



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
14 février 2018
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
Réunion d'experts pluriannuelle sur les produits
de base et le développement
Dixième session
Genève, 25 et 26 avril 2018
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Diversification et création de valeur ajoutée

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Dans la présente note, la CNUCED met en évidence les difficultés rencontrées par les pays tributaires des produits de base qui sont sensibles à la volatilité des prix à l'exportation de ces produits. Elle expose les raisons pour lesquelles cette dépendance peut entraver la croissance et le développement d'un pays et recense les produits de base et les groupes de produits dont les prix sont les plus instables. Il ressort de la classification de 191 pays en différents groupes établie en fonction de leur degré de dépendance à l'égard de l'exportation de produits de base et du degré de concentration de leurs exportations qu'un lien statistiquement significatif existe entre la concentration, le niveau de développement (estimé indirectement par groupe de pays) et le type de produits exportés, ce qui montre que le type de dépendance à l'égard des produits de base influe sur le développement. La note se conclut par un aperçu des politiques horizontales et ciblées nécessaires pour favoriser la diversification de l'activité économique et des exportations des pays concernés.



I. Introduction

1. Le Maafikiano de Nairobi (TD/519/Add.2, par. 57) souligne l'importance que revêt une diversification économique au profit d'activités productives plus modernes, durables et technologiquement avancées, ainsi que de la production de biens à plus forte valeur ajoutée. Il s'agit là d'une condition essentielle à une croissance durable à long terme et à un renforcement de la résilience aux chocs qui fragilisent régulièrement les résultats économiques des pays en développement et des pays en transition. La diversification est un enjeu particulièrement important pour les pays les plus vulnérables tels que les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés. D'une façon plus générale, la diversification et la création de valeur ajoutée revêtent une importance vitale pour les pays tributaires des produits de base¹, qui sont vulnérables à l'instabilité des prix de ces produits (voir TD/519/Add.2, par. 59).

2. Le Maafikiano de Nairobi (TD/519/Add.2, par. 76) et le Conseil du commerce et du développement de la CNUCED ont confié à l'organisation le mandat ambitieux de fournir aux pays en développement et aux pays en transition des statistiques, des travaux d'analyse et une assistance technique dans les domaines de la diversification économique, de la diversification des échanges ainsi que de la création de valeur ajoutée. Conformément à ce mandat, la présente note a pour objet d'analyser de manière empirique la diversification et la création de valeur ajoutée, en formulant notamment des suggestions quant à la façon d'atteindre les objectifs visés.

II. Importance de la diversification

A. Liens entre la concentration des exportations et des activités économiques et les résultats économiques

3. De nombreuses données empiriques témoignent des liens existant entre le degré de concentration et de diversification des exportations et des activités économiques d'une part, et le développement d'autre part. La production tend à se diversifier au fur et à mesure que le revenu augmente, et à partir d'un niveau relativement élevé de revenu, la concentration s'accroît sous l'effet de la spécialisation². En outre, l'économie se diversifie davantage dans les premières phases de son développement que lorsqu'elle est déjà avancée³. En ce qui concerne le lien entre concentration des exportations et développement économique, on constate que la diversification s'accroît lorsque le revenu par habitant augmente, mais qu'une fois un certain niveau atteint, elle régresse à nouveau⁴. Outre le revenu par habitant, les principaux facteurs de concentration des exportations sont la taille du pays (les pays étendus sont plus diversifiés), l'éloignement des marchés clefs (les pays reculés sont moins diversifiés) et l'accès aux marchés⁵.

¹ Selon la CNUCED, un pays en développement est considéré comme tributaire des produits de base lorsque ces produits représentent plus de 60 % de la valeur de ses exportations de marchandises [CNUCED et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2017, *Commodities and Development Report 2017: Commodity Markets, Economic Growth and Development* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.17.II.D.1, New York et Genève)].

² Voir J. Imbs and R. Wacziarg, 2003, « Stages of diversification », *American Economic Review*, 93 (1), p. 63 à 86.

³ Voir L. De Benedictis, M. Gallegati et M. Tambari, 2009, « Overall trade specialization and economic development: Countries diversify », *Review of World Economics*, 145(1), p. 37 à 55.

⁴ O. Cadot, C. Carrère et V. Strauss-Kahn, 2011, « Export diversification: What's behind the hump? », *The Review of Economics and Statistics*, 93(2), p. 590 à 605.

⁵ A. Parteka et M. Tambari, 2013, « What determines export diversification in the development process? Empirical assessment », *The World Economy*, 36(6), p. 807 à 826.

4. Alors que dans la plupart des études empiriques consacrées au lien entre concentration et développement, le degré de développement économique a été estimé à l'aune du niveau de revenu, on a également constaté une corrélation négative entre la concentration des exportations de produits de base (en d'autres termes, la dépendance à l'égard de ces produits) et l'indice de développement humain. En outre, cette corrélation varie en fonction du degré de dépendance et de la nature des produits de base, et l'effet négatif est plus fort dans les pays où ces produits constituent plus de 60 % de la valeur totale des exportations de marchandises^{6, 7}.

5. Les pays caractérisés par une forte concentration de leurs capacités de production ou d'exportation sont vulnérables à des chocs sectoriels tels que les fluctuations des cours des produits de base ou à un changement technologique qui réduit la demande des produits dans lesquels ils sont spécialisés. Dans ces conditions, la concentration dans des secteurs productifs et des produits d'exportation caractérisés par une plus forte instabilité se traduira par une croissance plus faible et des résultats médiocres en matière de développement. À cet égard, au fur et à mesure que les pays se développent, les capacités productives se concentrent dans des secteurs moins vulnérables, ce qui explique que les économies plus développées sont moins sujettes à l'instabilité⁸. De même, la faiblesse et la variabilité des taux de croissance des pays en développement tributaires des produits de base tiennent à la forte volatilité des prix de ces produits, étant donné le degré élevé de concentration de leur économie dans ce secteur⁹.

6. Dans les secteurs économiques instables – celui des produits de base par exemple –, l'effet négatif de la concentration sur la croissance économique et le développement se transmet par des canaux tels que l'investissement. Le niveau de revenu national, dont la variabilité découle de la dépendance à l'égard des produits de base, est un facteur clef qui détermine à la fois la capacité à attirer les investissements privés et publics et la faisabilité de ces investissements. D'où le caractère procyclique et donc volatile de l'investissement. La hausse (baisse) du revenu national¹⁰ qui résulte d'une flambée (chute) des cours augmente (diminue) la rentabilité attendue de l'investissement tout en assouplissant (aggravant) les contraintes financières qui pèsent sur les investisseurs. De nombreuses études ont mis en évidence les effets des contraintes financières sur l'investissement public réalisé dans les infrastructures, la santé, l'éducation et la sécurité. Plus la production et les exportations nationales sont concentrées dans quelques secteurs d'activité instables, plus l'investissement et la croissance sont vulnérables.

7. Par ailleurs, les investisseurs potentiels peuvent voir dans le degré de concentration de l'économie un facteur de risque, indépendamment des cours actuels des produits de base, et donc réviser à la baisse leurs projets d'investissement. En outre, les investissements pourraient être limités aux projets présentant un faible niveau de risque, des taux d'actualisation élevés et/ou des échéances courtes. Les investissements les plus productifs – par exemple, ceux qui sont caractérisés par un plus fort contenu technologique ou qui permettent une augmentation de la productivité – requièrent généralement des délais de maturation importants et pourraient donc être davantage freinés par la concentration que les autres investissements, ce qui aurait un effet négatif sur la croissance et le développement.

⁶ J. D. Nkurunziza, K. Tsowou et S. Cazzaniga, 2017, « Commodity dependence and human development », *African Development Review*, 29(S1), p. 27 à 41.

⁷ Dans la littérature, la dépendance à l'égard des produits de base a également été associée à une dépendance à l'égard des exportations et/ou des importations de produits de base. Le présent document porte essentiellement sur la dépendance à l'égard des produits de base abordée sous l'angle des exportations, en se fondant sur la définition traditionnelle de ce concept donnée par la CNUCED.

⁸ M. Koren et S. Tenreyro, 2007, « Volatility and development », *The Quarterly Journal of Economics*, 122(1), p. 243 à 287.

⁹ Voir F. Van der Ploeg et S. Poelhekke, 2009, « Volatility and the natural resource curse », *Oxford Economic Papers*, 61(4), p. 727 à 760.

¹⁰ En plus d'avoir une incidence sur l'investissement, les variations du revenu national résultant d'un choc peuvent aussi avoir des effets sur la consommation, les prix, les variables de l'emploi (par exemple, le chômage et l'emploi informel), la pauvreté, les inégalités et de nombreuses autres variables liées à la protection sociale. Ces effets peuvent être considérés comme résultant directement d'un choc tel qu'une variation des prix des produits de base pour les pays tributaires de ces produits.

8. Un cercle vicieux pourrait apparaître car la volatilité de la croissance du produit intérieur brut causée par la dépendance à l'égard des produits de base renforce la concentration et la dépendance. Dans certains cas, la diminution du revenu national résultant d'un choc pourrait conduire à l'instabilité sociopolitique si le Gouvernement ne parvient plus à fournir à sa population des services de base, ou s'il met en œuvre les politiques d'ajustement nécessaires pour faire face aux difficultés économiques. Il deviendrait alors plus difficile d'attirer l'investissement, particulièrement en dehors du secteur des ressources naturelles. De plus, si la productivité totale des facteurs bénéficie de l'apprentissage par la pratique, celui-ci pâtit de la réduction de l'activité économique causée par la baisse des cours des produits de base et du ralentissement de la croissance à long terme. D'où un ralentissement de la croissance de la productivité qui amoindrit les perspectives de diversification et de développement.

