrentiels dans la fabrication à bas coût***

La capacité des pays en développement à être concurrentiels sur les marchés mondiaux tient à leur capacité à produire à des prix compétitifs et, à plus long terme, à produire des biens à forte valeur ajoutée, et aussi à être dotés d'une structure de produits diversifiée qui soit la moins semblable possible à celle des autres pays. On utilisera les indicateurs qui rendent compte de ces caractéristiques pour identifier l'ensemble de pays en développement qui sont les plus proches de la Chine en termes de compétitivité internationale. La structure des exportations et le type de produits exportés servent depuis longtemps d'indicateurs de la compétitivité extérieure et plusieurs autres indicateurs en ont été tirés. Hausmann et al. (2007) ont exploité des données détaillées au niveau des produits afin d'élaborer des indicateurs qui rendent compte de la diversification et de l'ubiquité (nombre d'autres pays qui fabriquent ces produits en moyenne) des structures d'exportation. Leur indicateur, qui combine ces deux dimensions à l'aide de la méthode des réflexions pour produire un « indice des capacités » (« *capability index* »), est considéré comme l'indicateur qui reflète le mieux la capacité d'un pays à la fois à produire différents types de biens et à identifier les marchés de niche où il peut bénéficier d'une position quasi-monopolistique. Selon cet indicateur, et à compter de 2010, les économies en développement « proches » du niveau de « capacité » de la Chine, qui se définit

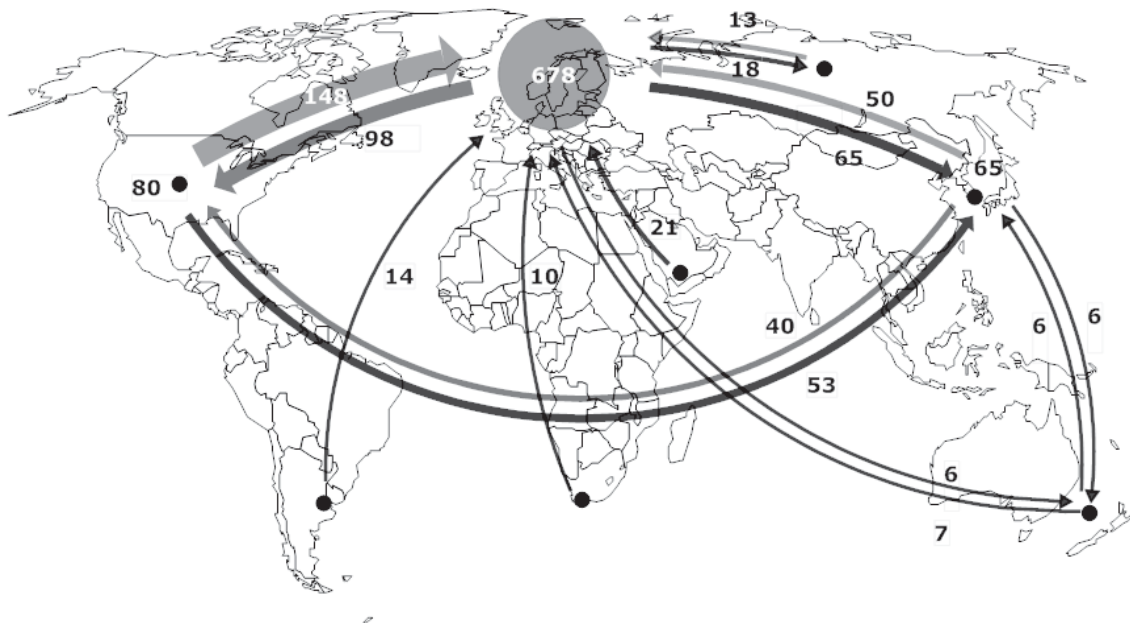
Graphique 2.4. Flux de biens et services intermédiaires entre régions et au sein des régions

En milliards USD, 2005

A. Flux de biens intermédiaires



B. Flux de services



Note : Cette carte n'est présentée qu'à titre d'illustration et sans préjudice du statut ou de la souveraineté d'un quelconque territoire couvert par cette carte.

Source : OCDE (2010b), *Measuring Globalisation: OECD Economic Globalisation Indicators 2010*, Éditions OCDE, Paris.

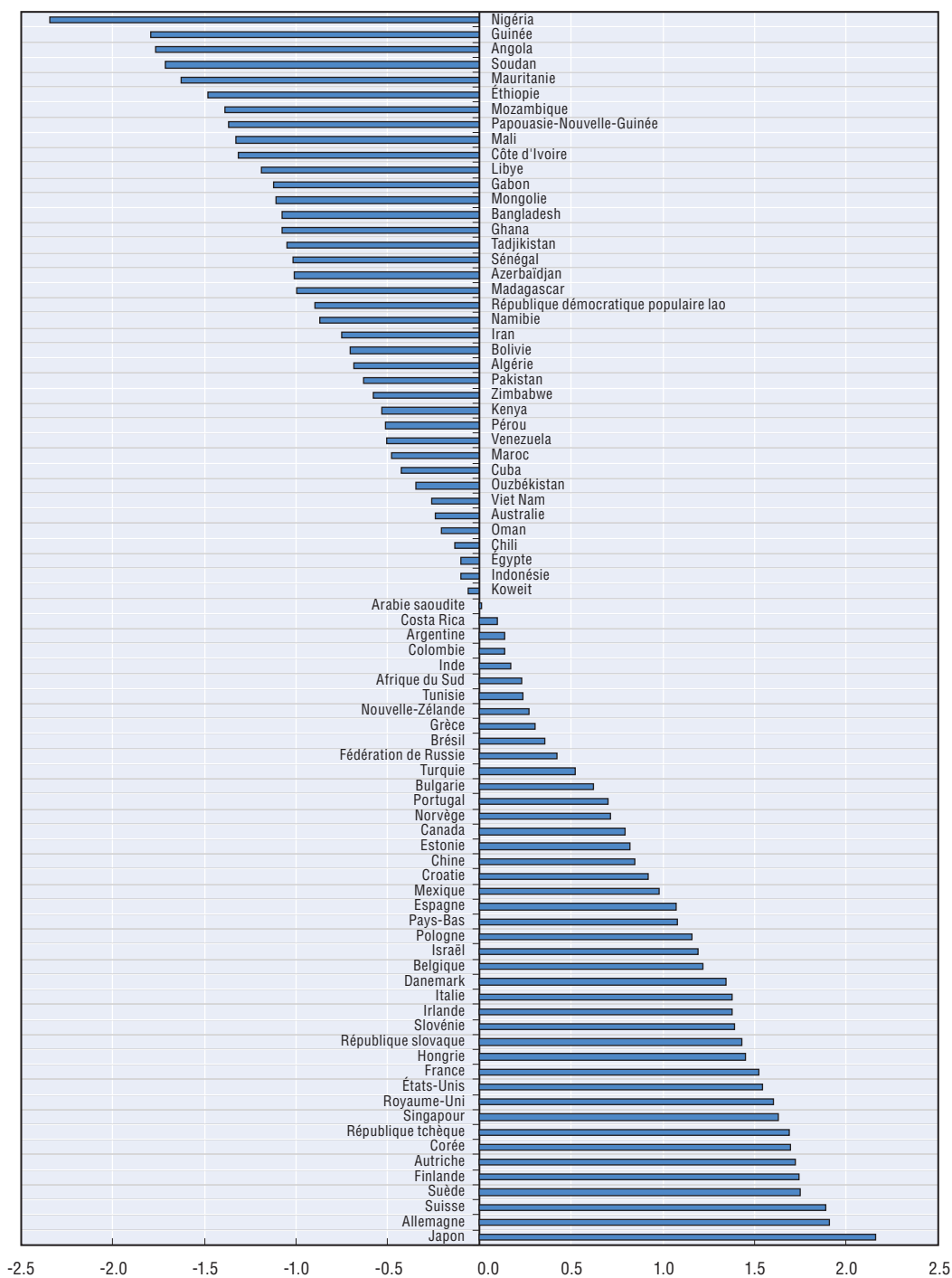
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959398>

comme une structure de produits caractérisée à la fois par la diversité et l'ubiquité, sont notamment Hong-Kong, Chine ; l'Inde ; la Malaisie ; le Mexique ; la Thaïlande et, un peu « plus loin », l'Argentine, le Brésil, l'Indonésie et les Philippines (graphique 2.5). Outre la plupart des pays de l'OCDE, seuls la Croatie et Singapour (sur les 127 économies pour lesquelles cet indicateur est disponible) font mieux que la Chine.

En plus de la diversité et de l'ubiquité que peut présenter la structure des exportations d'un pays, le prix auquel ce dernier est capable de produire ces exportations est également crucial pour sa compétitivité. Le coût unitaire de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier, exprimé en dollars des États-Unis, est l'indicateur habituellement utilisé pour comparer les coûts de production entre les pays. S'il veut conserver sa compétitivité, un pays doit impérativement maintenir ce type de coûts à un niveau faible, du moins par rapport à la concurrence. Au cours de la dernière décennie, le Taipei chinois semble avoir réussi à réduire son coût unitaire de la main-d'œuvre, tandis que Singapour et la Thaïlande sont parvenus à le stabiliser (graphique 2.6A). À l'autre extrémité, l'Argentine et la Fédération de Russie (qui n'apparaissent pas dans le graphique en raison des très fortes hausses du coût unitaire de la main-d'œuvre), ainsi que l'Afrique du Sud, le Brésil et la Chine ont enregistré une montée en flèche de leur coût unitaire de la main-d'œuvre entre 2005 et 2011.

Toutefois, étant donné que le volume des biens manufacturés échangé par les pays peut différer, ainsi que leur destination et leur origine, un indice du coût unitaire de la main-d'œuvre (CUMO) relatif sera plus pertinent si l'on veut suivre l'évolution des tendances de la compétitivité. L'indice CUMO relatif est pondéré de la compétitivité, avec des pondérations reposant sur un principe de double-pondération tenant compte de la structure de la concurrence sur les marchés tant d'exportation que d'importation du secteur manufacturier de 49 pays<sup>3</sup>. D'après cet indice, Hong-Kong, Chine ; l'Inde ; l'Indonésie et le Mexique ont, eux aussi, réussi à réduire leur coût unitaire de la main-d'œuvre par rapport à leurs concurrents, en plus du Taipei chinois, qui l'a fait en termes absolus (graphique 2.6B). À l'autre extrémité, le Brésil, la Chine et la Fédération de Russie ont connu les augmentations les plus fortes de leur CUMO relatif. Même si deux autres pays, l'Afrique du Sud et l'Argentine, ont enregistré de vives hausses de leur CUMO sur 2005-11, ces hausses n'ont pas grevé leur position concurrentielle. Cela s'explique par des différences dans : i) le degré d'importance des exportations ; ii) la part des exportations de produits manufacturés ; et iii) les marchés d'exportation/d'importation. Si, par exemple, un pays peut identifier des produits de niche ou des marchés de niche pour ses produits (à la fois pour l'origine et la destination), et que l'augmentation du coût unitaire de la main-d'œuvre ne freine pas ses exportations et ne remplace pas sa production intérieure par des importations (c'est-à-dire que la demande et l'offre des biens sont inélastiques par rapport au prix), il peut rester concurrentiel, à condition d'être capable d'identifier ces produits et ces marchés. C'est pourquoi un indice CUMO relatif est plus pertinent qu'un indice simple. Mais même l'indice CUMO relatif comporte certaines limitations : il ne tient compte que du secteur manufacturier. Tandis que la masse salariale générale a tendance à être affectée par des hausses dans une poignée de secteurs, la compétitivité internationale peut différer largement d'un secteur à l'autre. Si, dans les secteurs manufacturiers à forte intensité de main-d'œuvre, le coût unitaire de la main-d'œuvre peut effectivement constituer l'indicateur le plus pertinent de la compétitivité, dans le secteur manufacturier à forte intensité de capital ou de savoir, il joue un rôle moindre. C'est le cas avec les matières premières, qui ont tendance à présenter

Graphique 2.5. Classement des pays selon l'indice des capacités d'Hausmann, 2010



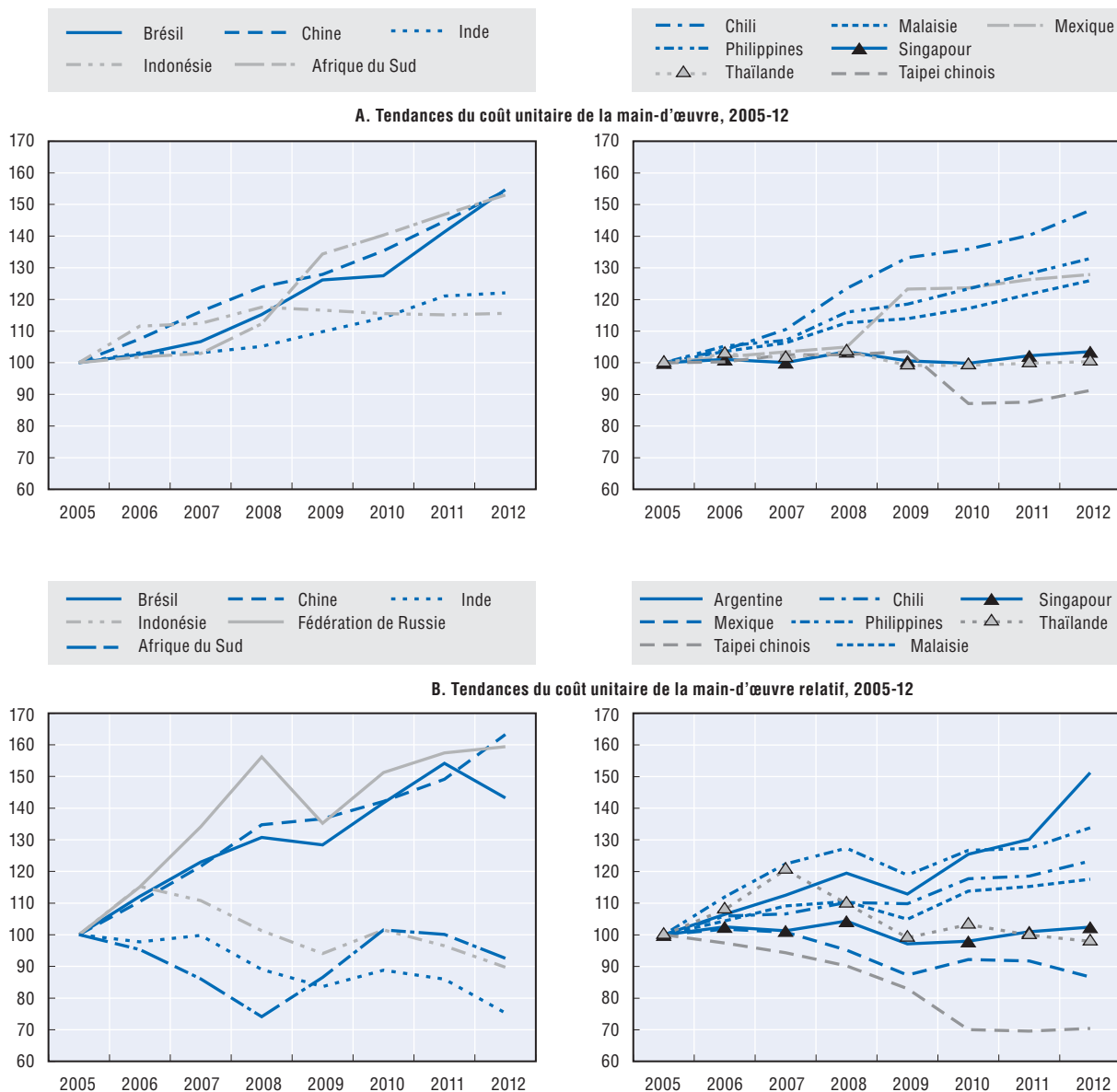
Note : L'indice des capacités mesure la capacité combinée d'un pays à produire des biens que d'autres ne produisent pas (ubiquité) et le degré de diversification de sa structure de production, selon ses exportations ou combine ces deux dimensions par la méthode des réflexions décrite dans Hausmann et al. (2007).

Source : Jankowska, A., A.J. Nagengast et J. Ramón Perea (2012), « The Product Space and the Middle Income Trap: Comparing Asian and Latin American Experiences », Document de travail du Centre de développement de l'OCDE, n° 311, Éditions OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959417>


Graphique 2.6. **Tendance des positions concurrentielles mesurées par le coût unitaire de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier**

2005 = 100



Note : Le coût unitaire de la main-d'œuvre se rapporte au secteur manufacturier et est exprimé en USD et sous une forme indiciaire prenant pour base 2005 (2005=100). Les coûts unitaires de main-d'œuvre relatifs sont des indices pondérés de la compétitivité où les indices de compétitivité reposent sur un principe de double pondération, tenant compte de la structure de la concurrence sur les marchés d'exportation et d'importation du secteur manufacturier de 49 pays. Une hausse de l'indice indique une appréciation effective réelle et une dégradation correspondante de la position concurrentielle. L'Argentine et la Fédération de Russie ont été supprimées du cadre A pour des raisons de lisibilité du graphique, car leurs coûts unitaires de la main-d'œuvre ont fortement augmenté sur 2005-12.

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE* (base de données), <http://stats.oecd.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959436>

une forte intensité de capital, ou avec les services, qui peuvent soit présenter une forte intensité de capital (construction, transport, etc.) ou de capital humain (services spécialisés, recherche et développement, etc.).

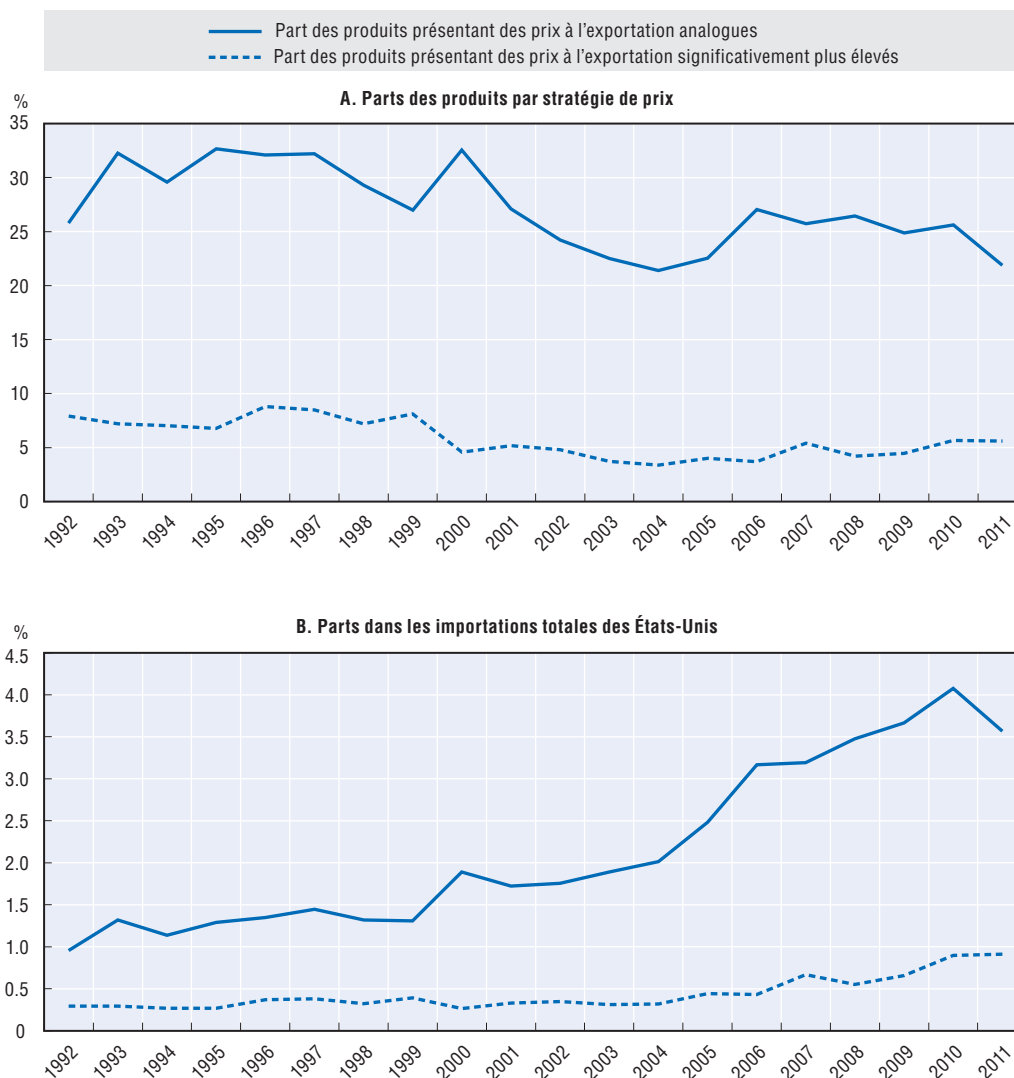


Le prix auquel un pays est en mesure de fournir un produit donné à un marché donné reflète également sa capacité à entrer en concurrence avec les autres pays et, partant, la manière dont il réagit au basculement des modèles de richesse. Cet indicateur rend compte de davantage d'aspects que le coût unitaire de main-d'œuvre, car il inclut non seulement le coût du travail, mais aussi d'autres coûts liés au processus de production et de commercialisation, à savoir les coûts d'infrastructure. Dans certains pays, comme le Brésil, les coûts d'infrastructure sont considérés comme un élément de coût significatif (le *custo Brasil*)<sup>4</sup>. Pour examiner cette question, on a comparé le prix unitaire des exportations de certains producteurs sur des marchés tiers. La capacité des pays en développement à fournir des produits à des prix unitaires proches de ceux de la Chine en particulier compte pour leur compétitivité à l'international. Environ un quart (autrefois un tiers) des exportations chinoises vers les États-Unis pour les catégories de produits pour lesquelles la Chine est en concurrence avec des pays à revenu faible ou intermédiaire sont vendus à un prix analogue à celui de ses concurrents (dans une fourchette de plus ou moins 10 % par rapport à ses concurrents) (graphique 2.7A). Ces produits forment, en outre, une part croissante des importations totales des États-Unis ; elle était supérieure à 4 % en 2010 (graphique 2.7B). En revanche, la part des produits dans lesquels la Chine différencie ses exportations en les assortissant de prix unitaires plus élevés avoisine les 5 % depuis deux décennies. La part de ces produits dans les importations des États-Unis était inférieure à 1 % jusqu'à très récemment. La plupart des pays à revenu faible et intermédiaire ont donc tendance à entrer en concurrence sur les prix avec la Chine pour la plupart des produits que la Chine exporte aussi. La différenciation des prix par la qualité est moins manifeste chez les pays en développement<sup>5</sup>.

La classification des pays en fonction de leur stratégie de prix sur les marchés tiers montre qu'un peu plus d'une quinzaine de pays sont en concurrence avec les produits chinois (c'est-à-dire qu'ils fixent des prix unitaires dans une fourchette de plus ou moins 15 % par rapport à ceux des produits chinois pour la même catégorie SH à 6 chiffres) pour au moins 50 % de leurs exportations en direction des États-Unis (tableau 2.1). L'examen des prix unitaires et de la part des produits dans les mêmes catégories assortis de prix unitaires similaires ou très différents en dit plus sur la capacité des pays à entrer en concurrence sur les prix et à différencier les biens de la même catégorie qu'une simple comparaison des parts de marché. Cette méthode est toutefois à prendre avec précaution, car elle ne tient pas compte de la diversité des produits pour lesquels les pays sont en mesure d'entrer en concurrence avec la Chine sur la base des prix unitaires.

### ***La spécialisation dans les services, une autre voie à explorer pour décoller***

Certains pays dotés d'environnements naturels uniques ou d'une main-d'œuvre abondante se sont spécialisés dans les services, soit faute d'autres choix soit comme stratégie de rattrapage. Les petites îles du Pacifique et des Caraïbes, avec leurs plages et autres merveilles de la nature, misent en grande partie sur le tourisme comme produit d'exportation majeur. En plus de ces dotations en ressources naturelles, le fait que la population soit clairsemée a également pu compter dans cette spécialisation. Sans main-d'œuvre bon marché suffisante, il est difficile de réaliser des économies d'échelle et, par conséquent, les exportations de produits manufacturés risquent d'avoir du mal à être compétitives sur les marchés mondiaux. Le coût des transactions commerciales peut également être plus élevé pour les États insulaires isolés. La proximité de grands marchés permet d'installer des entreprises opérant dans les technologies de l'information et des communications (TIC) dans certains petits États insulaires, en particulier dans les Caraïbes. Les petits États ne sont toutefois pas les seuls à avoir identifié les services comme étant les industries de niche sur

Graphique 2.7. **Prix pratiqués par la Chine et certains pays à revenu faible ou intermédiaire sur le marché des États-Unis**

Note : Le cadre A présente la part des produits sur le marché des États-Unis pour la même catégorie de produits au niveau SH à 6 chiffres (système harmonisé de désignation et de codification des marchandises) où le prix unitaire des producteurs chinois et des pays à revenu faible et intermédiaire se situe dans une fourchette de 15 % les uns par rapport aux autres (ligne continue) et la part des produits où les prix unitaires chinois sont au moins 50 % supérieurs à ceux de leurs concurrents des pays à revenu faible et intermédiaire, également dans la même catégorie de produits au niveau SH à 6 chiffres. Le cadre B décrit la part des produits dans les importations des États-Unis où les producteurs chinois et des pays à revenu faible ou intermédiaire présentent des prix unitaires analogues (ligne continue) et où les exportateurs chinois pratiquent des prix supérieurs d'au moins 50 % pour une même catégorie de produits (ligne en pointillés).

Source : Calculs de l'OCDE d'après UNcomtrade (2012), Base de données statistiques sur le commerce des produits de base des Nations Unies, <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959455>

lesquelles ils devaient appuyer leur développement. Dans des pays plus grands, comme l'Égypte, l'Éthiopie, l'Inde, l'Ouganda et la Tanzanie, les services représentent plus de 30 % des exportations, et plus de 20 % pour le Paraguay, les Philippines et l'Uruguay (graphique 2.8). Ainsi, l'abondance de l'un des deux types de dotations (environnement naturel ou main-d'œuvre) a ouvert la voie à un développement reposant sur les services dans certains pays.

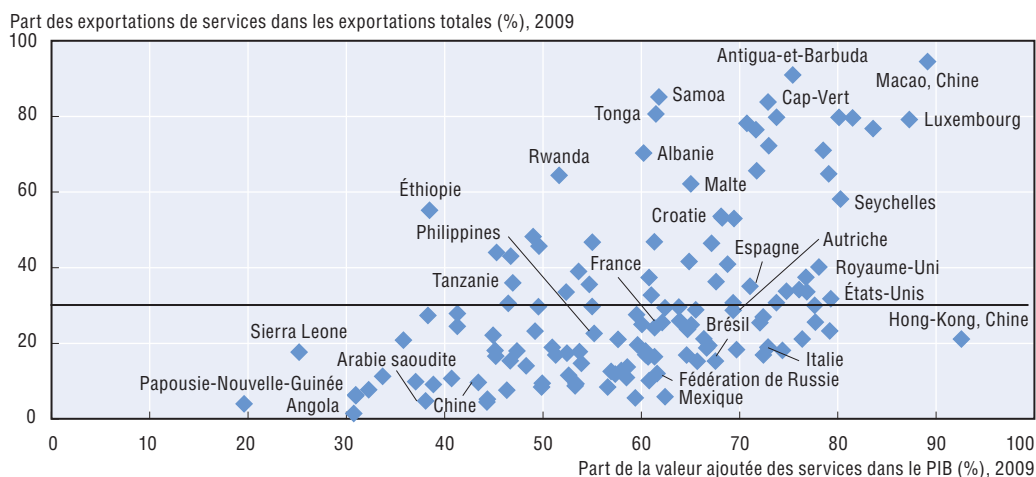
Tableau 2.1. **Classification des pays en fonction des prix pratiqués sur les marchés tiers, 2010**

Pays en concurrence avec la Chine (au moins la moitié des produits exportés ont un prix unitaire correspondant à +/-15 % du prix unitaire chinois)	Pays qui différencient leurs produits des exportations chinoises (au moins 50 % des produits exportés ont un prix unitaire au moins 50 % plus élevé que le prix unitaire chinois)
Arabie saoudite	Afghanistan
Arménie	Algérie
Bolivie	Ancienne République yougoslave de Macédoine
Congo, République du	Azerbaïdjan
Égypte	Bénin
Équateur	Bosnie-Herzégovine
Guinée équatoriale	Costa Rica
Kazakhstan	Gambie
Libye	Mauritanie
Ouganda	Moldavie
Rwanda	Namibie
Sénégal	Népal
Tchad	Niger
Togo	République centrafricaine
Ukraine	Serbie
Zambie	Singapour
Zimbabwe	Tanzanie
	Tunisie
	Yémen

Notes : Les prix unitaires correspondent aux prix CAF (coût, assurance, fret). Le marché tiers est le marché des États-Unis. La comparaison des prix unitaires est effectuée au niveau SH à 6 chiffres. Aucun des pays ne différencie ses exportations des exportations chinoises en les assortissant de prix unitaires significativement (c'est-à-dire au moins 50 %) plus bas pour au moins 50 % de ses exportations vers les États-Unis. De nombreux pays font concurrence à la Chine dans plusieurs catégories et différencient leurs produits par le prix dans d'autres catégories. Ces pays sont notamment le Brésil, le Cambodge, l'Inde, l'Indonésie, le Liban, le Maroc, le Paraguay, les Philippines, la Turquie et le Viet Nam.

Source : Calculs de l'OCDE d'après UNcomtrade (2012), Base de données des statistiques sur le commerce des produits de base des Nations Unies, <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.

Graphique 2.8. **Parts des exportations de services dans le total et valeur ajoutée des services dans le PIB, 2009**



Note : Exportations de services telles que définies dans la balance des paiements.

Source : Banque mondiale (2012b), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932959474>

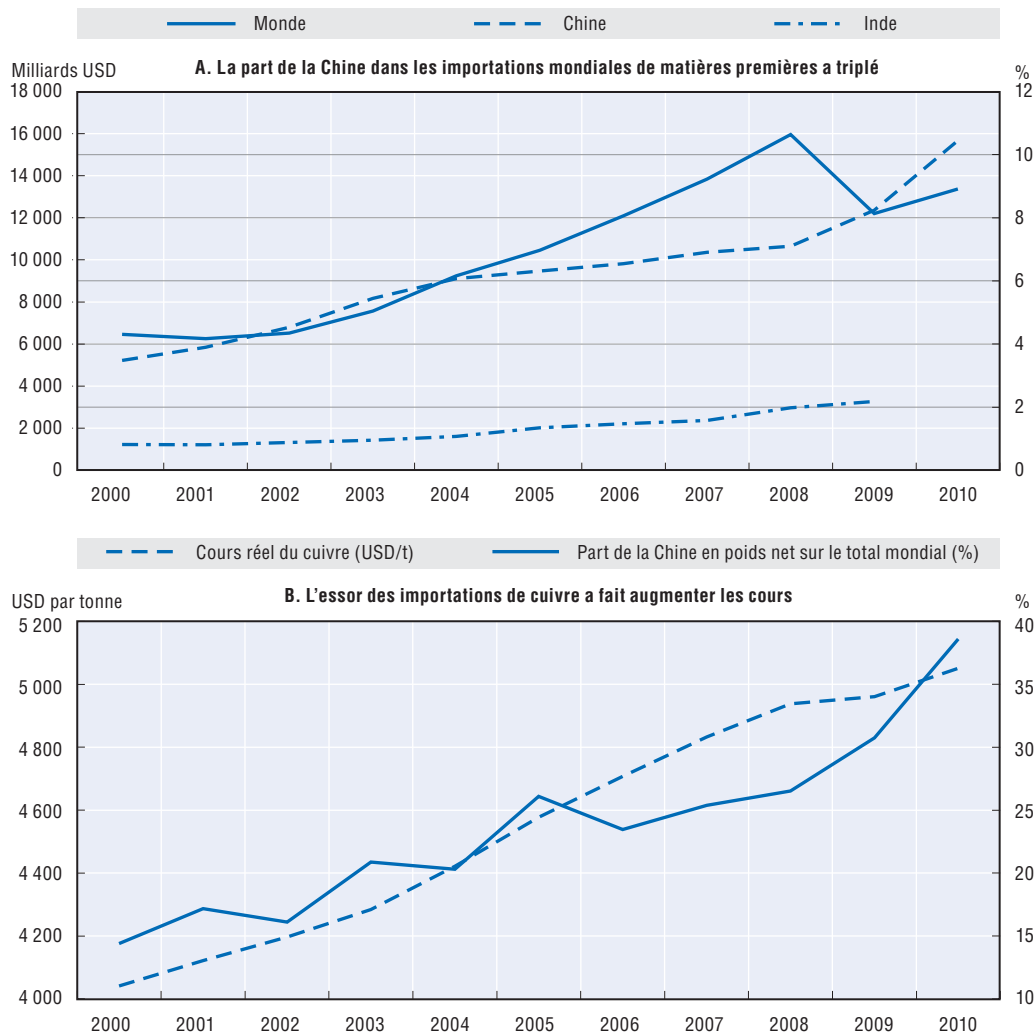
### ***Les dotations en ressources naturelles et les stratégies déterminent la manière dont le basculement de la richesse influe sur les pays en développement***

L'impact du basculement de la richesse via les flux commerciaux, financiers, d'investissement et de savoir sera déterminé par la combinaison des types de dotations en ressources dont bénéficie le pays et de la stratégie qu'il adopte pour s'intégrer à l'économie mondiale. Les défis que doivent relever ces pays et l'arsenal potentiel d'outils de politique publique dépendent donc aussi de la combinaison de ces facteurs.

### ***La plupart des économies fondées sur l'exploitation des ressources naturelles ont bénéficié de l'envolée de la demande en Chine***

Les pays riches en ressources naturelles qui exportent des produits miniers, des hydrocarbures et d'autres matières premières essentiels à la Chine ont bénéficié de la hausse des termes de l'échange, de la progression des exportations et de l'amélioration de la balance des opérations courantes, mais ils ont aussi pâti d'une perte de compétitivité et d'autres impacts délétères. La croissance rapide de la Chine a stimulé la demande de plusieurs produits de base, triplant sa part des importations mondiales de matières premières, laquelle est passée de 3,5 % en 2000 à près de 11 % en 2010 en valeur (graphique 2.9A). La croissance tirée par l'investissement en Chine nécessite une forte intensité de matières premières, en particulier celles utilisées pour les biens d'investissement et les matériaux de construction. L'envolée de la demande chinoise pour ces matières premières a fait monter les prix et conduit à une amélioration des termes de l'échange dans les pays exportateurs. Le cuivre, dont la Chine absorbe environ 40 % des importations mondiales et dont les prix ont été multipliés par quatre entre 2000 et 2010 (graphique 2.9B) en constitue un parfait exemple. La demande de cuivre émane de tous les pans de l'économie : ce métal sert à la production d'électricité et au réseau, à la construction, aux appareils électroménagers et à la fabrication d'autres produits. Les principaux bénéficiaires parmi les pays en développement sont le Chili et le Pérou, qui, en 2010, exportaient respectivement plus de 40 % et de 30 % de leur cuivre vers la Chine<sup>6</sup>. En conséquence de la progression de la demande chinoise de cuivre et de l'abondance de ce minerai au Chili et au Pérou, ces pays ont radicalement relevé leur ratio d'exportations par rapport au PIB entre 2000 et 2010 : il est passé de 20 % à 35 % au Chili et de 10 % à près de 20 % au Pérou.

Le cuivre est toutefois loin d'être le seul produit minier dont les exportateurs de matières premières ont profité. La Chine est un quasi-acheteur de plusieurs autres minerais métalliques sur le marché mondial : le nickel (80 %), le plomb (65 %), le minerai de manganèse (62 %) et d'autres minerais (plus d'un tiers des importations mondiales) (graphique 2.10). Parmi les principaux bénéficiaires de l'envolée des cours de ces minerais, l'Indonésie et les Philippines ont profité de l'explosion de la production de nickel, l'Afrique du Sud (et l'Australie), le Brésil, le Gabon et le Myanmar ont bénéficié du renchérissement du minerai de manganèse, et l'Afrique du Sud, l'Inde, Oman, le Pakistan et la Turquie ont tiré parti de la hausse des cours du chrome. Le minerai de manganèse entre dans la fabrication de l'acier et un bond des dépenses d'investissement dans une grande économie peut tirer les cours vers le haut. De 2000 à 2010, la Chine a multiplié par cinq ses importations de ce minerai, et, en 2012, elle est devenue importateur net de ferro-alliages de manganèse, alors qu'elle en était un grand exportateur net pendant la dernière décennie. De même, les exportations de manganèse métal électrolytique, qui entre dans la fabrication de l'acier inoxydable, ont récemment commencé à reculer, ainsi que les

Graphique 2.9. **Robustesse de la demande chinoise de matières premières**

Note : Cadre A : Importations mondiales en USD (axe de gauche) et parts de la Chine et de l'Inde en pourcentage (axe de droite). Cadre B : Cours du cuivre en USD à la tonne (échelle de gauche) et importations de cuivre en taux de croissance de la valeur (échelle de droite).

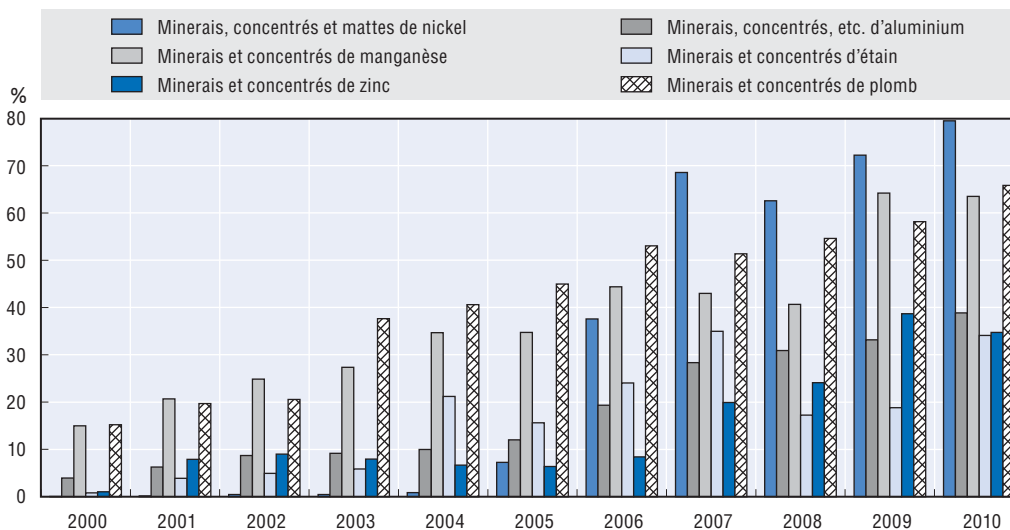
Source : Calculs des auteurs d'après UNcomtrade (2012), Base de données des statistiques des Nations Unies sur le commerce mondial, <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>; et London Metal Exchange (2012), Pricing and Data (base de données), [www.lme.com/en-gb/pricing-and-data/](http://www.lme.com/en-gb/pricing-and-data/).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959493>


exportations d'acier. La Chine reste le plus gros producteur de manganèse métal électrolytique, mais le niveau élevé de la demande intérieure et l'augmentation des prix de l'énergie pour les utilisateurs grossistes découragent les exportations de métaux transformés qui nécessitent des matières premières importées et dont la production consomme beaucoup d'énergie. À titre de comparaison, rien qu'entre 2004 et 2008, la part des importations indiennes dans les exportations mondiales de minerais de manganèse a été multipliée par cinq (graphique 2.11). L'Inde est parvenue à ce résultat en nettement moins de temps que la Chine, mais elle partait d'un niveau nettement plus modeste, à environ 1 % seulement des exportations mondiales. Néanmoins, le rythme de l'augmentation donne une idée des tendances futures qu'est susceptible d'engendrer l'accélération de la croissance et de l'urbanisation en Inde dans les décennies à venir.

Graphique 2.10. **La part de la Chine dans les importations mondiales de plusieurs métaux dépasse 30 %**

En pourcentage, 2000-10

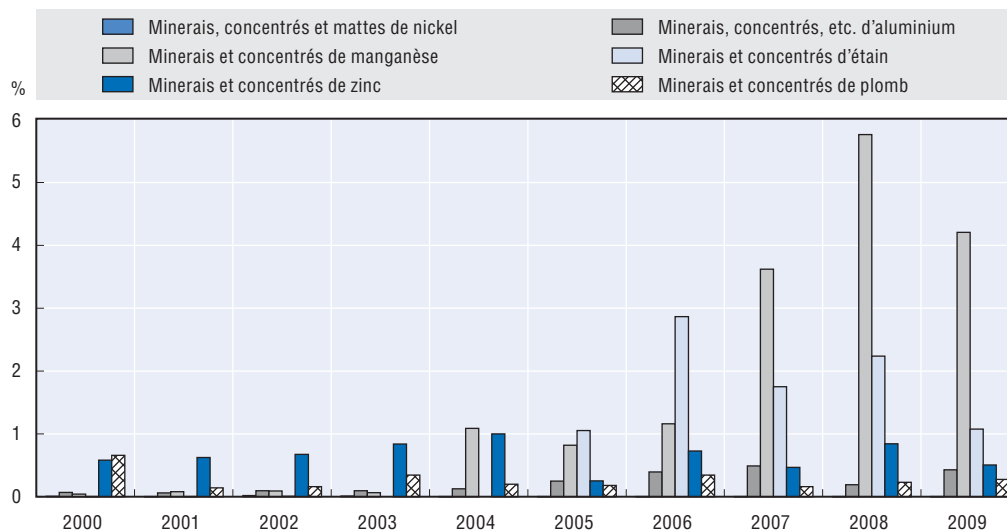


Note : Les catégories de minerais et de concentrés métalliques se rapportent au niveau à 4 chiffres de la classification SH.  
Source : Calculs des auteurs d'après UNcomtrade (2012), Base de données des statistiques sur le commerce des produits de base des Nations Unies, <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959512>

Graphique 2.11. **L'appétit de l'Inde pour les minerais métalliques est modeste, mais en augmentation rapide**

En pourcentage des exportations mondiales, 2000-09



Note : Les catégories de minerais et de concentrés métalliques se rapportent au niveau à 4 chiffres de la classification SH.  
Source : Calculs des auteurs d'après UNcomtrade (2012), Base de données des statistiques sur le commerce des produits de base des Nations Unies, <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959531>

Nombre de pays riches en ressources minérales, en particulier l’Afrique du Sud, le Pérou et la Zambie, ont aussi bénéficié des capitaux chinois, notamment des prises de participations et de l’IDE dans le secteur minier, qui ont permis de moderniser le secteur de l’infrastructure et, plus récemment, des flux de capitaux vers d’autres secteurs. L’IDE chinois dans l’infrastructure, la coextraction des ressources et d’autres secteurs a certainement généré des flux de savoir substantiels vers les pays en développement riches en ressources naturelles, même si ces flux sont moins faciles à mesurer.

Les exportateurs d’hydrocarbures bénéficient, eux aussi, de la croissance rapide de la Chine. L’Angola, l’Arabie saoudite et la Fédération de Russie, en particulier, sont de plus en plus tributaires du marché chinois. La Chine est le deuxième plus gros consommateur de pétrole au monde (avec 10 % de la consommation mondiale) et environ la moitié de sa consommation est couverte par les importations. En plus de l’expansion rapide des marchés d’exportation, les pays riches en hydrocarbures reçoivent des investissements chinois massifs pour leurs secteurs des ressources naturelles. Ces investissements ont été surtout le fait d’entreprises d’État qui ont pris des participations dans des gisements pétroliers dans diverses parties du monde. Cependant, les acquisitions ne se limitent pas aux secteurs situés en amont. Les stations-service et les industries de transformation profitent, elles aussi, des exportations de capitaux chinois. En outre, de nombreux pays riches en ressources naturelles ont mis en place des installations de production conjointes en Chine, en capitalisant sur leurs avantages comparatifs communs. Même dans le secteur du charbon, la Chine est passée d’exportateur net à importateur net au cours de ces deux dernières années. Si en 2011, les importations de charbon ne représentaient qu’environ 5 % de la production d’électricité chinoise, elles constituaient près de 20 % du marché mondial du transport maritime, et ont exercé, partant, une influence croissante sur les cours mondiaux du charbon thermique. L’envolée des importations de produits miniers est, dans une certaine mesure, liée à celle des hydrocarbures, et la fonte et le pressage des métaux ferreux et non ferreux, la fabrication de produits chimiques et de produits minéraux non métalliques totalisent un tiers de la consommation chinoise d’électricité<sup>7</sup>.

Outre les exportateurs de produits miniers et d’hydrocarbures, les pays qui possèdent d’abondantes matières premières agricoles dont la Chine a grand besoin ont également connu une flambée de leurs exportations au cours de la dernière décennie. L’ouverture de la Chine aux échanges internationaux, conjuguée à son faible niveau de productivité agricole a naturellement conduit à un essor des importations. Après avoir été un exportateur net jusqu’au milieu des années 90, la Chine absorbe désormais près de 80 % des exportations mondiales de soja et s’approvisionnent principalement auprès de l’Argentine, du Brésil et des États-Unis. En 2010, le soja représentait environ 70 % des exportations de l’Argentine vers la Chine, même si ce produit ne constitue que 5 % des exportations totales de l’Argentine. Le soja brésilien forme une part moins importante des exportations du Brésil vers la Chine (25 % à 30 %), mais avec une part de 40 % pour le minerai de fer, la dépendance du Brésil vis-à-vis du marché chinois pour ses exportations de matières premières est également substantielle.

La Chine témoigne d’un vif appétit pour les matières premières importées en général, mais pour certains minéraux, en particulier les métaux des terres rares, environ la moitié des ressources mondiales se trouvent sur son propre sol. Ces métaux sont essentiels pour la production des disques durs ainsi que des véhicules électriques et hybrides, entre autres, ce qui constitue un gage de demande soutenue et constante dans un avenir prévisible. Comme ces ressources ont été extraites et exportées à grande échelle en Chine ces dernières

décennies, leur exploitation et leur exportation sont devenues trop chères dans les autres pays. Certains producteurs ont quitté le marché et fermé des mines, y compris dans plusieurs pays de la Communauté des États indépendants (CEI) et aux États-Unis. Cette tendance s'est toutefois récemment inversée et certains types de métaux des terres rares ont vu leur cours repartir en flèche ces dernières années, entraînant le démarrage anticipé de la production en Australie (MtWeld) et la réouverture de mines aux États-Unis (Mountain Pass, par exemple). Parmi les pays en développement, le Brésil et la Malaisie sont les principaux bénéficiaires de la hausse des cours des métaux des terres rares.

***Mais l'explosion des cours des matières premières entraîne aussi des difficultés pour les économies reposant sur les ressources naturelles***

Les économies reposant sur l'exploitation des ressources naturelles peuvent également subir des effets délétères résultant de l'augmentation des cours des matières premières, de l'appréciation des taux de change, de la hausse des coûts de main-d'œuvre ou de la perte de compétitivité des industries manufacturières, entre autres. Les pays doivent aussi parer au risque d'épuisement rapide des ressources non renouvelables.

Le renchérissement des matières premières stimule la demande dans d'autres secteurs et fait progresser les salaires, ce qui, à son tour, a des retombées sur d'autres secteurs qui ne connaissent généralement pas des gains de productivité qui justifieraient des augmentations de salaires. Ce phénomène conduit à une érosion de la compétitivité des exportations à forte intensité de main-d'œuvre sur les marchés internationaux et à une dépendance accrue vis-à-vis des exportations et de la production de produits de base, ce qui risque d'entraver fortement la diversification de l'économie. Le déclin des activités manufacturières est particulièrement néfaste, car les industries de ce secteur ont souvent des retombées utiles, en termes de savoir notamment. La diversification de l'économie via la promotion de liens avec les industries extractives est considérée par de nombreux pays en développement exportateurs de produits de base comme un moyen d'éviter la malédiction des ressources. L'extension des chaînes de valeur nationales grâce aux activités manufacturières reposant sur les ressources naturelles (effets de polarisation en aval) et la hausse des achats d'équipements et de services sur le marché national (effets de polarisation en amont) facilite la création d'emplois et l'apprentissage technologique. L'investissement dans les compétences techniques et les besoins technologiques est vital pour le développement des industries en amont. Les pouvoirs publics devront réfléchir à la formation que doivent recevoir les ingénieurs et les techniciens locaux, et, plus généralement, au type de politiques d'éducation qu'il faut appliquer pour stimuler les activités locales de transformation des ressources naturelles et pour encourager la diversification économique. Les petites et moyennes entreprises risquent aussi de rencontrer des obstacles qui les empêchent de fournir des facteurs de production aux entreprises minières et aux entreprises pétrolières et gazières, obstacles qui pourraient être levés grâce à des mesures ciblées.

L'exposition à la volatilité des cours des matières premières sur les marchés mondiaux, qui se traduit souvent par une volatilité macroéconomique au niveau national, constitue une autre conséquence potentiellement délétère d'une dépendance excessive vis-à-vis des exportations de matières premières. En outre, les exportateurs de matières premières sont souvent contraints d'absorber des entrées massives non seulement dans leur compte courant, mais aussi dans leur compte de capital, car les étrangers investissent dans leurs secteurs des ressources naturelles sous la forme d'IDE, de prises de participations, d'achats d'obligations ou de prêts transfrontières. Les sorties d'IDE chinois en direction des pays en



développement riches en ressources naturelles ont représenté plus de 5 % des sorties d'IDE de ce pays en 2010 et les prêts transfrontières vers ces pays ont eux aussi été significatifs. Des taux de change flexibles peuvent atténuer efficacement l'impact de la volatilité sur les marchés extérieurs. Le passage d'un régime de taux fixes à un régime de taux flexibles joue un rôle stabilisateur, par exemple en Mongolie, où l'appauvrissement des réserves permettant de maintenir le taux de change fixe a failli conduire à une crise de la balance des paiements il y a quelques années. De nombreux autres exportateurs de matières premières ont opté pour des taux de change flexibles (comme la Colombie et l'Indonésie) la plupart du temps associés à une relative liberté de circulation des capitaux, tandis qu'un autre groupe d'économies reposant sur les ressources naturelles a choisi un taux de change fixe (comme le Bhoutan et Brunei). En outre, un régime de taux de change fixe peut coexister avec un compte de capital quasiment entièrement fermé, comme c'est le cas au Bhoutan, ou quasiment entièrement ouvert, comme c'est le cas à Brunei. Le choix d'un régime de change est complexe et doit tenir compte de nombreux facteurs.

Cependant, la politique de change ne constitue pas l'unique outil permettant de faire face à la volatilité. Si l'on met l'économie intérieure à l'abri de l'impact de l'envolée des cours des matières premières, on peut en retirer les bénéfices tout en limitant au maximum ses effets délétères. La principale solution pour ce faire consiste à mettre de côté les recettes issues de cette manne dans des fonds gérés séparément. Une méthode moins courante, mais apparemment très efficace pour atténuer la volatilité consiste à conclure des contrats de long terme pour l'exportation de produits de base. Même s'il faut pour cela sacrifier les profits potentiels à court terme sur les marchés au comptant, l'exemple du Brunei montre bien que même une économie reposant entièrement sur les ressources naturelles, n'exerçant aucun contrôle sur les mouvements de capitaux et dotés d'un régime de taux de change fixe de type extrême [le dollar du Brunei (BND) est entièrement interchangeable avec le dollar de Singapour (SGD) au taux de un pour un] peut arriver en tête du classement de la stabilité économique élaboré par le Forum économique mondial.

De même, les exportateurs de ressources naturelles qui n'entretiennent pas de liens économiques directs avec la Chine ont été touchés de manière indirecte. L'augmentation de la demande chinoise a amélioré les termes de l'échange pour les exportateurs de matières premières qui n'exportaient pas vers la Chine, car le cours de la plupart de ces produits est déterminé sur les marchés internationaux. Ces économies ont profité des taux d'intérêt bas sur les marchés mondiaux et ont pu subir certaines conséquences négatives de l'envolée des cours des matières premières, comme d'autres pays qui entretiennent des liens directs avec le marché chinois.

Sous l'effet de l'évolution du basculement de la richesse, les avantages dont bénéficient les économies reposant sur les ressources naturelles évolueront aussi. La Chine est en voie de transformation : d'une économie tirée par les investissements dans les entreprises, elle est en train de devenir une économie s'appuyant davantage sur les investissements dans l'infrastructure, et passe d'une croissance tirée par les investissements à une croissance reposant davantage sur la consommation. Le vieillissement d'une forte proportion de sa population freinera la croissance potentielle sur le long terme et les capacités excédentaires dans plusieurs industries entraîneront une modération de la croissance à moyen terme. Dans le même temps, le niveau de revenu augmente en Chine, produisant une classe moyenne toujours plus nombreuse, et les considérations environnementales, notamment, réduiront l'intensité en ressources naturelles d'une croissance plus lente (voir le chapitre 1 pour une analyse détaillée).

### ***Les économies qui partagent des chaînes d’approvisionnement avec la Chine bénéficient de plus en plus du basculement de la richesse***

L’expansion de la production en Chine le long des chaînes d’approvisionnement mondiales et régionales engendre une augmentation de la demande de pièces détachées produites par d’autres économies. Ainsi, les pays qui partagent des chaînes d’approvisionnement avec la Chine bénéficient, eux aussi, d’une demande toujours croissante pour leurs exportations. Ce déplacement des chaînes d’approvisionnement, qui ont glissé du Japon vers la Chine sur la décennie 1995-2005, a procuré un matelas de sécurité à de nombreux pays d’Asie, en particulier du Sud-Est, pendant la récente récession. En n’exportant non plus vers le monde développé mais vers la Chine et d’autres grandes économies régionales, de nombreux pays ont réussi à sortir indemnes des périodes de marasme les plus noires de ces dernières années (OCDE, 2011).

Les principaux bénéficiaires sont des pays qui participent à des chaînes d’approvisionnement faciles à scinder, que l’on trouve par exemple dans l’électronique, et qui bénéficient d’une situation géographique leur permettant de concourir à des appels d’offres lancés par les grandes multinationales. La plupart de ces économies se situent en Asie du Sud-Est (Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande) ou en Asie de l’Est (Corée ou Taipei chinois). La chaîne d’approvisionnement de l’électronique en Asie de l’Est et du Sud-Est se caractérise par un degré élevé de différenciation verticale et horizontale. Non seulement différents segments du processus de production sont situés dans différents pays, afin d’en exploiter les avantages, mais l’origine des commandes est également très diversifiée, ce qui intensifie la concurrence entre les fournisseurs de la région et rend les multinationales très efficaces. Du fait de la faiblesse des droits de douane sur les produits électroniques, les multinationales revoient à la hausse leur portefeuille multipays de fournisseurs et de producteurs. En revanche, pour les automobiles, les motocyclettes et les pièces détachées, les droits de douane sont en général élevés : les droits applicables en vertu de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) s’échelonnent de 20 % à 40 % dans les pays de l’Asean. Ainsi, l’existence de zones de libre-échange (ZLE) semble primordiale pour la création de réseaux de production multipays dans la construction automobile.

La faiblesse des droits de douane et des coûts de transaction constitue une condition indispensable à la participation aux chaînes d’approvisionnement. Par ailleurs, les accords de coopération économique peuvent eux aussi encourager l’intégration dans les chaînes de valeur. Outre les réformes unilatérales, les ZLE, les accords de partenariat économique (APE) ou d’autres accords de coopération économique qui visent à renforcer les liens économiques permettent aux pays de bénéficier de droits de douane peu élevés. Des droits à l’importation substantiels conçus pour avantager les fournisseurs locaux sont peu susceptibles d’attirer des entreprises en quête de plateformes d’exportation, car elles ne seraient pas en mesure d’exploiter les avantages de la compétitivité des sources d’approvisionnement. Les économies qui sont profondément intégrées dans les chaînes de valeur mondiales affichent en général une structure tarifaire plate, avec une faible progressivité des droits de douane, signe de la faiblesse de la protection réelle au niveau des industries (OMC et *Institute of Developing Economies* [IDE-Jetro], 2011). Le recours à une ZLE, en revanche, s’accompagne de coûts fixes, qui sont essentiellement liés aux certificats d’origine, obligatoires, et de coûts de transaction qu’un exportateur désirent utiliser une ZLE doit supporter. Afin de pouvoir supporter les coûts fixes, l’entreprise doit être grande et/ou efficace (Hayakawa et al., 2009 ;

Takahashi et Urata, 2008, 2009 ; Hiratsuka, 2011). Les coûts de la procédure douanière, les coûts matériels et les délais nécessaires doivent être concurrentiels pour que la participation aux chaînes d'approvisionnement soit intéressante.

***L'absence de base industrielle constitue-t-elle un problème pour les pays qui prennent des raccourcis en rejoignant une chaîne d'approvisionnement ?***

Le fait de rejoindre une chaîne d'approvisionnement peut permettre à un pays d'accélérer son industrialisation, mais ce n'est pas équivalent à la constitution de sa propre chaîne d'approvisionnement. La proximité géographique d'une chaîne d'approvisionnement et de main-d'œuvre à bas coût, flexible et facile à former, ainsi que d'un environnement économique favorable aux entreprises, peut aujourd'hui permettre aux pays en développement de produire et d'exporter plus rapidement des produits dont le développement a pris des décennies dans les pays qui se sont industrialisés plus tôt. Mais le fait de ne pas être passé par toutes les étapes du processus d'apprentissage, et de ne pas avoir constitué de bases industrielles larges et profondes pour y parvenir pose de nouveaux problèmes dans le monde en développement aujourd'hui (Baldwin, 2011). Ainsi, lorsqu'un pays n'accueille qu'une partie du processus de production, les retombées pour son économie risquent d'être limitées et la spécialisation de ses travailleurs dans un certain processus de production pourrait les empêcher d'améliorer ou de diversifier leurs compétences. Les activités d'assemblage ne relèvent en principe pas le niveau de compétences général. Par conséquent, le développement reposant sur l'intégration à une chaîne d'approvisionnement a ses limites, car ces chaînes sont attirées par la faiblesse des coûts de main-d'œuvre, or, d'une part, il ne s'agit là que d'une des composantes du coût total et, d'autre part, ces investissements sont généralement mobiles et se mettront en quête de nouvelles destinations une fois que les tensions sur les salaires commenceront à se manifester. En résumé, si le pays ne dispose pas des politiques publiques lui permettant de répartir les bienfaits sur l'ensemble de l'économie, on risque d'aboutir à une polarisation entre les secteurs bénéficiant d'investissements extérieurs et les autres. L'acquisition de compétences dans la conception et le marketing est essentielle pour qu'un pays puisse progresser au sein des chaînes d'approvisionnement mondiales (Humphrey, 2004).

***Le basculement de la richesse exerce des pressions sur les concurrents de la Chine sur les marchés tiers***

Les exportateurs de produits manufacturés subissent des pressions concurrentielles croissantes depuis que la Chine s'est mise à produire un éventail de plus en plus large de biens (et, dans une bien moindre mesure, de services). Wood et Mayer (2011) voient dans l'ouverture commerciale de la Chine un basculement des dotations moyennes en facteurs de production au niveau mondial, qui a modifié la dotation relative en facteurs et, partant, les avantages comparatifs entre les pays. Comme ces auteurs l'ont estimé pour les pays en développement, ce basculement s'est traduit par un recul de la production manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre dans la somme de cette production et de la production primaire, c'est-à-dire les deux types d'activités en général essentiels pour les pays en développement. L'ampleur de ce recul s'échelonnait entre 1 et 3.5 points de pourcentage et le chiffre correspondant pour le repli des exportations était compris entre 1.5 et 5 points durant les années 80-90. Les pays les plus touchés sont ceux de l'Asie de l'Est dont les échanges sont ouverts et dont la structure des exportations présente de grandes similitudes avec celle de la Chine. Pour faire face aux pressions concurrentielles, les pays

adoptent diverses stratégies. Plusieurs ont trouvé leurs secteurs de niche, où la concurrence avec la Chine est moins vive, ou ont adopté des mesures de rationalisation dans certains secteurs afin d'accroître leur efficacité. Bien que souhaitable pour stimuler la productivité, cette rationalisation peut également être à l'origine de la concentration des marchés d'exportation ou d'une augmentation de la spécialisation, c'est-à-dire l'inverse de ce que l'on attendrait dans un pays en développement. Au lieu de la spécialisation, qui restreint le nombre de biens produits, c'est la diversification qui est souhaitable, car elle entraîne des retombées plus importantes en termes de savoir et de technologies pour les différents secteurs.

De nombreux pays qui sont des concurrents de la Chine sur des marchés tiers sont aussi des bénéficiaires de l'investissement chinois dans le secteur manufacturier. En particulier, si le pays dispose d'un vaste marché, il est souvent plus judicieux pour les fabricants chinois de basculer la production vers ce marché afin de l'adapter aux besoins locaux, d'améliorer l'accès aux marchés locaux (notamment en évitant les obstacles aux échanges) et d'utiliser une main-d'œuvre compétitive. Ainsi, le fabricant chinois d'électroménager et de téléviseurs Haier exploite les avantages d'une production localisée dans plusieurs pays d'Asie du Sud-Est et le constructeur automobile chinois Chery est en train de construire une usine au Brésil. Cet IDE axé sur la recherche de marchés profite également au pays destinataire non seulement parce qu'il apporte des capitaux supplémentaires, dont les pays en développement ont souvent grand besoin, mais aussi parce qu'il crée des emplois et diffuse à l'étranger des technologies et des pratiques managériales. Des flux de technologies et de savoir sont ainsi transférés via les pratiques managériales, les méthodes de production et autre savoir-faire que l'entreprise déploie pour transformer ses facteurs de production (capital, travail et matériels) en produits. Les retombées peuvent revêtir la forme de flux « horizontaux » de technologies et de savoir en direction des concurrents locaux ainsi que de flux « verticaux » en direction de fournisseurs en amont. Les retombées sont généralement importantes lorsque le savoir peut être transféré rapidement et lorsque les entreprises locales sont en mesure de l'absorber. L'IDE peut également attirer l'investissement local car il abaisse le coût d'adoption des nouvelles technologies et, par conséquent, renforce la croissance. En outre, en stimulant la demande de facteurs de production spécialisés, et partant en augmentant la productivité marginale de l'investissement dans ces facteurs de production, l'IDE peut également encourager l'investissement local. Dans le secteur manufacturier, les principaux segments dans lesquels les entreprises chinoises investissent à l'étranger sont le matériel de transport, les machines, les textiles, les équipements spécialisés et l'électronique.

Seuls quelques pays sont relativement à l'abri de la concurrence avec la Chine, mais, selon toute vraisemblance, ce n'est qu'une question de temps avant que leur position soit menacée. À l'extrémité supérieure de la chaîne de valeur, les fabricants différencient leurs produits par la marque ou la qualité. Les pays à coûts élevés réagissent à l'intensification des pressions concurrentielles en délocalisant leur production vers des destinations présentant des coûts inférieurs. Les entreprises qui sont en mesure de produire des produits très différenciables en raison de la supériorité de leur technologie ou de leur marque sont de plus en plus la cible de fusions et d'acquisitions par des entreprises venues de Chine et d'autres pays en développement à croissance rapide. Ainsi, Lenovo a acquis la branche ordinateurs individuels (PC) d'IBM et Volvo a été racheté par Geely, un constructeur automobile chinois. Par ailleurs, de nombreuses PME japonaises en difficulté ont été sauvées par des acquéreurs chinois. Mais surtout, des entreprises chinoises ont

racheté des leaders mondiaux, en particulier dans les équipements lourds. L'exemple de l'allemand Putzmeister est symbolique à cet égard : le leader mondial de la pompe à béton vient d'être racheté par une entreprise chinoise. Cet IDE en quête de technologie apparaît comme un modèle fructueux pour les pays en phase de rattrapage et a créé de la valeur dans les pays dans lesquels des entreprises ont été rachetées.

À l'autre extrémité de la chaîne de valeur, seuls une poignée de pays sont en mesure d'entrer en concurrence avec la Chine sur le plan des coûts. Ainsi, une étude sur le secteur du textile et de l'habillement a montré que rares étaient les pays (comme le Bangladesh et le Viet Nam) à pouvoir être effectivement concurrentiels sur les prix (Molnár et Kowalski, 2008). Certains pays de cette catégorie bénéficient également de la délocalisation des industries chinoises en bas de la chaîne de valeur, même si c'est jusqu'ici à petite échelle. Ce type d'externalisation, qu'il revête la forme d'IDE ou d'exportations par les fabricants locaux, oriente le flux de savoir en direction des pays hôtes, qui a ainsi la possibilité de s'intégrer dans l'économie mondiale. Cet IDE stimule la croissance de la productivité locale et, partant, accélère le processus de rattrapage. La principale difficulté pour ces pays consiste alors à maintenir leurs coûts du travail à un niveau peu élevé, ce qui peut passer par l'arrivée continue dans les zones urbaines de main-d'œuvre en provenance des zones rurales et/ou par une forte croissance démographique. Une réponse intégrée est néanmoins nécessaire pour répondre à une demande toujours croissante de compétences plus poussées et de capacités de production et de livraison plus efficaces. Cette réponse peut se traduire par un ensemble de politiques publiques qui vont de mesures stimulant la productivité du côté de l'offre à une plus grande implication de l'État du côté de la demande.

***Les pays en développement exportateurs de services sont moins en concurrence avec la Chine mais profitent moins de son essor***

Dans les pays en développement, les exportateurs de services se heurtent à des pressions concurrentielles moins intenses de la part de la Chine sur les marchés internationaux, mais ils ont aussi plus de mal à répondre à l'appétit de la Chine pour les services importés. La Chine peine davantage à être compétitive sur les marchés d'exportation des services que sur les marchés de produits manufacturés. Son économie repose en effet largement sur les activités manufacturières, tandis que la part des services y demeure faible, c'est pourquoi elle reste un gros importateur de services. Cependant, les services importés proviennent principalement des pays développés. Ce potentiel, inexploité par d'autres pays en développement, est en partie lié au type de services que la Chine importe en grandes quantités, comme les services de transport, de tourisme et les services aux entreprises. En outre, la balance des paiements de la Chine montre clairement que les services d'assurance ainsi que les redevances et les droits de licence sont également très demandés. En termes nets, c'est dans les services aux entreprises (marketing, comptabilité, architecture, ingénierie, etc.), les services de transport et l'assurance que la Chine enregistre ses déficits les plus importants dans les échanges de services. Ces types de services sont de gros consommateurs de capital ou de compétences, ce qui signifie que les pays développés profitent de l'essor de la demande d'importations chinoise, mais les exportateurs de services dans les pays en développement ont peu de marge pour pénétrer sur ce marché en expansion rapide. Même dans le tourisme, les marchés développés ont tendance à constituer les principales destinations des touristes chinois.

Hong-Kong, Chine, est l'un des principaux bénéficiaires parmi les économies en développement ; ce territoire fournit environ 15 % des importations de services chinoises, même si cette part a fortement chuté par rapport à il y a une décennie (un quart). Signe du rôle dominant de Hong-Kong, Chine, dans la fourniture d'une grande part des services demandés en Chine continentale, en 2009, cette région administrative spéciale (RAS) a représenté 70 % des sorties d'IDE chinois en termes de stock et 63 % en termes de flux (base de données CEIC). Et près des trois quarts de ces flux ont été enregistrés dans trois secteurs des services : services de crédit-bail et services commerciaux (39 %), services financiers (21 %) et services de commerce de gros et de détail (près de 14 %). Avec ses services très développés (logistique, finance et services aux entreprises), Hong-Kong, Chine, offre une passerelle idéale aux entreprises du continent qui souhaitent établir une présence internationale et, pour la même raison, aux entreprises étrangères qui veulent accéder au marché chinois. Certains types de services, comme, par exemple, divers services financiers, aux entreprises, de communication et d'assurance, requièrent en grande partie un transfert de savoir et de technologie. Ces services sont en effet couramment délivrés par une personne à une autre et souvent proposés par des personnes physiques<sup>8</sup>.

## Conclusion

L'impact de l'intégration de la Chine dans l'économie mondiale diffère selon le type de dotations en ressources, les schémas de spécialisation et les stratégies de développement industriel de chaque pays. Les exportateurs de ressources naturelles sont en général les grands bénéficiaires du basculement de la richesse. Ils ont accumulé des entrées de paiements à l'exportation et de capitaux cherchant essentiellement à obtenir un approvisionnement ininterrompu en ressources indispensables, mais aussi à récolter les fruits de l'expansion économique suscitée par les matières premières. Même si certains exportateurs de matières premières ont, eux aussi, subi la malédiction de la volatilité macroéconomique, de l'appréciation du taux de change, de la hausse du coût du travail et de l'érosion de la compétitivité dans les secteurs autres que les ressources naturelles, des exemples de réussite montrent que les ressources naturelles peuvent constituer plus une bénédiction qu'une malédiction. C'est essentiellement le cas dans les économies qui ont réussi à orienter les recettes issues des ressources naturelles vers des secteurs qui ouvrent la voie au développement à long terme. Nonobstant le ralentissement structurel de l'économie chinoise, ainsi que son passage à des activités présentant une intensité moindre en ressources naturelles sur le moyen à long terme, les économies riches en ressources naturelles devraient bénéficier de la stabilité de la demande chinoise et d'une augmentation de la demande provenant d'autres grandes économies à fort potentiel de croissance, comme l'Inde ou, dans une moindre mesure, l'Indonésie. De même, étant donné que ces pays chercheront à assurer leur approvisionnement en matières premières, les investissements directs dans les économies reposant sur les ressources naturelles devraient également rester solides.

Si les exportateurs de produits manufacturés ont pu subir des pressions concurrentielles des fabricants chinois, qui ont comprimé leurs marges et en ont contraint certains à quitter le marché, la vivacité de la concurrence a très certainement contribué à l'émergence de solutions innovantes permettant de survivre sur la scène mondiale. Elle aura aussi donné lieu non seulement à de l'innovation au niveau des produits et des processus situés à la frontière technologique, mais aussi d'une production plus efficiente, grâce à une meilleure utilisation des facteurs de production dans les économies plus éloignées de la frontière technologique.

L'initiative prise par la Chine en 2002 d'encourager explicitement les entreprises à s'établir à l'étranger risque fort d'avoir un impact étendu. La Chine ne cessant de relever son niveau technologique et comptant des entreprises de classe mondiale de plus en plus connues, les bénéficiaires de l'IDE chinois profitent aussi de retombées en termes de technologies et de savoir. Les grands marchés resteront intéressants, car ils permettent de s'appuyer sur un savoir local, de personnaliser les produits et d'éviter les obstacles aux échanges. Les salariés locaux des entreprises à capitaux chinois acquerront de nouvelles compétences techniques et se familiariseront avec de nouveaux styles de management. Les exportations de capitaux revêtent également la forme de prises de participations, de prêts à l'appui de projets ou de financement bancaire transfrontière, ce qui contribue à la résorption des déficits de capitaux dans les pays en développement.

Avec la progression de la Chine sur la chaîne de valeur, conjuguée à une raréfaction croissante de sa main-d'œuvre à bas coûts, les segments de production des chaînes de valeur à faible valeur ajoutée devraient être de plus en plus externalisés, ce qui bénéficiera aux pays qui sont en retard sur la chaîne. Dans les pays dans lesquels la Chine externalise sa production, les phases à forte intensité de main-d'œuvre permettront d'absorber l'arrivée massive de travailleurs sur le marché du travail et contribueront certainement à la diversification de la production. Les moteurs de croissance de la Chine, qui passeront à moyen terme de l'investissement à la consommation, pourraient également faire basculer la production dans de nombreux pays en développement qui produisent des biens de consommation. Les opportunités de travail dans les usines attireront la main-d'œuvre rurale vers les villes et constituent donc le moteur de l'urbanisation dans de nombreux pays en développement, comme on l'a vu en Chine. La progression de la Chine sur la chaîne de valeur incitera, dans le même temps, involontairement les économies qui partagent actuellement les mêmes chaînes d'approvisionnement que la Chine à avancer et à adopter d'autres stratégies.

Les économies en développement reposant sur les services, en particulier celles disposant d'une abondante main-d'œuvre qualifiée, pourraient bénéficier d'une demande croissante de services suscitée par l'urbanisation et par les limites de la production locale. Outre les flux d'échanges, d'investissements et de technologies, l'essor de la Chine a également permis la diffusion dans le monde entier de sa sagesse traditionnelle dans des domaines très divers, comme la médecine traditionnelle, l'esprit d'entreprise et les valeurs du confucianisme, en grande partie grâce à sa diaspora mondiale.

L'essor de la Chine et son impact via le processus de basculement de la richesse ont remodelé les relations économiques mondiales : ils ont stimulé les pressions concurrentielles et ouvert de nouvelles opportunités sur les marchés commerciaux, ils ont attiré, mais également fourni, des volumes de capitaux substantiels et ils ont développé et diffusé du savoir et des technologies. Le phénomène de basculement de la richesse peut être considéré comme une opportunité plutôt que comme une menace, à condition que les pays en développement mettent en place des politiques publiques qui répondent aux nouveaux défis de l'économie mondiale, c'est-à-dire qui soutiennent la création et le renforcement des capacités de production et de savoir et qui mobilisent les compétences, l'infrastructure et les moyens financiers dans le but de renforcer la compétitivité.

## Notes

1. L'essor de la Chine contribue incontestablement à l'augmentation de sa part dans l'aide mondiale au développement et influe certainement sur les flux migratoires, mais ces questions sortent du cadre de la présente analyse.
2. Quelques pays font figure d'exception car ils possèdent un capital naturel supérieur à 50 000 USD par habitant. Il s'agit notamment de l'Arabie saoudite, de Bahreïn, des Émirats arabes unis, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande et d'Oman, mais pour des raisons de visibilité, ils ont été exclus du graphique.
3. Les 49 marchés sont les États-Unis ; le Japon ; l'Allemagne ; la France ; l'Italie ; le Royaume-Uni ; le Canada ; l'Australie ; l'Autriche ; la Belgique ; la République tchèque ; le Danemark ; la Finlande ; la Grèce ; la Hongrie ; l'Islande ; l'Irlande ; la Corée ; le Luxembourg ; le Mexique ; les Pays-Bas ; la Nouvelle-Zélande ; la Norvège ; la Pologne ; le Portugal ; la République slovaque ; l'Espagne ; la Suède ; la Suisse ; la Turquie ; l'Estonie ; la Fédération de Russie ; la Slovaquie ; le Taipei chinois ; Hong-Kong, Chine ; Singapour ; la Chine ; l'Inde ; la Malaisie ; les Philippines ; la Thaïlande ; l'Argentine ; le Brésil ; le Chili ; Israël ; l'Afrique du Sud ; l'UE12 ; l'UE13 ; l'UE15. L'UE15 désigne les membres de l'Union européenne avant l'élargissement de 2004 et l'UE12/l'UE13 la zone euro sans/ avec la République slovaque.
4. Le 11 septembre 2012, la Présidente du Brésil, Dilma Rousseff, a annoncé une réduction des taxes sur l'électricité. Le coût de l'électricité est marqué de 28 taxes différentes qui représentent au total la moitié de la facture moyenne. Dans l'ensemble, dans le secteur résidentiel, les factures devraient diminuer de 16 % en moyenne, et dans le secteur industriel de 19-28 % (*The Economist*, 2012).
5. Un exercice similaire réalisé avec les produits chinois et japonais sur le marché américain a révélé que près des trois quarts des produits japonais affichent des prix unitaires au moins quatre fois supérieurs à ceux de leurs concurrents chinois. Il existe donc une différenciation claire des produits selon la qualité/le prix.
6. En outre, en 2010, le cuivre a représenté 60 % des exportations du Chili en direction de la Chine et la Chine a absorbé 25 % du total des exportations chiliennes. Pour le Pérou, les chiffres ressortaient respectivement à 55 % et 20 % pour la même année.
7. Même s'il faut mentionner que plus de 60 % de l'électricité chinoise est produite à partir du charbon et que la part des hydrocarbures dans la production est inférieure à 10 %. Néanmoins, le marché ne cesse de s'accroître rapidement : la consommation chinoise d'électricité a doublé au cours des six à sept dernières années.
8. Le « mode 4 » dans la terminologie de l'OMC.

## Références

- Baldwin, R. (2011), « Trade and Industrialisation after Globalisation's 2nd Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain are Different and why it Matters », *NBER Working Paper Series*, n° 17716, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Banque mondiale (2012a), *Total and Per Capita Wealth of Nations* (base de données Excel), [http://data.worldbank.org/sites/default/files/total\\_and\\_per\\_capita\\_wealth\\_of\\_nations.xls](http://data.worldbank.org/sites/default/files/total_and_per_capita_wealth_of_nations.xls).
- Banque mondiale (2012b), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator>.
- Boulhol, H., A. de Serres et M. Molnár (2008), « The Contribution of Economic Geography to GDP Per Capita », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 602, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/242216186836>.
- Davis, G.A. (1995), « Learning to Love the Dutch Disease: Evidence from the Mineral Economies », *World Development*, vol. 23, n° 10.
- Hausmann, R., J. Hwang et D. Rodrik (2007), « What you Export Matters », *Journal of Economic Growth*, vol. 12, n° 1, mars.
- Hayakawa, K., D. Hiratsuka, K. Shiino et S. Sukegawa (2009), « Who uses FTAs? », *Institute of Developing Economies Discussion Paper*, n° 207, Institute of Developing Economies, Chiba.
- Hiratsuka, D. (2011), « Production Networks in the Asia-Pacific Region: Facts and Policy Implications », *Institute of Developing Economies Discussion Paper*, n° 315, Institute of Developing Economies, Chiba.



- Humphrey, J. (2004), « Upgrading in Global Value Chains », *Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalisation International Labour Office Working Paper*, n° 28, BIT, Genève.
- Jankowska, A., A.J. Nagengast et J. Ramón Perea (2012), « The Product Space and the Middle Income Trap: Comparing Asian and Latin American Experiences », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 311, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9909j2587g-en>.
- Lederman, D. et W.F. Maloney (2003), « Trade Structure and Growth », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3025, Banque mondiale, Washington, DC.
- London Metal Exchange (2012), *Pricing and Data* (base de données), [www.lme.com/en-gb/pricing-and-data/](http://www.lme.com/en-gb/pricing-and-data/).
- Molnár, M. et P. Kowalski (2008), « Economic Impacts of the Phase-out in 2005 of Quantitative Restrictions under the Agreements in Textiles and Clothing », in Cesap, *Unveiling Protectionism: Regional Responses to Remaining Barriers in Textiles and Clothing*, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (Cesap), Bangkok.
- OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE* (base de données), <http://stats.oecd.org>.
- OCDE (2011), *Perspectives économiques en Asie du Sud-Est 2011/12*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166882-en>.
- OCDE (2010a), *Southeast Asian Economic Outlook 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096004-en>.
- OCDE (2010b), *Measuring Globalisation: OECD Economic Globalisation Indicators 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084360-en>.
- OMC et IDE-JETRO (2011), *Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia – From Trade in Goods to Trade in Tasks*, Organisation mondiale du commerce et Institute of Developing Economies, Genève.
- Sachs, J.D. et A.M. Warner (1995), « Natural Resource Abundance and Economic Growth », *NBER Working Paper*, n° 5398, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Takahashi, K. et S. Urata (2009), « On the Use of FTAs by Japanese Firms – Further Evidence », *RIETI Discussion Paper*, n° 09-E-028, Research Institute of Economy, Trade and Industry, Tokyo.
- Takahashi, K. et S. Urata (2008), « On the Use of FTAs by Japanese Firms », *RIETI Discussion Paper*, n° 08-E-002, Research Institute of Economy, Trade and Industry, Tokyo.
- The Economist* (2012), « Economic Policy in Brazil. Sparking Recovery: The President Cuts Taxes Again », 15 septembre, [www.economist.com/node/21562957](http://www.economist.com/node/21562957).
- UNcomtrade (2012), *United Nations Commodity Trade Statistics Database (Bases de données des statistiques sur le commerce des produits de base des Nations Unies)*, <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.
- Wood, A. et J. Mayer (2011), « Has China De-Industrialised other Developing Countries? », *Review of World Economies*, vol. 147(2), juin.



## Chapitre 3

# Le nouveau paysage de la production et le regain d'intérêt des pays en développement pour la politique industrielle

*Ce chapitre analyse le regain d'intérêt des pays en développement pour la politique industrielle. Le paysage économique mondial connaît actuellement des changements profonds et rapides. Le développement de la Chine et d'autres économies émergentes redessine la géographie de la production et de l'innovation. Dans ce nouveau contexte, nombre de pays en développement mettent en œuvre des politiques ciblées, à la fois pour soutenir leur croissance et pour accompagner leur transformation structurelle.*

## Introduction

L'apparition de nouvelles puissances industrielles et le paysage économique mondial de plus en plus incertain redéfinissent les opportunités de développement (OCDE, 2010a). Ce nouveau contexte ne garantit ni la montée en gamme de l'industrie ni la création d'emplois, à moins que des politiques ciblées ne soient déployées. De fait, malgré leur croissance impressionnante sur la dernière décennie, les économies en développement continuent d'afficher de fortes asymétries structurelles par rapport aux économies avancées. Une diversification et une modernisation y sont en cours, mais restent souvent limitées à des « îlots d'excellence ». Le développement ainsi que l'accumulation et la maîtrise des capacités productives et technologiques<sup>1</sup> prennent du temps. Il s'agit en effet de processus à long terme qui s'accompagnent d'un renforcement des institutions et d'effets de polarisation en amont et en aval, dans la sphère économique comme avec les partenaires étrangers.

Les pays en développement mettent en œuvre des politiques industrielles pour soutenir leur croissance et pour favoriser la mutation de leur structure de production. Chaque pays applique un modèle qui lui est propre mais doit répondre à au moins deux préoccupations communes à tous les pays : i) comment se positionner de manière à tirer parti du nouvel environnement concurrentiel ; et ii) comment parvenir à des taux de croissance élevés et les transformer en opportunités de développement inclusif ? L'expérience des pays performants et l'intérêt croissant que suscite la nouvelle pensée économique encouragent les pouvoirs publics à prendre les devants pour façonner les trajectoires de développement<sup>2</sup>. Il s'agit de déterminer quels sont les leviers les plus appropriés pour une intervention et le bon séquençage des actions.

Ce chapitre traite du regain d'intérêt pour la politique industrielle dans les économies en développement. La première section présente les grands changements survenus dans l'environnement concurrentiel. Elle montre comment la Chine et d'autres pays émergents ou en développement redéfinissent la géographie de la production et de l'innovation. La deuxième section, axée sur le savoir et la technologie, met en lumière la persistance d'écart avec les pays plus avancés, malgré les progrès accomplis à ce jour. La troisième section analyse les raisons du regain d'intérêt pour la politique industrielle et décrit la diversité des approches mises en œuvre par les économies en développement.

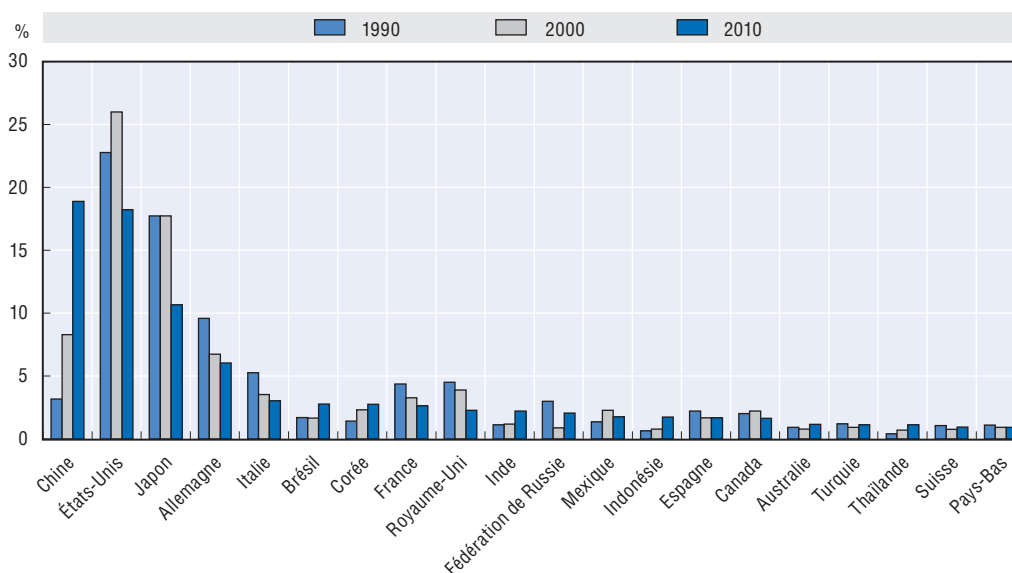
## Le paysage de la production se transforme rapidement

Cette section présente les principales évolutions survenues au niveau de la concurrence à l'échelle planétaire, en rappelant : i) la montée en puissance de la Chine et son impact sur la géographie mondiale de la production et de l'innovation ; et ii) l'expansion des activités manufacturières dans les économies en développement.

### La Chine redéfinit la géographie de la production et de l'innovation

La montée en puissance de la Chine recompose le paysage mondial de la production. Ce pays est aujourd'hui le plus grand pays manufacturier de la planète. En 2010, sa part dans le total de la valeur ajoutée manufacturière mondiale (18.9 %) était supérieure à celle des États-Unis (18.2 %) (graphique 3.1). La rapidité de cet essor est également exceptionnelle : en 1990, la Chine ne représentait que 3 % du total de la production manufacturière mondiale ; en deux décennies, elle a multiplié sa part par six. L'essor de ce géant engendre d'importants changements que les autres pays doivent prendre en compte dans l'élaboration de leurs stratégies pour l'avenir (Barros de Castro, 2009 ; Castro et Castro, 2012).

Graphique 3.1. **Les 20 premiers pays manufacturiers, 2010**  
Part des pays dans le total de la valeur ajoutée mondiale de l'industrie manufacturière



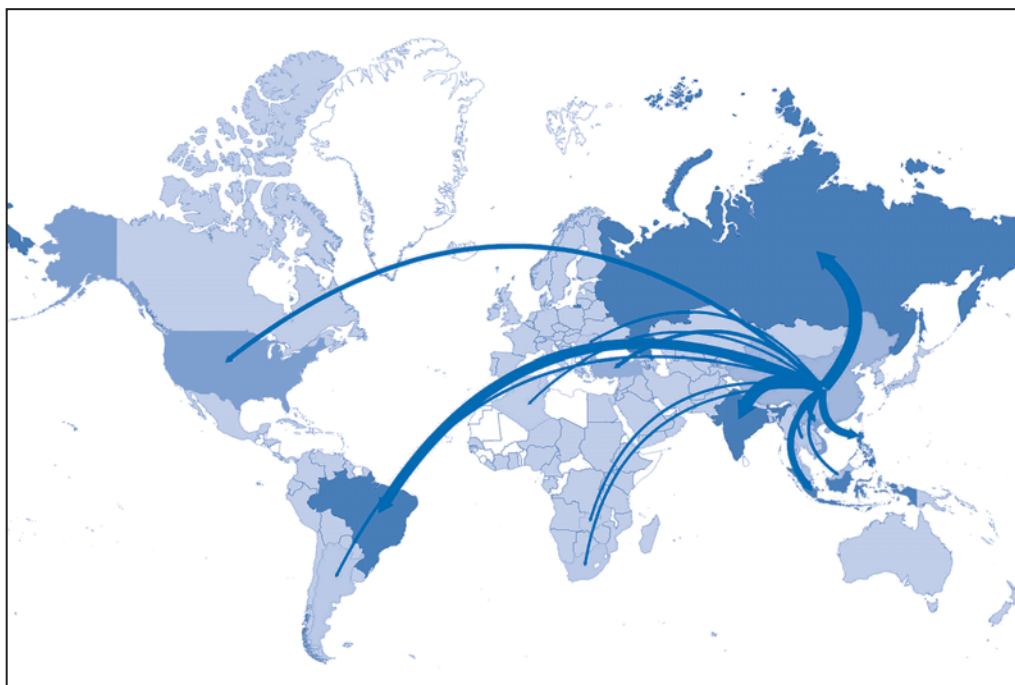
Note : L'industrie manufacturière se compose des secteurs correspondant aux divisions 15 à 37 de la Classification internationale type, par industrie (CITI). La valeur ajoutée est la production nette d'un secteur après l'addition de tous les facteurs de production et la soustraction des facteurs de production intermédiaires. On la calcule sans tenir compte de l'amortissement des produits fabriqués, ni de l'épuisement et de la dégradation des ressources naturelles. L'origine de la valeur ajoutée est déterminée par la CITI, Révision 3.

Source : UNStats (2012), *National Accounts Main Aggregates Database*, Division de statistique des Nations Unies, <http://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp> (consulté en mars 2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959550>

L'expansion de la Chine redéfinit les partenariats de production internationaux. Ce pays a déplacé l'axe des échanges mondiaux en direction de l'Est et du Sud. Il est devenu un partenaire commercial de premier plan non seulement pour les économies asiatiques, mais également pour l'Amérique latine et l'Afrique (OCDE, 2011a ; chapitres 1 et 2). En 2011, la Chine entraînait pour 19 % dans le total des exportations de l'Afrique, contre seulement 5 % en 2000. Les importations de l'Afrique depuis la Chine ont elles aussi nettement progressé, passant de 5 % en 2000 à 17 % en 2011 (ces chiffres reposent sur des actualisations effectuées par la Banque africaine de développement, l'OCDE, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et le Programme des Nations Unies pour le développement (BAfD, OCDE, CEA-ONU et PNUD, 2011). En 2012, la Chine était également la première destination mondiale de l'investissement direct étranger (IDE), avec un volume total de 170 milliards USD. Venaient ensuite les États-Unis, le Brésil et le Royaume-Uni. De surcroît, la

Graphique 3.2. **Les 15 premières destinations des investissements directs de la Chine à l'étranger, 2003-12**



Note : L'épaisseur des flèches indique le nombre d'emplois créés par les investissements directs de la Chine à l'étranger, entre janvier 2003 et décembre 2012, dans les 15 premiers pays destinataires. Plus la couleur des flèches est foncée, plus le nombre d'emplois créés est élevé. Ce graphique n'inclut que des données relatives aux investissements entièrement nouveaux ou liés à une expansion. Il ne rend pas compte des opérations de fusion et d'acquisition.

