



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
16 août 2017
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, et la promotion de l'intégration et de la coopération économiques

Première session

Genève, 26 et 27 octobre 2017

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Mettre les réseaux internationaux de production au service d'une croissance équitable et du renforcement des capacités productives locales

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Ces dernières années, la chute des prix des produits de base, l'instabilité croissante des marchés financiers et la faiblesse de la demande mondiale ont pesé sur la croissance des pays en développement. Dans ce contexte difficile, de grands espoirs ont été placés dans les possibilités commerciales et les perspectives d'industrialisation offertes par les réseaux internationaux de production. Cependant, comme il ressort du *Rapport sur le commerce et le développement, 2016 : La transformation structurelle au service d'une croissance équitable et soutenue*, aucune corrélation positive n'a été clairement établie entre la participation aux chaînes de valeur mondiales et l'industrialisation.

Au cours de cette session, la Réunion d'experts réfléchira aux démarches stratégiques qui permettraient un rattachement aux chaînes de valeur mondiales propice à la modernisation des capacités productives locales et à un processus de croissance équitable. Elle s'intéressera plus particulièrement aux possibilités offertes à cet égard par les chaînes de valeur régionales et par la coopération Sud-Sud et examinera comment la politique industrielle pourrait contribuer à faire de l'intégration et de la progression dans les chaînes de valeur mondiales un moteur de développement économique. Une attention particulière sera portée au cas de l'Afrique australe et aux enseignements tirés d'autres régions du Sud.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (18 septembre 2017).



I. Introduction

1. L'économie mondiale a considérablement changé depuis que les pays développés se sont industrialisés et après le rattrapage économique de la première génération de pays d'Asie de l'Est dont l'industrialisation a été tardive. Aujourd'hui, l'économie mondiale est beaucoup plus ouverte et concurrentielle, pas seulement en raison des nombreux accords multilatéraux et bilatéraux qui ont été conclus sur le commerce et l'investissement, mais aussi parce que les anciens pays à économie planifiée sont entrés de plain-pied dans le système commercial mondial. Elle compte également plus d'acteurs, dont une multitude de pays qui s'efforcent de réaliser en même temps les promesses de l'industrialisation par l'exportation, entraînant ainsi une augmentation de l'offre de main-d'œuvre peu qualifiée. Sur un autre plan, toutefois, elle est devenue plus contrôlée : les grandes entreprises internationales occupant des positions dominantes et les progrès des technologies de l'information et de la communication ont rendu plus facile et moins coûteuse la gestion de réseaux de production très étendus et variés, contribuant ainsi à l'essor des chaînes de valeur mondiales, qui représentent une part croissante du commerce international, du produit intérieur brut mondial et de l'emploi.

2. La concurrence, la contestabilité et le contrôle s'intensifient, la production dans de nombreux secteurs s'est encore plus fragmentée au niveau international entre les différents pays qui relient entreprises, travailleurs, producteurs et consommateurs. Les biens ne sont plus simplement produits dans un pays et exportés à l'étranger. Ils traversent souvent plusieurs étapes, au cours desquelles ils franchissent plusieurs frontières géographiques et organisationnelles, incorporent des composants et gagnent en valeur, avant d'arriver sur leurs marchés finals. De ce fait, les échanges avec les intermédiaires et la spécialisation verticale (la part des éléments importés dans les exportations) ont fortement augmenté. Les décideurs cherchent donc de plus en plus à s'intégrer et à progresser dans les chaînes de valeur mondiales pour favoriser le développement économique, stimuler la transformation structurelle, créer des emplois et augmenter les revenus.

3. Les chaînes de valeur mondiales couvrent tous les secteurs de l'économie. Il n'empêche que, pour des raisons bien connues, la création et le renforcement des capacités de production restent des objectifs constants de la plupart des pays¹. Le contexte extérieur de l'industrialisation et de la politique industrielle a pourtant sensiblement changé. Cette évolution découle en grande partie de l'essor des chaînes de valeur mondiales, ainsi que d'autres facteurs externes, notamment l'influence grandissante des marchés financiers dans la gouvernance d'entreprise, la concentration croissante des marchés, l'essor des stratégies de recherche de rente, le rétrécissement de la marge d'action et la transformation structurelle de la production et de la demande. Ces mutations ne changent rien au principal problème auquel se heurte le développement industriel : comment faire de l'intégration au marché mondial un facteur d'apprentissage, de transfert de technologie et de renforcement des compétences pour développer les capacités productives intérieures et assurer la transition vers des activités à plus forte valeur ajoutée ? En outre, vu les graves inégalités et la forte concentration des richesses dans les pays développés et les pays en développement, une plus grande attention devrait être accordée à la contribution de ce processus de transformation à une croissance inclusive et à une répartition équitable des avantages économiques.

¹ CNUCED, 2016, *Rapport sur le commerce et le développement, 2016 : La transformation structurelle au service d'une croissance équitable et soutenue* (Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.16.II.D.5, New York et Genève).

