



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
25 octobre 2015
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
Réunion d'experts pluriannuelle sur le renforcement
d'un environnement économique favorable à tous les niveaux
à l'appui d'un développement équitable et durable
Troisième session

Genève, 14 et 15 décembre 2015

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Concevoir des approches permettant de stimuler
la diversification économique et de promouvoir
une production à valeur ajoutée, y compris à travers
l'investissement, en vue d'offrir des perspectives
économiques égales à tous, en particulier
aux femmes et aux jeunes**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La transformation et la diversification sectorielles, l'accumulation de capital et l'intégration sociale sont autant de moteurs du développement. Elles ne sont pas le résultat spontané du simple jeu des forces du marché, mais dépendent de la participation des acteurs économiques et sociaux, notamment de l'État développementiste. La présente note d'information revient sur la redistribution sectorielle de la valeur ajoutée et de l'emploi qui s'est opérée, au gré de progrès et de revers, au cours des quarante dernières années, elle analyse les tendances récentes en matière de politiques industrielles et expose certaines des principales difficultés rencontrées dans la formulation et la mise en œuvre de mesures propices à un développement durable et équitable.



Introduction

1. La Réunion d'experts pluriannuelle sur le renforcement d'un environnement économique favorable à tous les niveaux à l'appui d'un développement équitable et durable consacre sa troisième session à une analyse approfondie des enjeux de développement pour l'après-2015, passant en revue les méthodes de transformation structurelle susceptibles d'accroître et de diversifier les capacités productives d'un pays, d'aider à réorienter les ressources vers les activités à plus forte productivité, de promouvoir la modernisation technologique et d'améliorer les chances de créer des emplois plus décents. Conjugée aux facteurs de développement plus quantitatifs que sont notamment des taux élevés de formation de capital et l'accroissement des exportations, la diversification économique se révèle essentielle non seulement pour participer de manière fructueuse à l'économie mondiale, mais aussi pour stimuler la demande intérieure dans les secteurs en expansion.

2. De manière générale, on estime qu'un pays a réussi sa transformation structurelle lorsque sa population quitte les campagnes pour les villes et que sa main-d'œuvre urbaine ne cesse de se tourner vers des activités à plus forte productivité. Les emplois agricoles se font moins nombreux à mesure que la mécanisation gagne; dans le même temps, l'augmentation de la production et l'accroissement de la productivité se renforcent mutuellement et aident le secteur manufacturier à absorber une main-d'œuvre en plein essor; puis, une fois les niveaux de revenu devenus plus élevés, les emplois industriels commencent à se raréfier. Les complémentarités entre les secteurs secondaire et tertiaire garantissent une hausse constante de l'emploi et de la production dans les secteurs des transports, de l'énergie, des services financiers et de la fourniture de biens publics.

3. Cette transformation de l'économie s'effectue selon un processus qui dépend de la localisation géographique, des ressources disponibles, de la taille du marché et du contexte institutionnel, certaines combinaisons de ces éléments étant plus propices que d'autres à un changement structurel et à une hausse des revenus. Les pays dynamiques se caractérisent souvent par un taux d'épargne élevé, une contribution importante de la production manufacturière au produit intérieur brut (PIB) et une forte proportion de bénéfices dans les activités de fabrication. Ces caractéristiques synergiques montrent qu'il importe d'établir un lien solide entre profits et investissements pour ouvrir la voie à un développement durable.

4. Il sera probablement difficile d'y parvenir dans une économie repliée sur elle-même. Pour les pays les plus pauvres, l'intensification du commerce et l'élargissement de l'accès aux marchés extérieurs offrent la possibilité d'écouler des excédents, d'utiliser des terres sous-exploitées et des travailleurs sous-employés pour produire des biens primaires à forte intensité de main-d'œuvre destinés à l'exportation, de réduire les problèmes de balance des paiements et de tirer des gains dynamiques de la spécialisation et des économies d'échelle. Même s'il peut procurer des avantages non négligeables, en particulier dans les premières étapes du développement, le commerce n'est pas la solution à tous les maux, comme la CNUCED et d'autres l'ont souligné. Des mesures complémentaires doivent être prises afin que les pays ne soient pas enfermés dans un modèle de production qui, même s'il exploite efficacement leurs ressources, peut ne pas produire les gains de productivité plus dynamiques qui alimenteraient une croissance de rattrapage. Ces mesures dépendent d'une série de facteurs macroéconomiques, structurels et technologiques, qui doivent être réunis pour qu'un lien solide s'établisse entre investissements et exportations et qu'une structure économique plus diversifiée puisse apparaître.

5. Une dynamique investissements-exportations compatible avec une croissance et un développement durables a peu de chances de se créer automatiquement, même en

présence du secteur d'exportation de produits de base et du secteur manufacturier à forte intensité de main-d'œuvre qui assurent à de nombreux pays en développement leurs plus grands avantages sur le plan des ressources et des coûts. Lorsqu'il s'agit de mettre en place des modes de développement plus équitable et plus durable, le volume du commerce n'est pas le seul paramètre qui importe. Il apparaît que la plupart des pays ont diversifié leurs structures de production et de commerce à mesure qu'ils ont progressé dans l'échelle des revenus et que cette diversification s'est amenuisée lorsque, parvenus à un niveau élevé de développement, ils ont davantage axé leur économie sur les services¹. Cette forme de diversification semble étroitement liée à l'amélioration des conditions de travail et de la résistance de l'économie aux chocs extérieurs.