9. Un degré élevé de concentration peut entraîner une distorsion persistante des prix relatifs des biens marchands et non marchands causée par la surévaluation du taux de change réel, phénomène connu sous le nom de « syndrome hollandais ». Ceci peut expliquer pourquoi une forte concentration peut entraver la croissance et le développement¹¹. En cas de flambée prolongée des cours des produits de base, le taux de change effectif réel d'un pays fortement exportateur de ces produits peut devenir surévalué en raison de la hausse des revenus tirés des exportations et – dans le cas des pays plus étroitement intégrés aux marchés financiers internationaux – des entrées de capitaux procycliques. La cause peut en être une appréciation du taux de change nominal, une hausse de l'inflation ou une combinaison des deux, entraînant une réduction du prix relatif des biens et services marchands. Cette distorsion persistante réduit la compétitivité du secteur non lié aux ressources et son attractivité aux yeux des investisseurs, ce qui amoindrit la capacité de diversification et de développement. Une étude empirique récente a montré que les exportations de ressources naturelles avaient un fort effet préjudiciable sur les autres exportations et un faible effet bénéfique sur les importations, conformément à l'hypothèse du syndrome hollandais¹².

10. Une autre explication de l'effet négatif que la dépendance à l'égard des produits de base et la concentration exercent sur le développement réside dans les incidences que la manne des ressources naturelles peut avoir sur les institutions des pays concernés. De nombreuses études¹³ ont décrit et analysé les différentes formes que peuvent prendre ces effets négatifs, notamment la recherche de rente et la corruption, la mise en œuvre de politiques non viables dictées par des groupes de pression, l'instabilité politique et la détérioration de l'état de droit. Au vu du rôle que jouent les institutions dans le développement¹⁴, les faiblesses institutionnelles associées à la dépendance à l'égard des produits de base peuvent en partie expliquer les problèmes de développement que rencontrent les pays concernés.

¹¹ Pour une étude, voir F. Van der Ploeg, 2011, Natural resources: Curse or blessing? *Journal of Economic Literature*, 49(2), p. 366 à 420.

¹² T. Harding et A. J. Venables, 2016, The implications of natural resource exports for non-resource trade, *IMF [Fonds monétaire international] Economic Review*, 64(2), p. 268 à 302.

¹³ Exemples de revue de cette littérature : J. A. Frankel, 2010, The natural resource curse: A survey, National Bureau of Economic Research, Working Paper 15836, et Van der Ploeg, 2011.

¹⁴ Voir D. Acemoglu, S. Johnson, J. Robinson et Y. Thaicharoen, 2003, « Institutional causes, macroeconomic symptoms: Volatility, crises and growth », *Journal of Monetary Economics*, 50(1), p. 49 à 123.

11. En outre, les types de produits dans lesquels les pays se diversifient jouent un rôle important dans le développement, car la production et l'exportation de produits de valeur et de qualité supérieures et à productivité plus élevée sont étroitement associées au développement¹⁵. La croissance et le développement s'accroissent lorsque les ressources précédemment affectées à des secteurs à faible productivité tels que l'agriculture de subsistance et les services informels sont dirigées vers des secteurs à productivité plus élevée qui produisent des biens et des services de meilleure qualité (transformation structurelle¹⁶).

12. L'analyse qui précède montre que la diversification de l'économie et des exportations est importante pour le développement, surtout si cette diversification réduit la vulnérabilité à l'égard de secteurs et de produits instables tels que les produits de base. Dans la prochaine section sont présentés les degrés de volatilité des prix constatés pour chaque produit de base et par groupe de produits, qui mettent en évidence les secteurs dans lesquels des mesures de diversification de l'économie et des exportations sont les plus nécessaires.

B. Volatilité des prix des produits de base et des groupes de produits

13. La figure 1 présente, pour 54 produits de base, la volatilité réelle des prix ajustés selon l'indice de valeur unitaire des produits finis de la Banque mondiale. Les produits de base ont été classifiés en quatre groupes : les denrées alimentaires, boissons tropicales et huiles végétales (28 produits), les minéraux, minerais et métaux (11 produits), les matières premières d'origine agricole (12 produits) et les ressources énergétiques (3 produits).

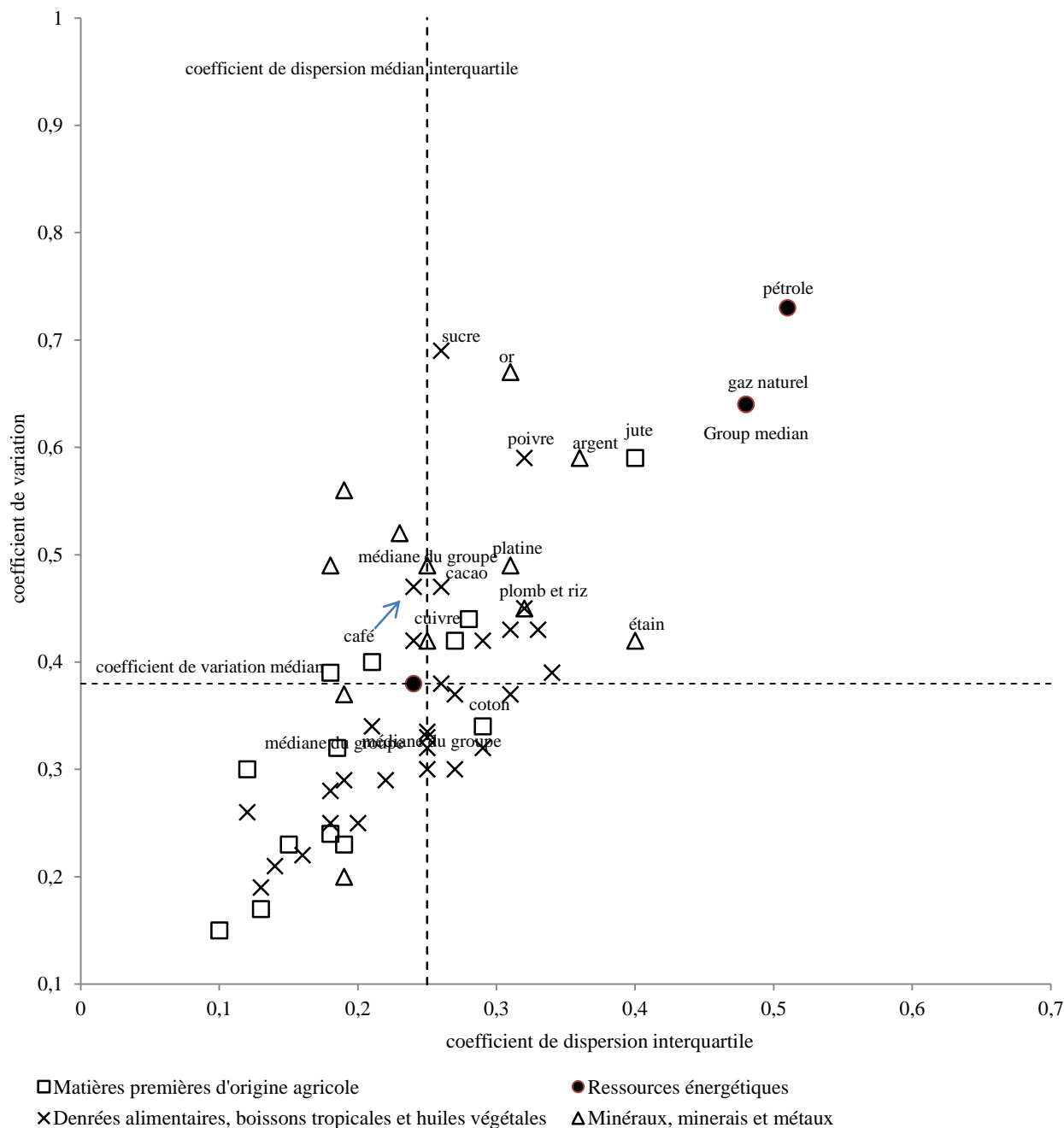
14. Pour tenir compte de l'hétérogénéité des différents indicateurs de la volatilité, deux outils ont été utilisés dans la figure 1 : le coefficient de variation et le coefficient de dispersion interquartile, qui ont été calculés pour chacun des 58 produits sur la période 1960-2016. Dans chaque cas, la médiane du groupe est également indiquée¹⁷ pour faciliter la comparaison entre les groupes de produits. Au cours des cinquante-six dernières années, les prix réels des produits de base ont connu de nombreuses variations, et cette volatilité a été hétérogène à la fois entre les groupes et dans chacun d'entre eux.

¹⁵ Voir R. Hausmann, J. Hwang et D. Rodrik, 2007, « What you export matters », *Journal of Economic Growth*, 12(1), p. 1 à 25.

