

## AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement.

Compétitivité  
et mise à niveau des entreprises

*Approches théoriques  
et déclinaisons opérationnelles*

**Sarah Marniesse**

et

**Ewa Filipiak**



Agence Française de Développement

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	9
<b>1. Un impératif de compétitivité</b> .....	13
1.1. Le processus d'ouverture .....	13
1.2. Ouverture, croissance et développement .....	21
1.2.1. <i>Ouverture et croissance : les termes du débat</i> .....	25
1.2.2. <i>Il ne s'agit pas de mettre en cause l'ouverture économique des PED,                 mais de rappeler la nécessité de l'accompagner</i> .....	34
1.3. L'impératif de compétitivité .....	43
1.3.1. <i>Qu'est-ce que la compétitivité ?</i> .....	43
1.3.2. <i>La compétitivité en pratique</i> .....	49
<b>2. La compétitivité des nations et de leurs entreprises</b> .....	59
2.1. Le développement industriel au cœur des enjeux de développement et de compétitivité .....	60
2.1.1. <i>Modèles de croissance par l'industrialisation</i> .....	61
2.1.2. <i>Retards industriels au sud : une politique industrielle                 est-elle concevable aujourd'hui ?</i> .....	67
2.1.3. <i>D'autres modèles de croissance ?</i> .....	72
2.2. Comment améliorer la compétitivité d'un pays et de ses entreprises ? .....	75
2.2.1. <i>Les conditions de base influencent les performances de l'économie                 en général, et des secteurs et des entreprises en particulier</i> .....	76
2.2.2. <i>Au niveau des secteurs industriels du pays,                 comment identifier l'avantage concurrentiel ?</i> .....	81
2.2.3. <i>Au niveau de la firme, gain et préservation de l'avantage concurrentiel</i> .....	82

<b>3. Des programmes de mise à niveau pour accompagner l'ouverture</b> .....	93
3.1. Qu'est ce qu'un programme de mise à niveau ? .....	93
3.2. Le programme tunisien : un programme processus approprié .....	99
3.2.1. Contexte de l'économie tunisienne à la veille du PMN .....	99
3.2.2. Présentation du programme tunisien .....	105
3.3. Transposition à d'autres contextes en développement :	
l'exemple de l'UEMOA .....	123
3.3.1. Le contexte africain .....	123
3.3.2. Le programme de restructuration et de mise à niveau pour les pays de l'UEMOA .....	134
 <b>Bibliographie sélective</b> .....	 141
 <b>Annexes</b> .....	 147
Annexe 1 - Autres programmes de mise à niveau .....	147
A1.1. Le PMN de référence : le PEDIP (programme stratégique de dynamisation et de modernisation de l'économie portugaise) .....	147
A1.2. Les programmes des pays MENA .....	157
Annexe 2 - Transposition des MAN - Une approche sociologique .....	181
Annexe 3 - Contenu d'un programme de mise à niveau .....	188
Annexe 4 - Le programme sous-régional de mise à niveau (UEMOA) .....	190

*Cette étude se veut un éclairage du concept de mise à niveau du tissu productif. Elle décrit le contexte, les enjeux et les sous-basements théoriques de cette approche. Elle présente quelques exemples de programmes existants. Et elle soulève probablement davantage de questions qu'elle n'apporte de réponses. En ce sens, elle devra être complétée par des études de terrain.*

*Elle est en partie le résultat d'échanges féconds avec des chercheurs et des opérationnels impliqués dans ces programmes :*

- M. Dhaoui, à l'ONUDI, qui nous a fait bénéficier de sa longue expérience dans ce domaine,*
- l'agence de Tunis, le Bureau de Mise à Niveau, et en particulier son directeur, M. Ben Mosbah, le ministère de la formation professionnelle, l'Utica ainsi que les entrepreneurs que nous avons eu l'occasion de rencontrer,*
- l'agence de Dakar et les partenaires locaux du programme,*
- les départements "Afrique de l'ouest", "Méditerranée" et "Secteur financier et appui au secteur privé" de l'AFD,*
- nos collègues du département de la Recherche et gestion des savoirs, et en particulier Hervé Bougault.*

*Elle a également bénéficié des commentaires de Bertrand Savoye et du réseau des économistes.*

*Nous les remercions pour leur aide précieuse.*

*Nous sommes seules responsables des erreurs qui pourront subsister.*

# Introduction

L'ouverture des frontières devient une réalité, y compris pour des économies longtemps protégées. Depuis une vingtaine d'années, les PED procèdent, dans le cadre des plans d'ajustement structurel et suite à leur adhésion à l'OMC, à une libéralisation de leurs économies. Cette confrontation avec les marchés internationaux constitue pour eux à la fois une formidable opportunité et un défi : une opportunité de croissance, en permettant aux pays d'avoir accès à de nouveaux marchés et d'attirer des flux d'IDE ; mais également le risque, pour des pays insuffisamment préparés à l'ouverture et incapables de développer leur secteur productif, de rester à l'écart des flux d'échanges et d'accumuler un retard irrattrapable.

Les pays du Sud sont aujourd'hui en positions inégales face à l'ouverture. Nombreux sont ceux qui ne sont pas prêts, aussi bien au niveau technologique, qu'institutionnel ou humain. L'intégration de certains d'entre eux sera ainsi rendue difficile par la faiblesse de leur tissu industriel et, plus généralement, par le manque de compétitivité de leur secteur productif.

Nombre d'entre eux ne sont pas prêts, mais tous sont à un tournant : soit ils parviennent à en tirer des bénéfices et peuvent continuer à croire en un rattrapage socio-économique, aussi lointain et difficile soit-il, soit ils échouent et les écarts se creuseront encore.

Il s'agit donc pour les PED de dynamiser et moderniser au plus vite leurs secteurs productifs afin de rendre leurs productions compétitives. Pour cela, des politiques de soutien à la modernisation des secteurs productifs sont nécessaires, qui demandent à la fois une volonté politique assise sur une « vision » à moyen terme de l'économie et un environnement propice à l'entreprise et à l'investissement.

Le soutien au renforcement des secteurs productifs des PED, par des politiques d'appui adaptées aux contextes, fait partie des missions de l'APD. Les programmes de mise à niveau de l'industrie en sont un exemple récent : il s'agit de programmes d'appui technique, de restructuration et de mise à niveau visant à préparer et adapter les industries et leur environnement au nouveau contexte de mondialisation. Ils ont d'abord été mis en place dans des contextes développés, avec des résultats encourageants : l'expérience portugaise a notamment illustré l'efficacité de programmes intégrés et ambitieux.

Les programmes de mise à niveau ont par la suite été transposés dans des pays du sud méditerranéen, avec un certain succès dans le cas de la Tunisie. Cependant, des expériences aux résultats plus mitigés montrent que les programmes de mise à niveau ne fonctionnent pas partout aussi bien, probablement parce que les conditions de leur mise en œuvre ne sont pas réunies. La transposition de ces programmes exige donc une prise en compte aussi large que possible des éléments du contexte et des priorités spécifiques de chaque pays, ces priorités résultant du niveau

d'industrialisation atteint et de ses caractéristiques économiques, institutionnelles et humaines.

A la veille de nouvelles transpositions de ces programmes dans des contextes aussi peu industrialisés que ceux de l'Afrique Subsaharienne, et alors que l'on s'interroge toujours sur leur portée dans les pays du Maghreb, il est éclairant de revenir aux considérations théoriques qui sous-tendent ces programmes, tout comme il est intéressant d'analyser les expériences de mise à niveau menées jusque-là.

Le document s'efforcera, dans un premier temps, de passer en revue la littérature sur les enjeux de l'ouverture et sur les déterminants de l'industrialisation, en se penchant plus particulièrement sur les concepts de « compétitivité » et « d'avantage concurrentiel », aussi bien au niveau macro que microéconomique. Dans un deuxième temps, il présentera le concept de « mise à niveau » et développera plus particulièrement l'exemple tunisien (d'autres exemples de programmes sont présentés en annexe), avant de conclure sur la transposition des programmes de MAN à d'autres contextes en développement, et en particulier à l'Afrique subsaharienne.



# 1. Un impératif de compétitivité

## ***1.1. Le processus d'ouverture***

La mondialisation n'est pas un phénomène nouveau. Celle qui caractérise les vingt dernières années constitue en réalité l'accélération d'un processus plus ancien de globalisation de la production et des échanges.

La mondialisation de l'économie a commencé avec la Révolution Industrielle, dans un contexte de chute vertigineuse des prix du transport : en moins de 100 ans, entre 1830 et 1913, le volume des échanges mondiaux a été multiplié par vingt avec notamment un accroissement des flux entre les métropoles européennes et les colonies. Dès 1880, le commerce représentait 33% de la production mondiale contre 3 % en 1800.

La deuxième vague d'ouverture des économies remonte à la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, alors que les gouvernements occidentaux instituaient un processus de création d'organisations et de règlements internationaux permettant de garantir un ordre économique international fondé sur le libéralisme et la coopération internationale.

La réduction des barrières à l'échange s'est faite de façon progressive, dans le cadre du GATT (Accord Général sur les

## Quelques définitions

Le processus de mondialisation se traduit par une interdépendance accrue des économies nationales. Cette mondialisation concerne les marchés de biens et services (avec l'apparition de nouveaux concurrents étrangers sur les marchés internationaux), mais aussi les facteurs de production avec d'importants flux d'IDE, des délocalisations, des fusions d'entreprises, des accords de coopération et des alliances internationales. Ces évolutions ont été rendues possibles par la conjonction (i) de la libéralisation par les Etats des mouvements de capitaux ; (ii) de la déréglementation, de la privatisation et de l'ouverture de nouveaux marchés aux échanges et aux investissements ; (iii) du rôle des technologies de l'information et de la communication.