6. L'expérience montre qu'il ne suffit pas de laisser jouer librement les forces du marché pour créer entre les bénéfices, les investissements et les exportations des liens synergiques qui favorisent une croissance et un développement durables. De plus, la conduite des politiques devient beaucoup plus délicate lorsque le processus de production se met à reposer davantage sur les connaissances et les effets d'échelle, car les moyens technologiques et organisationnels indispensables pour être compétitif au niveau international coûtent de plus en plus cher et sont de plus en plus difficiles à maîtriser, et le climat d'investissement est de plus en plus exigeant. Il convient donc d'analyser avec attention le rôle des acteurs économiques et sociaux, notamment de l'État développementiste, afin de comprendre comment associer et superviser au mieux les processus de diversification économique et d'intégration sociale. Cette étape sera déterminante pour atteindre les objectifs de développement durable.

7. Au cours des dernières décennies, les processus de transformation ont connu des succès partiels et inégaux. Les réussites ont été notables dans quelques pays et régions, mais les échecs ont aussi été cuisants, certains pays se mettant à prendre du retard, d'autres souffrant d'une désindustrialisation précoce. Le développement du travail informel est une constante qui a été souvent observée, même dans les pays ayant connu de fortes poussées de croissance².

8. La troisième session de la Réunion d'experts pluriannuelle est l'occasion de débattre des raisons de ces résultats disparates et de reconsidérer la manière dont les stratégies de développement doivent être adaptées au contexte actuel. Le chapitre I de la présente note donne un aperçu de quelques-unes des grandes tendances en matière de diversification économique dans les pays en développement; le chapitre II traite du regain d'intérêt pour les politiques industrielles; et le chapitre III analyse certains des enjeux à venir.

I. Les tendances dans la distribution sectorielle de la valeur ajoutée et de l'emploi

9. Les tendances récentes (1970-2013) et actuelles dans la distribution sectorielle de la valeur ajoutée dans les pays en développement, les pays en transition et les pays développés sont présentées dans le tableau ci-après. Bien que les catégories soient très agrégées, l'analyse des données permet de dégager quelques grandes tendances. Par exemple, la part de l'agriculture dans le PIB a diminué sur le long terme. Elle a

¹ J. M. Imbs et R. Wacziarg, 2003, Stages of diversification, *American Economic Review*, 93(1) : 63–86.

² Organisation internationale du Travail, 2013, *The Informal Economy and Decent Work : A Policy Resource Guide Supporting Transitions to Formality* (Genève); D. Rodrik, 2015, Premature deindustrialization, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 20935; et CNUCED, 2015a, *Rapport sur le commerce et le développement, 2015 : Mettre l'architecture financière internationale au service du développement* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

surtout baissé dans les pays en développement (passant de 25 % en 1970 à moins de 10 % en 2013) et, dans une moindre mesure, dans les pays en transition (passant de 17 % environ en 1970 à moins de 6 % en 2013). Dans les pays développés, la chute déjà amorcée au cours des décennies précédentes s'est poursuivie. Il s'agit d'un fait stylisé courant dans le processus de développement, l'agriculture cédant sa place de principale activité économique à l'industrie, qui est elle-même ensuite supplantée par les services.

10. L'importance relative des secteurs industriels (activités extractives, activités de fabrication, production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau, et construction) a évolué de manière différente dans les pays développés, les pays en développement et les pays en transition. Entre 1970 et 2013, la part des secteurs industriels dans le PIB n'a cessé de diminuer dans les pays développés (passant de 36 % à 23 %). Il s'agit ici aussi d'un fait normalement observé dans les économies parvenues à maturité. La baisse a également été très sensible dans les pays en transition, entre 1990 et 2000. Dans ce cas, cependant, elle résultait de l'échec d'une précédente stratégie de développement et était donc davantage le signe d'une désindustrialisation précoce (la baisse étant entièrement imputable au secteur manufacturier) que la conséquence naturelle d'une industrialisation menée à bonne fin. Dans les pays en développement, la tendance a été plus contrastée. Les secteurs industriels ont perdu de leur importance entre 1980 et 2000 (les tendances négatives en Afrique et en Amérique latine l'emportant sur les tendances positives en Asie de l'Est et en Asie du Sud-Est), avant de repartir à la hausse après 2000. Bien des différences sectorielles s'expliquaient par des politiques divergentes selon les pays ou, dans un même pays, selon les périodes.