Source : Calculs des auteurs d'après fDiMarkets (2012), fDiMarkets: Crossborder Investment Monitor, un service de Financial Times Ltd., [www.fdimarkets.com/](http://www.fdimarkets.com/).

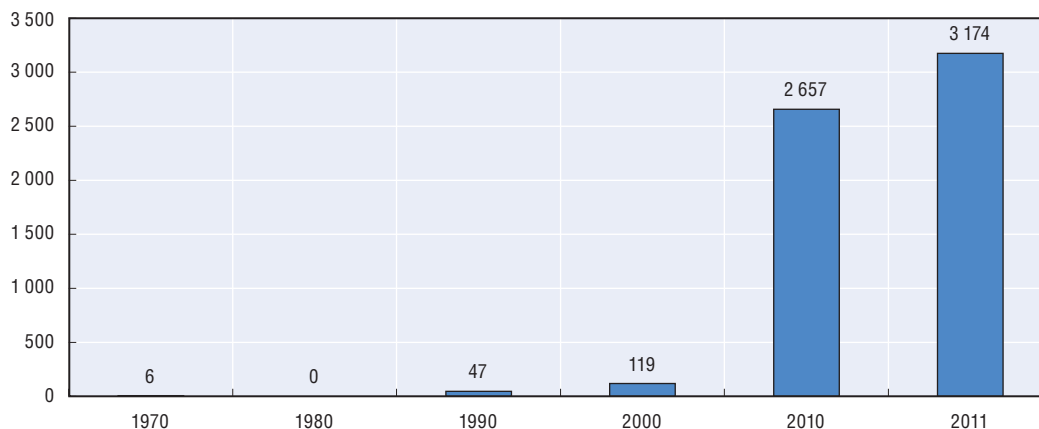
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959569>

Chine a commencé d'investir directement à l'étranger. Le montant cumulé de ces sorties d'IDE s'est élevé à 42 milliards USD en 2012 (OCDE, 2013a)<sup>3</sup>. La Fédération de Russie, le Brésil, l'Inde et l'Indonésie, ainsi qu'un nombre croissant de pays africains, sont les principaux destinataires des flux d'IDE chinois, tant en ce qui concerne les dépenses d'équipement que la création d'emplois (graphique 3.2 ; base de données fDi Markets, 2012).

Cette expansion de la Chine redéfinit aussi le paysage de l'innovation. Plusieurs décennies de production ont permis aux usines chinoises d'accumuler des capacités et de progresser sur la chaîne de valeur. Le pays devient ainsi un pôle d'innovation. L'écart avec les grands centres d'innovation persiste, mais ne cesse de se réduire. Les entreprises chinoises accroissent leurs investissements et leurs retours sur innovation, au point que 19 d'entre elles figurent aujourd'hui parmi les 1 400 plus importants investisseurs mondiaux dans la recherche et le développement (R-D). Par exemple, *Huawei*, l'équipementier du secteur des télécommunications, est la première entreprise chinoise figurant dans ce classement, à la 56<sup>e</sup> place. Viennent ensuite *Petro China* (76<sup>e</sup>) et *Railway China* (92<sup>e</sup>) (Commission européenne, 2011). À mesure que la Chine accumule des capacités d'innovation, elle protège de plus en plus la propriété intellectuelle. De moins de 10 dans les années 70 et 80, le nombre de brevets que lui a délivrés l'office des brevets et des marques des États-Unis (*United States Patent and Trademark Office*, USPTO, 2013a) a été supérieur à 3 000 en 2011 (graphique 3.3)<sup>4</sup>. Par ailleurs, la Chine accumule des compétences et améliore la qualité de son système éducatif (encadré 3.1).

Graphique 3.3. **Progression du nombre de brevets en Chine, 1970-2011**

Nombre de brevets délivrés à des inventeurs chinois par l'USPTO



Source : Calculs des auteurs d'après USPTO (2012), United States Patent and Trademark Office: Patent Statistics (base de données), [www.uspto.gov/patents/stats/index.jsp](http://www.uspto.gov/patents/stats/index.jsp).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959588>

### Encadré 3.1. **L'enseignement secondaire en Chine : résultats du PISA, 2009**

Le Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) constitue un cadre internationalement reconnu pour l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des systèmes éducatifs de quelque 70 pays. Il mesure tous les trois ans les résultats des élèves de 15 ans en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences, ce qui permet des comparaisons mondiales.

Le PISA inclut depuis longtemps Hong-Kong, Chine, et cette région a toujours été classée parmi les plus performantes sur le plan éducatif. En 2009, la ville de Shanghai a été intégrée pour la première fois au PISA. Elle a affiché les meilleurs résultats en compréhension de l'écrit dans le PISA 2009, surpassant dans ce domaine la Corée et la Finlande, les deux pays de l'OCDE les mieux classés. Hong-Kong, Chine et Shanghai font partie du trio de tête en mathématiques et en sciences (graphique 3.4).

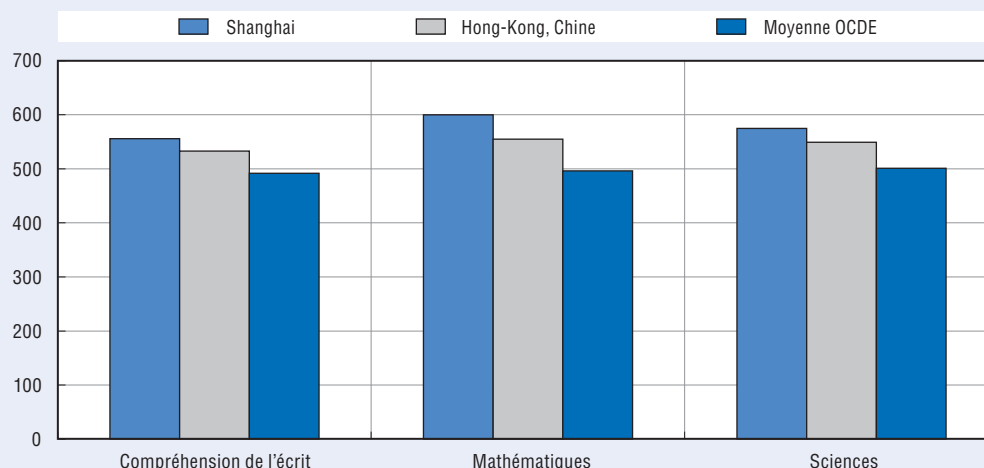
L'inclusion de Shanghai et de Hong-Kong, Chine dans le PISA constitue une première avancée. Cependant, étant donné l'ampleur et la diversité des niveaux de développement entre les différentes régions de la Chine, il est nécessaire d'élaborer de nouveaux indicateurs rendant compte d'autres réalités territoriales, afin d'avoir une idée plus précise du développement des compétences et de l'acquisition du savoir dans ce pays. Si les différences de résultats des élèves sont mesurables à l'échelle nationale dans nombre de pays de l'OCDE, ce n'est pas encore le cas en Chine.

Source : OCDE (2010c).


Encadré 3.1. **L'enseignement secondaire en Chine :  
résultats du PISA, 2009 (suite)**

Graphique 3.4. **Scores PISA, Chine, 2009**

Score médian



Source : Calculs des auteurs d'après OCDE (2010c), *Résultats du PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves – Performance des élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences (Volume I)*, Éditions OCDE, Paris.

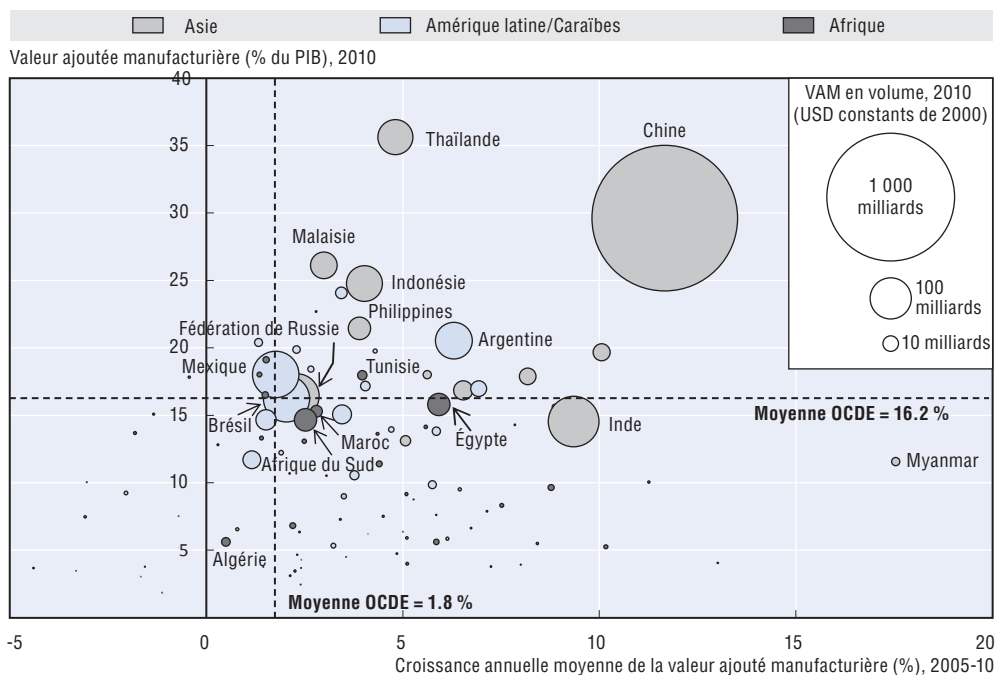
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959607>

**L'activité manufacturière s'accroît dans les économies en développement**

L'activité manufacturière se déplace en direction de la Chine, mais s'accroît également dans la plupart des autres économies en développement. La part des économies non membres de l'OCDE (hors Chine) dans le total de la valeur ajoutée manufacturière mondiale est passée de 14 % en 1990 à 20 % en 2010 (Division de statistique des Nations Unies, 2012<sup>5</sup>). Six des 20 premiers pays manufacturiers de la planète ne sont pas membres de l'OCDE<sup>6</sup> (graphique 3.5). Les schémas diffèrent toutefois d'un pays en développement à l'autre : l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande sont plus spécialisées que la moyenne des pays de l'OCDE dans la production manufacturière, et celle-ci y progresse plus rapidement. L'Afrique du Sud, l'Égypte, l'Inde et le Maroc sont en train de rattraper leur retard (leur production manufacturière s'accroît à un rythme plus élevé que dans les pays de l'OCDE, mais représente une part du produit intérieur brut (PIB) moins importante que dans la moyenne des pays de l'OCDE). Le Brésil et la Fédération de Russie semblent à la traîne, avec l'un des plus faibles taux de croissance de la production manufacturière parmi les économies émergentes et une intensité manufacturière proche de la moyenne OCDE (graphique 3.5). Cet essor du secteur manufacturier s'accompagne aussi d'une expansion des échanges entre économies en développement. Ainsi, outre la Chine, l'Inde et le Brésil sont des partenaires commerciaux de plus en plus importants pour l'Afrique. Ils ont porté leur part dans le total des échanges africains respectivement de 2,3 % et 1,7 % en 2000 à 7 % et 3 % en 2011. En outre, les nouveaux partenariats commerciaux génèrent des opportunités de transfert de technologies (encadré 3.2).



Graphique 3.5. **Industrie manufacturière, intensité et dynamisme dans les pays en développement, 2005-10**



Note : Moyenne OCDE, valeur ajoutée manufacturière (% du PIB), 2009 ou dernière année disponible.

Source : Calculs des auteurs d'après UNStats (2012), National Accounts Main Aggregates Database, <http://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp> (consulté en mars 2012) ; Banque mondiale (2012), Indicateurs du développement dans le monde (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator> ; et OCDE (2012f), STAN Structural Analysis Database, <http://stats.oecd.org/>, pour la moyenne OCDE, juillet 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959626>

Outre les opportunités croissantes qu'elle offre pour la fabrication de produits et de composants, la mondialisation a favorisé la fragmentation de la production, qui permet la désintégration verticale et la délocalisation (Baldwin, 2006). Cependant, contrairement à ce qui s'est passé dans les premières phases du développement, les entreprises ne délocalisent pas seulement pour bénéficier de coûts du travail moins élevés. La délocalisation commence également à être tirée, du moins en partie, par les actifs locaux, notamment par une main-d'œuvre qualifiée et par la proximité des marchés émergents et des consommateurs. Des entreprises se lancent dans des activités de recherche, de conception et d'innovation au sein des économies émergentes, ce qui n'était pas envisageable une décennie plus tôt (encadré 3.3). Cette délocalisation à plus forte valeur ajoutée profite essentiellement aux pays qui disposent d'un certain savoir local et d'un vaste marché intérieur, tels que la Chine et l'Inde. Ces pays sont aujourd'hui considérés comme de futurs marchés sur lesquels s'accroissent les besoins de ce que l'on appelle « les nouvelles classes moyennes » et sur lesquels s'élargira la base des qualifications à des coûts compétitifs. Néanmoins, quelques petites économies ont également réussi à tirer parti des nouvelles formes d'organisation de la production, grâce à un ensemble de mesures incitatives et à une bonne base de qualifications. C'est le cas, par exemple, du Costa Rica, qui contribue de plus en plus aux activités de production haut de gamme à forte valeur ajoutée et à petite échelle, telles que la fabrication de dispositifs médicaux (OCDE, 2012b). De surcroît, à mesure que les économies émergentes se développent, elles délocalisent certaines phases de la production, en quête de salaires plus bas. Ainsi, le transfert de l'activité textile de la Chine vers le Viet Nam, ou de l'activité

### Encadré 3.2. **Le Brésil renforce son partenariat stratégique avec l'Afrique : le rôle de l'Embrapa**

Depuis le début des années 2000, le Brésil reconnaît explicitement l'importance stratégique de l'Afrique. Il a renforcé son partenariat avec ce continent dans divers domaines, tels que le commerce, l'investissement et le partage du savoir et de la technologie. L'Afrique est un partenaire stratégique prioritaire pour les agences publiques brésiliennes comme l'APEX (Agence de promotion des exportations), la BNDES (Banque nationale de développement économique et social du Brésil) et l'*Embrapa* (Entreprise brésilienne de recherche agricole).

L'un des grands axes de ce partenariat avec l'Afrique est le partage de la technologie et du savoir, tout particulièrement dans le secteur des ressources naturelles et dans l'agriculture. Le Brésil a une longue tradition d'excellence dans la recherche appliquée destinée à préserver l'environnement et à accroître la productivité agricole. L'*Embrapa* a été créée en 1973. Elle était alors rattachée au ministère de l'Agriculture. Elle a pour mission d'améliorer la valeur ajoutée et la viabilité à long terme de la production agricole et de l'élevage au Brésil. À cette fin, elle mène des activités de recherche appliquée, développe des technologies qui sont mises à la disposition des producteurs sans que ceux-ci n'aient à payer des droits de propriété intellectuelle, et favorise le transfert de technologies. Des services de vulgarisation agricole sont nécessaires pour permettre aux producteurs ruraux d'accéder à ces solutions. L'*Embrapa* fait également de la recherche expérimentale et appliquée en partenariat avec de grands groupes.

Récemment, l'*Embrapa* a renforcé son partenariat avec l'Afrique, intensifié sa collaboration avec le Forum pour la recherche agricole en Afrique (FARA) et ouvert une antenne locale au Ghana, *Embrapa* Afrique. Cette dernière est chargée du partage du savoir et du transfert de technologies qui visent à accroître la compétitivité des produits agricoles en Afrique et à élargir leur accès aux marchés mondiaux. Elle met en œuvre des programmes de recherche et apporte une assistance technique. Elle participe aussi à l'initiative *Africa-Brazil Agricultural Innovation Marketplace*, qui cible les petits producteurs dans l'optique de faire avancer l'innovation agricole au service du développement en Afrique.

Sources : *Embrapa* ([www.embrapa.br](http://www.embrapa.br)) et *Africa-Brazil Agricultural Innovation Marketplace* ([www.africa-brazil.org](http://www.africa-brazil.org)), consulté en octobre 2012.

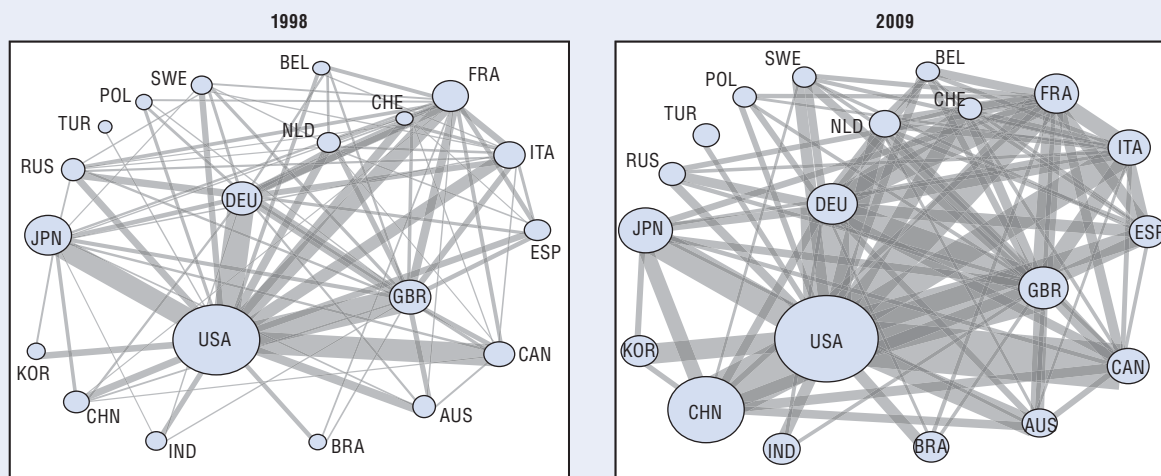
manufacturière d'une région de la Chine à une autre, crée des opportunités d'apprentissage sur de nouveaux territoires. Ces changements génèrent à leur tour des opportunités d'apprentissage qui n'existaient pas auparavant. D'une manière générale, on observe une évolution de la division traditionnelle entre le Nord, spécialisé dans des activités à forte intensité de savoir, et le Sud, spécialisé dans la fourniture de matières premières et dans les produits et services à faible intensité de savoir. Et cette évolution ne se limite pas à la Chine. Elle concerne aussi d'autres pays, mais à un rythme différent et à une échelle différente. Certains bénéficient de leur plus grande participation aux réseaux de production internationaux ; d'autres densifient leur structure de production en se recentrant sur leur marché intérieur ; d'autres encore, tels que la Chine, font les deux. En prenant part aux chaînes de valeur mondiales, les pays peuvent se spécialiser dans des activités de production spécifiques. Même la réussite de la Chine montre l'importance de l'ouverture aux importations et de l'amélioration des liens avec d'autres pays en développement (OCDE, 2013b).

### Encadré 3.3. Les économies émergentes participent de plus en plus à l'innovation dans le monde

Les capacités de recherche et la production scientifique s'accroissent dans les économies émergentes. Par voie de conséquence, ces pays participent de plus en plus aux réseaux d'innovation mondiaux. Ainsi, dans le cas de la Chine, on observe une augmentation du nombre de publications cosignées avec des chercheurs étrangers, ainsi que du nombre de pays avec lesquels les chercheurs chinois collaborent. L'Inde, le Brésil et la Fédération de Russie participent eux aussi davantage aux réseaux de recherche mondiaux, mais dans une proportion moindre (graphique 3.6).


#### Graphique 3.6. Articles scientifiques et ouvrages cosignés, 1998 et 2009

Chiffres arrondis



Note : La taille des cercles correspond au nombre de publications scientifiques, et l'épaisseur des liens à l'intensité de la collaboration (co-autorat).

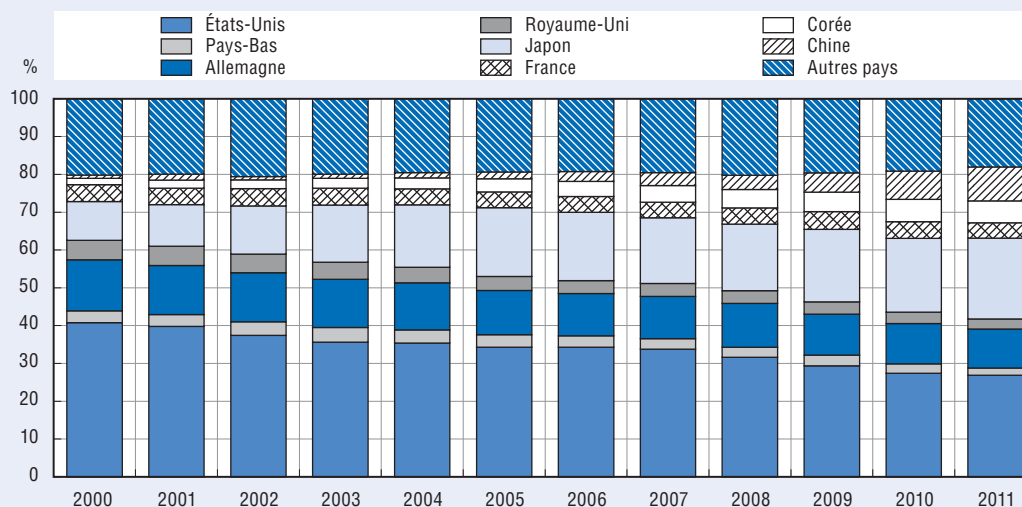
Source : OCDE (2012e), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2012*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959645>


Les demandes de brevets augmentent dans le monde, et de nouveaux acteurs apparaissent. La part des États-Unis dans le total des dépôts de demandes de brevets au titre du traité de coopération en matière de brevets (TCP) est tombée de 40 % en 2000 à 27 % en 2011. À l'inverse, les pays d'Asie affichent une progression remarquable. Par exemple, la Chine représentait seulement 0,8 % des demandes au titre du PCT en 2000, mais 9 % en 2011. La part de la Corée est également en hausse, à 5,7 % en 2011, contre 1,7 % en 2000 (graphique 3.7).

### Encadré 3.3. Les économies émergentes participent de plus en plus à l'innovation dans le monde (suite)

Graphique 3.7. Part des pays dans le nombre total de dépôts de demandes de brevets au titre du traité de coopération en matière de brevets, 2000-11



Source : OCDE (2012e), Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2012, Éditions OCDE, Paris.

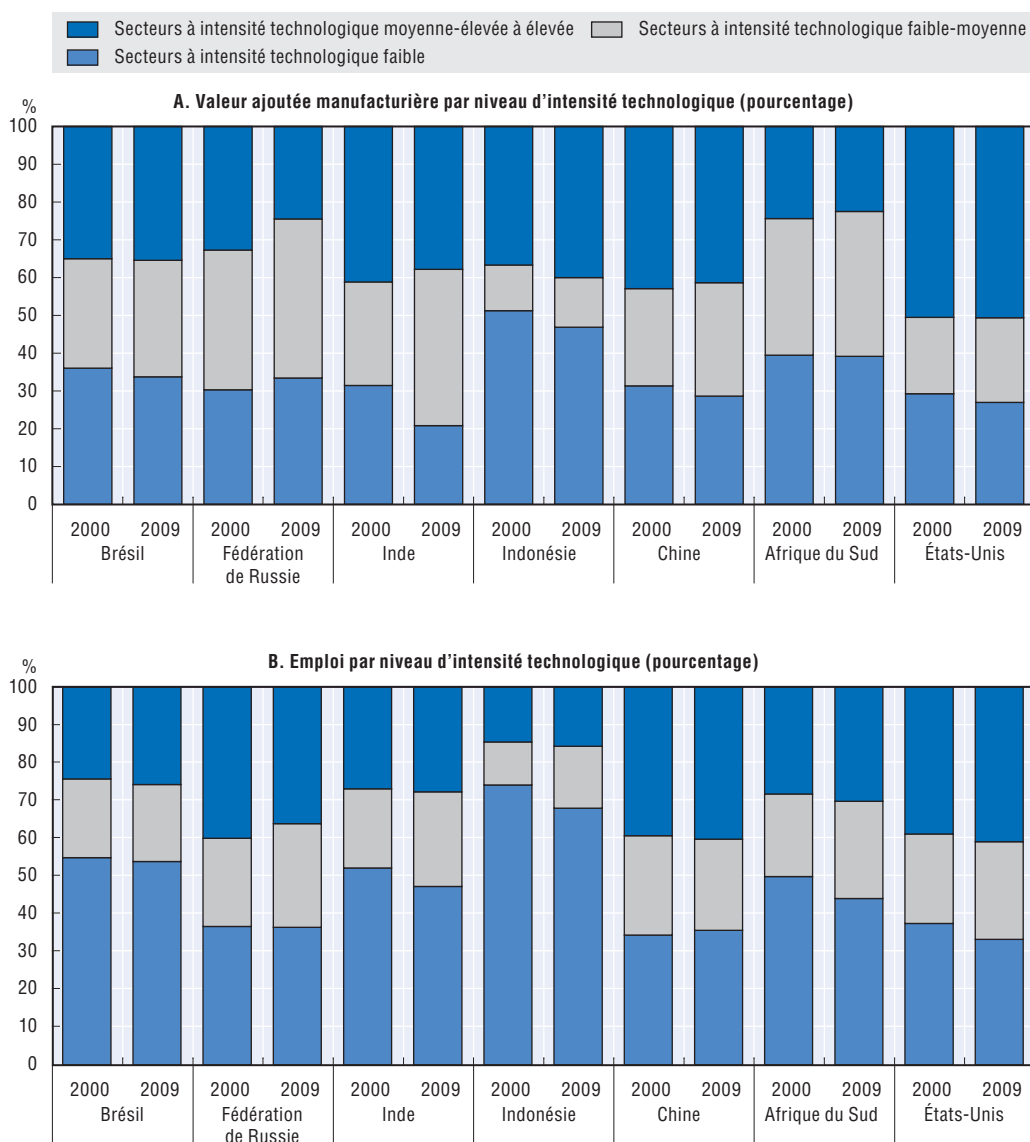
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959664>

## Les pays en développement restent aux prises avec de graves problèmes de compétitivité

Malgré une montée en gamme et une diversification significative, certains pays en développement rencontrent d'importants problèmes de compétitivité. Cette section expose trois des principaux obstacles que rencontrent les économies en développement pour moderniser et transformer leur structure de production. Elle est axée sur : i) la spécialisation de la production ; ii) les efforts d'innovation ; et iii) l'emploi des jeunes.

### **Malgré l'évolution du paysage de la production, les économies en développement restent spécialisées dans des activités à faible intensité de savoir**

On observe des différences dans les capacités et les solutions que les pays ont déployées pour mettre à profit les opportunités offertes par le nouveau paysage de la production. Cependant, à l'intérieur même d'un pays, la réussite se limite à des « îlots d'excellence », le reste de l'économie opérant avec un volume de capitaux et de savoir nettement plus faible, voire dans le secteur informel (CEPALC, 2012 ; Srinivas, 2012). Certaines économies en développement se diversifient en passant d'une production à forte intensité de main-d'œuvre, telle que l'habillement, à des activités à plus forte intensité de savoir, par exemple les véhicules, l'électronique ou les produits pharmaceutiques ; d'autres, spécialisées dans l'exportation de ressources naturelles, peinent à se diversifier parce que leur monnaie s'apprécie et parce que les produits qu'elles exportent actuellement sont de plus en plus demandés. Plus généralement, nombre de pays en développement restent spécialisés dans des activités à faible intensité de savoir. Ainsi, en Afrique du Sud, au Brésil, en Chine et en Inde, entre 40 et 50 % des emplois dans l'industrie manufacturière se concentrent dans des secteurs définis comme peu technologiques

Graphique 3.8. **L'activité manufacturière dans une sélection de pays, par niveau d'intensité technologique, 2000-09**

Note : Les secteurs sont classés et groupés suivant leur intensité technologique d'après les divisions de la CITI, Rév. 3. Secteurs à intensité technologique faible : divisions 15-22, 36, 37 ; secteurs à intensité technologique moyenne-faible : divisions 23, 25-28 ; secteurs à intensité technologique moyenne-élevée et élevée : division 24, 29-35. Données sur la valeur ajoutée manufacturière : Brésil = 2007, Inde = 2008, Chine = 2007. Données sur l'emploi : Brésil = 2007, Inde = 2008. Source : Calculs des auteurs d'après ONUDI (2012), UNIDO INDSTAT2, base de données sur les statistiques industrielles de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959683>

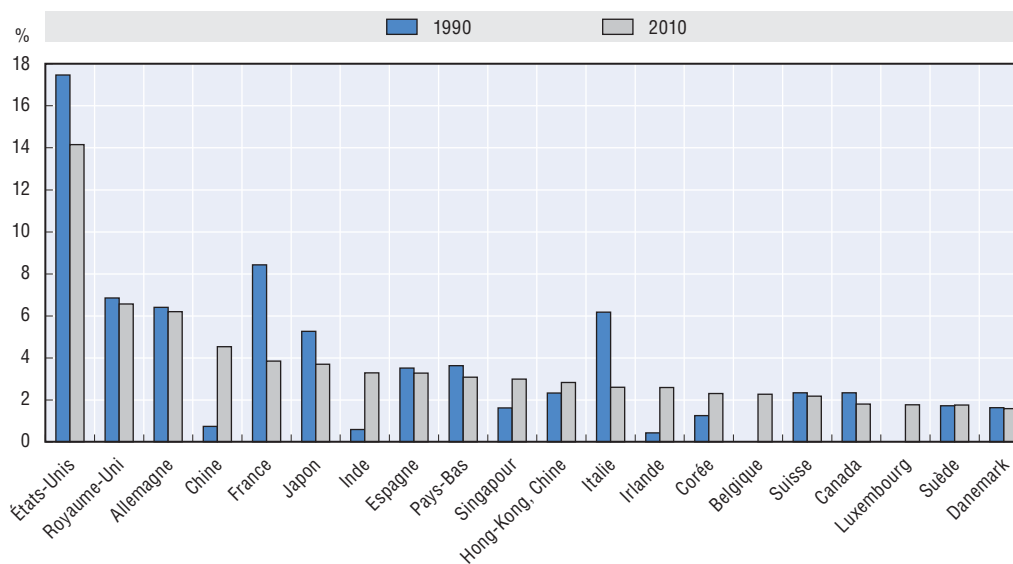
d'après la classification de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)<sup>7</sup>. Malgré l'expansion de l'industrie manufacturière au cours de la dernière décennie, la composition de la production manufacturière par niveau d'intensité technologique a peu évolué dans les économies en développement (graphique 3.8).

L'activité dans le secteur des services s'accroît, mais la transformation des économies émergentes en grands prestataires mondiaux de services reste lente. Grâce à son dynamisme, la Chine conduit ce mouvement et augmente sa part dans le total de la valeur ajoutée


mondiale créée dans ce secteur. Cette part est de 5 % aujourd'hui, ce qui place la Chine au même rang que le Royaume-Uni. Les deux autres économies émergentes qui se classent parmi les 20 premiers producteurs mondiaux de services sont l'Inde et le Brésil, qui contribuent chacun à moins à 2 % de la valeur ajoutée mondiale totale, soit un rang proche de celui de la Corée (Division de statistique des Nations Unies, *National Accounts Main Agregates Database*, juillet 2012). Lorsque l'on prend en compte les exportations de services, seulement quatre économies non membres de l'OCDE figurent parmi les 20 premiers producteurs mondiaux : la Chine, l'Inde, Singapour et Hong-Kong, Chine. La part de la Chine est passée de 0.7 % en 1990 à 4.5 % en 2010, et celle de l'Inde de 0.6 % à 3.3 % sur la même période (graphique 3.9). De plus, même si la Chine dispose d'un avantage comparatif dans l'industrie manufacturière, environ un tiers de la valeur ajoutée de ses exportations provient des services, contre une moyenne de quelque 50 % dans des pays comme l'Allemagne, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni (OCDE/OMC, 2013). Et bien que l'Inde et le Brésil ne soient pas encore des prestataires mondiaux de services, ils sont spécialisés dans l'exportation d'activités à forte intensité de savoir, en particulier dans les services informatiques et d'information. Le Brésil les suit, avec environ 65 % d'exportations de services à forte intensité de savoir, dont la moitié de services aux entreprises. En revanche, l'Afrique du Sud est spécialisée dans les services à faible intensité de savoir, tels que le tourisme, qui constitue 80 % du total de ses exportations de services (graphique 3.10). En moyenne, par rapport aux États-Unis, les économies émergentes se caractérisent par des exportations moins diversifiées et qui concernent principalement des services aux entreprises. L'Inde constitue une exception du fait de sa spécialisation dans les services informatiques et d'information.

Graphique 3.9. **Les 20 premiers exportateurs mondiaux de services, 2010**

Part dans le total des exportations mondiales de services

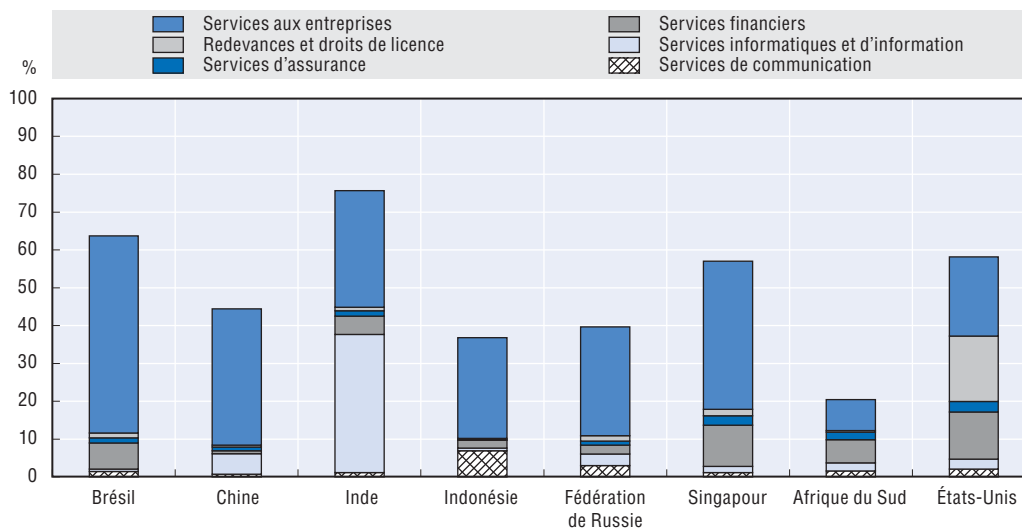


Note : Les exportations de services sont les exportations de services commerciaux, définies comme l'ensemble des services moins les services publics. On ne dispose pas des données relatives à 1990 pour la Belgique et le Luxembourg.  
Source : Calculs des auteurs d'après OMC (2012), *Services Profiles Database*, base de données statistiques de l'Organisation mondiale du commerce, <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=> (consulté en octobre 2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959702>

Graphique 3.10. **Spécialisation d'une sélection de pays dans l'exportation de services à forte intensité de savoir, 2010**

Part dans le total des exportations de services commerciaux



Note : D'après la définition qu'en donne la National Science Foundation, les exportations de services commerciaux à forte intensité de savoir incluent les services aux entreprises, les redevances et les droits de licence, les services financiers et d'assurance, ainsi que les services informatiques, les services d'information et les services de communication ([www.nsf.gov/statistics/seind12/c6/c6s3.htm](http://www.nsf.gov/statistics/seind12/c6/c6s3.htm)). Pour l'Inde, les données sur les services informatiques et d'information et autres services aux entreprises se rapportent à 2009.

Source : Calculs des auteurs d'après OMC (2012), *Services Profiles Database*, base de données statistiques de l'Organisation mondiale du commerce, <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=> (consulté en octobre 2012).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932959721>

### **Les capacités d'innovation s'accroissent, mais l'écart avec les économies membres de l'OCDE persiste**

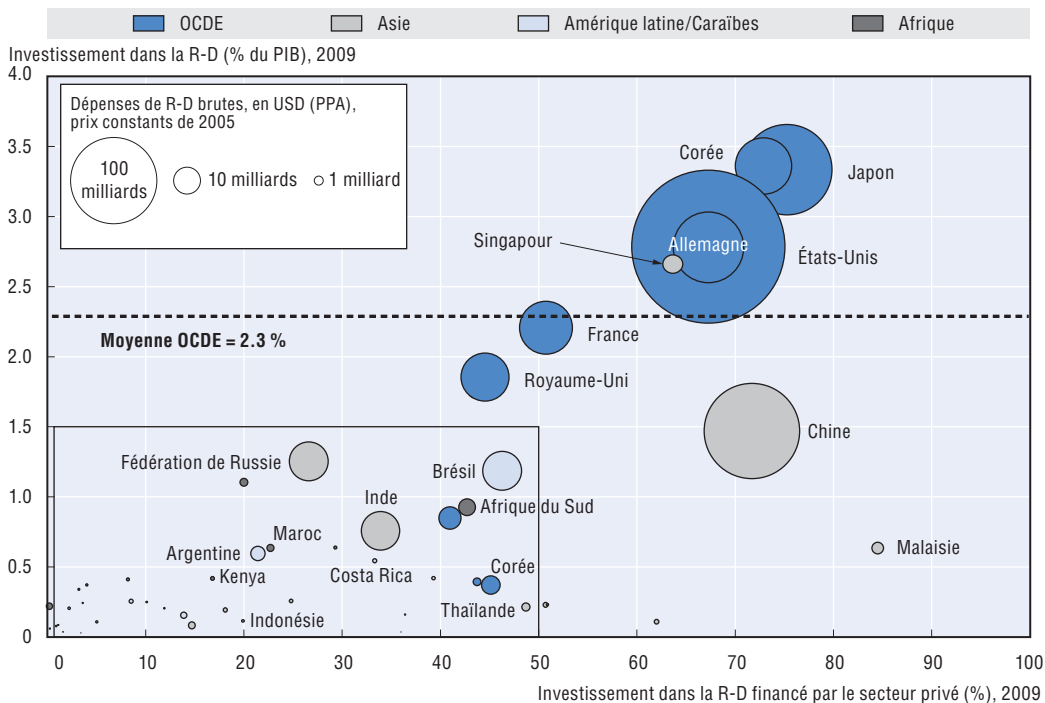
Les économies en développement accumulent des compétences et des capacités pour l'innovation et, ces dernières décennies, les économies émergentes ont augmenté leurs investissements dans des activités d'innovation. L'investissement dans la R-D est l'un des indicateurs de l'engagement au profit de l'innovation (OCDE, 2012e). Cet indicateur est en hausse dans les économies émergentes. Au cours de la dernière décennie, la Chine a multiplié par plus de deux ses dépenses de R-D et, en 2009, elle a investi 1.5 % de son PIB dans ce domaine (contre une moyenne OCDE de 2.3 % la même année). Le Brésil a lui aussi étoffé ses investissements, qui sont passés de 1 % de son PIB en 2000 à 1.2 % en 2009. De surcroît, les économies émergentes deviennent attrayantes pour la recherche et l'innovation. Elles accueillent toujours plus de pôles de R-D, à la fois grâce à une politique publique favorable et aux nouvelles stratégies des sociétés transnationales. Beaucoup d'entreprises ont ouvert des laboratoires de recherche dans des pays émergents, tels que la Chine, le Brésil et l'Inde, et dans des économies en croissance comme le Costa Rica, la Malaisie et Singapour (Cnuced, 2005 ; OCDE, 2012b). Néanmoins, la majorité des pays en développement investissent encore peu dans la R-D. C'est notamment le cas de l'Afrique du Sud, de Argentine et du Maroc qui, en 2009, y ont consacré moins de 1 % de leur PIB.

L'investissement public, mais surtout l'investissement privé dans l'innovation, et particulièrement dans la R-D, est modeste par rapport aux pays de l'OCDE. Les économies émergentes continuent d'investir nettement moins de ressources et une part plus faible de leur PIB que ces pays, et sont globalement à la traîne en termes de résultats (brevets,

marques déposées, revenus divers). Le secteur privé finance environ 35 % des dépenses de R-D totales en Inde, quelque 43 % en Afrique du Sud et 45 % au Brésil. À titre de comparaison, il représente environ 70 % des dépenses de R-D en Allemagne, en Corée et aux États-Unis. La Chine, la Malaisie et Singapour sont des exceptions car, même si, en proportion du PIB, leurs investissements dans la R-D restent inférieurs à la moyenne OCDE, le secteur privé y constitue la principale source de financement, comme dans la plupart des économies membres de l'OCDE (graphique 3.11). Dans le classement mondial des 1 400 premières entreprises qui investissent le plus dans la R-D, seulement 133 (9.5 %) sont situées dans des pays non membres de l'OCDE, contre 90.5 % dans la zone OCDE. En moyenne, les entreprises des pays non membres de l'OCDE consacrent à la R-D deux fois moins que les entreprises de la zone OCDE, pour différentes raisons, notamment parce qu'elles sont spécialisées dans des secteurs où l'intensité de la R-D est généralement plus faible (graphique 3.12).

Les pays en développement innovent au niveau des modèles économiques et de leur image de marque, mais restent à la traîne des pays de l'OCDE tels que l'Allemagne, les États-Unis et le Royaume-Uni. Outre des évolutions technologiques, l'innovation introduit aussi de nouveaux modèles économiques, de nouveaux services et de nouvelles expériences pour les consommateurs. Il est donc possible d'innover hors du cadre des programmes de R-D formels. Cependant, ce n'est que depuis peu que l'on cherche à mesurer ces innovations

Graphique 3.11. Investissement dans la R-D et financement par le secteur privé dans une sélection de pays, 2009



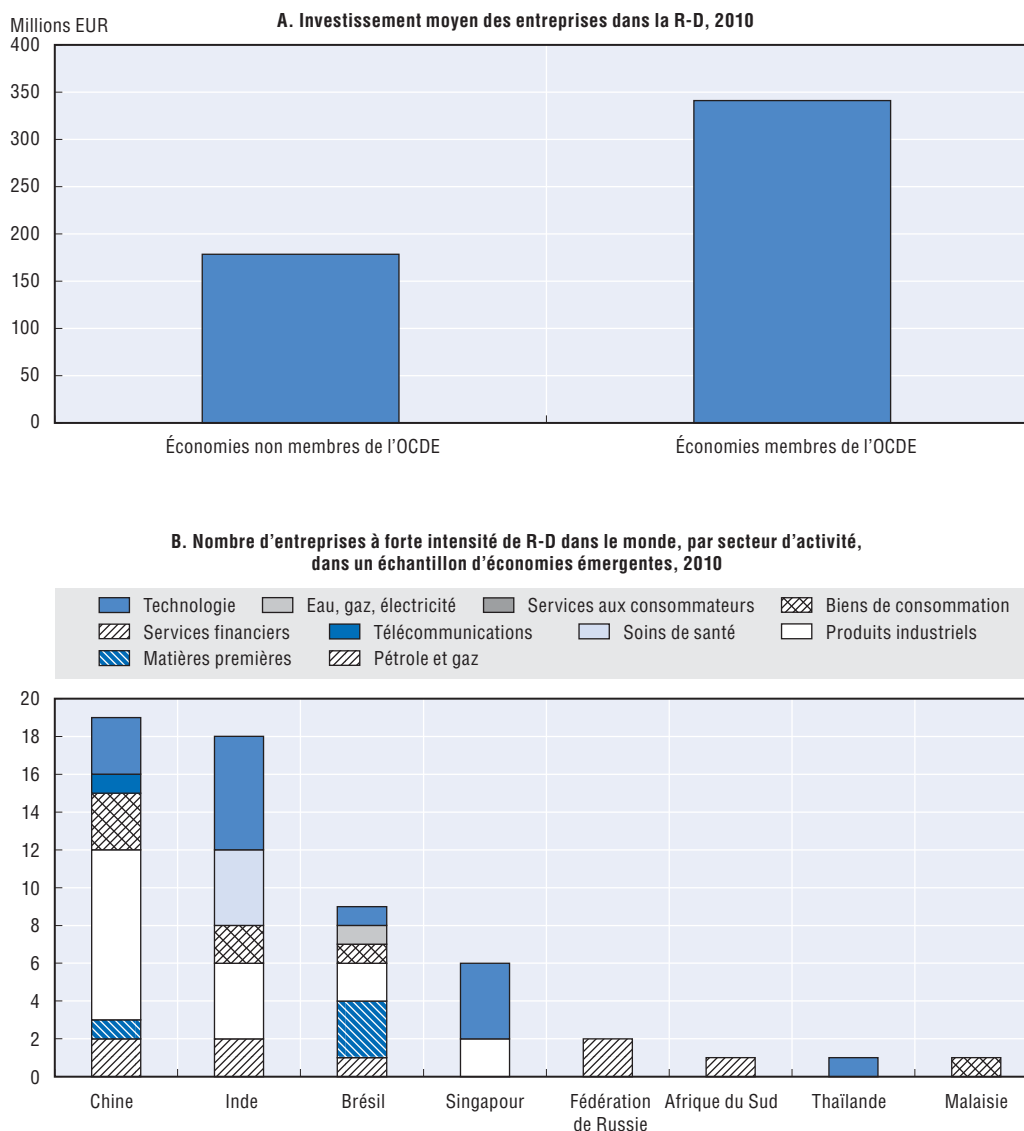
Note : 2009 ou dernière année disponible.

Sources : Calculs des auteurs d'après OCDE (2012g), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie* (base de données), <http://stats.oecd.org/> pour les pays de l'OCDE ; RICYT (2012), *Red de Indicadores de Ciencia y Tecnologia* (base de données), [www.riicyt.org/](http://www.riicyt.org/) pour l'Amérique latine et les Caraïbes ; et UNESCO (2012), *UNESCO Institute for Statistics Database*, [www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx](http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx) pour les autres pays.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932959740>



Graphique 3.12. Répartition des entreprises qui investissent le plus dans la R-D à l'échelle mondiale, 2010



Note : L'édition 2011 du rapport « EU Industrial R&D Investment Scoreboard » rassemble des informations sur les 1 400 premières entreprises mondiales qui ont investi le plus dans la R-D sur la dernière année considérée. Les secteurs y sont classés sur la base des dix principaux secteurs composant l'indicateur de référence ICB (*Industry Classification Benchmark*). Le secteur du pétrole et du gaz inclut les équipements de production, les services et la distribution de pétrole et de gaz. Le secteur des matières premières inclut les produits chimiques, la foresterie et le papier, les métaux industriels et les mines. Le secteur des produits industriels inclut la construction/les matériaux de construction, l'aérospatiale et la défense, les activités industrielles générales, l'ingénierie industrielle, les services de transport et les services de soutien. Le secteur des biens de consommation inclut l'automobile et les pièces automobiles, les boissons, l'agro-alimentaire et les appareils ménagers. Le secteur de la santé inclut les équipements destinés aux soins de santé, les produits pharmaceutiques et les biotechnologies. Le secteur des télécommunications inclut les télécommunications fixes et mobiles. Le secteur de la technologie inclut les logiciels et les services informatiques, ainsi que les matériels et les équipements connexes. Il est possible que le nombre d'entreprises indiqué pour chaque pays soit sous-estimé car les entreprises sont dénombrées en fonction du lieu où elles sont enregistrées, et non en fonction du lieu où elles opèrent.

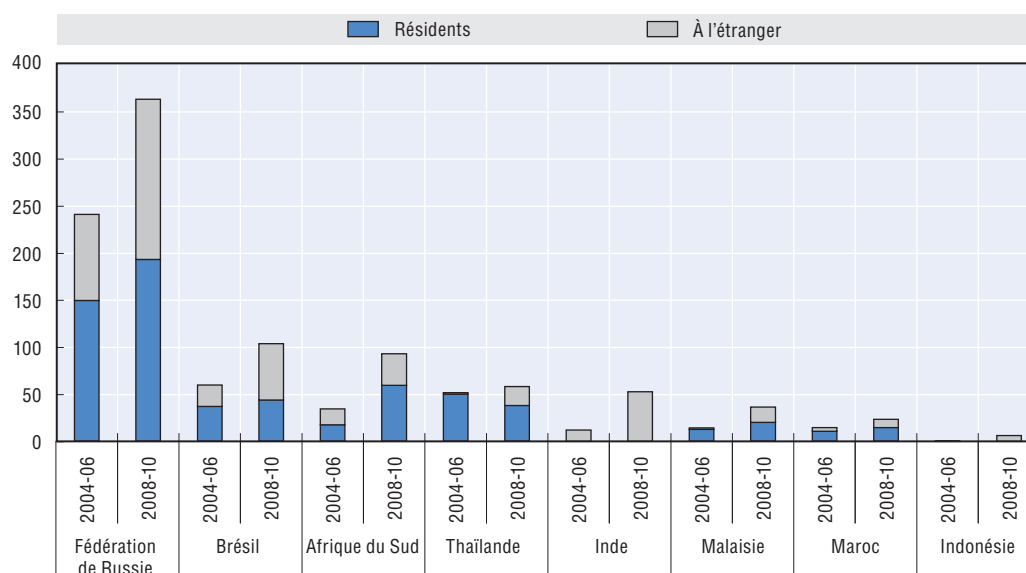
Source : Calculs des auteurs d'après Commission européenne (2011), *Monitoring Industrial Research: The 2011 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*, Union européenne, Luxembourg.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959759>

« non technologiques », et les indicateurs comparables disponibles sont encore rares. On commence à s'appuyer sur les dépôts de marques pour comparer les attitudes à l'égard de l'innovation commerciale et de l'innovation immatérielle<sup>8</sup>. Le nombre de demandes de dépôt et d'enregistrement de marques est en hausse ; en 2010, dans le monde, plus de 3 millions de marques ont fait l'objet d'une demande de dépôt et ont été enregistrées. L'accroissement du nombre de marques déposées s'explique essentiellement par les demandes et les enregistrements auprès de l'office chinois de la propriété intellectuelle (OMPI, 2011). La Chine compte aujourd'hui parmi les cinq premiers pays pour les demandes et les enregistrements de marques (graphique 3.13) Les demandes et les enregistrements augmentent également dans d'autres pays, notamment dans la Fédération de Russie, au Brésil, et en Afrique du Sud, bien que dans des proportions moindres. En général, les pays de l'OCDE affichent un nombre de demandes et d'enregistrements plus élevé à l'étranger que sur leur territoire. On constate la tendance inverse pour les économies émergentes, signe que leur activité d'innovation a une portée moins mondiale (OMPI, 2011).

Graphique 3.13. **Enregistrements de marques dans une sélection d'économies non membres de l'OCDE, 2004-10**

Nombre d'enregistrements par catégorie, en millions



Note : D'après la définition de l'OMPI (2011), la catégorie « Résidents » inclut les demandes déposées auprès de l'office de la propriété intellectuelle d'un pays par des résidents de ce pays. La catégorie « À l'étranger » inclut les demandes déposées hors du pays d'origine. Concernant la Chine, seule la Chine continentale est considérée ici. Concernant l'Indonésie, il n'y a eu aucun enregistrement de marques par des résidents sur les périodes 2004-06 et 2008-10 ; on a dénombré un total de 398 enregistrements à l'étranger sur la période 2004-06 et de 6 130 sur la période 2008-10.  
Source : Calculs des auteurs d'après OMPI (2012), *Base de données statistiques de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle*, [www.wipo.int/ipstats/en/general\\_info.html](http://www.wipo.int/ipstats/en/general_info.html) (consulté en octobre 2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959778>

Les économies en développement s'appuient de manière croissante sur l'IDE pour promouvoir l'acquisition de savoir et les effets de polarisation en amont et en aval. Cependant, les pays étant de plus en plus nombreux à recourir à ce type d'investissement pour soutenir l'innovation et la croissance, ils se font concurrence pour attirer les phases du processus de production qui offrent le plus de valeur ajoutée, ainsi que l'IDE à forte intensité de savoir. La diffusion des technologies de l'information et des communications

(TIC) et la baisse des coûts de transport favorisent aussi une réorganisation de la production dans d'autres secteurs, ce qui crée de nouvelles opportunités de délocalisation et de participation aux chaînes de valeur mondiales. Dans ce nouvel environnement, les facteurs qui influent sur le lieu d'implantation des activités de production et d'innovation sont plus complexes, et ne sont pas uniquement liés aux coûts. Les actifs locaux, notamment le savoir-faire, la qualité des institutions qui soutiennent le développement de clusters et le socle de compétences dans des niches de marché et dans certaines activités revêtiront une importance cruciale. C'est pourquoi il est fondamental que chaque pays renforce ses capacités scientifiques, technologiques et entrepreneuriales. Ainsi, le partenariat entre China Railways et GM pour le développement de trains à grande vitesse en Chine était essentiel, tant pour permettre au groupe américain d'entrer sur le marché chinois que pour donner à l'entreprise chinoise les moyens d'apprendre à concevoir un réseau ferroviaire moderne. Grâce à ce partenariat, ainsi qu'au transfert de technologies et à l'acquisition de compétences entrepreneuriales dont il s'est accompagné, China Railways est devenu le numéro un de son secteur en Chine (McKinsey, 2012).

### **Une population jeune de plus en plus nombreuse constitue un atout, mais les emplois et les qualifications posent problème**

Les économies en développement ont une population jeune et qui s'accroît rapidement. La création d'opportunités d'emploi sera pour elles un défi majeur à court et à moyen terme (BAfD, OCDE, CEA-ONU et PNUD, 2012 ; OCDE, 2012c ; encadré 3.4). En 2011, l'Asie comptait plus de 60 % de la population mondiale âgée de 20 à 24 ans. Cette proportion devrait se stabiliser autour de 50 % en 2050, parallèlement à une augmentation

#### **Encadré 3.4. Promouvoir l'emploi des jeunes : un défi majeur pour les pays d'Afrique**

Au cours de la dernière décennie, l'Afrique a affiché un taux de croissance supérieur à la moyenne mondiale. Cependant, une forte croissance ne suffit pas à garantir des emplois productifs pour tous. Une grande partie de la population risque d'être laissée-pour-compte, en particulier les jeunes. Non seulement la population jeune s'accroît rapidement, mais elle est également de plus en plus instruite. D'après les tendances actuelles, en 2030, quelque 59 % des 20-24 ans auront achevé le cycle d'enseignement secondaire, contre 42 % aujourd'hui. En 2030, ils seront donc 137 millions à avoir fréquenté l'enseignement secondaire et 12 millions à avoir fait des études supérieures. Malgré la persistance d'importants écarts qualitatifs, ces tendances ouvrent des perspectives nouvelles pour le développement, à condition que les qualifications soient renforcées et que des emplois soient créés.

Si les pays africains n'agissent pas de toute urgence pour moderniser leur économie, ils risquent de gaspiller le potentiel que représente leur population jeune. Selon les estimations de l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Afrique a créé 73 millions d'emplois entre 2000 et 2008, mais seulement 16 millions pour les 20-24 ans. Par voie de conséquence, nombre de jeunes Africains sont au chômage ou, plus fréquemment, sous-employés dans des activités informelles peu productives et mal rémunérées. Ce problème est particulièrement aigu dans les pays à revenu intermédiaire. En 2009, en Afrique du Nord, 23,4 % des jeunes étaient au chômage et le ratio chômage des jeunes/chômage des adultes ressortait à 3,8.

Source : BAfD, CEA-ONU, OCDE et PNUD (2012).

du nombre de jeunes en Afrique, lesquels représentent actuellement 16 % de la population mondiale jeune. D'après les projections, on peut en effet s'attendre à une croissance exponentielle du nombre de jeunes en Afrique, qui devraient à l'avenir représenter 30 % de la population mondiale jeune (ONU-DAES, 2011).

La création d'opportunités d'emploi pour les jeunes passera à la fois par la diversification/modernisation de la production et par le développement de qualifications et de compétences appropriées. Les économies en développement ont une population de plus en plus instruite, mais rencontrent deux grands obstacles. En effet, elles peinent : i) à créer des opportunités d'emploi adéquates pour les personnes qualifiées ; et ii) à former aux compétences demandées par le secteur privé (OCDE, 2012b ; 2012c ; chapitre 5). On peut mesurer l'écart de qualifications entre économies en développement et pays de l'OCDE d'après la couverture et la qualité du système éducatif, d'après l'offre de formation professionnelle et d'après la disponibilité de ressources humaines pour les activités de recherche (OCDE, 2012d). Il faudra des qualifications nouvelles non seulement en sciences et en ingénierie, mais aussi dans les professions techniques, ainsi que dans l'administration publique, pour définir et déployer de meilleures politiques. Parmi les pays qui cherchent activement à élaborer et à mettre en œuvre une politique industrielle, certains sont en train d'adopter de nouvelles approches en synchronisant le développement des compétences et la modernisation industrielle. C'est notamment le cas du Brésil, du Costa Rica, de l'Inde et du Maroc (voir chapitres 4 et 5).

### Les économies en développement se dotent d'une politique industrielle

Dans un contexte de production mondial caractérisé par la montée en puissance de la Chine et par la croissance des marchés émergents, les économies en développement doivent s'attacher à créer des opportunités nouvelles, ainsi qu'à améliorer les conditions de vie de leur population et à soutenir leurs entreprises. Pour relever ces deux types de défis, elles manifestent un regain d'intérêt pour la politique industrielle, dans le cadre de leurs stratégies de développement (encadré 3.5). Cette section décrit les raisons de cet intérêt et présente un certain nombre d'initiatives en cours.

#### **Différents facteurs expliquent le regain d'intérêt pour la politique industrielle**

Un certain nombre de pays de l'OCDE et d'économies émergentes ont entrepris d'élaborer et de mettre en œuvre une politique industrielle dans le cadre de leur stratégie de compétitivité. Dans les pays de l'OCDE, c'est dans une large mesure en réaction à la crise financière et économique de 2008 que le débat sur la politique industrielle a été réactivé, même si, dans certains cas, il porte sur un horizon plus lointain (encadré 3.6).

Depuis les années 2000, la politique industrielle fait son retour dans les pays en développement<sup>9</sup>, sous l'effet de différents facteurs :

- La mondialisation et l'expansion de la Chine font naître de nouvelles opportunités, mais pèsent également sur la création d'emplois dans les économies en développement et appellent des approches plus stratégiques afin que le nouveau contexte produise des effets bénéfiques (Dahlman, 2011). La montée en puissance de la Chine pousse les autres pays à considérer les échanges commerciaux et l'activité manufacturière sous un nouvel angle, étant donné l'évolution de l'ordre géopolitique mondial. Il est aujourd'hui plus difficile de mettre en place des capacités manufacturières et technologiques, ainsi que de les préserver, et c'est devenu une priorité dans les pays en développement. La Chine exerce un impact sur

### Encadré 3.5. Définir une politique industrielle : une approche opérationnelle

La littérature économique abonde de définitions de la politique industrielle, qui vont des conditions-cadres propices aux entreprises aux programmes incitatifs plus sélectifs, tels que la mise à disposition d'une infrastructure matérielle et immatérielle pour favoriser le développement d'industries ou d'activités spécifiques.

L'analyse montre que les politiques industrielles sont propres à un pays et à une période, et qu'elles dépendent du stade de développement (Peres et Primi, 2009 ; OCDE, 2012a). Au-delà des différences, l'observation de la manière dont les différents pays élaborent et mettent en œuvre leur politique industrielle permet de définir ces politiques via une approche opérationnelle.

Dans les économies en développement, la politique industrielle consiste en des interventions ciblées des pouvoirs publics, dans l'objectif de soutenir une transformation de la production qui se traduira par des gains de productivité, qui encouragera les effets de polarisation en amont et en aval, qui améliorera les capacités au niveau national et qui créera des emplois de meilleure qualité. C'est le résultat d'une coordination et d'un séquençage des interventions dans plusieurs domaines : capital humain et qualifications, financement, commerce, science et technologie. Les politiques industrielles sont souvent pensées comme des stratégies de développement industriel. En général, elles incluent à la fois des mesures horizontales, destinées à promouvoir le développement du secteur privé, et des mesures sélectives, qui visent à favoriser le développement d'activités ou de *clusters* spécifiques.

### Encadré 3.6. Initiatives récentes portant sur la politique industrielle dans quelques pays de l'OCDE

Ces dernières années, plusieurs pays de l'OCDE ont engagé des initiatives pour la politique industrielle, certains pour remédier directement à la crise financière et économique de 2008, d'autres pour agir à plus long terme.

En 2008, la France s'est dotée d'un Fonds stratégique d'investissement pour soutenir les chaînes d'approvisionnement. Elle a aussi lancé un grand emprunt public, de 35 milliards EUR, afin d'encourager les investissements stratégiques destinés à permettre la création d'entités commerciales par les universités et les instituts de recherche, ainsi que le développement de la production dans différents secteurs : économie numérique, nanotechnologies et biotechnologies, énergies renouvelables, véhicules à faibles émissions de carbone et petites et moyennes entreprises (PME) innovantes, notamment. De son côté, le Japon a récemment élaboré une nouvelle politique industrielle qui cible cinq secteurs stratégiques : infrastructure, technologies environnementales répondant à des problèmes énergétiques (véhicules écologiques, par exemple), culture (mode, alimentation, tourisme), médecine et soins de santé, et haute technologie (robotique, espace, aéronautique). La Corée, qui prône traditionnellement une politique industrielle active, a récemment défini des stratégies sectorielles pour ses industries phares : automobile, construction navale, semi-conducteurs, acier, machines, textile, pièces détachées et matériaux. Ce pays a également défini les futurs grands moteurs de sa croissance. Il s'agit des technologies vertes, des technologies de convergence high tech et des services à forte valeur ajoutée. À la fin de 2010, la Turquie a adopté sa stratégie industrielle pour 2011-14, qui est destinée à stimuler la compétitivité et l'efficacité de son industrie en se concentrant sur les branches à forte valeur ajoutée. Les États-Unis n'ont pas de politique industrielle officielle, mais la stratégie d'innovation qu'ils ont récemment déployée comporte des mesures horizontales qui visent à améliorer l'infrastructure des TIC, le système éducatif et les services publics, ainsi que certains domaines prioritaires, en particulier : les technologies énergétiques propres, les biotechnologies, les nanotechnologies, les technologies spatiales et les technologies de production avancées. Outre des mesures horizontales et de relance de la demande, la loi de 2009 sur la reprise et le réinvestissement prévoit une aide aux technologies énergétiques, ainsi que d'autres mesures structurelles.

Source : OCDE (2012a).

différents pays, de plusieurs manières. Elle a donné une impulsion aux exportations de ressources naturelles, ce qui alimente la croissance dans les économies en développement exportatrices, mais elle a aussi contribué à l'appréciation des monnaies ; elle a encouragé de nouveaux flux d'investissements en direction du monde en développement, contribuant ainsi au dynamisme des marchés africains, mais elle menace aussi la fabrication à bas coûts dans les usines d'assemblage en Amérique centrale (chapitre 2).

- La crise financière et économique de 2008 a relancé le débat sur l'évolution des institutions et des règles qui régissent le marché, à la fois dans le secteur financier et dans l'industrie (Griffith-Jones et al., 2010 ; Cimoli et al., 2012 ; Noman et al., 2012)<sup>10</sup>. Les politiques relatives à l'acquisition du savoir et au développement industriel ne sauraient être négligées en temps de crise, d'autant que le paysage mondial se transforme sous l'effet de l'incertitude grandissante et de l'apparition de nouveaux acteurs et de nouveaux paradigmes technologiques dont le potentiel n'est pas encore pleinement exploré. Les pays de l'OCDE eux-mêmes s'inquiètent de plus en plus de la diminution de leurs capacités manufacturières (Anderson, 2012 ; OCDE, 2012a)<sup>11</sup> et participent à des analyses prospectives pour comprendre l'essor des nouvelles formes de fabrication (encadré 3.7). Le changement qui s'amorce dans les préférences des consommateurs et

### Encadré 3.7. **L'avenir du secteur manufacturier : une question qui intéresse de plus en plus les États-Unis**

Les pays avancés cherchent à comprendre et à anticiper les changements susceptibles d'avoir des répercussions sur leur économie et sur le bien-être de leur société. En 2010, le gouvernement des États-Unis a chargé l'Institute for Defense Analysis (IDA) de déceler les tendances mondiales émergentes dans le secteur manufacturier de pointe, afin de proposer de nouveaux scénarios pour ce secteur sur les dix et vingt prochaines années. Le secteur manufacturier de pointe désigne les nouvelles formes de production qui « [...] améliorent les matériaux, les produits et les processus existants, ou qui en créent d'entièrement nouveaux, grâce à la science, à l'ingénierie et aux technologies de l'information, à des outils et méthodes de haute précision, une main-d'œuvre très performante et des modèles économiques ou organisationnels novateurs » (IDA, 2012).

Le rapport de l'IDA indique que : i) le secteur manufacturier est passé de processus à forte intensité de main-d'œuvre à des processus reposant sur une technologie évoluée ; ii) les technologies de l'information et des communications (TIC) sont de plus en plus présentes dans les processus de fabrication ; iii) le secteur manufacturier s'appuie de plus en plus sur la modélisation et la simulation ; iv) la gestion de la chaîne d'approvisionnement raccourcit les délais et accroît la flexibilité ; v) le secteur manufacturier converge vers une production sur mesure ; et vi) les solutions respectueuses de l'environnement deviennent une priorité dans toutes les branches technologiques.

Toujours selon le rapport de l'IDA, l'État peut influencer de diverses manières sur le développement du secteur manufacturier de pointe, mais avant tout en soutenant les avancées scientifiques et technologiques, la modernisation de l'infrastructure, la formation aux compétences requises et les cadres de réglementation propices à de nouvelles activités. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les conséquences de l'évolution du secteur manufacturier, on peut anticiper certaines caractéristiques des futurs scénarios. Ce secteur pourrait recourir toujours plus aux TIC et à l'automatisation ; la gestion numérique de la chaîne d'approvisionnement pourrait devenir la norme pour la gestion des entreprises, ce qui permettrait d'accélérer l'analyse et la mise en œuvre des décisions. Les pays et les entreprises qui investissent dans ces capacités seront mieux positionnés pour tirer parti de l'intensification du flux d'informations. Et le secteur manufacturier devra utiliser l'énergie et les ressources naturelles avec davantage d'efficacité, car les préoccupations environnementales vont croissant.

Source : IDA (2012).

la prise de conscience générale de l'importance du développement durable imposent aussi de repenser l'action de l'État. La politique industrielle peut permettre de canaliser les ressources afin d'orienter l'évolution technique en direction de pratiques durables, et de favoriser leur diffusion et leur adoption (Acemoglu et al., 2012). Même si, au niveau mondial, on continue de s'interroger sur le développement durable et sur son incidence sur la poursuite des trajectoires de développement actuelles, ainsi que sur les trajectoires à venir, nombre de pays, notamment ceux en développement, investissent dans des modèles économiques et des technologies pérennes (Mathews, 2012).

- Les pays qui ont rattrapé leur retard sont ceux qui ont élaboré et mis en œuvre des politiques propices à l'acquisition du savoir et à l'accumulation de capacités. Ainsi, la Corée et le Taipei chinois ont appliqué des modèles différents, mais, dans les deux cas, l'État a instauré des mesures incitant fortement au développement des capacités nationales. En fait, une croissance économique vigoureuse est souvent associée à la création d'une base manufacturière productive et à une action publique ciblée<sup>12</sup>. C'est non seulement vrai pour les récents cas de rattrapage, mais également pour les pays qui sont depuis longtemps membres de l'OCDE. Le Japon, les États-Unis et le Royaume-Uni constituent de bons exemples du rôle joué par l'État dans le développement industriel (Reinert, 2007 ; Block et Keller, 2011 ; OCDE, 2012a). Les coûts d'un développement industriel insuffisant et d'un manque d'innovation deviennent plus visibles dans le nouveau paysage mondial. On considère de plus en plus les capacités reposant sur le savoir comme la condition préalable pour tirer parti des effets bénéfiques de la mondialisation des marchés. Il ne s'agit pas de faire simplement partie de la chaîne de valeur, mais d'être en mesure de créer le plus de valeur ajoutée possible. La stratégie de la Chine, qui consiste à accroître ses propres capacités d'innovation et à promouvoir l'acquisition du savoir via l'IDE, en est un bon exemple (encadré 3.8).
- Dans les économies en développement, la croissance a ouvert un espace budgétaire pour des politiques proactives, ce qui n'était pas le cas dans les années 80 et 90. Par exemple, en Afrique du Sud, au Chili, en Colombie et au Pérou, l'augmentation des recettes tirées des ressources naturelles a permis une discussion visant à déterminer comment canaliser ces fonds au profit de l'innovation et du développement régional. De plus, certains pays, tels qu'Afrique du Sud et le Brésil, ont de nouveau manifesté une volonté politique d'encourager la transformation structurelle.

### **Les pays mettent en œuvre leur politique industrielle de différentes manières**

Les évolutions récentes de la théorie et de la pratique de la politique industrielle montrent que l'intervention de l'État dans ce domaine obéit à certaines motivations (Peres et Primi, 2009 ; OCDE, 2012a). Dans les pays en développement, c'est parce que les incitations du marché ne permettent pas toujours une spécialisation dans des activités plus dynamiques ou de production, et aussi parce que les blocages risquent de persister. C'est le cas, par exemple, dans les pays spécialisés dans l'industrie minière, où la production d'effets de polarisation en amont et en aval ainsi que la création d'activités nouvelles ne sont pas spontanées et requièrent des politiques ciblées. Même dans les pays en développement qui participent davantage aux chaînes de valeur mondiales et qui entendent faire de l'IDE un levier pour l'acquisition de savoir et la montée en gamme, l'État est en train d'intervenir pour éliminer les obstacles, notamment pour permettre le développement approprié des compétences, des infrastructures et des entreprises locales. De plus, les éléments de la politique industrielle qui sont axés sur le développement scientifique et technologique

### Encadré 3.8. La Chine renforce les capacités d'innovation nationales et favorise l'acquisition du savoir grâce à l'IDE

L'expansion de la Chine résulte d'une combinaison de facteurs. Ce pays se dote progressivement d'une matrice de production industrielle complexe qui s'appuie à la fois sur le vaste marché intérieur et sur l'ouverture de l'économie, sur l'abondante offre de main-d'œuvre et sur l'accumulation de capacités technologiques nationales, ainsi que sur des politiques publiques et sur un environnement concurrentiel (Dahlman, 2011 ; Xu, 2011). Les mesures destinées à renforcer la compétitivité de l'industrie chinoise tiennent une place centrale dans la stratégie nationale de développement, et cette tendance devrait se poursuivre. Les entreprises chinoises bénéficient notamment d'une combinaison de partenariats public-privé, d'une gestion stratégique de l'IDE, de politiques actives qui permettent de s'inspirer de l'expérience d'autres pays, mais aussi de créer des co-entreprises, notamment grâce à des accords de transfert de technologies qui favorisent l'acquisition de savoir par les entreprises chinoises (van Reenen et Yueh, 2012). De plus, la Chine se constitue un capital humain et financier qui facilite les effets de polarisation et les retombées technologiques de l'IDE, et elle est en train de remédier à ses problèmes d'infrastructure.

Il semble que les autorités chinoises souhaitent poursuivre leurs efforts en faveur d'une politique industrielle, voire les renforcer, dans le cadre d'une stratégie plus vaste destinée à éliminer les goulets d'étranglement structurels qui sont imputables à ce que l'on appelle le « piège du revenu intermédiaire ». Étant donné le net ralentissement de l'expansion démographique et le recul du taux d'investissement, la croissance pourrait davantage provenir de gains de compétitivité, et en particulier de l'« innovation indigène » (Banque mondiale et DRC, 2012). Les politiques industrielles peuvent contribuer à la mobilisation accrue des ressources en capital et en travail qui restent inexploitées, mais elles devront aussi soutenir l'innovation.

peuvent nécessiter une action ciblée afin de canaliser les financements vers les projets risqués et à long terme que le marché hésiterait à financer, de remédier aux problèmes d'infrastructure et d'encourager la participation des entreprises et des universités aux processus de recherche comportant de fortes externalités.

Cependant, l'État n'est pas toujours à même d'aider, ou d'aider de manière adéquate, à l'accumulation de capacités technologiques et productives. Bien que ce soit son rôle, il n'est pas facile d'élaborer et de mettre en œuvre une politique industrielle, et les risques d'échec et de mainmise sont grands. Le cas des pays qui, dans le cadre de leur stratégie, ont défini et déployé une politique industrielle, ou qui en élaborent une actuellement, montre que l'État doit disposer de capacités sophistiquées pour bien gérer la politique industrielle, et c'est encore plus vrai dans les économies ouvertes sur le monde. Bien que la politique industrielle soit propre au contexte et à l'époque, on peut tirer des leçons de l'expérience des pays qui se sont dotés d'une politique industrielle, et tout particulièrement des leçons des échecs (encadré 3.9).

Depuis le début des années 2000, les économies en développement, notamment le Brésil, la Malaisie, le Maroc, l'Inde et l'Afrique du Sud adoptent explicitement une politique industrielle (tableau 3.1 et encadré 3.10). De son côté, la Chine applique une politique industrielle sans discontinuer depuis les années 50, en suivant un modèle particulier qui associe intervention de l'État et ouverture stratégique aux marchés mondiaux. Plus récemment, elle a fait de l'innovation l'une de ses priorités pour dynamiser son futur développement industriel. Des différences entre les pays apparaissent dans le dosage des



### Encadré 3.9. Les enseignements à tirer de la politique industrielle des économies membres et non membres de l'OCDE

Nombre de pays, à différents moments de leur histoire, ont élaboré et mis en œuvre, avec plus ou moins de succès, une politique industrielle destinée à faciliter la transformation, la reconversion ou la modernisation de leur production. Dans certains cas, cette politique leur a permis d'atteindre leurs objectifs, mais, bien souvent, elle a échoué. Même les exemples de réussite renferment aussi des échecs, car les pays procèdent par tâtonnements. On se focalise en général sur les enseignements à tirer de ces réussites, mais les tentatives manquées peuvent également se révéler instructives. Les points suivants résument une partie des erreurs commises par les économies membres et non membres de l'OCDE qui ont élaboré et mis en œuvre une politique industrielle :

- *Un subventionnement sans discernement.* Le versement de subventions sans conditions accroît le risque d'antisélection des bénéficiaires et le risque de développement d'un comportement d'assistantat parmi les entreprises, ce qui empêche souvent des gains de productivité.
- *Des aides à durée illimitée.* En l'absence de clauses de caducité automatique dans les programmes d'aide, les entreprises ne sont pas incitées à déployer les efforts nécessaires pour devenir plus productives.
- *Des « cathédrales dans le désert ».* Il ne faut construire des usines ou des laboratoires de recherche dans des zones reculées que si ces opérations s'inscrivent dans le cadre d'un projet plus vaste destiné à créer des effets de polarisation en amont et en aval, et si elles s'accompagnent de programmes visant à favoriser le développement de l'infrastructure locale.
- *Freins à la concurrence.* Si, dans un premier temps, il peut être nécessaire de soutenir la création d'activités et d'industries nouvelles (c'est l'argument traditionnel relatif à l'« industrie naissante »), la croissance productive de ces activités est ensuite susceptible de reposer sur une exposition progressive à la concurrence sur le marché intérieur et sur les marchés extérieurs.
- *La définition des priorités par une bureaucratie fonctionnant en vase clos* pèse sur la capacité à produire les flux d'information et à instaurer le climat de confiance qui sont essentiels pour que le secteur privé investisse dans l'innovation et dans le développement de la production.
- *Mainmise par les intérêts en place.* Les consultations avec le secteur privé finissent souvent par être dirigées par les acteurs en place, alors même que l'innovation et la diversification de la production passent aussi par la création et par l'expansion d'entreprises nouvelles. Pour éviter que les politiques publiques se bornent à maintenir le *statu quo* au lieu de promouvoir un changement dynamique, il faut mettre en place des mécanismes ciblés qui encourageront l'entrepreneuriat.
- *Une faible masse critique pour les investissements* limite l'efficacité des projets de développement industriel. De plus, si l'État n'est pas suffisamment présent, il ne pourra pas mobiliser les fonds de contrepartie provenant du secteur privé.
- *Un horizon de court terme et une budgétisation annuelle.* Étant donné qu'il faut du temps pour constituer des capacités scientifiques, technologiques et productives nationales, ainsi que pour renforcer ces capacités, les politiques industrielles qui ont un horizon de court terme et qui reposent sur des budgets annuels sont généralement peu crédibles. Des plans et budgets pluriannuels sont nécessaires pour encourager l'action et pour parvenir à des résultats, mais cela passe également par de bons mécanismes de suivi et d'évaluation, qui corrigeront les erreurs de mise en œuvre.
- *L'absence de mécanismes de suivi et d'évaluation* limite les possibilités de retour d'informations entre la phase d'élaboration et la phase de mise en œuvre des politiques, et elle réduit l'efficacité des politiques qui évoluent par tâtonnements. De surcroît, l'absence d'évaluation limite les possibilités d'adapter régulièrement une politique pour réduire les risques de mainmise et d'antisélection.

Tableau 3.1. **Politique industrielle : exemples d'initiatives récentes dans quelques pays en développement**

	Initiatives de l'État pour la politique industrielle	Principales caractéristiques
Afrique du Sud	<i>Industrial Policy Action Plan</i> 2012/13-2014/15	Définition des priorités sectorielles : <i>clusters</i> industriels multiples. Stratégie axée sur la nécessité d'harmoniser la politique macroéconomique et la politique microéconomique. Recours aux marchés publics pour l'innovation. Stratégie axée sur les effets de polarisation avec la politique commerciale (infrastructure facilitant les exportations, refonte des droits de douane, etc.). Financement vert. Programmes stratégiques de développement des qualifications dans des secteurs prioritaires.
Brésil	<i>Plano Brasil Maior</i>	Définition des priorités sectorielles : initiatives ciblant les secteurs stratégiques et les secteurs traditionnels qui nécessitent une montée en gamme et une modernisation. Initiatives spécifiques pour le développement des PME. Cibles spécifiques pour la réduction des disparités régionales. Stratégie de développement des compétences axée sur la réduction de l'écart technologique. Recours aux marchés publics pour l'innovation. Rôle pivot de la BNDES (Banque nationale de développement). Forte coordination avec la politique scientifique et technologique ainsi qu'avec la politique encourageant l'innovation.
Chine	12 <sup>e</sup> plan quinquennal, 2011-15	Nouvelles priorités : l'aide au développement régional dans le pays et la réduction des déséquilibres internes. Politique combinant une aide publique de grande ampleur et un soutien au développement du secteur privé. Gestion stratégique de l'IDE. Investissement massif dans les qualifications, la science et la technologie. Appui renforcé à l'« innovation indigène ». Recours aux marchés publics pour l'innovation. Aide directe aux industries et entreprises nationales. Rôle important joué par les autorités régionales.
Inde	National Manufacturing Plan (2012)	Plan intégré dans le plan quinquennal de développement national. Mise en correspondance des qualifications et des compétences avec les besoins des employeurs. Coordination avec la politique scientifique et technologique et avec la politique d'innovation. Politique largement axée sur l'IDE et sur les zones économiques spéciales (ZES). Initiatives spécifiques pour le développement des PME
Malaisie	Economic Transformation Programme (ETP) pour 2020  SME Master Plan 2012-20	Priorité à la croissance durable et inclusive (nouveau modèle économique). Définition de zones économiques clés au niveau national (approche sectorielle). Initiatives ciblées, destinées à encourager le développement du secteur privé. Politique largement axée sur le développement des PME. Banque de développement des PME. Mise à profit de l'IDE pour la modernisation de l'industrie manufacturière. L'ETP définit les priorités du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre et des résultats.
Maroc	Pacte national pour l'émergence industrielle, 2009-15	Liste de secteurs prioritaires (automobile, textile, agro-alimentaire, espace, notamment). Stratégie fortement axée sur l'IDE et sur les liens avec les PME. ZES. Stratégie de développement des compétences mise en relation avec les ZES. (Le Maroc dispose également de programmes spécifiques pour le développement de ses activités touristiques et pour la croissance verte dans l'agriculture, les technologies de l'information et des communications et le secteur de la distribution.)

### Encadré 3.10. Quelques exemples de politique industrielle récente : Brésil, Afrique du Sud et Maroc

Le Brésil fait figure de pays pionnier en Amérique latine : en 2003, il a relancé sa politique industrielle dans le cadre de sa stratégie intégrée pour l'industrie, le commerce et la technologie (Picte) sur la période 2003-08. Au cours de cette période, le Brésil a créé le Conseil national pour le développement industriel (CNDI) et l'Agence brésilienne du développement industriel (ABDI) pour coordonner les politiques et encourager le dialogue avec le secteur privé. En 2008, le pays a lancé une politique destinée à développer sa production sur 2008-11, qui inclut des mesures incitatives destinées à renforcer les secteurs d'activité existants et à constituer des capacités dans les secteurs stratégiques. Le gouvernement a introduit le *Plano Maior* (« Grand plan ») en s'appuyant sur cette politique (Coutinho et al., 2012). Au Brésil, la politique industrielle bénéficie d'une gouvernance bien structurée, qui favorise la coordination entre les différents ministères et échelons de l'administration publique (graphique 3.14). Le *Plano Maior* vise à accroître la productivité et l'innovation, ainsi qu'à élargir le marché intérieur et les marchés extérieurs, tout en veillant à la cohésion sociale et à l'inclusion territoriale. Plusieurs objectifs spécifiques ont été définis : i) expansion de la R-D, hausse de la valeur ajoutée manufacturière, augmentation de la part de la production manufacturière à forte intensité de savoir dans le total de la production manufacturière et élargissement de la base des qualifications ; ii) développement de marchés nationaux de l'énergie et des technologies durables ; et iii) aide au développement des PME et à l'innovation au profit du développement social. Parallèlement, l'État s'attache à améliorer l'infrastructure.

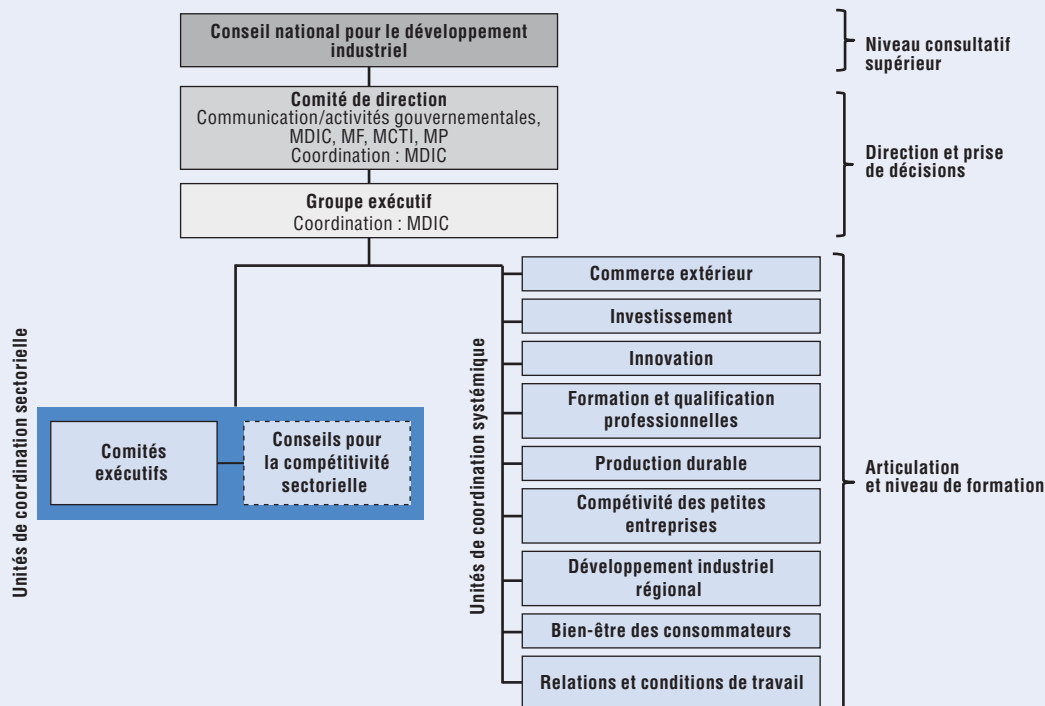
En Afrique du Sud, l'introduction du nouveau cadre de politique industrielle (*New Industrial Policy Framework*, NIPF), en 2007, a témoigné de la forte détermination de ce pays à relancer sa politique industrielle. Il s'agit principalement de favoriser la diversification et le développement d'activités dans des secteurs qui ne font pas partie du *cluster* minier. L'Afrique du Sud a compris qu'il ne suffisait pas d'ouvrir l'économie et d'attirer l'IDE pour accroître la production. Aujourd'hui, elle reconnaît la nécessité de mettre en place des incitations ciblées pour constituer des capacités industrielles nationales et coordonner les actions afin de renforcer la base des qualifications et les capacités scientifiques (Zalk, 2012). L'Afrique du Sud donne la priorité à des secteurs offrant une valeur ajoutée moyenne-élevée et susceptibles de créer des emplois : agro-alimentaire, véhicules, textiles et énergie verte. Cette politique bénéficie d'une structure de gouvernance bien pensée, axée sur le dialogue entre les agents de l'État et le secteur privé, ainsi qu'avec la société civile et les universités. Elle donne désormais un rôle plus important à la banque de développement national (*Industrial Development Corporation*, IDC)\*, qui gère les fonds alloués à l'innovation, et notamment le fonds de capital-risque pour la technologie. Cette politique bénéficie également du renforcement de la collaboration entre le ministère du Commerce et de l'Industrie et le ministère de la Technologie et de l'Innovation (Baloy, 2012).

De son côté, le Maroc a lancé une initiative en faveur du développement industriel en 2005. Cette stratégie comporte deux axes : i) préservation de la structure industrielle locale existante ; et ii) élaboration de mesures encourageant l'entrée dans de nouveaux secteurs où le pays pourrait acquérir un avantage compétitif. Elle consiste à investir dans la création d'une infrastructure et de plateformes soutenant le développement industriel, ainsi qu'à concevoir des programmes ciblés qui permettront de renforcer les compétences. Les secteurs prioritaires sont l'automobile, l'aéronautique, l'agro-alimentaire, les services externalisés et le textile. Le Pacte national pour l'émergence industrielle 2009-15 donne des indications pour le développement de chaque *cluster* industriel. Le Maroc entend s'appuyer sur l'IDE pour favoriser la montée en gamme de sa production. Il prévoit de créer des zones économiques spéciales (ZES) dans certaines régions afin d'y faciliter l'implantation et les opérations des investisseurs étrangers. Le pays s'attache également à élaborer des mécanismes qui permettront de définir plus précisément les compétences requises, et il a mis en place des mesures à court et moyen terme pour remédier au déficit de compétences. Les partenariats avec des entreprises étrangères aident à former des techniciens et des spécialistes.


\* L'IDC gère plusieurs fonds horizontaux et sectoriels. À ce jour, les ressources engagées totalisent 5.4 milliards ZAR (environ 624 millions USD) pour les fonds horizontaux et 1.4 milliard ZAR (environ 168 millions USD) pour les fonds sectoriels (IDC, 2012). Ces chiffres correspondent au montant des engagements au 31 mars 2012. Taux de change : 1 USD = 8.59 ZAR.

Encadré 3.10. **Quelques exemples de politique industrielle récente : Brésil, Afrique du Sud et Maroc (suite)**

Graphique 3.14. **Gouvernance de politique industrielle, Plano Maior, Brésil, 2012**



Source : Kupfer, D. (2012), « Industrial Policy for Development: Who is Doing What? Rationale, Challenges and Policies Applied in Brazil », présentation lors de la réunion d'experts organisée par le Centre de développement de l'OCDE sur le thème « La croissance durable dans un contexte de basculement de la richesse : quel rôle pour la politique industrielle ? », Paris, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959797>

mesures et dans les ressources financières allouées à la mise en œuvre, dans les structures de gouvernance, dans les priorités, dans les objectifs et dans la capacité à mobiliser le secteur privé (tableau 3.2). Globalement, les économies asiatiques se sont révélées mieux à même que les pays d'Amérique latine et d'Afrique de travailler avec le secteur privé.

**La politique industrielle doit relever de nouveaux défis communs à tous les pays**

La politique industrielle doit aujourd'hui relever des défis inédits<sup>13</sup>. Le nouveau paysage de la production se caractérise par : i) l'importance croissante des réseaux locaux, régionaux et internationaux pour la production et l'innovation ; ii) une accélération du rythme de diffusion de l'information ; et iii) des capitaux et des talents plus mobiles. De nouvelles formes d'organisation de la production font évoluer les possibilités qui s'offrent aux entreprises, et donc aux pays, d'acquérir un avantage compétitif. Dans le même temps, les grands marchés émergents ont compris que la demande intérieure constituait une importante source de croissance, parallèlement aux stratégies d'exportation, et compte tenu du fait que les programmes de développement sont de plus en plus axés sur la cohésion sociale (OCDE, 2011a). En outre, les politiques industrielles sont déployées dans un nouvel environnement mondial où certains instruments couramment utilisés hier sont aujourd'hui moins bien acceptés. De plus, les politiques industrielles doivent définir des



- La participation du secteur privé est fondamentale, et des espaces de dialogue entre le secteur privé et le secteur public sont nécessaires pour la définition des priorités et pour le suivi de la politique publique. Afin d'améliorer la capacité à hiérarchiser leurs actions, les pays sont en train d'investir dans des mesures incitatives qui favoriseront l'échange d'informations entre les deux secteurs. Cependant, ils sont conscients des risques de mainmise par les intérêts en place, ainsi que des difficultés à associer les entreprises nouvelles et de petite taille aux consultations. Les pays reconnaissent de plus en plus qu'il est important d'instaurer des mécanismes ciblés pour encourager les *start-ups* et la création d'entreprises qui peuvent être des sources d'emplois et dynamiser l'innovation. C'est pourquoi ils ajustent sans cesse leurs politiques, de manière à gérer efficacement leurs rentes et à modifier le périmètre et la nature de leurs interventions en fonction des résultats obtenus (voir chapitre 4).
- Il faut s'attacher à mobiliser l'IDE qui favorise l'acquisition de savoir et le développement de la production au sein de l'économie locale, et qui comporte d'importants effets de polarisation en amont, en aval et territoriaux.