¹⁶ La transformation structurelle peut être schématiquement définie comme le transfert de main-d'œuvre des activités primaires à faible productivité vers des secteurs à forte productivité. Voir B. Herrendorf, R. Rogerson et A. Valentinyi, 2014, « Growth and structural transformation », P. Aghion et S. Durlauf, *Handbook of Economic Growth*, 2A, p. 855 à 941 (North-Holland, Oxford) et CNUCED, 2014, *Rapport 2014 sur les pays les moins avancés – Croissance et transformation structurelle : un programme de développement pour l'après-2015* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.14.II.D.7).

¹⁷ Étant donné que la médiane d'un groupe et le coefficient d'un produit de base individuel peuvent se chevaucher dans la figure 1 (c'est le cas pour le gaz naturel), les étiquettes des médianes ont été placées à gauche du point correspondant plutôt qu'au-dessus, comme pour les produits individuels.

Figure 1
Volatilité des cours des produits de base par groupe, données ajustées selon les indices de valeur unitaire des produits finis, 1960-2016



Sources : UNCTADstat et Banque mondiale.

15. Les produits du groupe des ressources énergétiques présentent les plus fortes volatilités médianes, en premier lieu le pétrole brut, suivi de près par le gaz naturel. La volatilité des cours du charbon est largement inférieure. La forte volatilité du pétrole et du gaz naturel, conjuguée au grand nombre de pays tributaires des ressources énergétiques (voir la section suivante), illustre la nécessité d'encourager tout particulièrement les efforts de diversification de ces pays.

16. Le groupe des minéraux arrive en seconde position pour ce qui est de la volatilité médiane, principalement en raison des trois métaux précieux qui y figurent (l'or, le platine et l'argent) et qui font partie des produits de base dont les cours sont les plus volatils. Par conséquent, les pays qui dépendent des exportations de métaux précieux, notamment l'or¹⁸, sont particulièrement touchés par l'instabilité des prix. Dans ce groupe, l'étain et le plomb sont les autres produits dont les prix ont connu une volatilité réelle supérieure ou égale à la médiane de l'ensemble des produits.

17. Le groupe des denrées alimentaires se classe au troisième rang. Dans ce groupe, certains produits sont particulièrement sujets à l'instabilité des cours, notamment le poivre, le sucre et le riz, mais c'est également le cas de sous-groupes tels que les huiles végétales – en particulier l'huile de coco à haute teneur en acide laurique et l'huile de palmiste –, et de deux produits du groupe des boissons tropicales, le cacao et le café. Si ces données illustrent l'importance de la diversification pour les pays qui dépendent de ces produits, elles soulignent également les risques liés à la sécurité alimentaire auxquels font face les pays grands consommateurs de denrées de base aux prix volatils, par exemple le riz.

18. Si le groupe des matières premières d'origine agricole a la volatilité la plus faible, il existe cependant une dispersion significative entre les produits qui le composent. Le jute présente la plus grande volatilité des prix, davantage que la laine, le coton et le caoutchouc. Le coton, qui revêt une importance particulière pour les exportations de plusieurs pays¹⁹, est l'un des produits de base dont les cours sont les plus instables. Dans ces pays, la mise en œuvre de politiques favorisant la création de valeur ajoutée pour progresser dans la chaîne de valeur vers l'exportation de tissus et de produits textiles pourrait être un moyen de réduire les risques liés à la volatilité des cours.

19. En résumé, le caractère hétérogène de la volatilité des prix dans l'ensemble des groupes de produits qui ressort de la figure 1 montre que les pays tributaires des produits de base ne sont pas tous touchés de la même manière par ce phénomène. Bien que les enjeux de diversification et de création de valeur ajoutée concernent l'ensemble de ces pays, ils revêtent une importance particulière pour les économies spécialisées dans la production et l'exportation des produits dont les prix sont les plus volatils, notamment le pétrole, l'or, le riz, le cacao, le café et le coton.

III. Nature de la dépendance à l'égard des produits de base

20. L'hypothèse selon laquelle la concentration sur la production et l'exportation d'un nombre restreint de produits a un effet négatif sur le développement d'un pays, en particulier lorsqu'il s'agit de produits aux prix aussi instables que les matières premières, a été examinée à la section précédente. La présente section expose, à partir de données ventilées sur les exportations de 191 pays enregistrées en 2016, une série de faits stylisés relatifs à la concentration des exportations sur les produits de base et à la dépendance à l'égard de ces produits.

21. Deux constatations empiriques sont en particulier examinées, à raison d'une par sous-section. En premier lieu, les pays tributaires de produits de base et de groupes de produits ont été recensés en se fondant sur leurs exportations principales. En second lieu, un lien statistique a été établi entre le degré de concentration globale des exportations et les facteurs suivants : le groupe de pays auquel appartient le pays concerné en fonction de son revenu (pays développés, pays les moins avancés et autres pays en développement ou pays en transition) et le type de ressources exportées (par exemple, des ressources énergétiques).

¹⁸ Par exemple, l'or est le principal produit d'exportation de neuf pays, pour lesquels il représente plus d'un tiers de la valeur totale des exportations ; ce taux dépasse les 50 % au Guyana et au Suriname et atteint 75 % au Burkina Faso et au Mali.

¹⁹ Des pays les moins avancés tels que le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et la République centrafricaine.

A. Classification des pays tributaires des exportations de produits de base

22. Le degré de dépendance de 191 pays à l'égard de l'exportation de produits de base a été évalué à partir de données, qui proviennent d'UNCTADStat, sur leurs exportations de produits définis selon le code à trois chiffres de la Classification type pour le commerce international (Rev.3). Les données portent sur 39 pays développés, 17 pays en transition et 135 pays en développement, dont 46 appartiennent à la catégorie des pays moins avancés²⁰.

23. La part des exportations est sensible à l'évolution des prix des produits de base et varie considérablement pour les pays tributaires de ces produits, selon que les prix sont bas ou élevés pendant la période considérée. Les pays ont été classés dans la catégorie des pays tributaires des produits de base lorsque la part d'un produit dans leurs exportations²¹ vers tous leurs partenaires commerciaux enregistrées entre 2013 et 2016 représentait au moins 60 % du total de leurs exportations de marchandises. On a ainsi recensé 104 pays dans cette catégorie, 5 d'entre eux étant des pays développés, 9 des pays en transition et 90 des pays en développement. Parmi ces derniers, 38 faisaient partie des pays les moins avancés. Les autres pays, considérés comme ne dépendant pas des produits de base, comprenaient 34 pays développés, 8 pays en transition et 45 pays en développement, dont 8 étaient des pays les moins avancés.

24. Les exportations de chaque pays tributaire des produits de base (c'est-à-dire les pays dont les exportations de produits de base représentent au moins 60 % des exportations de marchandises) ont ensuite été classées en fonction du rôle prépondérant que jouaient les groupes de produits de base établis par la CNUCED²² : matières premières d'origine agricole, denrées alimentaires, boissons tropicales et huiles et graisses d'origine végétale (denrées alimentaires) ; minéraux, minerais et métaux (minéraux) ; ressources énergétiques. Les pays pour lesquels un groupe de produits de base représentait au moins 33 % des exportations totales de marchandises pendant la période à l'examen étaient considérés comme tributaires de ce groupe de produits²³.

25. Les résultats de la classification par groupe de produits exportés sont présentés dans la figure 2 et dans le tableau 1. On a constaté que, dans 8 pays, les exportations de produits de base représentaient plus de 60 % du total, sans qu'aucun groupe de produits n'atteigne à lui seul 33 % des exportations. Ces pays ont été considérés comme étant tributaires de plusieurs produits de base.

²⁰ On ne disposait pas de données pour le Soudan du Sud. La liste complète des pays les moins avancés est disponible à l'adresse suivante :

<http://unctad.org/en/pages/ALDC/Least%20Developed%20Countries/UN-list-of-Least-Developed-Countries.aspx> (consulté le 7 février 2018).