11. Les services (les trois dernières catégories sectorielles du tableau) ont été la principale source de valeur ajoutée dans chacun des trois groupes de pays en 2013, à hauteur de 52,3 % dans les pays en développement, de 58,2 % dans les pays en transition et de 75 % dans les pays développés. Ce secteur a également été celui dont la part dans le PIB avait le plus augmenté. Très hétérogène, il rassemble à la fois des sous-secteurs à la productivité très élevée et à la productivité très faible. Il importe donc d'examiner comment ces différentes composantes ont évolué afin de mieux évaluer l'impact de l'expansion du secteur des services sur la croissance et le développement. Il convient aussi d'analyser les relations d'un certain nombre de services modernes (services de transport, services liés aux technologies de l'information et de la communication, services financiers et services aux entreprises) avec d'autres activités économiques telles que les activités agricoles, manufacturières et extractives. Certains sous-secteurs de services, nouveaux et dynamiques, sont susceptibles d'offrir un potentiel de croissance, de commerce et d'emploi. Par exemple, les services de logistique et de distribution peuvent être extrêmement profitables à l'agriculture (y compris l'agro-industrie et le commerce des denrées alimentaires) et au secteur manufacturier africains, et les services infrastructurels (transports, télécommunications, eau, énergie et services financiers) sont d'une importance capitale pour le développement économique³. Selon une relation de réciprocité, la croissance de ces secteurs de services est fonction du développement d'autres secteurs modernes. L'impact global du secteur des services sur le processus de développement dépend aussi de sa contribution à la création d'emplois et à l'expansion des marchés intérieurs.

³ CNUCED, 2015b, *Le développement économique en Afrique – Rapport 2015 : Libérer le potentiel du commerce des services pour la croissance et le développement* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

Tableau
Distribution sectorielle de la valeur ajoutée par groupe économique, 1970-2013

(En pourcentage)

		1970	1980	1990	2000	2013
Pays en développement	Agriculture, chasse, sylviculture, pêche	24,7	16,4	15,3	10,4	9,4
	Activités extractives, activités de fabrication, production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	27,1	34,4	30,3	30,8	32,0
	Construction	5,3	6,9	5,7	5,6	6,4
	Transports, entreposage et communications	5,9	6,4	6,8	7,8	6,9
	Commerce de gros et de détail, hôtels et restaurants	13,3	12,2	14,2	14,8	14,4
	Autres services	23,7	23,7	27,8	30,5	31,0
	Valeur ajoutée totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pays en transition	Agriculture, chasse, sylviculture, pêche	16,5	11,4	20,3	10,3	5,5
	Activités extractives, activités de fabrication, production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	38,0	38,3	37,0	31,7	29,1
	Construction	7,8	7,9	9,7	6,3	7,1
	Transports, entreposage et communications	4,3	4,6	9,5	9,6	9,0
	Commerce de gros et de détail, hôtels et restaurants	8,2	12,8	6,5	20,1	18,1
	Autres services	25,3	25,1	16,9	22,0	31,2
	Valeur ajoutée totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pays développés	Agriculture, chasse, sylviculture, pêche	4,6	3,5	2,6	1,6	1,5
	Activités extractives, activités de fabrication, production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	29,8	28,4	24,8	21,0	18,5
	Construction	6,4	6,5	6,3	5,5	4,9
	Transports, entreposage et communications	8,4	8,1	7,9	8,4	8,3
	Commerce de gros et de détail, hôtels et restaurants	14,5	14,3	14,3	13,9	13,4
	Autres services	36,1	39,1	44,1	49,6	53,3
	Valeur ajoutée totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Note : La catégorie « Autres services » regroupe les catégories J à P de la Classification internationale type par industrie.

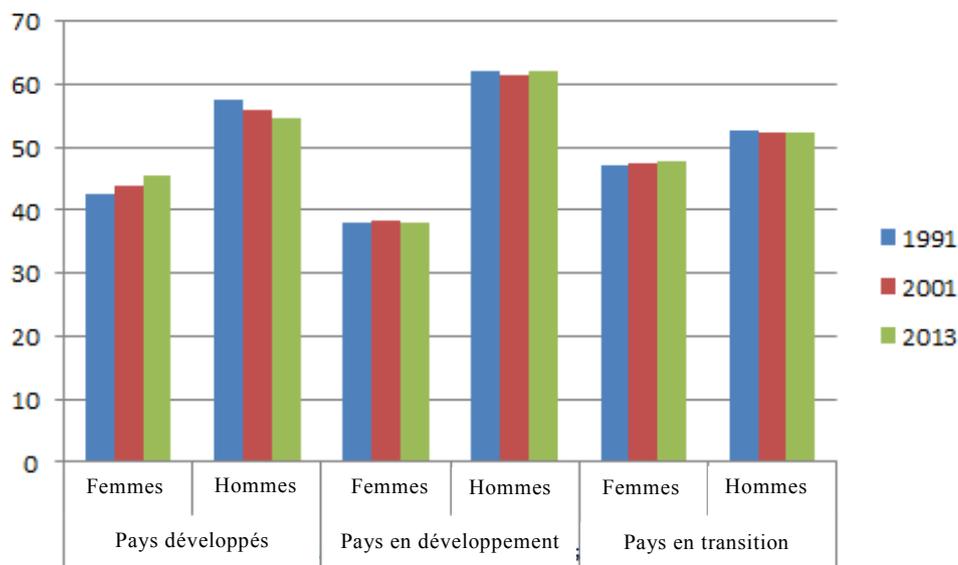
Source : Secrétariat de la CNUCED, à partir des données de comptabilité nationale de la Division de statistique de l'ONU.