4. Dans ce contexte, l'objectif principal de cette session consistera à examiner les difficultés à surmonter et les opportunités à exploiter par les pays en développement dans la situation économique mondiale actuelle. La réunion d'experts examinera les points suivants :

a) Les processus d'intégration internationale de la production qui contribuent à la croissance inclusive et à l'autonomisation locale, en particulier dans la région de l'Afrique australe ;

b) Les mesures de politique industrielle permettant de mettre l'intégration et la progression dans les chaînes de valeur mondiales au service du développement économique.

II. Chaînes de valeur mondiales, capacités locales et croissance inclusive

5. L'économie mondiale est anémique. Un commerce mondial stagnant, des taux d'investissement faibles, une productivité ralentie et une incertitude politique accrue ont pesé sur l'une des reprises les plus timides jamais observées après une crise économique. Les pays en développement, qui avaient dans un premier temps bien mieux résisté que les pays avancés au tumulte financier et économique de 2008-2009, souffrent actuellement du contrecoup du ralentissement économique dans les pays développés. Dans ce contexte difficile, de grands espoirs ont été placés dans les possibilités commerciales et les perspectives d'industrialisation offertes par les chaînes de valeur mondiales, qui sont coordonnées par des entreprises multinationales à travers des réseaux d'entreprises affiliées, de partenaires contractuels ou de fournisseurs indépendants². Le volume considérable des échanges de biens intermédiaires, qui ont représenté 46 % du commerce total de marchandises en 2014, témoigne de l'importance de ces chaînes de valeur.

6. Depuis leurs modestes débuts, principalement dans les secteurs des vêtements au milieu des années 1960, les échanges dans le cadre de réseaux de production internationaux ont gagné plusieurs autres secteurs. Cependant, depuis quelques années, la sous-traitance et les chaînes de valeur dominées par les producteurs tendent à se concentrer dans des secteurs à forte intensité technologique, comme les secteurs de l'automobile, de l'électronique et des machines. La raison fondamentale de cette nouvelle orientation est que les activités incorporelles (recherche-développement, conception, commercialisation et stratégies de marque) sont moins exposées à la concurrence, puisque celles-ci exploitent des ressources et des capacités sans équivalent ailleurs et que d'autres entreprises peuvent difficilement acquérir ; ces activités sont donc plus rentables³. S'agissant des aspects financiers, la sous-traitance entraîne une hausse des bénéfices, l'entreprise n'ayant pas besoin de réinvestir dans les capacités de production, bénéfiques qui sont de plus en plus consacrés à la création de valeur actionnariale. Cette dynamique est de plus en plus courante en cette époque caractérisée par une forte rentabilité, par la faiblesse de l'investissement et par un intérêt marqué pour la conversion des bénéfices en dividendes⁴.

7. On considère souvent que les chaînes de valeur mondiales sont le résultat inévitable des progrès technologiques et une évolution naturelle du système commercial mondial, et donc facteur de plus grande libéralisation du commerce et de l'investissement⁵. Vues sous l'angle du développement, ces chaînes apparaissent comme une première étape accessible

² CNUCED, 2013, *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development* (Publication des Nations Unies, numéro de vente E.13.II.D.5, New York et Genève).
CNUCED, 2015, *Global Value Chains and South-South Trade* (Publication des Nations Unies, New York et Genève).

³ R. Kaplinsky, 2005, *Globalization, Poverty and Inequality: Between a Rock and a Hard Place* (Polity Press, Cambridge, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).

⁴ W. Milberg et D. Winkler, 2013, *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development* (Cambridge University Press, New York).

⁵ Organisation de coopération et de développement économiques, 2013, « Économies interconnectées : Comment tirer parti des chaînes de valeur mondiales », Rapport de synthèse (Paris) ; Fung Global Institute, Université de technologie de Nanyang et Organisation mondiale du commerce, *Global Value Chains in a Changing World* (Organisation mondiale du commerce, Genève).

sur la voie de l'industrialisation et d'une intégration plus harmonieuse dans le système commercial international. Plutôt que d'avoir, par leurs propres moyens, à mettre au point tout un produit ou à se faire une place sur un marché très concurrentiel, les pays peuvent se spécialiser dans des tâches spécifiques ou dans la fabrication de composants utilisés par une multitude de chaînes de valeur, en commençant au bas de l'échelle, auquel il est relativement facile d'accéder. Toutefois, il est difficile d'établir une corrélation directe entre la participation aux chaînes de valeur mondiales et le développement. Il ressort de l'édition de 2016 du *Rapport sur le commerce et le développement*, par exemple, que lorsque la valeur ajoutée étrangère incorporée dans les produits exportés augmente dans le contexte plus général d'un accroissement de la production et des exportations de produits manufacturés – comme dans une grande partie de la région de l'Asie – la participation à ces chaînes peut être complémentaire de l'industrialisation et du changement structurel⁶. Toutefois, lorsqu'une telle augmentation signifie que les entreprises s'approvisionnent moins au niveau local dans un contexte où les exportations manufacturières sont modestes, la participation aux chaînes de valeur mondiales peut même retarder la transformation structurelle, comme dans le cas de nombreux pays en développement d'Afrique et d'Amérique latine.