Quant à l'ouverture, c'est une des dimensions du processus de mondialisation qui se définit comme « *the degree to which nationals and foreigners can transact without artificial (that is governmentally imposed) costs (including delays and uncertainty) that are not imposed on transactions among domestic citizens. Tariffs and non tariff barriers, domestic content requirements, health and safety requirements (or inspection delays) above and beyond those imposed on the domestic products raise the costs of buying from abroad* »<sup>1</sup>.

---

1 A. Berg and A. Krueger, *Trade, Growth and Poverty : a Selective Survey*, IMF Working Paper, 2003

Tarifs Douaniers et le Commerce), créé en 1948 <sup>2</sup> puis de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui lui a succédé en 1995.

Mais, parallèlement à l'élimination des entraves et des pratiques restrictives au commerce, les exceptions aux principes généraux de libéralisation se sont multipliées. En particulier, le GATT favorisait l'établissement de zones de libre-échange <sup>3</sup> ou d'unions douanières à l'intérieur desquelles un traitement préférentiel pouvait être accordé aux partenaires de l'union <sup>4</sup>. Par ailleurs, les PED ayant souscrit aux accords du GATT pouvaient bénéficier de la clause de la Nation la Plus Favorisée sans pour autant être obligés de pratiquer le principe de réciprocité. En marge du GATT, la CNUCED a également essayé de mettre en place un système de préférences tarifaires pour les produits exportés par les PED vers les pays développés (Système Généralisé des Préférences, sous la forme d'exemptions partielles ou totales et non réciproques de tarifs douaniers, à l'exclusion de certains produits considérés comme sensibles pour les pays

- 
2. Accord signé par 23 pays et prévoyant le démantèlement de 45000 droits de douane. Il se compose de quatre volets concernant : (i) les obligations des parties contractantes ; (ii) des exceptions à ces obligations ; (iii) un ensemble d'amendements ajoutés successivement ; (iv) des articles ayant trait aux PED. Le principe le plus important est « la clause de la nation la plus favorisée » (tout avantage conféré par un Membre à un pays tiers, y compris à un non-membre, doit être immédiatement accordé à tous les Membres), qui assure un traitement identique dans les négociations commerciales quel que soit le partenaire. Autres principes, ceux de la réciprocité des concessions tarifaires et de la transparence des politiques commerciales.
  3. Les échanges à l'intérieur de la zone se font en franchise de droits, mais chaque membre applique des propres droits de douane aux importations en provenance de pays tiers.
  4. En 1985, plus de 50 % du commerce international se réalisait à l'intérieur de zones de libre-échange.

développés : textile <sup>5</sup>, montres, produits sidérurgiques, etc.). Parallèlement, il convient de rappeler la tendance récente à la multiplication des barrières non tarifaires (techniques, sanitaires etc).

Ceci étant, l'ouverture des frontières est, de plus en plus, une réalité. Si les PED ont longtemps été tenus en dehors de ce mouvement de libéralisation, ils sont aujourd'hui, en particulier depuis l'adoption des plans d'ajustement structurel, sur la voie d'une ouverture à marche forcée.

L'accord de Marrakech, qui regroupe 29 accords juridiques distincts <sup>6</sup> et constitue les règles juridiques de base du commerce international, institue en 1995 l'OMC, organe multilatéral de régulation du commerce <sup>7</sup> qui se voit assigner deux objectifs : (i) libéraliser les échanges internationaux encore entravés par des protections ; (ii) mieux insérer les PED dans les échanges internationaux. Pour ce faire, deux principes de base de l'Accord sont édictés : le principe de l'engagement unique, selon lequel les pays membres doivent adhérer à l'ensemble des accords sans exception ; un traitement spécial et différencié pour les PED, qui bénéficient

---

5. L'Accord Multifibres, signé en 1974, limitait les importations dans les pays dont les appareils de production nationaux pouvaient être fragilisés par des produits étrangers. En 2005, la filière textile devra suivre les règles de l'OMC.

6. Accord sur l'agriculture, accord général sur les marchandises, sur les services, accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, accord sur les obstacles techniques aux échanges, accord sur les aspects des Droits de la Propriété Intellectuelle qui touchent le Commerce, etc.

7. Alors que le GATT était un instrument provisoire, sans instance permanente (les négociations s'y déroulaient en cycles), l'OMC permet d'assurer un cadre de négociations permanent. De nouveaux secteurs économiques sont intégrés aux accords (agriculture, services, textile (dont on décide le retour dans le champ des règles de l'OMC, par le démantèlement de l'AMF) et habillement).

de délais de transition plus longs, d'obligations réduites, d'exemptions et de programmes d'appui technique.

Les conférences ministérielles successives sont l'occasion d'intégrer de nouveaux membres et approfondissent le degré de libéralisation des marchés mondiaux : ainsi, en novembre 2002, à Doha, la Chine et Taiwan ont-ils adhéré à l'OMC, événement majeur étant donné leur poids économique sans cesse croissant (respectivement 7,7 % et 4,7 % du commerce mondial en 2000) <sup>8</sup>. Des négociations difficiles se poursuivent sur des sujets cruciaux pour les PED (agriculture, textile, etc.). La conférence de Cancun devrait ainsi voir abordées des questions aussi cruciales que l'agriculture ou les droits de propriété intellectuelle.

Une forte croissance du commerce international accompagne cette ouverture institutionnelle. Depuis le début des années 80, le volume des échanges internationaux s'accroît, avec une accélération du rythme de leur croissance, aussi bien au niveau mondial que régional. La valeur des exportations mondiales a été multipliée par 21 entre 1980 et 1995, augmentant en volume deux fois plus vite que le PIB mondial. La structure par produits du commerce international évolue également, mettant en évidence une nette suprématie des produits manufacturés (plus de 80 % des échanges mondiaux de produits), ce qui constitue, par rapport à la fin des années 30, une parfaite inversion entre le poids des produits

---

8. Les exportations de la Chine devraient profiter d'une meilleure ouverture aux marchés extérieurs, notamment pour les biens manufacturés à faible intensité capitalistique, comme le textile. Cependant, cette évolution devrait fortement pénaliser les pays voisins producteurs de textile, comme le Cambodge.

manufacturés et celui de l'agriculture. Dans le secteur des produits manufacturés, les produits à forte intensité de compétence et de technologie représentent, en 1998, 30 % des exportations mondiales (contre 20 % en 1980) <sup>9</sup>.

L'importance des échanges manufacturés a contribué à développer un commerce intra-branche <sup>10</sup>. Par ailleurs, les échanges de services se développent, passant de 27 % des exportations mondiales en 1968 à plus du tiers aujourd'hui.

Les pays en développement prennent une part de plus en plus importante au commerce mondial <sup>11</sup> : ils ont contribué au quart des exportations mondiales de produits manufacturés en 2000 contre 17 % en 1990.

Un premier groupe de PED a joué un rôle important dans les années 1970 : les NPI, dont en particulier Hong-Kong, la Corée du Sud, Singapour et Taïwan, ainsi que le Brésil et le Mexique. Les années 80 ont vu surgir un second groupe de PED (Thaïlande, Malaisie, Indonésie, Inde, Philippines et Pakistan) se substituant progressivement aux premiers NPI dans les exportations de vêtements et autres produits manufacturés. Par ailleurs, depuis 1990, la Chine continentale intervient de plus en plus dans les échanges internationaux de marchandises.

A l'opposé, certaines régions restent « marginalisées ». L'Afrique affiche ainsi des performances faibles : en 2002, alors que les exportations des PED ont progressé de 3,8 %,

---

9. *Rapport sur le commerce et le développement*, 2002.

10. Échange par deux partenaires des produits appartenant à la même branche ou catégorie de produits.

11. J.M. Cardebat *la mondialisation et l'emploi*, 2002

celles de l'Afrique n'ont augmenté que de 0,1 % en volume<sup>12</sup>. Dans sa partie subsaharienne, la marginalisation de nombre de pays est flagrante, illustrant leur incapacité à exporter des produits « dynamiques » : ainsi, la contribution de cette zone au commerce mondial de biens est passée de 3,3 % à 1,6 % entre 1980 et 2000. Dans le même temps, le poids de cette zone dans la population mondiale passait de 7,5 % à 10 %<sup>13</sup>. La structure des exportations montre la persistance d'une forte dépendance vis-à-vis des recettes tirées de produits primaires (60 % de l'ensemble des ventes en 2000, dont 20 % hors pétrole brut). Parallèlement, la part des produits manufacturés de base (une seule transformation), qui pourraient constituer un déclencheur de l'industrialisation, évolue peu, excepté dans des pays comme Maurice, l'Afrique du Sud, Madagascar et, dans une moindre mesure, le Kenya, le Ghana et l'Ouganda qui ont réussi à élargir leur gamme à l'exportation. Le quart des exportations de biens et services du Sénégal, par exemple, est constitué de produits de la pêche, secteur dans lequel il existe par ailleurs un véritable problème de ressources.