Il est particulièrement intéressant de se pencher sur les expériences de gouvernance dans les économies en développement. Cette analyse tend à montrer que :

- *Les politiques industrielles devraient s'inscrire dans un horizon de long terme, ce qui nécessite souvent d'agir à différents niveaux de gouvernement. Certains pays définissent leur politique industrielle dans des plans nationaux, en énonçant des cibles et des lignes d'action. C'est ce que font la plupart des économies d'Asie de l'Est, ainsi que l'Afrique du Sud, le Brésil et le Maroc. Toutefois, même dans les pays qui n'ont pas de plan de politique industrielle formel, l'État influe sur le développement industriel par une série d'initiatives qui façonnent l'environnement dans lequel s'inscrit l'expansion de la production. La politique industrielle a souvent une forte composante régionale et/ou locale. Dans certains pays, c'est une approche de la base au sommet (*bottom-up*) qui prévaut, dans laquelle la plupart des compétences sur lesquelles reposent les capacités industrielles et technologiques sont gérées au niveau infranational. C'est le cas, par exemple, en Inde. D'autres pays, tels que l'Afrique du Sud, recourent à une approche du sommet vers la base (*top-down*), dans laquelle les autorités régionales et/ou locales disposent d'une faible marge de manœuvre. Dans d'autres pays encore (notamment en Chine et au Brésil), les initiatives nationales et les actions régionales coexistent.*
- *La politique industrielle devrait s'inscrire dans le cadre de stratégies de compétitivité plus vastes, misant sur les synergies entre politiques connexes. La politique industrielle présente de fortes complémentarités avec d'autres politiques. Ce qu'elle produit résulte d'un ensemble de synergies (ou de l'absence de synergies) entre les actions de l'État et les ensembles d'investissements. Le lancement de nouvelles activités de production requiert la mise en place coordonnée d'une série de mesures, notamment d'une politique macroéconomique répondant aux objectifs de transformation de la production. Depuis les années 2000, les économies en développement encouragent le dialogue entre acteurs publics et privés (par exemple, en constituant un comité consultatif présidentiel pour la compétitivité, comme au Chili et au Costa Rica), ainsi que de nouvelles formes de collaboration entre acteurs nationaux et territoriaux, comme au Brésil, en Chine et en Inde. Cependant, ces initiatives ne peuvent pas toujours s'appuyer sur des ressources suffisantes et sur une volonté politique, ou ne définissent pas clairement les priorités en termes de cibles et de délais. La réussite de la Corée est une bonne illustration de la capacité à définir des priorités et des cibles et à atteindre ces objectifs grâce à une combinaison de mesures bien harmonisées les unes avec les autres (encadré 3.11).*

### Encadré 3.11. **Corée : le rôle de la planification pluriannuelle et de la politique industrielle dans la stratégie de rattrapage**

De 1962 à 1992, la Corée a mis en œuvre sept plans quinquennaux successifs de développement économique afin de favoriser la constitution de capacités nationales. Pour ce faire, elle a défini des cibles claires et orchestré des actions transsectorielles au profit de l'industrie et de la technologie, du commerce, de l'éducation et de l'infrastructure. Chacun de ces plans a énoncé des objectifs clés, introduit des mesures sélectives et canalisé les ressources nécessaires à la réalisation de ces objectifs. L'une des grandes caractéristiques de cette approche est la révision à la hausse des cibles d'une période de planification à l'autre. Pendant les premières décennies, ces plans ont donné la priorité à des mesures de substitution des importations. Lorsque les capacités nationales ont été constituées et que le pays a renforcé ses capacités manufacturières, la politique d'exportation est devenue la nouvelle priorité. Les conglomérats nationaux (chaebols) ont dès lors joué un rôle essentiel.

L'État a aidé les industries lourdes et l'industrie chimique en combinant différentes mesures : prêts à long terme subventionnés et incitations fiscales pour certaines industries, création d'établissements d'enseignement professionnel pour former la main-d'œuvre, mise en place de centres de recherche relevant de l'État et contrôle des importations via l'élaboration d'une liste de produits autorisés, restreints ou interdits selon qu'ils étaient disponibles ou non dans le pays. De plus, pour encourager ces industries à exporter, l'État a recouru à une combinaison d'instruments, notamment à des crédits à l'exportation, et créé des institutions spécialisées, telles que l'Agence coréenne de promotion de l'investissement (Korea Trade Investment Promotion Agency, Kotra). Il est également intervenu sur le marché local des capitaux afin de drainer les ressources vers certaines industries et il a mis en place un réseau de banques spécialisées (*Korea Development Bank et Industrial Bank of Korea*, notamment), chargées d'accorder des prêts pour certaines activités industrielles.

C'est seulement à partir des années 80 que les importations de la Corée ont commencé d'être libéralisées. Depuis, le pays opère une transition vers un modèle de développement piloté par le secteur privé. L'État a tout particulièrement encouragé les exportations, mais, parallèlement, il a continué de contrôler les importations. Le pays a progressivement ouvert son économie et adopté un régime de libre-échange en 1995, lorsqu'il a adhéré à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Source : OCDE (2012c).

- *La politique industrielle devrait être un outil pour la stratégie de développement générale.* On fait de plus en plus appel à la politique industrielle pour répondre à des priorités nouvelles et on lui assigne des objectifs multiples. Aujourd'hui, les pays n'ont pas pour seuls objectifs la croissance et la création d'emplois. Pour qu'il y ait développement, la croissance doit s'accompagner d'une inclusion territoriale et d'une cohésion sociale (CEPALC, 2012). De plus, dans les économies en développement, la politique industrielle comporte des incitations à adopter de nouveaux modes de production et de consommation qui répondent à des préférences nouvelles et à l'intérêt de plus en plus grand pour le développement durable. Certaines actions de politique industrielle visent à diversifier la structure de production, à faciliter la création de capacités dans de nouveaux secteurs de l'économie (électronique, produits pharmaceutiques et biotechnologies, notamment) ou dans de nouveaux types d'activités (conception, R-D, services à valeur ajoutée, par exemple). D'autres actions sont destinées à promouvoir la spécialisation et l'avancée

technologique des activités et secteurs existants, c'est-à-dire à favoriser la montée en gamme de la production, à accroître l'efficacité et à améliorer les performances des entreprises, réseaux et secteurs établis. Mais la politique industrielle cherche aussi à renforcer l'entrepreneuriat, les réseaux et les collaborations, sachant que des systèmes plus denses seront plus résilients, plus innovants et plus productifs. En général, les pays mettent en place des stratégies articulées qui sont axées simultanément sur ces trois objectifs, ce qui impose également d'inclure des mesures spécifiques pour remédier aux problèmes liés à l'économie informelle (encadré 3.12).

**Encadré 3.12. Corriger les effets délétères de l'économie informelle : un nouveau défi pour la politique industrielle en Inde**

L'« emploi informel » désigne les emplois et les activités de production ou de vente de produits et de services licites qui ne sont pas réglementés ou protégés par l'État. Dans les pays en développement, environ 55 % de l'ensemble des emplois non agricoles peuvent être considérés comme des emplois informels. Dans certaines régions, notamment en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, cette proportion atteint au moins 80 % (OCDE, 2011a). L'Inde ne fait pas exception. Sur la période récente, les taux élevés de croissance du PIB ne s'y sont pas accompagnés d'une forte expansion de l'emploi formel. En revanche, c'est l'économie informelle, dont l'ampleur est considérable, qui a soutenu l'essor des services. Quelque 93 % de la population active de ce pays travaille dans un cadre organisationnel qui diffère du cadre traditionnel dans lequel doit s'inscrire la politique industrielle (Srinivas, 2012).

Lancée en 2011, la nouvelle politique industrielle de l'Inde doit prendre en compte les défis spécifiques qui sont associés à une économie informelle très vaste (faible intensité en capital, faibles qualifications, faible productivité et faibles marges), étant donné ses fortes interactions avec les activités de fabrication et de services formelles (en d'autres termes, dans beaucoup de clusters industriels, les travailleurs informels jouent un rôle crucial au sein des chaînes de valeur). On peut améliorer la productivité et l'emploi en permettant aux petites entreprises et aux microentreprises, en particulier à celles qui opèrent dans l'économie informelle, d'accéder à une main-d'œuvre plus qualifiée, au financement et à la technologie.

En 2004, l'Inde a mis en place un organisme consultatif (la *National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector*) chargé de formuler des recommandations destinées à remédier aux problèmes liés à l'économie informelle. En 2009, cette commission a publié un rapport recommandant de constituer des points focaux locaux pour le suivi de la productivité et de la compétitivité des entreprises du secteur non organisé, ainsi que de créer des centres d'innovation et de diffusion de l'innovation technologique dans chaque État du pays. Il convient de noter que, depuis peu, la politique économique de l'Inde, et en particulier sa politique industrielle, prend explicitement en compte le secteur informel.

Sources : OCDE (2011a) et Srinivas (2012).

- Chaque pays dispose de son propre mécanisme de gouvernance, mais, dans tous les cas, un système de surveillance transparent est nécessaire pour coordonner les actions des différents acteurs. Le cadre institutionnel national façonne le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique publique. Dans certains pays, le ministère le plus important est celui du Commerce et de l'Industrie, comme en Afrique du Sud ; dans d'autres, c'est le ministère de l'Industrie, qui travaille en partenariat avec la banque nationale de



développement et le ministère de l'Innovation, comme au Brésil. En Malaisie, par exemple, les deux institutions clés sont la *Malaysian Industrial Development Authority* (MIDA), qui est chargée d'attirer l'IDE, et *SME Corporation Malaysia*<sup>15</sup>. Au-delà de la variété des dispositifs, la politique industrielle est gérée dans tous les pays par un ensemble d'institutions qui chapeautent différents secteurs et domaines : industrie, commerce, science et technologie, et innovation. Récemment, certaines responsabilités pour la mise en œuvre de la politique publique ont été transférées aux banques de développement (voir chapitre 6). De plus, la quasi-totalité des pays ont créé de nouveaux espaces favorisant le dialogue entre les différentes parties prenantes ; ainsi, les conseils pour la compétitivité sont souvent composés de représentants des ministères et du secteur privé, ainsi que de membres des milieux universitaires et de la société civile.

- *Les pays cherchent également de nouvelles sources de financement pour leur politique industrielle.* Pour mobiliser des ensembles d'investissements, la politique industrielle a besoin de la réflexion stratégique et des capacités de planification de l'État, mais aussi de ressources pour financer et soutenir les différents programmes. Or, étant donné le faible niveau de leurs recettes budgétaires par rapport aux pays de l'OCDE, les économies en développement n'ont pas des capacités suffisantes pour atteindre une taille critique lors de la mobilisation de l'investissement public. Elles se dotent actuellement de nouveaux mécanismes d'appui à la politique industrielle, en faisant davantage appel aux banques de développement pour soutenir l'expansion de leur production (Afrique du Sud et Brésil), en constituant des partenariats stratégiques avec des entreprises multinationales (Costa Rica et Malaisie, par exemple) ou en mobilisant le secteur privé, par exemple pour le capital-risque et sur l'intervention de *business angels* (Chine et Brésil).

## Conclusion

Ce chapitre a analysé le regain d'intérêt des économies en développement pour la politique industrielle. Les changements survenus dans le paysage mondial de la production, à savoir la montée en puissance de la Chine, les besoins des nouvelles « classes moyennes » et la croissance des marchés émergents, appellent de nouvelles approches de la politique publique pour alimenter la croissance et créer des emplois dans les économies en développement. Nombre de ces pays, notamment l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde, la Malaisie et le Maroc, ont ainsi mis en place des politiques destinées à promouvoir leur transformation structurelle. Ces politiques diffèrent des stratégies de développement industriel passées, car, aujourd'hui, les pays sont confrontés à : i) un nouveau contexte économique, plus ouvert, qui nécessite de nouveaux instruments ; ii) des pressions plus fortes, qui leur imposent de rendre compte des effets et des résultats de leur action ; iii) de nouvelles formes d'organisation de la production et d'innovation, au niveau mondial et local ; et iv) la nécessité de réussir leur transformation structurelle tout en garantissant, dans le même temps, la cohésion sociale et l'inclusion territoriale.

Ce nouveau paysage crée des opportunités spécifiques, mais induit également des menaces spécifiques pour chaque pays. Les économies en développement devront aussi relever des défis communs : hiérarchiser et séquencer leurs actions, éviter les blocages et la mainmise par les intérêts en place, associer le secteur privé et définir des sources de financement adéquates et durables (voir chapitres 4, 6 and 8). On a pu constater que les politiques industrielles produisent de meilleurs résultats si elles sont intégrées dans la

stratégie de développement national, si leurs objectifs sont clairs et si elles sont à même de coordonner les ensembles d'investissements, ainsi que de prendre en compte les particularités des territoires sur lesquels elles sont déployées (voir chapitres 5 et 7).

La politique industrielle n'est pas un domaine qui se prête facilement à un consensus, que ce soit au niveau de l'État ou sur la scène politique et économique internationale. Néanmoins, étant donné la complexité du nouveau paysage économique mondial et les tendances qui se font jour dans les pays en développement, on peut penser que les politiques propices à la transformation de la structure de production et au développement industriel sont cruciales pour soutenir la croissance et pour créer des emplois de meilleure qualité. Même s'il n'existe pas de modèle unique, on peut profiter de l'expérience des pays qui ont engagé ce type de politiques par le passé ou qui le font actuellement. Plutôt que de se focaliser sur le débat idéologique (de type « pour ou contre la politique industrielle ? »), mieux vaut déterminer précisément ce que l'on peut faire et comment. On pourra ainsi accroître l'efficacité des politiques que les pays mettent en œuvre dans le cadre de leur stratégie (voir chapitre 8).

### Notes

1. Le terme « capacités » désigne ici l'aptitude à créer, acquérir, utiliser ou adapter du savoir technologique pour concevoir des produits et des processus nouveaux.
2. Griffith-Jones et al., 2010 ; Cimoli et al., 2009a ; CEPALC, 2012 ; Norman et al., 2012.
3. Ces chiffres se fondent sur des données relatives à la période allant du premier trimestre au troisième trimestre 2012.
4. La Chine représente aujourd'hui 2.7 % du total des brevets délivrés à des résidents non-américains. Cette performance est plus remarquable lorsqu'elle est comparée à celle de l'Inde, qui a obtenu davantage de brevets que la Chine dans les années 70 mais qui ne représente plus désormais que 1 % des brevets délivrés par les États-Unis à des inventeurs étrangers. En revanche, elle est bien moins impressionnante dès lors qu'on la compare à celle de la Corée. Dans les années 70, la Corée était elle aussi un acteur mineur sur les marchés mondiaux de la technologie, mais, actuellement, elle détient 10.6 % de l'ensemble des brevets délivrés par les États-Unis à des étrangers (cette part est légèrement supérieure à celle de l'Allemagne).
5. Si l'on inclut la Chine, cette part est passée de 18 % en 1990 à 39 % en 2010.
6. La Chine, le Brésil, l'Inde, la Fédération de Russie, l'Indonésie et la Thaïlande sont les économies émergentes qui se classent parmi les 20 premiers pays manufacturiers (graphique 3.1).
7. L'ONUDI classe les branches manufacturières [CITI, D (15-37), Rév. 3] en fonction de leur intensité technologique (dépenses de R-D divisées par la production ou la valeur ajoutée). Elle suit et ajuste légèrement la classification standard OCDE des industries manufacturières, qui repose sur l'intensité de la R-D.
8. Une marque de commerce déposée est un instrument juridique destiné à protéger la marque et l'image d'une entreprise. En moyenne, au niveau des pays, l'utilisation de marques déposées est corrélée aux indicateurs de l'innovation liée à la technologie, tels que la R-D et les brevets. Cependant, au niveau des entreprises, elle peut révéler des modes et des stratégies d'innovation différents (OCDE, 2010b).
9. Voir notamment à ce propos Rodrik, 2004, 2008 ; Pack et Saggi, 2006 ; CnuCED, 2006 ; Chang, 2011 ; Lin et Chang, 2009 ; Cimoli et al., 2009a ; Peres et Primi, 2009 ; Peres, 2009 ; Devlin et Mguillansky, 2010, 2012 ; Naudé, 2010 ; Günther et Alcorta, 2011 ; Zalk, 2012 ; CEPALC, 2012 ; Lin, 2012 ; Noman et al., 2012 ; OCDE, 2012a.
10. Pour une analyse de l'impact de la crise économique sur le programme de développement et l'appel à un nouveau rôle de la part de l'État, voir également Deshpande et Nurse, 2012.
11. Pour des données supplémentaires sur les nouvelles activités manufacturières, voir également IDA, 2012.

12. À propos des pays qui ont rattrapé leur retard en renforçant leurs capacités manufacturières et en ce qui concerne le rôle de l'État, voir notamment Amsden, 1989 ; Wade, 1990 ; Chang, 1994, 2006 ; Reinert, 2007 ; Cimoli et al., 2012.
13. Concernant le retour de la politique industrielle et les nouveaux espaces et défis pour la politique publique, voir notamment Cimoli et al., 2009a, 2009b ; Peres, 2009 ; Peres et Primi, 2009 ; Devlin et Moguillansky, 2010, 2012 ; Lin, 2012 ; Norman et al., 2012.
14. Par exemple, les biotechnologies influent directement sur plusieurs activités de production, qui vont des produits pharmaceutiques à l'agro-alimentaire.
15. Pour une analyse de la politique industrielle en Malaisie, voir Sundaram (2007).

## Références

- Acemoglu, D., P. Aghion, L. Bursztyn et D. Hemous (2012), « The Environment and Directed Technical Change », *American Economic Review*, n° 102(1), American Economic Association, pp. 131-66.
- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*, Oxford University Press, New York.
- Anderson, C. (2012), *Makers: The New Industrial Revolution*, Crown Publishing Group, New York.
- BAfD, CEA-ONU, OCDE et PNUD (2012), *Perspectives économiques en Afrique 2012 : Promouvoir l'emploi des jeunes*, Banque africaine de développement, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Organisation de coopération et de développement économiques et Programme des Nations Unies pour le développement, Paris.
- BAfD, CEA-ONU et PNUD (2011), *Perspectives économiques en Afrique 2011 : L'Afrique et ses partenaires émergents*, Banque africaine de développement, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Organisation de coopération et de développement économiques et Programme des Nations Unies pour le développement, Paris.
- Baldwin, R. (2006), *Globalisation: the Great Unbundling(s)*, Bureau du Premier ministre, Conseil économique de Finlande.
- Baloy, B. (2012), « The Political Economy of South Africa Industrial Policy », document présenté lors de la réunion d'experts « La croissance durable dans un contexte de basculement de la richesse : quel rôle pour la politique industrielle ? » organisée par le Centre de développement de l'OCDE, Paris, mai.
- Banque mondiale (2012), *World Development Indicators (Indicateurs du développement dans le monde)* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator>.
- Banque mondiale et DRC (2012), *China 2030 – Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, Banque mondiale et *Development Research Centre of the State Council* (République populaire de Chine), Washington, DC.
- Barros de Castro, A. (2009), « The Impact of Public Policies in Brazil along the Path from Semi-Stagnation to Growth in a Sino-Centric Market », in M. Cimoli, G. Dosi et J.E. Stiglitz (dir. pub.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, New York.
- Block, F. et M.R. Keller (2011), *State of Innovation: The US Government's Role in Technology Development*, Paradigm Publisher, Londres.
- Castro, A.C. et L. Castro (2012), *Do Desenvolvimento Renegado ao Desafio Sinocêntrico: Reflexões de Antonio Barros de Castro sobre o Brasil*, Elsevier Editora Ltda., Rio de Janeiro.
- CEPALC (2012), *Structural Change for Equality: an Integrated Approach to Development*, 34<sup>e</sup> session de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago, Chili, août.
- Chang, H.J. (2011), *Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation*, Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement, 2010, Banque mondiale, Washington, DC.
- Chang, H.J. (2006), « Industrial Policy in East Asia – Lessons for Europe », *EIB Papers*, vol. 11/2006, Banque européenne d'investissement, Département affaires économiques.
- Chang, H.J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Macmillan, Londres.

- Cimoli, M., E. Calza, A. Primi et S. Rovira (2012), « Creative Destruction and Recovery in Latin America: an Out-of-Crisis Roadmap Centred on Technology and Industrial Policies », in A. Deshpande et K. Nurse (2012), *The Global Economic Crisis and the Developing World: Implications and Prospects for Recovery and Growth*, Routledge, Londres et New York.
- Cimoli, M., G. Dosi et J.E. Stiglitz (2009a), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, New York.
- Cimoli, M., B. Coriat et A. Primi (2009b), « Intellectual Property and Industrial Policy: A Critical Assessment », in M. Cimoli, G. Dosi et J.E. Stiglitz (dir. pub.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, New York.
- CNUCED (2006), *Least Developed Countries Report, 2006: Developing Productive Capacities*, Commission des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève.
- CNUCED (2005), *Globalisation of R&D and Developing Countries*, actes de la réunion d'experts, Commission des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève.
- Commission européenne (2011), *Monitoring Industrial Research: The 2011 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*, Commission européenne, Bruxelles.
- Coutinho, L., J.C. Ferraz, A. Nassif et R. Oliva (2012), « Industrial Policy and Economic Transformation », in J. Santiso et J. Dayton-Johnson (2012), *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*, Oxford University Press.
- Dahlman, C. (2011), *The World under Pressure: How China and India are Influencing the Global Economy and the Environment*, Stanford University Press, Stanford.
- Deshpande, A. et K. Nurse (2012), *The Global Economic Crisis and the Developing World: Implications and Prospects for Recovery and Growth*, Routledge, Londres et New York.
- Devlin, R. et G. Moguillansky (2012), « What's New in the New Industrial Policy in Latin America? », document rédigé pour la Table ronde International Economic Association (IEA)-Banque mondiale, 22-23 mai, Washington, DC.
- Devlin, R. et G. Moguillansky (2010), « Alianzas Público-Privadas para una Nueva Visión Estratégica del Desarrollo », *Libros de la CEPAL series*, n° 108 (LC/G.2426-P), Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Nations Unies, Santiago, Chili.
- fDiMarkets (2012), *fDiMarkets: Crossborder Investment Monitor*, un service de Financial Times Ltd., [www.fdimarkets.com/](http://www.fdimarkets.com/).
- Griffith-Jones, S., J.A. Ocampo et J.E. Stiglitz (2010), *Time for a Visible Hand: Lessons from the 2008 World Financial Crisis*, Oxford University Press.
- Günther, T. et L. Alcorta (2011), « Industrial Policy for Prosperity: Reasoning and Approach », *Development Policy, Statistics and Research Branch Working Paper*, vol. 02/2011, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Vienne.
- IDA (2012), « Emerging Global Trends in Advanced Manufacturing », *IDA Paper*, n° P-4603, Institute for Defense Analysis, Virginie.
- IDC (2012), *Integrated Annual Report 2012 – For the year ended 31 March 2012 – Innovation, Growth... Sustainability*, Industrial Development Corporation, Sandown.
- Kupfer, D. (2012), « Industrial Policy for Development: Who is Doing What? Rationale, Challenges and Policies Applied in Brazil », document présenté lors de la réunion d'experts « La croissance durable dans un contexte de basculement de la richesse : quel rôle pour la politique industrielle ? », Paris, mai.
- Lin, J. (2012), *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Lin, J. et H.J. Chang (2009), « Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang », *Development Policy Review*, vol. 27, n° 5, pp. 483-502.
- Mathews, J.A. (2012), « Why should Developing Countries be Concerned about Green Growth? », document de référence élaboré pour les *Perspectives du développement mondial 2013*, Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- McKinsey (2012), *Winning the \$30 Trillion Decathlon: Going for Gold in Emerging Markets*, McKinsey and Company.
- Naudé, W.A. (2010), « Industrial Policy: Old and New », *UNU-WIDER Working Paper*, n° 106, Helsinki.

- Noman, A., K. Bothchwey, H. Stein et J.E. Stiglitz (dir. pub.) (2012), *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies*, Oxford University Press, New York.
- OCDE (2013a), « FDI in figures », Éditions OCDE, Paris, janvier.
- OCDE (2013b), *GVCs and Economic Development*, STI/IND(2013)2/CHAPTER5, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), « Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends », *Draft STI Working Paper on Industrial Policy*, DSTI/IND(2012)19, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>.
- OCDE (2012b), « Attracting Knowledge-Intensive FDI to Costa Rica: Challenges and Policy Options », *Making Development Happen Series*, n° 1, Éditions OCDE, Paris, [www.oecd.org/countries/costarica/Ebook-FDI-to-Costa-Rica.pdf](http://www.oecd.org/countries/costarica/Ebook-FDI-to-Costa-Rica.pdf).
- OCDE (2012c), *Industrial Policy and Territorial Development: Lessons from Korea*, Études du Centre de développement OCDE, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173897-en>.
- OCDE (2012d), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-fr>.
- OCDE (2012e), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2012*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_outlook-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2012-fr).
- OCDE (2012f), *STAN Base de données pour l'ANalyse STructurelle*, <http://stats.oecd.org/>.
- OCDE (2012g), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie (base de données)*, <http://stats.oecd.org/>.
- OCDE (2011a), *Perspectives du développement mondial 2012 : La cohésion sociale dans un monde en mutation*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/persp\\_glob\\_dev-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2012-fr).
- OCDE (2011b), *Fostering New Sources of Growth: Is There a Role for 'Industrial' Policy in the 21st Century?*, Comité de l'industrie, de l'innovation et de l'entrepreneuriat, OECD/DSTI/IND/AH(2011)1, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Perspectives du développement mondial 2010 : Le basculement de la richesse*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084728-fr>.
- OCDE (2010b), *Mesurer l'innovation : Un nouveau regard*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059474-fr>.
- OCDE (2010c), *Résultats du PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves – Performance des élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences (Volume I)*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-fr>.
- OCDE (2008), *Examens de l'OCDE des politiques d'innovation : Chine*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039827-fr>.
- OCDE/OMC (Organisation mondiale du commerce) (2013), *Trade in Value-Added (TIVA) Database: China (country note)*, Éditions OCDE, Paris.
- OMC (Organisation mondiale du commerce) (2012), *Services Profiles Database*, base de données statistiques de l'Organisation mondiale du commerce, <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=> (consulté en octobre 2012).
- OMPI (2012), *Base de données statistiques de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle*, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, [www.wipo.int/ipstats/en/general\\_info.html](http://www.wipo.int/ipstats/en/general_info.html) (consulté en octobre 2012).
- OMPI (2011), *World Intellectual Property Indicators*, WIPO Economics and Statistics Series, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Genève.
- ONU/DAES (2011), *World Population Prospects: The 2010 Revision*, Organisation des Nations Unies/Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, New York.
- ONUDI (2012), *UNIDO INDSTAT2*, base de données sur les statistiques industrielles de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel.
- Pack, H. et K. Saggi (2006), « Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey », *The World Bank Research Observer*, vol. 21, n° 2, pp. 267-297.
- Peres, W. (2009), « The (Slow) Return of Industrial Policies in Latin America », *Industrial Policy and Development*, in M. Cimoli, G. Dosi et J.E. Stiglitz (dir. pub.), Oxford University Press, New York.
- Peres, W. et A. Primi (2009), « Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience », *Serie Desarrollo Productivo*, n° 187, Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago, Chili.

- Reenen, J. van et L. Yueh (2012), « Why Has China Grown So Fast? The Role of International Technology Transfer », *CEP Discussion Papers*, n° 1121, Centre for Economic Performance, London School of Economics, Londres.
- Reinert, E. (2012), *Comment les pays riches sont devenus riches et pourquoi les pays pauvres restent pauvres*, Éditions du Rocher, Paris.
- Reich, R. (1982), « Making Industrial Policy », *Foreign Affairs*, vol. 60, n° 4.
- RICYT (2012), *Red de Indicadores de Ciencia y Tecnologia* (base de données), *Ibero-American and Inter-American Network of Science and Technology Indicators* (Indicateurs du Réseau ibéro-américain et inter-américain pour la science et la technologie), [www.ricyt.org/](http://www.ricyt.org/).
- Rodrik, D. (2004), « Industrial Policy for the 21st Century », Centre for Economic Policy Research, *Discussion Paper*, n° 4767, CEPR, Londres.
- Rodrik, D. (2008), « Normalizing Industrial Policy », Commission sur la croissance et le développement, *Working Paper*, n° 3, Banque mondiale, Washington, DC.
- Srinivas, S. (2012), « Development Strategies and Industrial Policy: What can be Learned from the Indian Experience ? », document de référence pour les *Perspectives du développement mondial 2013*, Centre de développement, OCDE, Paris.
- Sundaram, J.K. (dir. pub.) (2007), *Malaysian Industrial Policy*, National University of Singapore Press, Singapour.
- UNESCO (2012), *UNESCO Institute for Statistics Database* (Base de données de l'Institut des statistiques de l'UNESCO), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, [www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx](http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx).
- UNStats (2012), *National Accounts Main Aggregates Database*, Division de statistique des Nations Unies, <http://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp> (consulté en mars 2012).
- USPTO (2012), *Patent Statistics* (base de données), United States Patent and Trademark Office, [www.uspto.gov/patents/stats/index.jsp](http://www.uspto.gov/patents/stats/index.jsp).
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton University Press.
- Xu, C. (2011), « The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development », *Journal of Economic Literature*, vol. 49, n° 4, pp. 1076-1151.
- Zalk (2012), « South African Post-Apartheid Policies Towards Industrialisation: Tentative Implications for Other African Countries », in A. Noman, K. Bothchwey, H. Stein et J.E. Stiglitz (dir. pub.), *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies*, Oxford University Press.

## Chapitre 4

# Les obstacles à la mise en œuvre de la politique industrielle dans les économies en développement

*Ce chapitre décrit certains des principaux problèmes auxquels se heurtent les économies en développement pour mettre en œuvre leur politique industrielle dans le nouveau paysage économique mondial. Il souligne que : i) des institutions ayant les moyens d’agir et des incitations fondées sur les résultats contribuent à parer aux risques de mainmise par les intérêts en place ; ii) on s’attache de plus en plus à promouvoir l’innovation, les start-ups et le développement des clusters pour favoriser la montée en gamme et la transformation de la production ; iii) donner aux régions les moyens d’agir renforce l’efficacité de la politique industrielle ; iv) le développement durable offre des opportunités aux pays en développement, mais des mesures spécifiques sont nécessaires ; et v) il faut instaurer des mécanismes de suivi et d’évaluation pour améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.*

## Introduction

Depuis le début des années 2000, plusieurs économies en développement cherchent activement à concevoir et à mettre en œuvre une politique industrielle visant à appuyer leur transformation structurelle. Ces pays suivent des approches différentes de la politique industrielle en fonction de leurs capacités institutionnelles, de leur dotation en ressources et de leurs choix stratégiques (chapitre 3). Contrairement aux pays de l'OCDE, ils ont recommencé à s'intéresser à la politique industrielle avant la crise économique et financière de 2008. Le phénomène de « basculement de la richesse », et en particulier les taux de croissance élevés induits par l'envolée des cours des matières premières dans les années 2000, ainsi qu'une volonté politique de plus en plus affirmée d'engager une transformation structurelle dans les économies en développement, ont contribué à instaurer les conditions requises pour le retour en grâce de la politique industrielle<sup>1</sup>. Cependant, le ralentissement de l'économie mondiale et le paysage de plus en plus concurrentiel contraignent les pays en développement à mieux gérer leurs ressources et à obtenir des résultats tangibles à court terme, surtout pour créer et préserver emplois.

Les pays en développement se soucient non seulement de concevoir des politiques publiques, mais aussi de mieux en gérer l'application. Leur histoire et l'expérience des autres leur ont appris qu'il ne suffit pas de se doter d'une politique industrielle explicite et officielle pour faire la différence sur le plan de la mise en œuvre et de l'impact. La capacité à mobiliser des actions sur plusieurs fronts, dont les compétences, l'infrastructure et le financement, compte en effet aussi. Les pays en développement doivent désormais s'atteler à déterminer comment hiérarchiser les actions par ordre de priorité et sélectionner les domaines d'intervention présentant le plus fort impact potentiel.

Ce chapitre définit cinq grands problèmes auxquels se heurte la mise en œuvre de la politique industrielle des pays en développement dans le paysage économique mondial actuel. La première section traite des risques posés par cette mise en œuvre, en s'attachant aux risques de blocage et de mainmise par les intérêts en place. La deuxième s'intéresse aux mécanismes que les pays en développement peuvent utiliser pour promouvoir la montée en gamme et la diversification de leur production. La troisième montre l'utilité croissante d'adopter une perspective régionale pour la politique industrielle et met en évidence les tendances récentes dans ce domaine. La quatrième section analyse la question du développement industriel durable et la cinquième évoque les mécanismes de suivi de la mise en œuvre et d'évaluation de l'impact. La sixième section propose des conclusions.

## Éviter le blocage et la mainmise par les intérêts en place

Les pays en développement s'intéressent de plus en plus à la mise en œuvre de la politique industrielle. Ils savent bien que le fait de disposer d'un plan de développement industriel ou d'une politique industrielle officielle ne constitue pas une garantie de succès. Pour réussir, il faut avoir établi un plan solide, disposer des moyens de l'appliquer, s'engager sur le long terme et pouvoir s'appuyer sur des capacités de mise en œuvre. Il faut



aussi savoir changer de cap lorsque les résultats ne sont pas au rendez-vous et créer des espaces de dialogue permanent avec les parties prenantes concernées (entreprises, universités et société civile).

Dans les pays en développement, des intérêts puissants s'efforcent de barrer la route au changement. Par exemple, dans les secteurs traditionnels, le renchérissement des matières premières s'est traduit par une augmentation de la rente qui a atteint des niveaux supérieurs à ceux observés dans les secteurs plus avancés technologiquement. Une mainmise par les intérêts établis empêche souvent les pouvoirs publics de faire les bons choix. Dans de telles circonstances, le marché ne sera pas porteur d'importantes incitations à se lancer dans des activités nouvelles, à moins que l'État n'intervienne pour favoriser la diversification et la montée en gamme. Dans le même temps, les risques d'échec dans la mise en œuvre de la politique industrielle sont considérables. Il arrive que des asymétries de l'information et des incertitudes portent atteinte aux capacités de planification de l'État<sup>2</sup>. De plus, les pouvoirs publics se heurtent à des obstacles lorsqu'ils veulent affiner rapidement leurs actions, et il est toujours difficile de retirer une aide qui se révèle inutile parce que des groupes de pression tenteront de contrer tout changement (Krugman et Obstfeld, 1991). Les pouvoirs publics ont également du mal à parvenir à un consensus intérieur sur la politique industrielle ; les ministères des Finances se montrent particulièrement sceptiques s'agissant de l'augmentation des dépenses publiques consacrées à la structure de production. Si l'on veut engager une politique industrielle, une volonté politique de haut niveau est nécessaire pour coordonner comme il se doit l'action gouvernementale.

Des institutions disposant des moyens d'agir et des mécanismes de management fondés sur les résultats contribuent à remédier au risque de mainmise. Le fait d'accorder une rente à certains agents, groupes ou secteurs engendre des possibilités de mainmise et de lobbying. Cependant, en l'absence d'une intervention de l'État, des rentes seront captées de toute manière (Khan, 2000 ; Khan et Blankenburg, 2009). Un pays qui a entrepris de renforcer sa base technologique et de production devra tisser des alliances avec les entreprises et les institutions participant à l'innovation. Il doit donc mettre en place des mécanismes visant à harmoniser les actions et à ménager tous les intérêts. Cependant, même dans les cas où les institutions sont bien dotées et où toutes les incitations sont en place pour éviter la captation et le blocage, il est possible qu'à court terme, le pays n'atteigne pas les résultats escomptés. Il se peut que l'aide publique soit accordée à des instituts de recherche qui ont du mal à transférer des technologies au secteur privé, ou que des ressources soient investies dans des activités qui ne se développeront pas comme prévu. Ces échecs font partie intégrante du processus de développement. Même les pays prospères ont commis des erreurs, mais ils ont été capables de revoir leur politique et de corriger leurs mécanismes de mise en œuvre pour atteindre leur objectifs ; la Corée en est une bonne illustration (Suh et Chen, 2007 ; OCDE, 2012a)<sup>3</sup>.

### **Promouvoir la montée en gamme et la diversification**

Promouvoir la transformation des structures de production en renforçant la compétitivité des entreprises existantes, en facilitant la création d'entreprises nouvelles et en entrant dans des secteurs et des activités nouveaux constitue l'un des grands défis de la politique industrielle des pays en développement (encadré 4.1). La présente section décrit trois principales voies que les pays en développement empruntent pour favoriser la montée en gamme et la diversification de leur production : i) encouragement de l'innovation, via les

#### Encadré 4.1. « Avantages comparatifs » et transformation structurelle : un débat non tranché

La capacité de l'État à sélectionner les secteurs, les technologies et les activités est abondamment débattue.\* Parmi ceux qui reconnaissent que l'État a un rôle à jouer lorsqu'il s'agit de promouvoir la montée en gamme et la diversification, des divergences apparaissent concernant « ce qu'il convient de sélectionner » et « comment le faire ». Certains affirment qu'à chaque stade de son développement, chaque pays doit déterminer les domaines à promouvoir conformément à ses avantages comparatifs potentiels. Les pays doivent faire preuve d'une grande prudence s'ils souhaitent choisir des options trop éloignées de leurs capacités (Hausmann et Rodrik, 2006 ; Lin, 2012). D'autres maintiennent que c'est précisément en s'écartant de leur avantage comparatif existant que les pays peuvent se développer. Les incitations du marché induisent une spécialisation dans les activités à faible intensité de savoir et des mesures ciblées sont nécessaires pour faciliter la transition vers des modèles de spécialisation plus ambitieux (Amsden, 1989 ; Wade, 1990 ; Chang, 1994 ; Reinert, 2007 ; Cimoli et al., 2009).

Les expériences modernes de rattrapage réussi montrent que le développement économique est associé à des changements de spécialisation et de modèle commercial, ainsi qu'à l'accroissement des aptitudes technologiques et d'innovation nationales. La Finlande, la Corée et la Chine l'illustrent bien. Le développement et la transformation structurelle requièrent une accumulation progressive d'aptitudes et de savoir, à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public. Dans la plupart des cas, aucune raison « naturelle » n'explique pourquoi certains pays (ou certaines régions) réussissent dans la production ou le commerce de certaines marchandises ; souvent, ils ont accumulé des capacités et un savoir-faire et mis en place des systèmes visant à faciliter l'apprentissage et le développement de certaines industries spécifiques, ainsi que des compétences qui s'y rapportent. De plus, à chaque fois qu'un pays a été en mesure de devenir un leader mondial dans un domaine, il y est parvenu en mobilisant des actions sur plusieurs fronts, dont la science et la technologie, les compétences et le financement de l'infrastructure.

\* Voir, entre autres, Krueger, 1990 ; Chang, 1994 ; Lin et Chang, 2009 ; Cimoli et al., 2009 ; Lin, 2012 ; OCDE, 2012a ; OCDE, 2012b.

marchés publics et l'investissement direct étranger (IDE) ; ii) promotion de la création d'entreprises nouvelles, et tout particulièrement de *start-ups* ; et iii) encouragement de la formation de *clusters* industriels.

#### **Encouragement du développement et de l'innovation scientifiques et technologiques**

Les pays en développement sont en train de combler l'écart entre innovation et politique industrielle qui prévalait dans les années 90 et au début des années 2000 (Cimoli et al., 2005 ; Soete, 2007). Les capacités scientifiques et technologiques nationales sont essentielles à un pays désireux d'entrer dans de nouveaux secteurs et de développer de nouvelles activités. Au Brésil, depuis 2003, la politique industrielle est étroitement liée aux priorités de l'innovation. Le ministère de la Science, de la Technologie et de l'Innovation applique plusieurs programmes qui sont calés sur les priorités du développement industriel. Parallèlement, la Banque nationale de développement économique et social du Brésil (BNDES) a inscrit l'innovation sur la liste de ses grands domaines d'intervention. De son côté, l'Inde a récemment mis en place un nouveau fonds technologique destiné à financer l'innovation dans les entreprises. En Afrique du Sud, l'*Industrial Development Corporation* (IDC) finance du capital-risque et l'innovation dans les petites et moyennes entreprises (PME),

tandis que la National Research Foundation a établi des programmes visant à favoriser le développement des compétences et des technologies en vue d'une montée en gamme de l'industrie. Cependant, malgré le nombre des activités déployées, le niveau de l'investissement dans l'innovation reste modeste, que ce soit par rapport au budget global de la politique industrielle (en Afrique du Sud, par exemple, les programmes d'innovation représentent environ 6 % du budget total de la politique industrielle), ou au volume de l'investissement consacré à la recherche et développement (R-D) et à l'innovation par les pays plus avancés (les États-Unis investissent chaque année environ 1.75 milliard USD rien que pour leur initiative relative aux nanotechnologies, tandis que le Brésil alloue chaque année environ 985 millions USD à ses fonds technologiques sectoriels).

Plusieurs pays en développement privilégient le ciblage de l'aide sur des domaines scientifiques et technologiques spécifiques. La Chine, par exemple, investit dans la recherche sur les nouveaux matériaux, les biotechnologies et les véhicules à énergie propre. Le Brésil donne la priorité à la recherche dans les domaines stratégiques, dont l'énergie, la santé, les biotechnologies et le changement climatique. Les fonds technologiques sectoriels servent de plus en plus à canaliser les ressources vers l'innovation et à soutenir des programmes collaboratifs entre entreprises, universités et centres de recherche. Le Brésil est un pionnier en la matière : son système de fonds technologiques sectoriels a été lancé en 1999 (encadré 4.2). Les économies en développement mettent souvent en œuvre un vaste ensemble d'instruments à l'appui de l'innovation, qui viennent s'ajouter aux incitations fiscales et à l'aide financière ciblée à la R-D. Comme les pays de l'OCDE, elles favorisent le transfert de technologie des laboratoires de recherche aux entreprises et offrent des services de vulgarisation technologique, ainsi que des services de formation et d'accompagnement visant à développer de nouvelles idées d'activités. Le *policy mix* (dosage macroéconomique) adopté par les économies en développement est analogue à celui des pays de l'OCDE, bien que les budgets soient nettement inférieurs. De plus, les pays en développement doivent investir davantage dans les programmes qui encouragent la culture de l'innovation afin de surmonter leur faible propension à investir dans la création et dans le développement des entreprises.

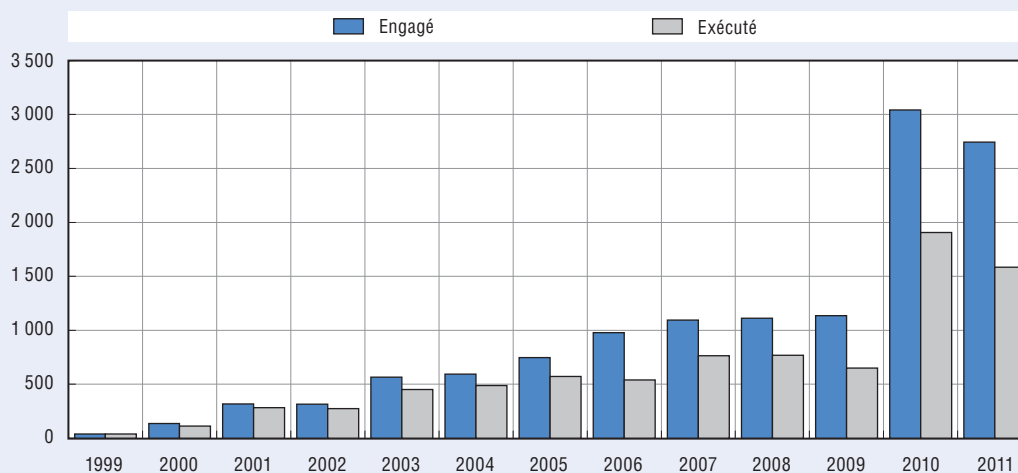
Les marchés publics sont de plus en plus perçus comme un moyen de renforcer les capacités industrielles nationales dans les secteurs essentiels et de promouvoir l'innovation. Comme dans les pays de l'OCDE, les mesures introduites du côté de la demande pour appuyer l'innovation sont en train de monter en puissance (OCDE, 2011a). Il est possible d'utiliser les marchés publics pour stimuler la création de compétences, de capacités et de produits ou de services nouveaux, car ils ouvrent un marché pour des produits et/ou des technologies spécifiques (Kattel et Lember, 2010). L'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine et l'Inde les incluent dans la panoplie de leur politique industrielle. Au Brésil, on recourt aux marchés publics dans les secteurs de la santé, de la défense et des technologies de l'information et des communications (TIC). En Chine, la loi sur les marchés de l'État publiée en 2002 instaure une préférence pour les achats nationaux, mais permet aux étrangers de participer aux appels d'offres dans des conditions précises. Plus récemment, la Chine a adopté des règles spécifiques pour les marchés publics afin de stimuler les innovations développées et détenues par les entreprises chinoises. L'Afrique du Sud fait de même pour appuyer le développement industriel (encadré 4.3). Les marchés publics requièrent des capacités solides au niveau des administrations publiques. Il arrive qu'ils soulèvent des controverses, surtout avec des entreprises étrangères qui réclament l'application du principe d'égalité de traitement énoncé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Par ailleurs, des exigences administratives complexes peuvent entraver le bon fonctionnement des mécanismes des marchés publics (Lember et al., 2011).

#### Encadré 4.2. Promotion de l'innovation au Brésil : les fonds technologiques sectoriels et la carte de la BNDES


En 1999, le Brésil a mis en place un système de fonds technologiques sectoriels destinés à financer son développement scientifique et technologique. Ce système repose sur la création de plusieurs fonds sectoriels (12 au départ, 14 aujourd'hui) et de deux fonds transversaux pour l'innovation. Le pays alimente chaque fonds en canalisant des rentes spécifiques provenant de chaque secteur vers le fonds fédéral ; de plus, un pourcentage de ces rentes va aux fonds transversaux, afin de financer des améliorations de l'infrastructure de R-D ainsi que des projets de R-D coopérative entre universités et entreprises. Chaque fonds est géré par un comité composé de membres du ministère de la Science, de la Technologie et de l'Innovation, d'autres ministères sectoriels, des agences de réglementation, de la communauté scientifique et des entreprises. Le Brésil a créé des fonds pour tous ses principaux secteurs, dont le pétrole et le gaz, les biotechnologies, l'énergie, les technologies de l'information et des communications et la santé. Ce système a constitué une innovation dans les mécanismes de financement du développement scientifique et technologique. Bien qu'il comporte des dispositifs de gestion complexes nécessitant une coordination entre le gouvernement, le secteur privé et l'université, il parvient à surmonter les limites des systèmes d'incitation conçus pour suivre exclusivement une approche axée sur l'offre ou sur la demande (Cimoli et al., 2005). Les ressources investies via les fonds technologiques sectoriels augmentent au fil des années (graphique 4.1).

#### Graphique 4.1. Le budget des fonds technologiques sectoriels au Brésil, 1999-2011

En millions de réals brésiliens (BRL)



Sources : OCDE (2011c), « Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas de innovación: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe », Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris ; et CEPALC et Segib (2010), *Espacios Iberoamericanos: vinculos entre universidades y empresas para el desarrollo tecnológico*, CEPALC, Segib et Nations Unies, Santiago, Chili, d'après des informations communiquées par le ministère brésilien de la Science, de la Technologie et de l'Innovation ([www.mct.gov.br](http://www.mct.gov.br)).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959816>

Le Brésil a également mis en place de nouveaux dispositifs destinés à promouvoir l'innovation dans ses petites entreprises. Par exemple, en 2003, la Banque nationale de développement économique et social du Brésil (BNDES) a lancé une nouvelle carte qui donne aux petites et moyennes entreprises un accès direct aux lignes de crédit publiques. Ces nouveaux instruments ont également tendance à être plus vastes et à englober l'appui au capital humain, à l'infrastructure, au financement et aux services aux entreprises, ainsi que l'accès au savoir.

### Encadré 4.3. Recourir aux marchés publics pour promouvoir le développement industriel : l'expérience de l'Afrique du Sud

Le plan d'action pour la politique industrielle sud-africaine (*South African Industrial Policy Action Plan*, IPAP) 2012-15 présente explicitement les marchés publics comme des outils stratégiques permettant de mobiliser la demande afin de dynamiser le développement de la production dans différents secteurs, tels que le matériel de transport, les produits pharmaceutiques et l'électronique. Les marchés publics sont utilisés dans différents programmes, dont le *Competitive Supplier Development Programme* et le *National Industrial Participation Programme*. En décembre 2011, le pays a amélioré le cadre de la gouvernance des marchés publics en amendant son code des marchés publics (*Preferential Procurement Policy Framework Act*) et en introduisant des critères pour les fournisseurs et des spécifications de contenu local. Pour inciter les administrations infranationales, et notamment les provinces et les municipalités, à recourir davantage aux marchés publics, les pouvoirs publics ont édicté de nouvelles lignes directrices pour le développement des institutions financières, qui simplifient les procédures des marchés publics régionaux et locaux.

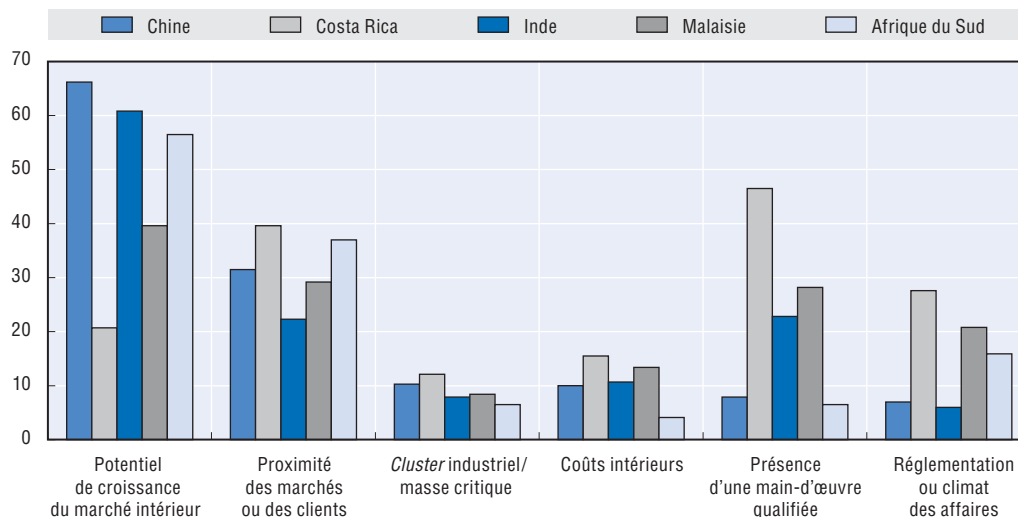
Source : Ministère sud-africain du Commerce et de l'Industrie (DTI) (2010).

### Activer l'apprentissage via l'IDE

Du fait de sa nature évolutive, l'investissement direct étranger (IDE) est en train de devenir un nouvel outil permettant de stimuler l'innovation et la transformation de la production. Les entreprises ont commencé à délocaliser les activités à plus forte intensité de savoir, ce qui engendre de nouvelles opportunités pour les pays d'accueil (OCDE, 2011b ; 2012b). Au cours des dernières décennies, la délocalisation a commencé à être motivée non seulement par les coûts locaux, mais aussi par les actifs constituant le savoir local, tels qu'une main-d'œuvre qualifiée, la proximité des marchés émergents et l'information sur les goûts des consommateurs dans les pays où la demande intérieure augmente. Ce type de délocalisation à forte valeur ajoutée bénéficie surtout aux pays qui disposent déjà d'un certain savoir local : la Chine et l'Inde en constituent deux exemples. La taille du marché et le potentiel de croissance, qui viennent s'ajouter à la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée à des coûts compétitifs, sont les principaux déterminants de l'IDE en Chine et en Inde. Dans les pays plus petits, comme le Costa Rica, les entreprises indiquent que la principale raison qui les pousse à investir est la disponibilité d'une main-d'œuvre relativement qualifiée à des coûts compétitifs (graphique 4.2). L'IDE ne permet pas automatiquement au pays d'apprendre et de moderniser sa production ; le pays doit pour cela avoir une vision claire de son développement, des institutions dotées des moyens d'agir et un cadre cohérent pour l'action publique, englobant différents échelons de gouvernement ainsi que les parties prenantes (OCDE, 2012b).


Les pays en développement n'utilisent pas tous les mêmes moyens pour favoriser la transformation de leur production via l'IDE. Le Maroc cherche essentiellement à attirer des entreprises multinationales afin de susciter le développement de clusters industriels spécifiques, par exemple dans le secteur automobile. La Malaisie et le Costa Rica ont, eux aussi, de nombreux succès à leur actif sur le plan de l'IDE et sont en train de redoubler d'efforts pour faire de l'IDE un levier de leur transformation structurelle. La Malaisie a mis en place de puissantes incitations à développer des réseaux de PME autour des activités menées par les multinationales. De son côté, le Costa Rica consolide les liens entre IDE et politique de l'innovation de manière à promouvoir l'instauration d'activités à forte intensité de savoir sur

Graphique 4.2. **Les déterminants de l'IDE dans une sélection de pays, 2003-12**  
Pourcentage du total pour les entreprises qui mentionnent leurs motivations



Note : Seules les motivations de l'investissement disponibles pour tous les pays sont incluses. Souvent, plus d'une motivation d'investissement est enregistrée pour toute entreprise qui investit, si bien que la somme des pourcentages d'entreprises citant une motivation donnée peut dépasser 100 %. La part des entreprises pour lesquelles des motivations d'investissement sont enregistrées sur le nombre total d'entreprises qui investissent sur une période donnée varie en fonction des pays : Chine = 39 %, Costa Rica = 51 %, Inde = 44 %, Malaisie = 52 %, Afrique du Sud = 36 %. Données enregistrées entre janvier 2003 et juin 2012. Uniquement les IDE entièrement nouveaux, hors fusions et acquisitions.

Source : Calculs des auteurs d'après fDiMarkets (2012), fDiMarkets: *Crossborder Investment Monitor*, un service de Financial Times Ltd., [www.fdimarkets.com/](http://www.fdimarkets.com/).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959835>

son territoire. Même les économies traditionnellement plus tournées vers leur industrie locale, comme le Brésil, s'intéressent à ces nouvelles formes d'IDE à forte valeur ajoutée, qui offrent des opportunités de montée en gamme et de diversification. Cependant, l'IDE n'engendre pas automatiquement des liens avec les entreprises locales. Les politiques spécifiquement axées sur l'encouragement des interactions, ainsi que la présence de solides capacités et d'une main-d'œuvre qualifiée et de qualité, constituent autant de facteurs déterminants lorsque l'on veut faire de l'IDE un catalyseur pour le développement du savoir et de l'industrie dans un pays (encadré 4.4). La Chine est elle aussi réputée pour sa gestion stratégique de l'IDE ; de nombreux contrats de sociétés en participation y prévoient des accords de transferts de technologie visant à aider les entreprises locales à apprendre et à acquérir de nouvelles capacités (van Reeie et Yueh, 2012).

### **Encourager l'entrepreneuriat et les start-ups**

Les économies en développement, ainsi que les pays membres de l'OCDE, sont de plus en plus désireux de favoriser l'entrepreneuriat et la création de *start-ups*. La création de nouvelles entreprises novatrices peut en effet contribuer au dynamisme du système de production local, mais il est rare que la voix de ces entreprises soit entendue lors des consultations politiques portant sur la définition de la stratégie industrielle. Si de nombreux pays se sont dotés de programmes et d'instruments spécifiques visant à favoriser la création de ces entreprises, ils indiquent qu'il est difficile de les associer aux consultations entre pouvoirs publics et entreprises sur la stratégie à adopter. Les entreprises à forte intensité de savoir prospèrent dans des environnements denses et

#### Encadré 4.4. Attirer l'IDE à forte intensité de savoir : l'expérience du Costa Rica

L'IDE a joué un grand rôle dans la transformation de l'économie costaricienne. Le Costa Rica, qui était une petite économie spécialisée dans l'exportation de produits primaires (café, bananes et sucre), a choisi comme stratégie de favoriser les entrées d'IDE pour alimenter sa croissance, promouvoir la diversification de ses exportations et créer de meilleurs emplois. L'Agence de promotion des investissements au Costa Rica (Cinde) a été mise en place en 1982, avec le statut d'organisation à but non lucratif, puis a été déclarée d'intérêt général par le gouvernement costaricien en 1984. La Cinde a joué un rôle actif en mettant en valeur de l'image de marque du pays (*branding*) et en proposant des aides, notamment des services aux investisseurs avant et après la réalisation de l'investissement. Parallèlement, les pouvoirs publics se sont concentrés sur les outils traditionnellement utilisés pour attirer l'IDE. Tout d'abord, ils ont instauré un régime de zone franche qui offrait des incitations fiscales aux entreprises investissant dans le pays. Ensuite, ils ont accordé des crédits d'impôts pour les exportations non traditionnelles. Pendant les années 80 et 90, le Costa Rica a principalement dirigé ses efforts vers le marché des États-Unis. La proximité du pays avec son voisin américain, la stabilité de son environnement politique et économique, l'efficacité de l'appui apporté par la Cinde et la qualité de sa main-d'œuvre relativement bon marché en faisaient une destination de choix pour les entreprises américaines souhaitant délocaliser certaines de leurs phases de production.

L'arrivée d'Intel, le géant des TIC, en 1998, a aidé le Costa Rica à asseoir sa réputation de pays intéressant pour les investissements. Depuis, le pays a accumulé un beau palmarès en termes d'entrées d'IDE. Des multinationales comme Intel, HP, P&G, Baxter, IBM et plus de 200 autres y ont investi et exportent des composants électroniques, des dispositifs médicaux et des services depuis le Costa Rica. Cependant, le système national d'innovation est peu développé. Les projets d'investissements dans la R-D et l'innovation et les liens entre les entreprises étrangères et costariciennes restent timides. Aujourd'hui, le pays a entrepris d'améliorer sa stratégie vis-à-vis de l'investissement étranger en ciblant certains secteurs à forte intensité de savoir, dont les services de traitement du savoir, les dispositifs médicaux et les sciences de la vie, les techniques de production avancées et (plus récemment) les technologies vertes. Il doit pour cela consolider le cadre de l'action publique et renforcer la coordination avec sa politique de l'innovation.

Source : OCDE (2012b).

novateurs, dans lesquels les créateurs d'entreprises peuvent interagir avec des milieux scientifiques dynamiques et de grande qualité et dans lesquels l'accès aux technologies et au financement est aisé et l'environnement réglementaire propice aux entreprises (OCDE, 2010 ; 2013). La diffusion des TIC et l'essor de domaines nouveaux, comme les biotechnologies et les énergies renouvelables, ont accéléré l'éclosion de ces entreprises, surtout dans les pays de l'OCDE. Cependant, bien que dans une moindre mesure, ce phénomène se produit aussi dans plusieurs pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Cette évolution s'explique par trois principaux facteurs : i) la forte croissance du PIB au cours de la décennie passée a contribué à créer des opportunités pour ces entités dans les économies en développement ; ii) étant donné la plus grande mobilité des talents et la fragmentation mondiale de la production, les travailleurs venant des économies en développement ont plus de facilité à acquérir des compétences professionnelles dans les entreprises et les universités étrangères, ce qui favorise la naissance d'une culture de

l'entrepreneuriat ; et iii) la diffusion des TIC engendre des opportunités d'échange de savoir, si bien que créer une *start-up* devient une option envisageable dans les économies en développement également. De plus, dans ces économies, les pouvoirs publics commencent aussi à considérer ces entreprises comme une nouvelle source de croissance (OCDE, 2013).

Les *start-ups* peuvent apporter leur contribution aux stratégies de montée en gamme et de diversification. Dans les pays richement dotés en ressources naturelles, les incitations à promouvoir les *start-ups* permettent de développer des *clusters* novateurs autour des activités traditionnelles. Dans les pays qui réussissent à attirer de l'IDE vers des activités à forte valeur ajoutée, la promotion de la création de *start-ups* peut constituer un moyen efficace de renforcer la compétitivité et l'impact de l'IDE sur l'économie locale. Souvent, les *start-ups* se créent dans des secteurs liés aux TIC, ce qui explique qu'elles aient besoin d'une infrastructure numérique appropriée (c'est-à-dire d'un accès Internet fiable et rapide) pour s'installer et prospérer. En Afrique, les *start-ups* technologiques opèrent essentiellement dans les secteurs des logiciels et des télécommunications, selon le classement des principales *start-ups* africaines établi par Forbes (Forbes, 2012). Ces entreprises sont pour la plupart assez jeunes et offrent tout un éventail de services novateurs pour le continent africain. Par exemple, une entreprise ghanéenne propose une plateforme de messagerie sur le Web afin d'aider les entreprises à visualiser leurs messages entrants et à y répondre ; une *start-up* kenyane s'est, elle, spécialisée dans la vente en ligne en Afrique.

Les pays en développement commencent à se doter d'instruments d'aide à la création de *start-ups*. L'accès au financement fait l'objet d'une grande attention ; toutefois, bien que fondamentales, les ressources financières seules ne suffisent pas à encourager la création et l'expansion de ces entités. Il est donc indispensable de disposer d'un cadre juridique facilitant la création et la gestion des entreprises technologiques. Des programmes ciblés qui favorisent l'acquisition de compétences techniques et managériales se révèlent également fort utiles (encadré 4.5). Chaque phase requiert un financement, des capacités et des conditions juridiques spécifiques, qui doivent être en place pour que l'entreprise puisse évoluer (graphique 4.3). Les pays en développement sont souvent tentés d'imiter les tendances observées dans les économies avancées et s'attachent aux questions en vogue, par exemple le capital-risque dans les années 90. Cependant, ce n'est pas seulement la conception de tel ou tel instrument qui compte, mais aussi la mise en œuvre d'un *policy mix* qui accompagne les entreprises lors de toutes les étapes de leur développement. Par exemple, le capital-risque est efficace lorsque le financement de départ (par exemple apporteurs de capital d'amorçage et *business angels*) est disponible et lorsque des mesures d'aide à la transformation d'idées en *business plans* sont établies, y compris, par exemple, des pépinières d'entreprises et des programmes d'accélération de la croissance des entreprises. De plus, la politique industrielle doit surmonter les tensions entre les entreprises en place et les *start-ups*, ce qui n'est pas facile. Les instruments traditionnels de l'action publique, et en particulier ceux qui sont conçus pour promouvoir l'innovation, ont tendance à être plus efficaces pour les entreprises établies, tandis que les *start-ups* et les entreprises nouvelles auraient besoin d'incitations d'un genre différent. Rares sont les études d'évaluation qui font le point sur ce qui fonctionne et sur ce qui ne fonctionne pas dans ce domaine. Ce type d'études doit donc être une priorité pour la recherche orientée sur l'action publique.



#### Encadré 4.5. **Promotion des start-ups en Amérique latine : les tendances récentes**

La promotion de la création de *start-ups* constitue un phénomène récent en Amérique latine. Plusieurs pays, dont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou, se sont dotés de mécanismes destinés à favoriser la création de *start-ups*. Le Brésil et le Chili ont été les premières économies de la région à venir en aide à ce type d'entreprises, et aujourd'hui, ils ont mis en place un *policy mix* exhaustif à leur intention. Par exemple, au Brésil, la Finep (Agence chargée du financement de la R-D) et la BNDES (Banque nationale de développement économique et social du Brésil) canalisent du capital d'amorçage vers les *start-ups* via les programmes Inovar Semente et Criatec. Au Chili, la Corfo (l'Agence de développement économique) s'emploie à favoriser le développement du capital-risque depuis la fin des années 90, ainsi que la création de réseaux de business angels depuis 2006. En 2011, le Chili a largement réformé son aide aux *start-ups*, avec le nouveau programme *Start-Up Chile*, qui procure du capital d'amorçage aux créateurs de *start-ups* étrangers et chiliens. En Colombie, le gouvernement a récemment lancé l'initiative INNpulsia Colombia, gérée par la Banque nationale de développement (Bancoldex) et qui est destinée à faciliter l'accès des *start-ups* au crédit et à promouvoir une culture de l'entrepreneuriat dans le pays. Durant la dernière décennie, le Mexique a amélioré son cadre juridique afin de faciliter la création et l'expansion des *start-ups*.

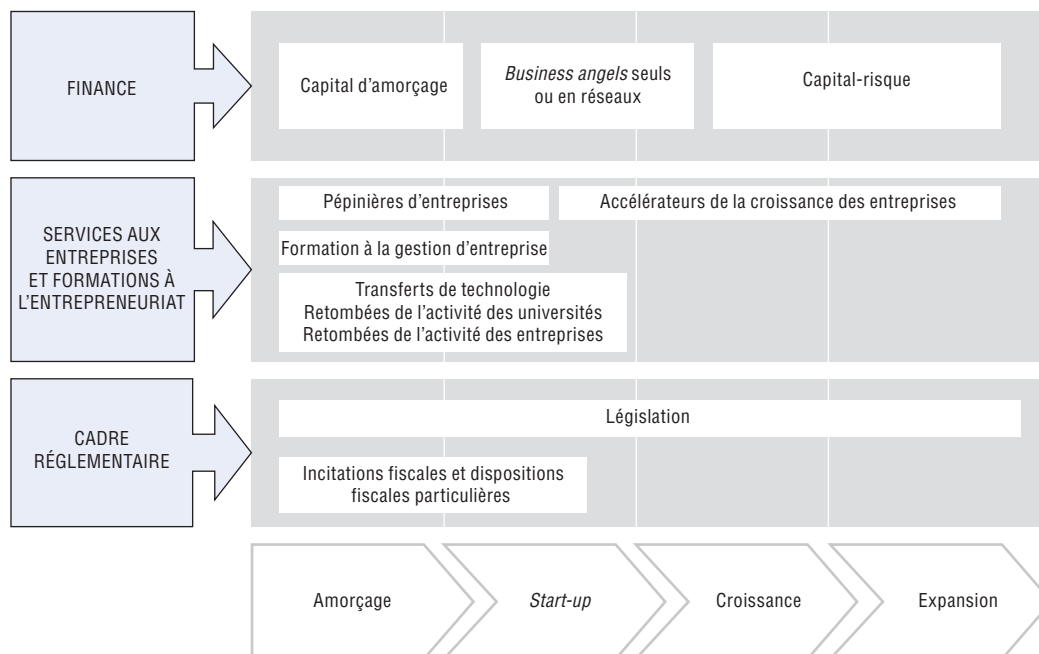
L'expérience de la promotion des *start-ups* en Amérique latine montre que :

- L'État joue un rôle déterminant dans la création d'opportunités et de marchés qui n'existaient pas jusqu'alors. Au Chili, par exemple, la branche du capital-risque est apparue lorsque les pouvoirs publics ont décidé d'abonder tout investissement du secteur privé selon un facteur de 3 pour 1, via une contribution de la Corfo.
- Il importe que les politiques publiques favorisent aussi l'instauration d'une culture de l'entrepreneuriat ; en effet, dans les pays en développement, la propension à créer une entreprise est souvent plus faible que celle observée dans la zone OCDE.
- Le *policy mix* doit inclure des mécanismes visant à renforcer les capacités commerciales des créateurs d'entreprise ; l'accès au financement compte, mais ce n'est pas le seul déterminant de la réussite.
- Il conviendrait aussi d'améliorer et de simplifier les cadres réglementaires pour permettre aux entreprises de croître et de prospérer. En outre, les *start-ups* se développent mieux dans des environnements dynamiques. La mise en place de mécanismes de renforcement de l'innovation, et des capacités de production en général, vient compléter les activités de promotion de la création de *start-ups*.

Source : OCDE (2013).

#### **Favoriser la formation de clusters**

Les économies en développement doivent relever un défi de taille : le renforcement de la compétitivité des secteurs existants. Les pays disposant déjà d'une capacité de production installée cherchent souvent à promouvoir la formation de *clusters*. L'aide aux *clusters* contribue à la diversification et/ou à la spécialisation en encourageant l'interaction ainsi que le renforcement des effets de polarisation en amont et en aval. Les instruments visant à favoriser la création de *clusters* diffèrent des outils traditionnellement utilisés pour soutenir le développement de la production, car ils ciblent le *cluster* (c'est-à-dire le réseau formel et informel d'agents) opérant dans un lieu donné, plutôt que les entreprises individuelles, et préfèrent fournir des services plutôt que des subventions. La promotion

Graphique 4.3. Le *policy mix* à l'appui de la création de *start-ups*

Source : OCDE (2013), *Start-up Latin America: Promoting Innovation in the Region*, Études du Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959854>

des *clusters* comprend souvent des incitations à renforcer les liens entre entreprises, centres de recherche, clients et fournisseurs. Les politiques publiques concourent au développement des *clusters* en facilitant l'instauration de la confiance parmi les acteurs, en aidant à tisser des liens et une collaboration, et en encourageant l'innovation dans les produits, les processus et les modèles économiques.

Les pays en développement mettent en œuvre de nouvelles formes de promotion des *clusters* afin de tirer parti de la fragmentation mondiale de la production. La promotion des *clusters* est l'un des outils traditionnels de la politique industrielle ; toutefois, le nouveau paysage économique mondial offre des opportunités inédites de développer les *clusters* en s'appuyant sur les multinationales ou les grandes entreprises nationales. Ainsi, les autorités brésiliennes, en partenariat avec Petrobras (la compagnie pétrolière nationale) appliquent depuis 2003 un programme conçu pour faciliter les liens avec les fournisseurs brésiliens (Promimp). De son côté, en 2005, le Chili a fait la promotion d'un partenariat public-privé visant à renforcer les effets de polarisation et les retombées des activités minières sur l'économie nationale (encadré 4.6). Dans les pays où l'IDE joue un rôle déterminant dans l'économie, les programmes d'aide à la formation de *clusters* peuvent faciliter les retombées sur l'économie locale. Cependant, la conception et la mise en œuvre de ces programmes n'est pas chose aisée et il convient d'instaurer des incitations convaincantes pour obtenir l'adhésion du secteur privé. Le Maroc s'efforce de développer des *clusters* de production nationaux dans des domaines clés, dont l'automobile, en encourageant les interactions avec les multinationales. Le resserrement des liens avec l'économie locale fait également partie du cadre renforcé instauré pour l'IDE au Costa Rica (OCDE, 2012b). Les pays en développement appliquent une politique d'encouragement des *clusters* dans plusieurs secteurs liés aux ressources naturelles et à la participation aux chaînes de valeur mondiales.

#### Encadré 4.6. Favoriser la formation de réseaux de fournisseurs dans le secteur minier au Chili

Pendant de nombreuses années, on a eu l'impression que le secteur minier produisait un effet à double tranchant sur les pays en développement. D'un côté, il est le moteur d'économies comme le Chili, qui accueille l'essor du cuivre comme une bénédiction qui a permis au pays d'épargner, via un fonds souverain, l'équivalent de plus de 25 % de son PIB. De l'autre, il engendre des enclaves et des silos de production qui n'entretiennent que des liens ténus avec l'industrie locale et entraîne une appréciation du taux de change, décourageant ainsi la diversification de la production. Une initiative mise en place dans le secteur du cuivre dans le Nord du Chili pourrait bien prouver que de telles perceptions ne sont pas forcément aussi justifiées qu'on pourrait le penser.

Depuis 2005, via l'Agence nationale de développement, la Corfo, les autorités chiliennes facilitent le dialogue public-privé visant à formuler et à matérialiser une stratégie destinée à accentuer l'effet multiplicateur produit par le secteur minier sur l'économie chilienne, en renforçant les relations entre les compagnies minières et leurs fournisseurs locaux. Les grandes compagnies minières du pays (publiques et multinationales privées), les fédérations de producteurs chiliens de biens d'équipement, de matériel et de services, les établissements d'enseignement supérieur et les autorités des régions minières prennent part à ce dialogue.

Dès lors que les participants se sont entendus sur une conception commune de l'avenir du *cluster* et sur les principales difficultés à attendre, la compagnie minière BHP Billiton a engagé une initiative visant à développer des « fournisseurs de niveau mondial pour l'industrie minière mondiale » (« World Class Suppliers to the Global Mining Industry ») au Chili. Ce programme entend favoriser la montée en puissance technique et managériale de ces fournisseurs, et en faire des partenaires en répondant à leurs problèmes de technologie et de production. L'entreprise d'État Codelco s'est jointe à cette initiative. Les deux compagnies ont accordé une priorité stratégique à cette initiative, qui contraste avec l'approche jusque-là déployée par les compagnies minières dans le pays, caractérisée par un certain scepticisme vis-à-vis des capacités des entreprises locales. Depuis son lancement, les entreprises minières sont toujours plus nombreuses à s'y associer, et la Corfo ainsi que le ministère des Mines jouent un rôle actif dans l'aide à cette démarche public-privé novatrice.

Ce programme a été conçu pour relever deux grands défis : i) instaurer la confiance, car pour pouvoir collaborer efficacement avec les fournisseurs locaux, les grandes compagnies minières ont dû surmonter leur méfiance vis-à-vis des entreprises locales, dont elles mettaient en doute les normes de qualité et les capacités de management ; et ii) améliorer les capacités technologiques des fournisseurs locaux. Sur ces deux fronts, le programme ancre les meilleures pratiques, créant des capacités chez les acteurs locaux à la fois dans et en dehors de la compagnie minière, ce qui permet à l'initiative de progresser durablement au fil du temps.

Cette initiative est assez récente, mais a déjà atteint plusieurs de ses objectifs. Le nombre de fournisseurs locaux au service du *cluster* minier est passé de 5 en 2008 à plus de 70 en 2013. Ce programme a aussi favorisé les innovations, dont la conception de câbles qui durent plus de 30 % plus longtemps, de nouveaux systèmes de maintenance préventive améliorant les performances des pneumatiques très coûteux et l'élaboration de solutions visant à atténuer l'impact des particules de matière dans les opérations minières (bioremédiation, modèles environnementaux prédictifs, etc.), entre autres. De plus, certaines entreprises locales ont commencé à exporter les produits et les services développés dans le cadre de ce programme.

Source : « World Class Suppliers to the Global Mining Industry », présentation de BHP Billiton.

L'incitation au développement des *clusters* peut produire des effets considérables, mais elle s'accompagne de coûts de coordination non négligeables. Dans les pays en développement, elle nécessite d'améliorer l'articulation entre les actions nationales et régionales, et aussi de disposer de solides capacités institutionnelles au niveau des régions. Elle requiert également des formes bien pensées de partenariat avec le secteur privé et des actions destinées à renforcer la confiance. L'incitation au développement des *clusters* ne se borne pas à faciliter l'accès au financement ; elle doit instaurer les conditions propices à l'élaboration et au partage du savoir-faire, de l'information et des technologies.

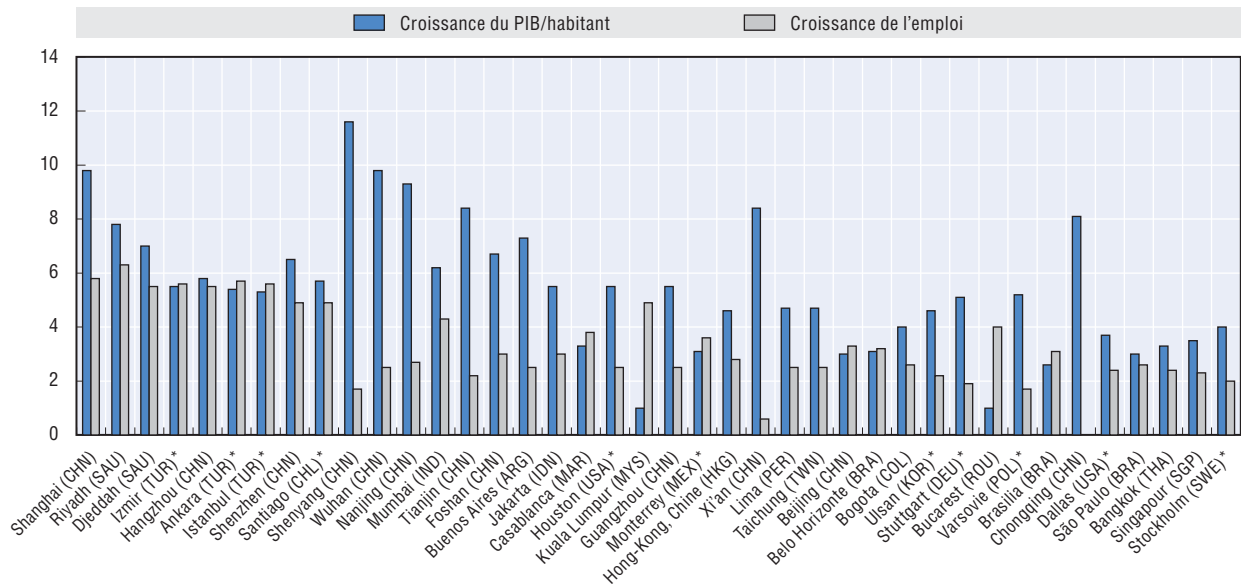
### Donner aux territoires les moyens d'être des agents du changement

Le regain d'intérêt pour la politique industrielle manifesté par les économies en développement s'accompagne d'une préoccupation explicite pour la dimension territoriale. Il s'agit là d'une différence par rapport à la politique industrielle d'autrefois, qui prenait en compte la dimension régionale uniquement pour compenser les effets d'agglomération causés par l'industrialisation. Aujourd'hui, les motivations de cet intérêt pour la dimension régionale se multiplient : la compensation demeure essentielle pour certaines zones et certains aspects, mais les territoires sont de plus en plus perçus comme de nouvelles sources de croissance. Les régions et les villes deviennent des unités primordiales pour la planification et la mise en œuvre de la politique industrielle. Certains territoires et certaines villes sont d'ailleurs en train de s'imposer comme des pôles de production (McKinsey, 2012). Ce n'est plus à Londres et à New York mais à São Paulo, Bangalore, Moscou et Johannesburg que se pressent les milieux d'affaires. Des villes de taille moyenne dans des régions telles que le Nordeste, au Brésil, ou en Chine continentale, se transforment en sites de production dynamiques, caractérisés par une demande intérieure en progression. Sur les 40 aires métropolitaines de la planète qui enregistrent la croissance la plus rapide, 29 se situent en dehors de la zone OCDE (graphique 4.4).

L'expansion des capacités de production dans les économies émergentes et en développement ne s'opère pas de manière équilibrée à l'intérieur des pays. Seules certaines régions sont de plus en plus connectées et reliées aux réseaux d'innovation mondiaux (encadré 4.7). La croissance, la production et l'innovation sont regroupées dans des zones spécifiques dans les pays, tandis que la majeure partie du territoire reste à la traîne. Si elle n'est pas contrebalancée par des politiques actives de développement territorial, cette tendance peut engendrer des tensions sociales et compromettre la croissance potentielle à venir en conduisant à négliger de nouvelles sources de croissance et en induisant des rendements décroissants dans les grandes agglomérations urbaines. De plus, dans certains pays, comme la Chine, l'Inde et le Brésil, la perspective territoriale est essentielle ; dans ces pays, les régions et les États non seulement diffèrent par leur dotation en ressources naturelles, leur histoire et leur culture, mais sont aussi, souvent, plus peuplés que certains pays européens.


C'est le cadre institutionnel qui détermine le rôle des territoires dans la politique industrielle. Dans les économies en développement comme dans les pays membres de l'OCDE, diverses configurations institutionnelles coexistent (tableau 4.1). Au Brésil et en Inde, les autorités infranationales jouent un rôle non négligeable dans la mobilisation de la politique industrielle et de l'innovation. En Chine, le gouvernement central garde fermement le contrôle sur les autorités locales, en les désignant, mais dans la pratique, ces dernières disposent d'une grande latitude pour la planification de la politique et sa mise en œuvre (Xu, 2011). Le rôle des régions dans la politique industrielle évolue au fil du temps.

Graphique 4.4. **Les 40 aires métropolitaines de la planète à la croissance la plus rapide, 2010-11**  
Taux de croissance en pourcentage



Note : Ce graphique inclut les 40 aires métropolitaines à la croissance la plus rapide figurant dans le *Global Metro Monitor 2011* dans leur ordre de classement (Shanghai = 1, Stockholm = 40). Un astérisque indique une aire métropolitaine située dans un pays de l'OCDE. Le *Global Metro Monitor* définit une aire métropolitaine comme une région économique englobant une ou plusieurs villes et leur périphérie, toutes liées par des relations économiques et des trajets périphérie-centre. Aux États-Unis, le *Federal Office of Management and Budget (OMB)* définit les aires métropolitaines comme des zones incluant une ou plusieurs zones urbanisées comptant au moins 50 000 habitants plus leur périphérie, reliées par des flux périphérie-centre. Pour les pays de l'Union européenne (UE), l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (Orate) définit les aires métropolitaines comme comptant une ou plusieurs zones urbaines fonctionnelles de plus de 500 000 habitants. Une zone urbaine fonctionnelle se compose d'un noyau urbain et de la zone adjacente économiquement intégrée avec le centre. Pour les aires métropolitaines en dehors des États-Unis et de l'Europe, la définition officielle des offices nationaux des statistiques est utilisée.

Source : Calculs des auteurs d'après Brookings Institution (2011), *Global MetroMonitor 2011: Volatility, Growth and Recovery*, The Brookings Institution, Washington, DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959873>

En Corée, par exemple, pendant la phase de rattrapage, les autorités régionales étaient directement désignées par le gouvernement central et ne bénéficiaient pas d'une importante autonomie. À partir de la fin des années 90, le pays a lancé des réformes successives destinées à renforcer le rôle des régions en augmentant les moyens alloués au développement régional (OCDE, 2012a). Les capacités institutionnelles et professionnelles au niveau infranational influencent la capacité à concevoir et à mettre en œuvre une politique efficace. Habituellement, les échelons inférieurs de gouvernement souffrent d'un déficit perceptible de capacités par rapport au gouvernement central ; de plus, on observe d'importantes différences entre les régions et les provinces au sein d'un même pays. L'investissement dans le renforcement des capacités institutionnelles au niveau local est déterminant pour la concrétisation du potentiel de production des territoires.

Plusieurs pays en développement étayent leur politique industrielle nationale à l'aide de plusieurs politiques régionales. Si on leur accorde les responsabilités et les ressources adéquates, les acteurs régionaux se révèlent des alliés précieux pour la mise en œuvre de la politique industrielle, car ils sont souvent mieux placés pour appuyer le développement de *clusters* dans les secteurs existants. Le Brésil, par exemple, a adopté des mesures spécifiques pour régionaliser sa politique industrielle et d'innovation, en favorisant l'élaboration de plans de développement industriels régionaux et en renforçant les institutions sur le territoire.

#### Encadré 4.7. **Les régions et les réseaux d'innovation internationaux : des modèles de co-invention très divers**

Les réseaux jouent un rôle de plus en plus important dans l'innovation. Cependant, on connaît moins l'influence qu'exercent les régions et l'emplacement géographique sur les modes de collaboration et sur la variété des comportements de collaboration qui existent dans les économies mondiales. En s'appuyant sur les données relatives au co-brevetage entre inventeurs situés dans les régions de l'OCDE et certaines régions hors de la zone OCDE, Ajmone Marsan et Primi (2012) proposent une vue d'ensemble des modèles de co-invention au niveau régional, en s'attachant aux résultats obtenus dans les 20 premières régions déposant des brevets dans les télécommunications, les biotechnologies et les énergies renouvelables, en combinant statistiques descriptives et analyse des réseaux sociaux. Les données factuelles montrent que : i) les régions qui brevètent le plus affichent des comportements de collaboration très différents : certaines ont tendance à s'adresser à un grand nombre de partenaires extrarégionaux, tandis que d'autres co-inventent de manière moins « ouverte » ; ii) les réseaux de co-invention évoluent au fil du temps et ont tendance à se densifier ; iii) les réseaux de co-invention dans différentes technologies présentent des profils d'évolution différents ; iv) les premiers à se lancer dans un secteur ont tendance à conserver leur leadership au fil du temps, mais d'autres régions peuvent saisir des opportunités de devenir des pôles locaux, nationaux ou mondiaux ; et v) les frontières nationales jouent un rôle important. La plupart des régions les plus actives pour le dépôt de brevets témoignent d'une forte propension à instaurer des collaborations de co-brevetage à l'intérieur de leurs frontières nationales, ce qui peut s'expliquer par la proximité géographique, scientifique, linguistique et culturelle.

Source : Ajmone Marsan, G. et A. Primi (2012), « Tell Me Who You Patent With and I'll Tell You Who You Are: Evidence from Inter-Regional Patenting Networks in Three Emerging Technological Fields », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2012/03, OCDE, Paris.

Parallèlement, la BNDES a récemment défini des cibles afin de canaliser l'investissement vers les régions en retard et d'atténuer la concentration du financement à Rio de Janeiro et São Paulo. D'autres pays recourent aux zones franches d'exportation pour favoriser la création d'une masse critique et encourager l'IDE. L'Inde et le Maroc comptent massivement sur les zones franches pour combler leurs déficits d'infrastructure et drainer l'investissement vers des secteurs précis. Toutefois, les zones franches produisent un effet mitigé sur l'économie locale et il faut déployer une planification de grande qualité pour favoriser l'apparition d'effets de polarisation en amont et en aval (Srinivas, 2006 ; 2012). Pour renforcer le rôle des territoires, les pays en développement définissent des « régions fonctionnelles »<sup>4</sup> au-delà des frontières administratives. En 2007, l'Inde a lancé le corridor industriel Delhi-Mumbai, qui inclut six États. Afin de faciliter la mise en œuvre de ce projet inter-États, une Agence nationale d'aménagement du territoire, la DMIC Development Corporation, a été mise en place en 2008 et chargée de coordonner les chantiers exécutés par les agences des différents États. Ce projet a également nécessité la création de nouvelles agences dans les États, comme l'autorité de développement régional de l'État du Gujarat (DIPP, 2011).

Dans les économies en développement richement dotées en matières premières, les régions revêtent une importance croissante car elles reçoivent des redevances de plus en plus abondantes de l'exploitation des ressources naturelles. Plusieurs économies en développement ont créé des mécanismes permettant de canaliser les recettes tirées de ces activités vers le développement et l'innovation dans la production. Le Chili fait figure de

Tableau 4.1. **La variété des cadres institutionnels régionaux dans une sélection d'économies en développement**

Degré de responsabilité des échelons infranationaux de gouvernement dans la planification et le financement de la politique industrielle et d'innovation	Cadre de gouvernance national à plusieurs niveaux	
	Pays fédéraux	Pays unitaires
		Autorités régionales élues
<b>Significatif</b>	<b>Brésil, Inde</b> (Exemples parmi les pays de l'OCDE : Allemagne, Canada, Suisse, États-Unis)	(Exemples parmi les pays de l'OCDE : Italie, Espagne) <b>Chine</b>
<b>Moyen</b>	<b>Argentine, Malaisie,</b> Fédération de Russie (Exemples parmi les pays de l'OCDE : Mexique)	<b>Colombie</b> (Exemples parmi les pays de l'OCDE : France, Pays-Bas, Pologne, Corée)
<b>Limité</b>		<b>Afrique du Sud, Pérou</b> (Exemples parmi les pays de l'OCDE : Danemark, Turquie, Chili, Japon) <b>Indonésie, Maroc</b> (Exemples parmi les pays de l'OCDE : Irlande, Finlande)

Note : La Chine, l'Inde et l'Indonésie sont dotées de multiples institutions compétentes, à différents échelons infranationaux, qui sont investies de responsabilités dans le développement industriel et scientifique, avec des autorités non élues. Des responsabilités significatives dans l'industrie et l'innovation n'induisent pas forcément de meilleurs résultats, ni un jugement de valeur ; elles renvoient simplement à une organisation différente et à des options de politiques publiques différentes. Le degré de déconcentration des compétences pour les questions liées à l'innovation peut évoluer. Les informations présentées dans ce tableau se rapportent au premier semestre 2010 pour les pays de l'OCDE, et au second semestre 2011 pour les économies hors OCDE.

Source : S'inspire de et actualise OCDE (2011d), *Regions and Innovation Policy*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097803-en> ; et OCDE (2012a), *Industrial Policy and Territorial Development: Lessons from Korea*, Études du Centre de développement de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173897-en>.

pionnier dans ce domaine. En 2005, le pays a adopté une législation instaurant le transfert de redevances de l'exploration minière vers un fonds public. Parallèlement, il a mis en place un Fonds pour l'innovation et la compétitivité (FIC) financé par ces redevances. Cette mesure a multiplié par plus de deux le budget de l'innovation, mais a aussi compliqué la gestion des ressources, car il a fallu conclure avec les régions un accord sur l'allocation des fonds (OCDE, 2011c). Aujourd'hui, d'autres pays, comme l'Afrique du Sud, la Colombie et le Pérou, ont entrepris de définir des mécanismes destinés à utiliser les revenus produits par les ressources naturelles au profit de la transformation de la production. La définition de ces mécanismes requiert de trouver un consensus entre les régions. Les zones où les ressources naturelles sont exploitées revendiquent en effet des droits sur l'utilisation des rentes générées par ces ressources, et il n'est pas facile de parvenir à un consensus sur ce qu'il convient de financer avec ces rentes. La création d'un fonds public alimenté par les redevances constitue un pas dans la bonne direction, mais n'est en aucun cas la panacée pour les pays riches en ressources naturelles. La conception, la gestion et la gouvernance des dispositifs de financement sont complexes. Elles nécessitent un leadership politique et un soutien à long terme, et les gouvernements centraux et régionaux doivent apprendre à gérer ces nouveaux mécanismes de financement.