8. Ceux qui soutiennent que les chaînes de valeur mondiales peuvent renforcer la productivité et contribuer à la croissance économique s'appuient largement sur des modèles classiques des échanges commerciaux⁷, et estiment souvent que l'ensemble d'actifs et de compétences associés à l'investissement étranger direct (IED) profitera automatiquement à l'économie locale. Peu de données empiriques viennent toutefois étayer ce point de vue⁸. En outre, vues sous l'angle du développement, les particularités des structures des chaînes de valeur mondiales et les rapports de force qui en résultent le long de la chaîne de valeur méritent une analyse plus pointue. Cela était déjà clair pour les économistes du développement comme Paul Streeten dans les années 1970, lorsque ces chaînes commencèrent à émerger :

Dans un sens, le principe d'avantage comparatif semble être justifié, quoique d'une manière tout à fait différente de celle prévue. Ce sont les capitaux, le savoir-faire et les méthodes de gestion de source étrangère, et non pas nationale, qui sont très mobiles au niveau international et qui se combinent à une main-d'œuvre nombreuse, immobile, intérieure et semi-qualifiée. La spécialisation des pays découle non pas de leurs produits primaires, en fonction de leurs dotations factorielles relatives, mais de leurs facteurs de production : les pays pauvres se spécialisent ainsi dans la main-d'œuvre peu qualifiée, laissant les avantages tirés des capitaux, de la gestion et du savoir-faire aux propriétaires étrangers de ces facteurs rares, mais mobiles sur le plan international. C'est une situation équivalente à celle dans laquelle le travail lui-même, plutôt que le produit du travail, est exporté. En effet, l'excédent du produit du travail sur les salaires [...] s'accumule à l'étranger.

Les entreprises opérant sur des marchés oligopolistiques et oligopsonistiques, les avantages en matière de coûts ne se traduisent pas nécessairement en baisse des prix pour les consommateurs ou en salaires plus élevés pour les travailleurs, et ce sont les sociétés mères qui engrangent les bénéfices. La pérennité de ce type de spécialisation internationale dépend de la persistance d'écart salariaux importants [...]⁹.

9. Comme on l'a vu précédemment, les chaînes de valeur mondiales abaissent les barrières à l'entrée sur les marchés tout en bas de l'échelle, ce qui permet maintenant aux pays en développement de percer comme exportateurs de produits manufacturés plus facilement que dans le passé. Mais les facteurs qui leur facilitent l'accès aux marchés peuvent également représenter des obstacles à la modernisation, dans la mesure où les

⁶ CNUCED, 2016.

⁷ Organisation de coopération et de développement économiques, 2013.

⁸ Voir D. Winkler et T. Farole, 2015, *Global value chain integration and productivity: Evidence from enterprise surveys in Namibia, South Africa and Swaziland*, document de travail 102986, Banque mondiale.

⁹ P. Streeten, 1993, *The multinational enterprise and the theory of development policy*, in S. Lall, éd., *United Nations Library on Transnational Corporations: Transnational Corporations and Economic Development*, vol. 3 (Routledge, Londres et New York).

parties les plus accessibles des chaînes de valeur sont généralement celles qui induisent peu d'effets d'entraînement en aval et en amont, sont les moins développées sur le plan institutionnel et offrent peu de possibilités de faire bénéficier l'ensemble de l'économie d'externalités du savoir. En effet, la modernisation technologique peut s'avérer plus difficile pour les pays que les sociétés transnationales utilisent principalement comme des bases d'exportation vers des marchés tiers que pour ceux dans lesquels les investisseurs étrangers sont en quête de débouchés et cherchent à contourner les obstacles tarifaires. Cette dernière forme d'IED dépend davantage de l'économie nationale et confère donc un plus grand pouvoir de négociation aux gouvernements des pays d'accueil, qui peuvent alors utiliser les IED de manière sélective pour veiller à ce que des retombées se concrétisent et à ce que des liens soient noués avec l'industrie nationale dans le cadre d'une stratégie d'industrialisation plus large. La plupart des exemples d'utilisation fructueuse des IED au service de l'industrialisation et du progrès technologique proviennent de pays qui ont su tirer pleinement parti de cet avantage.

10. Les pays en développement qui ont peu de capacités productives risquent donc de rester cantonnés aux activités qui créent le moins de valeur ajoutée, c'est-à-dire celles situées en bas de l'échelle, ce qui peut aboutir à une industrialisation superficielle et à une croissance économique faible¹⁰. Ces activités sont également préjudiciables d'un point de vue dynamique, car elles ne créent pas les capacités productives locales indispensables à un développement réel.