Finalement, si l'on prend l'Afrique dans son ensemble, seuls la Tunisie, Maurice, le Maroc, l'Égypte et l'Afrique du Sud ont su diversifier de manière convaincante leur production et leurs exportations en délaissant progressivement les produits traditionnels.

Comme évoqué plus haut, l'ouverture des frontières s'accompagne du renforcement ou de l'émergence d'organisations

---

12. Perspectives économiques en Afrique, OCDE, 2002-2003.

13. *L'insertion de l'Afrique dans le commerce mondial*, DREE, août 2002.

économiques régionales, que tolère l'OMC, la théorie économique ne tranchant pas, jusqu'alors, sur le bilan coût/avantage des traités bilatéraux ou régionaux par rapport à une situation de non discrimination parfaite.

La moitié du commerce mondial s'effectue désormais dans le cadre d'accords commerciaux régionaux<sup>14</sup> contre 18 % en 1970. Après une première vague d'accords qui culmine au milieu des années 1970, une seconde vague s'amorce à la fin des années 1980. Entre 1947 et 1999, 194 accords régionaux ont été déclarés au GATT dont 75 entre 1990 et 1998. Parmi eux, 107 sont toujours en vigueur, parmi lesquels l'ALENA et le MERCOSUR en Amérique, l'ASEAN en Asie du Sud-Est, la SADC en Afrique Australe, les accords Union Européenne/ACP et les accords euroméditerranéens.

Les accords régionaux recouvrent des réalités très différentes, allant du simple forum de discussion à l'Union douanière et au Marché commun. Cependant, pour ce qui est des PED, et contrairement à certains accords commerciaux au Nord (Union Européenne, ALENA), la plupart des zones de libre-échange ne concernent qu'une fraction limitée des échanges de leurs signataires. L'absence de complémentarités des économies en développement les contraint en effet à commercer avec les pays plus développés.

Les pays de l'OCDE ont par ailleurs mis en place des initiatives commerciales pour permettre aux PMA d'augmenter leurs recettes d'exportation et de renforcer l'investissement et la croissance. Ces accords sont cependant critiqués pour leur

---

14. *Politiques commerciales n° 4*, DREE, janvier 2003.

faible impact (faible incitation à la diversification, discrimination de facto des PED non éligibles etc.). Il est cependant trop tôt pour mesurer le véritable impact de ces initiatives.

## **1.2. Ouverture, croissance et développement**

L'idée selon laquelle le commerce international est le moteur de la croissance économique est ancienne. Elle remonte à A. Smith<sup>15</sup> (1776) et la nouvelle économie politique qui prônait, contre le mercantilisme, l'idéal moderne d'un monde unifié et pacifié par le commerce<sup>16</sup>. Après une éclipse qui a vu la prédominance des théories protectionnistes, elle revient aujourd'hui en force, portée par ce que l'on a appelé le « Consensus de Washington ». Ce Consensus, issu de la théorie classique de l'économie internationale, défend l'idée d'une optimalité du libre-échange dont découlerait un surcroît de croissance, et prône l'ouverture comme seule solution soutenable pour favoriser le développement.

Or, s'il est généralement admis que l'ouverture des économies est la voie la plus sûre vers la croissance et le développement, elle n'est probablement pas une condition suffisante pour que s'initie un processus de croissance ni, qui plus est, de développement. Le contexte d'ouverture et d'intensification des échanges, s'il offre des opportunités nouvelles aux pays qui peuvent les saisir, présente aussi des risques, aussi bien dans les pays où le tissu industriel est encore « en construction » que dans ceux qui vont voir leurs avantages, jusqu'alors

---

15. A. Smith De la Richesse des Nations, 1776.

16. C. Deblock, 2002.

## Les PED dans les partenariats régionaux avec l'Union européenne

Afin d'aider les PED à se préparer à l'ouverture, l'Union européenne tente de promouvoir les échanges par des accords commerciaux. Souvent, ces accords visent à soutenir la constitution de marchés régionaux. Dans certains de ces accords figurent par ailleurs des clauses de soutien au développement, comme une assistance financière dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen ou dans le cadre des accords entre l'UE et les pays ACP.

### ■ *Le Partenariat Euro-Méditerranéen*

Le Partenariat Euromed est une démarche qui découle notamment des relations historiques de l'Union avec ses partenaires méditerranéens et d'une volonté de stabiliser les relations politiques et économiques à ses frontières. Mis en place lors de la conférence de Barcelone de novembre 1995, c'est un accord entre 27 pays du pourtour méditerranéen visant à assurer une meilleure intégration régionale en vue de créer "une zone de prospérité partagée".

#### ACCORDS UE-PAYS MÉDITERRANÉENS

	Signature de l'accord	Entrée en vigueur
Tunisie	Juil 95	Mars 98(*)
Israël	Nov 95	Juin 00
Maroc	Fév 96	Mars 00
Palestine	Fév 97	Juil 97
Jordanie	Nov 97	Mai 02
Egypte	Juin 01	
Algérie	Avr 02	
Syrie	En cours de négociation	
Liban	Juin 02	

\* application par anticipation depuis janvier 1996

Le Partenariat se compose de trois volets :

- le volet politique et sécurité visant à créer un espace commun de paix et de stabilité, faciliter l'échange d'informations pour lutter contre toutes les activités illicites et coopérer pour assurer la prévention des conflits ;
- le volet économique et financier ;
- le volet social et culturel dont le but est d'assurer la multiplication des échanges, promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, améliorer l'éducation et la formation professionnelle.

Parmi les moyens proposés pour la réalisation de la clause "développement économique et social équilibré et durable", figurent :

- la création progressive d'une zone de libre échange euro-méditerranéenne en 2010, recouvrant la plupart des échanges dans le respect des obligations de l'OMC.

- la mise en œuvre d'une coopération économique appropriée et d'actions concertées dans de multiples domaines (création d'un climat favorable à l'investissement, renforcement des échanges entre les partenaires eux-mêmes, accords inter-entreprises, action dans le domaine de l'environnement, de l'eau, de l'énergie, des infrastructures, de l'agriculture, participation accrue des femmes dans la vie économique et sociale, soutien à la RD etc).
- le renforcement de l'assistance financière de l'Union Européenne aux pays partenaires (subventions MEDA de la Commission Européenne, prêts de la BEI et aide bilatérale des Etats-membres) afin de soutenir les réformes visant à rétablir les grands équilibres macro-économiques et assurer la croissance. Les mesures d'accompagnement financières et techniques MEDA sont ainsi conditionnées à la collaboration des pays avec les institutions de Bretton Woods et à l'examen de la situation budgétaire, et notamment de l'état de la dette.

Le partenariat vise donc une ouverture dans les domaines de l'économie, de la société et du cadre institutionnel au niveau régional, mais aussi dans une perspective plus large de globalisation. Un des défis du partenariat sera de confronter les pays sud-méditerranéens à d'autres régions économiques, et notamment aux pays d'Europe de l'Est, futurs membres de l'UE.

### ■ **Les Accords UE - pays ACP**

En 1975, neuf pays européens et 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont signé une première convention à Lomé. Cet accord, dit de Lomé, définissait les relations d'aide et de commerce entre l'UE et les pays ACP. Il reconnaissait la différence de développement entre les pays et instaurait des mesures de "préférences commerciales non réciproques" sur la quasi-totalité des produits primaires, industriels et transformés exportés vers l'Europe. La Convention a été renouvelée à cinq reprises, sa dernière version prenant fin en février 2000. En effet, il était nécessaire de procéder à un nouveau type d'accord, la convention de Lomé étant critiquée pour son manquement aux engagements à l'OMC (préférences discriminatoires et non-réciproques) et pour son inefficacité à intégrer les pays ACP dans le commerce mondial.

L'Union Européenne et 77 pays ACP ont signé à Cotonou un nouvel accord en juin 2000, régissant les relations d'aide et de commerce pour une période de 20 ans (révisé tous les 5 ans). Cet accord maintient le niveau des préférences tarifaires accordées par la convention de Lomé, mais reconnaît l'intégration régionale comme l'instrument clé de l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale. L'Accord de Cotonou débouchera sur la création en 2008 d'un accord de libre-échange et non plus de préférences unilatérales : à cette date devront être mis en place des accords de partenariat économique avec l'UE d'une part, et entre les pays ACP regroupés en blocs régionaux d'autre part (Union économique et monétaire ouest-africaine, Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, Communauté de l'Afrique de l'Est, Communauté des Caraïbes). L'accord prévoit néanmoins la possibilité de négociations pays par pays.

## Initiatives pour les PMA

### ■ *Initiative « Tout sauf les armes »*<sup>17</sup>

Le 26 février 2001, l'Union européenne a décidé de supprimer quotas et tarifs pour l'ensemble des importations de produits en provenance de 49 pays les moins avancés (PMA), à l'exception des armes et des munitions. La libéralisation sera néanmoins progressive pour trois produits agricoles sensibles (le riz, le sucre et les bananes) afin d'adapter les dispositions de la PAC sur ces trois produits<sup>18</sup>. Afin de compenser ce délai, l'UE a créé un quota à tarif nul sur le sucre et le riz<sup>19</sup>. Si les PMA bénéficiaient déjà d'une exemption des droits de douane pour la majorité de leurs exportations vers l'UE, la nouveauté de l'initiative « Tout sauf les armes » est d'ouvrir le marché européen à des produits agricoles, notamment ceux couverts par la PAC.