12. Si l'on examine les tendances de l'emploi plutôt que celles de la valeur ajoutée, on peut constater que la désindustrialisation s'étend sur plusieurs régions et s'accroît après 1990. Il semble en outre que cette désindustrialisation a lieu très tôt dans les pays en développement, c'est-à-dire alors que leur niveau de revenu est inférieur à celui des pays développés en leur temps, et qu'elle soit très marquée dans les pays les plus pauvres. Ces tendances sont particulièrement visibles en Afrique subsaharienne, qui a commencé à se désindustrialiser dès les premiers « pics » industriels, pourtant

bien peu élevés. Cette forme de désindustrialisation est tellement précoce que l'on a parlé de « désindustrialisation pré-industrielle »⁴.

13. Les données concernant l'emploi peuvent aussi en dire long sur le processus de transformation dans les pays en développement. La figure 1 montre la répartition de l'emploi par sexe dans les pays développés, les pays en développement et les pays en transition. Les femmes sont moins représentées que les hommes dans tous les groupes de pays considérés, mais plus particulièrement dans les pays en développement, où plus de 60 % de la population active occupée est masculine. Le déséquilibre est surtout flagrant en Afrique du Nord, en Asie du Sud et en Asie de l'Ouest, mais tend à se résorber en Amérique latine et dans les Caraïbes. Dans les pays en transition, en revanche, hommes et femmes sont plus équitablement représentés sur le marché de l'emploi.

Figure 1
Répartition de l'emploi par groupe économique et par sexe



Source : Secrétariat de la CNUCED, à partir de la base de données « Indicateurs clés du marché du travail » de l'Organisation internationale du Travail.

14. Les ratios emploi-population des jeunes sont généralement plus faibles que ceux des adultes et ne cessent de baisser dans de nombreuses régions. Entre 2000 et 2013, le taux d'activité des jeunes est passé de 49 % à 46,7 % pour les femmes et de 76,3 % à 74,5 % pour les hommes dans les pays en développement.

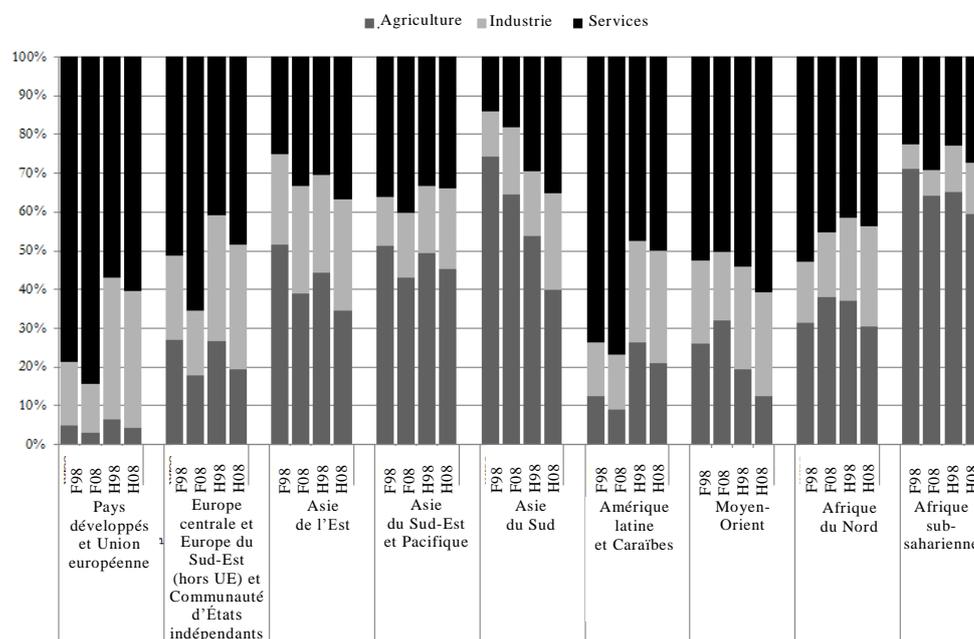
15. La figure 2 montre la distribution sectorielle de l'emploi, par région et par sexe, en 1998 et en 2008. Le secteur des services est de loin le principal employeur, aussi bien pour les hommes que pour les femmes, dans les pays développés et les pays en transition (c'est-à-dire l'Europe centrale et l'Europe du Sud-Est) ainsi qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes. Toutefois, la proportion de femmes employées dans les services est supérieure à celle des hommes et ne cesse d'augmenter dans chacune de ces trois régions. En Asie du Sud-Est, en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne, les hommes et les femmes sont surtout employés dans le secteur agricole; il s'agit dans

⁴ F. Tregenna, 2015, Deindustrialization, structural change and sustainable economic growth, Université des Nations Unies, Background Paper No. 2015-032.

une large mesure de travailleurs indépendants ou contribuant à l'entreprise familiale⁵. Au niveau mondial, le secteur industriel emploie plus d'hommes que de femmes, même si un certain équilibre est observable en Asie de l'Est et en Asie du Sud-Est.