11. La participation aux chaînes de valeur mondiales risque également d'amener un pays à se spécialiser dans une gamme étroite de produits, ce qui réduit sa base technologique et rend l'accès à ces chaînes de valeur trop tributaire des entreprises multinationales¹¹. Cette intégration superficielle se traduit également par l'asymétrie des rapports de force entre les principales entreprises et les fournisseurs et par la faiblesse du pouvoir de négociation des pays en développement. C'est ce qui est arrivé, par exemple, au Mexique et dans d'autres pays d'Amérique centrale, où la création des industries d'assemblage a été comparée à la création d'une enclave ayant peu de liens avec le reste de l'économie nationale¹². On peut en dire autant des industries électronique et automobile en Europe orientale et centrale¹³ et du secteur de l'électronique en Amérique centrale¹⁴. Les entreprises affiliées aux entreprises multinationales ont connu une importante modernisation interne, mais les retombées sur l'économie nationale, sous forme de gains de productivité ou de possibilités d'imitation par les entreprises locales, ont été très rares, en partie parce que les liens entre les entreprises multinationales et les entreprises et le marché de l'emploi au niveau local sont limités. Le passage à un stade supérieur de la chaîne, celui de la fabrication de produits à plus forte intensité de capital et valeur ajoutée est particulièrement difficile dans de telles conditions, car il faut pour cela avoir des relations au plus haut niveau avec des entreprises chefs de file, qui, en fin de compte, ne cherchent qu'à préserver leur rentabilité et leur marge d'action. Il arrive même que ces grandes entreprises utilisent délibérément les chaînes de valeur mondiales à leurs propres fins pour encourager et intensifier la concurrence entre les fournisseurs et les pays¹⁵.

¹⁰ G. Gereffi, 2014, « Global value chains in a post-Washington Consensus world », *Review of International Political Economy*, 21(1):9–37 ; CNUCED, 2014, *Rapport sur le commerce et le développement, 2014 : Gouvernance mondiale et marge d'action pour le développement* (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.14.II.D.4, New York et Genève).

¹¹ Organisation de coopération et de développement économiques, 2013.

¹² CNUCED, 2002, *Rapport sur le commerce et le développement, 2002* (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.02.II.D.2, New York et Genève).

¹³ L. Plank et C. Staritz, 2013, « Precarious upgrading » in electronics global production networks in Central and Eastern Europe: The cases of Hungary and Romania, Working, Paper n° 31, Capturing the Gains.

¹⁴ E. Paus, 2014, Industrial development strategies in Costa Rica: When structural change and domestic capability accumulation diverge, in J. M Salazar-Xirinachs, I. Nübler et R. Kozul-Wright, eds., *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, (Bureau international du Travail, Genève), p. 181 à 211.

¹⁵ R. Phillips et J. Henderson, 2009, Global production networks and industrial upgrading: Negative lessons from Malaysian electronics, *Austrian Journal of Development Studies*, 25(2):38–61.

12. En outre, les chaînes de valeur mondiales semblent avoir contribué à l'accroissement inquiétant des inégalités de revenus au cours des dernières décennies, tant dans les pays avancés¹⁶ que dans les pays en développement¹⁷. Timmer *et al.* ont montré que le contenu factoriel de ces chaînes évolue, le capital et la main-d'œuvre très qualifiée représentant une part croissante du revenu au détriment de la main-d'œuvre moyennement qualifiée et, en particulier, de celle peu qualifiée¹⁸. D'après les estimations tirées de la base de données mondiale des entrées-sorties, la main-d'œuvre qualifiée et les capitaux représentaient 55 % de la valeur des articles manufacturés en 1995, contre 63 % en 2008.

13. Les marchés régionaux du Sud pourraient être une option. Les pays d'Asie de l'Est, en particulier la Chine – alors même que ses exportations et ses importations sont de portée mondiale – la province chinoise de Taiwan, la République de Corée et Singapour ont reconnu depuis longtemps l'importance du réseau régional de production de l'Asie de l'Est. De plus, face à l'effondrement des échanges commerciaux après la crise financière de 2007-2008, un certain nombre de fournisseurs d'autres régions du monde ont délaissé les marchés du Nord au profit de ceux du Sud pour tenter de régionaliser leurs chaînes logistiques. Par exemple, les fabricants de vêtements sud-africains se sont tournés vers d'autres pays en Afrique subsaharienne, comme le Lesotho et le Swaziland, ce qui a entraîné une expansion de la chaîne de valeur régionale impulsée par les détaillants sud-africains¹⁹.

14. Les chaînes de valeur régionales peuvent contribuer à accroître la valeur ajoutée dans les régions en développement. Au vu de la taille, des capacités et des compétences de nombreux pays en développement, une stratégie industrielle locale pourrait montrer rapidement ses limites. Cette difficulté peut être surmontée en adoptant une approche régionale, compte tenu des différents avantages complémentaires pouvant être exploités au sein des régions et des possibilités d'économies d'échelle, d'intégration verticale et de spécialisation horizontale. C'est particulièrement nécessaire pour les petits pays, qui voient dans les liaisons régionales un moyen indispensable de compléter leurs propres capacités face aux contraintes de l'offre.