## Concrétiser le potentiel de développement durable

Les économies en développement investissent dans les technologies liées à l'environnement. D'après les estimations, en 2009, la Chine, l'Inde et le Brésil ont investi 44.2 milliards USD dans les énergies renouvelables (Mathews, 2012), totalisant 37 % de l'investissement mondial dans ce domaine (Azuela et Barroso, 2011). Les entreprises chinoises comptent déjà parmi les dix premiers producteurs mondiaux d'équipement de production d'énergie renouvelable (Mathews, 2012 et Fang et al., 2007). Les dépôts de demandes de brevets dans les technologies liées à l'environnement sont en progression. Les pays de l'OCDE sont en tête dans plusieurs domaines, par exemple l'Australie pour la pollution de l'eau, le Danemark pour l'énergie éolienne renouvelable, l'Allemagne pour la pollution atmosphérique et l'Espagne pour l'énergie solaire (OCDE, 2011e). Cependant, au cours de la dernière décennie, les économies émergentes ont multiplié les dépôts de demandes de brevets dans les technologies liées à l'environnement, et, bien que le nombre des demandes qu'elles ont déposées reste faible par rapport à celles des pays de l'OCDE, certaines de ces économies, dont le Brésil et la Fédération de Russie, sont plus spécialisées dans ces technologies que la moyenne de l'OCDE (graphique 4.5).

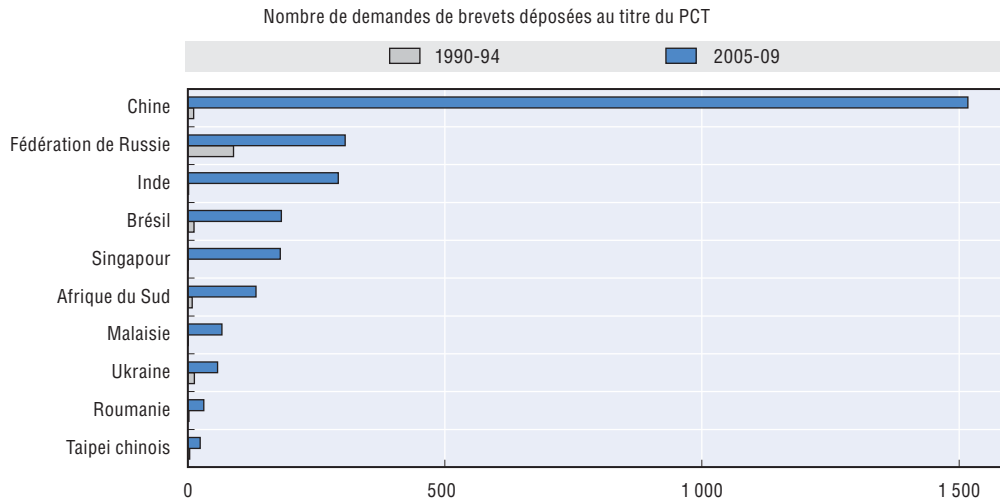
Le développement durable figure parmi les priorités de la politique industrielle des économies en développement. Plusieurs pays proposent des incitations pour la création de capacités technologiques et de recherche locales dans les domaines liés au développement durable. Ces incitations s'inscrivent dans des programmes visant à repousser la frontière technologique et à permettre de saisir les opportunités d'avenir. Les pays en développement favorisent le développement industriel durable via plusieurs mécanismes (tableau 4.2). La Chine, par exemple, finance les projets verts à des taux d'intérêt préférentiels ; l'Afrique du Sud a ouvert des lignes de crédit spécifiquement réservées aux projets dans les énergies renouvelables. D'autres pays recourent aux subventions directes, aux crédits d'impôts et à la réglementation pour faciliter le développement des industries durables<sup>5</sup>. Cependant, un accord international sur la manière de mettre le cap sur un développement industriel durable et sur la répartition des coûts est encore loin d'être conclu. Les limites de l'approche « de la gestion des affaires courantes » appliquée à l'industrialisation deviennent manifestes lorsque l'on s'intéresse au phénomène du basculement de la richesse, et à l'augmentation du nombre de consommateurs potentiels appartenant aux classes moyennes en plein essor des économies en développement, ainsi qu'à leurs besoins croissants d'infrastructures (Dahlman, 2011 ; Mathews, 2012). Grâce à l'entrée de la Chine sur le marché de l'énergie verte, les solutions « vertes » sont moins onéreuses qu'auparavant. Par exemple, l'expansion de la fabrication des cellules solaires photovoltaïques et de l'énergie éolienne en Chine fait reculer les coûts, et ces biens deviennent financièrement plus abordables dans les autres pays en développement (Mathews, 2012).

Soucieuses de relever les défis du développement durable, les économies en développement sont en train d'introduire de nouvelles dimensions dans la conception et dans la mise en œuvre de la politique industrielle. Premièrement, le développement durable va au-delà des technologies durables. Les incitations doivent donc aussi influencer les comportements culturels et de consommation. Plusieurs pays investissent dans l'amélioration des cadres juridiques et dans des campagnes de sensibilisation. Deuxièmement, les initiatives locales et régionales peuvent jouer un rôle dans l'expérimentation de nouvelles solutions de développement durable (OCDE, 2011e). Ainsi, en Chine, plusieurs initiatives engagées à l'échelon régional contribuent à un développement industriel durable. C'est notamment le cas du parc industriel de Suzhou, près de Shanghai, du *cluster* de fabrication des panneaux solaires

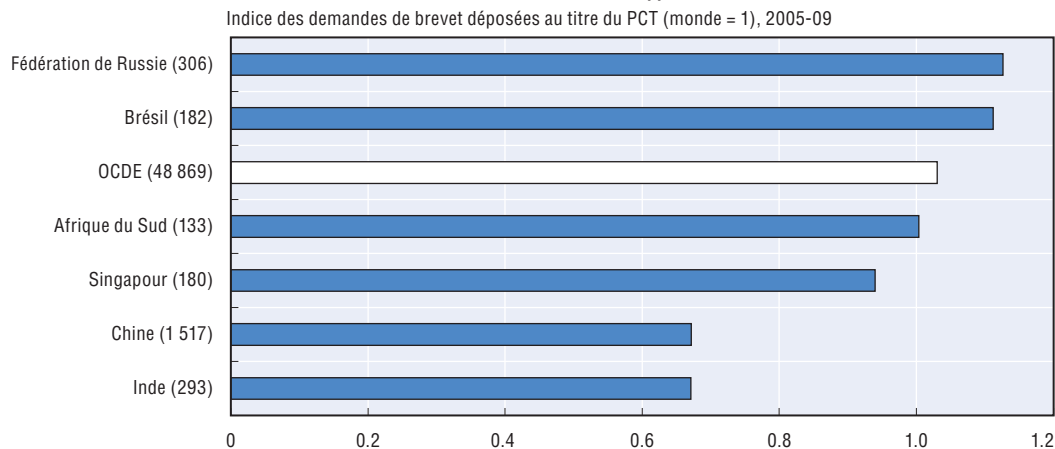


### Graphique 4.5. Les brevets dans les technologies liées à l'environnement, économies en développement, 2005-09

#### A. Dix premiers pays hors OCDE ayant déposé des brevets dans une sélection de technologies liées à l'environnement



#### B. Avantage technologique révélé dans une sélection de technologies liées à l'environnement et une sélection d'économie en développement



Note : PCT est le traité de coopération en matière de brevets. Les demandes de brevets sont présentées par date de priorité et pays de résidence des inventeurs, à l'aide de comptages fractionnaires. Les technologies liées à l'environnement sont définies selon la définition donnée par l'OCDE. Selon la définition officielle de l'OCDE, la sélection de technologies liées à l'environnement englobe les technologies dans les domaines de la gestion environnementale générale (air, eau, déchets), la production d'énergie à partir de sources renouvelables et autres que fossile, les technologies de combustion offrant des possibilités de réduction des émissions (c'est-à-dire utilisant les combustibles fossiles, la biomasse, les déchets, etc.), les technologies spécifiques à la lutte contre le changement climatique, les technologies pouvant contribuer ou contribuant indirectement à la réduction des émissions, la réduction des émissions et de la consommation de carburant dans les transports et l'efficacité énergétique des bâtiments et de l'éclairage. L'avantage technologique révélé se calcule par la proportion des brevets dans les technologies relatives à l'environnement dans les brevets déposés par un pays sur la part des brevets dans ces technologies sur le nombre total de brevets. Le nombre total de brevets dans les technologies liées à l'environnement par période est indiqué entre parenthèses. Seuls les pays comptant au moins dix demandes de brevet dans les technologies liées à l'environnement sont inclus.

Source : Calculs des auteurs à partir de OCDE (2012e), Base de données de brevets, <http://stats.oecd.org/>.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959892>

Tableau 4.2. **Initiatives de développement durable dans une sélection d'économies en développement, 2012**

Exemples d'initiatives de politique industrielle verte	
Chine	<p><b>Financement vert</b> À la suite du 11<sup>e</sup> plan quinquennal 2006-10 et du 12<sup>e</sup> plan quinquennal 2011-15, les banques d'État chinoises privilégient les prêts aux industries stratégiques vertes émergentes.</p> <p><b>Cadre juridique</b> Loi de 2006 sur les énergies renouvelables, qui a introduit des tarifs d'injection sur le réseau en Chine et loi de 2008 sur l'économie circulaire.</p>
Inde	<p><b>Planification du développement national</b> Domaine prioritaire dans le plan quinquennal national. Cibles à un horizon de cinq ans pour le développement des énergies renouvelables.</p> <p><b>Modernisation des institutions</b> Création de l'Agence indienne de développement des énergies renouvelables (<i>Indian Renewable Energy Development Agency</i>, Ireda) et du ministère des Énergies nouvelles et renouvelables (<i>Ministry of New and Renewable Energy</i>, MNRE, anciennement ministère des Sources d'énergie non conventionnelles) chargés de l'appui politique et financier. Commission chargée de l'industrie manufacturière verte (<i>Green Manufacturing Committee</i>).</p> <p><b>Aide de l'État aux programmes de R-D écologiques</b> Une clause spéciale sera introduite pour les projets verts dans le Fonds de développement et d'acquisition des technologies (<i>Technology and Acquisition Development Fund</i>).</p> <p><b>Investissement de l'État</b> Mission solaire nationale Jawaharlal Nehru. En 2009, l'État a annoncé un plan de 19 milliards USD pour la production de 22 GW d'électricité solaire d'ici 2022, contre 2 GW en 2009.</p>
Brésil	<p><b>Planification du développement national</b> L'entreprise brésilienne pour la recherche énergétique (Energy Research Company, EPE), rattachée au ministère des Mines et de l'Énergie, a mis en place un plan énergétique sur dix ans. Ce plan prévoit une expansion de 60 % de la demande énergétique dans le courant de la prochaine décennie et un investissement de 190 milliards BRL (réals brésiliens), dont 100 milliards BRL seraient consacrés à la passation de marchés portant sur les énergies renouvelables (55 % pour l'hydroélectricité et 45 % pour l'énergie éolienne, la biomasse et le petit hydroélectrique).</p> <p><b>Aide de l'État aux programmes de R-D écologiques</b> La Banque nationale de développement (BNDES), le ministère de la Science et des Technologies et plusieurs agences chargées de promouvoir le développement de la R-D ont mis en place des programmes ciblés pour la R-D dans les technologies vertes, notamment l'éthanol, qui bénéficie d'une aide depuis les années 70.</p> <p><b>Financement vert</b> La BNDES gère le Fonds Amazon (effort de financement international doté de 1 milliard USD) et investit dans l'élaboration de nouveaux critères pour l'évaluation de la viabilité financière des projets verts. La BNDES investit dans plusieurs projets verts, dont la création de nouveaux pipelines pour l'éthanol.</p> <p><b>Marchés publics et adjudications</b> En décembre 2009, l'Agence nationale de l'électricité (National Electric Energy Agency, ANEEL) a organisé la première adjudication de marchés pour l'électricité éolienne dans le pays, offrant des marchés portant sur 1.8 GW pour des fermes éoliennes, avec une livraison à compter de juillet 2012. Avec l'aide de l'État, l'association brésilienne de l'énergie éolienne a fixé comme objectif d'atteindre 10 GW de capacité éolienne à l'horizon 2020.</p>
Afrique du Sud	<p><b>Planification du développement national</b> L'Afrique du Sud s'est fixé pour objectif officiel de produire 4 % de son électricité à partir de sources renouvelables à l'horizon 2013 et d'améliorer son efficacité énergétique de 12 % à l'horizon 2015.</p> <p><b>Financement vert</b> Fonds pour les technologies propres (<i>Clean Technology Fund</i>, CTF), doté de 500 millions USD, créé par la Banque africaine de développement conjointement avec la Banque mondiale. Ce fonds cible les projets portant sur les énergies renouvelables, et notamment l'énergie thermique solaire raccordée au réseau, l'énergie éolienne et les initiatives d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les secteurs industriels et commerciaux.</p>

Source : Établi par les auteurs d'après Mathews, J.A. (2012), « Why should Developing Countries be Concerned about Green Growth? », document de référence élaboré pour les *Perspectives du développement mondial 2013* du Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.

de Wixi et de la zone de développement économique de Tianjin (Fang et al., 2007 ; IDA, 2012). Troisièmement, des sources de financement supplémentaires sont nécessaires. En Inde, par exemple, le fait que le financement ne soit pas disponible à l'échelle requise constitue un obstacle majeur. Les institutions financières internationales pourraient intervenir ; en 2011, la Banque asiatique de développement a par exemple lancé une opération pilote portant sur des obligations vertes en Inde. Quatrièmement, le développement durable ouvre de nouvelles opportunités pour la coopération Sud-Sud. Les économies émergentes investissent de plus en plus dans les pays en développement présentant un potentiel de développement industriel durable ; par exemple, des entreprises brésiliennes, chinoises, indiennes et coréennes investissent actuellement dans le développement des panneaux solaires au Mozambique. La politique industrielle doit prendre en compte cette nouvelle dimension internationale.

### Suivre la mise en œuvre et évaluer l'impact

Les préoccupations croissantes que suscite la mise en œuvre de la politique industrielle coïncident avec une demande de reddition de comptes de plus en plus fermement formulée. Ce regain d'intérêt s'explique par trois facteurs :

- Avec l'entrée dans une phase non expansionniste du cycle économique, provoquée par la crise économique et financière qui s'est amorcée en 2008, les pouvoirs publics subissent des pressions en faveur de la maîtrise budgétaire. Le suivi et l'évaluation jouent un rôle crucial en permettant de mettre les mesures nécessaires à l'abri des réductions de coûts.
- Sous l'effet des attentes croissantes des classes moyennes, la société civile, et diverses parties prenantes, y compris les autorités locales et régionales, veulent qu'on leur rende des comptes sur les choix de politique publique qui ont été effectués. Dans les économies en développement, où la politique industrielle est souvent en concurrence avec des mesures ciblant directement les déséquilibres sociaux pour l'obtention des dotations budgétaires, un suivi transparent permet de former un consensus sur ces actions.
- La nouvelle société de l'information renforce la demande de transparence des politiques publiques, ce qui exerce des pressions sur les pouvoirs publics, lesquels doivent montrer les résultats de leur action ; l'essor des TIC a réduit les coûts et élargi les possibilités de générer de l'information, si bien que de nouvelles formes de suivi et d'évaluation sont désormais envisageables.

Les économies en développement considèrent de plus en plus l'évaluation non comme un objectif en soi, mais comme un instrument de mise en œuvre. Évaluer la politique industrielle est difficile, mais c'est crucial pour en améliorer l'efficacité (encadré 4.8). Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre offrent de bonnes occasions de repérer les éventuels décalages entre des mesures complémentaires, portant notamment sur l'innovation, les compétences, le financement et l'infrastructure. En Afrique du Sud, l'examen de la politique industrielle à mi-mandat requiert spécifiquement de tirer au clair les besoins de coordination avec les autres politiques et stratégies publiques. En Inde, la division chargée de la gestion des résultats (Performance Management Division) a pour mission d'aider chaque ministère à mettre en œuvre sa politique et à mesurer la réalisation de ses objectifs. Récemment, le gouvernement indien a mis en place un nouveau cadre pour la reddition des comptes qui alloue le budget annuel en fonction des résultats. Les pays en développement sont également en train de renforcer leurs capacités institutionnelles de suivi et d'évaluation. En Colombie, l'observatoire de la science et de la

#### Encadré 4.8. **Évaluer la politique industrielle : problèmes méthodologiques et expérience de certains pays**

Évaluer la politique industrielle constitue une tâche difficile. Il n'existe pas de données indiquant clairement quelle est la meilleure méthode pour y parvenir. Dans la mesure où l'impact de cette politique revêt différentes formes et différents contours dans différents contextes, il est malaisé de définir la méthodologie la plus adaptée. En outre, une multitude de facteurs influent sur les résultats des politiques publiques (par exemple le cycle conjoncturel, la multiplication des entreprises qui innovent, etc.) et du fait de l'impossibilité de savoir ce qui se serait produit en l'absence de la politique en question (définition d'un contrefactuel), il n'est pas facile de procéder à une analyse coûts/avantages classique (OCDE, 2012c et 2012d). La capacité d'accéder aux informations produites par les différents organismes publics et de les échanger revêt une importance primordiale pour la réalisation d'évaluations d'impact multidimensionnelles. Il est également délicat de définir ce qu'il convient d'évaluer, à savoir la mise en œuvre et/ou l'impact d'un programme spécifique ou l'ensemble de la stratégie de la politique industrielle. Les méthodes reposant sur des critères multidimensionnels pour l'évaluation des résultats à la fois quantitatifs et qualitatifs présentent des avantages, mais elles sont difficiles à gérer et à appliquer. Pour aller dans ce sens, il faut commencer par produire et rendre accessible l'information nécessaire à l'évaluation des politiques, et aussi renforcer les capacités et les mécanismes favorisant la prise en compte du retour d'information sur l'évaluation dans la planification de la politique publique. Pour mettre en place ces processus, il faut souvent renforcer les fonctions institutionnelles chargées des capacités de suivi et d'évaluation. Mais il faut aussi concevoir l'évaluation comme faisant partie intégrante du cycle des politiques publiques, et non comme une fonction de pilotage externe des systèmes de contrôle. Dans les petits pays, l'aide extérieure revêt souvent une importance primordiale pour l'évaluation des politiques, et même dans de tels cas, la participation directe des acteurs locaux est essentielle si l'on veut que cet exercice d'évaluation donne des résultats significatifs.

En Malaisie, par exemple, bien que le pays ait depuis longtemps investi massivement dans l'appui aux PME, l'efficacité de ces programmes n'avait jamais été évaluée avant 2010. Les pouvoirs publics ont évalué les avancées en direction des macrocibles, mais n'ont pas cherché à déterminer l'impact de programmes spécifiques. La multiplicité des ministères (plus de 15) et des agences (60) chargés de gérer les instruments d'aide aux PME n'a fait qu'ajouter à la difficulté d'évaluer l'impact de l'action gouvernementale sur les PME (SME Corp. Malaysia, 2012). En 2010, avec l'aide de la Banque mondiale, le pays a réalisé sa première étude d'impact des programmes destinés aux PME (SME Corp. Malaysia, 2012). La méthodologie prévoyait une enquête auprès des bénéficiaires des incitations publiques, accompagnée de données résultant des recensements effectués par le bureau national des statistiques. Il ressort de cette évaluation que différents programmes ont produit des effets divers. Ce sont le programme destiné à faciliter l'accès des PME aux TIC et aux services en ligne et les prêts à des conditions préférentielles qui ont produit les effets les plus perceptibles sur les différentes catégories ; en revanche, aucun programme n'a exercé un fort impact sur la création d'emplois.

technologie (OCyT), créé en 1999 sous la forme d'une initiative de partenariat public-privé, a pour mission de produire des indicateurs qualitatifs et quantitatifs permettant de suivre les tendances et d'appuyer le processus de prises de décisions stratégiques. En Chine, le centre national pour l'évaluation scientifique et technologique (National Centre for Science and Technology Evaluation, NCSTE) a été instauré en 1997 dans le but de suivre et d'évaluer l'impact des politiques publiques.

Les économies en développement s'efforcent d'améliorer la visibilité et la traçabilité des programmes mis en œuvre. Par exemple, en 2009, la Malaisie a mis en place une unité de gestion et de réalisation des performances (*Performance Management and Delivery Unit*, Pemandu) rattachée aux services du Premier ministre. Cette unité doit suivre et évaluer la mise en œuvre du programme de transformation de l'administration publique (*Government Transformation Programme*, GTP) et du programme de transformation économique (*Economic Transformation Programme*, ETP). En Afrique du Sud, le ministère du Commerce et de l'Industrie (*Department of Trade and Industry*, DTI) est tenu de soumettre une revue de mise en œuvre à mi-mandat, présentant des données quantitatives et qualitatives sur la réalisation des objectifs stratégiques et sectoriels et faisant le point sur le nombre d'entreprises bénéficiaires, le nombre d'emplois créés, l'allocation des aides d'État et les modifications apportées au cadre juridique. Ce ministère est également tenu de rendre compte chaque année devant le Parlement des résultats de la mise en œuvre du plan d'action de la politique industrielle. Le processus d'évaluation comprend un examen des problèmes et opportunités rencontrés à mi-mandat et une réévaluation des priorités stratégiques tenant compte de ce qui a été fait ainsi que des nouveaux obstacles potentiels à l'avenir.

Les revues de mise en œuvre de la politique publique procurent de bonnes occasions de repérer les éventuels décalages entre des mesures complémentaires, portant notamment sur l'innovation, les compétences, le financement et l'infrastructure. En Afrique du Sud, l'examen de la politique industrielle à mi-mandat fait le point sur les besoins de coordination avec les autres politiques publiques, portant notamment sur le commerce, la concurrence, la technologie, l'innovation et l'économie verte. En Inde, la division chargée de la gestion des résultats a pour mission d'aider chaque ministère à mettre en œuvre sa politique et à mesurer la réalisation de ses objectifs. Récemment, le gouvernement indien a mis en place un nouveau cadre pour la reddition des comptes qui alloue le budget annuel en fonction des résultats. Dans le même ordre d'idées, depuis 2009, le Département de la politique industrielle du ministère indien du Commerce et de l'Industrie demande l'élaboration d'un document cadre de présentation des résultats. Ce document énumère les actions entreprises et énonce les indicateurs de réussite. Il comprend une matrice qui met en évidence les besoins spécifiques des autres départements.

Les économies en développement commencent à recueillir et à utiliser de nouvelles données pour éclairer leurs choix de politiques publiques. S'inspirant du cas de plusieurs pays de l'OCDE qui ont accumulé une grande expérience dans la collecte et l'analyse des données au niveau des entreprises, certaines économies en développement commencent à effectuer des enquêtes afin de mieux cerner leur dynamique de production et d'innovation (Cimoli et al., 2011). Les enquêtes auprès des entreprises mettent en évidence l'hétérogénéité des comportements des entreprises et permettent de mieux cibler les politiques publiques (Mayer et Ottaviano, 2007 ; Criscuolo et al., 2012). Les données recueillies au niveau des entreprises restent limitées dans la majorité des économies en développement, surtout en Afrique, mais certains pays se mettent à les collecter et à les analyser plus largement. Plusieurs pays d'Amérique latine, par exemple, procèdent à des enquêtes sur l'innovation qui aident à mieux comprendre la stratégie d'innovation des entreprises et l'impact des politiques publiques (Primi et Rovira, 2011). Ainsi, une analyse comparative des enquêtes sur l'innovation dans les pays d'Amérique latine révèle que : i) les grandes entreprises prennent plus souvent part à la R-D collaborative que les petites entités ; ii) les entreprises disposant d'un niveau de compétences élevé ont tendance à coopérer davantage que la moyenne ; iii) un environnement novateur favorise l'ouverture des entreprises et leur propension à

collaborer ; iv) certains secteurs requièrent davantage d'interactions et d'interdépendances que d'autres pour pouvoir innover ; et v) l'aide des pouvoirs publics peut constituer un déterminant non négligeable de la collaboration (Primi et Rovira, 2011). Ce type d'informations peut se révéler utile pour la conception de politiques plus efficaces. L'aide horizontale à la collaboration avantagera surtout les grandes entreprises, ce qui explique que les pays adoptent souvent des programmes ciblant spécifiquement les petites et moyennes entreprises (PME).

Le suivi des politiques publiques est en progression, mais les évaluations d'impact sont encore rares dans les pays en développement. Peu de pays disposent d'indicateurs de performances mesurables, simples et significatifs. De plus, les pays ont du mal à évaluer l'impact de leur politique industrielle car cela requiert plusieurs indicateurs qui ne se limitent pas à la politique industrielle *stricto sensu*. La capacité d'accéder aux informations produites par les différents organismes publics et de les échanger revêt une importance primordiale pour la réalisation d'évaluations d'impact multidimensionnelles.

## Conclusion

Les pays en développement s'intéressent de plus en plus à la mise en œuvre de la politique industrielle. Le nouveau paysage économique mondial s'accompagne de nouveaux défis qu'il convient de prendre en compte. La politique industrielle est fortement déterminée par le contexte et le moment. Des options qui paraissent prometteuses pour un pays à un moment donné ne le seront pas forcément pour d'autres pays, ou pour le même pays mais à un moment différent ; les exemples de réussite renferment toutefois des enseignements à retenir. L'efficacité de la mise en œuvre de la politique industrielle dépend des capacités institutionnelles et de l'aptitude à harmoniser les actions dans différents domaines. Pour les pays en développement, la capacité d'améliorer les compétences pour répondre aux besoins actuels et futurs, l'amélioration de l'infrastructure et la disponibilité de financements à long terme revêtent une importance particulière (ces aspects sont traités plus en détail aux chapitres 5, 6 et 7). Cependant, les pays en développement doivent tous répondre à plusieurs questions délicates : comment favoriser la transformation de la production afin d'alimenter la croissance et de créer des emplois ? Quels instruments peuvent être utiles pour ce faire ? Quelles institutions sont nécessaires ? La réponse diffèrera selon les pays, mais le succès de la mise en œuvre de la politique industrielle passe aussi par des facteurs de réussite communs :

- De solides capacités institutionnelles intérieures, au niveau national et régional.
- La disponibilité de l'information et la capacité de la traiter et de diagnostiquer les tendances dans le pays et à l'étranger.
- La disponibilité effective de moyens d'action et des capacités de coordination permettant d'harmoniser les actions dans plusieurs domaines.
- Des espaces de dialogue avec le secteur privé dans le but d'instaurer des partenariats et de susciter des synergies au niveau des investissements.

## Notes

1. Voir par exemple Rodrik, 2008 ; Cimoli et al., 2009 ; Chang, 2011 ; Coutinho et al., 2012 ; Lin, 2012 ; Noman et Stiglitz, 2012 ; Zalk, 2012.
2. La littérature sur les échecs de l'État décrit des exemples d'interventions de l'État qui ont échoué dans le passé et préconise une action publique minimaliste qui se concentre sur l'instauration des conditions cadres permettant aux marchés de fonctionner avec efficacité (Krueger, 1990). Richardson (1960) et Williamson (1975) analysent les risques induits par la planification publique dans un contexte d'information imparfaite.
3. Les pays se développent selon un processus de tâtonnement et les institutions qui jouent un rôle déterminant dans la formation des trajectoires de développement en créant des systèmes de contrôle, permettant aux pays d'affiner leur action conformément à leur stratégie de développement nationale (Chang, 1994 ; Cimoli et al., 2009 ; Reinert, 2007).
4. Le terme « région fonctionnelle » décrit des zones géographiques qui ont en commun certaines caractéristiques économiques et culturelles (y compris la spécialisation industrielle, la dotation en ressources naturelles, etc.), mais qui ne relèvent pas d'une même unité de référence politique ou administrative. Bien souvent, les régions fonctionnelles ne coïncident pas avec les régions administratives.
5. Pour une analyse du rôle de l'État dans l'aide aux technologies préservant l'environnement, voir Acemoglu et al., 2012.

## Références

- Acemoglu, D., P. Aghion., L. Bursztyn et D. Hemous (2012), « The Environment and Directed Technical Change », *American Economic Review*, vol. 102, n° 1, pp. 131-166.
- Ajmone Marsan, G. et A. Primi (2012), « Tell Me Who You Patent With and I'll Tell You Who You Are: Evidence from Inter-Regional Patenting Networks in Three Emerging Technological Fields », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2012/03, OCDE, Paris.
- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*, Oxford University Press, New York.
- Azuela, G.E. et L.A. Barroso (2011), « Design and Performance of Policy Instruments to Promote the Development of Renewable Energy: Emerging Experience in Selected Developing Countries », *Energy and Mining Sector Board, Discussion Paper*, n° 22, Banque mondiale, Washington, DC.
- Brookings Institution (2011), *Global MetroMonitor 2011: Volatility, Growth and Recovery*, The Brookings Institution, Washington, DC.
- CEPALC et SEGIB (2010), *Espacios Iberoamericanos: vinculos entre universidades y empresas para el desarrollo tecnológico*, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Secrétariat général ibéro-américain et Nations Unies, Santiago, Chili.
- Chang, H.J. (2011), *Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation*, Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement 2010, Banque mondiale, Washington, DC.
- Chang, H.J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Macmillan, Londres et Basingstoke.
- Cimoli, M., A. Primi et S. Rovira (2011), *National Innovation Surveys in Latin America: Empirical Evidence and Policy Implications*, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC-IDRC), Nations Unies, Santiago, Chili.
- Cimoli, M., G. Dosi et J.E. Stiglitz (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, New York.
- Cimoli, M., J.C. Ferraz et A. Primi (2005), « Science and Technology Policy in Open Economies: the Case of Latin America and the Caribbean », *Production Development Series*, n° 165, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Nations Unies, Santiago, Chili.
- Coutinho, L., J.C. Ferraz, A. Nassif. et R. Oliva (2012), « Industrial Policy and Economic transformation », in Santiso, J. et J. Dayton-Johnson (2012), *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*, Oxford University Press.
- Crisuolo, C., R. Martin, H. Overman et J. van Reenen (2012), « The Causal Effects of an Industrial Policy », *NBER Working Paper*, n° 17842, National Bureau of Economic Research, Washington, DC, disponible à l'adresse [www.nber.org/papers/w17842](http://www.nber.org/papers/w17842).

- Dahlman, C. (2011), *The World under Pressure: How China and India are Influencing the Global Economy and the Environment*, Stanford University Press, Stanford.
- DIPP (2011), *Annual Report 2010-2011*, Department of Industrial Policy and Promotion, India, ministère du Commerce et de l'Industrie, gouvernement de l'Inde.
- DTI (2010), *Industrial Policy Action Plan (IPAP) 2012/13-2014/15*, Department of Trade and Industry South Africa, ministère du Commerce et de l'Industrie de l'Afrique du Sud, Prétoria.
- Fang, Y., R.P. Cote et R. Qin (2007), « Industrial Sustainability in China: Practice and Prospects for Ecoindustrial Development », *Journal of Environment Management*, vol. 83, n° 3, pp. 315-328.
- fDiMarkets (2012), *fDiMarkets: Crossborder Investment Monitor*, un service de Financial Times Ltd., [www.fdimarkets.com/](http://www.fdimarkets.com/).
- Forbes (2012), *Africa Magazine*, numéro de février, Ranking of Top 20 African Startups, Forbes Magazine Press.
- Hausmann, R. et D. Rodrik (2006), « Doomed to choose: Industrial Policy as a Predicament », contribution rédigée pour le premier séminaire Blue Sky, Boston: Center for International Development, Université d'Harvard, 2 septembre.
- IDA (2012), « Emerging Global Trends in Advanced Manufacturing », *IDA Paper*, n° P-4603, Institute for Defense Analysis, Virginie.
- Kattel, R. et V. Lember (2010), « Public Procurement as an Industrial Policy Tool: An Option for Developing Countries? », *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, n° 31, The Other Canon Foundation, Norvège et Institut supérieur de technologie de Tallinn, Tallinn, Estonie.
- Khan, M. (2000), « Rent-Seeking as Process », in Khan M. et K.S. Jomo, *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Khan, M. et S. Blankenburg (2009), « The Political Economy of Industrial Policy in Asia and Latin America », in Dosi, G., M. Cimoli et J.E. Stiglitz (dir. pub.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, New York, pp. 336-377.
- Krueger, A. (1990), « Government Failure in Economic Development », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, n° 3, pp. 9-23.
- Krugman, P. et M. Obstfeld (2003), *Économie internationale*, traduction de la sixième édition américaine, De Boeck, Bruxelles.
- Lember, V., T. Kalvet et R. Kattel (2011), « Urban Competitiveness and Public Procurement for Innovation », *Urban Studies*, n° 48, pp. 1373-95.
- Lin, J. (2012), *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Lin, J. et H.J. Chang (2009), « Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy It? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang », *Development Policy Review*, vol. 27(5), pp. 483-502.
- Mathews, J.A. (2012), « Why should Developing Countries be Concerned about Green Growth? », document de référence élaboré pour les *Perspectives du développement mondial 2013* du Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Mayer, T. et G. Ottaviano (2007), « The Happy Few: The internationalisation of European firms, New Facts Based on Firm-level Evidence », *Bruegel Blueprint Series*, vol. 3, Bruegel, Bruxelles.
- McKinsey (2012), *Winning the USD 30 Trillion Decathlon: Going for Gold in Emerging Markets*, MCKinsey and Company.
- Noman, A. et J.E. Stiglitz (2012), « Strategies for African Development », in A. Noman, A.K. Bothchwey, H. Stein et J.E. Stiglitz (dir. pub.) (2012), *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies*, Oxford University Press, New York.
- OCDE (2013), *Start-up Latin America: Promoting Innovation in the Region*, Études du Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), *Industrial Policy and Territorial Development: Lessons from Korea*, Études du Centre de développement de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173897-en>.
- OCDE (2012b), « Attracting Knowledge-Intensive FDI to Costa Rica: Challenges and Policy Options », *Making Development Happen Series*, n° 1, Éditions OCDE, Paris, [www.oecd.org/countries/costarica/E-book-FDI-to-Costa-Rica.pdf](http://www.oecd.org/countries/costarica/E-book-FDI-to-Costa-Rica.pdf).



- OCDE (2012c), « Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends », document rédigé pour le Comité de l'industrie, de l'innovation et de l'entrepreneuriat de l'OCDE, DSTI/IND(2012)19, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>.
- OCDE (2012d), « Beyond Industrial Policy: A Project Proposal on Evaluation », proposition de projet de la Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie (DSTI), DSTI/IND(2012)9, avril.
- OCDE (2012e), *Base de données de brevets*, <http://stats.oecd.org/>.
- OCDE (2011a), *Demand-side Innovation Policies*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098886-en>.
- OCDE (2011b), *Attractiveness for Innovation: Location Factors for International Investment*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104815-en>.
- OCDE (2011c), « Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas de innovación: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe », Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris, [www.oecd.org/centrodemexico/47435448.pdf](http://www.oecd.org/centrodemexico/47435448.pdf).
- OCDE (2011d), *Regions and Innovation Policy*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097803-en>.
- OCDE (2011e), *Vers une croissance verte*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111332-fr>.
- OCDE (2010), *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264080355-en>.
- Primi, A. et S. Rovira (2011), « Innovation and Cooperation in Latin America: Evidence from National Innovation Surveys in a Comparative Perspective », in M. Cimoli, A. Primi et S. Rovira (dir. pub.) (2011), *National Innovation Surveys in Latin America: Empirical Evidence and Policy Implications*, CEPALC-IDRC, Santiago, Chili, pp. 123-149.
- Reinert, E. (2012), *Comment les pays riches sont devenus riches et pourquoi les pays pauvres restent pauvres*, Éditions du Rocher.
- Richardson, G.B. (1960), *Information and Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- Rodrik, D. (2008), « Normalizing Industrial Policy », *Document de travail de la Commission sur la croissance et le développement*, n° 3, Banque mondiale, Washington, DC.
- Soete, L. (2007), « From Industrial to Innovation Policy », *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 7, n° 3-4, pp. 273-284.
- SME Corporation Malaysia (2012), *Summary SMEs Master Plan 2012-2020, Catalysing Growth and Income*, SME Corporation Malaysia, Kuala Lumpur.
- Srinivas, S. (2012), « Development Strategies and Industrial Policy: What can be Learned from the Indian Experience? », document de référence élaboré pour les *Perspectives du développement mondial 2013* du Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- Srinivas, S. (2006), « Industrial Development and Innovation: Some Lessons from Vaccine Procurement », *World Development*, vol. 34, n° 10, pp. 1742-1764.
- Suh, J. et D.H. Chen (2007), *Korea as a Knowledge Economy: Evolutionary Process and Lessons Learned*, Korean Development Institute et World Bank Institute, Washington, DC.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton University Press, Princeton/Oxford.
- van Reenen, J. et L. Yueh (2012), « Why Has China Grown So Fast? The Role of International Technology Transfer », *CEP Discussion Papers*, n° 1121, Centre for Economic Performance, London School of Economics, Royaume-Uni.
- Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, New York.
- Xu, C. (2011), « The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development », *Journal of Economic Literature*, vol. 49(4), pp. 1076-1151.
- Zalk (2012), « South African Post-Apartheid Policies Towards Industrialisation: Tentative Implications for Other African Countries », in A. Noman, K. Bothchwey, H. Stein et J.E. Stiglitz (dir. pub.), *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies*, Oxford University Press.



## Chapitre 5

# Améliorer les compétences pour répondre aux besoins actuels et futurs

*Les compétences constituent un élément essentiel du développement industriel. En améliorant l'adaptabilité au changement technologique et en stimulant l'innovation, elles permettent aux pays en développement de passer d'un modèle de croissance reposant sur les facteurs de production à un modèle fondé sur la productivité. Les compétences sont nécessaires pour augmenter la productivité totale des facteurs, et donc pour progresser sur la chaîne de valeur. À l'inverse, le déséquilibre des compétences, qu'il s'agisse d'une pénurie ou d'un excédent, limite les gains de productivité et nuit à la compétitivité des entreprises sur le marché mondial. Ainsi, dans les pays en développement, les défauts de coordination se traduisent par une allocation sous-optimale des compétences, ce qui freine la croissance économique. Si ces pays veulent rester compétitifs sur le marché mondial et se doter d'industries à plus forte intensité de technologie et de savoir, ils doivent non seulement investir dans l'amélioration quantitative et qualitative des compétences, mais également adapter leur système d'éducation et de formation aux besoins du marché du travail, améliorer la transition entre l'école et la vie active, encourager l'adaptabilité à long terme des compétences et promouvoir la mobilité internationale des compétences. L'expérience de différents pays dans le monde montre que la coordination des actions des principaux intervenants sur le marché des compétences est l'une des conditions fondamentales pour relever ces défis.*

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

1. *Note de la Turquie* : Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

2. *Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne* : La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

## Introduction

L'une des grandes questions qui apparaît dans les débats actuels sur le développement est de savoir comment les pays en développement peuvent transformer leurs taux d'expansion économique élevés en croissance stable et durable. Très rares sont les pays qui, au cours des 25 dernières années, ont réussi à devenir des pays avancés<sup>1</sup>. On parle de « piège du revenu intermédiaire » pour désigner l'incapacité de nombreux pays en développement à faire ce saut économique pour se transformer en pays avancés<sup>2</sup>. En effet, le modèle économique qui permet aux pays à revenu faible de s'enrichir n'est plus valide au moment où ces pays devraient rejoindre la catégorie des pays à revenu élevé (Kharas, 2010). Premièrement, la plupart des pays à revenu intermédiaire sont confrontés à la concurrence de plus en plus vive des pays à bas salaires qui fabriquent des produits standardisés à faible contenu technologique. Deuxièmement, leurs entreprises ne sont pas assez compétitives pour produire des innovations de haute technologie.

L'inadéquation des compétences est l'une des raisons pour lesquelles les pays à revenu intermédiaire ont du mal à progresser sur la chaîne de valeur (voir encadré 5.1 pour une définition des compétences). Malgré l'importance considérable de l'investissement dans la recherche et développement (R-D), un changement technologique ne peut s'opérer dans les économies émergentes que si celles-ci disposent de suffisamment de compétences non seulement pour s'adapter à ce changement, mais également pour innover et pour développer leurs propres technologies. Or, dans nombre de ces pays, l'investissement dans le capital humain est soit insuffisant soit inadapté aux besoins, ce qui retarde la mise en place d'industries reposant sur les compétences. L'adoption de stratégies efficaces, propices au développement des compétences, est une condition nécessaire pour que les pays en développement deviennent des pays à revenu élevé.

Ce chapitre examine l'importance de l'adéquation des compétences pour les politiques industrielles destinées à aider les pays en développement à progresser sur la chaîne de valeur. La première section explique pourquoi l'investissement dans les compétences est fondamental non seulement pour dynamiser la croissance économique, mais également pour faciliter l'accès des pays en développement aux segments supérieurs de la chaîne de valeur. La deuxième section est consacrée au déséquilibre des compétences dans ces pays, dont elle analyse les différentes causes. Elle montre pourquoi la pénurie et l'excédent de compétences ont tous deux un impact délétère sur l'économie des pays en développement. La troisième section met en lumière les effets des défauts de coordination sur le marché des compétences et formule un ensemble de recommandations pour aider les pays à remédier à leur problème de compétences.

### Encadré 5.1. **Éducation et compétences ne sont pas synonymes**

L'éducation contribue significativement à l'acquisition de compétences, mais ce n'est pas le seul mécanisme. Les compétences se définissent comme « la somme des connaissances, qualités et aptitudes qui peuvent être apprises, qui permettent aux individus de réaliser efficacement et invariablement une activité ou une tâche, et qui peuvent être améliorées et approfondies par l'apprentissage. L'ensemble des compétences dont dispose un pays à un moment donné forme ce que l'on appelle son capital humain » (OCDE, 2012a). Plus précisément, on peut subdiviser les compétences en trois grandes catégories. Toutes ces compétences peuvent être acquises tout au long de la vie :

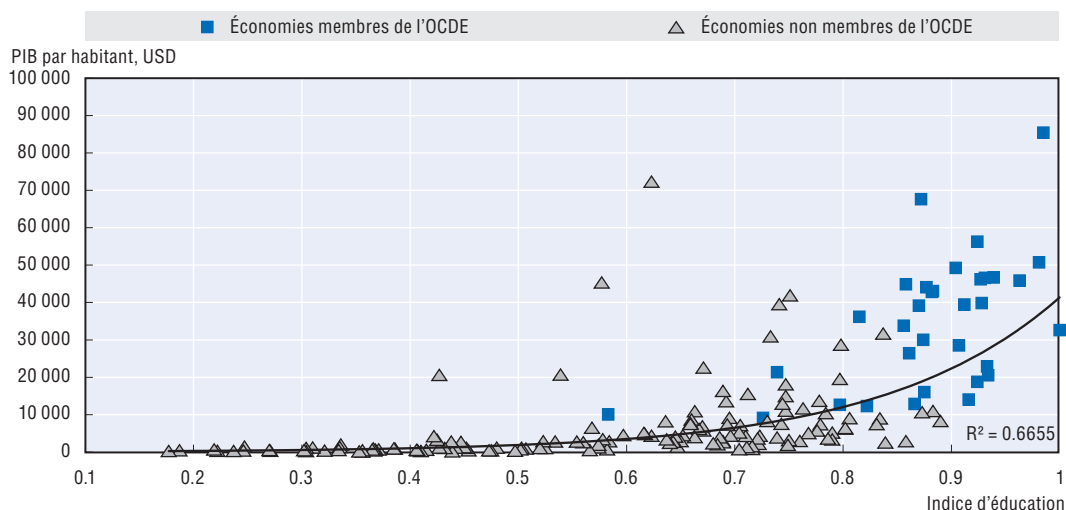
- Les **compétences académiques** sont les compétences que les individus peuvent acquérir durant leur scolarité. Les principales compétences académiques sont liées au calcul, à l'écriture et à la lecture. Néanmoins, dans le monde technologique d'aujourd'hui, les compétences relatives à l'information, à la communication et à l'informatique sont elles aussi essentielles (OCDE, 2012b).
- Les **compétences techniques** constituent le principal actif d'un individu sur le marché du travail. Ces compétences à visée professionnelle permettent aux travailleurs d'accomplir les tâches qui leur sont assignées et peuvent être acquises à l'école mais aussi, et probablement, surtout au cours de la vie professionnelle.
- Les **compétences comportementales** sont les compétences que tous les individus acquièrent tout au long de leur vie, en particulier dans la sphère familiale et sociale. En interagissant avec d'autres personnes, ils se dotent de compétences « sociales » (soft skills), telles que des compétences interpersonnelles, des compétences de communication et des compétences managériales. Outre les compétences académiques et techniques, ces compétences comportementales sont de plus en plus prises en compte par les employeurs lorsqu'ils recrutent.

## Pourquoi il est important d'investir dans les compétences

Les compétences jouent un rôle clé dans le développement d'un pays, premièrement parce que les investissements dans l'éducation et la formation ont des répercussions positives sur la croissance économique et, deuxièmement, parce que les compétences sont l'un des moteurs de la transformation structurelle des pays en développement, en particulier via le processus de montée en gamme industrielle.

Les éléments empiriques indiquent que le niveau d'études de la population d'un pays est proportionnel à la richesse de ce pays (Krueger et Lindahl, 2001 ; Aghion et al., 2005). Le graphique 5.1 montre qu'il existe une forte corrélation entre l'indice d'éducation, mesure composite du taux d'alphabétisme des adultes et des taux bruts combinés d'inscription dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, et le produit intérieur brut (PIB) par habitant. Comme on pouvait s'y attendre, les pays de l'OCDE affichent, en moyenne, de meilleures performances que le reste du monde. Certains pays non membres de l'OCDE dont l'indice d'éducation est élevé, tels que la Géorgie ou l'Ukraine, faisaient autrefois partie de l'Union soviétique, et leurs résultats économiques ne reflètent pas directement leur place dans ce classement. En revanche, les pays exportateurs de pétrole, dont la Guinée équatoriale, le Koweït, Oman et le Qatar, ont un PIB par habitant plus élevé que ce que leur indice d'éducation laisserait supposer<sup>3</sup>. Cependant, à quelques exceptions près, la relation entre éducation et croissance est particulièrement forte.

Graphique 5.1. **Indice d'éducation et PIB par habitant, 2010**

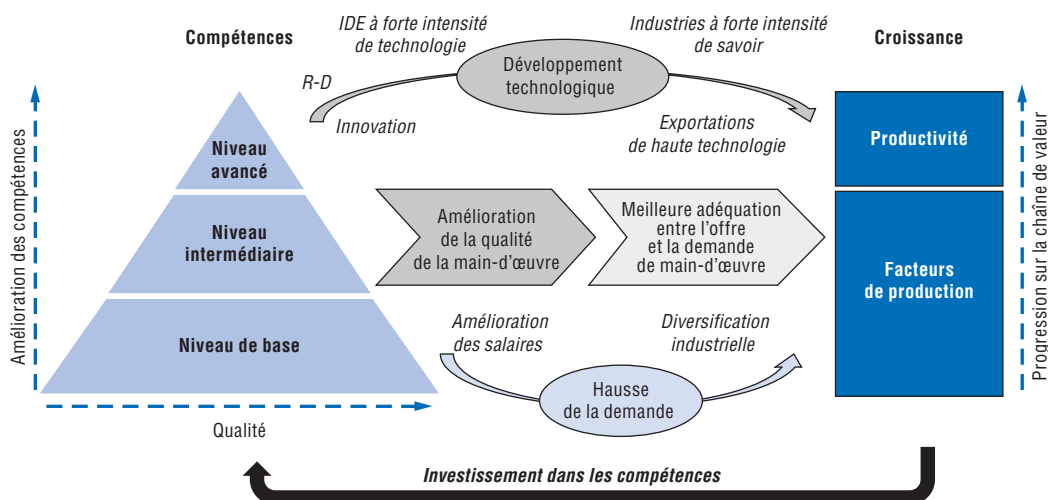


Notes : L'indice d'éducation est mesuré d'après le taux d'alphabétisation des adultes (avec une pondération des deux tiers) et les taux bruts combinés d'inscription dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur (pondération d'un tiers).

Sources : Calculs des auteurs d'après PNUD (2011), *Rapport sur le développement humain 2011* pour l'indice d'éducation ; et Banque mondiale (2012b), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator> pour le PIB par habitant.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932959911>

Graphique 5.2. **Compétences et croissance économiques : les voies de transmission**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932959930>

Les voies de transmission potentielles entre l'éducation, les compétences et la croissance économique sont multiples (Benhabib et Spiegel, 1994 ; Vandebussche et al., 2006). Même si une corrélation ne signifie pas forcément qu'il existe un lien de cause à effet, le graphique 5.2 montre comment l'investissement, à tous les niveaux de

compétences, peut influencer sur les deux principales dimensions de la croissance : les facteurs de production et la productivité :

- L'amélioration des compétences contribue à l'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre, ce qui peut non seulement accroître la productivité des travailleurs mais également faciliter l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail.
- Si les travailleurs qualifiés sont mieux rémunérés, ils pourront consommer davantage (OCDE, 2012c). Cette hausse de la demande globale s'accompagne aussi d'un processus de diversification industrielle et de spécialisation technique qui est propice à la croissance.
- Un pays qui investit dans des compétences avancées a davantage de possibilités de développer ses propres activités de R-D et sa capacité d'innovation, ainsi que d'attirer un plus grand volume d'investissements directs étrangers (IDE) à forte intensité technologique. Sous l'effet du développement technologique, l'essor des industries à forte intensité de savoir et celui des exportations à forte intensité technologique stimulent la croissance économique (encadré 5.2).

À son tour, la croissance économique permet à un pays d'investir dans l'amélioration quantitative et qualitative des compétences, ce qui facilite sa progression sur la chaîne de valeur mondiale et la montée en gamme de son économie.

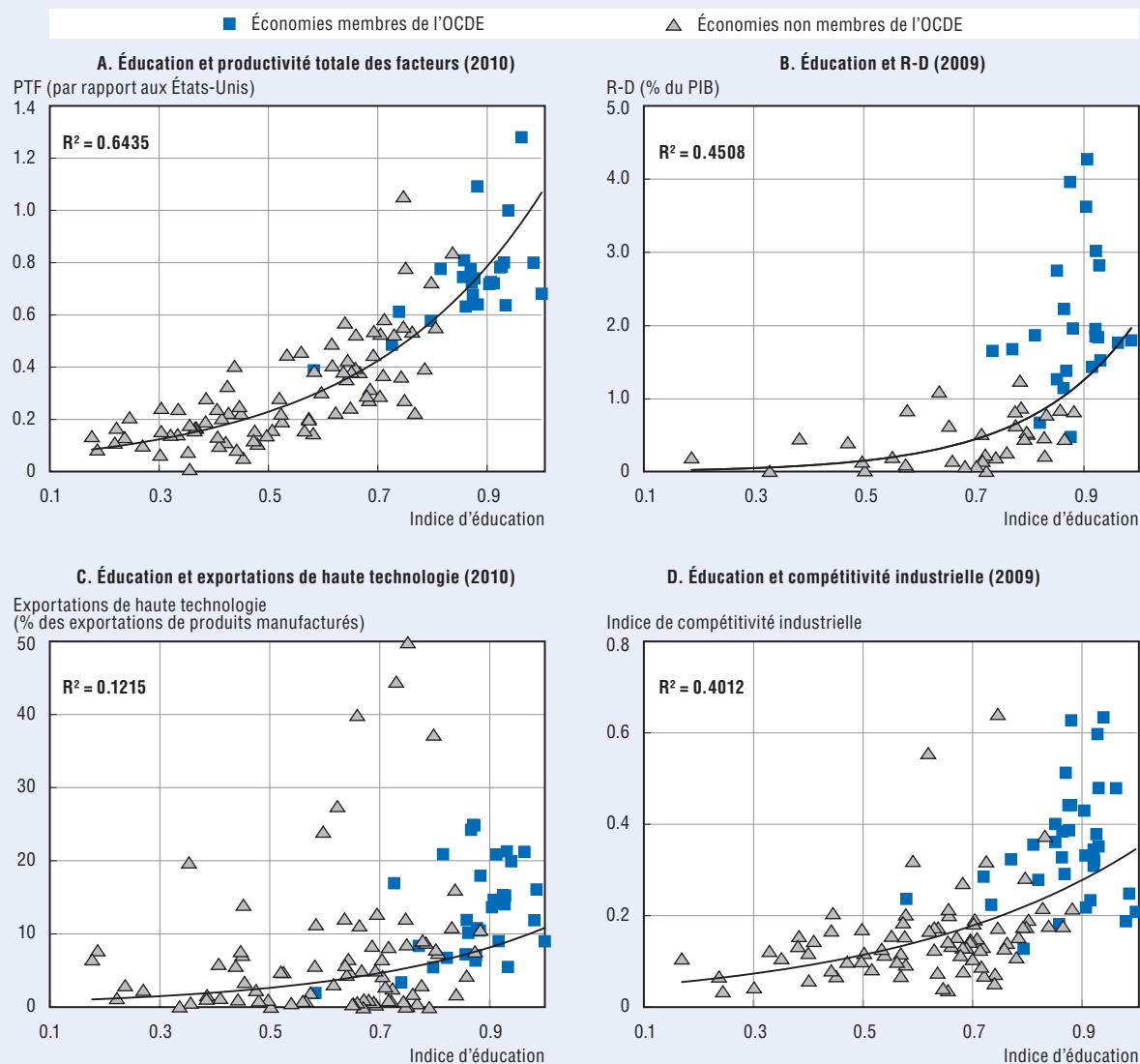
Une main-d'œuvre qualifiée est un facteur de compétitivité essentiel pour la montée en gamme industrielle. L'économie d'un pays croît à mesure que les entreprises locales existantes se développent et que de nouvelles entreprises pénètrent sur le marché. Les entreprises existantes se développent grâce à de nouveaux investissements ou à des gains de productivité. Une entreprise devient plus productive soit en améliorant progressivement ses processus et en adoptant de nouvelles technologies (montée en gamme des processus), soit

### Encadré 5.2. **Éducation et développement technologique**


Le graphique 5.3 illustre le lien entre éducation et développement technologique en mettant en relation l'indice d'éducation et quatre indicateurs du développement technologique : la productivité totale des facteurs (graphique 5.3A), la R-D (graphique 5.3B), les exportations de haute technologie (graphique 5.3C) et la compétitivité industrielle (graphique 5.3D).

L'indice d'éducation est établi sur la base du taux d'alphabétisation des adultes (avec une pondération de deux tiers) et du taux brut combiné d'inscription dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur (avec une pondération d'un tiers). Les valeurs de la productivité totale des facteurs sont des projections par rapport aux dépenses de R-D aux États-Unis et sont exprimées en proportion du PIB. Les exportations de haute technologie sont les exportations de produits à forte intensité de R-D, et l'indice de compétitivité industrielle (ICI) combine quatre variables : la valeur ajoutée manufacturière par habitant, les exportations de produits manufacturés par habitant, l'intensité de l'industrialisation et la qualité des exportations.

Dans les quatre cas considérés, le lien est positif et significatif, confirmant que les écarts de niveaux d'études expliquent, pour une large part, les performances technologiques. C'est avec l'indice d'éducation que la productivité totale des facteurs affiche la plus forte corrélation positive, ce qui indique que l'éducation peut jouer un rôle important dans l'accroissement de la productivité au sein des économies en développement. L'investissement dans la R-D et les performances industrielles des pays dépendent aussi, très largement, des niveaux d'études. Malgré leur significativité relativement faible, les exportations de haute technologie affichent, elles aussi, une relation positive avec l'éducation. Si l'on procède à une désagrégation par niveau d'études, on constate que c'est l'enseignement supérieur qui influe le plus sur le développement technologique, tout particulièrement en ce qui concerne la R-D et les exportations de haute technologie.

Encadré 5.2. **Éducation et développement technologique (suite)**Graphique 5.3. **Éducation et développement technologique**

Source : Calculs des auteurs d'après PNUD (2011), *Rapport sur le développement humain 2011* pour l'indice d'éducation, *Base de données sur la productivité mondiale*; ONUDI (2012), *UNIDO INDSTAT2*, base de données pour la productivité totale des facteurs; Banque mondiale (2012b), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indikator> pour les dépenses de R-D et les exportations de haute technologie; et ONUDI (2012) pour l'indice de compétitivité industrielle.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959949>

en lançant de nouveaux produits sur le marché (montée en gamme des produits). En général, l'intégration des nouvelles entreprises dans le système de production passe par l'introduction de technologies et de processus plus productifs, qui leur permettent de concurrencer les entreprises locales ou étrangères établies. Dans chacun de ces processus de transformation du système de production, il est essentiel qu'un personnel qualifié soit disponible, parce que c'est lui qui permet cette transformation (par l'innovation endogène) ou parce que la mise en œuvre des nouveaux processus nécessite l'apprentissage de nouvelles techniques et le développement de nouvelles compétences.



La participation aux nouvelles chaînes de valeur mondiales représente une opportunité dont la mise à profit nécessite le déploiement d'efforts particuliers pour développer les compétences. De fait, on voit actuellement apparaître des chaînes de valeur mondiales dans lesquelles la fabrication des produits résulte de tâches multiples exécutées par de nombreuses entreprises situées à différents endroits de la planète. C'est pourquoi l'un des grands objectifs de la politique industrielle est l'accès à la chaîne de valeur mondiale, ou l'amélioration du positionnement des entreprises nationales à l'intérieur de cette chaîne, avec, à la clé, une expansion des exportations et, dans le même temps, l'acquisition de nouvelles compétences (encadré 5.3). Pour accéder aux nouvelles chaînes de valeur via des activités qui n'existaient pas encore dans le pays, et pénétrer sur des segments plus exigeants, ou simplement pour préserver une position sur des segments très concurrentiels, il faut relever des défis spécifiques. Dans certains cas, les multinationales délocalisent vers les pays en développement des activités de plus en plus sophistiquées, telles que des services qui peuvent être externalisés, la conception et la R-D. Non seulement ces activités sont des activités à forte intensité de compétences, mais elles offrent également des opportunités significatives d'assimiler les bonnes pratiques internationales. Un pays comme le Costa Rica, par exemple, qui a beaucoup investi dans l'enseignement secondaire et supérieur, a su mettre à profit ces transferts de savoir. Les politiques industrielles qui visent à faciliter les processus de transformation structurelle peuvent s'appuyer sur ce nouveau cadre pour permettre à l'économie de s'intégrer aux segments les plus élevés des chaînes de valeur mondiales dont elle fait déjà partie, ou dans de nouvelles chaînes de valeur qui nécessitent une amélioration quantitative et qualitative des compétences.

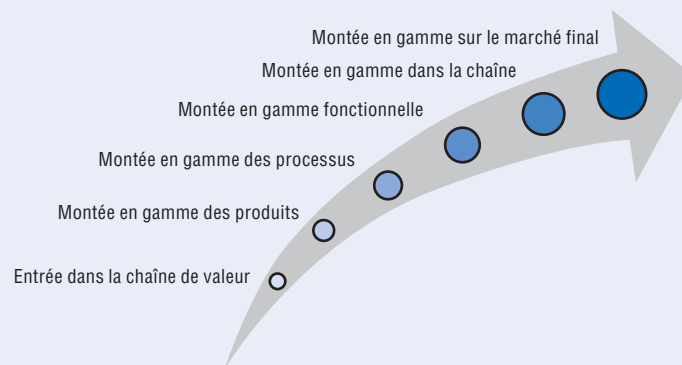
Les compétences requises dépendent en partie de la place de chaque pays dans la chaîne de valeur. Le graphique 5.4 schématise les chaînes de valeur mondiales et les compétences correspondantes. Même si ces schémas sont, par nature, trop simplistes, ils définissent les principales compétences dont un pays a besoin, en fonction de sa place, à un moment donné, dans la chaîne de valeur :

- Les niveaux d'entrée, à faible valeur, des chaînes de valeur mondiales, qui correspondent notamment aux activités de production ou d'assemblage, requièrent le plus souvent une main-d'œuvre manuelle abondante. La plupart de ces travailleurs ayant peu fréquenté l'école et étant souvent non qualifiés, la priorité est donnée à la « formation en cours d'emploi », qui contribue dans une large mesure à la productivité et à la compétitivité. À ce stade, la fonction de supervision est cruciale pour le transfert du savoir. L'encadrement et les responsables du contrôle qualité jouent, eux aussi, un rôle important, comme sur l'ensemble de la chaîne de valeur. Ces trois profils d'emploi sont généralement très demandés mais relativement rares. C'est pourquoi on les appelle des « postes-impasses ».
- Les niveaux intermédiaires des chaînes de valeur, qui correspondent à certaines activités de transformation ou à des activités nouvelles et plus sophistiquées, requièrent une main-d'œuvre plus qualifiée. En général, ces travailleurs doivent posséder des compétences techniques particulières.
- Les segments les plus élevés de la chaîne de valeur incluent généralement une forte intensité de savoir, qui nécessite des compétences spécialisées pour la réalisation d'activités complexes ; le personnel permanent doit le plus souvent être diplômé de l'enseignement supérieur.

### Encadré 5.3. Organisation industrielle et chaînes de valeur mondiales

L'analyse du cadre des chaînes de valeur mondiales, à savoir de la structure et de la dynamique des différents acteurs, permet de comprendre comment les industries sont organisées (Fernandez-Stark et al., 2012). Cette approche sectorielle consiste à examiner les facteurs de production, les technologies, les normes et référentiels, la réglementation, les produits, les processus et les marchés dans certaines industries et sur certains sites internationaux, ce qui donne une vue d'ensemble, à la fois du sommet vers la base et de la base vers le sommet. En subdivisant le secteur industriel en segments clés, on peut identifier, à l'intérieur de la chaîne de valeur, les activités spécifiques actuelles des entreprises qui composent chaque industrie, ainsi que les opportunités que ces entreprises pourraient saisir à l'avenir (Gereffi et al., 2011). Cette approche contribue aussi à améliorer l'adéquation entre les compétences qui existent dans les pays en développement et celles dont l'industrie a besoin.

Une chaîne de valeur décrit tout l'éventail des activités des entreprises et des travailleurs, dans le monde entier, qui visent à faire passer un produit du stade de la conception à celui de la fabrication et de l'utilisation finale. On parle de « montée en gamme de l'économie » pour désigner le processus qui consiste à ajouter de la valeur à la production ou à passer à des activités à plus forte valeur afin d'accroître les effets positifs (en termes de sécurité, de gains financiers, de valeur ajoutée, de capacités) qui résultent de la participation à la production mondiale (Gereffi et al., 2005). Cette montée en gamme de l'économie passe par six changements distincts dans le modèle de production d'une entreprise :



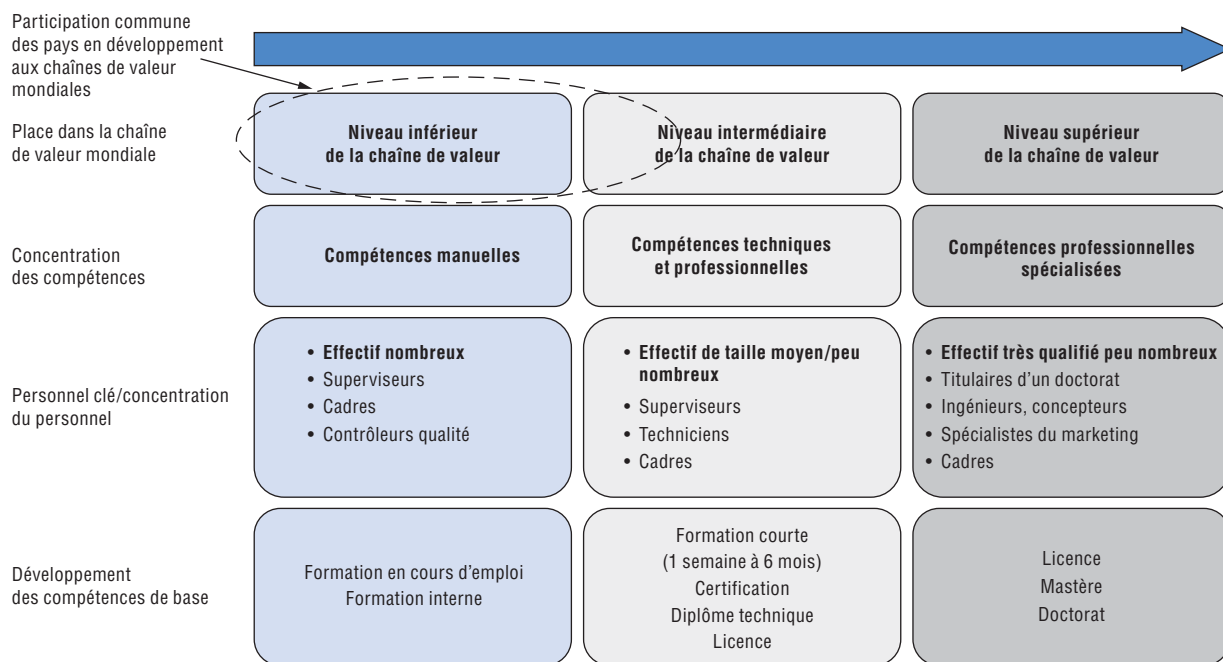
- **Entrée dans la chaîne de valeur** : participation d'un nouvel acteur à la chaîne de valeur.
- **Montée en gamme des produits** : fabrication d'un produit à plus forte valeur.
- **Montée en gamme des processus** : amélioration de l'efficacité des systèmes de production, par exemple grâce à l'introduction d'une technologie plus sophistiquée.
- **Montée en gamme fonctionnelle** : passage à des niveaux de la chaîne à plus forte valeur, qui nécessitent des compétences supplémentaires.
- **Montée en gamme dans la chaîne** : entrée dans une nouvelle chaîne de valeur grâce à la mise à profit du savoir et des compétences acquis dans la chaîne de valeur précédente.
- **Montée en gamme sur le marché final** : entrée sur de nouveaux segments à plus forte valeur, ce qui peut se traduire par un changement de zone géographique ou de secteur d'activité ; par exemple, un fabricant de textiles pour le secteur de l'habillement devient un fournisseur pour le secteur médical, la défense ou le BTP.

**Encadré 5.3. Organisation industrielle et chaînes de valeur mondiales (suite)**


Pour beaucoup de pays en développement, et tout particulièrement pour ceux à revenu faible, la capacité à bien s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales est vitale car elle permet de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, ainsi que de réduire les niveaux de pauvreté. À mesure que les pays en développement s'ouvrent à l'investissement étranger, leurs entreprises sont confrontées à une concurrence extérieure de plus en plus vive et doivent améliorer l'efficacité et la qualité de leurs chaînes d'approvisionnement. L'adéquation des compétences des travailleurs est donc essentielle pour la montée en gamme industrielle. Le développement de la main-d'œuvre ne suffit pas à lui seul à catalyser cette montée en gamme, mais c'est une condition nécessaire, dans tous les secteurs, pour entrer et pour progresser sur les chaînes de valeur mondiales.

Source : Fernandez-Stark et al. (2012).

**Graphique 5.4. Les chaînes de valeur mondiales et les compétences professionnelles spécialisées**



Source : Fernandez-Stark, K., P. Bamber et G. Gereffi (2012), « Upgrading in Global Value Chains: Addressing the Skills Challenge in Developing Countries », document de référence, Centre de développement de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959968>

Ce sont là des tendances générales. Cela ne signifie pas, pour autant, que les pays (ou les entreprises) qui se situent au niveau le plus bas de la chaîne de valeur n'ont pas besoin d'un personnel très qualifié, ou que ceux qui se trouvent au niveau le plus élevé de la chaîne de valeur n'ont pas besoin d'un personnel peu qualifié.

Tant les pays développés que les pays en développement participent à l'industrie mondiale. Habituellement, les pays en développement se concentrent sur les activités à valeur ajoutée faible ou moyenne, tandis que les économies riches sont présentes aux niveaux les plus élevés de la chaîne, qui captent davantage de valeur. Étant donné leur place dans la chaîne de valeur, les pays en développement pâtissent d'un déséquilibre

entre l'enseignement technique et l'enseignement universitaire, au profit de ce dernier. Or, l'enseignement technique est crucial pour la montée en gamme industrielle de ces pays. Les techniciens sont en effet indispensables au niveau intermédiaire de la chaîne de valeur et, s'ils ne sont pas en nombre suffisant sur ce segment, la montée en gamme sera difficile.

Dans beaucoup de pays en développement, l'enseignement technique constitue le maillon le plus faible, et de graves problèmes structurels nuisent à l'efficacité des établissements d'enseignement technique : ces établissements dispensent un enseignement médiocre, ils ont des difficultés à former aux compétences demandées par le secteur privé et ils souffrent d'un manque de prestige par rapport aux universités. En effet, celles-ci affichent un certain mépris pour les formations techniques, qui, selon elles, débouchent sur des emplois mal rémunérés (de Moura Castro et García, 2003 ; Song Seng, 2008). Priorité est donc donnée à la formation universitaire, ce qui explique la multiplication des universités dans les pays en développement (Fernandez-Stark et al., 2010). En Amérique latine, par exemple, l'offre de formations techniques d'une durée d'un an ou de deux ans reste très inférieure à celle proposée aux États-Unis et en Europe, et les taux d'inscription dans les universités sont nettement supérieurs aux taux d'inscription dans les établissements d'enseignement technique (de Moura Castro et García, 2003).

### Comment le déséquilibre des compétences affecte les pays en développement

Depuis quelques décennies, on observe une nette amélioration, à la fois quantitative et qualitative, de l'enseignement dans les pays en développement, ce qui tend à réduire l'écart d'éducation entre les pays membres et les pays non membres de l'OCDE. Néanmoins, ces progrès n'atténuent pas toujours l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences. De fait, la plupart des pays en développement souffrent bien plus que les pays membres de l'OCDE d'un déséquilibre sur leur marché du travail. Ce déséquilibre des compétences pèse à la fois sur la productivité des entreprises et sur les conditions de travail de la main-d'œuvre.

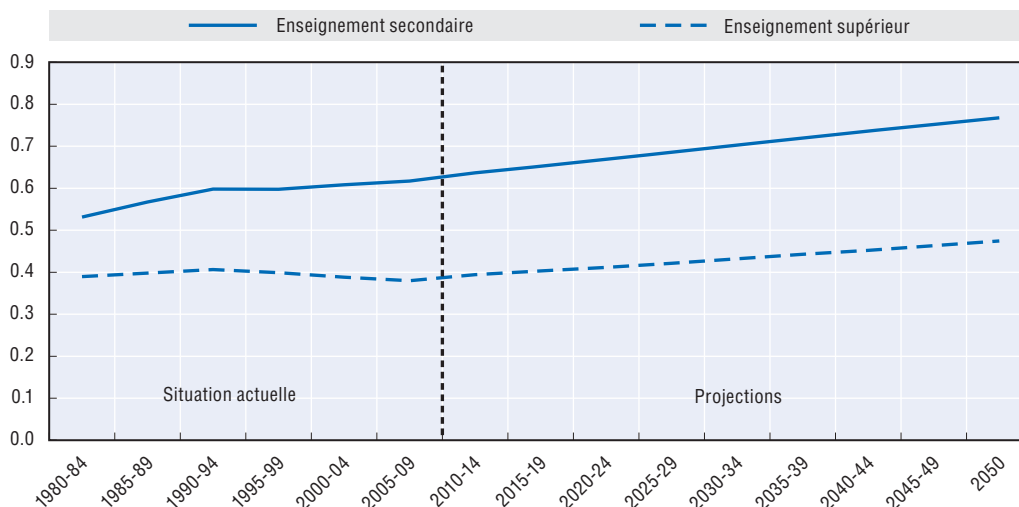
#### **Réduction de l'écart d'éducation**

Les pays non membres de l'OCDE sont en train de rattraper leur retard d'éducation. Le graphique 5.5 présente les projections des écarts de niveaux d'études par rapport aux pays membres de l'OCDE sur la période 1980-2050. Sur la période 1980-2009, le ratio d'inscription dans l'enseignement secondaire a augmenté, passant de 0.53 à 0.62 (+17 %). En revanche, le ratio d'inscription dans l'enseignement supérieur est resté relativement stable, à environ 0.39. Les projections de Fouré et al. (2012) montrent que ces ratios devraient s'améliorer progressivement et atteindre, respectivement, 0.77 et 0.47 en 2050 (+24 % par rapport à 2005-09).

Malgré un écart d'éducation encore substantiel, nombre de pays en développement ont beaucoup investi dans leur capital humain au cours des dernières décennies : alors que le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur a enregistré une hausse de 129 % dans la zone OCDE entre les années 80 et les années 2000, il a plus que doublé au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (région MENA) (+141 %), en Amérique latine (+117 %) et dans la région Asie de l'Est/Pacifique (+116 %). En Afrique subsaharienne, il a augmenté de 62 % sur la même période.


Les pays non membres de l'OCDE ont donc amélioré significativement leurs performances sur le plan éducatif. Les résultats du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) en donnent une illustration intéressante. En moyenne, tous les

Graphique 5.5. **Comparaison des niveaux d'études entre pays de l'OCDE et pays non membres de l'OCDE, 1980-2050**



Notes : L'OCDE comptait 34 pays membres en 2012. Le ratio enseignement secondaire/enseignement supérieur mesure le taux d'inscription moyen dans les pays non membres de l'OCDE par rapport au taux d'inscription moyen dans les pays de l'OCDE.

Source : Calculs des auteurs d'après Fouré, J., A. Bénassy-Quéré et L. Fontagné (2012), « The Great Shift: Macroeconomic Projections for the World Economy at the 2050 Horizon », CEPII Working Paper, n° 2012-03, CEPII.

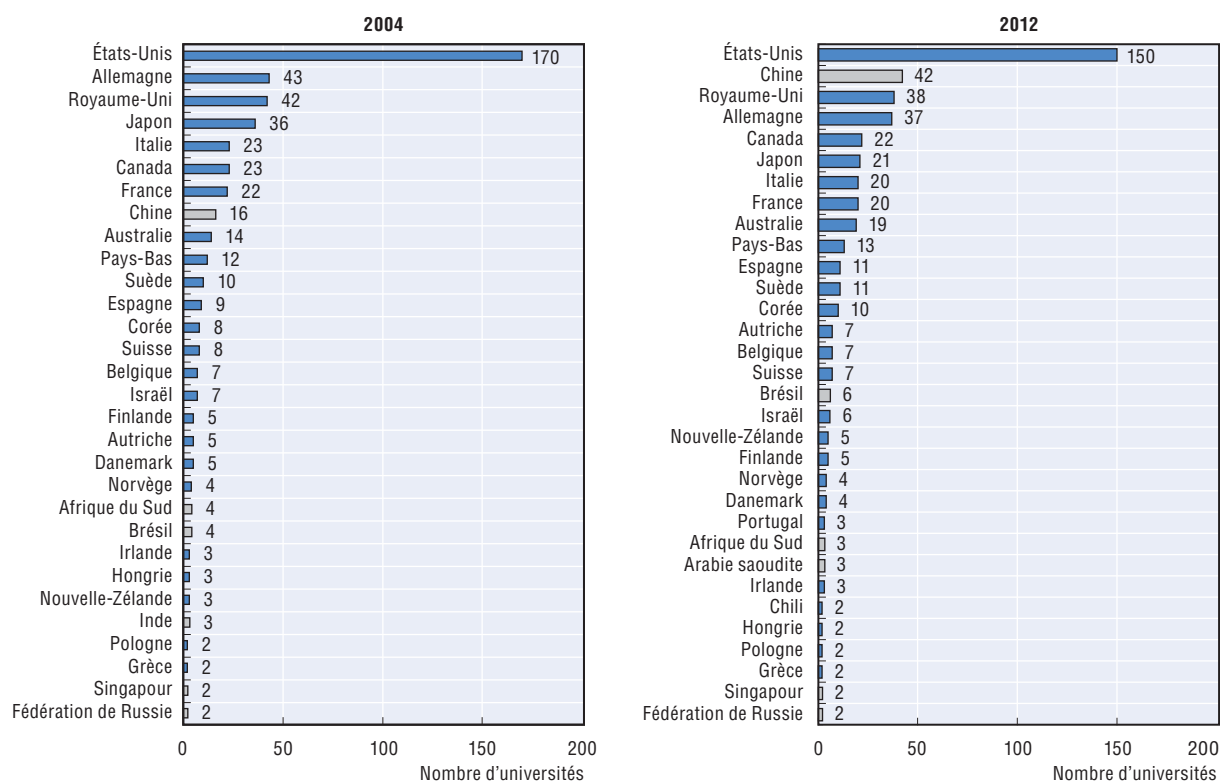
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932959987>

pays qui participent à ce programme de l'OCDE ont amélioré leurs résultats (en compréhension de l'écrit, mathématiques et sciences) de 1.2 % entre 2006 et 2009. Cependant, cette amélioration n'est que de 0.5 %, en moyenne, pour les pays de l'OCDE, contre 1.9 % pour les pays non membres. Huit des dix pays qui ont le plus amélioré leurs résultats sont des partenaires de l'OCDE : le Brésil, la Bulgarie, la Colombie, le Kirghizistan, le Qatar, la Roumanie, la Serbie et la Tunisie (les deux autres sont le Portugal et la Turquie). Notons également que trois des cinq économies qui ont obtenu les meilleurs résultats aux tests PISA en 2009 ne faisaient pas partie de l'OCDE. Il s'agit de Shanghai ; de Hong-Kong, Chine ; et de Singapour.

L'amélioration du classement de plusieurs universités de pays non membres de l'OCDE est caractéristique de la tendance observée dans le contexte du basculement de la richesse. Le graphique 5.6 présente le nombre d'universités par pays qui font partie des 500 premières dans le monde<sup>4</sup>. En 2004, seulement 32 universités de pays non membres de l'OCDE étaient classées parmi les 500 premières ; elles étaient 58 en 2012 (+81 % en huit ans). Parmi elles, les universités chinoises ont particulièrement accru leur notoriété internationale (16 faisaient partie des 500 premières universités dans le monde en 2004, et 42 en 2012). La Chine occupe aujourd'hui la deuxième place dans ce classement. En outre, des pays comme le Brésil (quatre universités dans le classement mondial en 2004 et six en 2012), l'Arabie saoudite (trois universités d'élite en 2012) et l'Afrique du Sud (trois) affichent des performances équivalentes, voire supérieures, à celles de plusieurs pays de l'OCDE<sup>5</sup>. Et une économie comme Singapour, qui n'a que 5 millions d'habitants, compte deux universités parmi les 500 premières dans le monde.


Même quand l'État investit massivement dans le capital humain, les compétences acquises ne correspondent pas forcément aux besoins de l'économie (OCDE, 2012a). Le graphique 5.7 montre la proportion d'employeurs, dans 40 pays, qui ont fait état de

Graphique 5.6. Classement mondial des universités (ARWU), les 500 premières universités



Note : Ce graphique indique, pour chaque pays, le nombre d'universités qui figurent parmi les 500 premières dans le monde.

Source : Calculs des auteurs d'après ARWU (2012), « Academic Ranking of World Universities (ARWU) », ShanghaiRanking Consultancy ([www.arwu.org](http://www.arwu.org)), consulté le 12 novembre 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960006>

difficultés à pourvoir certains postes en 2012. À l'évidence, certains des pays les mieux classés par le PISA souffrent de pénuries de compétences. C'est particulièrement le cas des pays d'Asie du Sud-Est (Hong-Kong, Chine ; Singapour ; Taïpei chinois et Japon) qui se caractérisent à la fois par le bon niveau d'études de leur population et par une forte proportion d'employeurs qui peinent à recruter. On peut donc conclure à l'absence de relation directe entre la qualité de l'enseignement et la capacité du marché du travail à absorber les compétences existantes mais aussi à bien les utiliser.

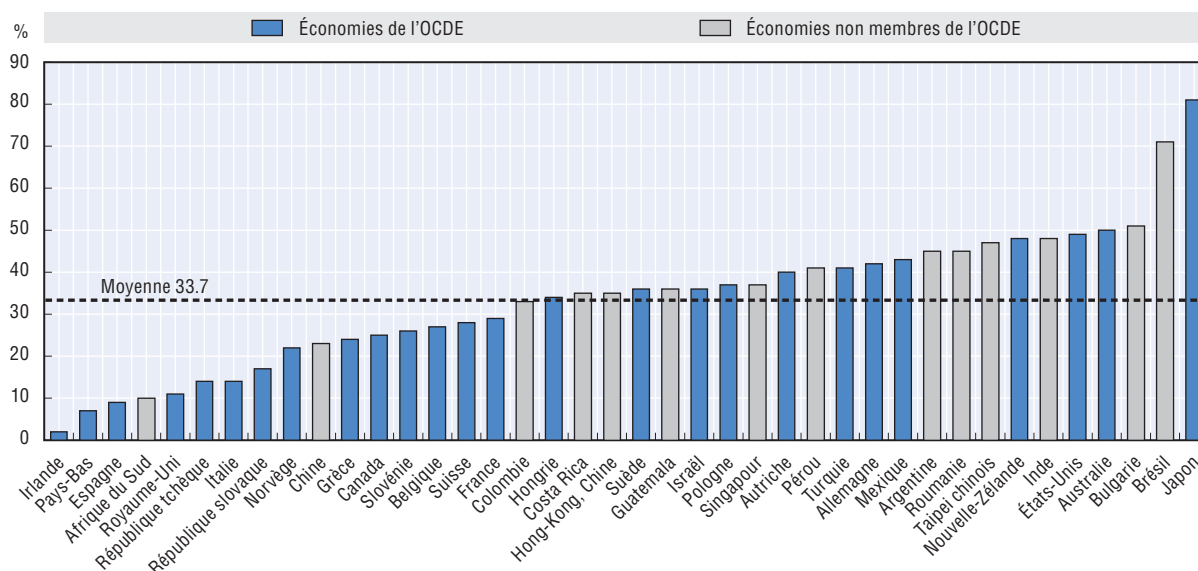
### **Le déséquilibre des compétences dans les pays en développement**

Les manifestations de grande ampleur qui ont eu lieu dans le monde arabe en 2011 s'expliquent essentiellement par le mécontentement des jeunes qui, malgré leur niveau d'études relativement élevé, sont fortement touchés par le chômage (OCDE, 2012d). Même si le déséquilibre des compétences n'a pas toujours des conséquences aussi dramatiques, il est vrai que les pénuries comme les excédents pèsent non seulement sur la productivité du travail et sur la croissance économique, mais aussi sur le capital humain.

### **Les pénuries de compétences**


Il y a pénurie de compétences quand la demande est supérieure à l'offre. C'est particulièrement le cas dans les pays à revenu faible, surtout en Afrique subsaharienne, où non seulement le nombre de personnes qui ont fait des études supérieures mais aussi celui

Graphique 5.7. Proportion d'employeurs faisant état de difficultés à pourvoir des postes, 2012



Notes : L'enquête sur la pénurie de travailleurs qualifiés (Talent Shortage Survey) ne répertorie que les dix premiers profils de postes qui, d'après les employeurs, sont demandés. Nombre d'autres profils de postes auraient également pu être cités par les employeurs comme étant difficiles à pourvoir, mais leur nombre n'est pas supérieur à la demande portant sur les dix premiers profils de postes recensés.

Source : Calculs des auteurs d'après Manpower Group (2012), *Talent Shortage Survey Results 2012*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960025>

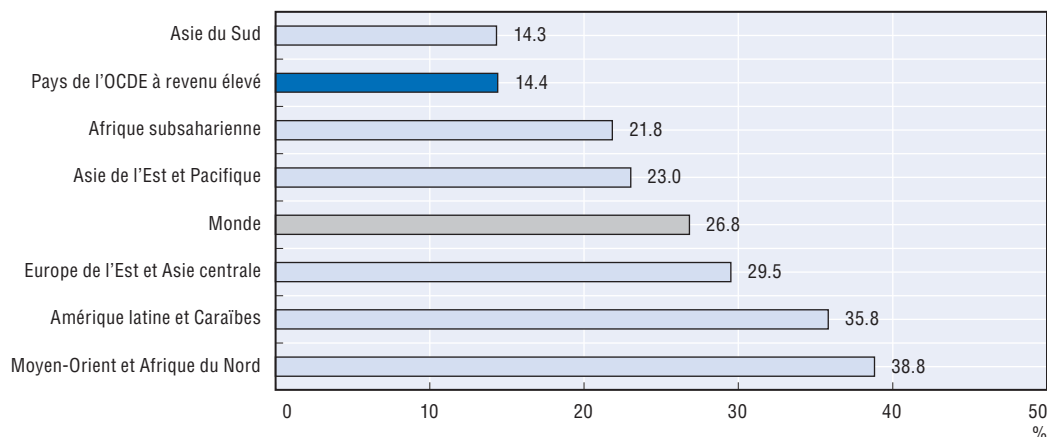
des travailleurs qui possèdent des compétences professionnelles ou techniques restent insuffisants. Cette situation peut créer un cercle vicieux : par manque de capacités financières, les pays pauvres ne peuvent pas investir dans un système d'enseignement et de formation permettant de répondre à la demande de compétences, notamment pour des emplois de niveau intermédiaire, ce qui pèse sur leur potentiel de croissance et les empêche d'investir davantage dans l'éducation (Banerjee et Duflo, 2011).

Les pays pauvres dont les capacités financières sont limitées ne sont pas les seuls à souffrir de pénuries de compétences. Les économies émergentes sont elles aussi concernées. Les économies à forte croissance peinent à devenir plus compétitives pour plusieurs raisons, notamment à cause de l'intensification de la concurrence internationale, de la complexification des chaînes de valeur mondiales, du raccourcissement du cycle de vie des produits et de l'accélération du changement technologique. Les entreprises doivent s'adapter rapidement à cet environnement instable, d'où une demande qui ne cesse d'évoluer elle aussi. De surcroît, l'investissement dans les compétences est un investissement qui prend du temps. C'est pourquoi la probabilité de pénuries de compétences augmente dans ces économies à forte croissance.

Les pénuries de compétences touchent particulièrement les pays d'Amérique latine et la région MENA (Moyen-Orient et Afrique du Nord). Il est difficile de les mesurer car les employeurs ne font état que de leurs difficultés à pourvoir des postes, étant donné les conditions de travail (salaires, mais aussi temps de travail, avantages non salariaux et modalités de travail). Le graphique 5.8 présente une bonne illustration des pénuries de compétences dans le monde. En effet, il indique la proportion d'entreprises pour lesquelles l'inadéquation de la formation de la main-d'œuvre constitue un obstacle majeur. On constate que toutes les régions du monde, à l'exception de l'Asie du Sud (14,3 %), souffrent

### Graphique 5.8. Proportion d'entreprises considérant l'inadéquation de la formation de la main-d'œuvre comme un obstacle majeur, 2010

En pourcentage du nombre total d'entreprises par région



Note : L'indicateur mesure la proportion d'entreprises, dans chaque région, qui considère l'inadéquation de la formation de la main-d'œuvre comme un obstacle majeur. Le calcul de cet indicateur repose sur l'évaluation d'un obstacle susceptible d'entraver les activités actuelles de l'entreprise.

Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2012a), *World Bank Enterprise Survey*, Banque mondiale, Washington, DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960044>

davantage de pénuries de compétences que les pays de l'OCDE à revenu élevé (14.4 %). C'est particulièrement frappant dans la région Amérique latine/Caraïbes (35.8 %) et dans la région MENA (38.8 %), d'autant que ces régions pâtissent aussi d'excédents de compétences.

#### Les excédents de compétences

On observe des excédents de compétences dans les économies qui se caractérisent par une offre supérieure à la demande. Dans beaucoup de pays en développement, notamment d'Amérique latine et d'Afrique du Nord, le marché du travail n'a pas des capacités suffisantes pour absorber tout le stock de personnes très qualifiées, ce qui se traduit par des taux de chômage élevés. Le graphique 5.9 illustre la relation positive, non conforme aux attentes, entre le niveau d'études et le taux de chômage dans six pays de la région MENA en 2010. Les personnes les plus instruites sont également celles qui sont les plus touchées par le chômage. Cette situation témoigne de la surqualification d'un nombre croissant de jeunes dans des pays où la compétitivité des entreprises ne repose pas sur l'intensité du savoir, mais plutôt sur la faiblesse des coûts du travail (voir ci-dessous).