### ■ *Initiative AGOA (African Growth Opportunity Act)*<sup>20</sup>

L'AGOA a été signé en mai 2000, dans le cadre du Trade and Development Act. Il s'agit d'un accord de préférences commerciales qui offre à certaines exportations africaines un accès libre au marché des Etats Unis. Les 38 pays<sup>21</sup> peuvent être inclus ou supprimés de la liste des bénéficiaires, ce qui représente une forme d'incitation à adopter des réformes économiques. Le bilan actuel est mitigé : si les importations en provenance des 38 pays éligibles ont augmenté de 10 % en valeur en 2002 par rapport à 2001, le commerce des Etats Unis avec l'Afrique s'est contracté en 2002 (-15 % en valeur sur un an), du fait notamment du ralentissement de l'économie américaine et des variations des prix du pétrole. L'AGOA semble aussi ne pas avoir aidé à l'augmentation et à la diversification des productions manufacturières (les importations sont surtout des produits pétroliers), excepté dans des pays disposant d'un appareil productif réactif comme celui du secteur textile kenyan. On observe enfin un faible impact sur les investissements directs étrangers nouveaux.

---

17 [http://europa.eu.int/comm/development/publicat/courier/courier186/fr/fr\\_030.pdf](http://europa.eu.int/comm/development/publicat/courier/courier186/fr/fr_030.pdf)

18 Les droits de douane sur la banane fraîche seront réduits de 20 % par an à partir du 1 janvier 2002 et éliminés totalement au plus tard le 1 janvier 2006. Les droits de douane sur le riz seront réduits de 20 % le 1 septembre 2006, de 50 % le 1 septembre 2007, de 80 % le 1 septembre 2008 et éliminés totalement au plus tard le 1 septembre 2009. Enfin, les droits de douane sur le sucre seront réduits de 20 % le 1 juillet 2006, de 50 % le 1 juillet 2007, de 80 % le 1 juillet 2008 et éliminés totalement au plus tard le 1 juillet 2009.

19 Quota basé initialement sur les meilleurs chiffres d'exportation des PMA dans les dernières années, plus 15 %. Ces quotas augmenteront de 15 % par an pendant la période de transition.

20 [www.agoa.gov](http://www.agoa.gov) ; Th. Latreille *Les préférences commerciales en Afrique sub-saharienne : quels bénéfices pour l'African Growth and Opportunity Act ?*, AFD, 2003

21 Bénin, Botswana, Cameroun, Cap-vert, République centrafricaine, Tchad, Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Erytrée, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, RDC, Rwanda, Sao Tome et Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Ouganda et Zambie.

compétitifs, menacés. Dès lors, l'ouverture est porteuse de risques si des politiques d'accompagnement ne sont pas mises en oeuvre dans les pays en développement.

### **1.2.1. Ouverture et croissance : les termes du débat**

Alors que les analyses théoriques donnent une vision plutôt nuancée de la relation entre ouverture et croissance, une littérature empirique consistante s'est développée sur ce thème. On citera de manière non exhaustive : D. Dollar (1992 puis 2002), S. Edwards (1993 et 1998), J. Sachs et Warner (1995), J. Frankel et D. Romer (1999). La plupart de ces études s'efforcent d'étudier par des méthodes de plus en plus complexes l'impact de l'ouverture sur la croissance économique à partir de données en coupe transversale ou en panels. Une vision plutôt optimiste s'en dégage, tendant à conforter les convictions qui prévalent dans les cercles politiques européens et américains. D'autres auteurs, plus critiques, mettent cependant en garde contre les conclusions d'analyses empiriques trop rapides et invitent à une réflexion plus poussée sur les conditions de mise en oeuvre de l'ouverture des frontières.

#### **La théorie**

Les arguments théoriques en faveur du libre-échange sont nombreux, des avantages comparatifs à la discipline concurrentielle. Mais, dès lors que l'on aborde, dans une perspective dynamique, les effets de l'ouverture sur la croissance et le développement, les conclusions sont plus ambiguës.

C'est avec A. Smith, prônant la supériorité du libéralisme

sur tout autre système économique « dans sa capacité à produire des richesses comme dans celle à produire l'harmonie des intérêts »<sup>22</sup>, que le commerce international est pour la première fois présenté comme un élément intégrateur des nations.

L'optimalité du libre-échange et de la libre circulation des facteurs trouveront des éléments d'argumentaire théorique dans la théorie des avantages comparatifs de Ricardo et la théorie plus récente du commerce international fondée sur des dotations factorielles<sup>23</sup>. Cette dernière version, la plus largement acceptée de la loi des avantages comparatifs, part du principe que les pays peuvent tous accéder à une technologie équivalente, mais sont inégalement dotés en facteurs de production (terre, main d'œuvre, ressources naturelles et capitaux). D'une part, l'ouverture des frontières permet de profiter des opportunités d'arbitrage découlant des différences de prix relatifs, d'où un gain de bien-être ; d'autre part, la spécialisation des pays en fonction de leur dotation en facteurs crée également des opportunités de gains de bien-être. En libre-échange, une fois que toutes ces opportunités ont été exploitées, on assiste à une égalisation des prix relatifs. La principale conclusion de cette théorie concerne la spécialisation de chaque économie dans les productions qui incorporent le plus de facteur abondant comparativement : dans les pays développés, les productions seront à forte intensité de capital ; dans les PED, fortement dotés en facteurs de production travail et en ressources naturelles, elles seront à fort coefficient de

---

22. C. Deblock, 2002.

23. Dite de Heckscher Ohlin Samuelson (HOS).

travail et les exportations seront constituées pour une grande part de productions primaires non transformées.

Les mécanismes par lesquels une allocation des ressources efficace en statique se traduit par un surcroît de croissance en dynamique sont multiples :

- les exportations génèrent des ressources qui permettent d'importer des biens de production faisant défaut dans le pays. L'accroissement de la productivité du capital découlerait ainsi de la part croissante des biens de production importés<sup>24</sup> ;
- cet accroissement est renforcé par l'amélioration des technologies et des compétences<sup>25</sup> – le rôle majeur du transfert technologique dans les pays en « retard » est d'ailleurs mis en avant dans le dernier rapport de l'ONUDI<sup>26</sup> ;
- l'élargissement de la taille des marchés permet une exploitation croissante des économies d'échelle et, du moins pour un certain temps, des rendements constants plutôt que décroissants ;
- l'épargne et les IDE peuvent se développer sous l'effet de l'efficacité accrue des investissements ;
- la discipline concurrentielle est bénéfique. A l'abri de la concurrence, les producteurs acquièrent un pouvoir de marché

---

24. P. Jacquet (2002), reprenant Krugman : « *trade can be thought of as a production process through which exports are transformed into imports* ».

25. Cette possibilité d'appropriation de nouvelles technologies et de compétences, entraînant une augmentation de la productivité des facteurs, est un argument développé à partir des thèses de Lucas et Romer sur la croissance endogène : elles montrent le rôle du commerce et de l'intégration économique internationale dans la diffusion du progrès technique et la hausse de la productivité globale des facteurs.

26. Rapport sur le développement industriel 2002/2003 : la compétitivité par l'innovation et l'apprentissage : « L'intégration dans les chaînes de valeur mondiales, en particulier dans les secteurs à forte intensité de savoir, peut être un bon moyen d'accéder aux marchés mondiaux ainsi qu'à de nouvelles technologies et au savoir-faire ».

à l'origine de distorsions « destructrices » de bien-être. A l'opposé, la concurrence étrangère peut affaiblir des positions monopolistiques internes et se traduire par une baisse des prix et une amélioration de la qualité ;

- par ailleurs, l'augmentation de la production dans les secteurs exportateurs peut engendrer des créations d'emplois directs et indirects, donc de la consommation et de la croissance ;
- l'ouverture accroîtrait les recettes publiques, pouvant être converties en dépenses publiques porteuses de croissance.
- enfin, l'ouverture des économies soutiendrait le processus de réforme économique et juridique, lui-même favorable au développement économique par son impact sur les IDE et par la stimulation de l'investissement en général.

Les arguments en faveur du libre échange ne manquent pas. D'autres analyses, pourtant, sont plus prudentes, voire critiques, notamment dans des contextes où les spécialisations se concentrent dans le secteur primaire.

F. List<sup>27</sup>, dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, s'oppose à la théorie des avantages comparatifs et à son corollaire, la spécialisation des pays les moins développés dans le commerce des matières premières. Selon lui, l'analyse ricardienne des avantages comparatifs répond aux intérêts de l'économie « dominante ». En effet, le libre-échange ne profiterait aux nations que dès lors que l'échange se fait d'égal à égal. Dans le cas contraire, l'échange profite aux nations les plus avancées au détriment des économies faiblement industrialisées.

---

27. F.List (1841) : « Système national d'économie politique ».

Il convient donc d'aider ces dernières à s'industrialiser, en protégeant les « industries naissantes ». Dans la lignée de cette analyse, les stratégies d'import-substitution, théorisées par R. Prebisch et H. Singer, reposent sur deux idées clés : (1) une détérioration séculaire des prix des matières premières se traduira, en l'absence d'industrialisation des PED, par un fossé croissant entre pays riches et pays pauvres ; (2) pour s'industrialiser, les petits pays ont besoin, au moins temporairement, de protéger leur secteur manufacturier émergent.

Dans le même ordre d'idées, un argument repose sur le constat que certaines industries sont davantage sujettes que d'autres au progrès technique et aux économies d'échelles dynamiques. Les pays spécialisés dans ces industries (développés pour la plupart) croîtraient plus vite que les autres, induisant un creusement du gap de développement.