15. Les chaînes de valeur régionales sont caractérisées par les exportations de produits finals entre pays d'une même région, le plus souvent des partenaires régionaux, et les nombreuses activités à forte valeur ajoutée auxquelles elles donnent lieu dans cette région. Elles peuvent donc contribuer de manière notable à créer de la valeur au niveau local et à offrir davantage de possibilités de participer, d'acquérir de l'expérience et de renforcer les capacités locales nécessaires pour soutenir la concurrence mondiale, et servir ensuite de tremplin vers les chaînes de valeur mondiales²⁰. Les marchés régionaux pourraient également offrir de meilleures possibilités de modernisation, en particulier de modernisation fonctionnelle, notamment en matière de conception, de commercialisation, de stratégie de marque et de distribution. Les chaînes de valeur régionales, toutefois, sont beaucoup moins développées que les chaînes de valeur mondiales : les données récentes indiquent que, en dehors de l'Europe orientale et de l'Asie du Sud-Est, l'écart entre les deux tend plus à augmenter qu'à se réduire²¹. Il sera essentiel de comprendre les nouveaux marchés et les politiques d'investissement et d'approvisionnement des entreprises et acheteurs phares qui vendent sur ces marchés si l'on veut favoriser le développement des chaînes de valeur régionales.

¹⁶ P. Temin, 2017, *The Vanishing Middle Class: Prejudice and Power in a Dual Economy* (Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Massachusetts, États-Unis).

¹⁷ CNUCED (2016). D. Baker, 2015, *The upward redistribution of income: Are rents the story?*, Centre for Economic and Policy Research Working Paper ; J. Dedrick, K. L. Kraemer and G. Linden, 2010, Who profits from innovation in global value chains? A study of the iPod and notebook PCs, *Industrial and Corporate Change*, 19(1):81–116.

¹⁸ M. P. Timmer, B. Los, R. Stehrer et G. de Vries, 2013, *Fragmentation, incomes and jobs: An analysis of European competitiveness*, *Economic Policy*, 28(76):613–661.

¹⁹ Gereffi, 2014.

²⁰ CNUCED, 2015.

²¹ B. Los, M. P. Timmer et G. de Vries, 2015, *How global are global value chains? A new approach to measure international fragmentation*, *Journal of Regional Science*, 55(1):66–92.

III. Mettre l'accent sur la création de valeur ajoutée en Afrique australe

16. Les nouveaux marchés et les chaînes de valeur régionales revêtent également une importance de plus en plus grande pour les décideurs africains. Ces deux dernières décennies, les partenaires commerciaux traditionnels de l'Afrique – l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique – ont vu diminuer leur part dans les exportations du continent. La part de l'Union européenne est passée de 50 % en 1995 à 36 % en 2013, tandis que celle des États-Unis est passée de 15 % à 9 %. La Chine est devenue le premier pays parmi les partenaires commerciaux du continent, dont elle a absorbé 16 % des exportations en 2013. Ensemble, les pays en développement comptent aujourd'hui pour 46 % dans les exportations de marchandises de l'Afrique et pour 53 % dans ses importations, contre 27 % et 34 %, respectivement, seulement quinze ans plus tôt²².

17. La diversification géographique des partenaires commerciaux de l'Afrique ne s'est toutefois pas accompagnée d'une diversification de ses produits d'exportation : les produits de base représentaient encore 77 % de ses exportations de marchandises entre 2000 et 2013. En partie à cause de l'envolée des prix des produits de base au début des années 2000, le secteur manufacturier a poursuivi le déclin amorcé dans les années 1990 ; sa part dans les exportations est passée de 26 % en 1995 à 21 % en 2004, puis à 18 % en 2014²³.

18. Dans ces conditions, le commerce intra-africain et les réseaux de production régionaux peuvent beaucoup contribuer à accroître la part du secteur industriel dans les exportations africaines et, à terme, favoriser la transformation structurelle dans la région. Le commerce intrarégional de l'Afrique est certes d'un volume modeste, mais contrairement aux échanges extrarégionaux, il est centré sur l'exportation de produits manufacturés et plus élaborés, comme les matériaux de construction et les aliments transformés²⁴. En 2013, les articles manufacturés ont en effet représenté environ deux tiers du commerce intra-africain²⁵. La croissance du commerce intra-africain a cependant été modeste pendant la dernière décennie, restant très en deçà de la part des exportations vers les régions plus développées, comme l'Asie en développement, l'Europe et l'Amérique latine.

19. Si elle s'appuie sur des politiques appropriées, l'augmentation de la demande intérieure peut en principe favoriser le développement du commerce intrarégional et des réseaux de production régionaux. L'urbanisation et la croissance économique de l'Afrique sont à l'origine d'un accroissement rapide de la demande de biens et de services dans la région. Cela est évident en Afrique australe, où la consommation d'aliments transformés de valeur élevée devrait être multipliée par sept d'ici à 2040²⁶. La forte progression de la demande dans le cône Sud a également favorisé le développement de chaînes de valeur régionales, qui s'appuie sur les chaînes de vente au détail de vêtements d'Afrique du Sud²⁷, les supermarchés et les entreprises agroalimentaires^{28, 29}.