Figure 2

Distribution sectorielle de l'emploi par région et par sexe, 1998 et 2008



Note : Les sigles « F98 » et « F08 » se rapportent respectivement à la proportion de femmes en 1998 et en 2008, et les sigles « H98 » et « H08 », à la proportion d'hommes en 1998 et en 2008.

Source : Secrétariat de la CNUCED, à partir des tableaux A6b et A6c figurant dans Organisation internationale du Travail, 2009, *Tendances mondiales de l'emploi des femmes* (Genève).

16. Tout comme la distribution sectorielle de la valeur ajoutée, l'évolution de l'emploi industriel mérite d'être examinée plus attentivement, car c'est surtout l'industrie qui a permis aux hommes et aux femmes d'accéder aux emplois formels et mieux rémunérés qui contribuent à la croissance et au développement. De plus, comme le secteur des services, pourtant très hétérogène, s'affirme de plus en plus comme la principale source d'emploi dans des pays de tous niveaux de développement, il convient de mieux comprendre comment et dans quelle mesure il peut créer des emplois décents⁶.

II. La politique industrielle dans un environnement en évolution

17. Les pays en développement qui ont réussi leur transformation économique ont généralement bénéficié d'un contexte favorable, caractérisé par une demande mondiale soutenue et/ou une utilisation efficace des moyens d'action à l'appui de l'industrialisation. Le risque de stagnation séculaire pouvant conduire les pays développés à réduire leurs importations d'articles manufacturés pendant de longues

⁵ CNUCED, 2010, *Rapport sur le commerce et le développement, 2010 : Emploi, mondialisation et développement* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

⁶ CNUCED, 2015b.

périodes, les pays en développement auront intérêt à adapter leurs politiques de développement en conséquence s'ils veulent satisfaire aux objectifs d'un programme porteur de transformation pour l'après-2015. Dans ce contexte, la politique industrielle apparaît comme un instrument à ne pas négliger dans les approches multilatérales et les partenariats mondiaux visant à atteindre les objectifs de développement durable.

18. Les pays avancés d'aujourd'hui ont usé de politiques industrielles actives pour soutenir, orienter et coordonner les processus d'accumulation de capital et de transformation structurelle (tout comme les pays en développement qui ont obtenu de bons résultats plus récemment). Cela ne signifie pas que l'État doit être toujours présent ou qu'il doit désigner les vainqueurs, bien qu'il en ait été ainsi dans quasiment tous les pays. Il s'agit plutôt d'une démarche de recherche et de découverte méthodiques, où les pouvoirs publics et les entreprises mettent au jour les défaillances du marché, déterminent les coûts implicites et les perspectives de profit associés à certaines activités et technologies nouvelles, évaluent les externalités pouvant découler de certains projets et utilisent les informations et les compétences acquises pour œuvrer dans le sens d'une économie plus diversifiée et à plus forte valeur ajoutée. Les politiques industrielles efficaces ont souvent cherché à développer les secteurs à forte intensité de capital et de connaissances et technologiquement complexes, favorisé la création de liens stratégiques en amont et en aval et la croissance de la demande globale, et atténué les contraintes de balance des paiements en créant de nouveaux avantages concurrentiels. Les secteurs stratégiques se trouvent le plus souvent dans l'industrie manufacturière. Ces caractéristiques sont toutefois présentes dans bon nombre de pays en développement, en particulier des PMA, mais les secteurs prioritaires ne seront alors probablement pas les mêmes, notamment dans l'agriculture, en raison de son poids économique, de ses liens potentiels avec d'autres secteurs et de son importance pour la balance des paiements et du fait qu'un grand nombre de personnes pauvres vit encore dans les zones rurales⁷.

19. Les stratégies de développement durable visent également, autant que faire se peut, à repousser constamment la frontière technologique par le biais de projets à forte productivité, qui font appel à des technologies et des compétences plus avancées et nécessitent un recours intensif à la recherche et développement. Cela suppose souvent d'investir dans l'enseignement supérieur ou dans des parcs scientifiques, ou de chercher à attirer des expatriés qualifiés dans l'espoir qu'ils assureront des transferts de compétences à la faveur de changements d'emploi ou de la création de petites entreprises. La CNUCED a souligné qu'une stratégie nationale d'innovation pouvait aider à coordonner les différentes activités et politiques, à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public, qui aideront à consolider les connaissances et les capacités d'apprentissage indispensables pour combler le retard technologique⁸.