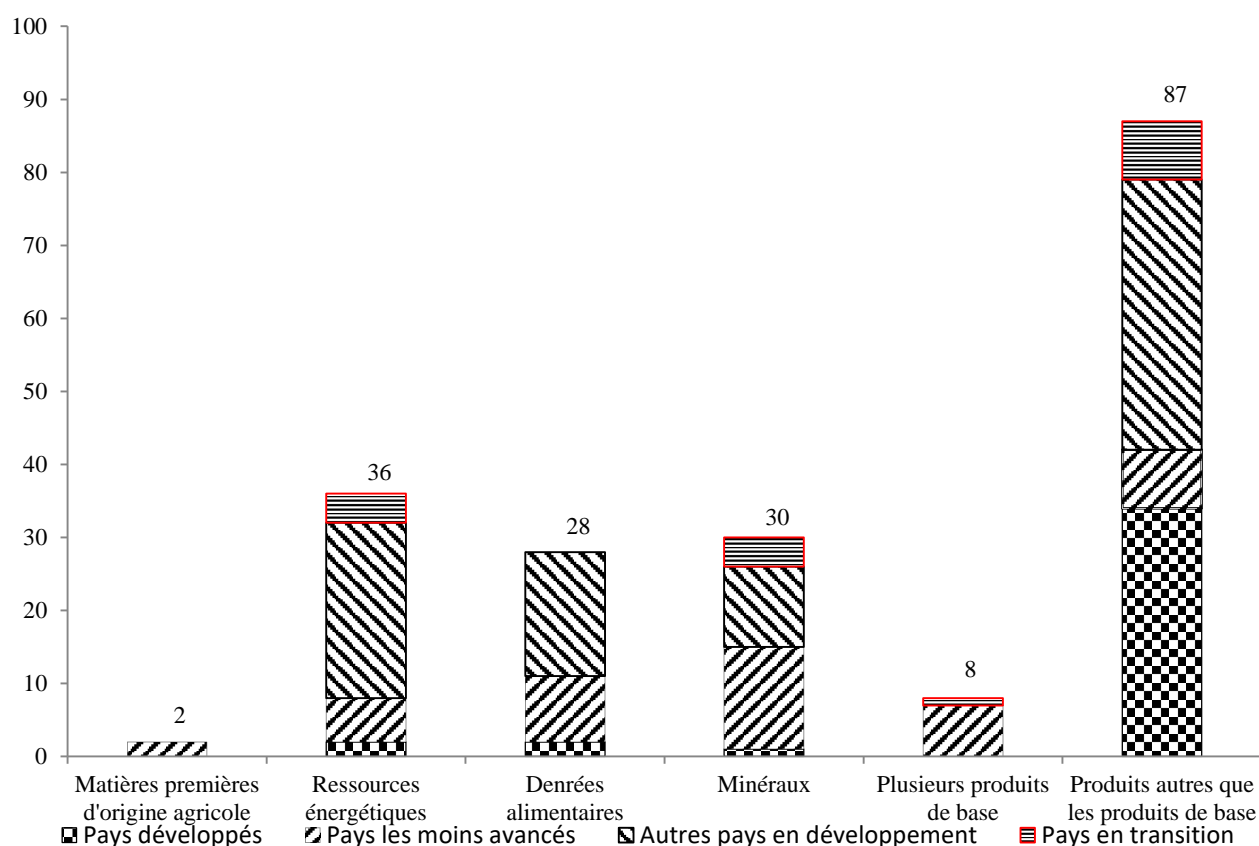
²¹ Les données ventilées disponibles sur les échanges commerciaux posent problème car plusieurs produits enregistrés comme des exportations peuvent être des réexportations s'ils ne sont pas produits par le pays concerné. Un exemple parmi de nombreux autres est la Suisse, que les données présentent comme un grand exportateur d'or, bien qu'elle ne possède aucune mine d'or.

²² Voir CNUCED, 2016, *State of Commodity Dependence 2016* (publication des Nations Unies, Numéro de vente E.17.II.D.9, New York et Genève).

²³ Dans 7 pays, plus de 33 % des exportations étaient concentrées sur deux groupes de produits. Ces pays ont été considérés comme tributaires du groupe le plus important.

Figure 2

Nombre de pays tributaires des produits de base en fonction du groupe de produits et du groupe de pays, 2013-2016



26. La présentation des informations par groupe de pays établi en fonction du revenu reproduite dans la figure 2 permet d'obtenir plus de détails sur l'interaction entre le niveau de développement et le type de produits de base dont sont tributaires les pays.

Tableau 1

Nombre de pays tributaires en fonction des groupes de produits de base et des groupes de pays, 2013-2016

Groupe de pays	Matières premières d'origine agricole	Ressources énergétiques	Denrées alimentaires	Minéraux	Plusieurs produits de base	Produits autres que les produits de base
Pays développés	0	2	2	1	0	34
Pays les moins avancés	2	6	9	14	7	8
Autres pays en développement	0	24	17	11	0	37
Pays en transition	0	4	0	4	1	8

27. La figure 1 et le tableau 1 semblent établir un lien entre la dépendance à l'égard des produits de base et le développement, lequel est expliqué à la section I. Alors que seuls 5 des 39 pays développés de l'échantillon (12,8 %) sont tributaires d'un produit de base, plus de la moitié des pays en transition et les deux tiers des pays en développement sont dans ce cas. Cette proportion est encore plus élevée dans le groupe des pays les moins avancés, où elle atteint 82 %.

28. Le tableau 2, établi à partir de données d'UNCTADstat portant sur 2016, montre que sur les 36 pays pour lesquels l'exportation de ressources énergétiques représente plus d'un tiers du total des exportations de marchandises, 6 font partie des pays les moins avancés.

29. Le pétrole brut est le premier produit d'exportation de 24 pays, suivi du gaz naturel dans 6 pays. Il représente plus de deux tiers des exportations totales dans 8 pays et plus de la moitié dans 17 pays, d'où leur importante vulnérabilité face à la volatilité des prix d'un produit unique. Dans le tableau figurent aussi des pays qui ne sont pas des producteurs importants de ressources énergétiques mais qui raffinent et exportent des produits énergétiques (Grèce) ou stockent et réexportent des produits pétroliers (Sainte-Lucie). La Grèce et la Norvège sont les seuls pays développés figurant dans le tableau 2²⁴.

Tableau 2
Pays tributaires des exportations de ressources énergétiques, 2016

Pays ou territoire	Type de produit de base					Total des produits de base	Produits autres que les produits de base	Produit principal	Part (pourcentage)
	Denrées alimentaires, boissons tropicales et huiles végétales	Matières premières d'origine agricole	Minéraux, minerais et métaux	Ressources énergétiques					
Angola	0,2	0,0	2,3	97,4	100,0	0,0	Pétrole brut	95,9	
Algérie	1,1	0,0	0,3	95,3	96,7	3,3	Pétrole brut	37,8	
Iraq	0,2	0,1	4,6	94,8	99,8	0,2	Pétrole brut	94,0	
Brunéi									
Darussalam	0,4	0,1	0,5	91,2	92,3	7,7	Gaz naturel	52,5	
Nigéria	4,3	1,3	2,0	89,2	96,9	3,1	Pétrole brut	74,5	
Qatar	0,0	0,0	2,6	87,9	90,6	9,4	Gaz naturel	31,7	
Guinée équatoriale	0,1	5,9	0,1	86,6	92,7	7,3	Pétrole brut	68,0	
Koweït	0,6	0,4	0,7	85,2	86,8	13,2	Pétrole brut	62,2	
Turkménistan	0,7	4,9	1,0	84,9	91,5	8,5	Gaz naturel	74,0	
Azerbaïdjan	5,7	0,4	5,2	79,8	91,1	8,9	Pétrole brut	69,1	
Gabon	1,2	8,0	5,4	79,4	94,0	6,0	Pétrole brut	77,2	
Timor-Leste	13,3	0,4	0,8	79,4	93,9	6,1	Pétrole brut	54,9	
Venezuela (République bolivarienne du)	2,7	0,1	3,8	76,9	83,6	16,4	Pétrole brut	61,6	
Tchad	1,8	8,1	12,5	75,6	98,1	1,9	Pétrole brut	74,5	
Libye	0,6	0,2	17,2	72,8	90,9	9,1	Pétrole brut	53,9	
Congo	0,4	3,0	12,2	71,4	86,9	13,1	Pétrole brut	67,3	
Iran (République islamique d')	5,1	0,4	5,1	71,2	81,7	18,3	Pétrole brut	63,1	
Arabie saoudite	2,1	0,1	2,4	70,4	75,0	25,0	Pétrole brut	60,9	
Oman	5,8	0,1	5,2	69,3	80,3	19,7	Pétrole brut	52,2	
Soudan	6,9	1,4	26,8	62,9	98,1	1,9	Pétrole brut	61,6	
Kazakhstan	5,7	0,3	15,6	60,8	82,4	17,6	Pétrole brut	52,7	
Fédération de Russie	7,0	3,1	10,1	56,1	76,3	23,7	Pétrole brut	30,7	
Norvège	13,5	0,9	6,6	55,1	76,1	23,9	Pétrole brut	26,5	

²⁴ La Grèce figure dans le tableau 2 car entre 2013 et 2016, les produits énergétiques représentaient 35,3 % de ses exportations, bien que ce chiffre ait chuté à 28,1 % en 2016 du fait de la baisse des prix.

Pays ou territoire	Type de produit de base				Total des produits de base	Produits autres que les produits de base	Produit principal	Part (pourcentage)
	Denrées alimentaires, boissons tropicales et huiles végétales	Matières premières d'origine agricole	Minéraux, minerais et métaux	Ressources énergétiques				
Sainte-Lucie	15,6	0,2	4,4	53,1	73,4	26,6	Huiles de pétrole	53,0
Trinité-et-Tobago	3,2	0,1	2,6	49,7	55,6	44,4	Gaz naturel	24,8
Cameroun	21,3	18,0	6,4	47,8	93,5	6,5	Pétrole brut	40,2
Colombie	17,4	4,7	6,6	47,5	76,2	23,8	Pétrole brut	26,0
Aruba (Pays-Bas)	23,1	0,1	15,1	44,1	82,5	17,5	Huiles de pétrole	39,9
République populaire démocratique de Corée	9,6	1,0	11,8	44,1	66,5	33,5	Charbon	42,7
Bahreïn	4,0	0,1	22,9	42,4	69,4	30,6	Huiles de pétrole	29,4
Yémen	22,2	0,7	30,6	39,3	92,9	7,1	Or	28,9
Équateur	51,4	6,0	2,6	32,7	92,8	7,2	Pétrole brut	30,1
Bolivie (État plurinational de)	20,5	0,7	40,1	32,6	93,9	6,1	Gaz naturel	28,3
Émirats arabes unis	5,3	0,3	27,0	31,9	64,5	35,5	Pétrole brut	19,1
Myanmar	37,3	2,5	6,1	28,5	74,5	25,5	Gaz naturel	27,5
Grèce	23,2	2,0	8,9	28,1	62,1	37,9	Huiles de pétrole	26,7

Note : Les pays sont classés par ordre de dépendance à l'égard des ressources énergétiques (voir la colonne 5, Ressources énergétiques).