²² Commission économique pour l'Afrique, 2015, *Rapport économique sur l'Afrique 2015 : L'industrialisation par le commerce* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.15.II.K. 2, Addis-Abeba).

²³ O. Pesce, S. Karingi et I. Gebretensaye, 2015, Trade growth prospects: An African Perspective, dans B. Hoekman (dir. publ.), *The Global Trade Slowdown: A New Normal?* (Centre for Economic Policy Research Press, Londres).

²⁴ P. Fortunato et G. Valensisi, 2011, Regional trade integration and development opportunities: Some evidence from Africa, *Trade Negotiations Insights*, vol. 10, n° 6, p. 8 et 9.

²⁵ Commission économique pour l'Afrique, 2015.

²⁶ D. Tschirley, S. Haggblade, et T. Reardon, 2013, *Africa's emerging food system transformation*, Livre blanc, Global Centre for Food Systems Innovation.

²⁷ M. Morris et C. Staritz, 2014, Industrialization trajectories in Madagascar's export apparel industry: Ownership, embeddedness, markets and upgrading, *World Development*, vol. 56, p. 243 à 257.

²⁸ R. das Nair et S. Chisoro, 2015, *The expansion of regional supermarket chains: Changing models of retailing and the implications for local supplier capabilities in South Africa, Botswana, Zambia and Zimbabwe*, document de travail 2015/114 de l'Institut mondial pour la recherche en économie du développement de l'Université des Nations Unies.

20. Il s'agit là d'une évolution encourageante du paysage régional, sachant que les marchés intérieurs de la plupart des pays d'Afrique australe ne suffisent pas à permettre une réelle modernisation industrielle ni des économies d'échelle appréciables. Depuis le début des années 2000, la croissance industrielle en Afrique australe est plus faible que dans les autres parties du continent, s'établissant en moyenne à 4 % par an sur la période 2000–2012. Le secteur manufacturier, en particulier, a obtenu de faibles résultats, enregistrant un taux de croissance moyen d'environ 1 %. Le secteur des services absorbe la majorité des emplois supprimés dans l'agriculture, de sorte que la part de l'industrie dans l'emploi stagne à environ 8,4 %. Les perspectives de développement s'en trouvent compromises, la plupart des emplois dans les services étant informels et se caractérisant par une faible productivité et de bas salaires.

21. Les pays d'Afrique australe semblent néanmoins bien placés pour renforcer les chaînes de valeur régionales. Comme indiqué dans le *Rapport économique sur l'Afrique 2015* de la Commission économique pour l'Afrique, l'Afrique australe se trouve dans une situation avantageuse sur le plan de l'intégration et de la complémentarité commerciale, de même que l'Afrique de l'Est. Consciente de ces particularités et de l'importance de l'intégration de la production régionale en tant que moyen de revitaliser le secteur industriel et de favoriser la croissance économique, la Communauté de développement de l'Afrique australe a récemment lancé une stratégie industrielle commune (Southern African Development Community Industrial Development Policy Framework). Ce cadre directeur du développement industriel vise à promouvoir la mise en place d'un appareil industriel intégré en exploitant les synergies régionales propices à la création de valeur ajoutée et à l'amélioration de la compétitivité des exportations, notamment au moyen d'une collaboration visant à développer les chaînes de valeur régionales par des interventions ciblées.

IV. La politique industrielle au service d'une croissance inclusive

22. Les décideurs ne peuvent espérer aujourd'hui des résultats similaires à ceux qui avaient été obtenus par les pays avancés d'Asie de l'Est (les « tigres asiatiques ») en axant la fabrication et le commerce de produits manufacturiers sur l'exportation pour s'industrialiser. En effet, comme indiqué plus haut, une politique qui a pour objectif de promouvoir les activités manufacturières axées sur l'exportation ou de participer davantage aux chaînes de valeur mondiales liées au secteur manufacturier ne mène pas directement ni automatiquement à l'industrialisation et au développement. Les pays ne doivent pas pour autant renoncer à trouver des marchés d'exportation, mais il leur faut adopter une approche plus stratégique, qui les amènera à être plus sélectifs dans leur choix de procédés, de produits et de marchés, puisque la réponse à la question de savoir si et dans quelle mesure les exportations de produits manufacturés induisent le changement structurel et la croissance de la productivité dépend aussi bien de la composition des exportations (plus l'intensité technologique est forte, mieux c'est) que de la proportion de la valeur ajoutée qui est créée dans le pays³⁰.