20. Quel que soit le niveau de développement, le renforcement des secteurs non marchands peut aussi contribuer à garantir une croissance durable et équitable. Ces secteurs recouvrent les infrastructures (routes, ports et aéroports, production et lignes de transport d'électricité, logement, approvisionnement en eau et assainissement), qui peuvent être améliorées à la faveur de vastes programmes de travaux publics, et des activités de moindre productivité tels que la construction, la réparation et les industries de biens de consommation non durables, qui peuvent créer de nombreux emplois et forment les nouveaux venus sur le marché du travail. Dans ces secteurs, il

⁷ CNUCED, 2009, *Rapport sur les pays les moins avancés, 2009 : L'État et la gouvernance du développement* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

⁸ CNUCED, 2007, *Rapport sur les pays les moins avancés, 2007 : Savoir, apprentissage technologique et innovation pour le développement* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

arrive de devoir choisir entre l'accroissement de la productivité et celui de l'emploi. La meilleure façon d'arbitrer ne peut être déterminée qu'au cas par cas.

21. Les politiques industrielles font l'objet d'un regain d'intérêt ces dernières années. De nombreux pays en développement ont adopté des approches nouvelles ou ont adapté des politiques existantes, ayant souvent à développer les liens industriels qui assureraient leur changement structurel et à renforcer leur compétitivité internationale. Si les mesures prises varient d'un pays à un autre, elles consistent généralement en des incitations à investir dans des branches d'activité prioritaires, par exemple, la construction et les exportations automobiles au Brésil, les infrastructures et les secteurs industriels de premier plan en Inde et les pôles industriels prioritaires en Indonésie. Ces mesures destinées à accélérer l'industrialisation ont souvent été appliquées avec la volonté d'égaliser la réussite des pays d'Asie de l'Est en matière de transformation économique. Dans certains cas, cependant, elles ont été adoptées par crainte de prendre du retard et d'entamer une désindustrialisation précoce. Le risque de tomber dans le « piège du revenu intermédiaire », associé à cette crainte, témoigne de la difficulté toujours plus grande pour les pays qui diversifient leur économie de dépasser le stade des activités industrielles à faible productivité. Il a accompagné les mesures prises dans le sillage du consensus de Washington depuis les années 1980 ou les fortes hausses des recettes d'exportation de produits de base observées plus récemment. Des politiques actives du côté de l'offre peuvent aussi chercher à adapter les capacités productives des pays en développement à l'évolution de la demande, en accordant une plus grande importance à la demande intérieure et à la demande régionale (par rapport aux exportations dans les pays développés) et, dans certains pays comme la Chine, en misant davantage sur la consommation privée et publique et moins sur les investissements en capital fixe⁹.

22. De plus, de nombreux pays développés ont fini par reconnaître explicitement que la politique industrielle pouvait jouer un grand rôle dans l'élaboration de technologies propres et dans le maintien d'un secteur manufacturier solide et, par voie de conséquence, contribuer à l'accroissement de la productivité, à l'innovation et à l'emploi¹⁰. Les efforts déployés en vue d'accroître la participation des pays en développement à la production manufacturière mondiale se sont inscrits dans cette logique. Les pays avancés ont toutefois admis, notamment après le déclenchement de la crise financière et de la récession mondiales, que les économies principalement axées sur les activités de services (en particulier, la construction, le commerce de détail et les services financiers) semblaient plus vulnérables aux chocs extérieurs que celles ayant une large assise manufacturière.

23. L'utilisation de la politique industrielle a parfois été jugée indésirable, même lorsque les obstacles à la transformation et à l'industrialisation du pays concerné pouvaient être clairement identifiés. En effet, il n'est pas sûr que les capacités de gestion nécessaires à la mise en œuvre et au respect de l'application des politiques industrielles existent dans certains cadres institutionnels. Quoi qu'il en soit, indépendamment des problèmes de mise en œuvre (qui justifient la fourniture d'une assistance technique et un renforcement des capacités dans de nombreux pays en développement), l'alliance de facteurs incitatifs et contraignants, tels que la possibilité d'évaluer les programmes économiques ou l'obligation d'information des groupes

⁹ CNUCED, 2013, *Rapport sur le commerce et le développement, 2013 : S'adapter à la nouvelle dynamique de l'économie mondiale* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

¹⁰ CNUCED, 2014, *Rapport sur le commerce et le développement, 2014 : Gouvernance mondiale et marge d'action pour le développement* (New York et Genève, publication des Nations Unies); et R. Wade, 2014, The paradox of United States of America industrial policy : The developmental State in disguise, in J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler et R. Kozul-Wright, eds., 2014, *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (Genève, Bureau international du Travail).

cibles vis-à-vis des prestataires de services publics, peut et doit instaurer un cadre de gouvernance permettant de mettre en œuvre et de faire appliquer les mesures choisies dans un contexte de coopération entre les pouvoirs publics et les entreprises¹¹. Ce cadre de gouvernance doit aussi garantir que la politique industrielle s'inscrit dans une stratégie de développement cohérente et interagit avec les autres mesures de politique économique¹².