30. Il ressort des données concernant les trente pays exportateurs de minéraux, de minerais et de métaux que 14 d'entre eux sont des pays les moins avancés qui sont situés en Afrique. Le seul pays développé du groupe est l'Australie, qui est un exportateur majeur de minerais et de concentrés de fer. L'or est le produit le plus exporté, avec 11 pays exportateurs, suivi du cuivre et de ses concentrés, avec 7 pays exportateurs, parmi lesquels le Chili, la République démocratique du Congo et le Pérou. Les minerais et concentrés de fer sont prépondérants dans les exportations de trois pays, tandis que l'aluminium est le principal produit de base exporté pour deux pays, les minerais et concentrés d'aluminium l'étant pour deux autres. Les diamants sont le premier produit d'exportation de la Namibie et du Botswana.

31. Outre les pays en développement tributaires des exportations de minéraux dont l'or est la principale exportation, les autres exportateurs de premier plan de métaux précieux sont la Guinée (or, 29,2 % des exportations), le Pérou (or, 17,8 % des exportations), l'Afrique du Sud (or, argent, platine et groupe du platine, 13,2 % des exportations) et le Zimbabwe (or, 17,9 % des exportations). L'argent, le platine et les métaux du groupe du platine représentent 5,8 % des exportations de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, et l'or 20 %. Ces éléments sont importants, car il ressort de la section II que les prix des métaux précieux sont, avec ceux du pétrole et du gaz, parmi les plus instables.

32. Dans 28 pays, l'exportation de denrées alimentaires, de boissons tropicales et de graisses et huiles végétales représente plus d'un tiers des exportations de marchandises. Neuf font partie des pays les moins avancés. Les exportations principales de ces pays sont très diverses ; le poisson (cinq pays) et les fruits (trois pays) sont les seuls produits à être

exportés par plus de deux pays. Dans le cas des cinq pays exportateurs de poisson, qui sont tous de petits États insulaires en développement, on constate que, pour ceux qui exportent du poisson frais ou congelé (Kiribati, les Maldives, les États fédérés de Micronésie et Palaos), au moins les trois quarts de leurs exportations de marchandises en 2016 étaient concentrées sur ce type de produit, tandis que la moitié des exportations des Seychelles étaient concentrées sur les préparations à base de poisson. Dans de nombreux pays tributaires de l'exportation de denrées alimentaires, la structure des exportations était plus diversifiée que dans ceux dépendant des ressources énergétiques et minérales.

33. Certains de ces pays sont d'importants exportateurs de produits alimentaires de base dont les prix sont particulièrement instables. Le sucre est la principale exportation du Belize (38,3 %) et de Cuba (21,7 %), et représente plus de 10 % des exportations du Swaziland et de Maurice. Dans le cas du Brésil, plus grand producteur mondial de sucre, cette part est de 5,8 %. Au Guyana, le riz, autre produit de base aux prix volatils, représente 10,1 % de l'ensemble des exportations. Le cacao est le premier produit d'exportation de Sao Tomé-et-Principe (61,5 % du total des exportations) et de la Côte d'Ivoire (38,2 %). Cette denrée représente également une part importante des exportations du Ghana (18,4 %), du Cameroun (13,2 %) et du Libéria (11,3 %). Le café apparaît comme la principale exportation de l'Éthiopie (19,3 %) et de l'Ouganda (16,1 %), mais constitue plus de 10 % des exportations du Burundi (19,5 %), du Honduras (14,7 %), du Timor-Leste (12,6 %) et du Rwanda (11,2 %).

34. Deux pays dépendent de l'exportation de matières premières d'origine agricole : la République centrafricaine et les Îles Salomon. Tous deux exportent du bois, le premier exportant également du coton.

35. Dans le cas de huit pays tributaires des produits de base, dont sept font partie des pays les moins avancés, les exportations sont relativement diversifiées entre les groupes de produits, et aucun ne représente un tiers du total des exportations. Il n'y a que trois pays pour lesquels la part du produit principal dépasse 20 %.

36. Enfin, cette analyse des principales exportations des pays tributaires des produits de base permet également de constater que, dans 36 des 38 pays les moins avancés tributaires des produits de base, un produit de base (code à trois chiffres) représente plus de 15 % du total des exportations, et que dans 28 pays les moins avancés, la part de ce produit dans le total des exportations est supérieure au quart. Il s'ensuit que, dans de nombreux pays les moins avancés, la dépendance à l'égard des produits de base va de pair avec une forte concentration des exportations.

B. Dépendance à l'égard des produits de base, concentration des exportations et résultats économiques

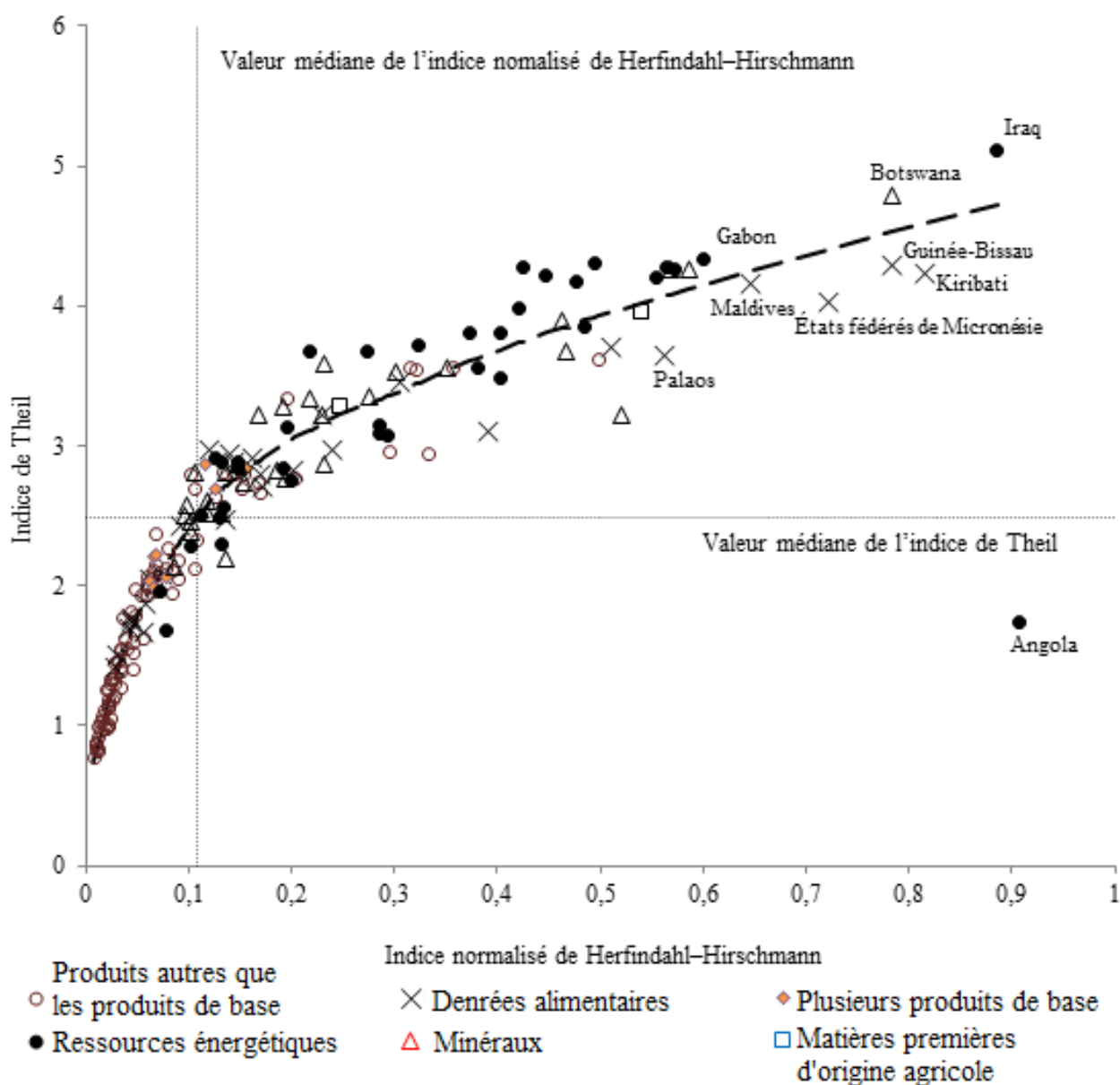
37. Différents indicateurs ont servi en économie²⁵ à évaluer le degré de concentration des exportations. Deux des indicateurs synthétiques les plus utilisés pour mesurer le degré de concentration pendant une période donnée sont l'indice normalisé de Herfindahl-Hirschmann et l'indice de Theil. Le premier additionne le carré de la part de chaque type de produit dans le total des exportations et est normalisé pour donner des valeurs comprises entre 0 et 1, les valeurs proches de 0 indiquant une faible concentration et celles proches de 1 une forte concentration. Contrairement à l'indice normalisé de Herfindahl-Hirschmann, l'indice de Theil mesure la concentration des exportations grâce à la moyenne pondérée du rapport entre chaque produit d'exportation et la valeur moyenne des exportations totales. Sa valeur n'est pas nécessairement comprise entre 0 et 1. Les deux indices mesurent donc la concentration des exportations dans un pays de manières différentes et complémentaires²⁶.