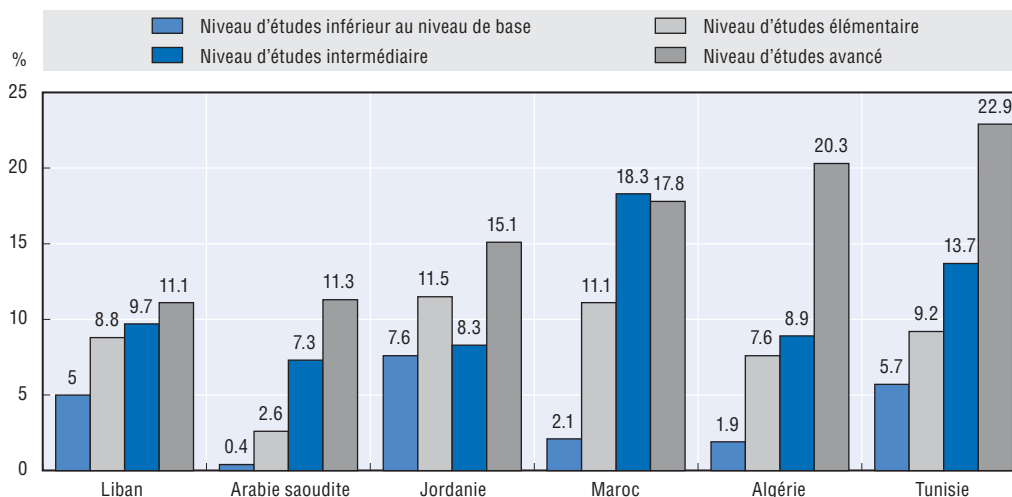
Pénuries et excédents de compétences ne sont toutefois pas incompatibles. Dans plusieurs pays de la région MENA, par exemple, on trouve une forte proportion d'entreprises qui considèrent l'inadéquation de la formation de la main-d'œuvre comme un obstacle majeur (graphique 5.8). Dans ces pays, le taux de chômage des plus instruits (graphique 5.9) est également très élevé. C'est ce qui explique en partie pourquoi, dans cette région, le mouvement révolutionnaire a été mené par les jeunes (Chevallier, 2011).

#### Les principaux déterminants de l'inadéquation des compétences


Dans nombre de pays en développement, l'offre de compétences ne répond pas aux besoins du marché du travail, notamment en raison d'un financement insuffisant. En effet, beaucoup de pays pauvres n'ont pas les moyens d'investir massivement dans l'éducation



Graphique 5.9. Taux de chômage par niveau d'études dans quelques pays de la région MENA, 2010



Source : Calculs des auteurs d'après BIT (2011a), *Statistical Update on Arab States and Territories on North African Countries*, Département de statistique de l'OIT, Organisation internationale du travail, Genève.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960063>

et la formation. Pour autant, il n'y a pas de lien direct entre le PIB par habitant et les efforts qu'un pays consacre à l'éducation. Le Burundi, les Comores et le Lesotho, trois des pays les plus pauvres du monde, se classent parmi les dix pays où, en proportion du PIB par habitant, les dépenses publiques d'éducation sont les plus élevées : respectivement 7.2 %, 7.6 % et 13 % (2008). C'est moins qu'à Cuba (14.1 %) mais comparable aux niveaux de l'investissement public au Danemark (7.7 %), en Islande et en Suisse (7.5 %). À l'inverse, cette proportion est très faible dans certains des pays les plus riches de la planète : 0.8 % dans les Émirats arabes unis, 2.1 % au Liechtenstein et 2.4 % au Qatar.

Des ressources plus abondantes et des taux d'inscription plus élevés ne sont pas toujours synonymes de qualité de l'éducation. De fait, on n'observe pas de corrélation significative entre les résultats obtenus par un pays aux tests PISA et l'investissement de ce pays dans l'éducation (OCDE, 2011a). Il est ainsi frappant de constater que les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont des objectifs quantitatifs (parvenir à l'éducation primaire universelle)<sup>6</sup>, mais qu'ils ne sont pas axés sur ce que les élèves apprennent réellement. Le taux d'absentéisme des enseignants est relativement élevé dans nombre de pays en développement, et particulièrement dans les zones rurales, et les mesures incitant les personnes qualifiées à enseigner sont le plus souvent insuffisantes, ce qui nuit à la qualité de l'éducation, non seulement dans le secteur public mais aussi dans le secteur privé (Banerjee et Duflo, 2011).

Le coût relatif des compétences pèse également sur l'offre. Certaines compétences sont plus coûteuses à acquérir que d'autres. En général, les coûts fixes sont nettement plus élevés pour les formations technologiques et scientifiques que pour les études en sciences sociales, et requièrent par conséquent davantage de moyens financiers. Il faudrait donc fixer des frais de scolarité plus élevés pour les filières technologiques et scientifiques. Cependant, pour les étudiants, le retour sur investissement, mesuré par la prime de rémunération sur le marché du travail, ne justifie pas toujours un surcroît de dépenses. Si l'État ne propose pas directement ces formations, ou s'il ne les subventionne pas, soit les établissements d'enseignement préféreront mettre en place des cursus moins onéreux,

tels que les sciences sociales, les lettres et le droit, soit ils demanderont des frais de scolarité supérieurs à la moyenne. Dans les deux cas, il se peut que l'offre de compétences ne corresponde pas aux besoins du pays.

L'inadéquation des compétences est également due à un manque d'information et de transparence. Dans bien des cas, les élèves ou étudiants et leurs parents ne sont pas suffisamment informés sur les compétences requises sur le marché du travail. Ce peut être l'une des raisons pour lesquelles les formations professionnelles, par exemple, sont peu demandées dans beaucoup de pays en développement, alors même qu'elles permettent aux travailleurs d'accéder plus facilement à l'emploi, et aux entreprises de trouver une main-d'œuvre plus appropriée. De leur côté, les établissements d'enseignement ne proposent pas toujours des formations qui répondent aux besoins du marché du travail. Ce déséquilibre résulte souvent d'un manque de coopération entre établissements d'enseignement et employeurs. Les problèmes d'information expliquent aussi pourquoi la transition entre l'école et la vie active risque de prendre plus de temps que prévu. Ils se traduisent notamment par une faible mobilité interne, car il est souvent difficile, et parfois onéreux, de s'informer sur les conditions de travail dans d'autres régions du pays. Une infrastructure de mauvaise qualité, des coûts de transport élevés et des clivages religieux, linguistiques ou ethniques contribuent également à restreindre la mobilité géographique dans nombre de pays en développement.

Les problèmes de discrimination sur le marché du travail, en particulier à l'encontre des femmes, ont également pour effet d'accentuer le déséquilibre des compétences. Bien que leur taux d'inscription ait progressé à tous les niveaux d'enseignement au cours des dernières décennies, les filles restent désavantagées, en particulier en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. Les écarts entre pays sont en partie imputables à des normes sociales et à des traditions culturelles qui pèsent sur les choix éducatifs et empêchent les femmes d'avoir une vie professionnelle, indépendamment de leur capacité à entrer sur le marché du travail (OCDE, 2012c). C'est tout particulièrement le cas du mariage forcé, qui compromet fortement la scolarité des filles (OCDE, 2010b). En outre, hommes et femmes n'étudient pas les mêmes matières, surtout dans l'enseignement supérieur. Dans beaucoup de pays, le secteur de la santé est très féminisé, tandis que l'ingénierie et l'informatique restent des filières à dominante masculine (OCDE, 2012b). Ces décisions éducatives genrées ont un impact négatif sur l'offre de compétences et expliquent elles aussi le déséquilibre des compétences dans les pays en développement. De même, à cause de discriminations liées à l'origine ethnique ou sociale, des individus talentueux ne peuvent pas accéder à des emplois appropriés, ce qui a un coût social mais également en termes d'efficacité (OCDE, 2011a).

Le déséquilibre des compétences peut en outre être dû au manque d'adaptabilité et de formation de la main-d'œuvre. Même si les personnes qualifiées peuvent trouver un emploi correspondant à leurs compétences à un moment donné, cela ne signifie pas pour autant qu'elles ne rencontreront pas ultérieurement des difficultés. La demande de compétences évolue très rapidement, surtout dans un contexte d'intensification de la concurrence internationale et d'accélération du changement technologique. Si sa formation initiale est trop spécialisée, un travailleur risque de ne pas pouvoir s'adapter au nouvel environnement. Ainsi, Hanushek et al. (2011) montrent que la formation professionnelle contribue effectivement à l'acquisition de compétences qui facilitent la transition école-vie active, mais que ses effets à long terme sont plus incertains. D'après leur analyse comparative détaillée du travail sur l'ensemble du cycle de vie, dans différents

pays, les individus qui ont suivi une formation professionnelle entrent sur le marché du travail plus facilement au début de leur vie active, mais, à mesure qu'ils vieillissent, leur taux d'emploi décroît davantage que celui des individus qui ont fréquenté l'enseignement général. Cette situation peut s'expliquer par le manque de formation en cours d'emploi ou d'autres opportunités d'apprentissage à l'âge adulte.

Les employeurs ont aussi leur part de responsabilité dans le déséquilibre des compétences, car ils ne savent pas toujours comment optimiser l'utilisation du savoir et des compétences de la main-d'œuvre. Sur un marché rigide, où les travailleurs peinent à changer d'emploi, une mauvaise utilisation des compétences accroît leur insatisfaction, ce qui nuit à leur productivité. Mais même lorsque les institutions du marché du travail sont flexibles, cette situation se traduit par une forte rotation de la main-d'œuvre, ce qui affecte également la productivité des entreprises (OCDE, 2012a). Les compétences sont souvent mal utilisées dans les pays qui ont investi massivement dans l'éducation, et en particulier dans l'enseignement supérieur, mais qui restent à un niveau relativement bas de la chaîne de valeur (Fernandez-Stark et al., 2012). Nombre de pays en développement ne parviennent pas à diversifier leur économie, qui s'est spécialisée pour répondre aux besoins du marché mondial et qui repose sur des activités employant une main-d'œuvre peu qualifiée. Leur avantage comparatif réside non pas dans les qualifications mais dans le faible coût de cette main-d'œuvre. C'est le cas, par exemple, de la plupart des pays de la région MENA, où un grand nombre de travailleurs ont fait des études supérieures et où, dans le même temps, les plus instruits affichent un taux de chômage élevé (graphique 5.9).

### **Les effets délétères du déséquilibre des compétences**

Les pénuries de compétences ont un coût en termes de productivité du travail. Elles signifient que les entreprises ne peuvent pas recourir aux technologies et méthodes de travail les plus efficaces (OCDE, 2012a). De surcroît, elles provoquent des goulets d'étranglement, ce qui pose problème pour répondre à la demande intérieure et extérieure. Et ces pénuries mettent en péril le positionnement d'un pays sur les segments les plus élevés des chaînes de valeur mondiales, qui ont besoin d'une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée. Fernandez-Stark et al. (2012) mettent en évidence la rareté de l'offre de managers sur les chaînes de valeur mondiales. Or, le management influe sur la compétitivité des entreprises, à tous les niveaux de l'organisation ; dans de nombreuses industries, il joue un rôle essentiel dans la formation en cours d'emploi, de plus en plus répandue. Si elles sont efficaces, les pratiques de gestion peuvent exercer un impact significatif sur la productivité. La formation des cadres peut influencer sur la manière dont ils perçoivent les besoins des autres membres du personnel, sur le mode de développement des capacités organisationnelles et sur la façon dont les initiatives de gestion des ressources humaines sont intégrées dans la stratégie de l'entreprise. Quand les bons managers sont rares, les performances en pâtissent et les entreprises ont davantage de difficultés à répondre aux exigences des marchés mondiaux<sup>7</sup>.

Les excédents de compétences influent sur les conditions de travail et engendrent des pertes de capital humain : les travailleurs qualifiés risquent de ne pas trouver d'emploi. Les personnes qui ont fréquenté l'enseignement supérieur affichent un taux de chômage élevé, ce qui affecte leur capital humain et réduit leur probabilité de trouver un emploi correspondant à leur niveau d'études. De plus, les travailleurs qualifiés qui trouvent un emploi s'estiment généralement surqualifiés et se montrent peu motivés. En conséquence, le taux de rotation de la main-d'œuvre s'accroît, réduisant la productivité dans l'entreprise.

D'autre part, la surqualification qui n'aboutit pas à une rotation des effectifs entraîne des pertes de capital humain, car les compétences dont les travailleurs disposent mais qu'ils n'utilisent pas se déprécient.

Les excédents de compétences se traduisent par un gaspillage de compétences, car une partie ou la totalité des ressources mises en œuvre pour permettre l'acquisition de ces compétences est finalement déployée en pure perte. Ce gaspillage peut avoir un effet à long terme en dissuadant d'investir dans l'éducation. La suroffre d'ingénieurs diplômés en Colombie, au tournant du siècle dernier, en est un exemple. Dans ce pays, les universités privées s'étaient multipliées, produisant chaque année près de 20 000 diplômés, lesquels étaient localement peu demandés en raison du climat de violence et de l'instabilité politique dans leur pays, ainsi que de la lenteur de la croissance économique et du manque d'investissements dans l'infrastructure au niveau local. Par voie de conséquence, ces ingénieurs colombiens ont vu leur rémunération nettement baisser et, en 2008, ils étaient les plus mal payés d'Amérique latine. Pour compenser la faiblesse de la demande locale, les entreprises établies ont dû démarcher des clients à l'étranger et, d'après les estimations, 25 % des ingénieurs ont émigré pour chercher du travail dans d'autres pays (Fernandez-Stark et al., 2010).

Dans les pays en développement, le gaspillage de compétences est aggravé par la migration des travailleurs très qualifiés, qui quittent les pays à revenu faible pour s'installer dans les pays à revenu plus élevé. La fuite des cerveaux est un phénomène mondial : en moyenne, les taux d'émigration des personnes les plus instruites sont supérieurs à ceux du reste de la population, y compris dans les pays de l'OCDE (Widmaier et Dumont, 2011). Néanmoins, c'est dans les pays non membres de l'OCDE que ce phénomène est le plus frappant. Ainsi, en 2005-06, en Afrique subsaharienne, seulement 0.9 % de la population vivait dans un pays membre de l'OCDE, mais 13.2 % des personnes ayant fait des études supérieures avaient émigré. Haïti constitue un cas extrême : sur la même période, ce pays a vu partir 75.4 % de ses habitants les plus instruits. Plusieurs pays à revenu intermédiaire sont, eux aussi, particulièrement touchés. Ainsi, le taux d'émigration des personnes ayant un niveau d'études élevé atteint 4.2 % en Inde (0.4 % de la population), 7.9 % aux Philippines (4.4 % de la population) et 15.3 % au Maroc (9 % de la population). Cette émigration des travailleurs très qualifiés est à la fois l'un des symptômes et l'une des causes des difficultés économiques des pays en développement, et surtout des pays dont le développement industriel repose sur l'amélioration des compétences.

### Remédier au problème des compétences

Sur les marchés du travail, l'incapacité de nombreux pays en développement à mettre en place des compétences adéquates se traduit par des déséquilibres de plus grande ampleur et plus fréquents que dans la zone OCDE. En conséquence, les entreprises de ces pays peinent à trouver des travailleurs qualifiés, surtout lorsqu'elles cherchent à améliorer leur position sur le marché en progressant sur la chaîne de valeur. Dans le même temps, les jeunes diplômés sont fortement touchés par le chômage, si bien que l'émigration leur apparaît comme une solution attrayante. Étant donné que cette situation a un coût pour le pays, à la fois en termes de productivité du travail et de capital humain, et qu'elle résulte souvent d'un manque de coopération entre les principaux acteurs, des politiques de développement productif sont nécessaires pour remédier à ce problème de compétences. Même si les besoins diffèrent d'un pays à l'autre, les bonnes pratiques permettent

de mieux comprendre quelles sont les principales composantes d'une politique d'amélioration des compétences dans les pays en développement. Pour que cette politique soit efficace, il faut en particulier renforcer la coordination sur le marché des compétences.

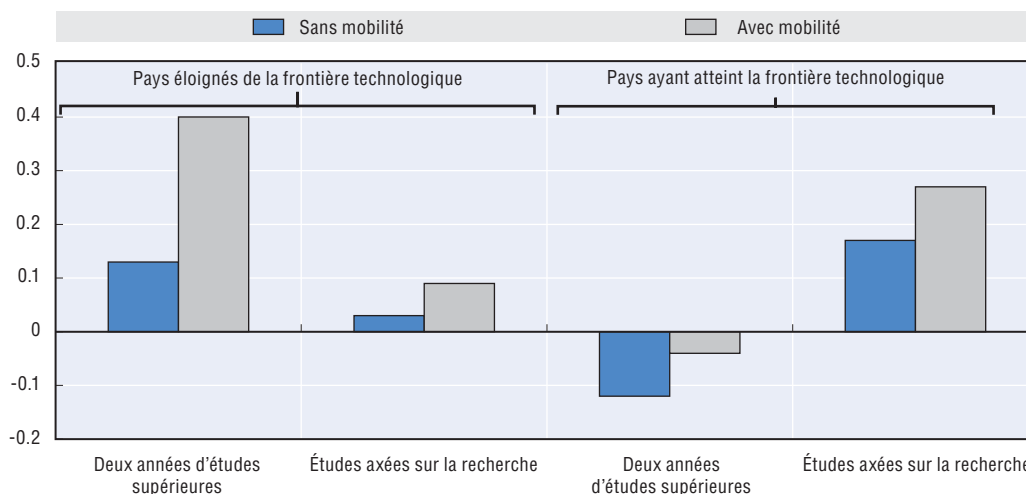
### **Les facteurs à prendre en compte pour élaborer une politique d'amélioration des compétences**

Les compétences jouent un rôle central dans les stratégies de développement productif. Beaucoup de pays en développement ont déjà adopté des réformes stratégiques pour permettre des améliorations à la fois qualitatives et quantitatives ainsi que pour réduire les déséquilibres sur le marché des compétences. Cependant, une réforme qui a produit de bons résultats dans un pays n'est pas forcément applicable ailleurs. Lorsque les autorités d'un pays élaborent une politique d'amélioration des compétences, elles doivent prendre en compte plusieurs facteurs : i) la distance par rapport à la frontière technologique ; ii) la complexité des besoins et de l'organisation industrielle ; iii) les besoins actuels et futurs ; et iv) les besoins privés et sociaux.

### **Distance par rapport à la frontière technologique**

Les économies en convergence suivent un modèle de développement reposant sur l'imitation, qui ne nécessite pas le même volume d'investissements dans un haut niveau d'éducation et de formation. En revanche, les pays proches de la frontière technologique doivent innover, et donc investir massivement dans l'enseignement supérieur (Aghion et al., 2005). C'est pourquoi les politiques d'amélioration des compétences doivent reposer sur un bon équilibre entre l'investissement dans les compétences et les besoins technologiques du pays. Si ce n'est pas le cas, les dépenses d'éducation risquent de ne pas être appropriées et d'aboutir à un gaspillage de ressources. Le graphique 5.10 illustre les effets à long terme de ces dépenses sur la croissance dans les 50 États des États-Unis, en fonction de la distance par rapport à la frontière technologique. Les rendements des dépenses d'éducation sont plus élevés lorsque les États éloignés de la frontière

Graphique 5.10. **Effets des dépenses d'éducation (1 000 USD par habitant) sur la croissance à long terme, États-Unis**



Source : Acemoglu, D., P. Aghion et F. Zilibotti (2006), « Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth », *Journal of the European Economic Association*, vol. 4(1), MIT Press, pp. 37-74.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960082>

technologique investissent dans l'enseignement technique et lorsque les États qui ont atteint la frontière technologique investissent dans l'enseignement axé sur la recherche (Acemoglu et al., 2006). C'est ce que l'on constate dans le cas des États-Unis, mais on peut aussi en tirer des leçons importantes pour les pays en développement.

### ***Complexité des besoins et de l'organisation industrielle***

Les investissements dans les compétences n'ont pas tous les mêmes effets en termes de durée, de coût et de complexité. Dans certains cas, les entreprises peuvent avoir besoin d'une main-d'œuvre possédant certaines compétences qui peuvent être acquises rapidement et à un coût relativement faible. Ainsi, en Inde, la société Infosys a créé son propre campus pour former son personnel aux compétences dont elle a besoin. Dans d'autres cas, l'acquisition de compétences spécifiques prend davantage de temps, mais la formation requise est relativement simple. Par exemple, si une entreprise a besoin de cadres parlant des langues étrangères et que le marché de la formation linguistique n'est pas adapté à ses besoins, elle peut mettre en place des cours sur mesure, en partenariat avec des organismes de formation. Cependant, l'amélioration des compétences est parfois un processus long et complexe, qui peut nécessiter des études de troisième cycle universitaire. L'ensemble du système d'enseignement est alors mis à contribution et un dialogue plus poussé doit s'engager entre les entreprises et les établissements d'enseignement.

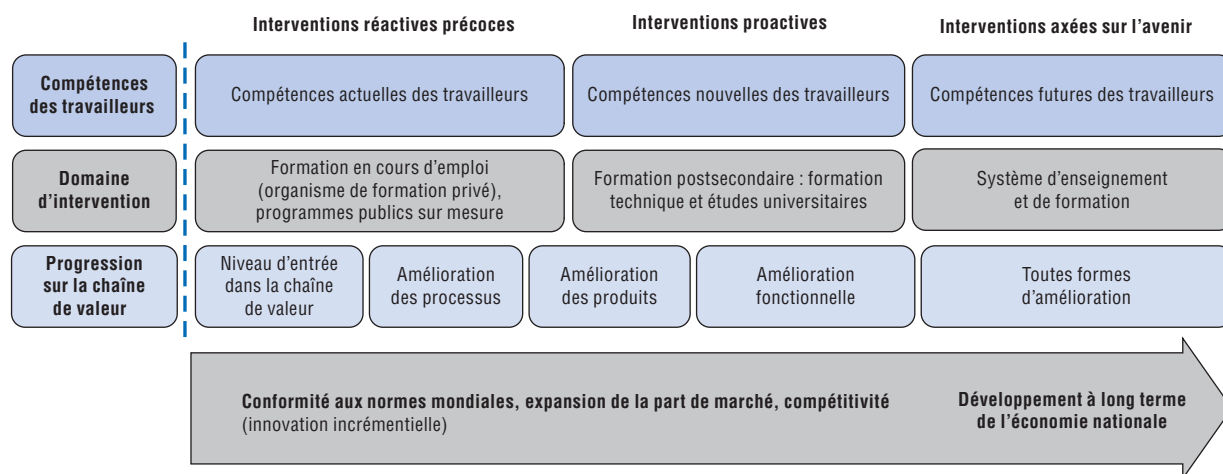
L'organisation industrielle du pays entre également en ligne de compte lors de l'élaboration d'une politique d'amélioration des compétences. Dans les secteurs où l'activité est très concentrée, les entreprises existantes peuvent absorber les coûts de la mise en place de nouveaux programmes de formation. Si un secteur compte peu d'entreprises, les travailleurs seront moins susceptibles de changer d'entreprise lorsqu'ils auront été formés. En revanche, les secteurs plus fragmentés, qui se composent principalement de petites et moyennes entreprises (PME) et qui ne sont pas intégrés aux chaînes de valeur mondiales, supportent des coûts de coordination élevés, ce qui impose à l'État d'intervenir davantage.

### ***Besoins actuels et besoins futurs***


La difficulté à prévoir les besoins futurs de l'économie est l'un des principaux problèmes qui se posent lorsqu'il s'agit d'élaborer une politique d'amélioration des compétences. L'accumulation de compétences prend du temps et nombre de pays en développement ont déjà du mal à instaurer un système d'enseignement qui permettra de bien former les futurs travailleurs, mais il est quasiment impossible d'anticiper les besoins futurs de l'économie, tout particulièrement dans un monde en mutation permanente. Comme l'expliquent Creticos et al. (2009), « il est difficile d'anticiper la capacité d'absorption car certains emplois n'existent pas encore étant donné que les entreprises qui les créeront n'existent pas encore. »

Dans les pays en développement, les politiques d'amélioration des compétences devraient cibler trois grands types d'interventions (Fernandez-Stark et al., 2012), ainsi que l'illustre le graphique 5.11.

- Les interventions réactives précoces, qui consistent en des mesures destinées à atténuer les répercussions négatives immédiates des écarts de qualifications. Elles ont essentiellement pour objectif de faire correspondre les compétences existantes aux besoins actuels de l'économie. À cette fin, il est nécessaire, en particulier, d'évaluer la place du pays au sein de la chaîne de valeur mondiale et d'identifier les compétences qui sont cruciales pour permettre à ce pays de respecter les normes internationales,

Graphique 5.11. **Typologie des politiques de développement des compétences**

Source : Fernandez-Stark, K., P. Bamber et G. Gereffi (2012), « Upgrading in Global Value Chains: Addressing the Skills Challenge in Developing Countries », document de référence, Centre de développement de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960101>

d'accroître sa part de marché et de rester compétitif. Les interventions réactives précoces s'avèrent plus efficaces quand le secteur privé participe directement au processus de formation et quand l'État est principalement un facilitateur.

- Les interventions proactives, qui visent à préparer la main-d'œuvre à la progression de l'économie sur la chaîne de valeur mondiale. Il convient pour cela d'évaluer les trajectoires possibles, mais aussi de définir le profil des postes clés aux niveaux suivants de la chaîne de valeur. Les interventions actives doivent soutenir la croissance, accroître la compétitivité et promouvoir l'innovation. Dans les pays en développement, les compétences des travailleurs se situent généralement sur les segments intermédiaires de la chaîne de valeur et requièrent des aptitudes techniques. Il faut s'attacher à créer d'excellents établissements d'enseignement technique, qui permettront l'acquisition des compétences requises, ainsi qu'à mettre en place des structures consultatives locales, privées et publiques, dans lesquelles l'État, le secteur privé et les établissements d'enseignement travailleront ensemble.
- Les interventions axées sur l'avenir, qui se concentrent sur les besoins à long terme de l'économie. Il s'agit essentiellement de produire des individus « évolutifs », qui possèdent de solides compétences de base et qui peuvent s'intégrer dans des secteurs mondiaux dynamiques. Ce sont ces interventions qui guideront le développement économique national soutenu par une main-d'œuvre disposant de solides capacités. Ces interventions nécessitent d'améliorer les compétences des travailleurs dès le plus jeune âge, c'est-à-dire de l'école primaire à l'enseignement supérieur, en passant par l'enseignement secondaire et l'enseignement technique.

### **Besoins privés et besoins sociaux**

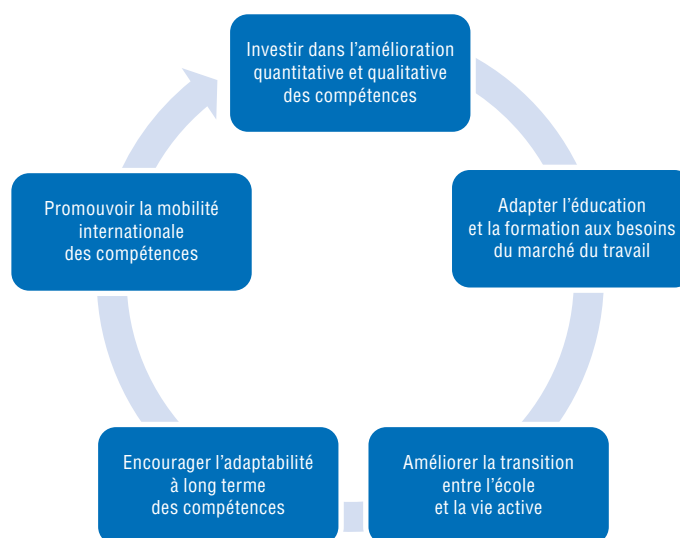
Outre le fait qu'il est quasiment impossible d'anticiper les besoins futurs, une stratégie d'amélioration des compétences qui ne se concentre que sur les besoins privés risque d'avoir un coût élevé pour la société. Bien qu'il soit fondamental que leur économie dispose des compétences adéquates, les pays en développement doivent aussi prendre en compte les besoins sociaux. En général, le secteur privé demande peu de diplômés en philosophie

ou en littérature. Pourtant, ces compétences sont nécessaires dans une société. C'est également le cas pour les secteurs de la santé et de l'éducation, que les stratégies de développement productif négligent le plus souvent. Une société qui ne valorise pas ses professionnels de la santé et ses enseignants risque de subir de graves pertes de capital humain. Il est quelque peu paradoxal que les pays qui souhaitent se doter d'une main-d'œuvre qualifiée n'investissent pas davantage dans les enseignants, en proposant une rémunération en rapport avec le rôle qu'ils jouent dans la société.

### **Politiques d'amélioration des compétences au service d'un développement productif : les bonnes pratiques**

Les pays en développement doivent repenser leurs stratégies d'amélioration des compétences et adopter un programme d'action énonçant cinq grandes priorités (graphique 5.12) : i) investir dans l'amélioration quantitative et qualitative des compétences ; ii) adapter l'éducation et la formation aux besoins du marché du travail ; iii) améliorer la transition entre l'école et la vie active ; iv) encourager l'adaptabilité à long terme des compétences ; et v) promouvoir la mobilité internationale des compétences.

Graphique 5.12. **Priorités des politiques de développement des compétences**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960120>

### **Investir dans l'amélioration quantitative et qualitative des compétences**

Les politiques d'amélioration des compétences ont pour priorité première d'améliorer les compétences non seulement davantage sur le plan quantitatif, mais également sur le plan qualitatif. À cette fin, nombre de pays en développement ont investi massivement dans l'éducation au cours des dernières décennies. L'enseignement public est largement répandu dans la plupart de ces pays, et, en réduisant son coût, beaucoup de programmes sociaux ont permis d'accroître le nombre d'élèves. C'est tout particulièrement le cas des « transferts monétaires conditionnels » qui, s'inspirant du programme *Progres*a (rebaptisé entre-temps *Oportunidades*)<sup>8</sup>, mis en place par le Mexique, ont contribué à la scolarisation d'une forte proportion d'enfants pauvres dans les pays en développement. En outre, bon nombre de ces pays s'emploient à réduire l'absentéisme des enseignants, principalement en combinant des contrôles et des mesures incitatives (Karlan et Appel, 2011).



Davantage de ressources, des taux de scolarisation plus élevés et moins d'absentéisme à la fois parmi les élèves et les enseignants, sont des conditions nécessaires mais non suffisantes pour constituer un solide socle de compétences. La qualité de l'éducation, à commencer par l'éducation universelle de base, est essentielle. Un petit nombre d'élèves par classe et des enseignants très qualifiés (et bien payés) contribuent de manière significative à l'amélioration des résultats scolaires (Banerjee et Duflo, 2011 ; PNUD, 2001). L'État peut, lui aussi, jouer un rôle important en veillant à la qualité de la formation via l'accréditation des universités et des établissements d'enseignement technique, sans réduire la flexibilité nécessaire qui permet de réviser les programmes en fonction des besoins du marché du travail.

La formation des enseignants qui travailleront dans les centres de formation technique ou les universités est importante, et même capitale, pour la formation de nouveaux techniciens et spécialistes. Une formation de haut niveau requiert généralement un grand volume de ressources publiques, ce qui induit un coût d'opportunité élevé dans les pays en développement. Par conséquent, il devient d'autant plus nécessaire de déterminer précisément quelles composantes doivent être renforcées. De même, il est impératif que les processus de sélection reposent sur des critères académiques et professionnels et qu'ils soient définis en toute transparence. En outre, afin d'obtenir un retour sur investissement, il faut mettre en place un ensemble de conditions garantissant que les chercheurs dont la formation a été financée reviendront dans leur pays d'origine pour y participer à des activités à forte valeur.

La certification des compétences réduit les coûts de transaction liés au recrutement et à la sélection, et, dès lors qu'ils ont obtenu une certification, les travailleurs qualifiés peuvent accroître le niveau et la portabilité de leurs compétences, ce qui facilite la mobilité de la main-d'œuvre (Gereffi et al., 2011). On encourage aussi la mise en place d'un marché du travail concurrentiel, qui repose sur le niveau de compétences plutôt que sur des contacts ou sur la manière dont les qualifications sont perçues. Les systèmes de certification sont plus efficaces quand les pouvoirs publics interagissent avec les associations professionnelles et les établissements d'enseignement. Les résultats sont particulièrement probants lorsque les qualifications à ce qui est demandé au niveau international.

Les programmes de coopération peuvent contribuer à améliorer la qualité des compétences. Ainsi, en France, dans le cadre du partenariat avec la Tunisie, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) mène un projet visant à accroître le niveau de qualifications, les compétences et les performances techniques de plus de 1 500 formateurs et consultants tunisiens dans les secteurs prioritaires. Depuis 2009, plus de 50 sessions de formation ont été organisées et les participants ont reçu une formation spéciale dans des entreprises françaises sélectionnées par l'AFPA. Après avoir été évalués, ils ont obtenu une certification officielle.

Une autre stratégie d'investissement dans l'amélioration quantitative et qualitative des compétences consiste à attirer l'IDE (encadré 5.4). Les pays sont en quête de nouvelles formes d'IDE offrant des opportunités d'apprentissage. Si l'on veut attirer l'investissement dans les segments intermédiaire et supérieur de la production, il ne faut pas se contenter de proposer aux entreprises des incitations fiscales. Les qualifications et les compétences sont cruciales. Les pays doivent procurer des ressources humaines correspondant quantitativement et qualitativement aux attentes des entreprises.

#### Encadré 5.4. **Attirer l'investissement étranger pour faciliter la montée en gamme industrielle**

Les politiques destinées à attirer l'investissement pour améliorer les compétences sont déployées à trois niveaux différents. Au premier niveau, ces politiques visent à constituer une main-d'œuvre de base, qui possède les compétences nécessaires pour opérer et produire dans le segment de la chaîne de valeur mondiale vers lequel le pays souhaite attirer l'investissement. Pour atteindre cet objectif, il faut en général renforcer l'offre de formation dans le secteur où ces compétences sont demandées. Ce type de politique induit un certain risque en ce qui concerne le choix du calendrier de formation. On peut atténuer ce risque en procédant à des analyses rigoureuses, en mettant en œuvre des programmes de formation de grande ampleur et flexibles et en surveillant en permanence le degré d'absorption de la main-d'œuvre par les entreprises ciblées.

Au deuxième niveau, il s'agit de se concentrer sur la mise en place des compétences spécifiques dont les entreprises cibles ont besoin, le plus souvent via la formation en cours d'emploi ou des programmes de formation interne. En général, l'État s'efforce d'attirer l'investissement par des aides financières qui couvrent une partie des coûts de formation au sein des entreprises, ce qui stimule la création d'entreprises, et donc la création d'emplois, dans le pays. De plus, une telle approche permet d'adapter les compétences de la main-d'œuvre locale aux besoins des entreprises.

Le Maroc est un bon exemple de renforcement des capacités dans le secteur automobile. En mars 2011, un centre de formation des professionnels de ce secteur (le Centre de Formation aux Métiers de l'Automobile, Tanger Méditerranée, CFMA/TM) a été inauguré à Tanger. Sa mise en place s'inscrit dans le cadre de la politique industrielle nationale (Pacte national pour l'émergence industrielle) qui prévoit de créer 220 000 emplois dans six secteurs stratégiques, dont 70 000 dans l'industrie automobile entre 2009 et 2015.

Au troisième niveau, l'objectif est de faire passer les activités de production du pays à un degré supérieur, par exemple grâce à une montée en gamme et à l'accroissement de l'efficacité des systèmes de production ou à une progression sur la chaîne de valeur mondiale qui nécessite des compétences plus sophistiquées ou supplémentaires. À ce stade, il importe également d'augmenter le nombre d'entreprises nationales qui auront des liens avec le nouveau secteur, soit en tant que fournisseurs de multinationales soit en tant que concurrents. Les compétences requises doivent être définies d'après les stratégies des entreprises concernées et coordonnées via la participation active des établissements d'enseignement (universités et/ou centres de formation technique).

Au Costa Rica, par exemple, l'État a récemment agréé deux cursus de formation de troisième cycle universitaire (doctorat), l'un en génie logiciel, à l'Institut technologique supérieur (ITCR), l'autre en science informatique, à l'Université du Costa Rica (UCR), afin de répondre au besoin croissant de formations plus technologiques. À ce stade, la politique publique a pour rôle d'aider à définir les compétences et les besoins en encourageant le dialogue entre les parties prenantes, en élaborant des outils de diagnostic et, dans la mesure du possible, en facilitant, par des aides financières ou par d'autres formes de soutien politique, la mise en place de programmes de formation dans les établissements d'enseignement.

À mesure que les multinationales délocalisent vers les pays en développement les processus de production sophistiqués, les politiques d'amélioration des compétences sont de plus en plus importantes pour attirer l'investissement. Cette attractivité dépend toujours plus du savoir local, notamment des qualifications de la main-d'œuvre, de la proximité des marchés émergents et des informations sur les tendances de la consommation dans les pays où la demande intérieure est en hausse.

### ***Adapter l'enseignement aux besoins du marché du travail***

Parallèlement à la mise en œuvre de stratégies de développement productif, il est crucial que le volume et la qualité des formations s'accroissent. Des capacités scientifiques et technologiques sont nécessaires pour soutenir la montée en gamme de la structure de production nationale et pour améliorer les interactions avec les partenaires étrangers. Afin de faire mieux correspondre l'offre éducative et les besoins du marché du travail, il convient de promouvoir certaines filières d'études, telles que l'ingénierie, la science et la technologie. Des pays comme la Corée et Singapour ont su réorienter leurs systèmes éducatifs pour répondre aux besoins du marché du travail, notamment en élaborant des cursus de formation supérieure axés sur la technologie (PNUD, 2001).

La formation professionnelle doit aussi être une priorité des politiques d'amélioration des compétences dans les pays en développement. Ainsi, la Chine a élaboré une stratégie pour promouvoir auprès des élèves l'enseignement et la formation techniques et professionnels (EFTP), ainsi qu'un programme de formation avant emploi. L'État aide financièrement les enfants de familles pauvres. Dans la province du Guangdong, par exemple, les autorités locales versent un montant annuel de 1 500 CNY (renminbis), soit environ 184 EUR (240 USD) aux prix de mars 2013, pour couvrir les deux premières années d'études. La troisième année, les élèves sont rémunérés par les entreprises qui participent à leur formation. En fonction du niveau de développement économique local, ils peuvent bénéficier d'aides plus substantielles si les autorités locales décident de leur en accorder. De plus, le programme de formation des jeunes avant emploi permet aux 15-19 ans qui ont quitté l'école d'acquérir des compétences interpersonnelles, notamment des capacités de leadership, d'autodiscipline et de constitution d'équipes, des connaissances de base en informatique et des compétences professionnelles. Afin d'élargir les opportunités d'emploi, ce programme est couplé à une formation en cours d'emploi subventionnée. Les employeurs reçoivent des subventions pour nommer des mentors qui encadreront ces apprentis.

Les associations professionnelles représentent un large éventail d'entreprises et peuvent apporter des informations plus complètes que celles fournies par les entreprises opérant isolément, ce qui permet de constituer une main-d'œuvre adéquate (Fernandez-Stark et al., 2012). Elles participent activement au développement de la main-d'œuvre dans l'optique d'une montée en gamme de l'industrie. Elles ont notamment défini les profils et les compétences requis pour ces postes, créé des programmes de formation interne et constitué des partenariats avec des établissements d'enseignement pour élaborer des formations sur mesure et pour modifier les programmes existants qui sont proposés aux travailleurs déjà en activité et aux travailleurs potentiels. Lorsque les ressources de formation ne sont pas disponibles localement, ces associations travaillent en partenariat avec des universités étrangères pour accélérer le processus de développement des compétences. Ainsi, aux Philippines, l'association des prestataires de services délocalisés a travaillé avec *Harvard Business Publishing*<sup>9</sup> pour mettre sur pied un cursus de formation à la gestion qui combine un enseignement en ligne et des cours en salle de classe, afin d'améliorer les performances des superviseurs et des cadres.

### ***Améliorer la transition entre l'école et la vie active***

Les stages et l'apprentissage sont deux instruments qui facilitent l'intégration sur le marché du travail. La formation en cours d'emploi peut, elle aussi, améliorer l'employabilité des travailleurs qualifiés et réduire l'inadéquation des compétences. Ainsi, au Chili, le service national de formation et d'emploi est chargé de coordonner et de

### Encadré 5.5. **Promouvoir les qualifications et les compétences pour la création d'entreprises du savoir**

Une aide financière et un cadre de réglementation adéquat sont des conditions nécessaires pour la création d'entreprises du savoir. Cependant, ce sont les compétences entrepreneuriales et techniques qui jouent un rôle décisif dans le développement de ces *start-ups*. Ces compétences sont particulièrement importantes, non seulement pour la bonne gestion des jeunes entreprises, mais aussi pour l'établissement de relations avec d'autres acteurs du système d'innovation national. Les compétences entrepreneuriales s'acquièrent généralement via un processus d'apprentissage par la pratique. L'un des facteurs clés est l'expérience dans ce domaine, mais le secteur public peut contribuer de diverses manières à l'accumulation de ces capacités (OCDE, 2013).

Au Brésil, le bureau national pour l'apprentissage industriel (Senai) et le service d'appui aux microentreprises et aux petites entreprises (Sebrae) sont deux exemples de mécanismes qui aident à renforcer les qualifications et les compétences pour l'entrepreneuriat. Le second propose notamment un large éventail de cours, gratuits et subventionnés, sur la planification financière, la gestion de l'innovation et la gestion des ressources humaines. De même, en Colombie, les cours magistraux virtuels sur l'entrepreneuriat (*Cátedras de Pensamiento Empresarial*) organisés par l'institut national de formation (SENA) témoignent des efforts que l'État déploie pour encourager le développement des compétences. Cette initiative met à la disposition des entrepreneurs innovants une plateforme électronique gratuite qui leur donne accès à un ensemble de cours à distance, d'une durée moyenne de 40 heures. Ces cours se présentent sous la forme de différentes conférences qui traitent d'un thème particulier, depuis les techniques de programmation aux techniques de management, et mettent l'accent sur les actifs liés au savoir. En outre, la Banque nationale du commerce extérieur de Colombie (Bancoldex) a récemment mis en place le programme *iNNpalsa Colombia* qui favorise la création d'entreprises du savoir grâce à des mesures d'accompagnement globales allant d'aides au développement des compétences à un soutien financier (OCDE, 2013).

Le secteur privé contribue de plus en plus au développement des compétences dans ce domaine. Les business angels ne sont plus seulement des apporteurs de capitaux, mais deviennent une source de savoir et de réseaux de contacts utiles pour les nouveaux entrepreneurs. De plus, la coopération entre entreprises pour le partage du savoir et des compétences s'accroît, surtout parmi les *start-ups* innovantes. Au Brésil, Campinas, l'association des *start-ups*, constitue un bon exemple de structure qui crée un espace pour un partage du savoir permettant de trouver des solutions collectives à certains problèmes (voir chapitre 4). Pour promouvoir les qualifications et les compétences qui encourageront la création d'entreprises et l'entrepreneuriat innovant, il est donc nécessaire d'agir sur de multiples fronts, en mobilisant non seulement les secteurs public et privé pour la mise en œuvre de mesures directes ciblées, mais également les entrepreneurs eux-mêmes et leur capacité à partager et absorber le savoir.

déployer un programme destiné à accroître les opportunités d'emploi des jeunes issus de familles pauvres. Des entreprises tutrices apportent leur expérience et veillent à ce que la formation puisse être facilement adaptée aux besoins du marché du travail local.

L'État doit jouer un rôle essentiel en facilitant l'accès à l'information sur le marché du travail, ce qui permet de faire coïncider l'offre et la demande pour différents profils de postes (Fernandez-Stark et al., 2012). Il peut notamment publier des informations actualisées sur les emplois demandés dans chaque secteur, sur les compétences nécessaires et sur les rémunérations. La collecte de ces données et leur diffusion auprès

des décideurs peut permettre à la fois aux personnes souhaitant se former et à celles qui travaillent déjà de prendre de meilleures décisions pour leur vie professionnelle, et *in fine* d'améliorer l'efficacité du marché du travail.

Une bonne transition entre l'école et la vie active nécessite aussi de promouvoir des programmes de formation professionnelle qui visent à réduire les discriminations à l'égard des femmes et qui tiennent compte du contexte local (OCDE, 2012f). Par exemple, l'Initiative pour les adolescentes (*Adolescent Girls Initiative, AGI*), lancée par la Banque mondiale, est actuellement déployée dans sept pays : Afghanistan, Jordanie, Laos, Libéria, Népal, Rwanda et Soudan du Sud. L'AGI vise à lutter contre les stéréotypes sexistes en incitant les jeunes femmes à exercer des métiers traditionnellement masculins : électricien, maçon ou technicien en téléphonie mobile, par exemple (OCDE, 2012f).

La perspective de créer de nombreux emplois, les effets d'entraînement potentiels et l'intensification de la concurrence d'autres pays encouragent l'État à financer l'éducation et la formation dans plusieurs secteurs mondialisés. En encourageant les travailleurs et les entreprises à investir dans le développement de leurs propres compétences, les dépenses publiques ont un effet important à la fois sur les individus (en termes d'opportunités professionnelles) et sur le secteur privé (gains de productivité). Ce financement public permet d'accroître la productivité de la main-d'œuvre, ce qui génère une plus forte valeur ajoutée dans l'économie locale et attire l'IDE qui contribue au développement économique. Les bourses d'études versées par l'État et les incitations fiscales à la formation apparaissent comme deux instruments essentiels. Ces bourses d'études servent à financer des formations spécifiques de courte durée, par exemple pour apprendre l'anglais, ou la poursuite des études de jeunes professionnels à l'étranger (études supérieures ou stages dans un secteur clé).

L'État doit adopter une attitude volontariste pour promouvoir le développement de la main-d'œuvre. C'est le cas, par exemple, aux Philippines, où les autorités ont cherché à réduire le sous-emploi et le chômage tout en exploitant les opportunités d'accroissement des revenus via la montée en gamme du secteur des services délocalisés (Fernandez-Stark et al., 2012). En 2008, l'État a octroyé environ 40 000 bourses d'études dans le cadre du programme de formation pour l'emploi PGMA (*President Gloria Macapagal-Arroyo*). Parmi les personnes invitées à déposer un dossier de candidature, on trouvait de récents diplômés de l'enseignement supérieur, des salariés désireux de se réorienter professionnellement, des personnes sous-employées ou au chômage. Ces bourses sont versées sans condition de ressources (c'est-à-dire indépendamment de la situation financière du bénéficiaire). Plus de 30 000 personnes ont pu suivre une formation grâce à ce programme, et 67 % d'entre elles travaillent aujourd'hui dans le secteur des services délocalisés (BPAP, 2009). En 2009, le PGMA a été élargi afin de faciliter l'emploi des personnes « quasiment embauchées »<sup>10</sup>. Selon l'association des industries manufacturières philippines (BPAP), 75 % de ces personnes trouvent ultérieurement du travail dans ce secteur. Par ailleurs, les pouvoirs publics soutiennent financièrement l'initiative que le secteur privé a lancée pour évaluer les compétences au niveau national et qui permettra de constituer une base de données des recrues potentielles pour ces industries.

### **Favoriser l'adaptabilité à long terme des compétences**

Une bonne éducation de base est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour que les travailleurs s'adaptent au changement. Il faut aussi investir dans les compétences « sociales » (*soft skills*). Si les salariés ne savent pas communiquer et travailler en équipe, ils risquent d'être peu productifs et de ne pas pouvoir accroître leurs compétences. À

l'intérieur des chaînes de valeur mondiales, les employeurs préfèrent embaucher des travailleurs possédant de solides compétences non techniques, telles que la capacité de leadership ou la capacité à travailler en équipe, à gérer les conflits et à communiquer. Ces travailleurs sont mieux préparés à apprendre de nouvelles tâches, à assimiler et traiter de nouvelles informations et à répondre aux exigences croissantes des chaînes de valeur. Fernandez-Stark et al. (2012) montrent que, dans beaucoup de pays en développement, on demande de plus en plus aux travailleurs d'améliorer leurs compétences interpersonnelles et leur capacité à s'adapter aux mutations de l'économie mondiale. Les entreprises ont ainsi commencé à privilégier ce type de compétences par rapport à la formation technique, et recrutent dans un large éventail de disciplines enseignées à l'université. De surcroît, l'apprentissage tout au long de la vie permet aux travailleurs de s'adapter aux nouveaux besoins de compétences qui accompagnent le changement technologique et l'évolution des schémas d'emploi. Pour rester compétitives, les entreprises privées doivent par conséquent investir dans la formation des ressources humaines. De son côté, l'État peut créer, parfois en partenariat avec le secteur privé, des centres de formation aux nouvelles compétences et technologies demandées. Il peut également encourager la formation des adultes grâce à des incitations fiscales ou à des aides publiques complémentaires.

De nouvelles compétences sont requises à mesure que les transformations de l'environnement influent sur les tendances de l'emploi. Un environnement naturel sain est fondamental pour la croissance économique et pour le bien-être humain (OCDE, 2012g). Il faut donc élaborer des stratégies de développement des compétences qui soient en phase avec ces transformations de l'environnement (voir encadré 5.6).

### ***Promouvoir la mobilité internationale des compétences***

Les migrations internationales peuvent jouer un rôle important dans le processus d'amélioration des compétences, à la fois dans les pays de destination et dans les pays d'origine. Les économies du Sud en expansion rapide sont devenues de grands pôles d'attraction pour les travailleurs étrangers, et elles sont aujourd'hui de plus en plus nombreuses à être des pays d'immigration plutôt que des pays d'émigration (OCDE, 2011b). C'est le cas, par exemple, de l'Afrique du Sud et du Ghana en Afrique, de la Malaisie et de la Thaïlande en Asie, de l'Argentine et du Costa Rica en Amérique latine. Néanmoins, cette liste n'est pas exhaustive et devrait s'allonger en raison de la persistance de la crise économique et des freins administratifs à l'immigration dans la plupart des pays de l'OCDE. Les flux migratoires Sud-Sud viennent enrichir le stock de travailleurs qualifiés dans les pays confrontés à de graves pénuries de compétences. La mise à profit du savoir-faire international grâce à l'embauche de travailleurs étrangers qualifiés peut permettre de recruter à court terme les professionnels requis, tout en donnant aux établissements d'enseignement le temps d'élaborer des programmes qui répondront à la demande croissante de main-d'œuvre très qualifiée et expérimentée (Fernandez-Stark et al., 2012). C'est le cas, par exemple, dans plusieurs pays qui exportent depuis peu du pétrole, comme le Ghana et la Guinée équatoriale en Afrique ou la Colombie en Amérique latine. Ces pays ont bénéficié de l'expérience d'ingénieurs venant de pays qui produisent depuis longtemps du pétrole, tels que le Nigéria et le Venezuela.

Les économies en développement et émergentes peuvent aussi définir des politiques destinées à favoriser la « circulation des cerveaux ». Au lieu de lutter contre la fuite des cerveaux, ce qui est quasiment impossible, les pays d'origine devraient s'efforcer d'encourager le retour, temporaire ou permanent, des migrants très qualifiés, ainsi que

### Encadré 5.6. Des compétences vertes pour la croissance verte

L'environnement économique mondial repose de plus en plus sur le paradigme de la croissance verte et durable. On considère qu'une économie à faibles émissions de carbone et que des investissements plus écologiques dans tous les secteurs créeront des emplois et aboutiront à des mutations structurelles. Cette transition est axée sur les énergies renouvelables et sur les techniques d'éco-construction. La politique de décarbonisation qui est menée dans des pans entiers de l'industrie manufacturière, notamment dans les secteurs des transports, de l'énergie et de la construction, fera naître une forte demande de compétences nouvelles (BIS, 2010). Par exemple, le secteur automobile aura besoin d'un haut niveau de compétences pour produire des véhicules plus propres, tels que des véhicules hybrides, électriques ou fonctionnant à l'hydrogène. De nouveaux profils de compétences apparaîtront sur le marché du travail à mesure que l'on passera à des activités économiques énergétiquement plus efficaces et moins polluantes (BIT, 2011b).

Pour réussir cette transition, il faut définir des stratégies globales pour les nouvelles compétences vertes. Ces stratégies devraient s'attacher, premièrement, à mettre en place des compétences adéquates pour les nouveaux emplois verts et, deuxièmement, à accroître et « compléter » les compétences existantes. Avec l'émergence de nouveaux métiers, il est important de préparer les jeunes au marché du travail. Étant donné que ces nouveaux emplois nécessitent souvent un niveau de qualifications plus élevé, il faudrait concevoir des cours de formation et des programmes d'enseignement ad hoc. Néanmoins, les chercheurs soulignent que seules quelques compétences critiques pour la transition sont des compétences véritablement nouvelles. Le plus souvent, on donnera la priorité à l'écologisation des compétences existantes, de façon à permettre l'adoption des nouvelles technologies vertes.

Les nouveaux emplois qui résultent de la croissance de l'économie verte imposeront de compléter par des compétences vertes les compétences qui existent déjà (Martinez-Fernandez et al., 2010). Ainsi, les entreprises de bâtiment auront besoin d'une main-d'œuvre disposant des compétences traditionnellement requises dans ce secteur mais connaissant également les techniques d'éco-construction. Cette mutation des métiers sera plus fréquente aux niveaux de qualifications faible et intermédiaire. La plupart de ces compétences vertes complémentaires pourront être acquises grâce à des programmes de formation en cours d'emploi. Il convient d'encourager les travailleurs à se former pour accroître leurs capacités. Le relèvement du niveau de compétences et la requalification sont également nécessaires pour que l'encadrement puisse faire face aux changements et développer des capacités managériales davantage axées sur des considérations écologiques.

Pour que le développement des compétences vertes donne de bons résultats, des réponses cohérentes doivent être apportées à de nombreux niveaux : entreprises, secteurs d'activités, systèmes éducatifs et pouvoirs publics. Il est crucial que toutes les parties prenantes soient étroitement associées au processus et coopèrent entre elles. Par exemple, les syndicats et les associations d'employeurs peuvent participer au système d'éducation et de formation au travers de partenariats public-privé, de manière à répondre efficacement aux nouveaux besoins de compétences (BIT, 2011b). Il est important de sensibiliser aux questions écologiques à tous les niveaux du système d'enseignement et de formation et, par conséquent, de préparer les enseignants et formateurs pour qu'ils soient au fait de ces questions.

la participation des diasporas scientifiques à des réseaux ou projets de recherche transnationaux (Johnson et Regets, 1998). Certains pays sont parvenus à faire revenir des travailleurs qualifiés en adoptant des programmes d'aide au retour des étudiants, par exemple via l'octroi de prêts, plutôt que des aides, à ceux qui souhaitent étudier à l'étranger. Si un étudiant décide de rester à l'étranger à l'issue de ses études, il doit rembourser son prêt, et le pays d'origine ne perd pas son investissement financier. En revanche, si l'étudiant revient dans son pays d'origine, le prêt *ex ante* peut être transformé en aide *ex post*, ce qui encourage les retours (OCDE, 2007). Les pays d'origine peuvent également engager des réformes pour mieux reconnaître les diplômés étrangers et, dans certains cas, offrir des conditions d'emploi particulières, telles qu'un salaire plus élevé, aux personnes très qualifiées qui reviennent, surtout si les compétences acquises à l'étranger sont rares sur le marché du travail local. Le programme phare de la Chine, intitulé « 1 000 talents », en constitue un exemple. Il propose des postes de haut niveau à des universitaires chinois qui ont obtenu un doctorat à l'étranger. La rémunération de ces postes est jusqu'à 20 fois supérieure à la moyenne locale (Lum, 2012).

Les pays d'origine peuvent aussi mobiliser les diasporas, en particulier via les réseaux scientifiques (Kuznetsov et Sabel, 2006). Le retour définitif reste néanmoins difficile : nombre d'émigrants qualifiés hésitent à revenir à cause du manque de moyens financiers dans les universités et les centres de recherche, de la piètre qualité des services publics (de santé et d'éducation, entre autres) ou de la situation économique et politique dans leur pays d'origine. Il est donc parfois plus facile de promouvoir la circulation des cerveaux en encourageant les travailleurs qualifiés à revenir sur de courtes périodes pour prendre part à des activités de recherche ou de formation, avec, à la clé, des transferts de savoir qui produisent des externalités positives (OCDE, 2011b). On peut en effet inciter les expatriés très qualifiés à participer à des projets de recherche propices au développement du pays d'origine. Par exemple, un pays comme la Jordanie, qui est aux prises avec de graves problèmes d'alimentation en eau, a mis en place des programmes de coopération avec des universités étrangères, notamment aux États-Unis, afin que ses étudiants puissent se spécialiser dans le génie hydraulique. Même si ces ingénieurs décident *in fine* de ne pas revenir en Jordanie, leurs projets de recherche ciblés peuvent aider à améliorer la situation dans leur pays d'origine. Ainsi, les progrès rapides des télécommunications ont permis l'expansion de réseaux transnationaux, ce qui renforce les liens avec les membres de la communauté scientifique à l'étranger (Meyer, 2010). Grâce à leurs ressources humaines, mais aussi à leurs ressources financières, les diasporas peuvent également contribuer au transfert de technologies et de savoir (OCDE, 2012h). C'est en partie de cette façon que le secteur de l'édition de logiciels s'est développé en Inde et a permis à ce pays de devenir une référence dans des industries de haute technologie (Devane, 2006). Cependant, pour mobiliser les diasporas, il faut disposer d'un bon système d'information sur le lieu d'implantation, sur le savoir-faire et sur les aspirations des migrants qualifiés (OCDE-ministère français des Affaires étrangères, 2012).

Les pays de destination peuvent, eux aussi, promouvoir la circulation des cerveaux au moyen de programmes de coopération spécifiques, par exemple en accordant aux étudiants des pays en développement des aides conditionnées à leur retour dans leur pays d'origine (programme Fulbright aux États-Unis, par exemple) ou axées sur les compétences qui sont rares dans ces pays (telles que les compétences en agronomie et en génie hydraulique). Ces mesures freinent la fuite des cerveaux et font avancer le développement du pays d'origine. De même, des initiatives comme le programme Tokten (*Transfer of*



*Knowledge through Expatriate Nationals*, transfert de savoir grâce aux expatriés) permettent aux migrants qualifiés de revenir dans leur pays d'origine pendant plusieurs semaines ou plusieurs mois afin d'y mettre leurs compétences au service de la collectivité. Malgré des résultats modestes au regard du nombre de personnes mobilisées (OCDE-ministère français des Affaires étrangères, 2012), ce programme s'est révélé efficace et pourrait être élargi dans le cadre de programmes de coopération internationale<sup>11</sup>.

Par ailleurs, on pourrait favoriser une meilleure répartition régionale des compétences en encourageant la mobilité des étudiants et des travailleurs (OCDE, 2011b). La création de clusters académiques spécialisés ainsi que l'octroi de prêts ou d'aides financières aux étudiants pour qu'ils suivent des études dans d'autres pays de la région permettraient de compenser en partie le volume insuffisant des financements dont disposent les universités dans nombre des pays en développement. De surcroît, il faudrait réduire les freins à la mobilité des travailleurs entre pays en développement voisins, afin que la main-d'œuvre qualifiée puisse circuler plus aisément et répondre aux besoins du marché du travail dans les pays partenaires. Enfin, on pourrait promouvoir la coopération scientifique en développant des réseaux et des projets scientifiques régionaux qui font appel à des migrants très qualifiés.

### **Renforcer la coordination sur le marché des compétences**

La plupart des dispositifs performants que certains pays du monde ont mis en place reposent sur la coordination de l'action entre les principaux acteurs sur le marché des compétences. Si, dans les pays en développement, le déséquilibre des compétences est imputable à des facteurs très divers, une analyse approfondie montre que c'est le plus souvent à cause de ce manque de coordination entre les principaux acteurs, c'est-à-dire entre les autorités chargées de l'éducation, de la formation et de l'emploi, les établissements d'enseignement et les étudiants, les employeurs, les travailleurs et les demandeurs d'emploi. Les défauts de coordination expliquent en partie pourquoi les pays en développement ne parviennent pas à promouvoir les qualifications adéquates.

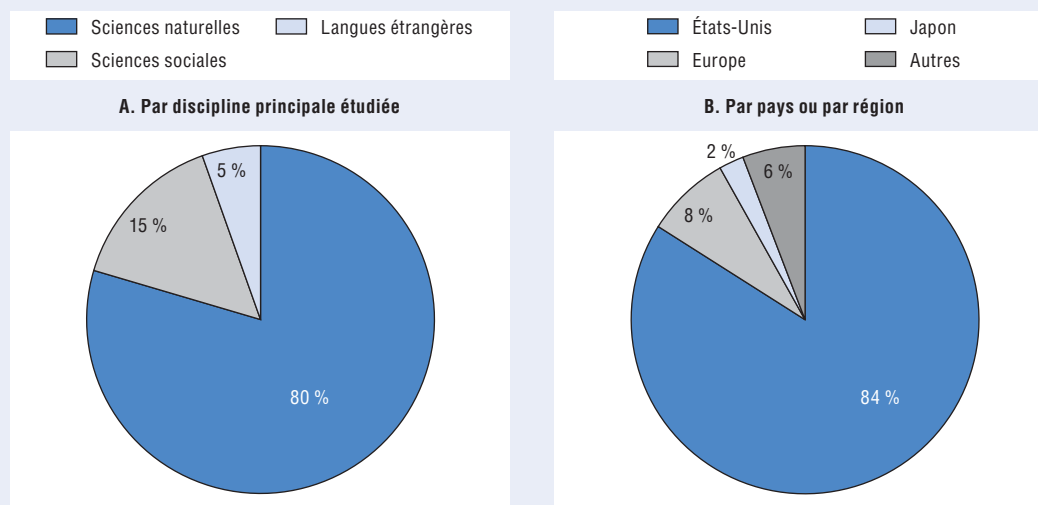
#### **Encadré 5.7. Corée : les stratégies de mobilisation de la main-d'œuvre qualifiée**

L'évolution de la structure industrielle nécessite un nombre croissant de travailleurs très qualifiés et l'introduction de la technologie la plus récente. Afin de répondre à ces besoins, la Corée a commencé après la guerre de Corée à envoyer des étudiants talentueux à l'étranger. Consciente de l'importance de la science et de la technologie durant cette guerre, elle a encouragé ces étudiants à s'expatrier pour acquérir des compétences plus sophistiquées. En 1954 et en 1955, plus de 2 000 Coréens sont ainsi partis étudier à l'étranger. Environ 10 % ont bénéficié de bourses d'études, et la plupart ont suivi une formation de scientifique et d'ingénieur. Étant aux prises avec de grandes difficultés dans l'après-guerre, c'est auprès d'organisations internationales que l'État a obtenu les fonds et les aides nécessaires. Certains des étudiants coréens sont revenus dans leur pays dans les années 60, où ils ont contribué au développement de la science et de la technologie.

En 1997, pour pouvoir continuer à introduire et à adopter les innovations scientifiques et technologiques venant d'autres pays, la Corée a lancé un programme de bourses pour les Coréens souhaitant faire leurs études à l'étranger. Il s'agissait principalement de constituer un vivier de chercheurs talentueux et de travailleurs très qualifiés. De 1977 à 1998, la Corée a ainsi attribué 1 600 bourses d'études. La plupart des étudiants (84 %) sont partis aux États-Unis, et 80 % des aides ont été versées à ceux qui étudiaient les sciences naturelles (STEPI, 2002).

## Encadré 5.7. Corée : les stratégies de mobilisation de la main-d'œuvre qualifiée (suite)

Graphique 5.13. Répartition des bourses d'études, 1977-98



Source : STEPI (2002), *Panorama des politiques relatives aux ressources humaines dans les disciplines scientifiques et technologiques*, Science and Technology Policy Institute, Séoul, Corée (en coréen).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960139>

Dans les années 60, la Corée a aussi cherché à développer des compétences scientifiques et technologiques nationales de haut niveau en lançant le plan quinquennal pour la science et la technologie, couplé au plan quinquennal de développement économique. Sur cette période, elle a créé le *Korea Institute of Science and Technology* (Kist) et le *Korea Advanced Institute of Science* (Kais). Ces deux instituts ont axé leurs efforts sur la recherche appliquée au service du développement industriel et sont rapidement devenus des centres d'excellence nationaux. De 1975 à 1981, ils ont produit 1 070 diplômés (titulaires d'un mastère ou d'un doctorat), soit plus de 30 % du nombre total de diplômés dans ce pays (STEPI, 2010).

À partir de 1968, ces institutions ont joué un rôle important dans le cadre d'un projet destiné à encourager le retour des expatriés qualifiés dans leur pays d'origine. Ce projet, financé par des fonds publics, mettait à la disposition de ces chercheurs des installations et équipements neufs, leur versait une rémunération supérieure à celle offerte par la concurrence et leur laissait une grande autonomie pour la réalisation de leurs projets. Il s'adressait essentiellement aux titulaires d'un doctorat qui avaient acquis à l'étranger une expérience de plus de deux ans dans un domaine particulier. Il a encouragé à la fois les retours définitifs et les retours temporaires en procurant à ces talents un emploi ou en leur offrant la possibilité d'enseigner ou de travailler comme consultants dans des universités ou des centres de recherche. En 1994, il a été intégré à un programme plus récent, ce qui a élargi son périmètre et attiré non seulement des Coréens expatriés mais aussi des chercheurs étrangers très qualifiés.

Les Coréens ont en outre constitué des réseaux pour accroître les échanges d'informations et pour aider les diasporas scientifiques à participer au développement scientifique et technologique de leur pays. Le réseau mondial de chercheurs et d'ingénieurs coréens (*Global Network of Korean Scientists and Engineers*, Kosen) en est un bon exemple. Le Kosen est un site Web géré par le *Korean Institute of Science and Technology Information* (Kisti) et financé par le ministère coréen de la Science et de la Technologie. On dénombre plus de 140 000 échanges d'informations par an, avec une moyenne journalière de 400. Ce réseau offre aux chercheurs la possibilité d'élaborer des projets transnationaux et de coopérer sur ces projets. Il met aussi en relation les petites et moyennes entreprises (PME) et les chercheurs, au niveau national et à l'international. Depuis sa création en 1999, il compte quelque 100 000 membres. Près des trois quarts de ses membres étrangers ont obtenu un mastère ou un doctorat (Kosen, 2012).

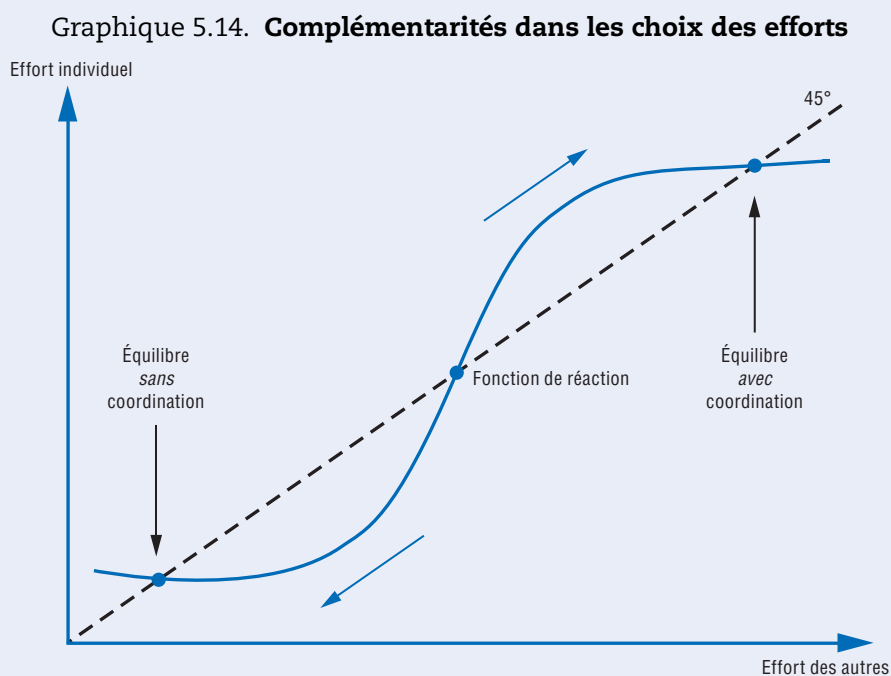
L'asymétrie entre l'offre et la demande de compétences témoigne d'un équilibre sous-optimal qui résulte de défauts de coordination (encadré 5.8). Par exemple, une mauvaise coordination entre employeurs et établissements d'enseignement peut expliquer en partie les problèmes que les jeunes rencontrent pour trouver un emploi correspondant à leurs qualifications, et les difficultés auxquelles les employeurs se heurtent pour trouver une main-d'œuvre possédant les compétences requises. S'il n'y a pas de voies de communication ou si elles sont insuffisantes, il est difficile de mettre en place les compétences nécessaires à l'emploi dans les chaînes de valeur mondiales. En particulier, les efforts visant à intégrer les retours d'informations de l'industrie dans les programmes d'enseignement se sont révélés largement infructueux. En effet, ils n'ont pas permis aux étudiants d'acquérir les compétences requises sur le marché du travail (Fernandez-Stark et al., 2012). D'une part, les établissements d'enseignement, qui relèvent des autorités chargées de l'enseignement public, estiment plus facile d'élaborer des programmes sur la base d'un modèle académique idéalisé, c'est-à-dire enseignant des disciplines qui n'auront pas d'application concrète sur le marché du travail. À cela s'ajoute un autre problème : dans nombre de pays en développement, le système d'enseignement est conçu davantage pour sélectionner et reproduire l'élite intellectuelle que pour permettre l'acquisition de compétences utiles à la plupart des étudiants (Banerjee et Duflo, 2011). D'autre part, beaucoup d'entreprises, en particulier les PME, considèrent qu'elles n'ont pas pour rôle d'intervenir dans le système éducatif, du moins dans les premières années d'études (Gereffi et al., 2011).

Autre exemple de défauts de coordination du côté des employeurs : les entreprises admettent qu'il est important d'investir dans les compétences et qu'elles en retirent elles-mêmes des bénéfices, mais il n'est pas toujours facile, surtout pour une PME, d'investir dans des compétences spécifiques, car cet investissement a un coût élevé et l'entité ne pourra pas mettre à profit les économies d'échelle associées au capital humain. De surcroît, l'investissement dans les compétences s'accompagne d'une externalité négative : il se peut que les travailleurs qui ont bénéficié d'une formation particulière rejoignent une autre entreprise. C'est pourquoi la plupart des entreprises sont tentées de profiter gratuitement du système et de limiter leur investissement à la formation en cours d'emploi et à l'apprentissage tout au long de la vie. Il en découle un équilibre à faible niveau d'efforts, ce dont pâtissent non seulement les entreprises qui n'investissent pas dans les compétences, mais aussi l'ensemble de l'économie, qui n'est pas en mesure de passer d'activités à faible valeur ajoutée à des activités procurant la plus forte valeur ajoutée. Si, au contraire, les employeurs pouvaient trouver un moyen de financer collectivement les centres de formation, par exemple, ils disposeraient d'un plus grand stock de compétences spécifiques qui correspondraient mieux à leurs besoins. Dans certains cas, cette coordination est possible sans l'intervention de l'État, mais, bien souvent, celui-ci doit intervenir pour remédier aux défauts de coordination, en obligeant par exemple toutes les entreprises à investir dans la formation un certain pourcentage de leur chiffre d'affaires annuel. La solution à ces problèmes de coordination réside dans des mécanismes qui encouragent tous les acteurs à participer activement à la définition des orientations, de manière à réduire le déséquilibre des compétences sur le marché du travail.

Les partenariats entre le secteur privé, les associations professionnelles, les établissements d'enseignement et l'État constituent une approche efficace et efficiente pour développer la main-d'œuvre. Ainsi, au Chili, en 2007, le Comité interministériel pour l'innovation a mis en place des unités consultatives public-privé pour les secteurs

### Encadré 5.8. Illustration schématique des défauts de coordination sur le marché des compétences

Des défauts de coordination se produisent quand un changement simultané dans les actions de tous les agents économiques serait collectivement efficient mais qu'aucun agent n'a individuellement intérêt à procéder à ce changement (Artus, 1993). L'économie risque alors d'être prise au piège d'un équilibre sous-optimal, sans disposer d'incitations suffisantes pour faire les efforts nécessaires qui lui permettraient de se dégager de ce piège. Le graphique 5.14 illustre ce type de situation.



Source : Schéma élaboré par les auteurs d'après Artus, P. (1993), « Défauts de Coordination des Activités : Principes et Exemples », *Revue économique*, vol. 44, n° 3, pp. 551-568 ; et Rocheteau, G. et M. Tasci (2007), « Coordination Failures in the Labor Market », *Economic Commentary*, Banque de réserve fédérale de Cleveland, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960158>

L'axe des abscisses représente le niveau de l'effort déployé par tous les agents sauf un, et l'axe des ordonnées l'effort de cet autre agent. La ligne des 45 degrés illustre la situation dans laquelle les efforts de tous les agents sont les mêmes. La fonction de réaction correspond à l'effort d'un agent pour n'importe quel niveau d'effort des autres agents. Étant donné que chaque individu choisit son niveau d'effort en fonction de l'effort des autres, des équilibres peuvent s'établir à l'intersection de la ligne des 45 degrés et de la fonction de réaction individuelle. Si les autres agents font peu d'efforts, l'individu restant ne sera guère incité à accroître son propre effort. En revanche, si les autres agents décident de faire beaucoup d'efforts, l'incitation à accroître l'effort individuel sera plus grande.

Les complémentarités entre les décisions des agents peuvent aboutir à des équilibres multiples (Artus, 1993), qui dépendent chacun du niveau de coordination entre les agents (Rocheteau et Tasci, 2007). L'équilibre avec coordination correspond à une situation dans laquelle tous les individus choisissent de fournir un niveau d'effort élevé. L'équilibre reposant sur un niveau d'efforts important signifie également que tous les agents bénéficieront de la situation. Par contre, l'équilibre sans coordination est le produit d'un cercle vicieux dû à l'agrégation de faibles efforts individuels. Même si tous les individus gagneraient à accomplir davantage d'efforts, le manque de coordination empêche l'économie de passer d'un équilibre à faible niveau d'effort à un équilibre à niveau d'effort élevé.

économiques stratégiques. Ces unités consultatives rassemblent des représentants des associations professionnelles, des entreprises de premier plan, des établissements d'enseignement et plusieurs ministères. Cette coalition est dirigée par l'Agence de développement économique du pays (Corfo) et, en 2008-09, elle a été financée à hauteur de 23 millions USD par le Fonds chilien pour l'innovation et la compétitivité. Elle se penche sur des questions essentielles, telles que le développement de la main-d'œuvre, la promotion des produits chiliens à l'international, les cadres de réglementation et le développement industriel local (Gereffi et al., 2011). Le Costa Rica constitue un autre exemple de coordination horizontale entre plusieurs niveaux de gouvernement. En 2011, il a créé un groupe de travail interministériel sur les compétences, chargé de définir des mécanismes et des lignes d'action pour permettre des projections de l'offre et de la demande, et pour adapter le développement des compétences et la formation aux besoins du marché du travail. Ce groupe de travail est supervisé par le Conseil présidentiel pour l'innovation et la compétitivité. Il se compose de représentants de trois ministères (Commerce extérieur, Science et Technologie et Éducation), ainsi que de l'Institut national pour l'apprentissage, du secrétariat technique du conseil pour la compétitivité, du Conseil du secteur privé pour la compétitivité, du Conseil national des doyens d'universités et des principales universités publiques.

Ce type de partenariat permet aux parties prenantes de mettre leurs meilleures ressources au service des bonnes pratiques pour le développement des compétences. C'est particulièrement important lorsque la montée en gamme nécessite des compétences techniques et analytiques qui ne peuvent être acquises que sur la durée et présupposent une formation technique ou universitaire rigoureuse. Il faut toutefois des mécanismes de coordination pour réunir de nombreux acteurs aux intérêts multiples et souvent divergents ; l'État apparaît tout naturellement comme l'institution qui peut inviter ces différents acteurs à travailler ensemble. La Corée offre ici un exemple intéressant : elle a accru la compétitivité de ses entreprises en coopérant à la fois avec le secteur privé et avec les établissements d'enseignement. Des comités réunissant entreprises privées et agents de la fonction publique ont défini des orientations et des choix stratégiques qui ont débouché sur des réformes cohérentes du système éducatif. L'Inde est un autre bon exemple de coordination réussie entre de multiples parties prenantes (encadré 5.9).

## Conclusion

La qualité du capital humain est l'un des principaux aspects qui différencie les nouveaux pays à revenu élevé de la plupart des économies à revenu intermédiaire. L'expansion rapide de l'enseignement secondaire et supérieur a été l'un des facteurs de réussite d'économies comme le Taipei chinois, la Corée et Singapour. Les travailleurs qualifiés permettent aux pays en développement de progresser sur la chaîne de valeur pour passer à des activités industrielles plus technologiques et à plus forte intensité de savoir, et, ainsi, de sortir du « piège du revenu intermédiaire » (Eichengreen et al., 2013). Cependant, si un pays à revenu intermédiaire veut devenir un pays à revenu élevé, il ne suffit pas qu'il investisse dans les compétences de sa main-d'œuvre, y compris aux niveaux les plus élevés. De fait, même les pays qui ont investi massivement dans l'éducation pâtit d'un déséquilibre des compétences, lequel a d'importantes répercussions négatives sur la productivité de leur main-d'œuvre et sur leur croissance économique. C'est particulièrement le cas des pays de la région MENA, qui souffrent à la fois d'une pénurie et d'un excédent de compétences.

### Encadré 5.9. Renforcer les compétences grâce aux partenariats public-privé : le cas de l'Inde

D'ici 2025, quelque 300 millions d'Indiens entreront sur le marché du travail et les Indiens représenteront 25 % des travailleurs dans le monde. D'ici 2022, plus de 700 millions d'Indiens en âge de travailler chercheront un emploi. Sur ce total, on ne dénombrera probablement que 200 millions de diplômés. Dans ce contexte, le développement des compétences devrait rester la priorité absolue. À cette fin, dans le cadre de son Initiative pour le développement des compétences (*Skills Development Initiative*), l'Inde a mis en place depuis 2007 quatre grands dispositifs qui visent à encourager le relèvement des compétences via des partenariats public-privé (PPP). Elle a ainsi créé des instituts publics de formation industrielle (*Industrial Training Institutes, ITI*), des ITI privés, un cadre national pour les qualifications professionnelles (*National Vocational Education Qualification Framework, NVEQF*) et une Agence de développement des compétences nationales (*National Skill Development Corporation, NSDC*).

La NSDC India est un PPP auquel participent le secteur privé, à hauteur de 51 %, et le gouvernement central, à hauteur de 49 %. Depuis 2009, elle est chargée de constituer le réseau des conseils de compétences sectoriels (*Sector Skills Councils, SSC*) du pays. Les SSC sont eux-mêmes des partenariats nationaux qui rassemblent tous les acteurs concernés (l'industrie, les travailleurs et les universités) autour d'un objectif commun : le développement des ressources humaines dans certaines branches industrielles. Les SSC ont un fonctionnement autonome et financent des initiatives de formation professionnelle.

La NSDC a aussi pour mission d'aider à la mise en place de systèmes-supports, tels qu'un système de contrôle qualité, d'information et de formation de formateurs, soit directement, soit indirectement au travers de partenariats. Par exemple, en collaboration avec la NSDC, la Fédération des chambres de commerce et d'industrie indiennes (*Ficci*) a établi des SSC dans cinq branches qui emploient une main-d'œuvre abondante (agro-alimentaire, produits chimiques et pétrochimie, divertissement, sport et tourisme) en collaboration avec la NSDC.

La NSDC est chargée de développer les compétences de 150 millions d'Indiens d'ici 2022 en encourageant le secteur privé à participer à des programmes de formation à long terme dans 20 secteurs en forte croissance, ainsi que dans l'économie informelle, et elle a constitué des SSC. À ce jour, une quarantaine d'entités de formation ont obtenu un financement et 26 ont commencé à fonctionner.

Source : NSDC (2012).

Si les pays à revenu intermédiaire veulent rester compétitifs sur le marché mondial, ils doivent non seulement investir dans les compétences, mais aussi mieux orienter les dépenses directes qu'ils consacrent à l'éducation et à la formation. À cette fin, il faut en particulier que les pouvoirs publics des pays en développement améliorent les mécanismes de coordination et se penchent sur les problèmes de compétences avec les établissements d'enseignement (privés ou publics), les entreprises et les partenaires sociaux. L'expérience de pays comme le Chili, la Corée et l'Inde montre que cette coordination permet d'améliorer les performances des systèmes d'enseignement et de formation et de mieux répondre aujourd'hui, et demain, aux besoins du marché du travail.

## Notes

1. La plupart sont des États membres de l'Union européenne (Chypre\*, Grèce, Hongrie, Malte, Pologne et Portugal) ou des pays riches en ressources naturelles (Guinée équatoriale, Oman et Trinité-et-Tobago). Les deux autres sont la Corée du Sud et Macao, Chine). Avant eux, le Japon ; Singapour ; Hong-Kong, Chine ; et le Taipei chinois avaient également rejoint la catégorie des pays à revenu élevé (en 2012, d'après la classification établie par la Banque mondiale, 71 économies étaient des pays à revenu élevé, 108 des pays à revenu intermédiaire et seulement 36 des pays à revenu faible).

\*1. *Note de la Turquie* : Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

2. *Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne* : La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

2. On ne trouve aucun pays d'Afrique ou d'Amérique latine (à l'exception des petits paradis fiscaux ou des pays riches en ressources naturelles) dans la catégorie des pays à revenu élevé. C'est tout particulièrement frappant en ce qui concerne les pays d'Amérique latine, où, dans les années 50, le revenu par habitant était nettement supérieur à celui de n'importe quel pays d'Asie (en 1950, le revenu par habitant de la Bolivie était même plus élevé que celui du Japon). Nombre de pays d'Asie semblent également pris au piège du revenu intermédiaire. La Malaisie et les Philippines, par exemple, dont le PIB par habitant a surpassé celui de la Corée jusqu'à la fin des années 60, restent dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire. Et il n'est pas du tout certain que la Chine puisse devenir une économie avancée (Eichengreen et al., 2012 et 2013).

3. Il est difficile d'expliquer les faibles indices d'éducation des pays exportateurs de pétrole. Ils pourraient être dus au fait que les pays riches en pétrole peuvent acheter ou importer les niveaux de compétences élevés dont ils ont besoin dans ce secteur phare de leur économie. Ces pays ne sont donc pas confrontés aux mêmes impératifs concernant l'éducation et la formation et sous-estiment peut-être l'importance de politiques éducatives solides, ou considèrent que pour faire avancer le développement sur la durée, il faut répondre à des priorités autres que l'investissement à long terme dans l'éducation (Karl, 2007).

4. L'ARWU (*Academic Ranking of World Universities*) recourt à six indicateurs objectifs pour établir un classement mondial des universités. Ces indicateurs sont notamment le nombre d'anciens élèves et de membres qui ont obtenu un prix Nobel ou une médaille Fields, le nombre de chercheurs fréquemment cités qui ont été sélectionnés par Thomson Scientific, le nombre d'articles publiés dans les revues *Nature* et *Science*, le nombre d'articles indexés dans le *Science Citation Index – Expanded and Social Sciences Citation Index* et les performances par habitant rapportées à la taille des établissements de recherche du pays. Étant donné que cette méthodologie s'appuie largement sur plusieurs indicateurs de la recherche et sur le nombre de membres ou d'anciens élèves de facultés qui ont obtenu le prix Nobel ou la médaille Fields, on lui reproche souvent de ne pas prendre suffisamment en compte la qualité de l'enseignement.

5. Deux pays de l'OCDE (le Mexique et la République tchèque) comptent chacun une seule université parmi les 500 premières dans le monde ; six pays de l'OCDE (l'Estonie, l'Islande, le Luxembourg, la République slovaque, la Slovaquie et la Turquie) n'en comptent aucune.

6. Cible 2A : D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

7. Face à la pénurie de compétences managériales, une pratique relativement courante consiste à recruter des managers étrangers (Gereffi et al., 2011). Cependant, si ceux-ci ne parlent pas la langue du pays, ils ont des difficultés à communiquer et à former le personnel. Au Lesotho, par exemple, la majorité des usines implantées par le Taipei chinois (52 % des usines de textile dans ce pays en 2011) ont continué de faire venir tous leurs superviseurs et cadres du Sri Lanka, du Taipei chinois ou de Chine continentale ; le chinois est la langue commune de ces cadres (Morris et al., 2011), ce qui a des répercussions sur les performances des entreprises.

8. *Progres*a a été le premier grand programme de « transferts monétaires conditionnels ». Instauré par le Mexique en 1997, il a consisté à octroyer des aides financières aux familles pauvres pour qu'elles envoient leurs enfants à l'école. Ce programme a été lancé à l'issue d'un processus d'évaluation rigoureuse reposant sur des essais contrôlés randomisés. Cette évaluation a révélé que *Progres*a avait permis d'améliorer nettement le taux de scolarisation des enfants des familles qui

bénéficiaient de ce dispositif, et en particulier le taux de scolarisation des filles. Ce programme a été étendu à tout le pays. Il a également ouvert la voie à des programmes similaires en Amérique latine et dans d'autres parties du monde. Banerjee et Duflo (2011) montrent que, même lorsque les transferts monétaires ne sont pas conditionnels, les familles pauvres qui en reçoivent sont davantage susceptibles d'envoyer leurs enfants à l'école.

9. Entité à but non lucratif créée en 1994, *Harvard Business Publishing* est une filiale à 100 % de l'Université d'Harvard. Elle a pour mission d'améliorer les pratiques managériales et leur impact dans un monde en mutation.
10. Il s'agit des salariés potentiels qui sont rejetés au cours du processus de recrutement à cause de lacunes spécifiques dans leurs compétences. Le programme de formation vise à remédier à ces lacunes afin que ces personnes puissent rejoindre la population active le plus rapidement possible (Oliva, 2008).
11. Le programme Tokten a été lancé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en Turquie en 1977. Contrairement aux programmes de coopération plus traditionnels, il recourt à des professionnels qui maîtrisent déjà la langue et la culture du pays concerné.

## Références

- Acemoglu, D., P. Aghion et F. Zilibotti (2006), « Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth », *Journal of the European Economic Association*, vol. 4(1), MIT Press, pp. 37-74.
- Aghion, P., L. Boustan, C. Hoxby et J. Vandenbussche (2005), « Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth », *Working Papers*, Harvard University.
- Artus, P. (1993), « Défauts de Coordination des Activités : Principes et Exemples », *Revue économique*, vol. 44, n° 3, pp. 551-568.
- ARWU (2012), « Academic Ranking of World Universities », ShanghaiRanking Consultancy, Academic Ranking of World Universities, [www.arwu.org](http://www.arwu.org), consulté le 12 novembre 2012.
- Banerjee, A. et E. Duflo (2011), *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Public Affairs, New York, NY.
- Banque mondiale (2012a), *World Bank Enterprise Survey*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2012b), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator>.
- Benhabib, J. et M. Spiegel (1994), « The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data », *Journal of Monetary Economics*, vol. 34, n° 2, pp. 143-174.
- BIT (2011a), *Statistical Update on Arab States and Territories on North African Countries*, Département de statistique du Bureau international du travail, Organisation internationale du travail, Genève.
- BIT (2011b), *Skills for Green Jobs: A Global View*, Organisation internationale du travail, Genève.
- BIS (2010), « Meeting the Low Carbon Skills Challenge: a Consultation on Equipping People with the Skills to Take Advantage of Opportunities in the Low Carbon and Resource Efficient Economy », Department for Business Innovation and Skills, Londres.
- BPAP (2009), « Phils Boosts its BPO Capabilities to Go Beyond Non-Voice », *Breakthroughs*, vol. 3, n° 1, Business Processing Association Philippines.
- Castro de Moura, C. et N. García (2003), *Community Colleges: A Model for Latin America?*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Chevallier, A. (2011), « Les Économies d'Afrique du Nord », *L'économie mondiale 2012*, CEPII, Paris.
- Creticos, P., M. Axmann et A. Beeler (2009), *Labor Market Exchanges, Human Capital Formation Strategies and Workforce Development Practices: State of the Art Review*, rapport pour le RTI International Center for Governance and Economic Growth.
- Devane, R. (2006), « The Dynamics of Diaspora Networks: Lessons of Experience », in Y. Kuznetsov (dir. pub.), *Diaspora Networks and the International Migration of Skills*, Banque mondiale, Washington, DC, pp. 59-67.
- Eichengreen, B., D. Park et K. Shin (2013), « Growth Slowdowns Redux: New Evidence on the Middle-Income Trap », *NBER Working Paper*, n° 18673, janvier.