Enfin, un dernier argument met en doute le caractère évident du rattrapage grâce à « l'appropriation de la technologie » : cette appropriation suppose que les pays suiveurs profitent des échanges pour améliorer leurs capacités de production. Or, Posner (1961), par exemple, explique qu'un pays leader dispose d'un avantage initial qui entraîne des opportunités d'innovation pouvant consolider voire accroître son avance.

Rodrik et Rodriguez (1999) ont proposé une synthèse modélisée de ces débats, qui débouche sur une vision nuancée de la liaison théorique entre ouverture et croissance. Considérons une petite économie « price taker » :

- Dans des modèles statiques sans défaillance de marché et autres distorsions, les restrictions commerciales induisent une réduction du niveau du PNB réel. Le modèle de référence est celui de Solow, où le revenu par tête à l'équilibre et le taux de croissance pour parvenir à l'équilibre dépendent directement de tout ce qui peut affecter la productivité (allocation des ressources, déterminants du stock de capital, etc). Cependant, dès lors que des distorsions existent, la théorie du second best suggère que l'ouverture n'est peut-être pas la meilleure voie vers la croissance.
- Dans les modèles de croissance endogène (générés par des rendements croissants, par du « learning by-doing » et autres changements technologiques endogènes), la suppression des barrières commerciales accroît la production mondiale. Toutefois, dans certains pays, sous certaines hypothèses qui concernent les dotations initiales en facteurs et les niveaux de développement technologique, la suppression des barrières commerciales peut entraîner une diminution de la production (ce cas de figure est celui de pays où des « industries naissantes » ont besoin d'être protégées). A la question « l'ouverture engendre-t-elle l'innovation dans les petites économies ? », la réponse est liée aux trajectoires adoptées<sup>28</sup>. Des auteurs comme Helpman (1991) ou Matsuyama (1992) ont montré que certains pays, en retard sur le plan technologique, et qui ont un avantage comparatif dans des secteurs traditionnels, peuvent ne pas parvenir à progresser

---

28. « *The answer varies depending on whether the forces of comparative advantage push the economy's resources in the direction of activities that generate long-run growth (via externalities in research and development, expanding product variety, upgrading product quality, and so on) or divert them from such activities* » (Rodrik and Rodriguez).

dans l'échelle de qualité. L'incitation à accumuler du capital diminue en conséquence<sup>29</sup>, induisant une réduction de leur taux de croissance à long terme.

Ainsi, la théorie reste ambiguë. L'ouverture devrait affecter positivement les moteurs de la croissance (économies d'échelle, allocation optimale des facteurs, accumulation de facteurs, progrès technique, discipline concurrentielle, etc.). Toutefois, nombre de restrictions rendent vaine toute tentative de généralisation. Une chose est sûre : si elle ne tient pas compte du niveau de développement des pays et de leur capacité à la gérer, l'ouverture porte en germes des risques.

Restent les arguments « empiriques »...

### ...et l'empirique

A défaut d'isoler un argumentaire théorique solide, il convient de se tourner vers les résultats des nombreuses études empiriques qui ont cherché à mettre en évidence un lien statistique entre croissance et ouverture.

Là aussi, les difficultés se sont accumulées, notamment dans la définition des indicateurs d'ouverture et la validation des causalités entre des variables corrélées (une corrélation entre deux variables ne disant rien sur le sens de la causalité).

Les études économétriques récentes ont tenté d'utiliser des méthodologies innovantes pour mesurer l'ouverture : Ainsi, D. Dollar, ou bien J. Sachs et A. Warner se sont-ils efforcés de construire de nouveaux indicateurs plus proches de la réalité ; Edwards a testé la robustesse de la relation entre

---

29. J.L. Guérin *Les pays en développement profitent-ils du commerce international ?*, alternative économique n° 2645.

## Quels indicateurs d'ouverture ?

L'ouverture est la suppression, tout au moins la diminution, des barrières institutionnelles et réglementaires aux échanges de biens, de services, de facteurs et d'idées<sup>30</sup>. Elle concerne les politiques d'échanges et non les volumes d'échanges. Une grande partie de la difficulté à appréhender l'ouverture d'un pays provient de ce que les Etats continuent à protéger leurs marchés et leurs entreprises par des mesures tarifaires ou non tarifaires. La mesure de la protection, qui permet l'étalonnage de la politique commerciale, est ainsi devenue très complexe : les niveaux différents de tarifs selon les produits ou pour un même produit selon les pays, la complexité des barrières non tarifaires, les réexportations, la prise en compte de subventions, le commerce intrafirmes, etc. rendent la construction d'un indice global d'ouverture très délicate. En même temps, des progrès sont faits dans cette direction... Mais il reste pratiquement autant de méthodes de calcul que d'économistes<sup>31</sup>. Deux méthodes sont cependant couramment utilisées pour mesurer l'ouverture : la modélisation d'une participation théorique aux échanges comparée avec la participation réelle (avec tout le problème de la difficulté de détermination d'un Etat théorique) et la mesure de la politique du pays en attribuant une note aux institutions et politiques relatives au commerce ou à l'investissement (mesure qualitative et arbitraire).

---

### L'indicateur de Sachs et Warner<sup>32</sup>

L'indicateur de Sachs et Warner est une variable muette qui prend la valeur 0 si l'une des mesures suivantes de la fermeture de l'économie est vérifiée :

- droit de douane moyen supérieur à 40%,
- barrières non tarifaires couvrant plus de 40% des importations,
- économie de type socialiste,
- exportations contrôlées par un monopole d'Etat,
- prime sur les devises étrangères sur le marché noir de plus de 20%.

De cette étude ressort la conclusion suivante : les pays en développement ouverts ont sur la période 1970-1989 un taux de croissance annuel moyen de 4,49% contre 0,74% dans les pays en développement fermés.

---

30 Voir définition de Krueger à la section 1 ou J.L.Guérin, Problèmes économique n° 2645.

31 C. Chavagneux *Commerce : pas seulement une affaire d'Etats, alternatives économiques* n° 213.

32 J. Sachs, A. Warner, *Economic Reform and the Process of Global Integration, in Brookings Papers on Economic Activity*, 1995.

ouverture et croissance en utilisant une large palette d'indicateurs, y compris subjectifs ; d'autres enfin ont comparé les trajectoires de groupes de pays ouverts ou non. Ces études, mettant plutôt en évidence une liaison positive entre l'ouverture des frontières et la croissance économique, ont eu un grand écho dans les sphères économique-politiques et constituent souvent l'argumentaire du consensus « pro-ouverture ».

Toutes ces études ont été récemment critiquées par D. Rodrik et Rodriguez (1999), sur la base de nombreuses objections statistiques et de réserves relatives à la compréhension des mécanismes de liaison entre ces différentes variables économiques. L'assertion « toutes choses égales par ailleurs », par exemple, est très difficile à respecter car les politiques protectionnistes ont été souvent associées à d'autres politiques nocives pour la croissance (déséquilibres budgétaires persistants, réglementation excessive, etc.).

De manière générale, l'analyse fine des mécanismes en jeu est requise pour progresser dans ce débat. Si l'on regarde de près quelques cas emblématiques, force est de constater que le processus d'ouverture (i) a été mené dans des conditions très différentes d'un pays à l'autre : les stratégies de libéralisation générale et unilatérale observées à Hong-Kong ou Singapour sont très différentes des stratégies d'exportation avec soutien de l'Etat, caractéristiques de pays comme la Corée ou Taïwan, ou bien des stratégies de libéralisation limitées aux zones franches, comme à Maurice et en Tunisie dans un premier temps ; (ii) a parfois été très « piloté » par l'Etat.

En Corée, par exemple, l'ouverture a été asymétrique, les importations étant libéralisées beaucoup plus lentement que

les exportations. Entre 1950 et 1963, les importations étaient très taxées et réglementées par des licences. Suite à la politique offensive mise en place en 1964, l'ouverture aux importations s'est faite progressivement alors que les exportations étaient largement subventionnées (directement ou indirectement), que le taux de change était contrôlé de façon à rester déprécié et que le transfert de technologie était favorisé, notamment par un soutien public à la recherche.

Aussi, la relation entre ouverture et croissance reste controversée : *« Our bottom line is that the nature of the relationship between trade policy and economic growth remains very much an open question... Research aimed at ascertaining the circumstances under which open trade policies are conducive to growth (as well as those under which they may not be) and at scrutinizing the channels through which trade policies influence economic performance is likely to prove more productive »* (Rodrik et Rodriguez, 1999).

### **1.2.2. Il ne s'agit pas de mettre en cause l'ouverture économique des PED, mais de rappeler la nécessité de l'accompagner**

Tous les pays ne sont pas également préparés à l'ouverture

Pour mesurer les bénéfices de l'ouverture, une variable intéressante est l'élasticité de la production à l'ouverture. Or, cette élasticité est faible dans nombre de PED, très en retard dans le double processus de construction d'un tissu productif et d'un environnement des affaires propice à l'industrialisation.

Ils restent spécialisés dans des productions primaires, peu diversifiées, qu'ils ne transforment pas, et qui s'avèrent donc peu rentables. Leurs exportations, principalement primaires, sont vendues sur des marchés souvent saturés et sont soumises à la volatilité des prix internationaux. Ils n'en retirent pas suffisamment de devises pour initier un processus de modernisation de leur tissu productif. Incapables de combler leur retard en matière d'industrialisation, ils ne peuvent pas développer leurs exportations et tirer ainsi partie de l'ouverture commerciale.