24. La transformation structurelle nécessite l'appui des acteurs sociaux, mais, dans le même temps, modifie la structure sociale et fait évoluer le poids économique et politique de différentes parties prenantes. Ces aspects sociaux et politiques doivent être pris en considération car ils déterminent la viabilité d'une stratégie de développement. La contribution des petites et moyennes entreprises et des grandes entreprises à la création de valeur ajoutée, d'emplois, de revenus, d'exportations et de relations productives, ainsi que les relations que ces entreprises entretiennent entre elles et avec l'État constituent donc une question essentielle, dont la Réunion d'experts pluriannuelle souhaitera sans doute débattre à sa troisième session.

25. De nouvelles mesures de politique industrielle ont récemment pu être adoptées, les accords commerciaux multilatéraux laissant les décideurs relativement libres d'appliquer les politiques commerciales et industrielles qu'ils jugent les mieux à même d'aboutir à la transformation structurelle et à l'industrialisation et accordant un traitement spécial et différencié aux pays les moins avancés. Parallèlement, l'application de telles mesures a été rendue de plus en plus difficile par certaines dispositions d'accords bilatéraux ou régionaux de commerce et d'investissement et par les normes privées susceptibles d'être imposées par des entreprises qui dominent les chaînes de valeur mondiales ou par de puissantes associations professionnelles¹³.

26. Pour réaliser les nouveaux et ambitieux objectifs de développement, porteurs de transformation, il semble donc nécessaire de renforcer les partenariats mondiaux de manière à rendre les mécanismes multilatéraux plus équitables et propres à préserver, ou mieux, à étendre, la marge d'action des pays en développement¹⁴. L'adoption d'une architecture d'intégration Sud-Sud plus solide pourrait aussi contribuer à la réalisation du programme de développement pour l'après-2015. À sa troisième session, la Réunion d'experts pluriannuelle voudra peut-être aussi envisager d'analyser la contribution de la coopération Sud-Sud.

III. Les enjeux futurs

27. L'atonie économique actuelle des grands pays développés pèse lourdement sur les perspectives de croissance durable dans les pays en développement, qui ne peuvent plus compter sur les marchés développés autant que par le passé pour asseoir leur croissance¹⁵.

28. C'est pourquoi les pays en développement ont aujourd'hui, entre autres grands objectifs, celui de rééquilibrer leurs moteurs de croissance. Certains pays asiatiques prennent des mesures en ce sens, l'expansion des marchés intérieurs permettant d'adopter des stratégies de croissance plus centrées sur le pays et sur la région. Dans

¹¹ R. Devlin et G. Moguillansky, 2013, What's new in the new industrial policy in Latin America?, in J. Stiglitz, J. Lin et J. Esteban, éd., *The Industrial Policy Revolution I* (Houndsmill, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Palgrave MacMillan); et CNUCED, 2006, *Rapport sur le commerce et le développement, 2006 : Partenariat mondial et politiques nationales de développement* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

¹² J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler et R. Kozul-Wright, éd., 2014.

¹³ CNUCED, 2014.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ CNUCED, 2013; et CNUCED, 2015a.

d'autres régions géographiques, en revanche, les pays sont à la traîne. De plus, le recours aux marchés intérieurs est limité par la taille de ces marchés, surtout pour les plus petits pays.

29. De nombreux pays en développement et, plus particulièrement, les pays les moins avancés, doivent aussi faire face au grave problème d'une productivité faible et stagnante. La productivité est particulièrement faible dans le secteur agricole, où elle est freinée par divers facteurs tels que la petite taille des exploitations, le manque d'infrastructures et d'autres difficultés liées aux ressources humaines et à l'accès aux technologies et au crédit. Nonobstant, le secteur manufacturier (par exemple, les usines de montage) et le secteur des services (par exemple, le commerce informel de détail) proposent aussi beaucoup d'emplois peu qualifiés et à faible productivité dans de nombreux pays en développement. Il serait souhaitable d'en tenir compte au moment de déterminer comment la participation aux chaînes de valeur régionales et mondiales peut servir au mieux l'industrialisation, la diversification et l'accroissement de la productivité manufacturière.

30. La participation aux réseaux internationaux de production peut offrir aux industries naissantes de pays en développement à un stade d'industrialisation précoce l'occasion de se lancer dans une production à plus forte valeur ajoutée, ce qui peut contribuer à créer des emplois, à augmenter les revenus et à acquérir les compétences de base et les autres capacités nécessaires à une industrialisation fondée sur des activités manufacturières technologiquement plus complexes.