23. La nature de la participation aux chaînes de valeur mondiales est cruciale à cet égard. Les pays qui sont en mesure de créer des capacités productives conformes aux besoins des réseaux de production internationaux et de parvenir à une position relativement élevée dans la répartition mondiale des tâches devraient être bien placés pour parvenir à une croissance plus inclusive. Du point de vue de la politique industrielle, toutefois, il est peu probable qu'un pays qui se contente de satisfaire aux exigences des principales entreprises de ces chaînes parvienne à favoriser la mise en place d'un appareil industriel susceptible de lui assurer une croissance durable et un développement équitable. Peu d'éléments indiquent

²⁹ P. Ncube, S. Roberts et T. Zengeni, 2016, *Development of the animal feed to poultry value chain across Botswana, South Africa, and Zimbabwe*, document de travail 2016/2 de l'Institut mondial pour la recherche en économie du développement de l'Université des Nations Unies.

³⁰ P. Fortunato et C. Razo, 2014, Export sophistication, growth and the middle-income trap, dans I. Nübler, J. M. Salazar-Xirinachs et R. Kozul-Wright, éd., *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, Bureau international du Travail, Genève, p. 267 à 287.

que les activités des entreprises multinationales auraient eu des retombées technologiques et autres dans les cas où le gouvernement n'a pas efficacement mené des négociations et défini ses politiques, même lorsque les investissements de création de capacités concernaient un ensemble relativement diversifié d'activités industrielles, et il n'y a pas davantage de raisons de penser que les pays concernés ont pu s'élever dans les chaînes de valeur. C'est pourquoi l'État développementaliste a encore un rôle essentiel à jouer, notamment en favorisant l'essor d'un appareil industriel vigoureux, de marchés locaux robustes et d'un secteur privé dynamique³¹.

24. Par conséquent, il reste vrai que l'État qui mène une politique industrielle volontariste et complète sera amené à réglementer et à accorder des subventions pour renforcer les capacités productives nationales, à recourir aux institutions financières publiques pour mobiliser l'épargne et l'orienter vers les investissements à long terme correspondant à ses priorités, à préserver la rentabilité, à socialiser les risques et à faciliter l'adoption des nouvelles technologies. Il utilisera par ailleurs les politiques relatives aux marchés publics, notamment aux appels d'offres et à l'adjudication, pour favoriser des secteurs stratégiques, et effectuera des investissements pour promouvoir la recherche-développement et éliminer les points de blocage, en particulier en ce qui concerne les infrastructures et les industries de base. Il définira des règles de concurrence et des politiques ciblées pour limiter le pouvoir sur les marchés, gérer l'entrée dans les secteurs les plus porteurs, remédier aux problèmes de coordination et réglementer la propriété des actifs productifs, notamment la propriété intellectuelle, pour favoriser l'investissement et l'innovation et optimiser les retombées de l'acquisition de connaissances. En outre, il élaborera des mesures ciblées pour lutter contre les inégalités régionales, y compris en recourant à l'incitation fiscale et en favorisant la présence d'une main-d'œuvre bien qualifiée grâce à des programmes de formation et d'éducation. Compte tenu en particulier des contraintes pesant sur les politiques davantage fondées sur une approche descendante, tout l'enjeu sera de recourir de façon équilibrée, d'une part, à des organismes publics efficaces pour négocier avec des entreprises devenues plus mobiles et, d'autre part, à des institutions publiques plus décentralisées, capables d'employer une gamme élargie de mesures de soutien et d'instruments pour mettre en place les pôles d'activité et les liaisons nécessaires à une diversification industrielle efficace.

25. Le choix des secteurs et des industries qu'il convient d'appuyer varie d'un pays à l'autre, en fonction des atouts existants et des perspectives d'amélioration, des avantages comparatifs dynamiques et, dans le cas des grands pays, de la possibilité de créer des champions nationaux qui peuvent devenir des acteurs importants sur les marchés internationaux. En Amérique du Sud, le Brésil, qui possède un appareil industriel important, accorde la priorité à des secteurs comme les biens d'équipement, l'électronique et les produits pharmaceutiques. L'Uruguay, en revanche, au vu de la petite taille de son marché intérieur, favorise les secteurs liés aux technologies de l'information et de la communication et aux biotechnologies, ainsi que les secteurs culturels et l'automobile, dans le cadre de l'intégration régionale de la production.

26. Ces nouvelles politiques industrielles évoluent au fil du temps : elles partagent certaines caractéristiques – mais pas toutes – avec des stratégies de développement couronnées de succès par le passé et s'avèrent adaptables à l'évolution des conditions tant internationales que locales. Les accords commerciaux et accords d'investissement bilatéraux, régionaux et multilatéraux ont réduit la marge d'action dans certains domaines clefs³², tandis que le ralentissement économique des pays développés et la possibilité que ceux-ci soient entrés dans une période de stagnation séculaire limitent les possibilités d'exportation vers ces pays. Les pays en développement doivent donc élaborer leurs politiques industrielles dans un contexte moins favorable et réagir à celui-ci en adoptant des orientations novatrices – ou des moyens d'action moins susceptibles d'être restreints par les accords internationaux – et en étudiant de nouveaux modes de développement industriel.