- Eichengreen, B., D. Park et K. Shin (2012), « When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China », *Asian Economic Papers*, n° 11, pp. 42-87.
- Fernandez-Stark, K., P. Bamber et G. Gereffi (2012), « Upgrading in Global Value Chains: Addressing the Skills Challenge in Developing Countries », *Background Paper*, Centre de développement de l'OCDE.
- Fernandez-Stark, K., P. Bamber et G. Gereffi (2010), *Engineering Services in the Americas*, Duke University, Center on Globalisation, Governance and Competitiveness, disponible à l'adresse [www.cggc.duke.edu/pdfs/CGGC-IDB\\_CORFO\\_Engineering\\_Services\\_in\\_the\\_Americas\\_July\\_1\\_2010.pdf](http://www.cggc.duke.edu/pdfs/CGGC-IDB_CORFO_Engineering_Services_in_the_Americas_July_1_2010.pdf).
- Fouré, J., A. Bénassy-Quéré et L. Fontagné (2012), « The Great Shift: Macroeconomic Projections for the World Economy at the 2050 Horizon », *CEPII Working Paper*, n° 2012-03, CEPII.
- Gereffi, G., K. Fernandez-Stark et P. Psilos. (2011), *Skills for Upgrading: Workforce Development and Global Value Chains in Developing Countries*, Duke University, Center on Globalization, Governance and Competitiveness et RTI International, Durham, NC.
- Gereffi, G., J. Humphrey et T. Sturgeon (2005), « The Governance of Global Value Chains », *Review of International Political Economy*, vol. 78, n° 104, pp. 78-104.
- Hanushek, E., L. Woessmann et L. Zhang (2011), « General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle », *IZA Discussion Paper*, n° 6083.
- Johnson, J. et M. Regets (1998), « International Mobility of Scientists and Engineers to the US – Brain Drain or Brain Circulation? », *NSF Issue Brief*, vol. 98, n° 316, pp. 1-4.
- Karl, T.L. (2007), « Oil-Led Development: Social, Political, and Economic Consequences », *Center on Democracy, Development, and the Rule of Law Working Papers*, n° 80, Stanford University, CA.
- Karlan, D. et J. Appel (2011), *More Than Good Intentions: How a New Economics Is Helping to Solve Global Poverty*, Dutton, New York, NY.
- Kharas, H. (2010), « The Emerging Middle Class in Developing Countries », *Working Paper*, n° 285, Centre de développement de l'OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmmmp8lncrns-en>.
- KOSEN (2012), *Global Network of Korean Scientists and Engineers*, disponible à l'adresse [www.kosen21.org/totalsearch/member\\_statistics.jsp](http://www.kosen21.org/totalsearch/member_statistics.jsp), consulté le 11 octobre 2012.
- Krueger, A. et M. Lindahl (2001), « Education for Growth: Why and for Whom? », *Journal of Economic Literature*, vol. 39, pp. 1101-1136.
- Kuznetsov, Y. et C. Sabel (2006), « International Migration of Talent, Diaspora Networks and Development: Overview of Main Issues », in Y. Kuznetsov (dir. pub.), *Diaspora Networks and the International Mobility of Skills*, Banque mondiale, Washington, DC, pp. 3-19.
- Lum, K. (2012), « India's Engagement with its Diaspora in Comparative Perspective with China », *CARIM-India AS2012/01*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico de Fiesole (Florence).
- Manpower Group (2012), *Talent Shortage Survey Results 2012*.
- Martinez-Fernandez, C., C. Hinojosa et G. Miranda (2010), « Greening Jobs and Skills: Labour Market Implications of Addressing Climate Change », *Documents de travail du Forum OCDE-LEED (Développement économique et création d'emplois locaux)*, n° 2010/02, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmbjgl8sd0r-en>.
- Meyer, J.B. (2010), « La Circulation des Compétences, un Enjeu pour le Développement », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 27, n° 2, pp. 53-67.
- Morris, M., C. Staritz et J. Barnes (2011), « Value Chain Dynamics, Local Embeddedness, and Upgrading in the Clothing Sectors of Lesotho and Swaziland », *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, vol. 4, n° 1, pp. 96-119.
- NSDC (2012), *National Skills Development Corporation: Transforming the Skill Landscape 2012*, New Delhi, Inde.
- OCDE (2013), *Start-up Latin America: Promoting Innovation in the Region*, Études du Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), *Des compétences meilleures pour des emplois meilleurs et une vie meilleure. Une approche stratégique des politiques sur les compétences*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-fr>.
- OCDE (2012b), *Connected Minds: Technology and Today's Learners*, Educational Research and Innovation, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111011-en>.

- OCDE (2012c), *Regards sur l'éducation 2012 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-fr>.
- OCDE (2012d), *Perspectives de l'économie en Afrique 2012 : Promouvoir l'emploi des jeunes*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/19991037>.
- OCDE (2012e), « 2012 SIGI, Social Institutions and Gender Index, Understanding the Drivers of Gender Inequality », Centre de développement de l'OCDE, Paris, disponible à l'adresse [www.oecd.org/dev/poverty/50288699.pdf](http://www.oecd.org/dev/poverty/50288699.pdf).
- OCDE (2012f), *Inégalités hommes-femmes : Il est temps d'agir*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179660-fr>.
- OCDE (2012g), *Vers un développement plus vert : Améliorer les capacités pour la gestion et la gouvernance de l'environnement*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168527-fr>.
- OCDE (2012h), *Connecting with Emigrants: A Global Profile of Diasporas*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177949-en>.
- OCDE (2011a), *Perspectives du développement mondial 2012 : La cohésion sociale dans un monde en mutation*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/persp\\_glob\\_dev-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2012-fr).
- OCDE (2011b), *Tackling the Policy Challenges of Migration: Regulation, Integration, Development*, Études du Centre de développement de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264126398-en>.
- OCDE (2007), *La cohérence des politiques au service du développement : Migrations et pays en développement*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264026100-fr>.
- OCDE-ministère français des Affaires étrangères (2012), *Mobiliser les compétences des migrants et des diasporas en faveur du développement : quelques pistes stratégiques*, ministère français des Affaires étrangères, Paris.
- Oliva, E. (2008), « BPAP, TESDA Sign Deal on Arroyo Training Scholarship », *Infotech*, 2 mai.
- ONUUDI (2012), *UNIDO INDSTAT2 (base de données)*, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, base de statistiques industrielles.
- PNUD (2011), *Rapport mondial sur le développement humain 2011*, Programme des Nations Unies pour le développement, New York.
- PNUD (2001), *Rapport sur le développement humain 2001 : Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain*, Programme des Nations Unies pour le développement, De Boeck and Larcier, Département De Boeck Université, Paris et Bruxelles.
- Rocheteau, G. et M. Tasci (2007), « Coordination Failures in the Labor Market », *Economic Commentary*, Banque de réserve fédérale de Cleveland, novembre.
- Song Seng, L. (2008), « Technical-Professional Education and Economic Development: The Experience of Singapore », in L. Sing Kong, G. Chor Boon, B. Fredriksen et T. Jee Peng (dir. pub.), *Toward a Better Future: Education and Training for Economic Development in Singapore Since 1965*, Stanford University Press et Banque mondiale, Washington, DC.
- STEPI (2010), *Rôle de la science et de la technologie dans le développement économique de la Corée et ses effets sur les pays en développement*, Science and Technology Policy Institute, Séoul (en coréen).
- STEPI (2002), *Examen des politiques relatives aux ressources humaines en science et en technologie en Corée*, Science and Technology Policy Institute, Séoul (en coréen).
- Vandenbussche, J., P. Aghion et C. Meghir (2006), « Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital », *Journal of Economic Growth*, vol. 11, n° 2, pp. 97-127.
- Widmaier, S. et J.C. Dumont (2011), « Are Recent Immigrants Different? A New Profile of Immigrants in the OECD based on DIOC 2005/06 », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 126, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3ml17nps4-en>.

## Chapitre 6

# Mobiliser des ressources financières

*Il est essentiel de disposer d'un accès adéquat au financement pour permettre la montée en gamme de la production et la croissance économique. La rareté des financements dans les pays en développement résulte souvent d'un faible niveau d'intermédiation financière. Les petites entreprises, dont le financement externe provient presque exclusivement de prêts bancaires, sont davantage affectées par ce déficit de financement, et plus encore pour ce qui concerne les financements à long terme. Face à ces obstacles, les banques de développement gagnent en importance, du fait qu'elles facilitent l'accès au crédit et qu'elles ont récemment étoffé leurs activités. Les mécanismes de garantie du crédit ont eux aussi enregistré une croissance considérable ces dernières décennies. Les institutions financières internationales, telles que les institutions publiques des pays, contribuent à l'amélioration de l'accès des entreprises au financement. Parallèlement aux mécanismes de financement traditionnels, de nouveaux instruments ont été élaborés afin de répondre aux spécificités des petites et moyennes entreprises (PME) dans les économies qui ne font pas partie de la zone OCDE.*

## Introduction

L'accès au financement à long terme facilite l'investissement, et permet donc une diversification de la structure de production ou une progression sur la chaîne de valeur. Si la dotation en facteurs de production et la technologie sont des déterminants importants de la structure de production d'un pays, l'intermédiation financière a un effet sur le volume et la qualité de ses investissements. Au niveau de l'entreprise, l'accès au financement à long terme facilite les investissements en allégeant les obstacles que rencontrent la plupart des entreprises, et surtout les PME, aux premiers stades de leur existence ou lorsqu'elles cherchent à étendre leurs activités. En conséquence, pour disposer des moyens nécessaires à la modernisation et à la convergence (facteurs de production et déterminants de la productivité, par exemple), il est crucial de surmonter les difficultés financières, notamment celles qui concernent le crédit à long terme. L'accès aux crédits à court terme est également important pour les fonds de roulement, d'autant plus si l'environnement est volatil. Or, l'environnement économique des pays en développement est plus volatil que celui des pays industrialisés : partant, les entreprises qui n'y ont pas accès aux crédits à court terme durant les récessions risquent de ne pas survivre aux chocs.

Le renforcement du système financier dans les économies émergentes favorise la croissance et le développement économiques (Beck et al., 2011 ; Levine et al., 2000). Des systèmes financiers efficaces apportent des informations sur les opportunités d'investissement et permettent une affectation plus efficace du capital, avec des retombées considérables sur la croissance. Les données disponibles montrent également qu'un développement financier adéquat peut jouer un rôle critique dans l'accélération de la croissance économique du fait qu'il réduit les obstacles entravant les petites entreprises (Beck et Demirgüç-Kunt, 2005). En outre, le développement financier réduit généralement les inégalités de revenus, et il est fortement corrélé à l'atténuation de l'extrême pauvreté, laquelle est fondamentale pour le développement (OCDE, 2012a).

À l'inverse, certaines régions ont toujours affiché un certain retard sur le plan du développement financier, notamment l'Afrique et l'Amérique latine. Conjugué à de faibles niveaux d'investissement et d'épargne, ce retard a contribué à creuser le déficit de financement des entreprises. Globalement, compte tenu de la rareté des financements, de leur coût élevé et de la volatilité de l'accès aux financements, il leur est difficile d'enregistrer une croissance économique durable et de rattraper le retard. Qui plus est, la réticence des banques commerciales à consentir des crédits à long terme au secteur productif, et surtout aux secteurs non traditionnels (innovants) et aux PME, souligne la nécessité de remédier à ces imperfections via des politiques publiques. D'après les données disponibles, dans la plupart des pays n'appartenant pas à la zone OCDE, malgré des taux de croissance élevés (voir graphique 6.1 et Banque mondiale, 2008) et des niveaux d'investissement non négligeables, le crédit intérieur total accordé au secteur privé représente une proportion relativement faible du produit intérieur brut (PIB) par rapport à

celle enregistrée dans les pays membres de l'OCDE. De nombreuses PME et entreprises des secteurs non traditionnels n'ont tout simplement pas accès au crédit, et celles qui y ont accès ont souvent du mal à obtenir des prêts à long terme, phénomène qui joue un rôle crucial dans le contexte de volatilité que connaissent les pays en développement.

À plusieurs reprises, ces caractéristiques ont soulevé la question des politiques publiques visant à faciliter l'accès aux moyens financiers. La complexité des problèmes liés aux PME et la persistance de défaillances du marché expliquent pourquoi l'action publique revêt un rôle prépondérant dans ce domaine (OCDE, 2006). Outre les politiques monétaires et budgétaires traditionnelles qui sont destinées à augmenter les financements accordés à l'économie réelle, différentes politiques actives ont été déployées. Le présent chapitre a trois objectifs :

- Il identifie les déficits de financement dont pâtissent les entreprises, notamment les PME, dans les pays non membres de l'OCDE, et détermine quels sont les obstacles à l'accès au crédit. En particulier, au-delà des arguments classiques portant sur l'asymétrie de l'information et le manque de sûretés du côté des entreprises, il met en évidence différentes barrières du côté de l'offre.
- Il souligne le rôle accru que doivent jouer les institutions publiques de développement et les politiques publiques pour remédier à ces défaillances. Dans cette optique, il examine le rôle des banques de développement dans l'octroi de crédits, ainsi que la récente extension des mécanismes de garantie aux prêts privés (en particulier pour les PME et les projets innovants).
- Il présente le rôle de nouveaux instruments, en particulier pour l'apport de capital-risque aux PME.

Le chapitre se clôt sur quelques recommandations d'action publique en vue d'améliorer les dispositifs de financement des PME dans les économies émergentes.

## Caractériser le déficit de financement dans les pays en développement

Le « déficit de financement » (ou « *MacMillan gap* ») est un concept qui a été introduit pour caractériser les difficultés de financement rencontrées par les petites entreprises « n'ayant pas une taille suffisante pour susciter l'attention de l'État » (MacMillan Committee, 1931). Initialement, cette expression décrivait une situation dans laquelle une entreprise a atteint la taille où elle a fait autant usage que possible des financements à court terme mais où elle ne peut pas accéder à un prêt bancaire, ni émettre des titres de dette sur le marché des capitaux, en raison du niveau élevé des coûts fixes associés à ce type d'opération et à cause des exigences de liquidité (Chittenden et al., 1996). Aujourd'hui, on signifie, avec cette expression, qu'une proportion considérable de PME économiquement significatives ne peut obtenir un financement auprès des banques, des marchés des capitaux ou d'autres bailleurs de fonds (OCDE, 2006). Néanmoins, il faut bien différencier ce déficit et le sentiment subjectif que peuvent avoir des emprunteurs potentiels que les financements sont trop limités ou trop onéreux : si l'on veut un diagnostic utile pour l'action publique, il faut imputer l'accès limité aux financements à des imperfections de marché spécifiques qui ont conduit à des résultats sous-optimaux. Dans la section qui suit, afin de pouvoir, à terme, examiner la nature des interventions menées par l'État et vérifier si elles sont adéquates, on caractérise empiriquement ce déficit et on identifie les imperfections de marché sous-jacentes.

### **Les niveaux de financement ne sont pas les mêmes dans la zone OCDE et en dehors**

Si la structure du marché financier diffère largement d'une économie non membre de l'OCDE à l'autre, les prêts bancaires y sont en deçà de ceux de la zone OCDE (en proportion du PIB). D'une façon générale, le niveau de financement de l'économie provenant de sources externes (c'est-à-dire hors financement interne comme les bénéfices non distribués) dépend du niveau de développement économique (graphique 6.1A). Toutefois, certains pays en développement, tels que la Malaisie, l'Afrique du Sud ou la Thaïlande, bénéficient d'un niveau de financement substantiel grâce à la récente expansion des marchés des capitaux (actions et obligations). Dans d'autres économies, notamment en Amérique latine, le niveau de financement en proportion du PIB est faible, signe de la faiblesse des crédits accordés par le secteur bancaire et du rôle modeste joué par les marchés des capitaux. À ce déficit de financement général viennent s'ajouter des problèmes d'accès généralement encore plus grands pour ce qui concerne les financements émanant des banques commerciales (graphique 6.1B), ainsi que dans certains secteurs bien précis, en particulier pour les PME ou les entreprises récentes, dont l'historique de solvabilité est bref et qui disposent de peu de sûretés : ces deux types de candidats au crédit paraissent trop spécialisés et trop coûteux pour une banque classique qui opère en situation de concurrence dans les économies émergentes.

### **Bien que les PME représentent une grande partie du secteur productif et plus de 85 % de l'emploi, leur accès au financement est limité**

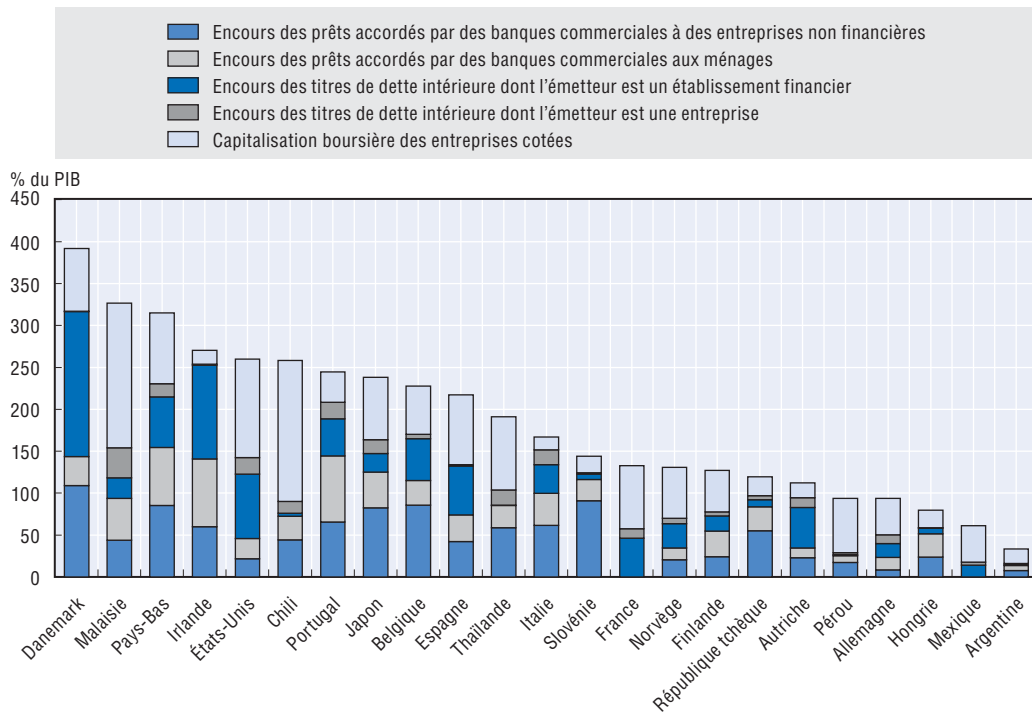
L'importance des PME dans les économies émergentes contraste avec la rareté des financements à laquelle elles sont confrontées depuis des décennies. Les PME jouent un rôle fondamental dans l'amélioration globale de la productivité et la création d'emplois. Néanmoins, l'accès au financement demeure un obstacle pour nombre d'entre elles. La proportion de l'encours total des crédits à ce secteur est faible (environ 11 % en Afrique et au Moyen-Orient, moins de 13 % en Amérique latine et moins de 20 % en Asie du Sud-Est), alors même que les PME génèrent plus de 85 % de l'emploi. Toutefois, dans un certain nombre d'économies émergentes, le taux d'approbation des prêts aux PME est relativement élevé (voir par exemple Ferraro, 2011 ; Sebrae, 2006)<sup>1</sup>, ce qui laisse à penser que les niveaux de financement qui sont bas et, comme nous le montrerons plus tard, souvent chers, ne résultent pas de risques idiosyncrasiques plus élevés, mais s'expliquent probablement davantage par des barrières et des freins spécifiques aux PME.

Afin de déterminer s'il existe un déficit de financement pour les PME, il convient de prendre en compte deux types d'entreprises susceptibles de rencontrer des difficultés financières : i) celles qui sont exclues du marché du crédit et qui ne bénéficient d'aucun type de financement hormis l'autofinancement et les modes de financement informels ; et ii) celles qui ont accès aux marchés financiers, mais pâtissent des imperfections du marché, qui dégradent l'équilibre coût-qualité du financement. Les informations sur les entreprises qui n'ont accès à aucun type de financement externe formel sont rares, comme on pouvait s'y attendre. Néanmoins, des estimations de l'ampleur du déficit de financement en fonction de la taille de l'entreprise, établies à partir d'enquêtes (graphique 6.3), font apparaître que la proportion d'entreprises considérant le financement comme un obstacle majeur est nettement plus élevée parmi les PME.

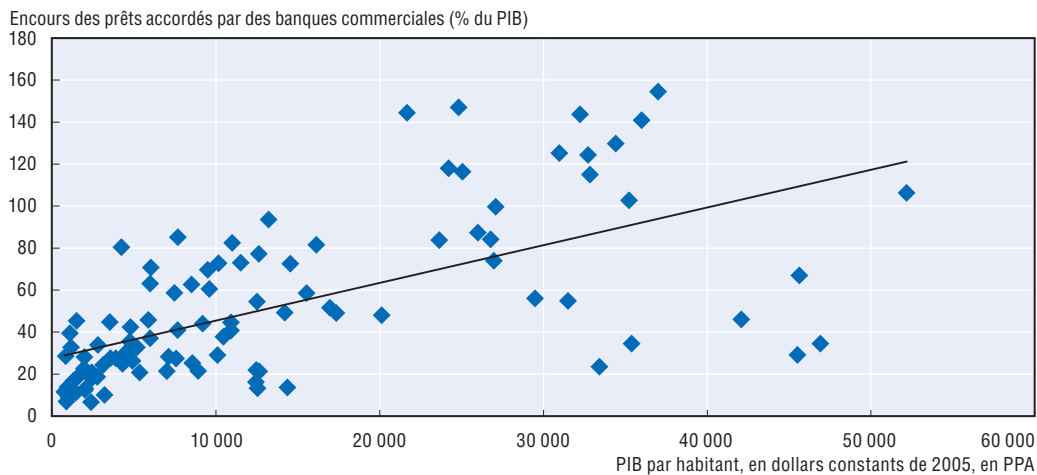
### Graphique 6.1. La structure des marchés financiers : le crédit au secteur privé au regard du PIB par habitant, 2010

En proportion du PIB

#### A. Sources de financement externes des entreprises et des ménages



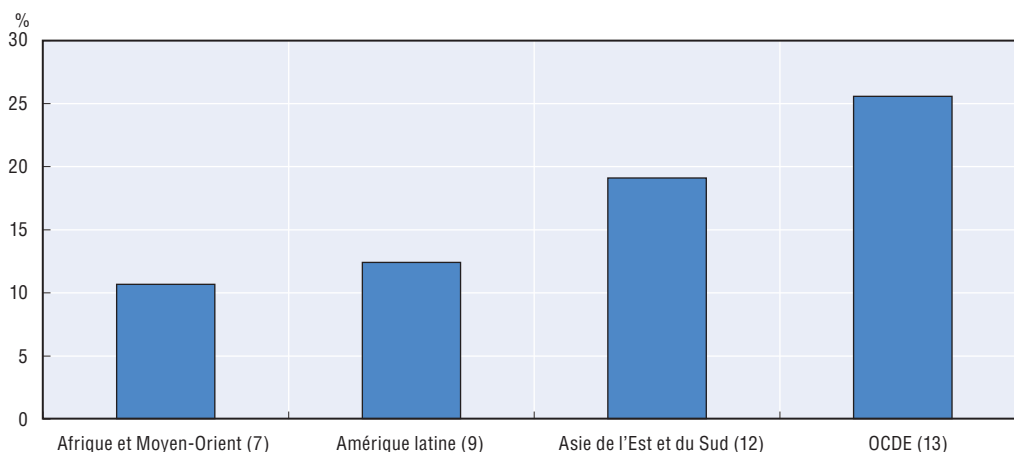
#### B. Encours des prêts accordés par des banques commerciales, par pays



Note : Pour l'Allemagne, ces chiffres ne prennent pas en compte les *Landesbanken* (banques des *Länder*), les *Sparkassen* (caisses d'épargne) et les *Genossenschaftsbanken* (banques mutualistes), dont les parts de marché sont significatives mais qui ne sont pas considérées comme des banques commerciales au sens strict. C'est pourquoi la part des prêts bancaires pour l'Allemagne paraît faible.

Source : Calculs des auteurs d'après FMI (2012), *Financial Access Survey* (base de données), Fonds monétaire international, <http://fas.imf.org/>; et Banque mondiale (2012a), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicator>.

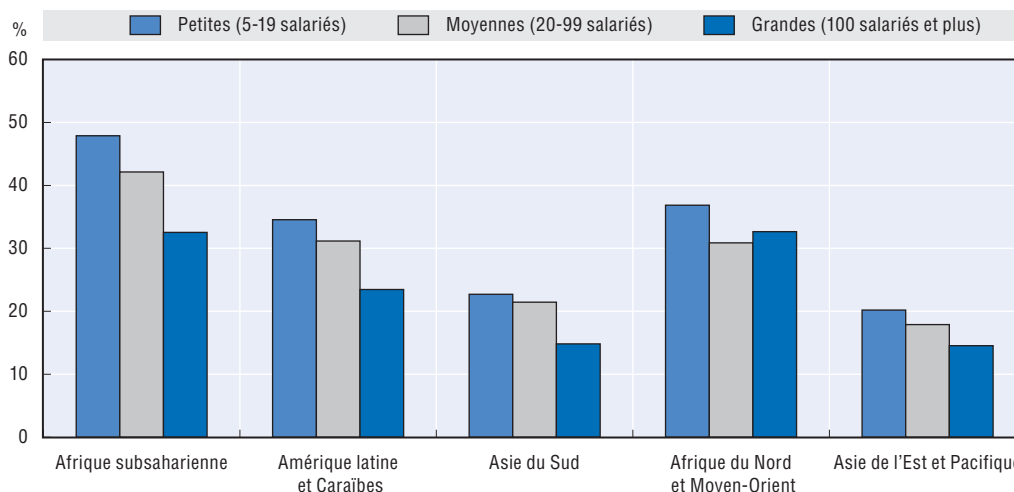
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960177>

Graphique 6.2. **Crédits aux PME en proportion de l'encours total des crédits, 2010**


Notes : La définition des PME différant d'un pays à l'autre, les pourcentages ne sont pas toujours comparables. Les paramètres utilisés pour la classification parmi les PME sont le nombre de salariés, le chiffre d'affaires annuel et la taille des emprunts. Pour de plus amples informations, voir *Financial Access Report* (CGAP). Afrique et Moyen-Orient : Afrique du Sud, Botswana, Cap-Vert, Libéria, Iran, Jordanie, Maroc. Amérique latine : Argentine, Brésil, Costa Rica, El Salvador, Équateur, Guatemala, Panama, Pérou, Uruguay. Asie de l'Est et du Sud : Chine ; Hong-Kong, Chine ; Mongolie ; Taïpei chinois ; Afghanistan ; Bangladesh ; Inde ; Indonésie ; Malaisie ; Pakistan ; Singapour ; Thaïlande. OCDE : Australie, Belgique, Estonie, France, Hongrie, Italie, Japon, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Corée du Sud, Turquie, États-Unis.

Source : CGAP (2010), *Financial Access 2010: The State of Financial Inclusion through the Crisis*, Consultative Group to Assist the Poor, Washington, DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960196>

Graphique 6.3. **Proportion des entreprises estimant que le financement est un obstacle majeur**

Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2012b), *Enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises* (base de données), [www.enterprisesurveys.org/](http://www.enterprisesurveys.org/).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960215>

Si l'on compare l'accès des entreprises au financement dans les pays de la zone OCDE à celui observé dans les économies en développement, quatre points ressortent :

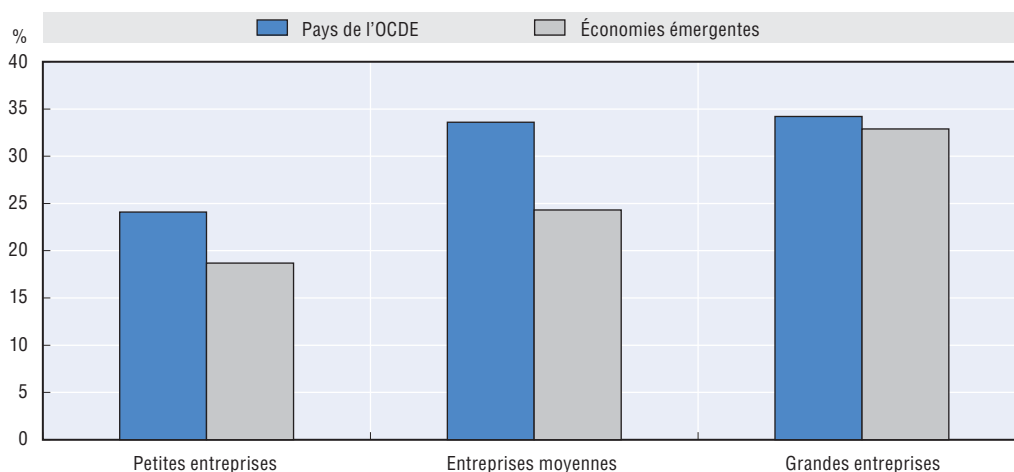
- **Les petites entreprises sont davantage touchées par le déficit de financement, à la fois dans les pays de l'OCDE et dans les autres pays.** De manière générale, les petites entreprises ont peu accès aux marchés des capitaux en raison des coûts d'entrée et, dans le cas des économies hors zone OCDE, du manque de profondeur de ces marchés, de leur



grande volatilité et de l'aversion pour le risque. C'est pourquoi le développement du secteur bancaire est si stratégique pour ces pays<sup>2</sup>. Les crédits octroyés aux entreprises dépendent dans une large mesure de la taille et de la capacité d'exportation des entités, ce qui explique qu'une plus forte proportion d'entreprises de grande taille et opérant à l'international peuvent se financer (Greenaway et al., 2007 ; Berman et Héricourt, 2008 ; Muùls, 2008). Dans la mesure où les petites entreprises ont peu accès aux marchés des capitaux (si tant est qu'elles y aient accès), le fait que leur accès au secteur bancaire soit relativement moins aisé explique largement le différentiel de déficit de financement dont elles pâtissent par rapport aux grandes entreprises.

- **Le déficit de financement des PME est plus important dans les pays hors zone OCDE que dans les pays de l'OCDE.** Comme le montre OCDE (2006), il ressort d'une enquête dans ces deux zones que 90 % des entreprises dans les pays non membres de l'OCDE font état d'un déficit de financement (contre 80 % des entreprises dans la zone OCDE). En outre, 70 % des entreprises des économies émergentes estiment que ce déficit se situe essentiellement du côté de l'emprunt (secteur bancaire, par exemple), contre 30 % des entreprises dans les économies de l'OCDE<sup>3</sup>.
- **Le déficit de financement des PME concerne aussi bien le long terme que le court terme, mais il est plus préoccupant en ce qui concerne les financements à long terme dans les économies hors zone OCDE.** Les renseignements dont on dispose sur les sources de financement à long terme des entreprises ayant accès à des financements, en fonction de la taille de l'entreprise (graphique 6.4), montrent que les petites entreprises souffrent d'un déficit de financement plus important que les grandes entreprises : alors que ces dernières bénéficient d'un financement par les établissements financiers similaire dans la zone OCDE et en dehors (environ 33 %), le niveau de financement des PME est nettement plus faible dans les économies émergentes. Un autre indicateur du

Graphique 6.4. **Part du financement des investissements obtenue auprès d'établissements financiers**



Note : Les petites entreprises sont celles qui comptent moins de 20 salariés, les entreprises moyennes, de 20 à 100 salariés, et les grandes entreprises, plus de 100. Les économies émergentes considérées sont l'Algérie, la Bulgarie, la Croatie, l'Égypte, la Fédération de Russie, la Géorgie, la Hongrie, l'Inde, l'Indonésie, le Kazakhstan, le Liban, la Malaisie, le Maroc, le Monténégro, le Pakistan, les Philippines, la Serbie, la Turquie, l'Ukraine et le Viet Nam.

Source : Calculs des auteurs d'après BID (2010), *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960234>

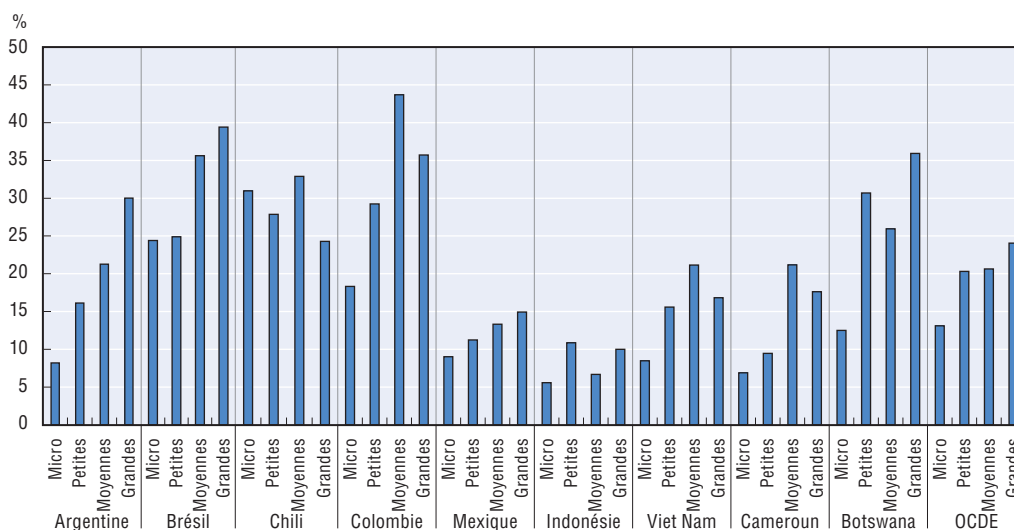
manque de financement à long terme des PME est l'éventail des sources de financement pour les actifs fixes, auxquels servent classiquement les crédits à long terme. La proportion de crédits à long terme accordés par des banques pour acquérir des actifs fixes est assez faible, surtout parmi les petites entreprises (graphique 6.5). Il en est apparemment de même pour les fonds de roulement à court terme (graphique 6.6). Malgré l'hétérogénéité des pays en développement, les PME rencontrent d'importantes difficultés dans bien des pays.

- **Le financement bancaire est non seulement plus limité pour les petites entreprises, mais également plus cher.** Les coûts de financement (voir OCDE, 2012b pour les économies d'Amérique latine) et les exigences de sûretés constituent des obstacles critiques pour l'accès des PME aux financements (Banque mondiale, 2012b). Dans la plupart des régions, les principales sources de sûretés sont les actifs fixes (par exemple les bâtiments, les machines et l'équipement) ; les petites et moyennes entreprises dépendent davantage des actifs personnels de leur dirigeant.

### **Le modèle de crédit qui cible les PME dans les économies émergentes comporte des lacunes, aussi bien du côté de l'offre que de la demande**

La première étape en vue d'identifier les principes fondamentaux et la nature spécifique de l'intervention publique qui permettrait de remédier aux déficits de financement dans les pays en développement consiste à cerner les imperfections sous-jacentes du marché à l'échelon national. Le graphique 6.7 présente les différentes raisons potentielles expliquant l'accès limité aux financements.

**Graphique 6.5. Proportion des prêts bancaires dans le financement des actifs fixes, en fonction de la taille de l'entreprise**

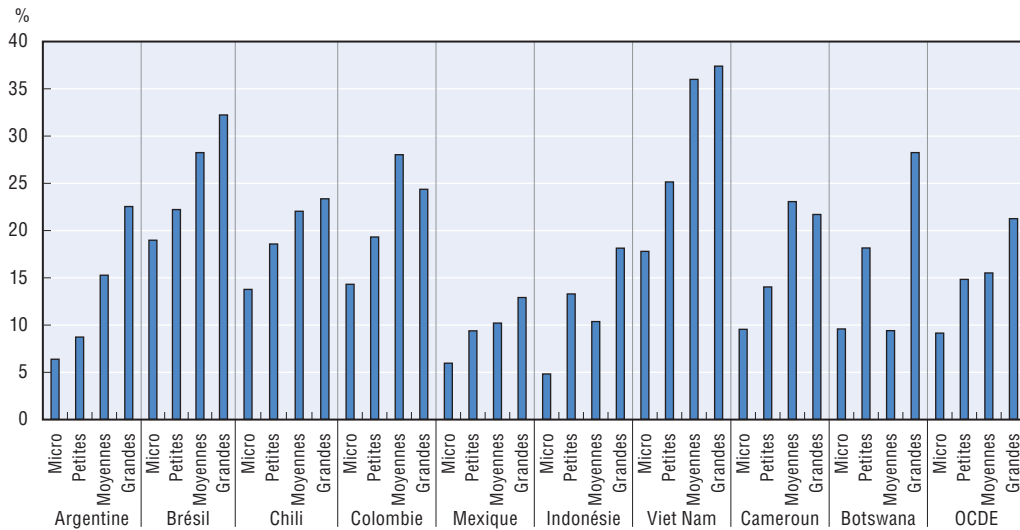


Notes : Pour les enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises, les petites entreprises sont celles qui comptent entre 5 et 19 salariés, les entreprises moyennes, entre 20 et 100 salariés, et les grandes entreprises, plus de 100. Les pays de l'OCDE considérés sont l'Australie, la Belgique, la Corée, l'Estonie, les États-Unis, la France, la Hongrie, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et la Turquie.

Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2012b), *Enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises* (base de données), [www.entreprisesurveys.org/](http://www.entreprisesurveys.org/).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960253>

Graphique 6.6. Proportion des prêts bancaires dans le financement des fonds de roulement, en fonction de la taille de l'entreprise

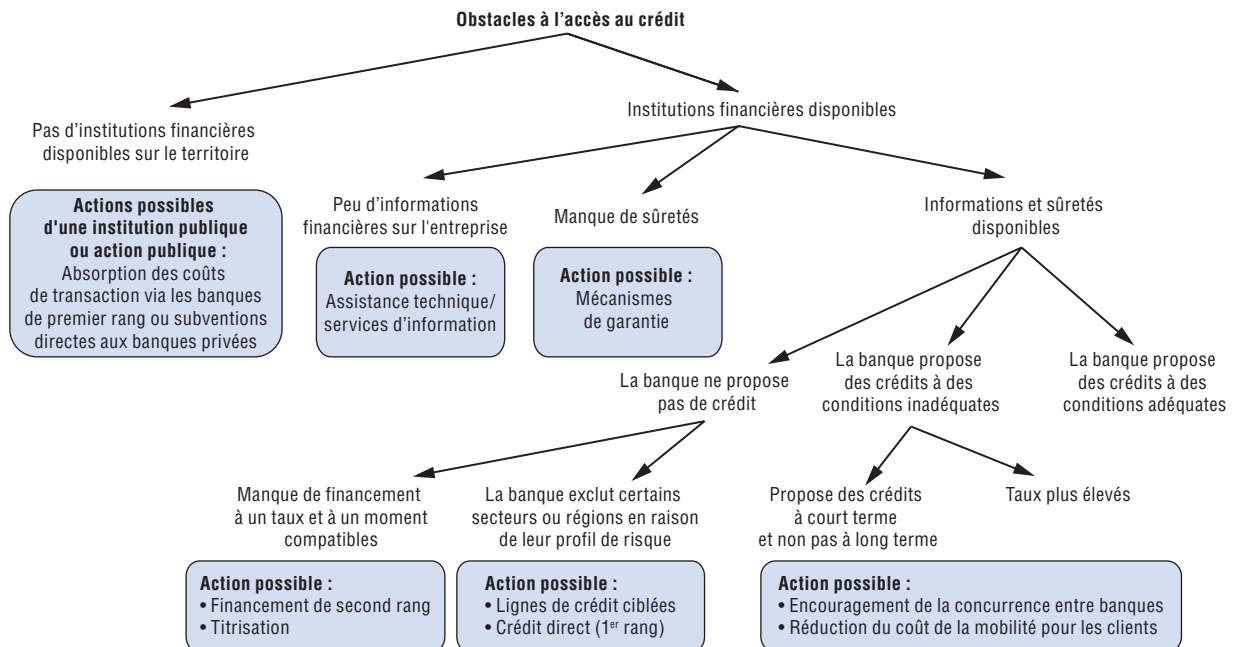


Note : Les pays de l'OCDE considérés sont l'Australie, la Belgique, la Corée, l'Estonie, les États-Unis, la France, la Hongrie, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et la Turquie.

Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2012b), *Enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises* (base de données), [www.entreprisesurveys.org/](http://www.entreprisesurveys.org/).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932960272>

Graphique 6.7. Recensement des obstacles à l'accès des PME au crédit et actions possibles de l'État



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932960291>

Du côté de la demande, l'accès aux financements a tendance à être plus difficile pour les petites entreprises que pour les grandes en raison des normes de crédit, de critères techniques et formels d'éligibilité aux prêts, notamment des exigences de garanties et de sûretés, et des coûts de transaction unitaires plus élevés pour l'évaluation et le suivi. Ce sont là les barrières classiquement mentionnées dans la littérature et les raisons pour lesquelles les banques commerciales proposent généralement moins de crédits aux PME. C'est pourquoi, à leur tour, les PME hésitent à demander un crédit. Ces exigences sont dues à des asymétries de l'information lors des transactions financières. Lorsqu'il existe peu d'informations sur la solvabilité de l'entreprise, la banque refusera de lui prêter, ou appliquera un taux d'intérêt très élevé. L'absence d'historique et l'opacité de la comptabilité souvent associées à des exigences de communication de l'information peu strictes, ainsi que l'insuffisance des fonds pouvant être apportés en garantie d'un prêt, sont parmi les explications les plus courantes de ces coûts de financement excessifs, voire du rationnement du crédit<sup>4</sup>. La politique publique a la capacité de réduire l'asymétrie de l'information (et c'est généralement ce qu'elle fait) à travers différents mécanismes : mise en place de bureaux d'évaluation de la solvabilité, qui établissent l'historique de crédit afin de réduire les problèmes d'antisélection, assistance technique pour aider les entreprises à satisfaire aux conditions préalables de formalisation et de comptabilité, et subventionnement ou octroi direct de garanties de crédit afin de compenser l'absence de sûretés.

Bien que l'asymétrie de l'information concerne toutes les entreprises, elle a tendance à être plus marquée pour les PME. La plupart des PME ne sont pas cotées, et n'ont donc pas l'obligation de publier des informations financières. La diversité pose également problème : à cause de grandes disparités dans les taux de productivité et de survie des PME (qui sont en partie imputables à leur nombre et au manque naturel de diversification de leurs activités économiques), l'information disponible est souvent inadéquate, si bien que les institutions financières rationnent le crédit. L'asymétrie de l'information conduit souvent à des pratiques de prêt qui reposent moins sur le rendement attendu que sur l'accès à des sûretés ; d'où des exigences de sûretés plus élevées, qui entravent classiquement l'accès des PME au financement. Elles accentuent également la nature cyclique de cet accès : lors d'une récession, la baisse des prix réels des actifs (par exemple immobiliers) exerce souvent un impact négatif sur le crédit disponible pour les PME, en raison d'une baisse de la valeur des sûretés.

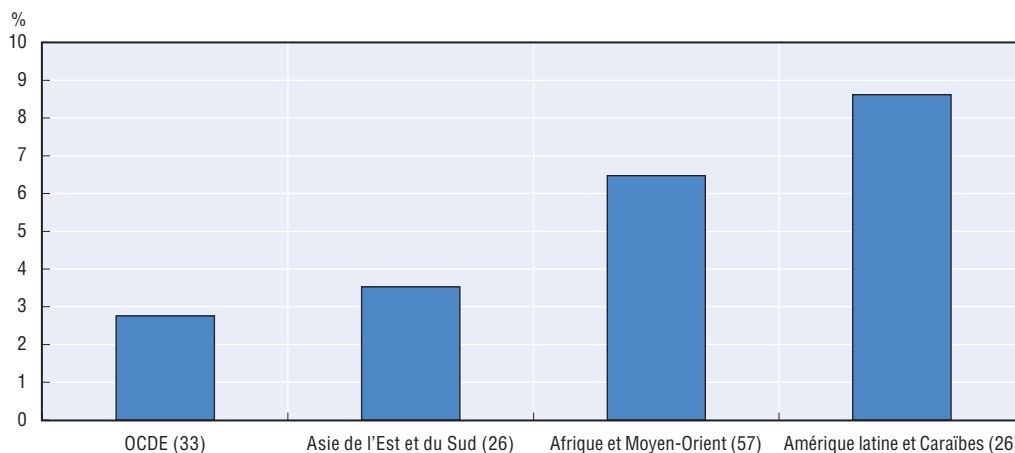
Du côté de l'offre, depuis les années 90, les économies émergentes ont entrepris des réformes significatives dans le but de libéraliser leurs marchés financiers, amenuisant le rôle des pouvoirs publics et étoffant la participation du secteur privé. On a observé deux grandes tendances dans ces économies : i) une concentration bancaire (par exemple, la part des actifs moyens des trois plus grandes banques est passée de 51 % du total des actifs en 2000 à 71 % en 2009 en Amérique latine, de 82 % à 85 % en Afrique subsaharienne, tandis qu'en Asie de l'Est et du Sud, il y a eu une baisse, de 69 % à 60 %) ; et ii) une participation des banques étrangères qui a augmenté davantage en Amérique latine, avec 31 % du total des actifs, contre 28 % dans plusieurs économies d'Afrique subsaharienne, 8 % en Asie du Sud et 12 % dans les économies de l'OCDE (Claessen et van Horen, 2012)<sup>5</sup>.

À leur tour, la concentration et la participation étrangère ont eu un effet sur l'efficacité et la concurrence au sein du système financier (Levy Yeyati et Micco, 2007)<sup>6</sup>. Les données disponibles sur la relation entre les banques étrangères et le financement des PME sont mitigées. Alors que, en raison de barrières informationnelles, les banques étrangères

devraient normalement être moins incitées à prêter à des PME qui ne peuvent pas prouver qu'elles sont solvables (Berger et al., 2001 ; Mian, 2006) et devraient donc se concentrer sur les grandes entreprises et les échéances courtes (Ferraro, 2011 ; Beck et al., 2012), certaines études ne trouvent pas de preuve significative que les prêts accordés par des banques locales sont de nature nettement différente de ceux consentis par des banques étrangères (de la Torre et al., 2010 ; Beck et al., 2011).

Quoi qu'il en soit, les taux d'intermédiation financière sont considérablement plus élevés dans les économies émergentes, peut-être en raison des frais fixes élevés associés à une technologie obsolète, du manque de concurrence et de la taille relativement restreinte des marchés. L'écart entre taux de rémunération des dépôts et taux d'emprunt varie fortement, mais en général, les taux dans l'OCDE tendent à être plus bas que dans les régions émergentes (graphique 6.8), bien que ces dernières enregistrent une proportion de prêts improductifs plus faible que certaines économies de l'OCDE, sans doute à cause des frais généraux importants qu'engendrent de petites banques et d'une concurrence encore plus faible que sur les marchés avancés (graphique 6.9). Étant donné que les prêts aux PME appellent généralement des taux d'intérêt plus élevés que les prêts aux grandes entreprises, cette intermédiation plus coûteuse peut affecter la disponibilité du crédit pour les PME, avec éventuellement un rationnement.

Graphique 6.8. **Marges nettes d'intérêt dans le secteur bancaire, 2009**



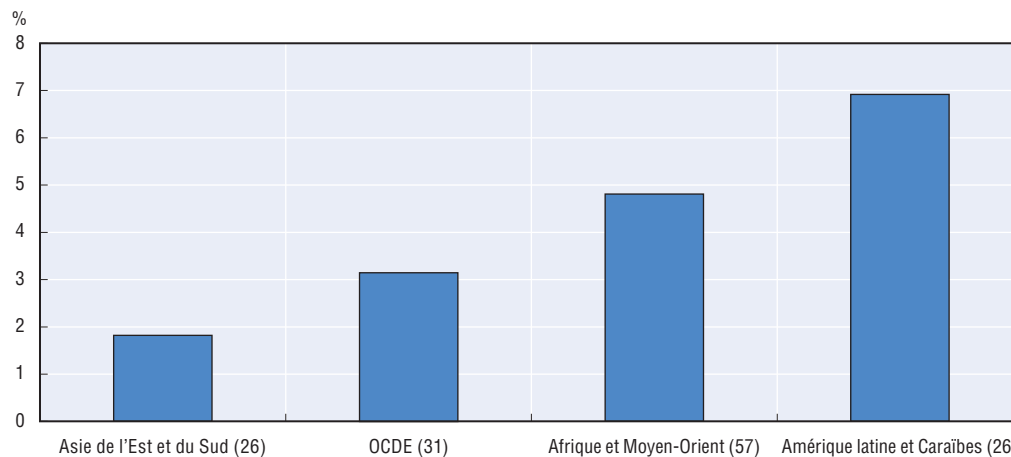
Note : Les pays pris en compte dans les enquêtes auprès des entreprises de la Banque mondiale sont les suivants : Asie de l'Est et du Sud et Pacifique : Cambodge, Chine, Corée, Indonésie, Kiribati, Laos, Malaisie, Mongolie, Myanmar, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Samoa, Thaïlande, Timor-Leste, Tonga, Vanuatu, Viet Nam ; Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka.

Afrique et Moyen-Orient : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Maurice, Mayotte, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Zambie, Zimbabwe ; Algérie, Djibouti, Égypte, Iran, Iraq, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, République arabe syrienne, Tunisie, Yémen.

Amérique latine et Caraïbes : Antigua-et-Barbuda, Argentine, Belize, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Dominique, Équateur, El Salvador, Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay, Venezuela.


Source : Beck, T. et A. Demirgüç-Kunt (2009), « Financial Institutions and Markets across Countries and over Time: Data and Analysis », *World Bank Policy Research*, Banque mondiale, Washington, DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960310>

Graphique 6.9. **Frais généraux dans le secteur bancaire, en proportion du total des actifs, 2009**

Note : Pour les pays examinés, voir la note du graphique 6.8.

Source : Beck, T. et A. Demirgüç-Kunt (2009), « Financial Institutions and Markets across Countries and over Time: Data and Analysis », *World Bank Policy Research*, Banque mondiale, Washington, DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960329>

Un aspect critique sur le plan de l'offre a peut-être été la modification du modèle économique, qui est passé de services bancaires personnalisés à un dispositif bancaire multi-services. Si le rôle de l'évaluation du risque-client par notation a contribué à améliorer l'efficacité des banques, l'évolution de l'approche des PME qu'ont les banques vis-à-vis de la petite clientèle, se détournant de la gestion personnalisée pour opter pour un modèle multi-services, explique une partie du déficit de financement actuel des PME. Avec les prêts personnalisés, lesquels reposent sur la confiance mutuelle entre les banques et les entreprises, les institutions financières ont intensifié leur activité dans le secteur des PME, et certains éléments démontrent que les banques (surtout les petites) ont eu tendance à opter pour des prêts personnalisés (Cull et al., 2006)<sup>7</sup>. L'innovation financière et les récentes tendances de la réglementation prudentielle ont favorisé une approche de l'évaluation du risque fondée sur l'évaluation de l'historique et de la solvabilité de l'entreprise à travers un processus d'examen standardisé, qui n'a plus rien à voir avec le potentiel de croissance et les perspectives de bénéfices. Cette évolution a introduit un biais dans la sélection, au détriment des PME et des jeunes entreprises n'ayant pas d'historique.

La prédominance de la banque multi-services a eu tendance à exclure un large pan de petites entreprises. La banque multi-services, souvent accompagnée, voire favorisée, par une plus forte participation des banques généralistes étrangères, a donné la priorité à des produits standardisés, avec des mécanismes d'examen moins coûteux (et une prime moins élevée sur les prêts aux PME). Dans la plupart des cas, les modèles d'évaluation du risque de crédit et d'évaluation du risque-client par notation se sont avérés préjudiciables aux PME, puisqu'ils se fondent uniquement sur le risque. Certains éléments ont également montré qu'avec le nouveau modèle multi-services les banques ont progressivement répugné à faire de la transformation d'échéance, pour préférer l'intermédiation de la liquidité, d'où une plus grande dépendance vis-à-vis des frais facturés. En outre, certains effets néfastes des prêts personnalisés, tels qu'une moindre mobilité des entreprises entre banques concurrentes et des coûts de transfert plus élevés, n'ont pas disparu avec la banque multi-services. Les effets de mainmise et les coûts de mobilité n'ont rien de

nouveau dans le secteur bancaire, et ne se limitent pas aux PME. L'obtention de prêts multiples auprès d'une seule banque a également abouti à de l'extraction de rentes dans les économies membres de l'OCDE (Sharpe, 1990 ; Rajan, 1992 ; Uchida et al., 2008). Toutefois, le nombre de banques avec lesquelles les entreprises sont en relation augmente avec la taille de l'entreprise (Ongena et Smith, 2000 ; Mercieca et al., 2009) et, souvent, les PME n'ont d'autre choix que d'accepter toutes les conditions du prêteur. En général, les PME qui font une demande infructueuse de financement à long terme ne peuvent pas déposer une nouvelle demande auprès d'un autre établissement financier. Dans le même temps, les grandes banques disposant de technologies standardisées sont susceptibles de facturer des frais plus élevés (Uchida et al., 2008).

Même s'il est encore trop tôt pour pouvoir l'affirmer, l'impact final des nouvelles règles de Bâle III sur l'accès des PME semble dépendre de deux effets antagonistes : d'un côté, elles durcissent les exigences de liquidité pour le secteur bancaire, réduisant par là-même le capital disponible et accroissant éventuellement la probabilité d'un renchérissement du coût de financement pour les PME ou d'un rationnement du crédit commercial (OCDE, 2012c ; Elliot, 2010) ; de l'autre, en reclassifiant les prêts aux PME dans les opérations bancaires avec la petite clientèle, ce qui permet de réduire la pondération du risque qui leur est appliquée, elles peuvent abaisser les exigences de fonds propres (auparavant, les prêts aux PME avaient la même pondération du risque que tous les prêts aux entreprises). On ne sait pas encore quel effet l'emportera sur l'autre une fois que cette réglementation sera mise en œuvre.

### **Les institutions financières de développement sont à même d'atténuer le déficit de financement**

Le débat sur les institutions financières publiques et les interventions publiques dans le secteur financier est centré sur les banques, qu'il s'agisse de banques d'État ou d'agences qui apportent des sûretés et une assistance technique afin de faciliter l'accès aux prêts bancaires. La priorité donnée aux banques, par opposition au financement boursier ou obligataire, s'explique par le fait qu'en principe, les PME et les jeunes entreprises ont peu voire pas du tout accès aux marchés des capitaux (actions ou obligations) et ce, essentiellement pour deux raisons : i) les coûts de transaction non linéaires, dus à la fois aux frais fixes d'émission, qui, proportionnellement, sont beaucoup plus lourds pour elles, et aux coûts fixes liés à l'information, qui découragent les efforts des analystes professionnels (information qui, à son tour, est un élément essentiel pour le placement des titres négociables) ; et ii) des caractéristiques idiosyncrasiques telles que le manque de sûretés et d'historiques, si bien que l'examen du crédit et son suivi nécessite davantage d'informations que les banques (en particulier celles dont les activités sont personnalisées) peuvent plus facilement trouver en raison d'économies d'échelle.

En conséquence, le développement des marchés des capitaux qui a accompagné, et dans une certaine mesure compensé, le désengagement de l'industrie bancaire au bénéfice de prêts à la consommation à court terme et sans lien de dépendance a abouti à un relatif sous-financement des PME. Plus précisément, les PME sont confrontées à deux schémas classiques dans l'industrie bancaire. D'un côté, en raison de l'innovation financière et de règles prudentielles plus strictes, les actifs des banques commerciales se concentrent progressivement sur les prêts personnels à plus court terme et sur les crédits hypothécaires (à la fois plus faciles à analyser et liquides, étant donné que leur homogénéité facilite la titrisation et la revente au marché). De l'autre, les marchés

boursiers et obligataires représentent une portion très minime du financement des PME, ce que confirme un bref examen de la répartition des émissions obligataires par taille d'entreprise<sup>8</sup>. Pour résumer, si les PME se heurtent à des obstacles relativement plus importants pour obtenir des financements externes, l'évolution du modèle économique de l'industrie bancaire n'offre pas au secteur de substitut évident.

### ***Les banques de développement jouent un rôle accru pour faire face aux difficultés financières mondiales***

Les données relatives à l'impact des banques publiques sur le développement ne vont pas toutes dans le même sens. Levy Yeyati et al. (2004) se sont penchés sur le cas des banques publiques ou détenues par l'État et n'ont constaté aucune corrélation avec la croissance économique. Néanmoins, les observations indiquant que les banques détenues par l'État induisent une croissance et un développement financier moins vigoureux ne sont pas aussi solides qu'on le pensait précédemment. En effet, les banques de développement affichent des performances extrêmement hétérogènes. Körner et Schnabel (2010) observent que lorsque les banques de développement détiennent une part substantielle du marché, il en résulte un impact négatif sur la croissance dans les pays affichant un faible développement financier et dont les institutions sont de piètre qualité. À l'inverse, d'après Andrianova et al. (2010), plus l'État détient des participations importantes dans le secteur bancaire, plus la croissance est rapide. Selon d'autres études, les banques publiques/de développement ont pour rôle d'octroyer des prêts lorsque les banques privées ne le font pas. Ainsi, Micco et Panizza (2006) montrent que l'activité de prêt des banques détenues par l'État est moins tributaire des chocs macroéconomiques que celle des banques privées (voir également Barbosa, 2010 pour le Brésil). Cette observation a été confirmée par le comportement des banques au cours de la dernière crise (de Olloqui et Palma, 2012 ; de Luna-Martinez et Vicente, 2012).

### ***Les banques de développement se sont transformées au cours des dernières décennies***

C'est depuis les années 30 que les institutions financières publiques peuvent revêtir la forme de banques de développement ; celles-ci visaient alors à remédier aux graves déficits financiers après la Grande Dépression. Dans certaines régions, par exemple en Amérique latine, les banques de développement ont commencé de jouer un rôle plus important dans le soutien apporté par l'État au titre des politiques de substitution des importations mises en place au cours des années 60. Le rôle des institutions financières publiques a été remis en cause après les années 80 en raison de leurs mauvais résultats financiers, lesquels étaient attribués à des problèmes de gestion, à une mauvaise allocation des ressources due à des quotas par secteur, à des taux d'intérêt subventionnés et à une mainmise par le pouvoir politique, mettant en péril la stabilité budgétaire dans des économies en développement où les budgets étaient déjà fragiles. Les incessantes capitalisations destinées à éponger les pertes ont favorisé les réformes ultérieures visant la restructuration et la privatisation des banques détenues par l'État dans un grand nombre d'économies émergentes (Levy Yeyati et al., 2007).

Les réformes économiques déployées tout au long des années 90 ont conduit à une forte participation du secteur privé dans le système financier, avec une incidence significative sur le cadre institutionnel des institutions financières publiques. Un certain nombre de banques de développement ont été privatisées ou fermées. D'autres, notamment en Amérique latine et en Asie, ont réussi à se diversifier depuis les années 90



et à s'adapter à un environnement financier différent. En proposant de nouveaux services financiers, comme des fonds de roulement, des services de conseil, du crédit-bail, de l'assurance, des services de développement de l'entrepreneuriat ou la mise à disposition d'une assistance technique, ces entités ont souvent pu devenir de grandes banques diversifiées, implantées dans tout le pays. Elles ont également recouru à de nouveaux produits, tels que des consortiums financiers, des fonds propres et des quasi-fonds propres, et se sont souvent tournées vers des instruments de financement sophistiqués (garanties, titrisation synthétique, etc.). Dans le même temps, elles ont axé leurs efforts sur une meilleure gestion des risques, sur la réduction des coûts opérationnels et sur la spécialisation, par exemple dans le financement des exportations ou les microentreprises (Ferraro, 2011). Parallèlement, le subventionnement des taux d'intérêt, autrefois l'un des mécanismes classiques dont se servaient les banques de développement pour soutenir les PME, a été peu à peu abandonné et remplacé par d'autres instruments<sup>9</sup>. Ce choix s'explique en partie par le fait que des taux non subventionnés sont plus propices à l'additionnalité du crédit, c'est-à-dire que le crédit n'aurait pas été consenti par des banques privées.

Globalement, dans les économies émergentes, les banques détenues par l'État ont réduit leur participation au système financier : alors qu'elle représentait 20 % du secteur au début des années 2000, leur part est tombée à près de 17 % en 2010 (Banque mondiale, 2012b). Des disparités demeurent toutefois d'une région à l'autre : en Asie de l'Est et en Asie centrale, en Afrique et en Amérique latine, les proportions sont analogues (entre 10 et 15 %), mais en Asie du Sud, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, elles sont plus élevées (supérieures à 30 %). Leur structure institutionnelle évolue elle aussi. Néanmoins, une forte proportion de banques combine les prêts de premier et de second rangs (52 %), par comparaison avec les institutions qui accordent des prêts uniquement de premier rang (36 %) ou uniquement de deuxième rang (12 %).

#### Encadré 6.1. Le financement des PME par des institutions publiques dans les pays de l'OCDE : le rôle du KfW dans les programmes d'investissement publics en Allemagne dans les années 50

Dans l'Allemagne d'après-guerre, le KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, établissement de crédit pour la reconstruction) a été l'un des principaux opérateurs des programmes mis en place par l'État pour favoriser l'accès financier à l'économie réelle. Le KfW a entre autres établi trois programmes majeurs, qui ont permis aux banques privées de recevoir des ressources financières publiques.

Le premier programme était axé sur l'exposition des actifs : le KfW a accordé des prêts à d'autres acteurs du secteur privé à des conditions préférentielles qu'il a lui-même fixées. Les initiatives les plus marquantes ont été des prêts à court et long terme utilisant des *Durchleitungskredite*, ainsi que des *durchlaufende Kredite*. La principale différence entre ces types de crédit réside dans la répartition du risque. Dans le premier cas, le risque est partiellement supporté par l'institution financière, alors que dans le second cas, la banque agit essentiellement en qualité de fiduciaire entre les clients, les pouvoirs publics allemands et les institutions, le risque étant alors intégralement supporté par l'État allemand.

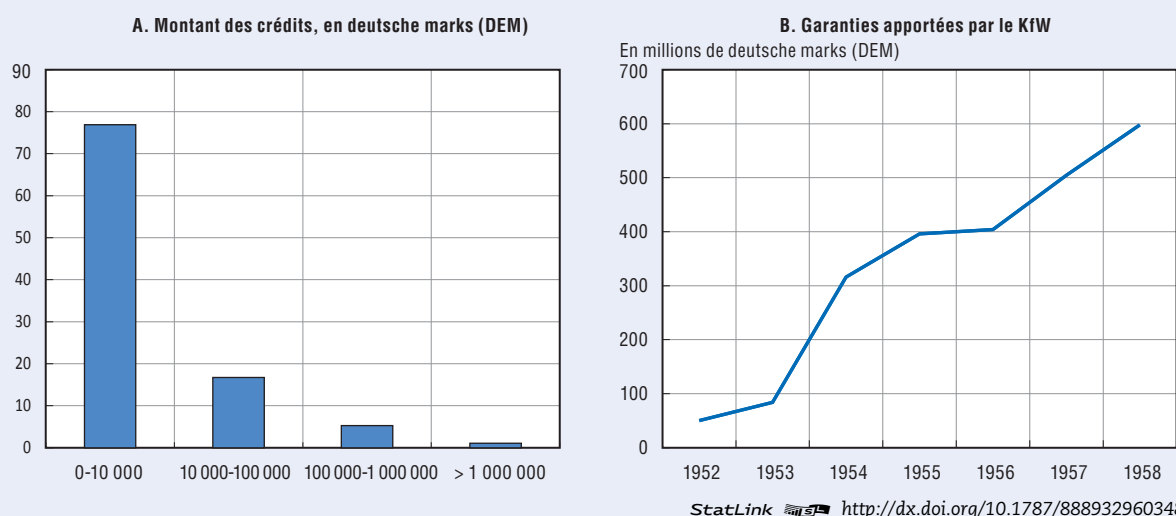
Le volume des *durchlaufende Kredite* a été multiplié par 15 entre 1950 et 1960. Les *Durchleitungskredite* ont affiché une tendance analogue. Entre 1950 et 1951, le nombre de crédits consentis a augmenté de 25 %, passant de 2 363 à 2 983. La part du lion est revenue à l'industrie d'exportation. La forte expansion de ces types de prêts entre 1950 et 1960 témoigne de leur importance pour l'économie réelle.

### Encadré 6.1. Le financement des PME par des institutions publiques dans les pays de l'OCDE : le rôle du KfW dans les programmes d'investissement publics en Allemagne dans les années 50 (suite)

La Deutsche Bank offre un exemple bien connu du soutien apporté par le KfW aux établissements financiers. En 1952, le KfW a procuré à la Deutsche Bank environ 28 milliards DEM (deutsche marks) (6.6 milliards USD), qui ont servi à des prêts à long terme pour l'investissement industriel. La même année, la Deutsche Bank a géré quelque 3 millions DEM de *durchlaufende Kredite*. En outre, le KfW administrait un programme appelé *Mittelstandsprogramm*, lancé en 1952 par l'État allemand pour aider les PME grâce à un financement émanant des institutions financières. L'objectif était d'accroître la productivité des PME. Ce programme a enregistré une hausse significative, qui s'est traduite par le doublement des sommes prêtées aux PME en un an.

#### Graphique 6.10. Crédits à long terme de la Deutsche Bank

En pourcentage du total, 1955



Cependant, plusieurs problèmes liés à l'utilisation et aux caractéristiques des prêts ont conduit à une inversion de cette tendance positive : sûretés insuffisantes du côté des banques, structures comptables insuffisantes pour l'emprunt, ainsi que réticence à rendre publiques des relations d'affaires et la correspondance relative aux prêts. Toutefois, le financement des PME n'en a pas été affecté car les banques du secteur privé ont joué un rôle accru dans l'activité de prêt.

Un troisième programme destiné à stimuler l'investissement était lié aux garanties fournies par le KfW aux créanciers nationaux et internationaux : l'État allemand apportait par l'intermédiaire du KfW des garanties au secteur privé (en particulier pour le financement des industries). En seulement six ans, ces garanties sont passées de 50 millions DEM à 600 millions DEM (graphique 6.10).

Sources : Rapports annuels, *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, 1952-58 ; rapports annuels, Deutsche Bank, 1955.

#### **Le périmètre d'activité des banques de développement est de plus en plus axé sur les programmes destinés aux PME, sur les mesures contracycliques en période de contraction économique et sur des secteurs spécifiques**

Le périmètre d'activité des banques de développement est vaste, et cherche généralement à remédier aux imperfections du marché. On a identifié six domaines cibles dans lesquels les banques de développement jouent actuellement un rôle essentiel : i) les microentreprises/start-ups ; ii) les PME ; iii) le commerce international/la mondialisation ;

iv) le logement ; v) l'infrastructure ; et vi) le secteur rural/agricole (voir Gutierrez et al., 2011)<sup>10</sup>. La cible la plus courante des banques de développement est les PME (que couvrent 60 % des banques de développement étudiées)<sup>11</sup>, suivie par le commerce international (45 %), auquel participent largement les PME. D'autres cibles sont le financement des prêts hypothécaires résidentiels pour les personnes à bas revenus, la mise à disposition de montants importants pour le financement à long terme de projets infrastructurels, la fourniture de services bancaires dans les zones reculées, qui coûtent trop cher à desservir et le financement de l'agriculture, du fait du caractère aléatoire des rendements des cultures. Les banques de développement peuvent être des institutions spécialisées qui ne ciblent qu'un seul secteur (elles disposent dans ce cas d'un personnel spécialisé, ce qui constitue un atout) ou plusieurs secteurs (ce qui permet de répartir le risque).

Les programmes des banques de développement destinés aux PME ont gagné en importance au cours de la dernière décennie. De l'aide aux PME au financement direct, les banques de développement dans les économies non membres de l'OCDE se sont concentrées sur les PME par différents circuits : financement des fonds propres, du fonds de roulement et des investissements, visant à l'amélioration de la productivité ou à la mise en conformité avec la réglementation environnementale<sup>12</sup>.

En outre, les banques de développement ont souvent fourni des crédits de manière contracyclique dans des temps économiquement difficiles. En périodes de repli économique, associées à des risques de crédit accrus, lorsque les banques privées sont généralement moins incitées à prêter, les banques de développement peuvent jouer un rôle contracyclique et renforcer l'efficacité de la politique économique<sup>13</sup>. La littérature illustre ce comportement procyclique et le rôle contracyclique des banques détenues par l'État lors d'une crise du crédit (voir, par exemple, Gutierrez et al., 2011) : dans les cas où les banques centrales s'attachent à améliorer leurs références en termes de politique publique, comme en Amérique latine, les pouvoirs publics ont eu recours à des banques de développement pour orienter des fonds directement vers le secteur productif<sup>14</sup>.

Au-delà de leur activité de crédit, les banques de développement ont permis d'intégrer de nouveaux secteurs et ont ainsi contribué à l'industrialisation à long terme de leur pays (Scott, 2007 ; voir encadré 6.3 sur l'Afrique du Sud). Récemment, les banques de développement sont intervenues sur des domaines tels que la technologie, l'énergie et l'infrastructure. Au cours des 50 dernières années, la *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES, Banque nationale de développement économique et social du Brésil) a appuyé les priorités d'industrialisation définies par les autorités brésiliennes (encadré 6.2). Dernièrement, le pays a souhaité donner la priorité aux programmes énergétiques, et en particulier aux technologies respectueuses de l'environnement liées au secteur de l'éthanol, dans lequel le Brésil dispose d'un avantage comparatif. Avec Petrobras, la BNDES soutient des projets misant sur l'éthanol comme biocarburant afin d'étoffer la production de carburants fabriqués à partir de la canne à sucre. La *Korea Development Bank* (KDB, Banque de développement de Corée), en association avec l'*Industrial Bank of Korea* (IBK, Banque industrielle de Corée), prend part aux stratégies de développement de nouveaux secteurs (tels que l'automobile ou l'électronique). Deux combinaisons d'instruments sont utilisés : d'un côté, des achats de l'État couplés à des restrictions à l'importation dans certains secteurs ; de l'autre, des prêts assortis de conditions de remboursement favorables, des prêts en devises et des subventions.

### Encadré 6.2. Les banques de développement, pépinières d'innovation : le cas de la BNDES

Au Brésil, la BNDES (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*), la banque de développement nationale, l'une des plus grandes au monde, s'est fixé pour mission d'encourager un développement durable et compétitif au sein de l'économie brésilienne et de générer des emplois, tout en réduisant les inégalités régionales et sociales. La banque est le principal instrument d'application de la politique d'investissement de l'État.

L'innovation est une priorité stratégique de la banque. L'objectif de la BNDES est de contribuer aux activités d'innovation dans le pays et à leur mise en œuvre systématique. À cette fin, la banque cherche à financer les projets d'investissement permettant le renforcement des capacités et la création d'un environnement d'affaires adéquat, de sorte que les sociétés brésiliennes puissent mieux se positionner face à la concurrence. La BNDES œuvre à promouvoir les plans d'innovation d'entreprises qui sont en phase avec sa propre stratégie et associées aux tendances technologiques et concurrentielles du secteur. Pour ce faire, elle repère des sociétés innovantes qui présentent un important potentiel de croissance et des possibilités d'internationalisation de leur chaîne de production avec une densité technologique de plus en plus grande.

Les principales armes dont dispose la banque pour encourager l'innovation au Brésil sont des instruments de crédit et d'apport de fonds propres. Dans le premier cas, la BNDES prête directement aux entreprises ou via d'autres institutions financières, ce qui permet une large couverture territoriale. Dans le second cas, elle agit en qualité de souscripteur de valeurs mobilières ou participe au capital d'amorçage, au capital-risque ou à des fonds de capital-investissement. Ces dernières années, la BNDES a nettement étoffé ses décaissements consacrés à l'innovation : ceux-ci ressortaient à 563 millions BRL (réals brésiliens) en 2009 et ont culminé à 1.6 milliard BRL en 2011, soit un triplement en deux ans. Le portefeuille de la banque alloué à l'innovation se montait à 9.8 milliards BRL en juillet 2012.

L'une des principales réalisations de la BNDES au profit de l'innovation est un fonds de capital de lancement, Criatec. Criatec vise à doter des micro et petites entreprises novatrices d'un capital de lancement et leur propose un soutien à la gestion adéquat. Ce fonds doté de 100 millions BRL (dont 80 millions BRL de la BNDES) est investi dans 33 entreprises qui opèrent dans des secteurs variés, allant des biotechnologies et nanotechnologies à la microélectronique en passant par la conception de logiciels. La Carte BNDES constitue un autre exemple d'aide à l'innovation. Reposant sur le modèle d'une carte de crédit, elle vise à financer l'investissement dans les micro, petites et moyennes entreprises de manière simple.

La BNDES vient compléter d'autres institutions du système d'innovation brésilien. Ainsi, la BNDES et la *Financiadora de Estudos e Projetos* (FINEP, Agence de financement d'études et de projets) ont signé en 2011 un accord portant sur le financement de l'innovation dans les secteurs du sucre et de l'éthanol. En 2012, un accord visant à soutenir l'innovation dans la chaîne d'approvisionnement en gaz et pétrole a été conclu entre ces deux institutions. En outre, afin de renforcer le système national d'innovation, la BNDES favorise la coopération entre les universités ou instituts technologiques et les entreprises. Conçu dans cet objectif, le Fonds Funtec procure des ressources non remboursables à des projets encourageant le développement technologique et l'innovation d'importance stratégique, conformément aux programmes et politiques publiques définis par le gouvernement fédéral.

Sources : Entretiens avec la BNDES et rapports annuels.

Comme dans les pays de l'OCDE, les programmes infrastructurels constituent une composante importante du portefeuille des banques de développement<sup>15</sup>, et le rôle que jouent les banques de développement dans ce domaine, à savoir mettre en relation des parties prenantes et les ressources, a déjà été souligné (Scott, 2007). Dans la zone OCDE, la *Development Bank of Japan* (DBJ, Banque de développement du Japon), la *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC, Banque japonaise pour la coopération internationale) et l'ancienne *Long-Term Credit Bank of Japan* (LTCB, Banque de crédit à long terme du Japon) sont des exemples de banques de développement qui sont intervenues dans la fourniture d'infrastructures sur l'ensemble du cycle (financement, conseil et mise en œuvre). Au Brésil, la BNDES aide à remédier aux goulets d'étranglement et au manque de capacités. À travers le *Fundo de Estruturação de Projetos* (FEP, Fonds de structuration des projets), la banque s'efforce d'identifier et de soutenir les concessions publiques et les partenariats public-privé (PPP) qui reposent sur un partenariat avec d'autres fonds multilatéraux (Société financière internationale [IFC], *Corporación Andina de Fomento* [CAF]). Actuellement, les activités de structuration de projets de la BNDES sont axées sur les compagnies aériennes et les industries portuaires (par exemple Infraero) ainsi que sur un couloir ferroviaire transcontinental entre le Brésil et le Chili, reliant les océans Atlantique et Pacifique. Les concessions municipales portent sur des projets de voies rapides, d'installations sportives en vue de la Coupe du Monde de football 2014, d'assainissement et de gestion des déchets solides.

Malgré leur importance de plus en plus grande, les programmes de financement gérés par les banques de développement se heurtent parfois à des obstacles et des limites. Les démarches administratives nécessaires pour l'octroi de prêts entravent généralement leur efficacité : les autorisations peuvent prendre beaucoup de temps, ce qui rend le prêt moins intéressant pour l'entreprise comme pour l'institution financière. De plus, en l'absence de mécanismes d'évaluation bien définis, un doute plane toujours sur l'impact et l'additionnalité des crédits accordés par les institutions publiques. Ces réserves montrent bien l'importance d'une conception adéquate de la gouvernance et de la structure si l'on veut atteindre les objectifs de développement.

### **La gouvernance des banques de développement est de plus en plus contrôlée, et devrait être explicite**

La gouvernance des banques de développement est examinée sous l'angle de la transparence, de la reddition de comptes et de l'efficacité. Les banques de développement et les institutions financières internationales reconnaissent également qu'ils doivent impérativement mener leurs opérations de façon transparente, afin de légitimer leur existence vis-à-vis de l'opinion publique<sup>16</sup>. Cependant, la gouvernance des banques de développement peut être plus délicate que celle des intermédiaires financiers privés, et, si leur cadre institutionnel n'est pas assez solide pour résister aux pressions politiques, les banques de développement risquent d'être vulnérables à une ingérence politique (OCDE, 2010 ; de Luna-Martínez et Vicente, 2012). De surcroît, pour améliorer leurs pratiques et leurs politiques de gestion, il faut aussi revoir les modalités de nomination de leurs administrateurs et de leurs dirigeants<sup>17</sup>. En outre, la question de la structure d'une banque de développement n'est pas encore tranchée, d'où de grandes différences observées d'une économie émergente à l'autre : alors que certains pays (tels que le Mexique) privilégient les agences publiques décentralisées dotées d'un mandat spécialisé et ciblant des secteurs spécifiques, d'autres ont opté pour une institution publique centralisée, qui supervise divers secteurs, propose souvent un financement de premier et de deuxième rang et apporte des garanties.

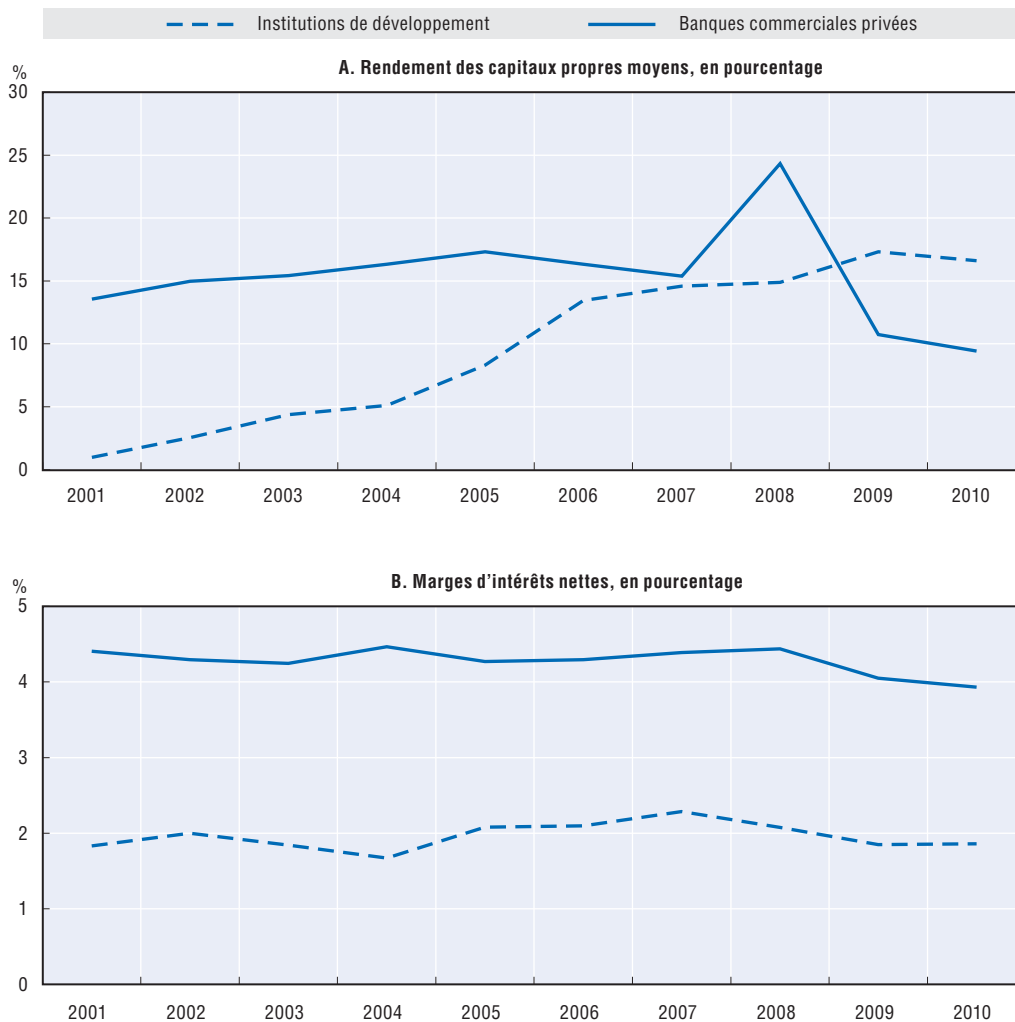
S'agissant de la santé financière des banques de développement, on peut tirer des leçons du passé. Le financement est un élément crucial pour la viabilité des institutions financières publiques. La plupart des banques de développement sont financées par des instruments à long terme et ne dépendent plus autant qu'hier des comptes nationaux ou des budgets publics (de Luna-Martinez et Vicente, 2012). Même si leur rentabilité est inférieure à celle de la plupart des institutions financières privées, les banques de développement des pays non membres de l'OCDE ont nettement amélioré leurs résultats financiers grâce à de meilleures pratiques de gestion, au contrôle exercé par les citoyens et à une définition plus claire de leurs attributions. Par exemple, le rendement de leurs capitaux propres moyens a augmenté et atteint aujourd'hui des niveaux comparables à ceux des banques commerciales privées (voir graphique 6.11). En même temps, leurs marges nettes d'intérêts restent faibles, ce qui semble confirmer le rôle particulier que jouent les banques de développement pour faciliter l'accès au crédit.

Cependant, les banques de développement publiques souffrent parfois d'une réglementation inadéquate. Étant donné qu'elles sont régies par les mêmes normes que celles qui s'appliquent aux banques commerciales privées, elles cherchent parfois à imiter ces dernières. Il est certes essentiel de définir un mécanisme approprié pour évaluer les performances des institutions financières publiques, mais un tel exercice ne devrait pas se limiter à une analyse du risque et de la liquidité, pour deux raisons. La première de ces raisons est bien connue et a été abondamment débattue : un bon indicateur des performances doit prendre en compte les bienfaits sociaux associés au financement de projets générant des externalités positives. La définition des externalités est ici cruciale et doit être spécifiée dans le mandat de l'institution. Les nouvelles entreprises, les PME dynamiques et les régions ou secteurs sous-financés peuvent contribuer à la productivité, à la demande de main-d'œuvre ou au développement régional. En revanche, il se peut que les PME non viables se contentent de consommer des fonds, au détriment d'autres utilisations plus efficaces. La structure de gouvernance de l'*Industrial Development Corporation* (IDC), une institution sud-africaine de financement du développement, en constitue une bonne illustration (encadré 6.3).

L'adaptation des normes prudentielles au contexte local est peut-être tout aussi importante pour le bon fonctionnement d'une banque de développement. Les normes prudentielles ont pour objectif d'éviter une prise de risque excessive par les banques de dépôt à responsabilité limitée et de veiller à ce que le niveau de fonds propres et de liquidité des institutions privées soit suffisant pour couvrir les pertes ou les pénuries de liquidité inattendues. Dans le cas d'une banque de développement, ce risque ne peut être ignoré mais ne doit pas être considéré isolément : il faut en tenir compte dans les budgets et le traiter comme une ligne budgétaire parmi d'autres. En conséquence, tout ce qui limite les asymétries d'échéances susceptibles d'alourdir le coût réglementaire des prêts à long terme pourrait disparaître dans le nouveau cadre, d'autant que l'éventuelle garantie publique apportée aux banques de développement a, dans la pratique, le même effet qu'une garantie des dépôts et devrait en principe réduire le risque de retraits soudains, ce qui renforcerait la stabilité et permettrait un financement à plus long terme.


En tout état de cause, l'amélioration des performances financières est bienvenue du point de vue budgétaire mais pas forcément du point de vue du développement si ces performances sont obtenues au détriment du développement. Pour qu'une banque de développement soit bien conçue, il faut à la fois définir précisément ses objectifs, les

Graphique 6.11. Performances des institutions financières publiques et des banques privées



Note : En raison de la disponibilité variable des données, l'échantillon d'institutions de développement et de banques commerciales privées diffère en fonction des données recherchées. Il se compose de 269 banques commerciales privées et 45 institutions de développement pour les statistiques relatives au rendement des capitaux propres moyens, et de 271 banques commerciales privées et 33 banques de développement pour les statistiques relatives aux marges nettes d'intérêts. Les données sont pondérées par les actifs détenus par les banques en 2010.

Source : Calculs des auteurs d'après Bankscope (2012), Bureau van Dijk – Bankscope Database, <https://bankscope2.bvdep.com/version-201314/home.serv?product=scope2006> (consulté en décembre 2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960367>

indicateurs quantitatifs qui serviront à mesurer ses performances par rapport à ces objectifs, et un cadre réglementaire qui internalise lesdits objectifs. Sur le plan qualitatif, une banque de développement publique est finalement un poste budgétaire comme un autre.

### Les mécanismes de garantie du crédit se sont nettement développés

Les mécanismes (publics et privés) de garantie du crédit se sont nettement développés au cours des dernières décennies, à la fois dans les pays membres et dans les pays non membres de l'OCDE (Beck et al., 2010). Ils servent à lever les obstacles financiers auxquels se heurtent les PME et les *start-ups*<sup>18</sup>. Comme souligné plus haut, ces entreprises n'ont généralement pas des capacités suffisantes pour accéder au crédit. En effet, elles ne

### Encadré 6.3. Mise en œuvre de la politique industrielle par une institution financière publique : l'exemple de l'*Industrial Development Corporation* en Afrique du Sud

Pour une banque de développement, la principale difficulté est de combiner l'additionnalité, c'est-à-dire la capacité à ajouter de la valeur économique qui, en l'absence d'additionnalité, n'aurait pas été générée, et la viabilité financière. Nombre de banques ne parviennent pas à cet équilibre délicat. Il existe des exemples bien connus de banques publiques qui, ayant échoué à se constituer des portefeuilles solides, ont fait faillite ou ont dû être recapitalisées pour pouvoir être sauvées. D'un autre côté, et c'est tout aussi problématique, beaucoup de banques publiques continuent de mener les mêmes activités que les banques privées en restant rentables mais sans nécessairement produire d'autres effets socio-économiques positifs.

En Afrique du Sud, c'est une institution publique, l'*Industrial Development Corporation* (IDC), qui est chargée depuis 1940 d'apporter un financement à long terme à des entreprises privées qui investissent, ainsi que de soutenir les activités économiques émergentes et la montée en gamme technologique. Pour ce faire, l'IDC dispose des fonds provenant essentiellement de ses prises de participations et prêts, ainsi que d'emprunts sur le marché des capitaux mondial et sud-africain. Même si l'IDC a pour objectif de promouvoir le développement et non de maximiser ses résultats financiers, elle n'a pas été capitalisée depuis le milieu des années 50, ce qui ne l'a pas empêchée de dégager régulièrement des bénéfices. Grâce à la qualité de sa signature (notée Baa1), l'IDC est en mesure d'emprunter à des taux d'intérêt relativement intéressants pour financer les prêts qu'elle octroie. Elle couvre ses besoins de fonds propres en débloquant des placements en actions arrivés à maturité.

Elle obtient ces résultats en combinant un modèle économique, une structure de gouvernance et des procédures opérationnelles qui sont axés sur la viabilité à long terme :

- Un modèle économique dans lequel ses solides réserves de fonds propres permettent à l'IDC de préserver la qualité de sa signature alors même que ses activités d'investissement témoignent d'un plus grand appétit pour le risque.
- Une structure de gouvernance dans laquelle le conseil d'administration se caractérise par sa composition équilibrée, avec des membres venant d'horizons divers et possédant un savoir-faire dans différents domaines, ce qui favorise une prise de décision indépendante et des délibérations efficaces.
- Des procédures opérationnelles soutenues par de solides contrôles et par de bonnes pratiques de gestion du risque, ce qui assure la viabilité financière de ses investissements.

L'IDC contribue à la croissance économique durable de l'Afrique du Sud en facilitant l'accès au financement pour les entreprises privées qui opèrent dans différents secteurs : industrie manufacturière, agriculture, chaînes de valeur dans le secteur minier, infrastructure industrielle, industries vertes, tourisme et nouvelles branches liées à l'économie du savoir. Pour atteindre cet objectif, l'IDC propose un vaste ensemble d'instruments financiers (crédit, prises de participations, financement des exportations et des importations, financement relais, garanties, capital d'amorçage, capital-risque, etc.) qui correspondent aux spécificités des projets. Priorité étant donnée à l'accès au financement et non à la maîtrise des coûts, l'IDC apporte généralement un financement aux taux du marché, mais avec des modalités plus souples que celles proposées par les institutions financières privées. Plusieurs fonds cantonnés, qui permettent un financement à des taux plus avantageux, ciblent certaines catégories (femmes entrepreneurs, communautés, personnes handicapées...) ou certains secteurs (tels que le textile et l'habillement) qui souffrent de graves problèmes de compétitivité ou qui servent à promouvoir le développement (création d'emplois, efficacité énergétique, par exemple).



### Encadré 6.3. Mise en œuvre de la politique industrielle par une institution financière publique : l'exemple de l'*Industrial Development Corporation* en Afrique du Sud (suite)

L'Afrique du Sud compte de nombreuses banques privées qui prêtent aux entreprises privées mais qui se concentrent essentiellement sur les opérations à court terme. Étant donné que les activités de l'IDC sont axées sur le moyen et le long terme, ainsi que sur des secteurs émergents et plus risqués, il n'y a pas d'effet d'« éviction » significatif. De plus, pendant les périodes où les banques privées ont rationné le crédit, l'IDC est intervenue en apportant un financement anticyclique aux entreprises en difficulté, ce qui a permis de préserver la capacité industrielle et de sauver des milliers d'emplois. Elle assure le suivi de ses performances, à la fois en ce qui concerne ses résultats financiers et son impact sur la production, les emplois, le développement régional et la transformation économique. Ces cinq dernières années, ses ressources ont, par exemple, facilité la création de près de 170 000 emplois. Sur l'exercice clôturé en mars 2012, les financements accordés par l'IDC ont atteint le niveau record de 13,5 milliards ZAR (rands sud-africains), soit l'équivalent de 1,6 milliard USD. Ce total représente une hausse de 55 % par rapport à l'exercice précédent, malgré le modeste taux de croissance économique actuel de l'Afrique du Sud.

Conformément à la politique économique nationale présentée dans la nouvelle trajectoire de croissance (*New Growth Path*) et dans le Plan d'action pour la politique industrielle (*Industrial Policy Action Plan*) de l'Afrique du Sud, le développement des industries vertes (énergies renouvelables, efficacité énergétique, gestion des déchets, recyclage, entre autres), les chaînes de valeur liées aux ressources minérales et l'agro-alimentaire sont quelques-unes des priorités de l'IDC et s'inscrivent parfaitement dans son mandat qui consiste à accroître la capacité industrielle du pays. Non seulement le très vaste programme de développement de l'infrastructure nationale actuellement déployé par l'ensemble du secteur public insufflé un élan anticyclique à l'économie sud-africaine, mais il génère également une myriade d'opportunités pour revitaliser la base industrielle du pays et pour encourager les entreprises à s'implanter avec le soutien de l'IDC.