31. Ces vingt dernières années, la modernisation des infrastructures de transport, des services logistiques et des techniques de commerce international, conjuguée à l'amélioration de l'environnement économique et du contexte de commerce et d'investissement, ont permis à un certain nombre de pays en développement de perfectionner leur appareil productif. Toutefois, progresser sur l'échelle de la valeur ajoutée ne va pas de soi et ne se fait pas sans difficultés. De fait, les pays en développement qui ont peu de capacités productives peuvent rester cantonnés, et se faire concurrence, dans les activités qui génèrent le moins de valeur ajoutée, tout en bas des chaînes de valeur régionales et mondiales. Pour sortir de ce piège, ils ont besoin de politiques actives, qui renforcent les capacités productives en élargissant la base de production et en la rendant plus compétitive¹⁶. Sans une politique industrielle efficace, ce premier pas vers l'industrialisation risque de mener nulle part. Les pouvoirs publics doivent promouvoir activement, et avoir les moyens de mettre en place, des mesures qui produisent des effets d'entraînement au niveau local et favorisent l'intégration locale¹⁷. Dans le cas contraire, la participation aux chaînes de valeur mondiales ne s'accompagnera pas d'une montée en gamme de la production intérieure, mais fera courir le risque de tomber dans le piège du revenu intermédiaire. Une solution à ces problèmes de l'offre et de la demande consiste à s'appuyer de plus en plus sur les sources intérieures de demande pour stimuler la croissance, tout en favorisant le développement de secteurs productifs clefs (en particulier, dans l'industrie manufacturière et les services modernes) par des politiques industrielles actives et une participation stratégique au commerce régional et mondial.

32. La diversification de la production, le progrès technologique et la transformation structurelle sont essentiels pour relancer et pérenniser la croissance, parce qu'ils élargissent la gamme de produits nationaux pouvant satisfaire la demande intérieure et qu'ils contribuent à l'accroissement de la demande elle-même par la création d'emplois et la hausse des salaires du fait des gains de productivité. Les marchés extérieurs, de leur côté, auraient un rôle complémentaire, vital pour éviter les

¹⁶ CNUCED, 2015c, *Des décisions aux actions – Rapport du Secrétaire général de la CNUCED à la quatorzième session de la Conférence* (New York et Genève, publication des Nations Unies).

¹⁷ CNUCED, 2014.

problèmes de balance des paiements. À cet égard, et compte tenu de la perte de dynamisme des marchés des pays développés, il est important que les pays en développement étudient très attentivement les possibilités qui s'offrent à l'intérieur de leur groupe. Dans cette optique, la coopération Sud-Sud peut faciliter la création d'un espace régional d'industrialisation et ouvrir de nouveaux marchés, en particulier pour les articles manufacturés.

33. Un autre problème est celui du choix des secteurs et des branches d'activité qui feront l'objet de mesures d'appui. Ce choix varie entre les pays, en fonction de leurs atouts, de leur aptitude à se moderniser et de leurs avantages comparatifs dynamiques. D'où l'importance d'un État développementiste, qui oriente les ressources des secteurs à faible productivité vers les secteurs à forte productivité. Il est essentiel de veiller à ce que l'État continue de jouer un rôle utile et efficace, par le biais d'une politique industrielle ciblée et de mesures d'incitation en faveur des secteurs stratégiques. Des dispositions doivent être prises, en particulier pour remédier aux défaillances et aux distorsions du marché et pour favoriser le développement du secteur privé¹⁸.

34. Enfin, il convient de souligner que les pays en développement élaborent actuellement leurs politiques industrielles dans un contexte mondial bien moins favorable que par le passé. Par exemple, la stratégie d'industrialisation tournée vers l'extérieur appliquée par les pays d'Asie de l'Est il y a entre vingt et quarante ans conciliait protection des industries naissantes et discipline de marché en subordonnant le financement par la Banque d'État aux résultats à l'exportation. Aujourd'hui, l'utilisation intensive des droits d'importation à titre de mesure de protection peut être freinée par les Accords de l'Organisation mondiale du commerce et d'autres accords commerciaux régionaux et bilatéraux. Les pays en développement doivent donc exploiter au mieux leur marge d'action, en adoptant des politiques innovantes ou des moyens d'action moins soumis aux restrictions des accords internationaux et en ouvrant de nouvelles voies d'accès au développement industriel et à la transformation économique. Autrement dit, il est essentiel qu'ils conservent une marge d'action suffisante pour conduire des stratégies de développement.

35. À la lumière de certains des éléments considérés dans la présente note, la Réunion d'experts pluriannuelle est invitée à prendre note du rôle stratégique de la politique industrielle développementiste dans le renforcement des capacités productives, et souhaitera peut-être examiner les questions suivantes à sa troisième session :

1. L'industrialisation est-elle encore un objectif déterminant pour la transformation structurelle et la diversification de la production?
2. Comment les initiatives récentes dans le domaine des politiques industrielles devraient-elles être évaluées?
3. Quelles sont les fonctions des marchés intérieurs et des marchés extérieurs?
4. Comment les politiques des revenus et les politiques sociales peuvent-elles favoriser l'intégration (en particulier, des femmes et des jeunes) et renforcer les marchés intérieurs?
5. Quels sont les effets de la diversification de la production sur l'emploi?
6. Des politiques actives doivent-elles être prises par un État développementiste et, dans l'affirmative, lesquelles?
7. Comment les services infrastructurels devraient-ils servir le développement du secteur manufacturier et l'industrialisation?

¹⁸ CNUCED, 2015c.

8. Quel est l'impact des politiques industrielles appliquées dans les pays développés sur le commerce international des pays en développement?

9. Comment les mesures visant à la diversification de la production peuvent-elles influencer sur la structure économique et sociale (y compris les secteurs public et privé, les petites et grandes entreprises, et les zones rurales et urbaines)?