³¹ R. Kozul-Wright et P. Fortunato, 2015, Sustaining industrial development in the South, *Development*, vol. 58, n° 4, p. 463 à 472.

³² CNUCED, 2014.

27. Étant donné les nouvelles contraintes dues à l'environnement extérieur, la coopération Sud-Sud offre de nouveaux moyens de renforcer le commerce régional et l'intégration de la production pour promouvoir la transformation structurelle. Le cas de l'Asie de l'Est est un exemple remarquable d'une intégration régionale réussie qui a favorisé une transformation rapide de la production³³. Dans d'autres régions en développement, de nombreux accords commerciaux sous-régionaux ont été conclus, mais peu de progrès concrets ont été accomplis dans l'accroissement des flux commerciaux et l'intégration de la production, en raison de l'insuffisance de l'appui au renforcement des capacités productives, du manque de services liés au commerce (par exemple, en matière d'assurance et de crédit), de la médiocrité des infrastructures matérielles, de l'instabilité économique et de la mauvaise coordination des politiques. Malgré ces obstacles, les pays du Sud manifestent un regain d'intérêt pour les accords commerciaux régionaux, du fait du manque de dynamisme de l'économie mondiale, qui complique la poursuite de l'expansion du commerce international. La coopération Sud-Sud peut redynamiser les initiatives d'intégration du commerce régional en aidant à surmonter les obstacles qui les ont entravées jusqu'ici. Elle peut également permettre de créer de nouveaux mécanismes pour financer le développement du commerce et des infrastructures. Surtout, elle peut porter un programme de développement plus ambitieux, axé sur le renforcement des capacités productives et la transformation structurelle au niveau régional.

28. Pour mener un programme de développement plus ambitieux, il est également essentiel de prêter une plus grande attention à l'expansion des marchés nationaux. Les mesures en faveur d'une répartition plus égale des revenus, telles que l'établissement d'un salaire minimum, l'imposition directe et l'élaboration de programmes de protection sociale, occuperont une place centrale dans ces stratégies. Ces mesures, qui auront pour effet d'augmenter effectivement les salaires pour les rapprocher des gains moyens de productivité, ont pour double rôle de doper la demande globale et de déboucher sur des gains de productivité, en encourageant des avancées techniques impulsées par la demande. La création d'un plus grand nombre d'emplois dans le secteur public et l'application de politiques de l'emploi volontaristes visant à renforcer les compétences aussi bien par l'enseignement formel que par l'apprentissage en cours d'emploi sont également essentielles au succès de toute stratégie de ce type.

29. Il est essentiel d'exploiter les liens stratégiques entre la demande intérieure et la production destinée aux chaînes de valeur mondiales ou régionales. La politique commerciale peut jouer un rôle déterminant à cet égard. Tout en respectant les accords internationaux, il est possible de protéger les marchés intérieurs de produits finis et d'en réserver l'accès aux entreprises locales, afin de renforcer les capacités et de permettre l'apprentissage par la pratique dans les secteurs naissants (et donc de limiter l'accès des entreprises créées par investissement étranger direct aux marchés locaux, par exemple en créant des zones économiques spéciales ou des parcs industriels). En outre, il convient de conserver les procédures de marché public, qui demeurent un outil puissant pour appuyer les stratégies de ce type. Cependant, il convient de prendre dans le même temps des mesures de renforcement des capacités et d'arrêter des objectifs clairs pour commencer à exporter dans un délai raisonnable, de façon à obliger les entreprises à améliorer leur productivité et leur compétitivité et à moderniser leurs processus de production, leurs technologies et les normes appliquées. Le cas de l'Éthiopie en est un bon exemple : sa politique industrielle en faveur de certains secteurs exportateurs clefs conjugué de façon stratégique incitation à l'exportation et protection du marché national³⁴.

³³ CNUCED, 2007, *Rapport sur le commerce et le développement, 2007 : La coopération régionale au service du développement* (publication des Nations Unies, n° de vente F.07.II.D.11, New York et Genève).

³⁴ C. Staritz, L. Plank et M. Morris, 2016, *Global Value Chains, Industrial Policy and Sustainable Development: Ethiopia's Apparel Export Sector*, Centre international pour le commerce et le développement durable, Genève.

V. Questions à examiner

30. Les participants souhaiteront peut-être examiner les questions suivantes :
- a) Que peuvent faire les pays pour favoriser une croissance inclusive et le développement des capacités productives, alors que le commerce international reste apathique et ne leur permet pas de tirer la croissance grâce aux exportations ?
 - b) Quelle est la meilleure façon de mettre en pratique le concept de régionalisme développementiste ?
 - c) Les chaînes de valeur mondiales modifient-elles la situation générale du développement au point où une politique industrielle volontariste ne serait plus utile aux pays en développement ?
 - d) Dans quelles conditions les chaînes de valeur régionales pourraient-elles devenir un moteur de croissance et de transformation structurelle dans un processus d'intégration régionale ?
 - e) Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience de l'Afrique du Sud au sujet de l'intégration régionale de la production ?
-