– Un tissu productif insuffisamment développé

La densité et le dynamisme du tissu productif conditionnent fortement les retombées à attendre de l'ouverture, aussi bien dans l'optique de se protéger de la concurrence extérieure que dans celle de conquérir des parts de marché au delà des frontières.

En premier lieu, il convient de rappeler que les entreprises ne sont pas également concernées par l'ouverture. Certaines d'entre elles produisent sur des marchés de proximité et sont peu concernées par la concurrence internationale. Il en va ainsi des nombreuses petites entreprises qui produisent pour une clientèle traditionnelle, en répondant parfaitement à ses attentes en terme de rapport qualité/prix, facilités de paiement, proximité, habitudes culturelles, etc. C'est notamment le cas des menuisiers de quartiers ou des ateliers de réparation. Ces entreprises ne devraient pas être menacées à court terme.

A titre d'illustration<sup>33</sup>, au Maroc, ces entreprises sont suffisamment nombreuses pour que l'impact du démantèlement tarifaire, bien que mal évalué, semble limité (le Centre Marocain de Conjoncture évaluait que le démantèlement tarifaire devrait toucher 48 % des importations, 44 % des importations appartenant à des secteurs non concernés par ce démantèlement et 8 % des importations étant d'origine non européenne). Suivant des estimations très rapides<sup>34</sup>, il apparaissait que l'impact serait circonscrit au tiers de la valeur ajoutée et des emplois industriels (c'est-à-dire 4000 entreprises formelles).

Pour autant, le tissu industriel marocain, comme celui de nombreux pays du Sud, est insuffisamment dense et dynamique pour tirer parti des bénéfiques potentiels de l'ouverture et les convertir en points de croissance et en création d'emplois.

Un enjeu majeur consiste à renforcer la compétitivité des firmes en prise directe avec les marchés internationaux ou les marchés locaux concurrentiels. Dans un contexte d'ouverture des frontières, la firme « menacée » se trouve face à un double défi : préserver son marché face à l'arrivée de concurrents (concurrence accrue des importations et, liée aux opportunités d'exportation, entrée d'entreprises additionnelle sur le marché) et conquérir de nouveaux marchés pour se préparer à l'évolution de la demande à moyen terme.

---

33. S. Marniesse, B. Savoye : Analyse macroéconomique, financière et sociale au Maroc, AFD 2000.

34. Les entreprises totalement ou majoritairement exportatrices ont été exclues du groupe des entreprises « menacées ».

Une entreprise menacée le sera d'autant plus qu'elle ne modernisera pas son outil de production et ne se positionnera pas sur les créneaux porteurs (étant donné les avantages comparatifs qui sont les siens). Or, ses marges de manœuvre sont très dépendantes du contexte dans lequel elle produit (densité et degré d'intégration du tissu industriel, accès au crédit, forme et degré d'insertion dans les chaînes de production internationale, capital humain disponible, etc). Elles dépendent également des politiques publiques d'accompagnement à la modernisation du tissu productif. Ce point sera évoqué plus loin.

– Une faible insertion sur des marchés dynamiques

Les gains de l'ouverture dépendent en particulier, de manière directe, du type d'intégration des pays dans les échanges internationaux : ainsi, il existe des marchés porteurs, des branches de production caractérisées par une forte croissance de la demande mondiale, une valeur ajoutée élevée, des gains de productivité rapides. Un pays dont le tissu productif est suffisamment dense, et positionné sur ces marchés profite de l'ouverture des frontières : la contribution du commerce extérieur à sa croissance s'en trouve renforcée. A l'opposé, les pays qui n'ont que des débouchés peu dynamiques parviennent plus difficilement à s'insérer dans le commerce mondial et se trouvent marginalisés.

Classement des Produits les plus dynamiques à l'exportation*	Pays du sud parmi les 5 premiers
1. Téléviseurs et semi-conducteurs	Singapour (3), Corée (4), Malaisie (5)
2. Ordinateurs	Singapour (2)
3. Parties d'ordinateurs et de machines de bureau	Singapour (3), Taiwan (4), Malaisie (5)
4. Instruments d'optique	Corée (3), Chine (5), Hong Kong (5)
5. Produits de parfumerie et de cosmétiques	
6. Soie	Chine (1), Inde (3)
7. Sous-vêtements en bonneterie	Chine (1), Turquie (3), Mexique (5)
8. Articles en matière plastique	Chine (3)
9. Machines et appareils pour la production d'électricité	Chine (3)
10. Instruments musicaux et enregistrements	
11. Articles manufacturés en cuir	Taiwan (2), Chine (3), Inde (5), Corée (5)
12. Boissons non alcooliques	Chine (5)
...	
67. Crustacés frais	Thaïlande (1), Indonésie (2), Inde (4), Equateur (5)
72. Poissons frais	Chine (3), Taiwan (4), Chili (5)
84. Préparation de poisson	Thaïlande (1), Chine (2)
110. Préparation de fruits	Braïl (1)

\* classement en fonction du taux de croissance de la valeur des exportations entre 1980 et 1998

Source : Rapport sur le Commerce et le Développement, 2002

Le tableau ci-dessus illustre l'absence de l'Afrique sur les marchés dynamiques à l'exportation. Globalement, les marchés « dominés » par les pays industrialisés sont davantage porteurs que les marchés où les pays en développement sont majoritaires. Dans le domaine des produits primaires par exemple, les pays industrialisés contrôlent les exportations de la plupart des produits agricoles « nécessaires »<sup>35</sup> : marché des céréales, maïs, viande bovine. A l'inverse, les PED sont spécialisés dans des produits « non nécessaires » et aux prix volatiles. Ils sont, par

35. Nord/Sud export, *Pourquoi les prix des produits du sud sont-ils orientés à la baisse ?* 21 février 2003.

ailleurs, spécialisés dans des productions dont l'exportation est encore soumise à des contraintes (ouverture asymétrique dans le cas de produits « sensibles » au nord, comme le coton ou le sucre).

Enfin, lorsque les exportations manufacturières se développent dans ces pays, le revenu manufacturier n'augmente pas nécessairement dans les mêmes proportions que le volume des exportations. L'insertion dans les chaînes de production internationales est en effet telle que la valeur ajoutée produite est limitée. Rares sont finalement les pays en développement qui parviennent à combiner expansion du commerce et accroissement des revenus.

– Un risque de cercle vicieux

L'incapacité de certains pays à exporter se traduit, en l'absence d'autres recettes extérieures significatives, par une incapacité à importer, notamment des investissements productifs. Ceci induit un déficit de capacités de production, d'où des possibilités d'exportation limitées et des rentrées de devises faibles. Un cercle vicieux se met ainsi en place, compromettant dans ces pays le développement des capacités productives.

### Quelles politiques d'accompagnement ?

Comme mentionné plus haut, F.List a le premier insisté sur les risques du libre-échange dans les pays les moins développés. Le libre-échange, a-t-il souligné, ne profite aux nations que dans la mesure où l'échange se fait d'égal à égal. Parallèlement, déplaçant l'analyse économique du marché vers la

production, il a insisté sur le fait que la création de richesses passait par le développement des forces productives, appelant de ses vœux une « intervention de l'Etat dans le domaine industriel, accompagnée d'une protection éducative en faveur des industries naissantes, le temps de mettre à niveau les capacités de production de la nation avec celle des nations les plus avancées »<sup>36</sup>.

Les réflexions de F. List sont actuelles, dans la mesure où de nombreux pays restent très en retard dans le processus de construction de leurs « forces productives » tout en étant confrontés à l'ouverture de leurs frontières. Certes, le débat reste ouvert sur la pertinence de favoriser l'industrialisation dans tous les contextes. Mais, si l'on fait l'hypothèse qu'une industrialisation minimale est nécessaire pour profiter de l'ouverture, alors il convient d'aider au renforcement des capacités de production des PED.

Un consensus semble ainsi s'établir sur le fait que (i) « au lieu d'être un moteur de la croissance, l'ouverture en serait plutôt un catalyseur, susceptible de l'accélérer mais ne suffisant pas à l'initier »<sup>37</sup> ; (ii) la croissance en économie ouverte peut être atteinte grâce à des stratégies très différentes ; (iii) la politique commerciale n'est qu'un élément parmi d'autres de ces stratégies ; (iv) à côté des politiques commerciales, certains éléments sont essentiels pour que la croissance et le développement s'instaurent :

– Il ne doit pas y avoir de barrières à la diffusion de technologies,

---

36. C. Deblock, 2002.

37. L. Fontagné et J.L. Guérin *L'ouverture, catalyseur de la croissance*, Economie internationale n° 71, 1997.

de « désincitation » à l'investissement ou à l'importation de biens intermédiaires, de monopoles trop facilement accordés, de protection aux industries reposant sur des technologies anciennes (même si ce dernier terme donne lieu à nombre d'interprétations).

- Il convient de soutenir le renforcement des capacités productives des pays en retard, par des politiques ou programmes bien ciblés et bien dosés.
- Les institutions doivent également être renforcées. Les travaux de D. Rodrik, en particulier, ont mis en avant le rôle déterminant du développement des institutions dans le processus d'ouverture.
- L'éducation doit être soutenue et les infrastructures économiques et sociales de qualité.