²⁵ Voir O. Cadot, C. Carrère et V. Strauss-Kahn, 2013, *Trade diversification, income and growth: What do we know?*, *Journal of Economic Surveys*, 27(4):790 à 812.

²⁶ On trouvera une analyse technique des avantages, inconvénients et caractéristiques de ces indices de concentration et d'autres dans N. Palan, 2010, *Measurement of specialization: The choice of indices*,

38. Les indices de Herfindahl–Hirschmann et de Theil ont été calculés pour les 191 pays, sur l'année 2016, en utilisant le même ensemble de données que ci-dessus. Les résultats sont reproduits à la figure 3, où un diagramme de dispersion illustre les indices de concentration pour tous les pays, classés selon le type de produit de base, chacun étant représenté par un symbole différent. La courbe en pointillés, obtenue par ajustement, représente la relation non linéaire entre les deux indices de concentration²⁷, tandis que les lignes verticale et horizontale correspondent à la médiane de l'échantillon de chacun des indices. La relation non linéaire entre les deux indices devient plus marquée à mesure que le degré de concentration augmente. Certains pays, tels que l'Angola, affichent un degré de concentration élevé selon l'un des indices, mais pas selon l'autre, ce qui confirme l'intérêt d'utiliser deux indices complémentaires de la concentration des exportations.

Figure 3
Indices de concentration des exportations, 2016



Working Paper 62, Research Centre International Economics (Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft, FIW).

²⁷ La relation a été calculée par régression locale entre l'indice normalisé de Herfindahl–Hirschmann et l'indice de Theil en utilisant la moitié des données pour l'étalonnage.

39. La figure 3 montre que les pays peuvent être classés en deux groupes selon que leurs indices de concentration sont tous les deux inférieurs à la médiane (les pays se trouvant dans le quadrant inférieur gauche de la figure) ou qu'au moins l'un des indices est supérieur ou égal à la médiane (les pays se situant dans l'un des trois autres quadrants).

40. Les points suivants sont mis en lumière par la figure 3 : Premièrement, la concentration globale des exportations semble fortement corrélée à la dépendance à l'égard des produits de base. Sur les 90 pays où la concentration est moindre (ceux du quadrant inférieur gauche), 69 (76,7 %) ne sont pas tributaires des produits de base, tandis que 83 des 101 pays dont les exportations sont plus concentrées (82,2 %) le sont.

41. Deuxièmement, une forte corrélation semble exister entre le niveau de développement d'un pays et le degré de concentration des exportations, comme indiqué précédemment. Trente-quatre des 39 pays développés (87,2 %) de l'échantillon sont parmi les pays dont les exportations sont les moins concentrées, tandis que 40 des 46 pays les moins avancés (87 %) font partie des pays dont les exportations sont les plus concentrées.

42. Troisièmement, la dépendance à l'égard de certains types de produits de base semble aller de pair avec une plus forte concentration des exportations. Trente-trois des 36 pays (91,7 %) classés comme tributaires des ressources énergétiques, ainsi que 27 des 30 pays (90 %) classés comme tributaires des ressources minérales, font partie des pays dont les exportations sont les plus concentrées. Les exportations des pays dépendants à l'égard des denrées alimentaires semblent au contraire moins concentrées que celles des pays tributaires des ressources énergétiques, à l'exception de certains pays les moins avancés tels que la Guinée-Bissau et Kiribati, et des petits États insulaires en développement tels que les États fédérés de Micronésie. De plus, les pays qui dépendent de plusieurs produits de base ont généralement un faible taux de concentration, qui est comparable à celui de nombreux pays n'exportant pas de produits de base (voir le paragraphe 25).

43. Un test statistique a été effectué pour analyser plus avant la relation entre le degré de concentration, le niveau de développement et le type de produit de base dont dépend un pays, telle qu'elle est suggérée par la figure 3. Les principaux résultats, qui sont valables tant pour l'indice normalisé de Herfindahl-Hirschmann que pour l'indice de Theil, sont les suivants :

a) Le niveau de développement du pays (représenté par le groupe de pays établi en fonction du revenu) et le type de produit qui prédomine dans les exportations sont tous deux fortement corrélés au degré de concentration ;

b) Les exportations des pays tributaires des produits de base sont en moyenne plus concentrées que celles des pays n'exportant pas ces produits, indépendamment du niveau de revenu ;

c) Le type de produit dont un pays est tributaire influe sur la concentration des exportations. Les exportations des pays tributaires de ressources énergétiques sont plus concentrées que celles des pays tributaires des denrées alimentaires²⁸ ;

d) La concentration est plus forte dans les pays les plus pauvres que dans les pays les plus riches. En outre, les pays les moins avancés ont les taux de concentration les plus élevés, suivis des autres pays en développement et des pays en transition.

44. Ces faits stylisés permettent d'envisager un certain nombre de mesures qui pourraient aider les pays tributaires des produits de base à réduire la concentration de leurs exportations, et ainsi à accroître leur développement socioéconomique. Ces mesures seront examinées à la section suivante.

²⁸ Seule la comparaison entre les pays tributaires de ressources énergétiques et ceux tributaires de denrées alimentaires s'est révélée significative.

IV. Politiques propres à favoriser la diversification de l'économie et des exportations, ainsi que la création de valeur ajoutée

45. Les politiques destinées à atténuer la dépendance à l'égard des produits de base et la concentration des exportations doivent prendre en considération les particularités de chaque pays, notamment le type de produit et les obstacles majeurs qui entravent la diversification de l'économie. Ainsi, la stratégie de diversification retenue dans un pays tributaire des exportations de produits énergétiques tels que le pétrole pourrait être différente de la stratégie applicable dans un pays qui dépend d'un produit agricole tel que le coton. Tandis que le premier souhaitera peut-être se concentrer sur les moyens de nouer des liens entre un secteur pétrolier isolé et le reste de l'économie, le second pourrait voir dans la valorisation de la fibre de coton la stratégie la plus adaptée, l'idée étant alors de produire des tissus et des vêtements en coton destinés à la consommation.

46. Les politiques à mettre en œuvre peuvent néanmoins être classées dans deux grandes catégories :

- a) Les politiques horizontales, qui visent à créer, à l'échelle de l'ensemble de l'économie, les conditions nécessaires à la diversification et à la création de valeur ajoutée ;
- b) Les politiques ciblées, qui misent sur des secteurs d'activité ou des produits particuliers pour promouvoir ces mêmes objectifs.

A. Politiques horizontales

47. Il est admis que la diversification passe par l'accumulation de capital humain et physique, notamment par la mise en place d'infrastructures, par l'accroissement des capacités scientifiques et technologiques, ainsi que par le renforcement des institutions et de la gouvernance. Il est généralement recommandé aux pays tributaires des produits de base d'utiliser les revenus tirés de l'exportation de ressources naturelles pour accroître leurs capacités dans ces domaines. Par conséquent, les investissements dans l'éducation, la santé, les infrastructures et la sécurité, le renforcement de l'état de droit et des droits des investisseurs et des consommateurs, la promotion de la transparence et de l'efficacité des pouvoirs publics, ainsi que la facilitation des affaires, peuvent contribuer à l'augmentation de la productivité, à la diversification et à la création de valeur ajoutée à l'échelle de l'économie.

48. La stabilité macroéconomique est nécessaire à la diversification. Elle exige la mise en place de politiques macroéconomiques, notamment de politiques budgétaire et monétaire qui, idéalement, ont pour effet d'atténuer les fluctuations de variables macroéconomiques telles que le produit intérieur brut, l'inflation, les taux de change, entre autres, ou tout du moins n'alimentent pas l'instabilité. Dans un premier temps, le pays doit réduire la volatilité des recettes et dépenses publiques. La tâche est ardue compte tenu de la modicité des recettes publiques de nombreux pays tributaires des produits de base²⁹, des obligations importantes qui pèsent sur les pouvoirs publics en matière de fourniture de biens et de services, du caractère fluctuant des recettes tirées du commerce de produits de base dont les prix sont instables, ainsi que de la volatilité du revenu national qui en résulte. Par conséquent, il est essentiel que la politique budgétaire menée pendant les phases haussières du cycle des produits de base soit judicieuse pour ménager une marge de manœuvre budgétaire en prévision des phases baissières du cycle.