Sources : Entretiens et rapports annuels de l'IDC, 2012.

peuvent pas fournir des sûretés suffisantes et pâtissent des asymétries du marché, lesquelles sont dues, par exemple, à l'absence d'historique de solvabilité et au manque de savoir-faire nécessaire pour produire les états financiers sophistiqués que les banques exigent de plus en plus. Si un prêt est garanti et que l'emprunteur n'est pas en mesure de le rembourser, le mécanisme de garantie du crédit rembourse une fraction prédéfinie. Une partie du risque est ainsi transférée de la banque au mécanisme de garantie du crédit, ce qui peut améliorer les flux financiers entre le prêteur et l'emprunteur. Dans les économies émergentes, les mécanismes de garantie reposent sur différents modèles : on trouve soit des institutions publiques qui apportent la garantie de l'État, soit des dispositifs collectifs privés, tels qu'un fonds de garantie mutuel, à participation publique ou privée.

La participation à un mécanisme de garantie du crédit peut envoyer à la banque un signal positif sur la solvabilité d'une PME et réduire l'incidence des asymétries de l'information (Honohan, 2010), ce qui peut faciliter l'instauration d'une relation durable entre le prêteur et l'emprunteur. Les mécanismes de garantie du crédit offrent la possibilité de mettre à profit les ressources publiques en catalysant les flux privés. Ces dernières années, ils ont élargi leurs activités en garantissant des prêts à court terme et des prêts anticycliques, en permettant de différer le remboursement de prêts garantis, en procurant un appui aux organismes de garantie mutuelle, en proposant à la fois une garantie et des conseils aux entreprises, et en garantissant le capital-investissement (OCDE, 2012d). De plus, les mécanismes de garantie du crédit offrent souvent aux PME des services

complémentaires, tels qu'une aide à l'élaboration des documents comptables ou des informations sur les marchés financiers<sup>19</sup>. Certains proposent aussi des prestations de conseil pour aider les PME à améliorer leur compétitivité et leur productivité.

Les mécanismes de garantie publics constituent le principal instrument de garantie dans les économies émergentes et en développement. Ils peuvent avoir des effets supplémentaires en encourageant les PME à se financer au moyen de prêts anticycliques à court terme (encadré 6.4). Ils sont alimentés par des fonds publics et se sont considérablement développés dans les années 2000, à la suite de la débâcle de banques de développement de premier niveau dans les économies en développement. Cette débâcle a suscité un débat : les organismes publics devraient-ils participer directement aux opérations de prêt ou fournir des incitations pour des mécanismes faisant davantage appel au marché ? Lorsque les pays se sont davantage préoccupés de leur viabilité financière, l'octroi de garanties, plutôt que de prêts directs, a aussi été un moyen d'alléger leur fardeau budgétaire<sup>20</sup>.

#### Encadré 6.4. Les mécanismes de garantie publics dans les pays en développement

En **Inde**, le *Credit Guarantee Fund Scheme for Micro and Small Enterprises* (CGMSE) a été lancé en 2000 pour atténuer les problèmes financiers des microentreprises et des petites entreprises. Ce fonds de garantie du crédit pour ces deux catégories d'entreprises est administré par le *Credit Guarantee Fund Trust for Micro and Small Enterprises* (CGTMSE), qui est lui-même conjointement détenu par l'État central et par la *Small Business Industries Development Bank of India* (Banque nationale de développement des petites entreprises). Au cours des dix dernières années, l'expansion du CGTMSE a été continue, à la fois en termes de volume total garanti et du nombre de banques participantes. En 2009, 9.77 % de l'ensemble des petits crédits ont bénéficié d'une garantie du CGTMSE, soit près de 22 % du volume garanti. La plupart des prêts garantis sont destinés à des microentreprises (83.5 % en 2010), soit 27 % du volume des prêts garantis.

En **Indonésie**, le programme de microcrédit (*Kredit Usaha Rakyat*, KUR) a été introduit en 2007. L'État central et des banques coopératives d'État complètent la garantie apportée par l'emprunteur. Le taux d'intérêt est fixé par le ministère des Finances. Cinq banques d'État, treize banques régionales et une banque privée participent à ce programme.

Au **Chili**, le mécanisme de garantie du crédit aux petites entreprises, *Fogape* (*Fondo de Garantía Para Pequeños Empresarios*), est un dispositif public géré par la banque d'État *Banco Estado*. Entre 2006 et 2010, le nombre de garanties a augmenté, passant de 25 000 à 64 000 (Bozzo, 2011 ; Benavente, 2006). Un autre fonds de garantie, le *Fogain*, a été créé pour remédier à certaines lacunes du *Fogape*, lequel n'accorde que des crédits à court terme qui permettent aux entreprises de disposer d'un fonds de roulement. Le *Fogain* ne prête qu'à long terme et sa couverture a été étendue aux entreprises de taille moyenne.

Au **Brésil**, le principal fonds de garantie du crédit est le *Fundo de Avial às Micro e Pequenas Empresas* (Fampe) a été mis en place en 1995. Il est géré par le service d'appui aux microentreprises et aux petites entreprises (*Servico Brasileiro de Apoio às Micro e pequenas Empresas*, Sebrae), une entité privée à but non lucratif créée par les pouvoirs publics en 1972 pour soutenir le développement des microentreprises et des petites entreprises. En 2009, 44 000 prêts ont été garantis.

Sources : Sources nationales et OCDE (2012d et 2012e) ; pour l'Inde : Banque de réserve de l'Inde (2010) et ministère des Microentreprises et des Petites et moyennes entreprises.

Les fonds de garantie mutuelle privés sont des sociétés privées créées par des emprunteurs désireux d'améliorer leur accès au financement. Ils existent depuis longtemps dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2012d) et sont plus développés en Amérique latine que dans les autres régions émergentes<sup>21</sup>. Les tontines en Afrique et d'autres mécanismes de garantie en Asie proposent des services similaires. Les fonds de garantie mutuelle se caractérisent par une participation active du secteur privé, des organisations de PME et des banques au financement et à la gestion. En général, ils connaissent extrêmement bien la situation des entreprises demandeuses, car leurs membres opèrent souvent dans un secteur ou une chaîne de valeur spécifique. De plus, étant donné qu'ils supportent une partie des pertes en cas de défaut, leurs membres sont fortement incités à se surveiller mutuellement, ce qui empêche les emprunteurs de prendre des risques excessifs et accroît la probabilité de remboursement des prêts. Des contre-garanties publiques viennent parfois renforcer l'efficacité des mécanismes de garantie privés.

***La viabilité financière et l'additionnalité sont essentielles pour éviter que les institutions financières publiques soient source de distorsions potentiellement négatives***

Une conception relativement traditionnelle du rôle joué par l'État sur les marchés financiers amène souvent à s'interroger sur les conséquences de l'inévitable distorsion résultant d'une telle intervention, ainsi qu'à mettre fortement en doute la capacité des institutions financières publiques à se protéger de toute ingérence politique (Banque mondiale, 2012b). Pour que ces institutions puissent mener à bien leur mission première, c'est-à-dire investir dans des secteurs sous-desservis ou dans des projets à haut risque, il est fondamental qu'elles se dotent d'un solide système de gestion des risques. Dans un certain nombre d'économies en développement, les interventions massives et inefficaces de l'État dans le secteur bancaire sont à l'origine de graves crises bancaires<sup>22</sup>. Certes, la situation s'est nettement améliorée, mais les banques nationales de développement estiment encore qu'elles doivent s'attacher en priorité à améliorer leur gouvernance et à limiter toute intervention politique indue (Luna-Martinez et Vicente, 2012). La plupart d'entre elles (71 %) considèrent que leur plus grand défi est le renforcement de leurs propres capacités de gestion des risques. De plus, en ce qui concerne les banques de développement de premier niveau, il semble que les taux d'intérêt subventionnés ne soient plus de mise.

De même, on a constaté par le passé que les mécanismes de garantie publics induisaient des risques potentiels (aléa moral<sup>23</sup>, antisélection<sup>24</sup>, recherche de rente)<sup>25</sup>, ou simplement des frais généraux excessifs. Les coûts financiers indirects peuvent être substantiels, en particulier dans le cas de mécanismes de garantie publics<sup>26</sup>. À leur tour, ils sont susceptibles de créer des distorsions indues sur le marché. Si cela est nécessaire à l'obtention d'un prêt, les mécanismes de garantie publics peuvent réduire sensiblement le taux d'intérêt et prêter à plus long terme. Mal ciblées, les distorsions peuvent avoir des effets négatifs. Certains des mécanismes de garantie mis en place dans les années 90 témoignent des graves problèmes que posent les dispositifs mal définis, dans lesquels les contrôles étaient insuffisants ou qui ne réagissaient pas de manière adéquate en cas de défaut de l'emprunteur (voir par exemple Cnuced, 2001).

Cependant, l'argument des distorsions occulte le fait que les garanties sont introduites sur des marchés non efficaces et qu'elles visent à compenser (ou, dans l'idéal, à éliminer) les distorsions existantes. L'arbitrage à opérer est complexe si les garanties éliminent ou compensent des distorsions existantes mais en créent d'autres. Certains des mécanismes

de garantie mis en place dans les pays de l'OCDE et dans les pays non membres se sont révélés efficaces, ce qui montre l'importance de concevoir des dispositifs appropriés pour limiter les risques, via des garanties partielles, une faible exposition ou des contrôles améliorés. Il est essentiel que ces dispositifs soient conçus sur mesure si l'on veut corriger les imperfections du marché et, ainsi, éviter les problèmes d'aléa moral et d'antisélection ainsi qu'un volume excessif d'engagements publics conditionnels. D'un point de vue plus pratique, ces expériences de divers pays laissent à penser que les mécanismes de garantie constituent un puissant instrument pour faciliter l'accès des PME au financement, tout en allégeant la charge budgétaire directe, à deux conditions : il faut les concevoir de manière à ce qu'ils soient financièrement viables et, au lieu de se contenter de proposer des modalités plus avantageuses aux entreprises qui auraient de toute façon accès au crédit, ils doivent cibler les entreprises qui n'intéressent pas les banques (OCDE, 2012d).

Les dispositifs mis en place dans les pays d'Asie illustrent l'importance d'une capitalisation suffisante et d'une gestion des risques prudente du côté des garants (Shim, 2006). D'autres solutions reposent sur des garanties partielles du crédit, qui consistent à faire supporter au prêteur une partie du risque. Parmi les variantes des garanties partielles, on trouve notamment la clause *pari passu*, par laquelle le prêteur et le garant absorbent chacun une fraction définie des éventuelles pertes, et la garantie au premier risque (*first loss*), par laquelle le garant supporte l'intégralité des pertes jusqu'à une fraction définie du montant total du prêt à rembourser (Honohan, 2010). Dans la pratique, il peut être difficile d'évaluer la viabilité financière, faute d'états financiers distincts ou parce que ces dispositifs sont récents. Beck et al. (2010) ont comparé 76 mécanismes de garantie du crédit dans des pays développés et en développement. Ils constatent que les dispositifs récents subissent moins de pertes (d'après la proportion de prêts non remboursés). Les dispositifs qui font davantage intervenir le secteur privé affichent des taux de défaut moins élevés en moyenne. On peut donc penser que le savoir-faire des institutions financières privées est important pour l'évaluation et la gestion appropriées du risque.

Il y a additionnalité financière dans le cas où un prêt n'aurait pas été accordé en l'absence d'un mécanisme de garantie du crédit. Cela signifie que les entreprises solvables qui sont à même d'apporter une sûreté n'ont normalement pas accès à ce type de dispositif<sup>27</sup>. En effet, si l'État supporte le risque qui serait normalement pris en charge par les banques privées, cela revient *in fine* à subventionner une banque privée ou les entreprises, ce qui peut peser sur les dépenses publiques. Il est donc essentiel de bien concevoir les dispositifs (notamment en tenant compte de la population ciblée, du taux de couverture, de la gestion des risques et de la structure de tarification). Ainsi, la banque indonésienne *Bank Rakyat Indonesia* (BRI, 2009) considère que le dispositif local a garanti des prêts qui auraient de toute façon été accordés. Il est nécessaire de définir des objectifs spécifiques, et parfois des limitations, pour garantir l'additionnalité des institutions financières publiques. Il faudrait en outre encourager certaines formes de crédit (notamment le crédit à long terme et le crédit d'aide à l'innovation) et privilégier certains profils d'entreprises (les nouvelles entreprises, par exemple) par rapport à d'autres (tels que les entreprises de taille moyenne qui ont accès aux marchés internationaux).

### **Les institutions financières internationales et leur rôle dans le développement financier**

Parmi les diverses institutions financières publiques, les institutions financières internationales (IFI) jouent un rôle de plus en plus important dans l'amélioration des

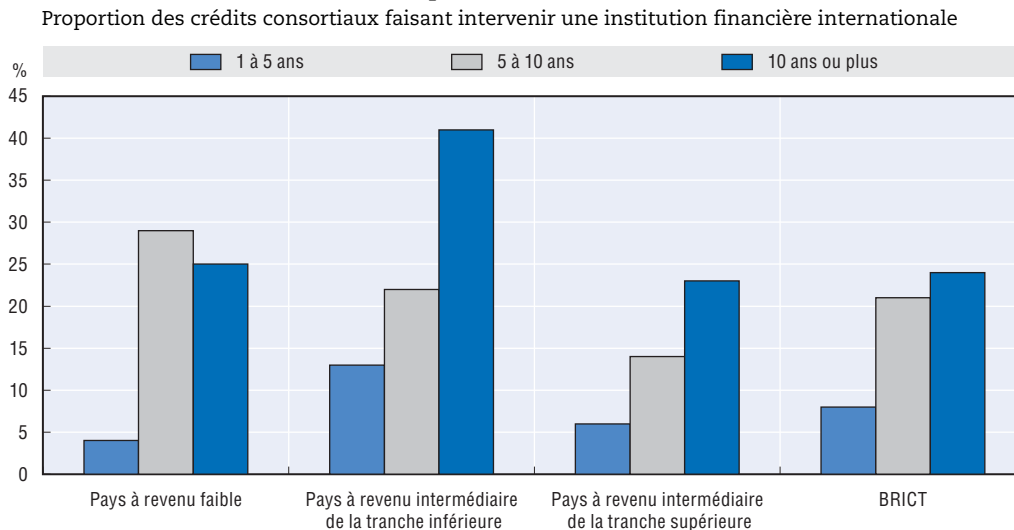
conditions de financement des petites et moyennes entreprises (PME) au sein des pays en développement. Les IFI sont les pôles des banques multilatérales de développement qui sont chargés du secteur privé, par exemple la Société financière internationale (IFC), la Banque européenne d'investissement (BEI) ou la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), ainsi que les institutions bilatérales de financement du développement, telles que les 15 membres de l'Association des institutions européennes de financement du développement (IEFD) ou les 127 membres de l'Association des institutions de financement du développement dans la région Asie/Pacifique (*Association of Development Financing Institutions in Asia and the Pacific*, ADFIAP). Le total des engagements des IFI en faveur du secteur privé a augmenté considérablement dans les pays en développement, passant d'environ 10 milliards USD en 2002 à quelque 40 milliards USD en 2010 (IFC, 2011).

Les IFI peuvent contribuer à remédier aux déficits de financement locaux. Avec le retour de la politique industrielle sur l'agenda du développement, il peut sembler que les partenaires extérieurs n'ont plus une mission aussi importante aujourd'hui, car, ainsi que le montrent les chapitres précédents, c'est manifestement à l'État et à ses partenaires locaux qu'il appartient de mettre en œuvre une stratégie de développement. Cependant, étant donné que les pays en développement n'ont pas des capacités et des ressources suffisantes, les IFI ont ici leur utilité : elles ont nettement élargi leur périmètre d'action et accru leur volume d'activités ces dernières années, elles disposent de structures de propriété et de gouvernance qui limitent le risque de mainmise par des groupes d'intérêts et elles peuvent jouer un rôle de catalyseur en attirant d'autres investisseurs institutionnels. Elles sont également bien dotées pour gérer le risque et peuvent apporter un savoir-faire spécifique.

Les IFI donnent la priorité à la viabilité financière et à l'additionnalité financière. La plupart des banques bilatérales de développement, y compris celles qui sont entièrement ou partiellement détenues par l'État, ont mis en place des mécanismes destinés à réduire leur dépendance vis-à-vis des transferts budgétaires et des financements publics. Par exemple, la majorité des membres de l'IEFD s'autofinancent intégralement ou dans une large mesure<sup>28</sup>. De même, 59 % des banques nationales de développement considèrent l'autonomie financière comme l'un de leurs grands objectifs. En outre, pour renforcer l'additionnalité, les IFI proposent des services complémentaires de ceux disponibles sur le marché local, notamment un financement à plus longue échéance. Comme le montre le graphique 6.12, les crédits consortiaux auxquels des IFI ont participé entre 2007 et 2010 ont le plus souvent une échéance supérieure à cinq ans dans la plupart des pays en développement, et supérieure à dix ans dans le cas des pays à revenu intermédiaire. Ainsi, FMO, la Banque néerlandaise de développement de l'entrepreneuriat, prête indirectement aux PME via des prêts aux banques locales à 8 ans en moyenne, et leur procurent aussi des fonds propres au travers d'investissements avec un horizon de 10 à 12 ans.


De plus, les IFI aident à promouvoir l'innovation et la technologie en proposant des services adaptés aux besoins des *start-ups* et des entreprises innovantes. Dans les pays où les marchés des capitaux sont peu profonds, les PME risquent le plus souvent d'avoir des difficultés à accéder à des services financiers tels que le capital-investissement. Les prises de participations constituent une proportion significative et croissante des investissements des IFI. Ainsi, les fonds propres et quasi-fonds propres ont vu leur part dans le portefeuille de l'IEFD passer de 27 % en 2000 à 52 % en 2011, et représentaient 26 % du portefeuille de l'IFC en 2011. Certains portefeuilles, comme celui de la Banque bilatérale de développement britannique *CDC Group plc.* (CDC) ou de la Société financière italienne *Società Italiana per le*

Graphique 6.12. **Prêts accordés par les institutions financières internationales : ventilation par échéance, 2007-10**



Note : BRIC = Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Turquie.

Source : IFC (2011), *International Finance Institutions and Development Through the Private Sector*, International Finance Corporation, Washington, DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960386>

*Imprese all'Estero* (Simest), se composent même presque intégralement de prises de participations : en 2010, le portefeuille de CDC se composait à 96 % de fonds propres et de quasi-fonds propres (IEFD, 2010).

Les IFI proposent également un large éventail de services financiers et non financiers qui ne sont pas toujours disponibles sur le marché local. Non seulement certains de ces instruments apportent aux PME une plus grande flexibilité, mais leur diversité permet aussi aux IFI d'élaborer des solutions sur mesure, en fonction des besoins de l'entreprise. Pour les jeunes entreprises qui commencent tout juste à se développer, la flexibilité est un aspect essentiel à prendre en compte dans la recherche d'un financement. Par exemple, plusieurs IFI apportent du capital-mezzanine, un instrument de financement souple qui présente des caractéristiques communes avec le financement par la dette et avec le capital-investissement, mais qui est aussi relativement plus onéreux que le financement par la dette. De plus, les modalités de remboursement sont généralement souples, avec un moratoire de dettes (gel temporaire des dettes) et un calendrier de remboursement en fonction de la capacité de paiement, deux caractéristiques particulièrement utiles dans le cas où les flux de trésorerie sont difficilement prévisibles. Certaines IFI financent aussi des programmes d'assistance technique assortis de modalités de remboursement conditionnel uniquement si cela a effectivement amélioré les résultats de la banque ou de l'entreprise concernée.

Même si les IFI agissent principalement sur la base de considérations privées et commerciales, et non sur la base des priorités définies par le gouvernement du pays, elles peuvent contribuer à renforcer les capacités financières nécessaires pour accéder à de nouveaux secteurs. Ainsi, en Inde, APIDC Biotech, le premier fonds de capital-risque dans le secteur des biotechnologies, créé en 2003 pour se concentrer exclusivement sur les sciences de la vie, a reçu l'appui financier de l'IFC et du *Norfund* (Fonds d'investissement norvégien pour les pays en développement). De même, en Angola, le *Norfund* a cofinancé avec la *Banco Africano de Investimentos* (BAI) la mise en place du premier fonds de capital-investissement

privé, le *Fundo de Investimento Privado Angola* (FIPA) (Dalberg, 2010). Par manque de ressources et étant donné la taille de leur portefeuille, certaines IFI se spécialisent dans les secteurs où elles estiment avoir un avantage comparatif. Pour nombre d'entre elles, les technologies et les énergies vertes deviennent des secteurs stratégiques. Elles y apportent le savoir-faire dont ne dispose pas forcément un partenaire privé ou une institution financière publique investie d'un mandat portant sur des secteurs plus nombreux.

Bien que, de l'avis des banques nationales de développement, le risque de pressions politiques reste un problème, les IFI disposent aujourd'hui de mécanismes qui limitent le risque d'ingérence politique ou de mainmise par des groupes d'intérêts. Le conseil d'administration de la plupart des IFI inclut des membres indépendants et les intérêts publics et privés sont représentés de manière équilibrée. Par exemple, le conseil d'administration de CDC ne compte aucun représentant direct de l'État, et celui de Proparco (une filiale de l'Agence française de développement, spécialisée dans le financement du secteur privé) compte des investisseurs provenant à la fois des pays développés et des pays en développement. Qui plus est, leur niveau élevé d'exposition et de vulnérabilité aux risques politiques et réputationnels ont conduit les IFI à se doter de mécanismes de contrôle et de codes de conduite rigoureux (Kingombe et al., 2011)<sup>29</sup>.

Par ailleurs, les IFI ont instauré des mécanismes qui leur permettent de se coordonner les unes avec les autres, non seulement pour gérer les risques mais aussi pour accroître leur efficacité. Il s'agit notamment de mécanismes de cofinancement ou de mutualisation des investissements. En 2011, les membres de l'IDEF ont conjointement financé 358 projets d'investissement, dont 243 dans des pays et 115 à l'échelle régionale (IEFD, 2011). Dans certains cas, ces investissements font appel à des mécanismes formels, par exemple *European Financing Partners* (EFP), une coentreprise réunissant 12 membres de l'IEFD, ou la BEI, qui capitalisent sur leur savoir-faire mutuel et mettent des fonds en commun (ce qui limite les expositions individuelles aux risques).

## Nouveaux instruments ciblant les besoins des PME dans les économies émergentes

Dans les économies émergentes, il existe différents instruments de financement, plus facilement adaptables aux besoins des entreprises, en fonction de la taille de l'entreprise ou du secteur d'activité. De fait, les initiatives visant à soutenir les PME dans certains secteurs, les chaînes de valeur mondiales et les entreprises qui innovent et celles qui exportent, ainsi que d'autres initiatives, se multiplient. Elles accordent une attention particulière aux entreprises qui innovent et aux entreprises technologiques, via des programmes de création de pépinières d'entreprises ou de mise à disposition d'un capital d'amorçage, qui ciblent spécifiquement ces secteurs.

Néanmoins, ce besoin plus important de garanties et le niveau généralement plus élevé des taux d'intérêt demandés aux PME se caractérisent par une certaine opacité. Celle-ci s'explique à la fois par l'absence d'historique de solvabilité (c'est d'ailleurs un cercle vicieux car, dans de nombreux cas, ce sont précisément les problèmes d'accès et les coûts substantiels qui empêchent les PME de recourir aux marchés du crédit) et par le manque d'information et de connaissance des procédures. Les PME ont par conséquent des difficultés à utiliser nombre des instruments disponibles. Afin d'atténuer ces problèmes, la plupart des experts ont proposé deux mesures, approuvées par les autorités financières : l'introduction d'organismes d'évaluation de la solvabilité, de façon à réduire les asymétries

### Encadré 6.5. Afghanistan : l'ACSP, un programme d'aide pour faciliter l'accès des PME au crédit

Quarante années de guerre ont dégradé les conditions dans lesquelles opèrent les entreprises en Afghanistan. Dans le classement général du rapport Doing Business 2013 de la Banque mondiale, ce pays apparaît à la 168<sup>e</sup> place sur 185, et à la 154<sup>e</sup> pour l'obtention de prêts. Les difficultés d'accès des PME au financement résultent en partie de la corruption et du manque de solidité du système judiciaire local, ce qui nuit à l'exécution des contrats et au recouvrement des sûretés. Certains problèmes sont flagrants, tels que l'absence de système formel d'enregistrement des sociétés ou le manque d'informations sur l'historique de solvabilité des entreprises. Les prêts bancaires sont donc rares dans ce pays. En 2004, l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi bancaire a permis l'implantation de nouvelles banques, mais, dans les faits, peu nombreuses sont celles qui répondent aux besoins des PME.

Dans ce contexte, une initiative a été lancée en 2005 afin d'encourager les prêts bancaires aux PME et d'atténuer le risque y afférent pour les banques locales : l'*Afghanistan Credit Support Program* (ACSP). Ce programme d'aide au crédit en Afghanistan est cofinancé par le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Une agence allemande, la *Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH* (DEG) en assure la mise en œuvre. L'ACSP prévoit de créer un dispositif de garantie des prêts aux PME octroyés par des banques commerciales sélectionnées. Si une PME est défaillante, ce dispositif couvre 70 % des pertes. Il est actuellement doté d'environ 9.1 millions USD. Quelque 2 117 PME ont déjà bénéficié de prêts garantis dans le cadre de ce dispositif, pour un total de 70 millions USD. Trois banques afghanes sont partenaires du programme : la *First MicroFinanceBank* (FMFB), l'*Afghanistan International Bank* (AIB) et la *Ghazanfar Bank*.

Ces banques partenaires ont donc eu besoin d'une assistance pour adapter aux besoins des PME leurs services qui, à l'origine, étaient principalement destinés soit aux institutions de microfinance soit aux grandes entreprises. C'est pourquoi l'ACSP inclut une assistance technique, qui vise à renforcer la capacité des banques à prêter aux PME grâce à des technologies de crédit spécifiques, ainsi que des activités de conseil pour le recrutement et la formation des ressources humaines.

Sources : Entretien avec un représentant de la DEG à Cologne, 24 septembre 2012 ; discussions lors d'un atelier OCDE-IEFD sur le financement des PME, Paris, 13 juin 2012.

de l'information, et l'offre de services non financiers, tels que des activités de conseil et des programmes de renforcement des capacités en gestion et comptabilité, de manière à faire mieux connaître les instruments financiers et les véhicules de financement disponibles<sup>30</sup>.

### **Les programmes tels que les fonds spéciaux pour l'innovation ou pour l'exportation et l'aide non financière, ont eu des effets bénéfiques sur les PME**

Des mécanismes de crédit-bail et d'affacturage ont été introduits avec succès dans les économies émergentes. Ils correspondent aux spécificités du secteur des PME et servent à monétiser les créances à court terme dans le cas de prêts affichant un bon taux de recouvrabilité, ce qui raccourcit la chaîne des paiements. L'un des avantages de l'affacturage est qu'il permet aux entreprises d'obtenir des liquidités immédiates sur leurs ventes à crédit pendant une certaine période, avec, à la clé, une amélioration de leurs flux de trésorerie et le transfert du risque de non-paiement. L'affacturage électronique, en particulier, assure un paiement immédiat (apport de liquidités par un établissement



financier) et se développe aujourd'hui grâce à l'expansion des services bancaires en ligne (Ferraro, 2011). Des instruments destinés au financement des chaînes de valeur ont été introduits dans certains pays, là aussi avec succès. Ainsi, au Mexique, Nacional Financiera (Nafin) propose une assistance technique et financière aux PME dans le cadre de son « programme pour des chaînes productives » (*Programa de Cadenas Productivas*) qui prend en compte la nécessité, pour ces acteurs, de coopérer et de renforcer leurs réseaux afin de mieux s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales.

Le manque de financement continue de peser sur la création d'entreprises dans la plupart des économies émergentes. Étant donné que les jeunes entreprises ne disposent pas d'un historique de solvabilité et on peu d'actifs physiques, les banques ont tendance à les considérer comme des clients à risque, d'où un niveau élevé d'autofinancement ou de financement informel. L'intervention des pouvoirs publics est essentielle dans ce domaine, car nombre de ces entreprises peuvent être particulièrement dynamiques et contribuer à la productivité et à l'emploi en général. Il faudrait que ces initiatives ciblent les entreprises à différents stades de leur développement (naissance, démarrage, croissance, consolidation), ce qui requiert différents instruments : du capital d'amorçage, des investisseurs-tuteurs (*business angels*) et du capital-risque.

Certains pays déploient des efforts significatifs pour soutenir la création d'entreprises, et en particulier les entreprises à forte croissance et les entreprises technologiques. Il existe toutefois peu de données sur l'effet de ces politiques (encouragement des pépinières d'entreprises, programmes d'apport de capital d'amorçage et de capital-risque), et un bon système d'évaluation fait cruellement défaut. L'assistance aux entreprises naissantes est le plus souvent axée sur un appui technique et sur la création de pépinières d'entreprises. À ce stade, les efforts des pouvoirs publics sont essentiellement non financiers : l'État cherche plutôt à soutenir les organismes d'aide aux PME qui s'attachent à renforcer les pépinières d'entreprises ou les centres d'assistance locaux. Les programmes d'apport d'un capital d'amorçage sont, eux aussi, largement utilisés dans les pays émergents pour soutenir le secteur des PME. Enfin, pour les entreprises en croissance ou qui se consolident, le financement externe repose souvent sur les *business angels* et sur le capital-risque. Pour favoriser le développement des *business angels* et du capital-risque, les organismes publics et les banques de développement encouragent la mise en place de fonds d'investissement. Le Brésil, par exemple, a lancé différentes initiatives destinées à promouvoir les fonds de capital-investissement et de capital-risque, lesquels sont encadrés par la Commission des valeurs mobilières de ce pays (de Matos et Arroio, 2011). Le Chili et la Colombie s'emploient également à promouvoir les fonds de capital-investissement.

### **Le microcrédit fait aujourd'hui partie des instruments qui atténuent les déficits de financement des microentreprises et des petites entreprises**

On estime que 50 %, 60 % et plus de 70 % des entreprises respectivement en Amérique latine, en Asie et en Afrique sont des microentreprises (IFC, 2010). Le microcrédit se caractérise souvent par des prêts de petit montant à court terme (moins d'un an). Dans certaines régions, les microprêts sont encore considérés comme des prêts très risqués et peu rentables (Sengupta et Aubuchon, 2008). Cependant, d'après le montant moyen prêté et la nature de la base de clientèle, ils se développent rapidement dans la plupart des pays en développement. Si la marge nette moyenne des institutions de microfinance n'est guère différente de celle des autres institutions financières, la proportion de prêts improductifs est plus élevée, quoique relativement faible par rapport au volume des prêts<sup>31</sup>.

Le microcrédit a joué un rôle de catalyseur pour faciliter l'accès aux services financiers formels dans les secteurs où ces services étaient rares. Les institutions de microfinance offrent fréquemment un cadre propice à l'amélioration de l'éducation financière de leurs clients et permettent d'accroître le taux de pénétration financière. Malgré le profil financier de la population cible, la plupart des demandes de microcrédit sont acceptées par les institutions financières et, en général, les microprêts sont considérés comme une activité rentable, avec un risque légèrement supérieur par rapport à d'autres formes de services bancaires destinés à une petite clientèle. Dès lors que les particuliers et les entreprises ont un historique de solvabilité auprès des institutions de microcrédit, ils pourront réclamer demain des services financiers plus formels.

## Conclusion

Le manque d'accès au financement constitue un grave handicap pour les pays qui cherchent à accroître leur capacité productive et à accélérer la convergence de leur économie. Il entrave le crédit à court terme, lequel est important pour le financement du fonds de roulement en général, et crucial pour la survie de nombreuses entreprises dans un environnement macroéconomique volatil, ainsi que les prêts à long terme, qui sont fondamentaux pour l'investissement. De plus, beaucoup d'entreprises n'ont pas du tout accès aux instruments de financement formels, surtout les PME et les entreprises opérant dans les secteurs non traditionnels. Elles sont en effet confrontées à des coûts de financement élevés et à une asymétrie persistante de l'information, et doivent donc apporter des sûretés plus substantielles que celles demandées aux autres entreprises. Et quand elles ont accès au financement, elles ne peuvent souvent obtenir qu'un financement à court terme de leur fonds de roulement.

De leur côté, les banques ne sont guère incitées à prêter aux nouveaux secteurs, qui sont essentiels au développement productif. Outre le risque élevé et le fait que ces secteurs n'offrent parfois que des perspectives à très long terme, des facteurs structurels, qui influent à la fois sur la demande et sur l'offre, expliquent pourquoi les entreprises en général, et les PME en particulier, rencontrent des difficultés persistantes, et croissantes, pour accéder au crédit. Ces problèmes s'expliquent aussi par l'évolution récente du modèle économique des banques. Le passage de la relation directe personnalisée banque-client à la banque multi-services a des conséquences délétères sur l'apport du crédit, tout particulièrement pour les PME, qui, en raison de leur petite taille et du niveau élevé des frais d'émission fixes, ne peuvent pas emprunter sur les marchés des capitaux. Conjugées à des transformations structurelles qui aggravent le sous-financement des petits emprunteurs par rapport aux grands groupes, l'importance du financement et l'existence d'imperfections du marché montrent que l'État doit impérativement intervenir et participer plus activement au secteur financier via les institutions financières publiques, l'apport de garanties et une assistance technique permettant de réduire l'asymétrie de l'information.

Les banques de développement jouent un rôle clé en soutenant les secteurs d'importance stratégique ou prometteurs, et en fournissant du crédit anticyclique pendant les périodes difficiles. Leur position vis-à-vis des performances est différente de celle des autres institutions, car elle ne se limite pas à la rentabilité, au risque et à la liquidité. On observe depuis peu une tendance qui s'est révélée bénéfique dans certains pays : la combinaison d'institutions bancaires de premier et de deuxième niveau. Les mécanismes de garantie des crédits se développent car ils sont de plus en plus reconnus comme des instruments efficaces pour l'action publique dans plusieurs économies en développement

ou émergentes. Ils sont soit publics soit privés (et, dans ce second cas, ils sont souvent soutenus par l'État). Les mécanismes publics de garantie des crédits, en particulier, suscitent des critiques, mais, comme les mécanismes privés, ils s'avèrent utiles si certaines conditions sont remplies. À l'instar des institutions financières locales, les IFI contribuent de manière cruciale à l'amélioration de l'accès aux services financiers. Leurs structures de propriété et de gouvernance limitent l'exposition au risque de mainmise par des groupes d'intérêts, favorisent la viabilité financière et jouent un rôle de catalyseur en attirant d'autres investisseurs institutionnels. Les IFI se sont dotées de solides capacités de gestion du risque et proposent des instruments qui ne sont pas toujours utilisés par les institutions de développement locales, ainsi qu'un savoir-faire spécifique.

Ce chapitre a également montré que les IFI facilitent de plus en plus l'accès des PME au financement. Elles accordent une grande attention à leurs propres principes de gouvernance et jouent un rôle de catalyseur à la fois en attirant d'autres investisseurs institutionnels et en apportant un savoir-faire spécifique. À l'heure où s'élargit l'espace disponible pour l'action publique dans les pays en développement, les IFI font partie intégrante de l'agenda de financement du développement. Le renforcement de la complémentarité entre les institutions de financement du développement et d'autres acteurs (bailleurs de fonds privés, coopération Sud-Sud, etc.) correspond également aux objectifs du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, qui met en avant l'importance du secteur privé.

Les mécanismes de financement novateurs destinés aux PME sont eux aussi prometteurs. Citons notamment l'affacturage, les pépinières d'entreprises, les fonds de capital d'amorçage et la mise en place d'un marché du capital-risque. L'accessibilité en ligne de certains de ces instruments a permis leur expansion. Les politiques publiques destinées à promouvoir les fonds de capital-investissements sont également fondamentales, en particulier pour les entreprises qui innovent et pour les entreprises technologiques. Ces dernières requièrent des politiques spécifiques, à la fois au début de leur développement et pour poursuivre leur croissance. Il est essentiel d'aider ces entreprises dans les premières phases de leur développement en favorisant la création de pépinières, de fonds de capital d'amorçage et la participation de *business angels*. Les fonds de capital-risque devraient cibler les phases de développement ultérieures. Ces mécanismes étant encore peu répandus, des mesures incitatives sont nécessaires pour encourager une plus grande participation du secteur privé, par exemple au moyen d'exonérations fiscales pour les investisseurs.

De graves asymétries d'information persistent entre les PME et le système financier. Les mesures qui ont pour objectif d'améliorer la réglementation sur l'information financière, de former les managers et les banques locales aux pratiques juridiques et comptables, ainsi que d'améliorer la disponibilité des instruments financiers, sont importantes. L'assistance financière et l'assistance technique aux PME doivent aller de pair. Parallèlement à l'élaboration de nouveaux instruments et au renforcement des institutions, l'introduction de mécanismes de suivi permettrait d'évaluer l'efficacité des programmes et leurs effets sur le développement (productivité, création d'emplois), ce qui encouragerait la participation d'autres acteurs financiers et les transferts de savoir.

## Notes

1. Sur la dernière décennie, le taux d'autorisation des prêts aux PME a été élevé dans des pays tels que l'Argentine ou le Brésil, où 80 % des demandes ont été acceptées.
2. Par comparaison avec les prêts bancaires, le financement par les marchés des capitaux réduirait le risque pour l'entreprise, étant donné que le montant qu'elle doit rembourser est fixe quelles que soient ses performances. Comme toute autre forme de financement, un prêt bancaire comporte un risque de défaut, mais, à l'inverse du capital-risque, par exemple, ne peut pas prétendre à une augmentation de ses remboursements en cas de réussite du projet qu'il sert à financer. Afin de compenser le risque de défaut, dans un environnement où les défauts sont nombreux mais où certaines entreprises sont extrêmement rentables, les investisseurs dans des titres de participation en actions vont investir, tandis que les banques devront demander des taux d'intérêt dissuasifs. Or, du fait du faible développement du marché boursier, les PME sont essentiellement dépendantes du secteur bancaire pour leur financement externe.
3. En revanche, 75 % des entreprises dans les pays de l'OCDE estiment que le déficit de financement par fonds propres est plus important, contre 60 % dans les économies émergentes. Cette situation s'explique probablement par le sous-développement des instruments de capital-risque dans les économies hors zone OCDE.
4. D'après les enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises, l'absence de sûretés est souvent citée comme l'un des principaux obstacles à l'accès des PME aux financements. Dans la plupart des régions, les principales sources de sûretés sont des actifs fixes (bâtiments, machines et équipement, par exemple) ; les petites et moyennes entreprises dépendent davantage des actifs personnels du propriétaire.
5. Pour l'échantillon, voir le graphique 6.2.
6. En règle générale, les banques étrangères sont plus efficaces que les banques locales, et une forte présence étrangère est associée à des marges nettes d'intérêt et des coûts généraux moins élevés ainsi qu'à une rentabilité plus forte que dans le cas des banques locales.
7. Toutefois, cette approche avait un coût : les taux d'intérêt appliqués aux prêts aux PME avaient tendance à être élevés, compte tenu du processus plus intensif de collecte d'informations non financières (Banque mondiale, 2011). Il y avait aussi un risque plus élevé que les entreprises deviennent captives des institutions financières, étant donné le coût élevé associé à un changement de banque et la perte de sûretés immatérielles (connaissance personnelle acquise au fil de plusieurs années de transactions financières).
8. Une estimation, établie à partir de la base de données Dealogic, de la répartition des obligations de sociétés (marchés primaire et secondaire) dans les économies émergentes en fonction de la taille des entreprises montre que les grandes entreprises sont quasiment (98 %) les seules à avoir recours à cet instrument. Les petites et moyennes entreprises (définies d'après le nombre de salariés) n'utilisent pas ce type d'instrument.
9. Cette pratique reste présente dans 50 % des banques de développement nationales interrogées, et dans 66 % des cas, le financement repose sur des transferts budgétaires.
10. En 2009, la Banque de développement du Canada a lancé une étude portant sur 373 institutions de développement dans 92 pays et 7 régions économiques.
11. On définit généralement une PME comme une entreprise comptant moins de 250 salariés et plus de 5 (en deçà, l'entreprise serait classée parmi les microentreprises).
12. Analysant les effets des prêts à long terme accordés par la Banque de développement colombienne (Bancoldex), Eslava, Maffioli et Meléndez (2012) constatent des répercussions globalement positives sur l'emploi, l'investissement et la productivité.
13. La fonction contracyclique se justifie également par l'argument de la répartition des risques avancé par Arrow-Lind : le rôle d'absorption du risque que joue l'État durant les périodes de contraction économique se justifie par le fait que l'État a une position neutre vis-à-vis du risque (compte tenu de sa capacité à ventiler le risque aussi bien dans le temps qu'entre les secteurs), alors que l'aversion pour le risque affichée par les banques privées est procyclique (les banques sont enthousiastes à l'apogée du cycle économique, mais leur aversion pour le risque est extrême au creux du cycle).
14. Ainsi, face à la crise financière de 2008, l'Alide (association latino-américaine des banques de développement) a étoffé le total de ses actifs de 30 %.

15. Le développement de l'infrastructure n'a pas seulement été un élément crucial pour l'industrialisation à long terme, mais aussi un instrument contracyclique lors de la récente crise survenue en Asie de l'Est et en Amérique latine.
16. Une récente enquête sur les banques de développement montre que 96 % d'entre elles publient des rapports annuels, et que 93 % communiquent des états financiers audités.
17. D'après la même enquête, 75 % des institutions de financement du développement autorisent la participation de membres indépendants, 91 % imposent à leurs administrateurs d'avoir un niveau minimum de formation et de qualifications techniques et 75 % exigent qu'ils n'aient jamais fait faillite.
18. Ou, plus largement, ils assurent la disponibilité de financements privés (par exemple pour le financement de projets d'infrastructure ou pour l'octroi de prêts aux PME) en cas de rationnement du crédit.
19. Par exemple, en Corée, en 2010, le Fonds national de garantie du crédit (*Korean Credit Guarantee Fund*, Kodit) a lancé le projet « Online Loan Market », qui vise à améliorer l'échange d'informations entre emprunteurs et prêteurs.
20. Même si, dans certains pays, le volume des garanties a beaucoup augmenté ces dernières années et commence à devenir significatif (Inde), il reste le plus souvent minime par rapport au volume des prêts.
21. En Amérique latine, certaines associations internationales, telles que l'Asociación Latinoamericana de Entidades de Garantía (Alega) ou la Red Iberoamericana de Garantías (Regar) regroupent un grand nombre de dispositifs.
22. Voir par exemple Daumont et al. (2004) à propos des crises bancaires survenues dans dix pays d'Afrique subsaharienne sur la période 1985-95.
23. Face à un aléa moral potentiel, les organismes publics décident généralement de faire supporter une fraction importante de ce risque par le client. Une autre solution consiste à demander à l'État d'apporter une contre-garantie. Les assureurs privés ont une approche différente : ils proposent une couverture intégrale contre tous les risques, dont le coût est une prime plus élevée, et des mesures rigoureuses à l'encontre des clients défaillants.
24. En raison de l'asymétrie de l'information, il se peut que les mécanismes de garantie publics accroissent le risque là où celui-ci crée un biais au niveau du portefeuille d'actifs détenus par les banques et les entreprises, et attirent les catégories de population assurées qui sont les plus vulnérables au risque. Une garantie ne ferait qu'aggraver la situation car elle dissuaderait les banques d'obtenir toutes les informations nécessaires sur la solvabilité des emprunteurs.
25. Si le prêteur/l'investisseur n'a pas utilisé la garantie, celle-ci procure un avantage indu à la partie concernée. Si les prêteurs et les investisseurs sont en quête de garanties pour obtenir des avantages supplémentaires, sans avoir à utiliser des ressources supplémentaires, ce serait un exemple de recherche de rente.
26. Les fonds de garantie publics n'étant normalement pas tenus de faire des profits, il se peut que les garanties qu'ils offrent soient sous-évaluées, au sens strict du marché de l'assurance. Dans ce cas, il y a un coût indirect, sous forme d'une réduction des dépenses publiques dans un autre secteur (ou du prélèvement d'une taxe supplémentaire) dans l'objectif de constituer la provision pour risques divers qui est nécessaire à la couverture des programmes de garantie.
27. C'est-à-dire que : i) les entreprises qui affichent un faible niveau de risque et sont tout à fait solvables mais qui ne peuvent pas, par exemple, apporter des sûretés suffisantes, continuent d'obtenir un financement sur les marchés financiers ; et que ii) les projets plus risqués mais socialement souhaitables peuvent eux aussi être financés.
28. Dans certains cas, pour limiter leur exposition aux risques, les banques bilatérales sollicitent également la participation directe ou l'appui financier de leur pays d'origine. C'est ce que font, par exemple, les fonds d'investissement Massif et Fisea, respectivement détenus par l'État néerlandais et par l'État français.
29. Néanmoins, certaines IFI continuent d'agir en fonction des objectifs définis en fonction des intérêts du pays, et de dépendre de ces objectifs. Par exemple, la Banque de développement italienne Simest (*Società Italiana per le Imprese all'Estero*) et la Banque de développement espagnole Cofides (*Compañía Española de Financiación del Desarrollo*) ont pour mandat explicite de promouvoir les entreprises locales ou leurs produits et services.

30. Citons notamment le Sebrae (*Serviço Brasileiro de Apoio Às Micro e Pequenas Empresas* – service d'appui aux microentreprises et aux petites entreprises) au Brésil et le *Programa de Extensionismo Financiero* (programme de développement financier) au Mexique. L'initiative Sebrae met en œuvre des projets destinés à réduire les asymétries de l'information grâce au renforcement des capacités pour les entrepreneurs et les banques, ainsi qu'à renforcer les coopératives de crédit et les organismes de microfinance pour les PME. Le *Programa de Extensionismo Financiero* a les mêmes objectifs : il fournit une assistance à un pool de PME via un groupe exécutif qui donne des conseils sur les instruments financiers, les procédures à suivre et la gestion de l'information financière (Ferraro, 2011).
31. En moyenne 2.6 % pour les banques et 3.7 % pour les institutions de microfinance d'Amérique latine en 2011 (Martinez, 2012), même si la crise financière a, bien sûr, fait augmenter les taux de non-paiement dans ces deux catégories d'établissements.

## Références

- Acemoglu, D. et F. Zilibotti (1997), « Was Prometheus Unbound by Chance? Risk, Diversification and Growth », *Journal of Political Economy*, vol. 105, n° 4, août, Université de Chicago, Chicago, pp. 709-751.
- Andrianova, S., P. Demetriades et A. Shortland (2010), « Is Government Ownership of Banks Really Harmful to Growth? », *Discussion Papers of DIW Berlin*, n° 987, DIW (Institut allemand pour la recherche économique), Berlin.
- Bankscope (2012), *Bureau van Dijk – Bankscope Database*, disponible à l'adresse <https://bankscope2.bvdep.com/version-2013314/home.serv?product=scope2006> (consulté en décembre 2012).
- BID (2010), *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Banque mondiale (2012a), *World Development Indicators* (base de données sur les indicateurs du développement dans le monde), <http://data.worldbank.org/indicator>.
- Banque mondiale (2012b), *World Bank Enterprise Surveys* (Enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises [base de données], [www.enterprisesurveys.org/](http://www.enterprisesurveys.org/).
- Banque mondiale (2009), *Investment Climate Survey* (enquête sur le climat de l'investissement), Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2008), « Finance for All: Policies and Pitfalls in Expanding Access », *World Bank Policy Research Report*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Barbosa, N. (2010), « Latin America: Counter-Cyclical Policy in Brazil: 2008-09 », *Journal of Globalisation and Development*, vol. 1, n° 1, article 13.
- Berman, N. et J. Héricourt (2008), « Financial Factors and the Margins of Trade: Evidence from Cross-Country Firm-Level Data », *CES Working Paper*, n° 50, Centre d'économie de la Sorbonne, publié dans *Journal of Development Economics*, n° 93, novembre 2010, pp. 206-217.
- Beck, T. et A. Demirgüç-Kunt (2005), « Financial and Legal Constraints to Growth: Does Firm Size Matter? », *The Journal of Finance*, vol. 60, n° 1, février, pp. 133-177.
- Beck, T., L.F. Klapper et J.C. Mendoza (2010), « The Typology of Partial Credit Guarantee Funds around the World », *Journal of Financial Stability*, vol. 6(1), avril, Elsevier, pp. 10-25.
- Beck, T., V. Ioannidou et L. Schäfer (2012), « Foreigners vs. Natives: Bank Lending Technologies and Loan Pricing », *European Banking Center Discussion Paper*, n° 2012-014 ; *Center Discussion Paper Series*, n° 2012-055, disponible sur le Social Science Research Network (SSRN) à l'adresse suivante : <http://ssrn.com/abstract=2101037> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2101037>.
- Beck, T. et A. Demirgüç-Kunt (2009), « Financial Institutions and Markets across Countries and over Time: Data and Analysis », *World Bank Policy Research*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt et R.E. Levine (2007), « Finance, Inequality and the Poor », *Journal of Economic Growth*, Springer, vol. 12, n° 1, mars, pp. 27-49.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt et M.S. Martínez Pería (2011), « Bank Financing for SMEs: Evidence Across Countries and Bank-Ownership Types », *Journal of Financial Services Research*, n° 39(1), pp. 35-54.
- Benavente, J.P., A. Galetovic et R. Sanhueza (2006), « Fogape: an Economic Analysis », *Working Papers*, n° 222, Université du Chili, Département d'économie, Santiago du Chili.

- Berger, A., L. Klapper et G. Udell (2001), « The Ability of Banks to Lend to Informationally Opaque Small Businesses », *Journal of Banking and Finance*, vol. 25, n° 12, décembre, pp. 2127-2167.
- Bozzo, A. (2011), présentation lors de la conférence mondiale sur les mécanismes de garantie pour le financement des PME, Tallinn, Estonie, disponible à l'adresse [www.aecm.be/servlet/Repository/presentation-alessandro-bozzo-fogapecchile.pdf?IDR=327](http://www.aecm.be/servlet/Repository/presentation-alessandro-bozzo-fogapecchile.pdf?IDR=327).
- BRI (2009), « Access to Finance for MSMEs », présentation par A. Arianto lors du séminaire international sur l'amélioration de l'accès aux services financiers formels en Indonésie (*Enhancing Access to Formal Financial Services in Indonesia*), Jakarta, 9-10 décembre, disponible à l'adresse <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-1259556842531/18.pdf>.
- CGAP (2010), *Financial Access 2010, The State of Financial Inclusion Through the Crisis*, Consultative Group to Assist the Poor, Washington, DC.
- Chittenden, F., G. Hall et P. Hutchinson (1996), « Small Firm Growth, Access to Capital Markets and Financial Structure: Review of Issues and an Empirical Investigation », *Small Business Economics*, vol. 8(1), pp. 59-67.
- Claessen, S. et N. van Horen (2012), « Foreign Banks: Trends, Impact and Financial Stability », *IMF Working Paper*, n° 12/10, Fonds monétaire international, Washington, DC, janvier.
- CNUCED (2001), *Improving the Competitiveness of SMEs in Developing Countries: the Role of Finance to Enhance Enterprise Development*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève.
- Cull, R., L.E. Davis, N.R. Lamoreaux et J.L. Rosenthal (2006), « Historical Financing of Small and Medium size Enterprises », *Journal of Banking and Finance*, Elsevier, vol. 30(11), novembre, pp. 3017-3042.
- Dalberg Global Development Advisors (2011), *The Growing Role of the Development Finance Institution*, deuxième édition, Copenhague, 21 janvier.
- Daumont, R., F. Le Gall et F. Leroux (2004), « Banking in Sub-Saharan Africa: What Went Wrong? », *IMF Working Paper*, n° WP/04/55, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Djamhari, C. (2010), « Indonesian Credit Guarantee Corporation (CGCs): Future and Challenges », présentation lors de l'atelier sur le financement des microentreprises et des petites et moyennes entreprises de l'Asean au XXI<sup>e</sup> siècle, 25-27 juillet, Bali.
- Elliot, D. (2010), « The Banks and the Economy », *Brookings Paper*, juillet.
- Eslava, M., A. Maffioli et M. Meléndez Arjona (2012), « Second-tier Government Banks and Firm Performance: Micro-Evidence from Colombia », *IDB Publications*, n° 61518, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC, disponible à l'adresse <http://ideas.repec.org/p/idb/brikps/64578.html>.
- Ferraro, C. (2011), *Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina*, Nations Unies, LC/R.2179, Santiago, Chili, novembre.
- FMI (2012), *Financial Access Survey* (base de données), Fonds monétaire international, <http://fas.imf.org/>.
- Greenaway, D., A. Guariglia et R. Kneller (2007), « Financial Factors and Exporting Decisions », *Journal of International Economics*, vol. 73(2), Elsevier, pp. 377-395.
- Griffith-Jones S. et A.T. Fuzzo de Lima (2006), « Mitigating the Risks of Investing in Developing Countries: Currency-Related Guarantee Instruments for Infrastructure Projects », in I. Kaul et P. Conceicao (dir. pub.), *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, Oxford University Press, New York.
- Gutierrez, E., H.P. Rudolph, T. Homa et E. Blanco Beneit (2011), « Development Banks. Role and Mechanisms to Increase their efficiency », *Policy Research Working Paper*, n° 5729, Banque mondiale, Washington, DC, juillet.
- Hancock, D., J. Peek et J.A. Wilcox (2007), « The Repercussions on Small Banks and Small Businesses of Pro-cyclical Bank Capital and Countercyclical Loan Guarantees », *American Finance Association 2008 New Orleans Meetings Paper*, Département d'économie, Harvard University, Cambridge, MA, disponible à l'adresse <http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/07/0722.pdf> (SSRN : <http://ssrn.com/abstract=973976> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.973976>).
- Honohan, P. (2010), « Partial Credit Guarantees: Principles and Practice », *Journal of Financial Stability*, vol. 6(1), Elsevier, avril, pp. 1-9.
- IEFD (2010), « 2010 Comparative analysis of EDFI members ».

- IFC (2011), *International Finance Institutions and Development Through the Private Sector*, rapport conjoint de 31 institutions multilatérales et bilatérales de financement du développement, Société financière internationale, Washington, DC, 23 septembre, disponible à l'adresse [www1.ifc.org/wps/wcm/connect/corp\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/ifc+news/events/ifireport\\_sept2011](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+news/events/ifireport_sept2011).
- IFC (2010), *IFC Financing to Micro, Small and Medium Enterprises in Sub-Saharan Africa*, Société financière internationale, disponible à l'adresse [www.ifc.org/ifcext/gfm.nsf/AttachmentsByTitle/MSME-Factsheet-SSA-10/\\$FILE/MSME-Factsheet-SSA-10.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/gfm.nsf/AttachmentsByTitle/MSME-Factsheet-SSA-10/$FILE/MSME-Factsheet-SSA-10.pdf).
- Kingombe, C., I. Massa et D.W. te Velde (2011), *Comparing Development Finance Institutions*, rapport commandé par le Department for International Development (DFID), Overseas Development Institute, Londres, janvier.
- Körner, T. et I. Schnabel (2010), « Public Ownership of Banks and Economic Growth – The Role of Heterogeneity », *Working Paper Series of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods*, n° 2010-41, Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn.
- Levine, R. (2005), « Finance and Growth: Theory and Evidence », *Handbook of Economic Growth*, in P. Aghion et S. Durlauf (dir. pub.), *Handbook of Economic Growth*, première édition, vol. 1, chapitre 12, Elsevier, pp. 865-934.
- Levine, R., N. Loayza et T. Beck (2000), « Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes », *Journal of Monetary Economics*, vol. 46, août, pp. 31-77.
- Levy Yeyati, E. et A. Micco (2007), « Concentration and Foreign Penetration in Latin American Banking Sectors: Impact on Competition and Risk », *Journal of Banking and Finance*, Elsevier, vol. 31(6), juin, pp. 1633-1647.
- Levy Yeyati, E., A. Micco et U. Panizza (2007), « A Reappraisal of State-Owned Banks », *Journal of LACEA Economia*, Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA).
- Levy Yeyati, E., A. Micco et U. Panizza (2004), « Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks », *RES Working Papers*, n° 4379, Département de la recherche, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Levy Yeyati, E., A. Micco et U. Panizza (2004), « State-Owned Banks: Do They Promote or Depress Financial Development and Economic Growth? », document de référence rédigé pour la conférence *Public Banks in Latin America: Myths and Reality*, Banque interaméricaine de développement, février.
- Luna-Martínez de, J. et Carlos L. Vicente (2012), « Global Survey of Development Banks », *Policy Research Working Paper*, n° 5969, Banque mondiale, Washington, DC.
- MacMillan Committee (1931), *Report of the Committee on Finance and Industry*, n° 3897, Royal Command, HMSO, Londres.
- Matos, M. de et A. Arroio (2011), *Políticas de apoio a micro e pequenas empresas no Brasil. Avancos recentes e perspectivas*, CEPAL-AECID, Santiago du Chili.
- Mercieca, S.K. Schaeck et S. Wolfe (2009), « Bank Market Structure, Competition, and SME Financing Relationships in European Regions », *Journal of Financial Services Research*, vol. 36, pp. 137-155.
- Mian, A. (2006), « Distance Constraints: The Limits of Foreign Lending in Poor Economies », *Journal of Finance*, vol. 61, n° 3, juin, pp. 1465-1505.
- Micco, A. et U. Panizza (2006), « Bank Ownership and Lending Behavior », *Economics Letters*, vol. 93(2), pp. 248-254.
- Muûls, M. (2008), « Exporters and Credit Constraints. A Firm-Level Approach », *Working Paper Research*, n° 139, septembre, Banque nationale de Belgique, Bruxelles, disponible à l'adresse [www.nbb.be/doc](http://www.nbb.be/doc).
- OCDE (2012a), *Perspectives du développement mondial 2012 : La Cohésion sociale dans un monde en mutation*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/persp\\_glob\\_dev-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2012-fr).
- OCDE (2012b), *Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2013-en>.
- OCDE (2012c), *Le financement des PME et des entrepreneurs 2012 : Tableau de bord de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166769-en>.
- OCDE (2012d), *SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Systems and Mutual Guarantee Societies in Sustaining Finance to Small and Medium-sized Enterprises*, Centre pour l'entreprenariat, les PME et le développement local, Éditions OCDE, Paris.



- OCDE (2012e), *Études économiques de l'OCDE : Indonésie 2012*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-idn-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-idn-2012-fr).
- OCDE (2010), *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership, Corporate Governance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056640-en>.
- OCDE (2006), *The SME Financing Gap (Vol. 1): Theory and Evidence*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264029415-en>.
- Oloqui, F. de et C. Palma (2012), *Las nuevas oportunidades para las instituciones financieras de desarrollo en América Latina*, Technical Notes IDB-TN-402, Banque interaméricaine de développement, mai, [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- Ongena, S. et D.C. Smith (2000), « What Determines the Number of Bank Relationships? Cross-Country Evidence », *Journal of Financial Intermediation*, vol. 9(1), janvier, pp. 26-56, Elsevier.
- Rajan, R.G. (1992), « Insiders and Outsiders: The Choice between Informed and Arm's-Length Debt », *Journal of Finance*, vol. 47(4), septembre, pp. 1367-1400, American Finance Association.
- SEBRAE, rapports annuels, [www.SEBRAE.com.br](http://www.SEBRAE.com.br).
- Scott, D. (2007), « Strengthening the Governance and Performance of State-Owned Financial Institutions », *Policy Research Working Paper Series*, n° 4321, Banque mondiale, Washington, DC.
- Sengupta, R. et C.P. Aubuchon (2008), « The Microfinance Revolution: an Overview », *Federal Reserve Bank of Saint-Louis Review*, janvier-février, pp. 9-30.
- Sharpe, Steven A. (1990), « Asymmetric Information, Bank Lending, and Implicit Contracts: A Stylized Model of Customer Relationships », *Journal of Finance*, vol. 45(4), American Finance Association, septembre, pp. 1069-1087.
- Shim, I. (2006), « Assurance-crédit pour les prêts aux entreprises », *Trimestriel BRI*, Banque des règlements internationaux, Bâle, décembre.
- Torre, A. de la, M.S. Martínez Pería et S. Schmukler (2010), « Bank Involvement with SMEs: Beyond Relationship Lending », *Journal of Banking and Finance*, vol. 34, Elsevier, pp. 2280-2293.
- Uchida, H., G.F. Udell et W. Watanabe (2008), « Bank Size and Lending Relationships in Japan », *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 22(2), Elsevier, juin, pp. 242-267.
- Winpenny, J. (2005), *Garantir le développement ? L'impact des garanties financières*, Études du Centre de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264013339-fr>.



## Chapitre 7

# Remédier aux lacunes de l'infrastructure

*Pour porter ses fruits, toute stratégie de transformation requiert une planification et un développement efficaces de l'infrastructure afin de constituer les liaisons nécessaires au niveau national et international. Dans les pays en développement, les lacunes significatives de l'infrastructure freinent la compétitivité et l'expansion de la production. Ces économies doivent par conséquent investir davantage dans l'infrastructure, mais, surtout, renforcer l'efficacité des politiques publiques y afférentes. La coordination entre les différentes agences chargées de ces politiques est essentielle si l'on veut surmonter les multiples lacunes, en termes de couverture, d'accès et de coûts. S'appuyant sur des données récentes d'une enquête menée auprès des autorités nationales, ce chapitre détermine comment il est possible d'améliorer le processus d'élaboration des politiques relatives à l'infrastructure et la gestion des options de financement publiques et privées.*

## Introduction

Dans les économies en développement, les lacunes de l'infrastructure freinent la production et la compétitivité. Environ 60 % du stock mondial d'infrastructures est situé dans les pays à revenu élevé, 28 % dans les pays à revenu intermédiaire et 12 % dans les pays à faible revenu. Lorsqu'une infrastructure de transport est clairsemée et inefficace, les coûts de logistique risquent d'être supérieurs à la moyenne internationale. En Tanzanie, par exemple, l'infrastructure de transport est médiocre, ce qui augmente ces coûts et limite le potentiel de développement à grande échelle de la transformation des produits horticoles : jusqu'à 40 % de la valeur des fruits et légumes sont perdus après la récolte et seuls 4 % de ces produits sont transformés. En Inde, les pénuries d'énergie entravent le développement du secteur manufacturier. Avec 68 gigawatts (GW), la capacité de production des 48 pays d'Afrique subsaharienne est équivalente à celle de l'Espagne (Foster et Briceño-Garmendia, 2010).

Dans les pays en développement, le niveau actuel des investissements d'infrastructure est insuffisant. En 2009, environ 1 milliard d'habitants de ces pays n'avaient pas facilement accès à des routes praticables par tous les temps, environ 1.5 milliard n'avaient pas l'électricité, 800 millions n'avaient pas accès à une eau de boisson salubre et 4.7 milliards n'avaient pas accès à Internet. Même si les données disponibles permettent difficilement d'estimer les lacunes et les besoins en infrastructures, on s'accorde à penser que les niveaux d'investissement sont insuffisants dans les pays en développement. Ces niveaux représentent entre 3 % et 4.5 % du produit intérieur brut (PIB) par an (Estache, 2010), ce qui est nettement en deçà des sommes que les pays en développement devraient investir chaque année dans l'infrastructure sur la période 2008-15, à savoir 6 % à 7 % du PIB, soit environ 1 100 milliards USD (Yepes, 2008). D'après ces estimations, c'est pour l'électricité et le transport que les besoins de financement sont les plus importants sur cette période : ils absorberaient respectivement 46 et 35 % des dépenses totales. Les besoins réels pourraient être supérieurs à ces estimations, qui supposent une croissance continue de la demande globale d'infrastructure.

L'investissement dans l'infrastructure est principalement financé par le secteur public. Dans les pays en développement, l'État supporte actuellement entre 70 % et 78 % de l'investissement total (Estache, 2010). Le financement privé représente, quant à lui, entre 19 % et 25 % du total, et porte surtout sur les technologies de l'information, contre 3 % à 8 % pour l'aide publique au développement (ADP), qui bénéficie essentiellement au transport et à l'électricité.

L'infrastructure conditionne la croissance de multiples manières. L'investissement dans l'infrastructure a une incidence directe sur la production globale car il modifie la composition des facteurs dans la fonction de production : il augmente le stock de capital total, abaisse le coût des facteurs intermédiaires et peut exercer un impact complémentaire sur le nombre total d'heures travaillées par la main-d'œuvre. Il peut aussi avoir des effets indirects, étant donné qu'il peut influencer la productivité via des économies d'échelle et de

gamme, réduire les coûts logistiques des investissements et libérer des ressources pour l'investissement privé, améliorer la durabilité des capitaux privés et modifier la productivité du travail en influant sur l'organisation industrielle et les pratiques de travail<sup>1</sup>. En outre, l'infrastructure n'est pas uniquement un bien public. Elle entre également dans la fonction de production via les services qu'elle fournit : les besoins de transport sont liés aux échanges, l'énergie et l'eau aux problèmes de santé et les technologies de l'information au savoir et aux opportunités commerciales.

L'intégration des politiques d'infrastructure et des politiques industrielles devrait promouvoir le développement durable. Il faudrait que l'infrastructure soit un élément essentiel de la stratégie de développement des pays en développement. En particulier, les plans de développement devraient considérer l'infrastructure comme un moyen déterminant de faciliter les initiatives de la politique industrielle. Par exemple, le Programme d'accélération de la croissance (*Programa de Aceleração do Crescimento* – PAC) au Brésil ou le Plan de développement national (*Plan Nacional de Desarrollo*) en Colombie font de l'investissement dans l'infrastructure un pilier essentiel du développement industriel.

Il faut accroître les investissements dans l'infrastructure, mais aussi mieux gérer le cycle d'élaboration des politiques publiques dans ce domaine. L'élaboration et la mise en œuvre des politiques relatives à l'infrastructure sont aussi importantes pour la croissance économique que le financement. La qualité de l'investissement dépend à la fois de la composition de ces investissements et du séquençage des réformes qui les appuient (Straub, 2008). En ce qui concerne la composition, on observe souvent un biais en faveur de la mise en œuvre d'investissements nouveaux, politiquement plus visibles, au détriment de la maintenance du stock d'infrastructure existant, ce qui a d'importants effets négatifs sur la qualité de ce dernier, notamment en accroissant les coûts opérationnels tant pour l'infrastructure que pour les biens et les services privés qui en dépendent (Dewatripont et Seabright, 2006). Le présent chapitre analyse les défis que doivent relever les pays en développement sur le plan de l'infrastructure et se penche sur les différentes options de politique publique. Il décrit le cycle des politiques et présente les données issues d'une enquête originale menée auprès des pouvoirs publics des pays en développement. Il s'intéresse aux besoins de coordination et aux options de financement public et privé pour la construction et la modernisation de l'infrastructure. Il analyse les phases les plus délicates du processus budgétaire pour l'allocation des financements par le budget national. Il analyse également l'élaboration et la performance des concessions dans le secteur des transports. Il conclut en soulignant la nécessité d'aligner les investissements d'infrastructure sur les stratégies de développement de la production afin de renforcer l'efficacité de l'investissement.

### **Le processus d'élaboration des politiques relatives à l'infrastructure**

Le processus d'élaboration des politiques peut affecter la nature et la qualité des politiques publiques relatives à l'infrastructure. Les politiques publiques sont la traduction des priorités et des principes politiques des pouvoirs publics sous forme de programmes et de mesures afin de produire les résultats escomptés (Goodin et al., 2006). Elles résultent d'un processus d'élaboration des politiques, c'est-à-dire d'un processus de prise de décision faisant intervenir de multiples acteurs qui interagissent dans divers domaines. Au vu de la complexité de ce processus, il est fondamental de comprendre comment il fonctionne avant de concevoir des politiques publiques. Un surcroît d'investissement dans l'infrastructure n'affecte pas nécessairement la croissance économique au-delà du simple effet de

l'accumulation de capital physique. Un cadre pour l'élaboration des politiques publiques est nécessaire afin de promouvoir cet investissement de façon à dynamiser la croissance économique via des externalités qui améliorent l'efficacité. Des aspects essentiels du processus décisionnel, comme l'évaluation des coûts et des avantages des nouveaux investissements et la création d'instances de réglementation indépendantes, sont déterminants pour l'efficacité (Égert et al., 2009). Cette section analyse le processus d'élaboration des politiques relatives à l'infrastructure sur la base d'une enquête menée auprès des autorités des pays en développement (encadré 7.1). Cette enquête identifie quatre phases : i) définition des priorités et planification ; ii) mise en œuvre ; iii) exploitation et maintenance ; et iv) suivi et évaluation. Même si ces quatre phases se chevauchent à des degrés divers dans le monde réel, ce cadre aide à mieux comprendre les conditions préalables requises, les éléments et les conséquences de l'élaboration des politiques. Pour chaque phase, les pouvoirs publics doivent s'appuyer sur les évaluations et les mécanismes de reddition de comptes et de supervision afin d'évaluer correctement l'avancement du projet. Une bonne allocation des responsabilités à chaque phase et une intégration adéquate des politiques sur l'ensemble du cycle du projet permettent d'améliorer l'efficacité des politiques publiques relatives à l'infrastructure.

**Encadré 7.1. Enquête du Centre de développement de l'OCDE sur le processus d'élaboration des politiques publiques relatives à l'infrastructure**

Cette section s'appuie sur une enquête menée par le Centre de développement de l'OCDE en vue d'identifier les principaux goulets d'étranglement qui empêchent une prestation efficace des services d'infrastructure tout au long du processus d'élaboration des politiques publiques. Inspirée par l'enquête de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau (OCDE, 2011a), cette enquête s'adressait aux instances décisionnaires dans le secteur de l'infrastructure et des transports au niveau national : ministères des Finances, de la Planification ou de l'Infrastructure ou agences nationales de développement et de planification pour les informations relatives à l'infrastructure en général, et ministère des Transports pour les informations spécifiques aux transports. Les répondants ont d'abord rempli un questionnaire en ligne, puis ils ont complété leurs réponses lors d'entretiens téléphoniques. L'enquête a été menée en 2011-12 en Amérique latine (Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, El Salvador, Mexique, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Uruguay), en Afrique (Bénin, Botswana, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Djibouti, Gambie, Kenya, Madagascar, Maurice, Niger, République du Soudan, Sao Tomé-et-Principe, Tchad et Tunisie), en Asie et Pacifique (Afghanistan, Bhoutan, Samoa, Timor-Leste et Vanuatu) et en Asie du Sud-Est (Malaisie, Philippines, Thaïlande et Viet Nam). Cette enquête couvre donc 21 économies émergentes et 14 pays les moins avancés (PMA) (Afghanistan, Bénin, Bhoutan, Burundi, Djibouti, Gambie, Madagascar, Niger, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Soudan, Tchad, Timor-Leste et Vanuatu).

Cette enquête peut être considérée comme un élément essentiel pour l'analyse de l'efficacité des politiques publiques relatives à l'infrastructure, qui complète les enquêtes quantitatives existantes. Cependant, étant donné qu'elle repose sur des préférences exprimées et non sur des préférences révélées, elle peut comporter des biais. En outre, la comparabilité entre les pays est fonction de préférences qui diffèrent d'un pays à l'autre. Enfin, les réponses peuvent être affectées par l'importance accordée à certains types d'infrastructure dans les processus d'élaboration des politiques.

Source : Nieto-Parra et al. (2013) pour les pays d'Amérique latine.

Selon 19 économies émergentes sur 21, la phase de définition des priorités et de planification est la phase la plus complexe du processus d'élaboration des politiques. En revanche, seuls 4 des 14 PMA de l'échantillon la considèrent comme telle. La faiblesse des capacités techniques pour la conception de projets et l'absence de cadre pour la mise en œuvre des politiques sont les deux facteurs les plus délétères : les projets sont en effet mis en œuvre sans analyse préliminaire et les contrats concédés sans que le projet ne soit finalisé ou avant que des études de terrain préalables n'aient été menées, et bien souvent en l'absence de droits de propriété sur les terres concernées (Égert et al., 2009). Ces facteurs entraînent des retards et des dépassements de coûts (Nieto-Parra et al., 2013 ; Cabri, 2010a). En outre, dans plusieurs pays, le système national d'investissement public n'étudie pas l'impact social des projets potentiels avant de les engager.

Durant la phase de définition des priorités/planification d'un projet d'infrastructure, il est impératif de suivre une séquence d'activités (identification, examen et évaluation). On demande souvent aux pouvoirs publics d'engager plus de projets qu'ils ne peuvent en financer. Une approche rigoureuse peut permettre de sélectionner ceux qui apporteront le plus grand bénéfice net à la société et qui peuvent être mis en œuvre avec efficience (Fischer et al., 2007) :

- Identification : un examen sectoriel qui lie la planification au niveau macro et au niveau du projet est indispensable.
- Examen : avant de décider s'il faut engager la phase d'évaluation du projet, un profil de projet doit identifier des objectifs mesurables, préciser les ressources nécessaires, définir les principales contraintes et proposer d'autres moyens pour atteindre les objectifs du projet.
- Évaluation : un processus complexe et récurrent qui cherche à présenter une évaluation complète de l'investissement.

L'évaluation d'un projet d'infrastructure doit tenir compte d'éléments financiers, économiques, techniques, distributionnels, réglementaires et environnementaux (encadré 7.2), mais il doit aussi soupeser les risques. Les analyses coûts-avantages peuvent aider à évaluer l'impact potentiel du projet sur le bien-être social, mais elles reposent sur des choix difficiles concernant ce qu'il convient d'inclure tant dans les coûts que dans les avantages, et il n'existe guère de consensus sur la manière d'estimer l'impact du risque (OCDE/Forum international des transports, 2011).

La phase de mise en œuvre est la plus délicate pour les PMA. Dans l'échantillon, 10 PMA sur 14 considèrent que c'est la phase la plus complexe du processus d'élaboration des politiques publiques, qu'elle soit prise isolément ou conjointement avec d'autres phases. Les grands projets subissent souvent des dépassements de coûts et de délais au moment de la construction. Rares sont les projets donnant lieu à des achats (ou à des acquisitions) à l'international qui soient achevés en respectant le budget et le délai estimés au départ par l'initiateur du projet. Ces lacunes systémiques sont souvent dues à une mauvaise gestion du risque (Cabri, 2010b). Concernant les risques généraux, les variations du taux d'inflation et du taux de change peuvent avoir un impact significatif sur le financement d'un projet. L'ingérence politique, la participation de la population et le respect de l'environnement influent eux aussi sur le processus de mise en œuvre. Au niveau des projets, certains problèmes s'expliquent par une conception inappropriée du projet. Les risques les plus importants pour la mise en œuvre sont une mauvaise gestion du projet, des changements apportés à la conception, l'absence de financement ou des

### Encadré 7.2. L'infrastructure verte dans les pays en développement

Si l'on ne fait rien, la demande mondiale de denrées alimentaires, d'énergie et d'infrastructures, qui ne cesse d'augmenter, dépassera bientôt la capacité écologique de la planète. La redéfinition du modèle de croissance conventionnel comporte des défis et des opportunités. Dans les pays en développement, étant donné l'ampleur des déficits d'infrastructure, le potentiel de sauts technologiques et de mise en œuvre climato-résiliente est important. Les investissements dans l'infrastructure verte peuvent éviter à un pays d'être enfermé dans un schéma de croissance inefficace qui entraîne des coûts élevés pour l'environnement.

Le financement est l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre des projets d'infrastructure verte. Aujourd'hui, les technologies vertes sont plus onéreuses que les technologies conventionnelles à base de combustibles fossiles. Étant donné que les besoins d'investissements dans l'infrastructure représentent plusieurs milliers de milliards USD, les pays en développement doivent lever ces fonds via des partenariats public-privé, une combinaison de droits de douane et de taxes, l'aide au développement et des solutions de facilitation proposées par leurs partenaires institutionnels. Des obligations vertes au profit de l'infrastructure permettraient d'attirer un vaste gisement d'actifs gérés par des investisseurs institutionnels (71 000 milliards USD en 2010). Cependant, l'investissement vert reste modeste comparé aux besoins. En 2011, le marché des émissions d'obligations vertes avoisinait 11 milliards USD et l'aide publique au développement (APD) axée sur les projets environnementaux se chiffrait à 25.4 milliards USD en 2009/10. Les projets d'infrastructure sont souvent à petite échelle (comme dans l'éolien et le solaire), ce qui encourage l'innovation du bas vers le haut, mais retarde aussi la transformation de l'ensemble du système.

Sources : Mathews (à paraître), OCDE (2011b) et OCDE (2012a).

retards de paiement des services, des conditions géologiques inattendues et des revendications territoriales non réglées. La pénurie de matériaux et d'équipements de construction est également courante, de même que l'incapacité à trouver des sous-traitants et du personnel technique expérimentés dans l'administration publique.

Les autorités doivent évaluer les risques généraux et au niveau du projet lors de la phase de définition des priorités/planification afin de faciliter la mise en œuvre. L'objectif de la gestion du risque est d'identifier et de gérer les risques susceptibles d'entraver la mise en œuvre. Le ministère d'exécution ou l'agence à l'origine du projet assume la responsabilité principale de ce processus, mais lorsque les risques ont trait au financement, c'est le ministère des Finances qui doit entrer en scène (Cabri, 2010b). En réalité, les pouvoirs publics doivent tenir compte de la gestion des risques à toutes les phases du projet, car celles-ci sont interdépendantes. La mise en œuvre est un processus politique au cours duquel les politiques publiques sont souvent modifiées, redéfinies, voire complètement réorientées (Égert et al., 2009).

La phase d'exploitation/de maintenance comporte elle aussi des lacunes dans les régions où l'étude a été menée. Le meilleur plan défini par l'État pour une période à venir peut ne plus s'avérer optimal lorsque cette période arrive. Les gouvernements préfèrent financer de nouveaux investissements pendant le temps où ils sont au pouvoir et différer des activités de maintenance moins visibles (OCDE/CEPALC, 2011). Certains pays ont instauré des rigidités budgétaires afin de garantir des ressources financières pour



l'entretien des routes, mais des problèmes demeurent. Au Brésil, par exemple, le Programme d'accélération de la croissance (*Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*) ne prévoit pas des niveaux de dépenses d'exploitation et de maintenance suffisants pour préserver le stock d'infrastructures. C'est pourquoi les autorités devraient fixer des règles spécifiques afin de quantifier les coûts annuels d'exploitation et de maintenance des infrastructures existantes et à venir, et de les incorporer à des budgets pluriannuels (Mourougane et Pisu, 2011). En outre, les pays qui reçoivent une aide devraient tenir correctement compte des coûts de maintenance des projets d'infrastructure lorsque la construction est financée par des donateurs.

### **Coordination des politiques d'infrastructure**

Les caractéristiques du processus d'élaboration des politiques sont décisives pour l'obtention du résultat escompté. Les instances décisionnaires et les chercheurs soulignent en général l'importance de la stabilité (poursuivre les politiques sur la durée), de l'adaptabilité (s'adapter à l'évolution des conditions économiques lorsque les politiques ne donnent pas de bons résultats), de la coordination (de multiples acteurs), de la prise en compte de l'intérêt public (politiques favorisant le bien-être général) et de l'efficacité de la mise en œuvre des politiques et de sanctions en cas de non-conformité (Stein et al., 2008 ; Berkman et al., 2009). Dans certains cas, ces caractéristiques sont aussi importantes que l'orientation générale de l'action publique (Rodrik, 1989).

Une coordination insuffisante entre parties prenantes constitue un problème majeur. Selon l'enquête, dans les économies émergentes, la coordination pose davantage de problèmes que d'autres aspects de la politique publique, comme la stabilité, l'adaptabilité, l'intérêt public et l'efficacité des politiques<sup>2</sup>. Dans l'échantillon, 12 économies émergentes sur 20 considèrent la coordination comme le principal problème, qu'elle soit prise isolément ou conjointement avec d'autres caractéristiques du processus d'élaboration des politiques<sup>3</sup>. Il convient de noter que c'est aussi l'avis de 6 des 14 PMA de l'échantillon. Les répondants soulignent les écarts entre la conception et l'exploitation/la maintenance, essentiellement en raison de la prolifération des organismes publics, du chevauchement de leurs fonctions et, dans certains cas, de la concurrence directe entre eux.

Les défauts de coordination sont le signe de la complexité du cadre institutionnel. Quel que soit le stade de développement, tous les pays soulignent la complexité du processus d'élaboration des politiques relatives à l'infrastructure, qui fait intervenir de multiples acteurs et comporte de nombreuses étapes à chaque phase. Pour certains pays, cette complexité institutionnelle est ancrée dans le processus de décentralisation qui a été engagé au milieu des années 80 (Bouckaert et al., 2009). Jusqu'au début des années 80, tant dans les pays de l'OCDE qu'ailleurs, des ministères monolithiques et ayant des objectifs multiples couvraient toutes les phases du cycle d'élaboration des politiques. Depuis le milieu des années 80, ces ministères ont été scindés en des organisations plus petites auxquelles est assigné un objectif unique, et qui disposent chacune d'un certain degré d'autonomie. Les agences autonomes se sont multipliées dans le secteur public : on a dissocié la conception de la mise en œuvre des politiques publiques, et la politique de l'administration. Le processus d'élaboration des politiques est devenu fragmenté, en quête de gains d'efficacité au travers de la spécialisation (Bouckaert et Verhoest, 2005). Cependant, dans certains cas, la fragmentation est peut-être allée trop loin, aboutissant à une focalisation sous-optimale sur la production des agences et non sur les résultats des politiques publiques, à un manque de masse critique au niveau des capacités et à des coûts

de transaction élevés entre les composantes du processus d'élaboration des politiques et entre les agences (Christensen et Lægheid, 2006). Globalement, les instances décisionnaires ont aujourd'hui moins de pouvoir pour influencer sur le processus d'élaboration des politiques d'infrastructure dans son ensemble.

Une meilleure coordination horizontale entre organismes publics est indispensable si l'on veut que les stratégies de spécialisation améliorent l'efficacité de la prestation des services d'infrastructure. Les pays de l'OCDE comme les autres essaient de réduire les coûts de la fragmentation organisationnelle et des politiques dans le secteur public en instaurant des mécanismes de coordination. Depuis le milieu des années 90, ils encouragent la coopération horizontale et la prestation de services intégrée dans toutes les organisations publiques. Dans certains cas, on a abouti à un regroupement des phases du cycle des politiques et à une réduction du nombre d'organisations. Des ministères et des agences vont ainsi bientôt être regroupés au Kenya (transport, eau et assainissement) et à Maurice (eau et gestion des déchets). Outre quelques cas dans lesquels des phases ont été réintégrées et des agences fusionnées, les mécanismes de type hiérarchique tentent de concilier, d'une part, un meilleur contrôle stratégique de l'appareil d'État et, d'autre part, la flexibilité et l'autonomie des prestataires de services (Richards et Smith, 2006). Dans l'ensemble, il faudrait encadrer plus strictement l'autonomie organisationnelle des agences, mais pas systématiquement y mettre fin (Bouckaert et al., 2007). La fusion des agences se justifie, par exemple, lorsque la fragmentation n'a pas été décidée pour des raisons d'efficacité ou lorsque la capacité institutionnelle est insuffisante.

Différents problèmes nuisent à l'efficacité de la gouvernance verticale (gouvernance à des niveaux multiples) de l'infrastructure. Toutes les phases du processus d'élaboration des politiques relèvent des autorités nationales, mais une plus grande participation des autorités infranationales pourrait renforcer la participation locale des citoyens, réduire les asymétries de l'information et contribuer à une meilleure prise en compte des préférences locales (Charbit, 2011). Cependant, l'enquête montre que, dans les pays non membres de l'OCDE, les problèmes de financement et de capacités compromettent fortement la participation des autorités infranationales dans les projets d'infrastructure<sup>4</sup>. Ces facteurs semblent aussi être les plus pénalisants pour ce qui concerne la gouvernance de l'eau pluriniveaux dans 17 pays de l'OCDE (OCDE, 2011a) et dans 12 pays d'Amérique latine et des Caraïbes (OCDE, 2012b). De surcroît, de nombreux pays d'Amérique latine font mention des conséquences que peuvent avoir les responsabilités hétérogènes et fragmentées des autorités infranationales sur le processus d'élaboration des politiques d'infrastructure (OCDE/CEPALC, 2011 ; OCDE, 2012b). La plupart des pays rencontrent ce problème, car les responsabilités relatives à l'infrastructure sont disséminées entre plusieurs ministères d'exécution qui adoptent des approches purement verticales, sans explorer les complémentarités entre domaines d'action. Enfin, lorsque les frontières administratives sont différentes des frontières fonctionnelles, cela empêche également une gouvernance verticale efficace. Ce « problème administratif » apparaît lorsque le niveau administratif du processus d'élaboration des politiques ne correspond pas aux fonctions pertinentes, c'est-à-dire lorsqu'une fragmentation administrative excessive pour les grands projets d'infrastructure ne permet pas des économies d'échelle (Allain-Dupré, 2011). Par opposition, la Corée cible des « régions fonctionnelles » pour promouvoir le développement de son infrastructure, parmi d'autres secteurs (encadré 7.3).

### Encadré 7.3. Ciblage des régions fonctionnelles pour le développement de l'infrastructure régionale en Corée

Pour promouvoir le développement régional, il faut un appui politique solide et un mécanisme permettant de diriger les ressources vers les régions. Dans les années 2000, la Corée a mis en place une commission présidentielle sur le développement régional (Presidential Committee on Regional Development), alloué un budget spécifique au développement régional en créant un compte spécial et identifié différentes échelles spatiales pour orienter les ressources vers les régions. Le compte spécial pour le développement régional avait un double objectif : accroître les transferts de ressources aux régions et déployer des programmes nationaux spécifiques en dehors de la région Capitale. Sa dotation est passée de 5 327 milliards de wons coréens (KRW) en 2005 à 9 853 milliards KRW en 2011, portant sa part dans les dépenses totales de l'administration centrale de 2.5 % à 3.1 % sur la même période. La commission a identifié quatre échelles pertinentes pour l'action publique selon le type d'intervention :

- 5 régions supra-économiques pour le développement de l'infrastructure, y compris des réseaux de transport et de logistique pour les secteurs d'exportation, ainsi qu'une collaboration interrégionale au service du développement technologique.
- 5 + 2 régions économiques pour promouvoir la collaboration entre provinces pour la mise en œuvre de la politique industrielle régionale.
- 13 provinces dotées de programmes spécifiques déjà déployés.
- 163 zones locales qui proposeront des services sociaux améliorés, notamment pour la santé et le logement, ciblant principalement les villages et les petites villes de province.

Source : OCDE (2012c).

Plusieurs outils permettent d'améliorer la gouvernance verticale de l'infrastructure. Concernant le financement, la définition de plans techniques au niveau infranational peut générer des incitations au transfert de ressources émanant de l'État (OCDE/CEPALC, 2011). Néanmoins, les plans d'infrastructure infranationaux ne sont pas toujours adaptés aux petits pays car ils risquent de contrer les externalités inhérentes aux grands projets d'infrastructure. En outre, l'État peut contrôler les administrations infranationales et identifier les goulets d'étranglement grâce aux indicateurs qui opèrent un suivi de la prestation des services d'infrastructure. Ces indicateurs doivent être complets et tenir compte des facteurs d'offre et de demande<sup>5</sup>. En Chine, les administrations infranationales doivent rendre des comptes uniquement en fonction d'un indicateur du PIB, ce qui a tendance à encourager le surinvestissement dans l'infrastructure. Pour remédier au manque de coordination dans la gouvernance verticale, certains pays de l'OCDE ont mis en place d'autres instruments, comme des contrats entre niveaux d'administration, des accords de cofinancement, une coordination inter-municipale ou des mécanismes de participation des citoyens et du secteur privé (Charbit, 2011).

## Financement de l'infrastructure : l'investissement public

Dans certaines conditions, il arrive que les marchés ne fournissent pas des services d'infrastructure efficaces et équitables<sup>6</sup>. Cela peut s'expliquer par les raisons suivantes :

- **Externalités** : lorsqu'un individu nuit au bien-être des autres, les pouvoirs publics devraient intervenir afin d'amener cet individu à tenir compte des coûts et bénéfices collectifs, et

pas uniquement privés, de son comportement. Les externalités peuvent être positives (éclairage urbain, accès au téléphone) ou négatives (pollution de l'eau, embouteillages).

- *Économies d'échelle* : lorsqu'il est plus efficace de produire avec une seule entreprise que plusieurs. Étant donné que l'entreprise peut réduire sa production à un niveau inférieur à celui qui prévaudrait dans des conditions de concurrence, l'État devrait fournir ou réguler le service concerné. Des économies d'échelle existent, par exemple, dans le secteur des routes ou dans les services d'eau et d'assainissement, les réseaux de communication par câble et la distribution d'électricité.
- *Non-exclusion* : lorsqu'il est impossible d'exclure quiconque de la consommation du bien concerné. C'est souvent le cas des systèmes d'irrigation à grande échelle (Repetto, 1986).

### **Le processus budgétaire pour le développement de l'infrastructure**

Le budget national est le principal instrument dont dispose l'État pour la gestion de l'économie ; il reflète les valeurs et les stratégies du pays (Fyson et Recuero Virto, 2010). Le processus budgétaire comporte quatre phases : i) la préparation, une procédure récurrente qui s'appuie sur les éléments fournis par les ministères et les agences d'exécution à propos des coûts et revenus projetés ; ii) l'approbation, phase durant laquelle les différents projets sont présentés au Parlement qui les autorise ou non ; iii) mise en œuvre, y compris l'exécution et la comptabilité budgétaires et le suivi de l'exécution ; et iv) la notification et l'audit du processus. La façon dont ces phases sont conçues et mises en œuvre influe sur l'étendue du contrôle budgétaire, de l'allocation des ressources stratégiques, de l'efficacité opérationnelle et de la transparence vis-à-vis de l'extérieur.