Plus globalement, l'ouverture doit donc s'inscrire dans une stratégie visant à envoyer de bons signaux<sup>38</sup> dans l'économie, des incitations à être productif, un pilotage fin pour éviter les écueils d'une mauvaise spécialisation dynamique ou d'une vulnérabilité accrue aux chocs. En économie ouverte, la sanction des mauvaises politiques est plus violente qu'en contexte fermé ; d'où l'impératif de mettre en œuvre des réformes appropriées : politiques d'amélioration du climat des affaires, politiques d'appui direct au secteur productif.

Les politiques internationales de développement ont ainsi un rôle à jouer à deux niveaux : non seulement dans la promotion d'une ouverture équitable, comme il l'est souvent

---

38. L'adhésion aux institutions et autres accords internationaux a au moins l'avantage d'envoyer un signal clair aux investisseurs étrangers, ainsi qu'aux groupes de pression internes. Mais elle ne suffit pas.

## **Rodrik et le rôle des institutions dans l'ouverture**<sup>39</sup>

Les gains de l'ouverture sont notamment déterminés par la mise en œuvre de réformes et de politiques d'accompagnement adéquates. Rodrik dénonce, à ce titre, des politiques d'ouverture trop rapides. Selon lui, une intégration réussie, pour être viable et devenir moteur de croissance, doit reposer sur un ensemble de réformes institutionnelles, depuis les réformes législatives et administratives jusqu'à des mesures de protection sociale. Elle doit aussi se fonder sur les spécificités socio-politiques et culturelles du pays afin de mettre en place des innovations institutionnelles adaptées.

Rodrik fait un certain nombre de suggestions, défendant notamment l'idée que les PED ne devraient pas définir leurs besoins en terme d'accès au marché mais en terme d'autonomie politique nécessaire à la mise en place d'innovations institutionnelles.

---

39. Dani Rodrik *Trade Policy Reform as Institutional Reform*, August 2000.

rappelé, mais également dans l'amélioration de la compétitivité des pays qui ne sont pas suffisamment préparés à l'ouverture. Des politiques et programmes de soutien au développement du secteur privé, par exemple, sont anciennes. Des programmes de « mise à niveau du tissu productif » ont été « conceptualisés » plus récemment (nous y reviendrons longuement dans la deuxième partie).

Dénominateur commun à beaucoup de ces programmes, l'amélioration de la compétitivité apparaît comme déterminante pour parvenir à s'insérer efficacement dans le commerce mondial. Pourtant, ce concept reste mal cerné.

Il est important de comprendre (1) ce que recouvre le concept de compétitivité ; (2) ce qui détermine la compétitivité de l'économie dans son ensemble, en étudiant des secteurs et des segments industriels spécifiques.

### ***1.3. L'impératif de compétitivité***

#### **1.3.1. Qu'est-ce que la compétitivité ?**

La compétitivité est une notion encore mal cernée. Longtemps réservée à l'analyse de la gestion des entreprises, elle a progressivement été utilisée pour qualifier l'état d'une nation, sans que, pour autant, l'on donne à cette qualification un sens précis. Certains auteurs refusent encore de l'utiliser pour qualifier une économie. P. Krugman<sup>40</sup> dénonça ainsi l'utilisation du concept de « compétitivité » pour qualifier une économie

---

40. P. Krugman (1994).

nationale, moins pour son sens flou que pour l'idéologie qu'elle véhicule : en laissant supposer que les nations se font concurrence au même titre que les firmes, l'enseignement essentiel du principe des avantages comparatifs (toutes les nations gagnent à l'échange international) est occulté. Par ailleurs, la croissance du revenu réel d'une nation repose fondamentalement sur la productivité des facteurs domestiques, et non sur la notion, mal définie, de compétitivité.

Pourtant, dans un contexte d'imbrication croissante des économies, la notion de compétitivité d'une nation revêt quelque intérêt : certains l'appréhendent en tant que facteur de compétitivité des firmes (Porter, par exemple) ; d'autres voient en elle le déterminant de la localisation des IDE, donc un enjeu majeur. Un consensus se dessine peu à peu, justifiant l'utilisation de cette expression.

### **Quelques tentatives de définition ...**

On appelle productivité d'une entreprise le rapport entre la production et les unités de capital ou de travail nécessaires à la production.

La compétitivité d'une entreprise exprime ses performances à long terme, c'est-à-dire essentiellement sa croissance<sup>41</sup>. Elle est liée à ses produits, ses prix, son positionnement. En termes relatifs, elle introduit une dimension de comparaison entre concurrents. On peut la définir comme la capacité de l'entreprise à réaliser des performances supérieures à la moyenne (gain de parts de marché). La compétitivité de l'entreprise dépend de la gestion interne de l'entreprise, de la capacité

---

41. J.L. Mucchielli *La compétitivité : définitions, indicateurs et déterminants* (2002).

d'investissement, de la capacité d'adaptation à la demande et à l'environnement.

Par analogie, la compétitivité d'une nation a été, au moins jusqu'à Krugman, abordée en termes de performances commerciales : dans cette approche, un pays s'avère compétitif par rapport à d'autres pays concurrents s'il est capable de maintenir ses parts de marché ou de gagner des parts de marché supplémentaires, ce qui implique de se diversifier, de conquérir des marchés où il était absent ou marginal, de défendre ses positions sur ses marchés traditionnels d'exportation<sup>42</sup>. Pour rester compétitif dans un environnement concurrentiel, il doit poursuivre des efforts permanents de modernisation des entreprises comme de l'environnement économique.

Aucune notion unitaire globale n'émerge vraiment. Il convient dès lors de prendre en compte les différents types de compétitivité :

- (1) **compétitivité prix** : Elle exprime la structure des prix et coûts d'une économie par rapport à celle de ses partenaires commerciaux et est loin de refléter l'ensemble des caractéristiques permettant la vente d'un produit. Elle repose en partie sur le taux de change, mais également sur des coûts internes, comme les coûts salariaux.
- (2) **compétitivité hors prix** : Elle exprime la faculté d'une économie à capter la demande grâce à des facteurs autres que les prix et à s'adapter aux évolutions de la demande (traduisant la qualité de la spécialisation). Elle est essen-

---

42. CNUCED *Diversification des exportations, accès aux marchés et compétitivité*, 2002.

tiellement fondée sur l'investissement, la souplesse et la flexibilité de l'allocation des facteurs et l'innovation. Elle peut également recouvrir la compétitivité technologique et la compétitivité structurelle :

- La **compétitivité technologique** fait référence, dans la lignée des préoccupations d'auteurs comme Schumpeter ou Marshall, à une « forme de concurrence entre les firmes et les pays qui, au lieu de s'opérer par les prix et les coûts (comme c'est le cas dans l'analyse des marchés), porte sur les produits eux-mêmes. Elle se réfère à la recherche, à l'innovation, à l'accumulation du savoir technologique et à la compétence »<sup>43</sup>.
- Quant à la **compétitivité structurelle**, elle pourrait exprimer les capacités internes de production et de commercialisation au sens large<sup>44</sup>. Ce concept met en lumière tous les facteurs « structurels » susceptibles de freiner ou de stimuler la production (goulets d'étranglement, capacité de financement, encadrement, structuration de la filière, etc.). Un auteur comme Chesnais (1986) lui attribue la fonction d'*accorder à la nation un rôle actif par rapport aux firmes*. Ainsi « le terme de compétitivité structurelle permet d'exprimer l'idée (...) que si la compétitivité des entreprises traduit l'efficacité des pratiques de gestion de l'entreprise, elle procède aussi de la cohérence et de l'efficacité des structures productives de l'économie nationale, du taux d'évolution à long terme et de la structure de l'investissement dans le pays, de son

---

43. B. Nezeys.

44. C. Minguy.

infrastructure technique et d'autres facteurs qui déterminent les avantages externes sur lesquels peuvent s'appuyer les entreprises ». On retrouve ici la qualification du rôle de la nation en tant que *facteur de compétitivité des firmes* que développe Porter, comme on le verra plus loin.

Par ailleurs, la notion de compétitivité ainsi définie fait référence à deux temporalités :

- la **compétitivité à court terme**, en un instant  $t$ , en comparaison avec les performances des concurrents,
- la **compétitivité à long terme**, comme processus de préparation des conditions structurelles de l'amélioration de la compétitivité du pays.

La compétitivité hors prix rejoint l'approche temporelle de la compétitivité. Au départ, il y a l'idée que la compétitivité internationale dépend certes des coûts relatifs (coûts de main d'œuvre et mouvement de taux de change), mais qu'elle ne peut se maintenir par la seule compression chronique des coûts salariaux ou par une série de dévaluations compétitives. A long terme, la compétitivité exige un progrès soutenu de la productivité. Il convient donc d'insister sur l'importance des facteurs structurels qui affectent à long terme la compétitivité d'une économie : investissement public, protection commerciale, investissement dans le capital humain, etc.

Plus récemment, la notion de revenu durable a été introduite dans les réflexions sur la compétitivité, cette dernière étant considérée comme la capacité d'entreprises, d'industries, de régions, de nations ou d'ensembles supranationaux à générer de façon durable un revenu et un niveau d'emploi

relativement élevés, tout en étant et en restant exposés à la concurrence internationale.

Selon le rapport Jacquemin et Pench (1997)<sup>45</sup>, « la notion de compétitivité ne constitue ni une fin en soi, ni un objectif. Elle est un moyen efficace de relever le niveau de vie et d'améliorer le bien-être social. C'est un outil... ». De cette façon, on respecte les axiomes qui posent que (1) l'objectif d'une nation est la croissance du revenu réel de ses citoyens et (2) la croissance du revenu réel d'une nation ne se fait pas au détriment de celle d'une autre nation.