49. Parmi les mesures susceptibles de contribuer à la stabilisation des recettes ou des dépenses publiques, il convient de citer le recours à des budgets pluriannuels, pratique adoptée dans de nombreux pays, où elle a fait ses preuves en matière d'exécution

²⁹ Cette situation est notamment imputable à l'étroitesse de la base d'imposition, au manque de capacités institutionnelles de recouvrement de l'impôt, à des considérations liées à l'économie politique et aux flux financiers illicites.

budgétaire³⁰. Il importe en outre, le cas échéant, d'administrer judicieusement les fonds souverains dans un souci de stabilisation des recettes et d'équité intergénérationnelle. Le Fonds Pula (Botswana) et le Fonds de stabilisation sociale et économique (Chili) sont des exemples à suivre. L'instauration de différents types de règles budgétaires contraignantes, relatives notamment à l'équilibre budgétaire, aux dépenses et à la dette, pourrait constituer un autre moyen d'améliorer la gestion budgétaire³¹. En effet, il a été démontré qu'en Amérique latine, la mise en place de règles budgétaires avait un effet stabilisateur sur les politiques budgétaires³². De plus, il pourrait être judicieux, dans la mesure du possible, de mettre à profit les fonds publics aux fins de l'accumulation de capital en stimulant les investissements privés dans les infrastructures, par exemple au moyen de partenariats public-privé.

50. Dans les pays tributaires des produits de base où elle est un instrument efficace d'élaboration des politiques, la politique monétaire peut également grandement favoriser la diversification de l'économie et des exportations, et la création de valeur ajoutée. À cette fin, elle serait articulée autour des quatre objectifs suivants :

a) Atteindre un taux d'inflation faible et stable. L'idée est de réduire l'incertitude quant à l'évolution des prix et de faciliter ainsi la planification d'investissements susceptibles de stimuler la diversification et la création de valeur ajoutée. Des pays dotés d'un régime de change flottant tels que le Chili, la Colombie et le Pérou ont enregistré, à l'aide de politiques budgétaires durables, des taux d'inflation à la fois faibles et stables ;

b) Stabiliser l'activité économique en cas de choc. Les investissements privés, en particulier les investissements dans des secteurs à forte productivité dont l'échéance est souvent plus longue ou les coûts irrécupérables plus élevés, tirent parti d'une plus grande stabilité du revenu national et d'autres agrégats macroéconomiques. Cette stabilité peut être particulièrement importante lorsque la politique budgétaire ne peut pas jouer un rôle anticyclique, comme c'est le cas dans de nombreux pays tributaires des produits de base, en particulier dans les pays les moins avancés ;

c) Réduire la volatilité des taux de change. La volatilité des taux de change rend plus aléatoire la rentabilité escomptée des entreprises en raison de phénomènes tels que les effets de bilan (par exemple, lorsque la dette est libellée dans des monnaies autres que la monnaie nationale) et accroît l'instabilité des prix futurs des intrants et extrants, notamment des coûts de financement, du capital et des biens et services intermédiaires importés. Pour les pays tributaires des produits de base, y compris les pays à revenu intermédiaire tels que ceux d'Amérique latine, l'intégration aux marchés internationaux des capitaux amplifie les fluctuations des taux de change liées aux variations des prix des produits de base. Il en devient donc plus coûteux de réduire la volatilité des taux de change. Pour cette raison, lors de la dernière flambée des prix des produits de base, plusieurs pays ont mis en place des mesures destinées à restreindre certains types d'entrées de capitaux, en particulier les apports à court terme, par exemple au moyen de la fiscalité. C'était le cas du Brésil³³. Des pays tels que le Pérou sont parvenus à réduire la volatilité des taux de change grâce notamment à des interventions directes sur le marché, à des instruments financiers dérivés, à des mesures macroprudentielles et à des méthodes de gestion des attentes ;

d) Contribuer à la stabilité du secteur financier au moyen de politiques macroprudentielles, en particulier dans les pays bien intégrés aux marchés internationaux des capitaux. Le Brésil a par exemple prélevé une taxe sur les transactions financières et

³⁰ Voir R. Vlaicu, M. Verhoeven, F. Grigoli et Z. Mills, 2014, « Multi-year budgets and fiscal performance : Panel data evidence », *Journal of Public Economics*, 111(C) : 79 à 95.

³¹ Voir V. Lledó, S. Yoon, X. Fang, S. Mbaye et Y. Kim, mars 2017, « Fiscal rules at a glance », Fonds monétaire international.

³² E. Alberola, I. Kataryniuk, A. Melguizo et R. Orozco, 2017, « Fiscal policy and the cycle in Latin America : The role of financing conditions and fiscal rules », Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, document de travail n° 336.

³³ Voir K. Habermeier, A. Kokenyne et C. Baba, août 2011, « The effectiveness of capital controls and prudential policies in managing large inflows », IMF Staff Discussion Note SDN/11/14.

instauré des réserves obligatoires non rémunérées pour limiter les entrées de capitaux à court terme.

51. Dans la pratique, il est difficile d'harmoniser ces différents volets de la politique monétaire. Par conséquent, les pratiques modernes des banques centrales des pays en développement, en particulier des pays dont la monnaie est tributaire des produits de base, varient en fonction des circonstances propres à chaque pays, de sorte que les objectifs explicites et implicites sont différents, de même que l'ordre de priorité dans lequel ceux-ci sont poursuivis. Ainsi, la flexibilité offerte par la politique budgétaire, l'ampleur du choc et le type de choc, ainsi que les facteurs sociopolitiques, sont autant de variables importantes à prendre en compte pour déterminer quel type de politique monétaire sera effectivement appliqué.

52. La politique monétaire ne peut servir d'outil de stabilisation qu'à condition d'être suffisamment indépendante, ce qui suppose que l'économie ne soit pas sous la domination totale de la politique budgétaire et que le pays s'efforce d'instaurer un régime de change de facto qui soit suffisamment flexible. Si ces conditions ne sont pas remplies, la politique budgétaire devient le seul instrument de stabilisation, auquel cas il est encore plus important qu'elle soit durable pour stabiliser l'activité économique et jeter les bases de la diversification et du développement.

53. Un troisième type de politique horizontale consiste à limiter autant que possible la surévaluation des taux de change. Une telle approche requiert une action concertée n'impliquant pas seulement les banques centrales, mais aussi et surtout les autorités budgétaires. L'accumulation de réserves pouvant être coûteuse³⁴, elle ne doit être qu'un moyen parmi d'autres de lutter directement contre les causes de la surévaluation. En parallèle, les pouvoirs publics peuvent également constituer des fonds souverains en devises et adopter des mesures de gestion des mouvements de capitaux, par exemple des taxes et des dépôts obligatoires. Il importe que les pouvoirs publics mettent en balance les effets escomptés de la surévaluation sur la diversification, la croissance et le développement avec les coûts prévus des mesures mises en place pour la combattre.

B. Politiques ciblées

54. L'élaboration et la mise en œuvre adéquates de politiques publiques qui s'attaquent à des dysfonctionnements précis du marché peuvent également favoriser la diversification. L'examen³⁵ des arguments théoriques en faveur des politiques ciblées, également appelées « politiques industrielles », et de l'application pratique qui en a été faite de par le monde révèle à quel point il est délicat de mettre en œuvre ces mesures tout en conciliant les risques et les avantages. Pour y parvenir, il faut, d'une part, éviter le piège des politiques sectorielles et discrétionnaires qui se soldent souvent par un échec imputable à la recherche d'avantages personnels et à la corruption ; laisser tomber les « perdants » malgré les coûts sociopolitiques ; bien recenser les secteurs d'activité qui sont à l'origine d'importantes retombées à l'échelle du pays. Il faut, d'autre part, disposer des moyens nécessaires pour cibler les problèmes existants et les régler d'une manière qui contribue à améliorer la qualité de vie, surtout dans les pays dotés de capacités institutionnelles limitées. Il est important de noter que les politiques ciblées peuvent renforcer l'ensemble complexe des capacités dont dispose un pays, compte tenu de sa structure de production actuelle³⁶.

55. Les politiques ciblées jouent deux rôles majeurs. Le premier consiste à lutter contre les problèmes de coordination, qui surviennent lorsque la capacité d'un secteur d'activité à croître ou à créer de la valeur ajoutée est entravée par des obstacles, en amont ou en aval de

³⁴ Ces coûts comprennent le coût quasi budgétaire de l'acquisition de réserves, son coût d'opportunité et les risques d'atteinte à leur crédibilité courus par les banques centrales dans la poursuite des objectifs mentionnés plus haut.

³⁵ A. Harrison et A. Rodríguez-Clare, 2010, « Trade, foreign investment, and industrial policy for developing countries », in D. Rodrik et M. Rosenzweig, eds, *Handbooks in Economics: Development Economics*, 5: 4039-4214 (North-Holland, Oxford).

³⁶ R. Hausmann et C.A. Hidalgo, 2011, « The network structure of economic output », *Journal of Economic Growth*, 16(4) : 309-342.

la chaîne de valeur, tels que l'indisponibilité ou la mauvaise qualité des intrants nécessaires, mais aussi par des problèmes liés aux acheteurs potentiels, notamment leur situation géographique et leur poids sur le marché, ainsi que par des contraintes horizontales comme le nombre et le poids des concurrents (économies d'agglomération et d'échelle).

56. Les problèmes de coordination peuvent être réglés par différents moyens, par exemple en favorisant l'investissement étranger direct dans certains maillons de la chaîne de valeur, en renforçant les associations professionnelles axées sur la compétitivité sectorielle et en améliorant la qualité des produits, l'objectif étant de faciliter l'acquisition de technologies ou l'innovation pour remédier à des problèmes spécifiques. De manière générale, de telles mesures exigent de coopérer étroitement avec les acteurs du secteur privé, y compris avec les associations professionnelles, les coopératives et d'autres entités susceptibles de contribuer à repérer les dysfonctionnements du marché qui entravent la croissance du secteur et la diversification.