Les économies en développement doivent trouver le bon équilibre entre, d'une part, le renforcement de la discipline et de la responsabilité budgétaire et, d'autre part, l'amélioration de l'identification des besoins, l'intégration des réseaux et les synergies intersectorielles. Un processus budgétaire centralisé est généralement associé à une plus grande rigueur budgétaire et permet à l'État d'avoir une vision globale des coûts et avantages des politiques publiques<sup>7</sup>. Les acteurs politiques qui sont conscients de l'ensemble des contraintes budgétaires sont incités à endiguer la progression des dépenses budgétaires. Des budgets détaillés et des règles de gestion centrale ont à l'origine été mis en place pour éviter la corruption, et, par conséquent, l'assouplissement des contrôles exercés au niveau central risque de ne pas fonctionner dans tous les environnements. De plus, un processus budgétaire centralisé incite les pouvoirs publics à prendre en considération l'intégration de la prestation de services dans des réseaux qui couvrent de vastes zones géographiques. En revanche, un processus budgétaire moins centralisé, qui fait intervenir des agences infranationales et des entreprises publiques, peut renforcer la reddition de comptes et la réactivité (Jimenez, 1995). De surcroît, il se peut que les autorités nationales disposent de moins d'informations que les autorités infranationales, ce qui peut conduire à une mauvaise allocation des ressources. Par ailleurs, une approche verticale de l'investissement peut empêcher les complémentarités entre secteurs (Allain-Dupré, 2011).

Concernant l'investissement dans l'infrastructure, le processus budgétaire est relativement centralisé au niveau national dans les pays d'Afrique et dans les PMA d'Asie et du Pacifique. Selon une enquête conjointe menée par le Centre de développement de l'OCDE et l'Initiative collaborative pour la réforme budgétaire en Afrique (Collaborative Africa Budget Reform Initiative – Cabri), ce sont les autorités nationales qui élaborent et

mettent en œuvre l'essentiel de l'investissement public destiné à l'infrastructure (encadré 7.4). Les autorités infranationales participent encore peu au processus budgétaire, même si l'on enregistre des progrès. Dans les pays étudiés, étant donné les problèmes de financement et de capacités, elles devraient être associées à la préparation du budget afin de réduire l'asymétrie de l'information par rapport aux autorités centrales en ce qui concerne les besoins d'infrastructures.

**Encadré 7.4. Enquête conjointe Centre de développement de l'OCDE-Cabri sur l'investissement public dans l'infrastructure**

Cette section repose sur une enquête menée par le Centre de développement de l'OCDE et l'Initiative collaborative pour la réforme budgétaire en Afrique (Cabri) afin d'identifier les principaux obstacles qui freinent l'investissement public, tout au long du processus d'élaboration des politiques, et qui empêchent une prestation efficace des services d'infrastructure. S'inspirant de l'Enquête de l'OCDE sur les pratiques et les procédures budgétaires (OCDE, 2007a), cette enquête s'adresse aux instances décisionnaires nationales du secteur de la planification de l'infrastructure, qui travaillent au sein des ministères des Finances, de la Planification ou de l'Infrastructure ou dans les agences nationales de développement et de planification. Les responsables concernés ont d'abord rempli le questionnaire en ligne, puis ils ont complété leurs réponses lors d'entretiens téléphoniques. L'enquête a été menée en 2011 en Afrique (Bénin, Botswana, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Djibouti, Gambie, Kenya, Lesotho, Madagascar, Maurice, Maroc, Namibie, Niger, République démocratique du Congo, République du Soudan, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Tchad, Tunisie et Zimbabwe) et dans certains PMA d'Asie et du Pacifique (Afghanistan, Bhoutan, Samoa, Îles Salomon, Timor-Leste et Vanuatu). Elle comporte des lacunes en raison de sa nature subjective (encadré 7.1).

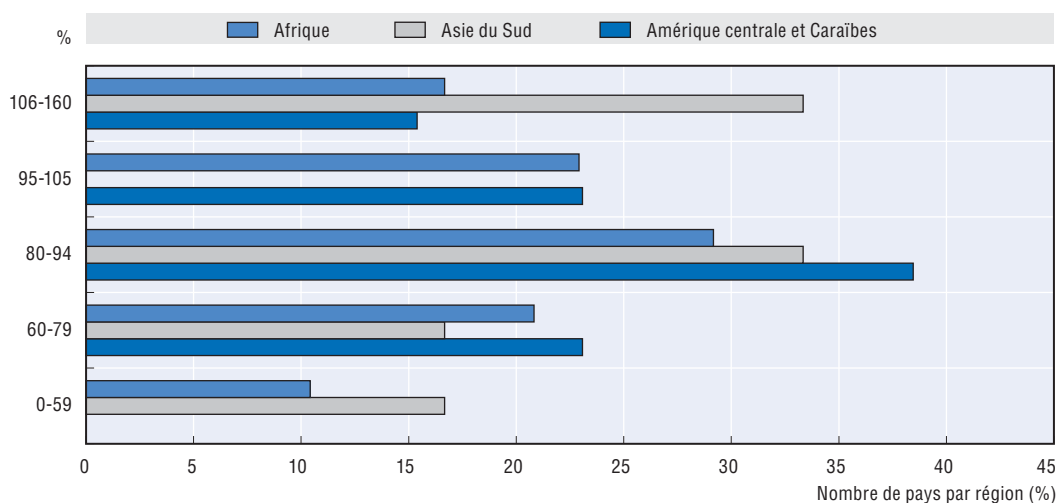
Les phases de préparation et d'approbation du budget concernant les investissements d'infrastructure pourraient encore s'améliorer. Au cours de la préparation, une orientation stratégique globale permet de s'assurer que les investissements proposés par les ministères et agences d'exécution sont sélectionnés sur la base des objectifs de la politique de développement (Dabla-Norris et al., 2011). Cependant, on a constaté dans la moitié des pays de l'échantillon des problèmes de coordination entre les ministères et agences d'exécution en charge d'élaborer des plans d'investissement pluriannuels dans l'infrastructure et les ministères et agences responsables du processus budgétaire. Ainsi, dans la plupart des cas, les ministères et agences d'exécution ne tiennent pas compte des fonds disponibles au niveau de la phase de planification pour sélectionner les projets. Dans leur évaluation des pays à faible revenu, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale observent également de mauvaises performances au niveau de la préparation des projets (Allen et Last, 2007). Dans de nombreux pays, les plans budgétaires reposent sur des hypothèses improbables, ne sont pas complets et n'ont pas d'objectifs à moyen terme. La sélection des projets pourrait elle aussi être améliorée : dans plus de la moitié des pays étudiés, les projets mis en œuvre ne sont pas les plus prioritaires. En outre, les ministères et agences d'exécution ne consultent pas systématiquement les ministères et agences chargés du processus budgétaire avant d'engager l'État dans des dépenses d'infrastructure, et l'État ne peut pas toujours financer ces projets.

Une plus grande cohérence entre la préparation/l'approbation du budget et les priorités du développement pourrait améliorer les résultats (Dabla-Norris et al., 2011). Concernant la préparation du budget, le gouvernement doit définir des priorités de développement à l'échelle de l'économie et au niveau sectoriel, accompagnées de stratégies d'investissement détaillées et chiffrés. Il pourrait proposer une orientation technique formelle pour la préparation du budget et l'évaluation des projets d'infrastructure. La matrice des critères d'évaluation des projets peut être très complexe, rares étant les projets qui satisfont à toutes les exigences techniques, financières, économiques, sociales, institutionnelles, environnementales et politiques ? C'est pourquoi les priorités doivent faire partie intégrante du processus (Cabri, 2010a). En outre, des revues indépendantes par les pairs, qui déterminent si les ministères et agences d'exécution appliquent ou non ces critères aux projets, pourrait se révéler utile. Lors de la phase d'approbation du budget, un processus d'examen par le législateur, avec une bonne information du public, peut permettre d'éliminer les projets de mauvaise qualité. En outre, le cadre à moyen terme doit être en conformité avec les agrégats budgétaires. Les dépenses d'investissement et les dépenses récurrentes pluriannuelles consacrées aux projets d'infrastructure ne devraient pas dépasser les limites budgétaires agrégées fixées annuellement.

La mauvaise exécution du budget national constitue un problème majeur pour les dépenses d'investissement dans des secteurs tels que l'infrastructure. La prévisibilité budgétaire des dépenses d'investissement est particulièrement faible en Amérique centrale et dans les Caraïbes, en Asie du Sud et en Afrique. La qualité de l'exécution budgétaire reflète le degré de correspondance entre les dépenses réelles et les dépenses prévues, c'est-à-dire la prévisibilité du budget. Plus de 30 % des pays d'Afrique et d'Asie du Sud et près de 25 % des pays d'Amérique centrale et des Caraïbes exécutent moins de 80 % de leurs dépenses d'investissement prévues (graphique 7.1). Ainsi, en Angola, l'exécution budgétaire a toujours été insuffisante : en 2010, ce pays n'a réalisé que 34 % des dépenses d'investissement budgétées. À Kiribati, un PMA du Pacifique, le taux d'exécution du budget n'était que de 20 %


Graphique 7.1. **Taux d'exécution des dépenses d'investissement par région**

En pourcentage des dépenses budgétées totales



Note : Nombre de pays dans l'échantillon : 48 (Afrique), 12 (Asie du Sud), 13 (Amérique centrale et Caraïbes).

Source : Centre de développement de l'OCDE d'après des estimations officielles des pays et du FMI pour 2010 ou pour la dernière année disponible.

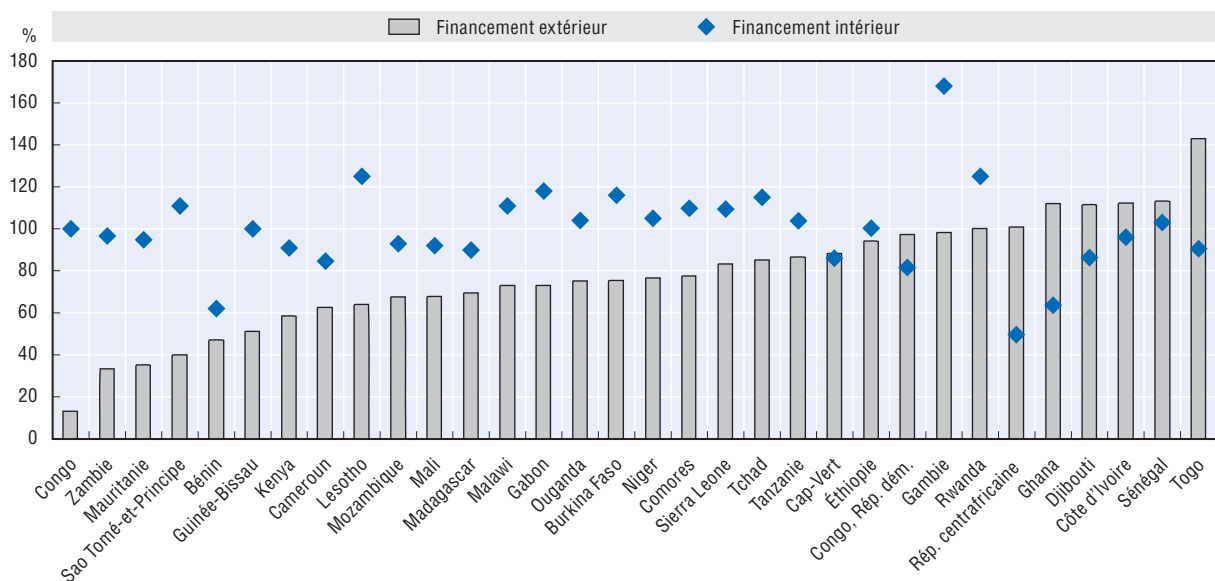
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960405>

en 2009. Cela ne signifie pas que le financement de l'infrastructure ne devrait pas augmenter, mais un surcroît de financement ne réduira pas les lacunes de l'infrastructure si l'exécution budgétaire ne s'améliore pas. Ces résultats corroborent les évaluations menées par le FMI et la Banque mondiale dans les pays à faible revenu où ils observent une exécution budgétaire particulièrement faible (Allen et Last, 2007).


Le taux d'exécution du financement extérieur reste faible. Les problèmes de sous-exécution des budgets d'investissement, en raison de la faiblesse des évaluations des projets et de la mauvaise gestion des risques généraux et liés au projet, sont exacerbés dans le cas d'un financement extérieur (Dabla-Norris et al., 2011 ; graphique 7.2). Au Mozambique, par exemple, le taux d'exécution du financement extérieur ressort à 68 %, contre 93 % pour le financement intérieur ; au Kenya, il avoisine 60 %, contre 90 %. La faiblesse des taux d'exécution concernant le financement extérieur est principalement imputable à la lourdeur des procédures et à la lenteur des décaissements.

Graphique 7.2. **Taux d'exécution des dépenses d'investissement en Afrique**

En pourcentage des dépenses totales, 2010 ou dernière année disponible



Source : Centre de développement de l'OCDE d'après les estimations officielles des pays et du FMI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960424>

Même si des problèmes demeurent, les donateurs émergents peuvent éviter certains problèmes d'exécution du financement extérieur. Étant donné que les partenaires émergents en Afrique proposent généralement une aide à l'appui de projets plutôt qu'une aide à l'appui de programmes (sans conditions liées aux politiques à déployer), les fonds vont directement aux entreprises qui ont obtenu les contrats, ce qui les incite à mener les projets à terme et réduit le risque de détournement des fonds. Par exemple, deux contrats signés entre des entreprises chinoises et Exim Bank en Angola précisent que 70 % des contrats de génie civil doivent être attribués à des entreprises chinoises et qu'au moins 50 % des facteurs de production doivent être fournis par la Chine. Dans la pratique, les chiffres sont encore plus élevés. Cependant, ces modes de financement posent des problèmes. En particulier, la fragmentation de l'aide reste un problème dans le contexte de l'aide à l'appui de projets. Une plus grande transparence dans les transactions financières et une meilleure coordination

régionale sont indispensables si l'on veut éviter que certains partenaires se comportent en passagers clandestins, dissiper les tensions avec les partenaires traditionnels, améliorer la cohérence des politiques avec la stratégie de développement du pays et renforcer les liens entre différents projets d'infrastructure. De plus, grâce à une budgétisation plus précise des coûts de maintenance des projets proposés par les partenaires émergents, l'efficacité de ces projets d'infrastructure devrait s'améliorer (BAfD, OCDE, PNUD et CEA-ONU, 2011 ; Dahman-Saidi et Wolf, 2011 ; Mohan et al., 2010).

Un contrôle plus strict au niveau de l'État, une harmonisation des procédures d'aide et une plus grande prévisibilité des flux peuvent permettre d'améliorer l'exécution du financement extérieur. Les enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP) et les audits internes permettent de repérer les faiblesses persistantes des projets d'investissement (Dabla-Norris et al., 2011). En revanche, l'introduction d'outils de budgétisation fondée sur les performances a peu de chances d'être efficace si l'exécution budgétaire est médiocre (Allen et Last, 2007). Dans la *Déclaration de Paris* (OCDE, 2005), les partenaires extérieurs se sont engagés à améliorer la qualité et l'impact de l'aide, notamment en aidant les pays bénéficiaires à mieux l'intégrer dans leur budget national. Le taux de capture de l'aide par les budgets avoisine déjà 80 % (OCDE, 2009). Pour faciliter la gestion budgétaire dans ce contexte, les donateurs pourraient encore simplifier et unifier les procédures au niveau des pays, et rendre l'aide plus prévisible en communiquant des informations à jour, transparentes et complètes.

### Financement de l'infrastructure : la participation du secteur privé

La participation du secteur privé dans l'infrastructure est variable, elle dépend du niveau de risque qui est transféré du secteur public au secteur privé, de la propriété des actifs et du regroupement de la construction et de l'exploitation (OCDE, 2008 ; Engel et al., 2009). Dans le cas de marchés publics, l'État achète l'infrastructure à un prix négocié et pour une quantité et une qualité données, mais il continue de supporter les risques d'exploitation et de maintenance. En revanche, dans le cas d'une privatisation, l'entité privée achète une part du capital de l'entreprise publique et reçoit les rendements résiduels qui y sont associés, supportant ainsi une exposition accrue au risque. Entre ces deux extrêmes, on trouve les partenariats public-privé (PPP) et les concessions, dans lesquels l'État peut acheter l'infrastructure mais aussi toutes sortes de services à un prix négocié et pour une quantité et une qualité données, en contrepartie de transferts directs ou de redevances d'utilisation. La différence entre les concessions et les PPP est parfois floue, étant donné qu'une bonne partie de la littérature ne fait pas vraiment de distinction : le transfert du risque au secteur privé est généralement plus important dans les concessions que dans les PPP, ces derniers reposant souvent sur un financement public. Le présent chapitre utilise les termes PPP et concessions de manière interchangeable car il s'intéresse aux conditions de la prestation des services, indépendamment du mode de financement retenu. La participation du secteur privé dans l'infrastructure est motivée par la volonté d'améliorer le rapport coût/avantages de la prestation de services publics, de partager les risques, d'introduire des pressions concurrentielles et d'obtenir des fonds supplémentaires :

- Le rapport coût/avantages implique que la participation privée doit produire un volume de services publics au moins équivalents en qualité à ce que peut fournir le secteur public à lui seul, mais à un coût moindre (OCDE, 2008). Cet avantage est souvent associé à la capacité d'anticiper de grands dépassements de coûts, de réduire les retards administratifs et d'améliorer les normes.

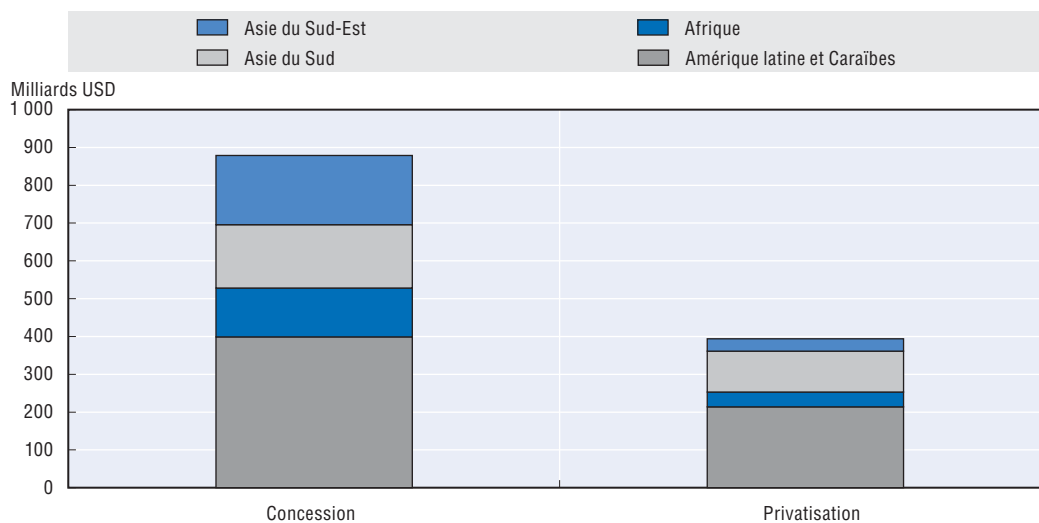


- Le partage des risques permet aux secteurs public et privé de supporter le type de risques pour lesquels ils sont les mieux adaptés. Le secteur public supporte les risques qui sont plus difficiles à maîtriser ou à anticiper, comme les risques du côté de la demande (Égert et al., 2009).
- La procédure d'appel d'offres introduit un élément de concurrence *ex ante* parmi les participants du secteur privé.
- Sous l'effet de la désintermédiation bancaire qui se développe depuis les années 80, le financement par l'emprunt, forme classique de financement des entreprises de services publics, devient considérablement plus onéreux que le financement par la prise de participations directes (Mahboobi et Nestor, 1999). Par le biais de la privatisation, les entreprises publiques peuvent accéder aux marchés d'actions.

Les concessions sont nettement plus courantes que les privatisations (graphique 7.3). Elles sont souvent considérées comme une solution remplaçant la privatisation quand, pour des raisons politiques ou juridiques, le secteur privé ne peut pas être chargé de l'exploitation d'actifs détenus par l'État (OCDE, 2010a). En général, les instances décisionnaires devraient choisir la concession lorsque l'approche la plus efficiente de la prestation des services d'infrastructure nécessite une réattribution périodique des contrats (fiscalité et capacité à supporter les risques analogues à celles du secteur public) et fourniture conjointe de la construction et de l'exploitation (incitations analogues à la privatisation).


Les concessions ne peuvent pas servir à réduire les dépenses publiques nécessaires pour financer l'infrastructure, et leur utilisation ne peut pas non plus se justifier par leur capacité à élargir l'espace budgétaire. Les économies que peut faire l'État dans un premier temps grâce à une concession sont contrebalancées, en valeur actualisée, par les sommes

Graphique 7.3. **Investissements dans l'infrastructure avec participation privée, 1990-2010**



Note : La rubrique concessions inclut les concessions et les projets nouveaux tels que définis dans la Base de données de la Banque mondiale sur la participation privée dans les projets d'infrastructures (1990-2010). Selon la définition de la Banque mondiale, les nouveaux projets s'occupent des nouveaux investissements ainsi que de l'exploitation et de la maintenance ; la propriété des actifs peut être publique ou privée pendant la durée du contrat. Les concessions s'occupent de l'exploitation et de la maintenance ; et les actifs restent la propriété du secteur public pendant la durée du contrat.

Source : Centre de développement de l'OCDE d'après Banque mondiale (2012), Base de données de la Banque mondiale sur la participation privée dans les projets d'infrastructures (1990-2010), <http://ppi.worldbank.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960443>

(redevances d'utilisation) auxquelles il renonce et qu'il aurait pu engranger si le secteur public avait été chargé de la fourniture<sup>8</sup>. De plus, l'État ne devrait pas recourir aux concessions pour masquer les tensions qui s'exercent sur les finances publiques. La comptabilisation hors budget des investissements dans les concessions risque de nuire à la viabilité financière et d'entraîner une rétrogradation de la note de solvabilité (OCDE, 2012b). La contribution potentielle du secteur privé au financement de l'infrastructure a tendance à être surestimée : même dans des pays disposant d'un cadre très développé pour les concessions, comme l'Inde, l'État ne s'attend pas à ce que celles-ci couvrent plus de 50 % des besoins de financement entre 2013 et 2018 (Cesap, 2012).

### **Concessions dans le secteur des transports en Amérique latine**

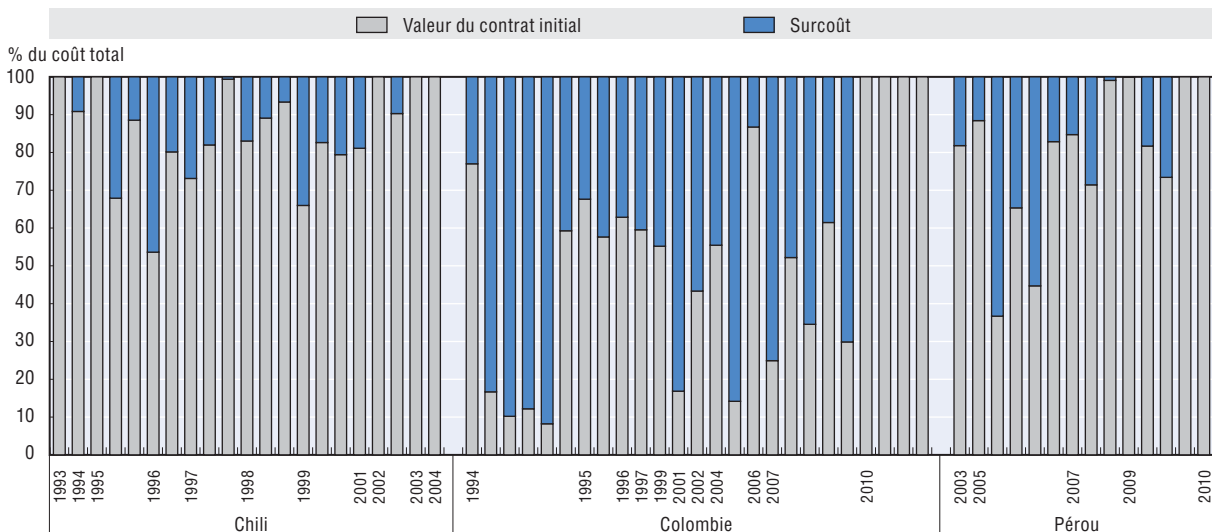
Les concessions attribuées dans le secteur des transports en Amérique latine ont donné lieu à de nombreuses et coûteuses renégociations. Sur ce continent, l'État recourt à des concessions pour développer les aéroports, les routes, les chemins de fer, les ports maritimes et mes terminaux multimodaux. Ce fut d'abord le cas à la fin des années 80/au début des années 90 en Argentine, au Chili et au Mexique et, plus tard, au Brésil, en Colombie, au Pérou et dans plusieurs pays d'Amérique centrale et des Caraïbes. Cependant, les difficultés rencontrées dans l'exécution des contrats de concession ont conduit certaines instances décisionnaires à remettre ce modèle en question. Durant les années 90, près de 50 % des concessions dans les transports ont été renégociées en Argentine, au Brésil, au Chili, en Colombie et au Mexique. Au Chili, chaque concession a été renégociée quatre fois, en moyenne, entre 1993 et 2007. Près d'un quart des investissements dans les concessions découlent des renégociations<sup>9</sup>.

Aujourd'hui, en Amérique latine, 40 % des contrats de concession dans le secteur des routes ont été renégociés, selon les autorités (OCDE/CEPALC, 2011). Au Chili, en Colombie et au Pérou, 50 concessions routières sur 60 ont été renégociées jusqu'en 2010 (Bitran et al., 2013). Le surcoût budgétaire représente 50 % de la valeur initiale des contrats (graphique 7.4). En particulier, environ 35 % des 541 modifications apportées aux concessions routières dans ces trois pays ont nécessité des investissements complémentaires qui n'étaient pas prévus dans les contrats initiaux. Au total, 41 de ces contrats sur 60 ont été modifiés au moins une fois pour inclure des travaux supplémentaires. Dans 12 de ces concessions, des tronçons routiers supplémentaires ont été intégrés au contrat. En Colombie, on dénombre un total de 273 renégociations pour 21 concessions, pour un surcoût budgétaire représentant 170 % de la valeur initiale des contrats, et une extension des périodes de concession de 40 % en moyenne. L'État souligne que des facteurs réglementaires (plafonnement des prix et processus d'appel d'offres) ainsi que politiques (qualité de l'administration, cycles électoraux, manque d'indépendance des instances de réglementation) pèsent sur l'efficacité.

La possibilité d'une renégociation encourage à la fois les concessionnaires et l'État à adopter un comportement opportuniste. Il peut y avoir renégociation parce que les contrats sont incomplets : les autorités ne connaissent pas à l'avance toutes les variables qui ont une incidence. Au fil du temps, il peut arriver que les parties doivent les ajuster. La renégociation peut aussi être imputable au comportement opportuniste de l'une des parties :


- Renégociation par le concessionnaire (Guasch et al., 2003 ; Araújo et Sutherland, 2010) : un soumissionnaire peut faire une offre alléchante au stade de l'adjudication, et espérer, grâce à la renégociation, récupérer ces sommes « perdues » (OCDE, 2007b). Une fois le contrat attribué, le pouvoir de négociation peut nettement basculer en faveur du concessionnaire, qui peut, par exemple, menacer d'interrompre le service. En

Graphique 7.4. Renégociation des contrats de concession au Chili, en Colombie et au Pérou



Note : L'axe des x indique l'année de signature du contrat de concession initial. Seule l'année de signature du premier contrat de concession est indiquée.

Source : Bitran, E., S. Nieto-Parra et J.S. Robledo (2013), « Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru », Document de travail du Centre de développement de l'OCDE, n° 317, Éditions OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960462>

Amérique latine, en raison d'une gestion médiocre des contrats, les concessionnaires du secteur des routes ont proposé, dans l'appel d'offres, des prix inférieurs à ce qu'ils auraient proposé s'il n'y avait pas de renégociations et, grâce à la renégociation, ils ont engrangé les recettes initialement attendues, voire des sommes supérieures (OCDE/CEPALC, 2011).

- Renégociation par l'État (Guasch et al., 2007 ; Araújo et Sutherland, 2010) : bien souvent, l'investissement dans une concession engendre d'importants coûts qui ne peuvent pas être facilement récupérés si l'opérateur interrompt le service. Les exemples en Amérique latine montrent que l'État est tenté d'adopter un comportement opportuniste et de prendre des mesures réglementaires *ex post* pour exproprier les rentes de l'opérateur (Guasch et al., 2007). L'analyse des concessions au Chili, en Colombie et au Pérou indique qu'au moment de la signature du contrat initial, l'administration comme le concessionnaire s'attendent à ce qu'il y ait renégociation (Bitran et al., 2013). Les renégociations résultent d'un accord mutuel dans 83 % des cas au Chili, 98 % en Colombie et 100 % au Pérou. Dans tous les cas, la première renégociation est intervenue dans les deux années qui ont suivi l'entrée en vigueur du contrat.

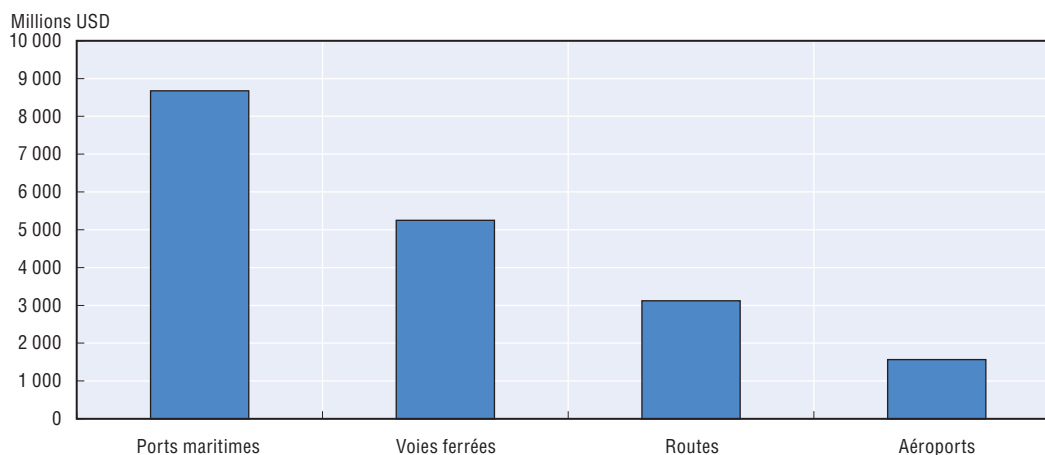
Les concessions devraient être choisies sur la base d'une évaluation du rapport qualité/prix. Les analyses coût/avantages visent essentiellement à déterminer quels projets d'infrastructure offrent le meilleur rapport qualité/prix (OCDE/Forum international des transports, 2011), ce qui, à son tour, permet de définir le mode de financement le plus approprié. Après une analyse de la faisabilité sociale, les instances décisionnaires peuvent utiliser ces évaluations pour déterminer si un modèle de concession est préférable à la prestation directe de services par le secteur public. Si la plupart des économies de l'OCDE effectuent une analyse coût/avantages ou utilisent un comparateur des services publics, les pays d'Amérique latine limitent généralement leur analyse à une comparaison des résultats de l'appel d'offres, ce qui ne renseigne pas sur la capacité du secteur privé à proposer un bon rapport qualité/prix. En outre, il est crucial de veiller à ce que les autorités

ne sous-évaluent pas largement les paiements à venir des concessions ou ne favorisent pas les concessions par rapport au secteur public dans le but de satisfaire aux objectifs budgétaires à court et moyen terme<sup>10</sup>. Cependant, dans neuf pays de l'OCDE seulement, les concessions ont été comptabilisées comme des passifs éventuels fin 2007 ou début 2008 (Araújo et Sutherland, 2010). Une modification de la comptabilité budgétaire peut améliorer le choix de la concession, évitant les investissements inconsidérés et le report des engagements budgétaires à une date ultérieure. Étant donné que l'État contrôle les résultats économiques de la concession via la réglementation et qu'il est aussi le bénéficiaire de l'ouvrage au terme du contrat, le fait de considérer les concessions comme des projets publics peut renforcer la transparence des comptes publics. La Recommandation du Conseil de l'OCDE de 2012 sur les partenariats public-privé indique dans quels cas les concessions sont judicieuses et traite de leurs conséquences budgétaires (OCDE, 2012d).


### Concessions dans le secteur des transports en Afrique

En Afrique, les concessions dans le secteur des transports sont rares, en particulier pour les aéroports et les routes. Après les programmes d'ajustement structurel des années 90, les autorités des pays africains ont commencé à recourir au modèle de la concession dans le secteur des transports durant les années 2000. Ces concessions étaient essentiellement destinées au développement des ports maritimes et des réseaux ferrés. La levée de fonds par les banques commerciales fait apparaître une hiérarchie des difficultés : par ordre décroissant, les infrastructures les plus faciles à financer sont les ports maritimes, puis viennent les réseaux ferrés pour le transport du fret, les routes et les aéroports (BAfD/OCDE, 2006 ; graphique 7.5). Par exemple, des investissements comparativement moins risqués dans les ports maritimes et les réseaux ferrés reçoivent près de trois fois plus d'investissements privés que les routes et les aéroports. Dans tous les cas, la participation privée par le biais des concessions reste faible pour tous les modes de transport considérés. Les opérateurs privés sont réticents à investir ; ils l'ont même été pendant la grande période des concessions, ce qui a conduit à une prédominance des contrats de gestion et de bail (Afeikhena, 2008).

Graphique 7.5. **Concessions avec participation privée dans les transports en Afrique, 1990-2010**



Source : Centre de développement de l'OCDE d'après Banque mondiale (2012), Base de données de la Banque mondiale sur la participation privée dans les projets d'infrastructures (1990-2010), <http://ppi.worldbank.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932960481>

Les principaux obstacles au développement des transports en Afrique sont la géographie, la démographie et le manque de ressources. Seize des 54 pays du continent sont enclavés, et la densité de population et le niveau de développement à l'intérieur des terres sont très faibles (BAfD/OCDE, 2006). La plupart des pays ont du mal à accéder au financement en raison de leur manque de solvabilité et des contraintes qui pèsent sur les marchés financiers locaux (von Klaudy et al., 2006). En conséquence, les niveaux d'investissement privé restent bas. La modernisation et l'extension des réseaux sont en grande partie financées par des prêts bilatéraux et multilatéraux à des conditions préférentielles.

Des réformes brutales et des asymétries entre systèmes juridiques et instruments réglementaires expliquent également la faible prévalence des concessions en Afrique (Estache, 2008). Les réformes institutionnelles des années 90, qui cherchaient à ouvrir le secteur des transports à la participation privée, ont été mises en œuvre trop rapidement : les pouvoirs publics n'étaient pas en mesure de bâtir les capacités institutionnelles nécessaires, et les résultats sectoriels n'ont pas atteint les objectifs. Par exemple, en Afrique francophone, où les contrats d'affermage étaient d'usage courant, les juristes connaissaient mal les contrats de concession<sup>11</sup>. Les concessions, qui utilisent les taxes sur les carburants pour financer l'entretien des routes, ont échoué en raison de problèmes de gestion des recettes et de l'incapacité à lutter contre l'évasion fiscale, et les fonds routiers n'ont obtenu que 50 % environ des ressources prévues (Banque mondiale, 2009). En outre, on n'a guère cherché à déterminer le coût des solutions hybrides combinant des systèmes juridiques, des formes de contrats et des processus ou des instruments réglementaires puisant leur origine dans des traditions juridiques diverses. Les pays francophones ont souvent mal réagi lorsque des instances de réglementation indépendantes leur ont été imposées, car cela ne cadrait pas avec leur tradition juridique. En Amérique latine, ces risques ont été nettement moins étudiés que les raisons de la renégociation des contrats de concession.

L'État doit veiller à ce que les concessions soient durables et équilibrer le partage des risques et des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé (Biau et al., 2008). Les fonds routiers et les agences chargées des routes doivent être libres de toute influence publique ou privée si l'on veut renforcer leur obligation de rendre des comptes et leur efficacité. Ils pourraient être financièrement séparés du budget général afin de garantir que les ressources financières sont utilisées pour la maintenance. De plus, les fonds routiers et les agences chargées des routes devraient opérer sur la base d'objectifs de performance concrets. De surcroît, l'État pourrait mettre en place des structures de gouvernance entre les acteurs publics et privés, qui veilleraient à ce que les risques soient supportés par le partenaire le mieux à même de les gérer. Des organismes multilatéraux, tels que la Banque africaine de développement (BAfD), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et la Banque mondiale, sont en train d'élaborer de nouveaux instruments d'atténuation et de partage réel des risques. Ces instruments portent non seulement sur le risque politique (non-convertibilité de la monnaie, expropriation et troubles civils), mais aussi sur le risque commercial (rupture du contrat par le pays bénéficiaire, risque de non-paiement), le risque réglementaire (mesures réglementaires défavorables prises par le pays) et le risque non souverain (pertes dues au manque de performance des autorités infranationales du pays).

## Conclusion

L'infrastructure constitue un frein majeur à la compétitivité des pays en développement. La plupart de ces pays doivent non seulement accroître substantiellement leurs investissements dans l'infrastructure, mais aussi améliorer la hiérarchisation des priorités d'investissement et la gestion des projets. Les phases de définition des priorités, de planification et d'exécution doivent être renforcées afin d'accroître l'impact sur le développement.

Alors que la hiérarchisation des priorités et la planification constitue la phase la plus délicate pour les économies émergentes, c'est la phase d'exécution qui pose le plus de difficultés aux PMA. Selon une enquête menée auprès des dirigeants politiques, dans les pays émergents, la faiblesse des capacités techniques pour la conception de projets et l'absence de cadre pour la mise en œuvre des politiques apparaissent comme les facteurs les plus délétères : les projets sont mis en œuvre sans analyse préliminaire, et les contrats de concession sont attribués sans qu'il y ait de projet définitif ou d'études préalables sur le terrain, et souvent en l'absence de droits de propriété foncière. Les PMA estiment que l'exécution est la phase la plus complexe du processus d'élaboration des politiques, qu'elle soit considérée isolément ou conjointement avec d'autres phases. Les grands projets subissent souvent des dépassements de coûts et de délais durant la phase de construction. Si l'on veut remédier aux lacunes de l'infrastructure dans les économies émergentes et en développement, il faudra impérativement améliorer la coordination horizontale et verticale. Bien souvent, différents niveaux d'administration participent aux investissements dans l'infrastructure (administration centrale, régionale et locale) et une coordination est nécessaire entre plusieurs ministères d'exécution. Ainsi, l'amélioration de l'infrastructure de transport nécessite de tenir compte des besoins du secteur privé en termes de connectivité à l'intérieur même du pays et avec l'étranger. C'est pourquoi la coordination interministérielle joue un rôle décisif dans la conception et la mise en œuvre de meilleures politiques.

Les mécanismes de financement de l'infrastructure devraient eux aussi être améliorés. Les instances décisionnaires doivent renforcer les phases de préparation et d'approbation du budget national. Au niveau du budget national, il faut remédier au problème de la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement financées par l'extérieur. Pour améliorer l'infrastructure dans les pays en développement, il faudra renforcer les partenariats public-privé et accroître la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure. Concernant la chronologie de la mise en œuvre, il est nécessaire d'engager certaines réformes avant de promouvoir la participation privée : par exemple restructurer l'infrastructure, instaurer un cadre réglementaire étayé par une institution indépendante et introduire la concurrence à chaque fois que c'est possible. En particulier, il faudra améliorer les capacités institutionnelles au niveau de l'État, engager des réformes pertinentes de la réglementation et des contrats (élaboration des contrats, processus et instruments réglementaires) et renforcer la confiance entre les secteurs privé et public. L'État doit veiller à ne pas inciter le secteur privé à participer au développement de l'infrastructure uniquement pour élargir l'espace budgétaire.

## Notes

1. Straub (2008) et Agénor et Moreno-Dodson (2006). Par exemple, au XIX<sup>e</sup> siècle, le chemin de fer et le télégraphe ont permis d'améliorer la vitesse, le volume et la régularité de la distribution des marchandises et de la diffusion des informations. Les marchés se sont développés et de nouvelles pratiques organisationnelles sont apparues, s'accompagnant d'une meilleure gestion des stocks, d'un équilibre du marché plus efficient, d'une concurrence accrue, d'une diffusion plus rapide de la technologie et de changements dans le profil de la spécialisation. Dans l'ensemble, on observe une réorganisation de la production grâce au recul des coûts de transaction et de coordination.
2. La coordination apparaît comme un problème de politique publique majeur dans le secteur de l'infrastructure à mesure que le développement socio-économique du pays progresse. Les caractéristiques du processus d'élaboration des politiques, telles que l'adaptabilité et l'efficacité, posent davantage de problèmes respectivement dans les PMA d'Afrique et d'Asie.
3. Il manque les données concernant le Mexique.
4. En Afrique du Sud, par exemple, à mesure que les budgets d'investissement augmentent au fil des ans, les difficultés des ministères provinciaux à planifier et à gérer des programmes d'investissement nettement plus importants s'accroissent en raison de l'absence générale de compétences en planification et en gestion de projets.
5. Voir Charbit (2011) pour des exemples d'indicateurs utilisés par différents pays de l'OCDE pour mesurer la prestation de services au niveau infranational.
6. Smith (1776) et Samuelson (1954) ont déjà mis en évidence les limites des marchés quand il s'agit de fournir des biens collectifs. Le concept de défaillance du marché signifie que le marché ne parvient pas à allouer les biens et les services de manière efficiente. Si les marchés privés ne récoltent pas tous les fruits d'un bien qu'ils ont produit, ils risquent de ne plus être suffisamment incités à le produire, ce qui empêche le développement du marché et, partant, de transactions souhaitables. Voir Atkinson et Stiglitz (1980) pour une vue d'ensemble des raisons motivant l'investissement public dans l'infrastructure.
7. Une abondante littérature traite de la manière dont les institutions budgétaires peuvent réduire les problèmes d'agence et de mutualisation des fonds au niveau budgétaire [voir Hagen (2002) pour les pays d'Europe, Santiso (2004) pour les pays d'Amérique latine et Gollwitzer (2011) pour les pays d'Afrique].
8. D'après Engel et al. (2009), une fois que le budget intertemporel est pris en compte, l'argument en faveur des partenariats public-privé ou des concessions reposant sur l'assouplissement des contraintes budgétaires de l'État s'avère peu solide.
9. Guasch et al. (2008) pour l'Amérique latine et Engel et al. (2009) pour le Chili.
10. Voir Donaghue (2002) et Engel et al. (2009) pour une analyse détaillée sur ce sujet. Par exemple, au Royaume-Uni, certains aspects de la « propriété » et du « transfert de risques au secteur privé » sont pris en compte lorsque l'on détermine si un projet doit être inclus dans les comptes publics. En revanche, en Nouvelle-Galles du Sud (Australie), il a été décidé que les éléments d'actif et de passif des stations d'épuration des eaux financées par des capitaux privés devaient apparaître dans les comptes de l'État (Irwin, 2007).
11. Les contrats d'affermage sont des accords juridiquement contraignants, par lesquels le secteur public transfère au secteur privé l'exploitation et la maintenance, mais ils ne sont pas assortis d'obligations d'investissement (Dassiou et Stern, 2009).

## Références

- Afeikhena, J. (2008), « Private Sector Participation in Infrastructure in Africa », secrétariat du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, Afrique du Sud.
- Agénor, P.R. et B. Moreno-Dodson (2006), « Public Infrastructure and Growth: New Channels and Policy Implications », *World Bank Policy Research Working Papers*, n° 4064, Banque mondiale, Washington, DC.
- Allain-Dupré, D. (2011), « Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2011/05, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg87n3bp6jb-en>.
- Allen, R. et D. Last (2007), « Low-Income Countries Need Upgrades », *IMF Survey Magazine*, 19 juillet.

- Araújo, S. et D. Sutherland (2010), « Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 803, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km7jff6q8f0t-en>.
- Atkinson, A.B. et J.E. Stiglitz (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, Londres.
- BAfD/OCDE (2006), *Perspectives économiques en Afrique 2006*, Banque africaine de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/19991037>.
- BAfD, OCDE, PNUD, CEA-ONU (2011), *Perspectives économiques en Afrique 2011 : L'Afrique et ses partenaires émergents*, Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Programme des Nations Unies pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2011-fr>.
- Banque mondiale (2012), *World Bank Private Participation in Infrastructure Project Database (1990-2010)* [Base de données de la Banque mondiale sur la participation privée dans les projets d'infrastructures (1990-2010)], <http://ppi.worldbank.org/>.
- Banque mondiale (2009), *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bennathan E., C.R. Hulten et S. Srinivasan (2006), « Infrastructure, Externalities, and Economic Development: A Study of Indian Manufacturing Industry », *World Bank Economic Review*, vol. 20, n° 2, Banque mondiale, Washington, DC, pp. 291-308.
- Berkman, H., C. Scartascini, E. Stein et M. Tommasi (2009), « Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset », Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Biau, C., K. Dahou et T. Homma (2008), « How to Increase Sound Private Investment in Africa's Road Infrastructure: Building on Country Successes and OCDE Policy Tools », document de référence destiné à la *Table ronde régionale de l'Initiative NEPAD-OCDE pour l'investissement en Afrique*, décembre, Paris.
- Bitran, E., S. Nieto-Parra et J.S. Robledo (2013), « Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 317, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46n3wuwxxq3-en>.
- Bouckaert, G., G. Peters et K. Verhoest (2009), *Policy Co-ordination in OECD Countries 1980-2000*, Palgrave, Basingstoke.
- Bouckaert, G., G. Peters et K. Verhoest (2007), « Janus-Faced Reorganization: Specialization and Coordination in Four OCDE Countries in the Period 1980-2005 », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73(3), pp. 325-348.
- Bouckaert, G. et K. Verhoest (2005), « Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination », in M. Painter et J. Pierre (dir. pub.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 92-111.
- CABRI (2010a), « The Appraisal of Infrastructure Projects », *Ensuring Value for Money in Infrastructure Reports*, n° 1, Pretoria.
- CABRI (2010b), « Managing the Implementation of Infrastructure Projects », *Ensuring Value for Money in Infrastructure Reports*, n° 3, Pretoria.
- Charbit, C. (2011), « Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2011/04, Éditions OCDE, Paris.
- Christensen, T. et P. Lægreid (2006), « The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance and Public Sector Reform », Stein Rokkan Centre for Social Studies, Université de Bergen.
- Gesap (2012), *Growing Together: Economic Integration for an Inclusive and Sustainable Asia-Pacific Century*, Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, Bangkok.
- Dabla-Norris, E., J. Brumby, A. Kyobe, Z. Mills et C. Papageorgiou (2011), « Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency », *IMF Working Paper*, n° 11/37, Washington, DC.
- Dahman Saidi, M. et C. Wolf (2011), « Recalibrating Development Co-operation: How Can African Countries Benefit from Emerging Partners? », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 302, Éditions OCDE, Paris.
- Dassiou, X. et J. Stern (2009), « Infrastructure Contracts: Trust and Institutional Updating », *Review of Industrial Organization*, vol. 35(1), pp. 171-216.



- Dewatripont, M. et P. Seabright (2006), « Wasteful Public Spending and State Aid Control », *Journal of the European Economic Association*, n° 4(2-3), pp. 513-522.
- Donoghue, B. (2002), « Statistical Treatment of 'Build-Own-Operate-Transfer' Schemes », *International Monetary Fund Working Papers*, n° 02/167, FMI, Washington, DC.
- Égert, B., T. Kozluk et D. Sutherland (2009), « Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 686, Éditions OCDE, Paris.
- Engel, E., R. Fischer et A. Galetovic (2009), « Public-Private Partnerships: When and How », *Centre for Applied Economics Working Papers*, n° 257, Université du Chili.
- Estache, A. (2010), « Infrastructure Finance in Developing Countries: An Overview », in *Public and Private Financing of Infrastructure, Policy Challenges in Mobilizing Finance EIB Papers*, vol. 15, n° 2, Luxembourg.
- Estache, A. (2008), « Infrastructure and Development: A Survey of Recent and Upcoming Issues », in F. Bourguignon et B. Pleskovic (dir. pub.), *Annual World Bank Conference on Development Economics - Global 2007: Rethinking Infrastructure for Development*, Banque mondiale, Washington, DC, pp. 47-82.
- Fischer, F., G. Miller et M. S. Sidney (2007), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, CRC Press.
- Foster, V. et C. Briceño-Garmendia (2010), *Africa's Infrastructure, A Time for Transformation*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Fyson, S. et L. Recuero Virto (2010), « Budget Execution in Infrastructure Projects », assemblée annuelle du Development Finance Network, 2010, Paris.
- Gollwitzer, S. (2011), « Budget Institutions and Fiscal Performance in Africa », *Journal of African Economies*, vol. 20, n° 1, pp. 111-152.
- Goodin, E.R., M. Moran et M. Rein (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Guasch, J.L., J.J. Laffont et S. Straub (2008), « Renegotiation of Concession Contracts in Latin America: Evidence for the Water and Transport Sectors », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 26, n° 2, pp. 421-442.
- Guasch, J.L., J.J. Laffont et S. Straub (2007), « Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-Led Renegotiation », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 22, n° 7, pp. 1267-1294.
- Guasch, J.L., J.J. Laffont et S. Straub (2003), « Renegotiation of Concession Contracts in Latin America », *World Bank Policy Research Working Paper Series*, n° 3011, Banque mondiale, Washington, DC.
- Hagen von, J. (2002), « Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance », *The Economic and Social Review*, vol. 33, n° 3.
- Information Office of the State Council (2011), « China's Foreign Aid », *Livre blanc de la République populaire de Chine*, Beijing, avril.
- Irwin, T. (2007), *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Jimenez, E. (1995), « Human and Physical Infrastructure: Public Investment and Pricing Policies in Developing Countries », *Handbook of Development Economics*, vol. 3, partie B, Banque mondiale, Washington, DC, pp. 2773-2843.
- Klaudy von, S., G. Kumar et R. Sheppard (2006), « Financing Infrastructure in Africa », *Gridlines*, n° 13, Mécanisme consultatif pour la prestation de services d'infrastructure dans le cadre de partenariats publics-privés (PPIAF), Washington, DC.
- Mahboobi, L. et S. Nestor (1999), *Privatisation of Public Utilities: The OECD Experience*, Éditions OCDE, Paris.
- Mathews, J. (à paraître), « Why Should Developing Countries be Concerned about 'Green Growth'? », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Mohan, G., M. Power et M. Tan-Mullins (2010), « Redefining 'Aid' in the China - Africa Context », *Development and Change*, n° 41(5), pp. 857-881.
- Mourougane, A. et M. Pisu (2011), « Promoting Infrastructure Development in Brazil », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 898, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3krfnclr4-en>.

- Nieto-Parra, S., M. Olivera et A. Tibocho (2013), « The Politics of Transport Infrastructure Policies in Colombia », Document de travail du Centre de développement de l'OCDE, n° 316, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46n3xqh1hf-en>.
- OCDE (2012a), *Croissance verte et pays en développement* (document de consultation), Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012b), *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174542-en>.
- OCDE (2012c), *Industrial Policy and Territorial Development: Lessons from Korea*, Études du Centre de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173897-en>.
- OCDE (2012d), *Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *La Gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : Une approche pluriniveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en>.
- OCDE (2011b), *Vers une croissance verte*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111318-en>.
- OCDE (2010a), « Concessions », *OECD Journal: Competition Law and Policy*, vol. 10/1, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/clp-10-5kmhbhp8v9mw>.
- OCDE (2010b), *Privatisation in the 21st Century: Summary of Recent Experiences*, Éditions OCDE, Paris, [www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/43449100.pdf](http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/43449100.pdf).
- OCDE (2009), *Gérer les ressources pour le développement : L'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056169-en>.
- OCDE (2008), *Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264046733-en>.
- OCDE (2007a), *Base de données internationales sur les pratiques et procédures budgétaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), « Competition Policy and Concessions », *Policy Brief*, mai 2007, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098091-fr>.
- OCDE/CEPALC (2011), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012 : Transformation de l'État et développement*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-en>.
- OCDE/Forum international des transports (2011), « Improving the Practice of Cost Benefit Analysis in Transport », *International Transport Forum Discussion Papers*, n° 2011/01, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgzqxq2q546-en>.
- Repetto, R. (1986), « Skimming the Water: Rent-Seeking and the Performance of Public Irrigation Systems », *Research Report*, n° 4, World Resources Institute, Washington, DC.
- Richards, D. et M. Smith (2006), « The Tensions of Political Control and Administrative Autonomy: From NPM to a Reconstituted Westminster Model », in T. Christensen et P. Lægreid (dir. pub.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 181-202.
- Rodrik, D. (1989), « Credibility of Trade Reform: A Policy Maker's Guide », *World Economy*, n° 12(1), pp. 1-16.
- Samuelson, P. (1954), « The Pure Theory of Public Expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36.
- Santiso, C. (2004), « Legislature and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies », *La Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4/2, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art9-en>.
- Smith, A. (1776), *La Richesse des Nations*, traduction de Germain Garnier, GF-Flammarion, Paris, 1999.
- Stein, E.H., P. Spiller, C. Scartascini et M. Tommasi (2008), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Straub, S. (2008), « Infrastructure and Growth in Developing Countries: Recent Advances and Research Challenges », *World Bank Policy Research Working Papers*, n° 4460, Banque mondiale, Washington, DC.
- Yepes, T. (2008), *Investment Needs in Infrastructure in Developing Countries: 2008-15*, Banque mondiale, Washington, DC.

## Chapitre 8

# L'économie politique des politiques industrielles

*L'efficacité des politiques industrielles ne dépend pas seulement de l'existence d'un cadre stratégique et intégré, mais aussi de la volonté politique et des dispositifs institutionnels qui président à leur conception et à leur mise en œuvre. Ce chapitre est consacré à l'économie politique des politiques industrielles. Leur réussite est liée à la capacité de l'État à ouvrir un espace de dialogue avec les principaux acteurs, notamment le secteur privé. Elle nécessitera aussi de renforcer les capacités institutionnelles et d'assurer la coordination des différents acteurs institutionnels chargés de la conception et de la mise en œuvre de ces politiques. Pour élaborer un plan de développement industriel crédible, un pays doit disposer de sources de financement stables et sûres, définir des mandats clairs et un dispositif de gouvernance encourageant une coordination sans heurts ainsi qu'une exécution efficace, et investir dans la formation du personnel d'encadrement et spécialisé.*

## Introduction

Après s'être désintéressés des politiques industrielles durant des décennies, certains pays en développement semblent s'en préoccuper de nouveau. L'environnement économique mondial actuel offre l'opportunité de mettre en place des cadres cohérents et des institutions solides, capables de relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle sans répéter les erreurs du passé. Cependant, les responsables de la conception et de la mise en œuvre des politiques sont confrontés à divers obstacles politiques et institutionnels ; ils ont besoin non seulement de compétences politiques mais aussi de la capacité à concevoir et à élaborer des dispositifs institutionnels pour travailler avec tous les acteurs du processus de développement productif.

Au cours des 30 dernières années, les pays en développement ont adopté diverses stratégies de politique industrielle. Tandis que les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est ont mis en place des politiques actives et des institutions stables, en Amérique latine et en Afrique, les politiques ont été sensiblement affaiblies par la mise en œuvre des doctrines imposées par le « Consensus de Washington », à de rares exceptions près, comme le Brésil. Ces dernières années, les politiques industrielles ont été réintroduites progressivement en Amérique latine et en Afrique, avec des innovations dans certains domaines, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents. Mais ces politiques n'ont pas toujours été intégrées aux stratégies nationales ni soutenues par des structures institutionnelles stables.

La dimension politique est importante pour que la politique industrielle porte ses fruits. L'expérience de nombreux pays, membres ou non de l'OCDE, montre que la politique industrielle peut fonctionner ou échouer en fonction de l'environnement politique et institutionnel (Khan, 2012). Les partisans de la politique industrielle sont confrontés à une double difficulté : ils doivent ouvrir l'espace politique pour mettre en œuvre les politiques industrielles, comme en attestent des arguments théoriques solides et des éléments historiques, tout en mettant en place des mécanismes et des garanties à même de prévenir le risque de pressions et de mainmise politiques, lesquelles ont contribué à l'échec et au discrédit des politiques industrielles dans de nombreux pays en développement (Killick, 1978). L'examen des pratiques les plus efficaces au niveau mondial peut fournir des exemples utiles. Des phénomènes tels que le « miracle est-asiatique » montrent « comment la bureaucratie économique a pu développer des politiques économiques rationnelles, sans avoir à adopter des projets ou des instruments à motivation politicienne » (Robinson, 2009).

L'efficacité des politiques industrielles ne dépend pas seulement de la qualité de leur conception ou de leur intégration à un cadre stratégique national plus large. L'engagement politique et les dispositifs institutionnels sont des éléments essentiels, comme l'a prouvé la réussite de certaines économies asiatiques (Corée, Singapour) et européennes (Irlande, Finlande), qui ont réussi à surmonter le « piège du revenu intermédiaire » après 1960. Ces exemples montrent que la nature des politiques à mener est aussi importante que la manière de les mettre en œuvre (Devlin et Moguillansky, 2011).

Par conséquent, les autorités des pays en développement qui renforcent leur politique industrielle doivent trouver les réponses à plusieurs questions : Comment créer l'espace politique nécessaire à la mise en œuvre des politiques industrielles, dont les bienfaits n'apparaîtront le plus souvent qu'à long terme ? Comment faire participer le secteur privé à la formulation de la stratégie nationale en évitant la mainmise des groupes d'intérêt ? Comment faire place à de nouvelles activités économiques qui n'ont pas ou peu de représentation politique ? Comment mettre en œuvre des stratégies qui requièrent la participation de plusieurs organisations publiques ayant des priorités et mandats différents, voire contradictoires ? Et quelles sont les capacités nécessaires aux organisations responsables de la conception et de la mise en œuvre des politiques industrielles pour garantir l'efficacité et la cohérence à long terme de leurs actions ?

## Ouvrir l'espace politique aux politiques industrielles

### *Asseoir la légitimité des politiques à long terme : le rôle du leadership politique*

Pour que la mise en place des politiques de développement productif réussisse, il faut que celles-ci jouissent d'une solide légitimité auprès du public et qu'elles figurent en bonne place dans le programme politique national. En effet, de telles politiques bouleversent l'ordre établi dans le système de production et nécessitent l'alignement des actions de nombreux acteurs, publics et privés, ainsi qu'un engagement à long terme. Les pressions sur l'État de qui l'on exige qu'il accorde la priorité aux résultats à court terme, l'opposition des groupes dont les intérêts sont affectés ou l'inertie bureaucratique peuvent empêcher l'émergence de conditions politiques favorables à ces initiatives. Il en va de même de l'autosatisfaction à propos des performances économiques actuelles et de la non-prise en compte des tendances inquiétantes à moyen et long terme. Un soutien politique fort est donc essentiel pour surmonter les nombreuses difficultés liées à la mise en œuvre de la politique industrielle.

Lorsqu'elles sont parvenues à appliquer des politiques industrielles, les autorités nationales ont présenté la transformation productive comme une condition indispensable à la prospérité future du pays. La mise en œuvre d'une politique industrielle qui cherche à changer la structure productive du pays à moyen et long terme se heurte à des difficultés similaires à celles soulevées par les réformes à long terme dans d'autres domaines (OCDE, 2010). Si la population ne perçoit pas les bénéfices à long terme des réformes, ces politiques tendent à être reléguées au second plan. Le processus d'élaboration des politiques, nécessitant l'interaction de plusieurs agents, peut aboutir à un processus désorganisé qui rend difficile l'obtention des bienfaits des réformes à long terme (voir Dayton-Johnson et al., 2011, pour le cas de l'Amérique latine). Inversement, il est intéressant de constater qu'à des périodes critiques de leur histoire, les autorités de pays tels que la Corée, la Finlande et l'Irlande ont pu faire du développement productif à long terme un élément essentiel de réponse aux problèmes nationaux, et ensuite, sur la base des résultats de ces politiques, soutenir leur déploiement sur la durée. Le fait de lier les politiques industrielles à des enjeux plus vastes, comme le rattrapage d'un retard socio-économique de longue date, dans le cas de l'Irlande, ou la réponse à des menaces géopolitiques, dans le cas de la Corée et de la Finlande, a certainement contribué à gagner le soutien du public.

S'il existe plusieurs manières de légitimer l'inscription des politiques industrielles dans les priorités nationales, l'obtention d'un mandat électoral sans équivoque est la meilleure. La demande de politiques industrielles est souvent motivée par l'insatisfaction

par rapport à certains éléments du processus de développement, tels que la faiblesse de la croissance et de la diversification de la production, et à des changements dans la structure de production qui sont considérés comme moins justes socialement ou susceptibles de rendre le pays plus vulnérable à des chocs exogènes. Le degré de sensibilisation du public augmente progressivement, mais cette prise de conscience peut être plus brutale en cas de crise, telles qu'une chute drastique des prix à l'exportation, des fluctuations du taux de change ou l'apparition inattendue de revendications sociales dans des secteurs ou régions à problèmes. Ces crises peuvent ouvrir une fenêtre d'opportunité pour mettre en œuvre des politiques spécifiques. Cependant, dans le cas de processus de transformation plus ambitieux, il est nécessaire, la plupart du temps, que les électeurs aient donné clairement leur aval aux projets. C'est ainsi que l'Afrique du Sud, le Brésil, la Malaisie et le Maroc ont adopté des stratégies claires pour la transformation productive de leur économie avec, respectivement, le Plan d'action de la politique industrielle 2012-15, le *Plano Brasil Maior*, le Programme de transformation économique pour 2020 et le Pacte national pour l'émergence industrielle 2009-15.

La plupart des initiatives de politique industrielle nécessitent un cadre institutionnel stable. Il faut pour cela des mécanismes et accords de long terme grâce auxquels les efforts pourront être soutenus pendant plus d'un mandat gouvernemental. La transformation structurelle est un processus continu et cumulatif, et il faut parfois plusieurs décennies pour que de nouveaux secteurs deviennent solides. Les initiatives basées uniquement sur des dispositifs politiques tributaires des circonstances sont souvent très fragiles. Au contraire, les initiatives durables sont généralement fondées sur une combinaison de facteurs tels qu'une bonne légitimité sociale de l'effort, des partenariats solides entre acteurs sociaux et politiques concernés, des organisations publiques stables et techniquement saines, et des mécanismes garantissant un financement stable.

### **L'importance des alliances public-privé**

Dans le contexte mondial actuel, les alliances public-privé sont indispensables à la conception et à la mise en œuvre de politiques industrielles. Aujourd'hui, dans la plupart des pays en développement, les entreprises privées sont les principaux acteurs du processus de transformation structurelle. Ce sont elles qui prennent les décisions en matière d'investissement et d'innovation en fonction de leur perception des opportunités commerciales. Elles sont aussi les mieux placées pour détecter les obstacles et les goulets d'étranglement qui réduisent les possibilités de tirer profit de ces débouchés. C'est pourquoi, contrairement à ce qui se passait après la Seconde Guerre mondiale, où les entreprises publiques étaient omniprésentes, la conception et la mise en œuvre des politiques et stratégies industrielles nécessitent une collaboration étroite entre l'État et les entreprises privées. Mais cette relation présente le risque que l'État soit influencé par des intérêts privés, danger que devrait atténuer l'instauration de mécanismes d'interaction soumis au contrôle de la population.

Les alliances public-privé jouent un rôle important tout au long du processus de définition des stratégies. Elles simplifient la mise en œuvre de certaines politiques industrielles ainsi que le suivi et l'évaluation de leur impact. Une interaction fluide des secteurs privé et public est utile à de nombreux égards. L'élaboration de visions communes facilite celle de scénarios viables permettant que l'investissement dans des actifs publics ou privés profite à toute la société. Pendant la phase de conception, les entreprises privées peuvent fournir des informations précieuses sur la faisabilité de telle ou telle initiative et sur les conditions

nécessaires à une meilleure efficacité des politiques. Pendant la phase de mise en œuvre, les réactions des entreprises, et particulièrement de celles qui sont pionnières sur de nouveaux secteurs, sont capitales pour affiner les politiques et les instruments. Le dialogue avec le secteur privé devrait faire partie intégrante de la phase de suivi et d'évaluation car il permet d'identifier les facteurs critiques de la réussite de l'action publique.

La collaboration public-privé devrait être guidée par la recherche du bien commun de la société et non par les intérêts particuliers d'une minorité. La participation d'entreprises privées à la définition des stratégies et politiques présente des avantages, mais aussi des risques. En particulier, certains groupes d'intérêts pourraient essayer d'infléchir les politiques en leur faveur au détriment des autres, ou simplement de proposer des mesures qui leur seraient bénéfiques, mais qui ne présenteraient pas d'externalités significatives pour la transformation productive du pays. C'est ici que les autorités ont un rôle actif à jouer : non seulement en avançant des propositions qui dépassent les intérêts des entreprises participantes (comme la promotion de nouveaux secteurs, susceptibles d'exercer un impact important), mais aussi en s'assurant que les propositions des partenaires privés n'aient pas d'effets indésirables sur la concurrence ou sur le bien-être des citoyens. Pour que le dialogue soit fructueux, il est indispensable que l'administration soit intègre et autonome, tout en restant proche du secteur privé (Pinaud, 2007).

Les alliances public-privé devraient être guidées par les principes de large participation, de transparence et d'obligation de rendre des comptes. Pour être efficaces, ces partenariats doivent être reconnus par la population comme étant des dispositifs contribuant au bien commun. Cela se traduit en pratique par la participation de nombreux acteurs différents, et non des seuls représentants des milieux d'affaires. Le monde universitaire, les établissements d'enseignement, les organismes de recherche, les représentants des organisations syndicales et les autorités régionales devraient aussi être impliqués, ce qui permettrait que les influences soient équilibrées et que les intérêts représentés soient plus variés. Le dialogue est souvent complété par des consultations publiques sur des sujets spécifiques. Dans ce domaine, il importe que le public soit informé en toute transparence sur le débat et ses résultats. Les initiatives publiques qui sont le produit de débats entre le secteur public et le secteur privé devraient être soumises à des normes de reddition de comptes élémentaires.

Les alliances public-privé efficaces se fondent sur une confiance mutuelle reposant sur des interactions fréquentes et mutuellement bénéfiques. Seul un degré élevé de confiance réciproque entre les parties peut jeter les bases de projets nationaux plus ambitieux et qui témoignent de la réussite des efforts déployés en matière de politique industrielle.

### ***Ouvrir l'espace politique à l'émergence de la nouveauté***

L'ouverture à de nouvelles activités économiques est indispensable à la définition de politiques de développement productif. Le passage d'un stade de développement à un autre peut être freiné par des groupes d'intérêt, tels que les entreprises et institutions (publiques ou privées), qui craignent de perdre la position dominante qu'ils détiennent dans la configuration actuelle de l'industrie. Dans le contexte de l'économie du développement, plusieurs auteurs ont modélisé le processus de développement économique comme un processus au cours duquel les économies passent par différents stades (Lin, 2011 ; FEM, 2002). À un stade de développement donné, une économie se caractérise par un certain nombre de secteurs en expansion et par l'existence d'institutions connexes (établissements

d'enseignement et organismes de recherche, organismes publics, organisations, etc.). Les forces du marché peuvent contribuer à l'expansion de ces secteurs jusqu'au point où des rendements décroissants ou l'apparition de nouveaux concurrents entraînent un recul progressif du taux de croissance et de la création d'emplois. L'expansion d'un secteur s'accompagne de l'apparition de groupes d'intérêts issus des différentes sphères (monde des affaires, syndicats, services fournis par les administrations publiques, cercles politiques) tributaires de la vitalité des secteurs clés de cette économie. La société commence à avoir une vision commune du fonctionnement de l'économie, qui justifie les relations et priorités économiques existantes mais réduit la perception de nouvelles voies de développement. Il est toutefois probable que ces communautés, incapables de trouver de nouvelles sources de croissance à même de compenser les rendements décroissants, chercheront à maintenir le *statu quo*. Peut ainsi se manifester une résistance active ou passive aux initiatives visant à ouvrir la voie à de nouvelles activités productives.

La politique industrielle peut être un mécanisme de lutte contre la mainmise par des groupes d'intérêt. La critique qui lui est habituellement adressée est que les secteurs ou entreprises très protégés tendent à faire pression sur le gouvernement pour ne pas perdre leurs avantages. Cela s'applique aussi, dans une certaine mesure, aux situations où les acteurs en place bénéficient d'un environnement institutionnel satisfaisant et s'opposent à toute politique industrielle visant à accorder des conditions favorables aux secteurs émergents. Dans ce cas, la politique industrielle peut être considérée comme un mécanisme de lutte contre la mainmise par des groupes d'intérêts ; mais la promotion d'activités nouvelles, qui n'ont pas nécessairement fait la preuve de leur durabilité dans un contexte concurrentiel, s'accompagne de risques importants, et le processus de cette prise de décision doit bénéficier d'une grande légitimité aux yeux de la population.

### Le rôle central de l'élaboration de stratégies

L'élaboration de stratégies est le processus le plus important en politique industrielle. Elle contribue substantiellement non seulement à définir le contenu des politiques, mais aussi à jeter les fondations d'une mise en œuvre efficace. Les stratégies basées sur des processus de diagnostic sains, et formulées au moyen d'une procédure faisant participer activement le secteur privé et d'autres acteurs clés, facilitent la légitimation politique nécessaire aux mesures. Elles concentrent les efforts aussi sur les initiatives dont la contribution aux objectifs de développement est avérée, et sont un outil essentiel pour l'alignement de l'action des organismes publics responsables de la mise en œuvre des mesures proposées. Les autorités nationales peuvent utiliser des stratégies mûrement réfléchies pour mobiliser les énergies d'un pays en vue de buts communs.

Depuis une cinquantaine d'années, divers pays ont procédé au rattrapage économique en grande partie grâce à l'élaboration de stratégies de développement productif (Devlin et Moguillansky, 2011 ; OCDE, 2005). Par conséquent, un nombre croissant de pays en développement ont adopté cette pratique ces dernières années. L'élaboration de plans économiques nationaux et leur mise à jour régulière ont été, et restent toujours, une pratique courante en Asie : les plans économiques nationaux du ministère japonais du Commerce international et de l'Industrie (MITI), formulés en 1946 puis mis à jour, les plans quinquennaux et décennaux de développement national élaborés en Corée du Sud depuis 1962 et les 12 plans quinquennaux chinois, à compter de 1953, n'en sont que quelques exemples. De même, la Finlande et l'Irlande possèdent des institutions chargées de concevoir et de mettre régulièrement à jour leurs stratégies de développement productif



et d'innovation. Plus récemment, plusieurs pays d'Amérique latine, dont le Brésil, le Chili et la Colombie, ont adopté une stratégie de développement productif et d'innovation.

Bien que les stratégies nationales puissent revêtir des formes diverses, elles présentent des caractéristiques communes. La première est la vision d'un avenir souhaitable pour le pays et pour son économie, qui relie le développement productif à des objectifs nationaux plus larges. La deuxième est le diagnostic de la situation où se trouveront le pays et le secteur des entreprises à moyen et long terme, et l'évaluation des capacités indispensables du pays. La troisième est la définition de lignes d'action destinées à renforcer les capacités générales et/ou à développer certains secteurs et *clusters*. Il s'agit essentiellement d'analyses à moyen ou long terme, parfois à plus de dix ans. De nombreux pays, surtout en Asie, mettent à jour leurs stratégies régulièrement, d'ordinaire tous les cinq ans.

Une stratégie de développement productif devrait viser à faciliter la transformation de la structure productive du pays, à la fois par le développement de secteurs très compétitifs et par l'émergence de nouvelles activités productives. Pour atteindre ces objectifs, cette stratégie doit identifier les principaux obstacles qui freinent le processus de transformation, comme la difficulté d'accès à un personnel qualifié, le manque de financement, les barrières technologiques, les faiblesses des infrastructures et les contraintes juridiques. Elle doit ensuite identifier les interventions susceptibles de lever ces obstacles. Il en résulte une combinaison d'interventions horizontales, sectorielles et régionales sous la responsabilité de différents organismes. En ce sens, une stratégie rassemble les efforts de différents organismes publics autour d'objectifs communs, ce qui est la base de l'alignement nécessaire lors de la phase de mise en œuvre.

Les effets du processus d'élaboration de la stratégie ne sont pas moins importants que le document final. La conception d'une stratégie comporte un processus politique visant à canaliser l'action vers des objectifs partagés. Il s'agit non seulement d'un processus analytique rationnel, mais aussi d'un processus d'engagement des acteurs concernés, aussi bien publics que privés, dans un effort commun. Des aspects tels que la sélection adéquate des participants au processus, en fonction de leur représentativité, de leur *leadership* et de leur pertinence, sont capitaux. L'instauration d'un climat d'ouverture et de transparence grâce à des mécanismes de large consultation renforce la légitimité de l'opération. Un important effort de diffusion de l'information est aussi nécessaire. Enfin, la formalisation de ces espaces de dialogue garantit la continuité dans le temps, accroît l'engagement des acteurs et crée un sentiment de co-appropriation qui facilite la mise en œuvre des initiatives. Le Conseil pour le développement économique et social (CDES) au Brésil, l'Accord national au Pérou ou le Département national de planification en Colombie sont des exemples de mécanismes structurés et formels chargés de la consultation et du conseil à l'exécutif.

## L'efficacité de la mise en œuvre, tributaire de la coordination de capacités institutionnelles adéquates

### **Alignement du programme d'action**

La politique industrielle moderne exige un travail important de coordination horizontale (approche interministérielle) pour concilier les intérêts parfois contradictoires des institutions publiques. Il arrive que les ministères et organismes, dont les mandats distincts ne sont pas toujours centrés sur la compétitivité à long terme, ne déploient pas les efforts nécessaires pour atteindre ce but. Il est impératif de concevoir des dispositifs

institutionnels qui facilitent l'alignement de l'ensemble de l'administration publique sur ces priorités (OCDE, 2005).

Les défauts de coordination qui entravent l'approfondissement de la compétitivité d'un pays apparaissent dans différents domaines. Ils ne concernent pas uniquement l'interaction entre les entreprises, les établissements d'enseignement ou les pôles technologiques, mais sont aussi fréquents entre les organismes publics qui gèrent les politiques s'appliquant à ces structures. Contrairement aux conflits de compétences traditionnels, la difficulté la plus courante pour la mise en œuvre de politiques de développement productif modernes apparaît quand les organismes se voient assigner une nouvelle fonction remplaçant ou complétant celle qu'ils exerçaient jusqu'alors, ou que les objectifs qui avaient toujours guidé leurs activités sont modifiés. Leur réaction spontanée est de rejeter les nouvelles exigences ou de ne pas faire assez d'efforts pour y répondre, arguant, souvent à raison, qu'elles détournent l'organisme en question de ses objectifs premiers. Cela peut se produire, par exemple, lorsqu'on charge un ministère de l'Éducation ou du Travail de mettre en œuvre des projets spécifiques répondant aux besoins de l'industrie, ou que l'on invoque les politiques scientifiques ou technologiques pour réorienter les ressources en faveur des objectifs du développement productif. Il existe de nombreux autres facteurs responsables du manque de coordination entre les organismes publics et de chevauchement des attributions, par exemple dans l'interaction entre les autorités sectorielles et fonctionnelles, comme les ministères de l'Industrie et de l'Innovation, et entre les autorités nationales et régionales.

Une stratégie bien conçue et bien expliquée est l'outil principal d'alignement des actions du gouvernement. Comme le montre la littérature, la stratégie a pour rôle central d'aligner le travail des différentes divisions selon une organisation multidivisionnelle (Kaplan et Norton, 2006). Premièrement, l'intégration adéquate des divisions impliquées dans l'élaboration de la stratégie est cruciale pour prendre en compte leurs spécificités de façon qu'elles puissent s'approprier les objectifs généraux. Deuxièmement, la communication de la stratégie aux différentes divisions est elle aussi primordiale, particulièrement pour définir en quoi les efforts spécifiques de chaque unité contribuent au résultat général. Enfin, la participation active des divisions à la phase d'élaboration de la stratégie facilite la négociation des priorités et l'identification des besoins en ressources supplémentaires. Ces principes peuvent intégralement s'appliquer à la sphère publique. Ce processus d'élaboration de stratégie devrait inclure la consultation de tous les organismes concernés. Sa mise en œuvre requiert une opération de communication approfondie auprès de leur personnel, ainsi que l'engagement de ce dernier. Il importe aussi particulièrement que le plus haut échelon de l'État exprime clairement son implication dans la stratégie.

La création d'organismes de coordination et de surveillance sous la houlette des plus hautes autorités contribue à maintenir l'élan et à résoudre les conflits liés à la mise en œuvre des politiques. Celle-ci est généralement supervisée par des commissions ministérielles ad hoc et le plus souvent présidée par le Premier ministre ou le président. Le rôle de ces organismes est de réaliser un suivi de l'avancement des différentes initiatives, d'identifier les obstacles qui surviennent lors de la mise en œuvre et de résoudre les conflits entre les différents organismes concernés. La participation régulière du plus haut échelon de l'État met en évidence le caractère stratégique de cet effort et facilite la coordination entre les ministères, lorsqu'il n'y a pas d'échelon intermédiaire. En Colombie par exemple, le Haut conseil de la présidence et le ministère de la Planification dirigent la coordination de la mise en œuvre de la stratégie (Devlin et Moguillansky, 2012).

### **Obtenir un financement stable**

Un financement public stable est nécessaire à la mise en œuvre des politiques industrielles. La transformation de la structure productive d'un pays requiert généralement un effort de longue durée, et donc des besoins correspondants pour le financement. Il est impératif de garantir un financement stable car les interruptions peuvent entraîner des retards, voire la perte d'investissements significatifs, surtout lorsqu'ils concernent des biens immatériels dont la dépréciation est rapide, comme la recherche et le développement (R-D) ou la formation. La création de programmes à long terme bien financés permettant l'accès au crédit ou au capital-risque, de programmes de R-D ou d'infrastructures publiques encourage l'investissement privé, des entreprises et des particuliers, ce qui augmente les chances de réussite.

De nombreux mécanismes différents permettent aux pays de garantir la prévisibilité du financement de ces programmes à long terme. La première possibilité consiste bien entendu à financer ces initiatives par des postes spécifiques du budget national, soumis à une approbation annuelle, mais la stabilité n'est pas forcément garantie. C'est pourquoi d'autres dispositifs ont été instaurés. Dans les cas où le secteur public devrait financer des services permanents pour renforcer la compétitivité des entreprises, le gouvernement peut assujettir à des taxes spécifiques les entreprises qui en bénéficient. C'est ainsi que fonctionne le Sebrae, service brésilien d'appui aux microentreprises et petites entreprises, qui est financé par une contribution mensuelle correspondant à 0.3 % de la masse salariale de ces entreprises. Dans d'autres cas, il est possible de réaffecter des fonds alloués aux secteurs traditionnels ou de consacrer aux activités innovantes la rente issue des ressources naturelles. Ainsi, en 2005, le Chili a introduit un impôt sur les activités minières en vue d'augmenter les fonds disponibles pour sa stratégie d'innovation. De même, la Colombie a réformé récemment son régime de redevances afin d'allouer 10 % des redevances du secteur des matières premières au Fonds national de financement pour la science, la technologie et l'innovation afin de stimuler la productivité des autres secteurs (OCDE, 2013). La stabilité du financement peut être améliorée par la mise en place de fonds ad hoc, qui sont alloués de manière anticyclique.

### **Reconstituer les capacités dans les pays où les institutions chargées de la politique industrielle ont été supprimées**

Les pays en développement doivent renforcer les mandats, la gouvernance et la qualification du personnel des institutions responsables. L'expérience des pays dont les stratégies de développement productif ont été fructueuses montre que des institutions spécialisées, dotées de mandats clairs, d'une gestion professionnelle et d'un personnel spécialisé, sont essentielles pour proposer une vision critique du processus d'élaboration de stratégie et pour mettre en œuvre les politiques avec efficacité et intégrité. C'est ce dont attestent les exemples du Japon, avec le MITI, de la Corée, avec ses nombreux organismes de crédit ou de promotion de l'innovation, et de l'Irlande, avec le Forfas (planification), Enterprise Ireland (développement des entreprises locales) et l'Irish Development Agency (IDA ; attraction des investissements étrangers). Au cours des dernières décennies, ces pays ont comblé l'écart de revenu qui les séparait des pays développés. Dans de nombreux pays en développement, ces institutions n'existent pas ou ont été sensiblement affaiblies par les orientations imposées par le « Consensus de Washington ». Il est donc prioritaire de renforcer l'ensemble d'institutions, équilibrées et dotées de moyens suffisants, qui sont chargées de la politique de développement productif.

La configuration particulière de ces institutions publiques varie. Elle dépend du stade de développement du pays et de son type de spécialisation industrielle. La politique de développement productif leur impose d'exercer différentes fonctions : appui technique et logistique au processus d'élaboration de la stratégie, coordination et suivi, gestion de programmes spécifiques dans des domaines comme la promotion de l'innovation et la montée en gamme technologique, accès au financement, formation et renforcement des compétences. Selon les pays, ces fonctions peuvent être dévolues à une seule institution ou être réparties entre différents organismes. Lorsqu'ils définissent les attributions, les pouvoirs publics doivent accorder une attention particulière aux éléments suivants :

- Le *mandat*, clairement destiné à promouvoir la compétitivité et le développement productif, fixe une perspective de long terme et met l'organisation à l'abri des pressions visant à lui faire remplir des fonctions qui relèvent en fait d'autres domaines. Il importe particulièrement de différencier les fonctions liées au développement productif, d'une part, et les politiques sociales et les politiques d'emploi à court terme, d'autre part. L'attribution de mandats officiels qui précisent le champ d'action des différentes organisations est la bienvenue.
- Un programme de *gouvernance* soutient la mise en œuvre de la stratégie de développement productif et l'application des programmes dont l'organisme est responsable, conformément à des principes techniques. Il le protège aussi des pressions extérieures qui pourraient le détourner de sa mission. Il sera aussi utile de mettre sur pied un organe directeur au mandat plus long que les mandats politiques, au sein duquel les différents courants politiques et les acteurs clé (représentants du secteur privé ou du monde universitaire) seront représentés de manière équilibrée.
- Un *personnel d'encadrement et spécialisé qualifié* est essentiel pour la conception et la mise en œuvre de programmes requérant une évaluation technique et une bonne connaissance des tendances actuelles des marchés et de la technologie. La direction des organismes responsables de l'exécution des politiques de développement productif (dont les banques de développement, les organismes de formation et les institutions de promotion de l'innovation) requiert une quantité de connaissances très spécifiques et non codifiées, rarement disponibles dans le secteur privé ou le monde universitaire. Par conséquent, le recrutement et, plus particulièrement, la rétention du personnel hautement qualifié sont cruciaux pour que ces organismes mènent à bien leurs missions. Les politiques de ressources humaines doivent donc bien équilibrer les politiques de rémunération et les autres incitations. Dans certains pays, l'existence d'une fonction publique professionnelle facilite la constitution d'un solide socle de ressources humaines pour ce type d'organisation. Dans de nombreux pays en développement, l'absence de tels dispositifs impose aux organismes de se doter de politiques ad hoc (Devlin et Mougillansky, 2012).

De nouvelles capacités institutionnelles sont nécessaires si l'on veut correctement évaluer les politiques industrielles et leurs composantes. L'efficacité de la politique industrielle dans un contexte en évolution ne dépend pas seulement de la qualité de la stratégie, mais aussi d'une conception appropriée des interventions et de la capacité à en surveiller l'exécution et à en évaluer les résultats. Dans ce but, il est nécessaire de créer des mécanismes institutionnels qui maîtrisent les sujets analysés et disposent d'un niveau d'indépendance suffisant, permettant d'effectuer des évaluations basées sur les résultats

des composantes des diverses phases de la politique. Celle-ci pourra ainsi être améliorée par le renforcement, la modification, voire l'abandon, de certaines initiatives.

La stabilité et la continuité à long terme des institutions chargées de la mise en œuvre des politiques industrielles augmente leurs chances de mener à bien leur mission. Les processus de transformation structurelle peuvent durer de longues années, et couvrir plusieurs mandats politiques. La présence d'organisations plus durables et plus professionnelles peut garantir la continuation d'efforts à long terme. Mais l'histoire montre que ces institutions doivent avoir une solide réputation de compétence technique, de probité et d'impartialité. Par conséquent, l'un des objectifs des pays qui établissent des politiques de développement productif est de créer des institutions solides pourvues d'une orientation à long terme, et idéalement soutenues par un large consensus national.

## Conclusion

Le basculement de la richesse des économies avancées aux économies en développement est un processus continu qui va façonner l'économie mondiale au cours des prochaines décennies. Cependant, son ampleur, son intensité et ses directions précises sont loin d'être certaines. Les pays du monde entier sont mis au défi par l'ampleur et la rapidité de ces bouleversements et reconnaissent que les marchés ne suffisent pas à y faire face.

Les pays en développement qui cherchent à rattraper le niveau de vie des pays de l'OCDE réalisent que ce processus de basculement de la richesse comporte des risques, mais aussi de grandes opportunités. Pour atteindre leur objectif, ils doivent développer des stratégies et des politiques plus volontaristes. Ils doivent étoffer les capacités pour anticiper, planifier, mettre en œuvre et ajuster leurs politiques. Ils doivent créer des institutions et des mécanismes de coordination des interventions avec le secteur privé et au sein de l'État, et éviter les blocages. Ils doivent aussi rendre leur économie plus flexible pour relever les défis, mais aussi pour saisir les opportunités qui se font jour.

Les politiques industrielles fondées sur une stratégie commune peuvent contribuer notablement à relever ces défis. Elles requièrent un effort permanent d'amélioration des politiques à la lumière des besoins des marchés internationaux, notamment pour l'innovation, la formation et l'accès au financement et l'infrastructure, mais aussi pour tirer parti des opportunités nées de la rapidité du changement technologique. Cet effort consiste aussi à améliorer la coordination des politiques concernant les objectifs stratégiques que fait apparaître l'analyse minutieuse de l'évolution des tendances mondiales.

Il est nécessaire d'investir massivement dans les capacités de l'État. Les pays en développement doivent renforcer leurs capacités pour identifier les opportunités et les défis qui les attendent. Ils doivent développer et mettre en œuvre des programmes en interagissant de manière fluide avec le secteur privé et les autres principaux acteurs. Enfin, ils doivent créer des institutions dont le degré d'autonomie leur permette de résister aux pressions des groupes d'intérêt et de représenter les intérêts à long terme de la société. L'environnement économique actuel, avec l'élargissement de l'espace budgétaire, rend un tel investissement possible, qui, comme divers exemples en attestent, peut être très bénéfique aux pays en développement.

## Références

- Dayton-Johnson, J., J. Londoño et S. Nieto-Parra (2011), « The Process of Reform in Latin America: A Review Essay », *Document de travail du Centre de développement de l'OCDE*, n° 304, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3mkufcjxv-en>.
- Devlin, R. et G. Mougillansky (2012), « What's New in the New Industrial Policy in Latin America? », *Policy Research Working Paper Series*, n° 6191, Banque mondiale, Washington, DC.
- Devlin, R. et G. Mougillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers: Operational principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Banque mondiale, Washington, DC.
- FEM (2002), *Global Competitiveness Report 2001-2002*, Forum économique mondial, Oxford University Press, Inc., New York.
- Kaplan, R. et D. Norton (2006), *Alignment*, Harvard Business School Publishing Corporation, Boston.
- Khan, Mushtaq H. (2012), « The Political Economy of Inclusive Growth », in L. de Mello et M.A. Dutz (dir. pub.), *Promoting Inclusive Growth, Challenges and Policies*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168305-3-en>.
- Killick, T. (1978), *Development Economics in Action. A Study of Economic Policies in Ghana*, Heinemann, Londres.
- Lin, Justin Y. (2011), *New Structural Economics: a Framework for Rethinking Development and Policy*, World Bank Publishers, Washington, DC.
- OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013 – Economic Assessment*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-col-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en).
- OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en>.
- OCDE (2005), *Governance of Innovation Systems: Volume 1 – Synthesis Report*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264011038-en>.
- Pinaud, N. (2007), *Dialogue public-privé dans les pays en développement : Opportunités et risques*, Études du Centre de développement de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264028869-fr>.
- Robinson, J.A. (2009), « Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective », document présenté à la Conférence annuelle ABCDE de la Banque mondiale de 2009, Séoul, 22-24 juin.

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

# Perspectives du développement mondial 2013

## LES POLITIQUES INDUSTRIELLES DANS UN MONDE EN MUTATION

Les pays en développement jouent un rôle moteur croissant dans l'économie mondiale. Ce rapport met en lumière le regain d'intérêt pour les politiques industrielles dans les pays en développement. Le programme de réformes couvre différents domaines de politiques publiques allant de l'innovation et de la formation des compétences au développement territorial, au financement des petites et moyennes entreprises et au développement des infrastructures.

### Sommaire

Chapitre 1. Le basculement de la richesse et la nouvelle économie mondiale

Chapitre 2. Les voies du basculement de la richesse

Chapitre 3. Le nouveau paysage de la production et le regain d'intérêt des pays en développement pour la politique industrielle

Chapitre 4. Les obstacles à la mise en œuvre de la politique industrielle dans les économies en développement

Chapitre 5. Améliorer les compétences pour répondre aux besoins actuels et futurs

Chapitre 6. Mobiliser des ressources financières

Chapitre 7. Remédier aux lacunes de l'infrastructure

Chapitre 8. L'économie politique des politiques industrielles

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : [http://dx.doi.org/10.1787/persp\\_glob\\_dev-2013-fr](http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2013-fr)

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

2013

éditionsOCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)



ISBN 978-92-64-19445-8  
41 2012 04 2 P1