57. Ainsi, le Conseil malaisien de l'huile de palme a institué un prix annuel décerné aux concepteurs de produits innovants bénéfiques au secteur, notamment de nouvelles machines conçues spécialement pour accroître la productivité en tenant compte des conditions locales. Parmi les nombreux résultats positifs de cette initiative, il convient de citer l'apparition de diverses machines telles que des coupe-palmiers mécanisés³⁷. D'autres machines agricoles spécialement adaptées aux conditions locales ont également été mises au point, avec pour corollaire l'augmentation de la productivité du secteur malaisien de l'huile de palme et la création de liens en amont avec le secteur de la fabrication d'équipements, ce qui constitue une forme de diversification.

58. Un autre moyen de pallier les difficultés de coordination consiste à se concentrer, pour régler un problème sectoriel particulier, sur la fourniture de biens et services d'intérêt public, par exemple en mettant en place des projets d'infrastructure, des mesures d'appui par secteur d'activité ou des zones industrielles travaillant pour l'exportation.

59. Le second grand intérêt des politiques ciblées est d'offrir des solutions aux difficultés inhérentes à l'évaluation de la rentabilité d'une activité. Avant d'entrer sur un nouveau marché, les investisseurs potentiels ne savent pas à quel point une nouvelle activité sera rentable et ne peuvent le déterminer que moyennant des coûts initiaux irrécupérables³⁸. Or une fois que cette nouvelle activité s'avère rentable, elle attire de nouveaux entrepreneurs et la concurrence s'intensifie, ce qui peut se traduire par une baisse des profits. Par conséquent, trop peu d'investisseurs se lancent sur le marché ex ante. Pour remédier au problème, les pouvoirs publics peuvent par exemple mettre en place un organisme de promotion des exportations, des services de vulgarisation agricole et d'autres mesures propres à réduire l'asymétrie de l'information.

60. Tant les organismes de promotion des exportations que les services de vulgarisation agricole peuvent accroître l'accès des producteurs potentiels aux marchés et fournir de précieuses informations de nature à favoriser la diversification. Les organismes de promotion des exportations pourraient se révéler particulièrement utiles aux fins de différencier les produits agro-industriels en fonction des besoins de certains marchés étrangers, par exemple en ce qui concerne les goûts et le conditionnement. En outre, les services de vulgarisation agricole englobent souvent le suivi et la diffusion des prix du marché pour des produits ou des intrants agricoles tels que les engrais, et facilitent de surcroît l'adoption de nouvelles technologies. Ainsi, au Chili, les pouvoirs publics proposent, pour différents marchés publics à travers le pays, un service quotidien et gratuit de cotation des prix grâce auquel les agriculteurs peuvent rapidement déterminer le cours du jour de divers produits agricoles, y compris des fruits et des légumes³⁹. En Argentine,

³⁷ Voir <http://www.mpob.gov.my/en/technologies-for-commercialization/achievements-et-http://palmoilis.mpob.gov.my/tot/index.php/select-year/55-new-technologies-2017/new-technology-transfer/887-tt-no-613-battery-powered-oil-palm-harvesting-tool> (pages consultées le 9 février 2018).

³⁸ Voir R. Hausmann et D. Rodrik, 2003, « Economic development as self-discovery », *Journal of Development Economics*, 72(2) : 603 à 633.

³⁹ Le Bureau des études et politiques agricoles (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias), qui relève du Ministère chilien de l'agriculture, fournit ces cotations de prix. Voir <http://www.odepa.cl/precios> (page consultée le 9 février 2018).

divers services de vulgarisation agricole destinés aux agriculteurs visent à promouvoir de meilleures pratiques et ont joué par le passé un rôle important dans l'adoption de techniques telles que la culture sans labour⁴⁰.

61. Les politiques de concurrence peuvent également être un puissant outil au service de la diversification et de la création de valeur ajoutée⁴¹. En particulier, l'abus de position dominante en amont ou en aval de la chaîne de valeur pourrait entraîner une certaine distorsion des prix susceptible d'entraver la diversification et la création de valeur ajoutée en aval en décourageant la réalisation, dans les pays tributaires des produits de base, d'investissements privés dans d'autres secteurs. Le cas de figure se présente par exemple lorsque le pouvoir de certaines entreprises sur le marché provoque une hausse du prix d'intrants importants tels que le capital, les biens intermédiaires ou les services logistiques, ou une baisse des prix proposés aux producteurs qui ne vendent pas au consommateur final. Parmi les récents exemples d'application de politiques de concurrence conçues pour lutter contre de tels problèmes, on peut citer l'amende de 37 millions de reals infligée en juillet 2017 par la Commission sud-africaine de la concurrence à deux entreprises de l'industrie chimique pour entente sur les prix et répartition de marchés⁴². On peut également mentionner les solutions structurelles et comportementales appliquées en 2010 pour mettre un terme aux pratiques anticoncurrentielles constatées sur le marché des engrais azotés⁴³.

62. Les politiques ciblées en faveur de la diversification et de la création de valeur ajoutée peuvent ne pas être axées sur les mêmes domaines d'action dans les pays tributaires de l'exportation de ressources énergétiques et minérales que dans ceux qui dépendent de l'exportation de denrées alimentaires ou de matières premières d'origine agricole. Dans le cas des denrées alimentaires, des boissons tropicales et des huiles végétales, ainsi que de nombreux types de matières premières d'origine agricole, les politiques ciblées peuvent, en particulier, faciliter la progression dans la chaîne de valeur en favorisant des activités plus proches des activités existantes dans l'aire de produit (intégration verticale). D'où la nécessité de consacrer des ressources substantielles à l'évaluation des secteurs et produits concernés, notamment pour en définir les caractéristiques, recenser les débouchés, repérer les goulets d'étranglement et autres obstacles à la progression dans la chaîne de valeur ou à la création de valeur ajoutée par l'amélioration de la qualité des produits ou leur différenciation, et mettre en place des mesures complémentaires adaptées pour remédier à des problèmes tels que ceux mentionnés plus haut.

63. Sachant que la valorisation de produits de base tels que le café et le cacao consiste généralement à les différencier par la mise en place de contrôles rigoureux de la qualité, l'utilisation de méthodes de traçabilité des intrants, la promotion de pratiques viables et le contrôle de la chaîne de valeur jusqu'au consommateur final, la coopération des secteurs public et privé aux fins du renforcement de chacun de ces éléments est souvent importante, comme l'illustre le cas de la Colombie. Les travaux de la Fédération nationale des producteurs de café de Colombie, menés avec le soutien du Gouvernement colombien, se sont traduits par l'amélioration de la qualité des produits et la création progressive de valeur ajoutée, par exemple grâce à l'exportation de café lyophilisé, vendu directement aux consommateurs dans nombre de pays par l'intermédiaire de la chaîne de café Juan Valdez⁴⁴.

⁴⁰ Créé en 1956, l'Institut national argentin de technologie agricole (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) propose divers services aux agriculteurs. Voir www.inta.gob.ar (page consultée le 9 février 2018).

⁴¹ Bien qu'elles soient souvent considérées comme des politiques horizontales, les politiques de concurrence peuvent aussi être vues comme des politiques ciblées propres à lutter contre les problèmes de coordination dans la mesure où elles sont mises en œuvre au niveau sectoriel dans des pays en développement qui manquent de ressources (notamment de fonctionnaires), et où la surveillance et l'atténuation du pouvoir sur le marché doivent de facto constituer une priorité.

⁴² Voir <http://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2017/01/TWO-CHEMICAL-COMPANIES-FINED-R37M-FOR-CARTEL-CONDUCT.pdf> (page consultée le 9 février 2018).

⁴³ S. Grimbeek, G. Giya et O. Mahlalela, 2017, « The impact on competition in the fertiliser industry after the Sasol divestiture of blending facilities in 2010 », Competition Commission of South Africa, document de travail n° 1.

⁴⁴ Voir <https://www.federaciondecafeteros.org> (page consultée le 9 février 2018).

64. La production d'énergie et l'extraction de ressources minérales sont des activités à forte intensité de capital souvent isolées du reste de l'économie et généralement menées dans des régions reculées. Dès lors, les liens en amont et en aval avec les activités industrielles à plus forte valeur ajoutée, en particulier celles dont la volatilité est faible, peuvent être moins forts que dans les secteurs de production de denrées alimentaires et de matières premières d'origine agricole. Par conséquent, dans les pays tributaires des exportations d'énergie ou de ressources minérales, de minerais et de métaux, les politiques ciblées peuvent être particulièrement utiles lorsqu'elles sont centrées sur la croissance de secteurs de services à forte valeur ajoutée tels que les services de prospection, les services de restauration et les services juridiques. Pour ce faire, un pays a besoin de ressources humaines adaptées. Ce constat met en évidence le rôle des pouvoirs publics dans la planification et la coordination des activités avec les acteurs nationaux et étrangers. Ainsi, l'acquisition des compétences nécessaires pour répondre aux besoins spécifiques de certains secteurs peut exiger de coopérer avec des établissements de formation nationaux et internationaux à des fins de renforcement des capacités.