Le récent rapport du CAE sur la compétitivité de la France le confirme : « par la suite, les différentes publications officielles ne font plus référence à la concurrence internationale et retiennent l'objectif d'améliorer et d'accroître le niveau de vie et plus généralement le bien-être de ses habitants »<sup>46</sup>.

Dans cette acceptation, la compétitivité d'une nation serait ainsi la capacité de cette nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale. Elles procèderaient d'un processus où les externalités offertes par les nations constitueraient un facteur de compétitivité important des firmes, ainsi qu'un déterminant des flux d'IDE et, en conséquence, un facteur d'amélioration du niveau de vie des populations et de leur bien-être. Il importe, en conséquence, de s'interroger sur les fondements de la compétitivité d'un pays, sur les externalités

---

45. Synthèse des travaux du groupe consultatif sur la compétitivité de la Commission Européenne.

46. M. Debonneuil, L. Fontagné, Compétitivité, CAE, 2003.

qu'offrent les nations, sur les facteurs spécifiques qui favorisent l'insertion des firmes dans le commerce international.

### **1.3.2. La compétitivité en pratique...**

Cette définition, large et englobante, n'échappe pas à une traduction « opérationnelle », beaucoup plus réductrice, sous la forme de différents indicateurs multi-critères, très critiqués. Au niveau de l'entreprise, les indicateurs de compétitivité sont moins complexes.

#### **Les indicateurs de compétitivité**

Au niveau de l'entreprise, l'analyse des indicateurs de part de marché peut s'accompagner de l'examen de ratios plus précis concernant sa rentabilité, sa productivité et sa profitabilité : « les taux de marges, [par exemple], permettent de mesurer la capacité d'une entreprise à contrôler ses coûts et à fixer ses prix, l'excellence de ses processus de production, ses compétences en matière de gestion des ressources humaines »<sup>47</sup>.

Au niveau des nations, à côté d'indicateurs comme les « parts de marché (en valeur et en volume) à l'étranger », on trouve surtout des indicateurs synthétiques. Les deux sources majeures sont le « Global Competitiveness Report » préparé par le World Economic Forum (WEF) et le « World Competitiveness Yearbook », préparé par l'International Institute for Management Development (IIMD). Chacun propose ses indices synthétiques de compétitivité et son classement.

– Pour le WEF, la compétitivité est approchée par un output

---

47. J.L.Mucchielli, op.ci. (2002).

global directement mesurable (richesse des pays en termes de PIB par tête ou de sa croissance). Les indices qui en découlent (Growth Competitiveness Index et Current Competitiveness Index) sont censés « expliquer » au mieux la croissance à moyen terme ou le niveau de richesse des pays<sup>48</sup> : le premier vise à mesurer les perspectives de croissance à moyen terme tandis que le second entend mesurer le potentiel productif instantané des mêmes pays en niveau. Ces indices de compétitivité sont conçus comme une moyenne pondérée d'un ensemble de variables normalisées, considérées comme les déterminants de la variable à expliquer, respectivement la croissance du PIB conditionnellement au niveau initial et le niveau de PIB par tête. La construction des indices se fonde sur un ensemble d'indicateurs quantitatifs (variables macroéconomiques standard) et sur des indicateurs issus d'enquêtes qualitatives auprès des chefs d'entreprises. Ces indicateurs sont conçus sur la base d'un questionnaire dont les variables sont organisées en grands thèmes : environnement macroéconomique, innovation et diffusion technologique ; infrastructures générales ; institutions publiques (contrats et lois) ; gouvernance (corruption) ; concurrence sur le marché intérieur ; développement des clusters ; marche des affaires et stratégie d'entreprises ; politique environnementale.

- Le second indice, élaboré par l'IIMD est construit à partir des indicateurs suivants : données macroéconomiques ; internationalisation ; secteur financier ; infrastructure ;

---

48. S. Gregoir, F. Maurel les indices de compétitivité des pays : interprétations et limites, INSEE, 2002. Ce paragraphe s'inspire largement de l'article cité.

management ; science et technologies ; ressources humaines. Toutes les données statistiques ont le même poids.

Il convient d'utiliser ces indices avec précaution : les indicateurs du WEF, par exemple, intègrent une dose de subjectivité importante, notamment par le biais des réponses aux questions qualitatives et par le choix des pondérations retenues (toujours plus élevées pour les variables quantitatives, en lesquelles les concepteurs de ces indices ont davantage confiance) ; d'autre part, ils reposent sur de nombreux a priori quant aux déterminants (au sens causal) de la croissance et de la compétitivité : ainsi est affirmée l'existence d'effets négatifs des déficits publics et de l'inflation sur la croissance et d'effets positifs de l'ouverture au commerce, alors que ces relations sont très controversées, cf. infra ; les déterminants sont mesurés quantitativement par des indicateurs contestables ; les indices couvrent un champ si large qu'il est parfois difficile de percevoir les véritables relations causales entre certains indicateurs et la compétitivité d'une économie<sup>49</sup>.

Ainsi, les arguments théoriques et empiriquement fondés qui justifieraient la prise en compte de tel ou tel déterminant, ainsi que ceux qui justifieraient le choix des différents indicateurs de compétitivité ou leurs pondérations, font largement défaut.

Pourtant, ils inspirent de nombreux observatoires nationaux de la compétitivité et influencent la perception qu'ont les investisseurs d'un pays donné.

---

49. S.Gregoir, F.Maurel, op.cit.

## La compétitivité insuffisante des PED

Dans les classements officiels (qui, même s'ils sont très contestables d'un point de vue scientifique, reflètent un sentiment général auto-entretenu), les PED sont, lorsque les classements les intègrent, logiquement mal notés car, pour beaucoup d'entre eux, ils cumulent des handicaps dans les deux domaines que sont l'environnement des affaires en général et le dynamisme des entreprises.

Dans le classement 2002 du WEF qui porte sur 80 pays (dont peu de pays d'ASS), on trouve par exemple, Haïti en dernière position devant le Zimbabwe, la Bolivie, l'Ukraine, le Honduras. Le Nigeria est en 71<sup>e</sup> position, le Vietnam en 65<sup>e</sup>, le Maroc en 55<sup>e</sup>, la Namibie en 53<sup>e</sup>, la République Dominicaine en 52<sup>e</sup>, l'Inde en 48<sup>e</sup>, le Botswana en 41<sup>e</sup>. Puis à partir de la 35<sup>e</sup> position, on compte l'Île Maurice, derrière la Tunisie, la Chine, l'Afrique du Sud, la Thaïlande, et immédiatement devant, la France.

Les pays d'Afrique Subsaharienne seraient, s'ils étaient notés, probablement très mal classés, pour des raisons qui tiennent à un certain nombre de traits communs (développés plus longuement dans la dernière partie de ce document). Même si toute tentative de généralisation a ses limites, on peut citer comme traits communs : tissus industriels embryonnaires ; faible capital humain ; infrastructure matérielle insuffisante ; coûts des transports élevés<sup>50</sup> ; coûts de transaction élevés ; faible part d'IDE dirigés vers l'Afrique ; taux de change

---

50. ONUDI, *The Globalization of Industry : Implications for Developing Countries beyond 2000*, 1996

peu compétitifs en termes réels, surtout après la crise asiatique, notamment en zone Franc ; faible accès aux marchés mondiaux ; protection importante ; faibles taux d'épargne et d'investissement intérieur ; instabilité politique et corruption ; etc.

Un programme de recherche lancé dans les années 90 par la Banque Mondiale sur l'analyse du climat des affaires dans les PED, auquel s'est récemment associé l'AFD<sup>51</sup>, donne une vision très pessimiste de l'environnement des affaires dans ces pays<sup>52</sup> : ainsi, les enquêtes réalisées au Burundi (1993), au Cameroun (1993), au Ghana (1992), au Kenya (1993), en Tanzanie (1993), en Zambie (1993) et au Zimbabwe (1993) ont permis d'isoler les principales contraintes à la production dans ces pays : ressortent partout le manque d'accès au crédit, les marchés insuffisants, le manque d'infrastructures et de services publics, les charges fiscales élevées, le capital humain insuffisant qui affecte la productivité globale des facteurs (les faibles compétences technologiques des entrepreneurs et des salariés sont souvent considérées comme la cause première de la faible productivité des entreprises d'ASS) et le niveau très élevé d'incertitude et de risque (alors que les investissements y sont relativement irréversibles, du fait de l'absence de marché d'occasion, par exemple).

---

51. Dans le cadre de l'enquête RPED (regional program on enterprises development) au Sénégal, 2003.

52. In P.Bennell, 1998.

53. Le textile habillement dans les pays méditerranéens et d'Europe centrale : l'enjeu de la compétitivité in Les enjeux économiques internationaux, Dossiers de la DREE, décembre 2002.

### **Le cas du textile habillement dans les pays méditerranéens : la compétitivité, défi d'un secteur en voie d'ouverture** <sup>53</sup>

Les échanges dans le secteur textile habillement se situent aujourd'hui au troisième rang des échanges mondiaux, après l'électronique et l'automobile. Ils ont représenté 147 milliards de dollars pour les tissus et 195 milliards pour l'habillement en 2001 (chiffres de l'OMC). Si l'on assiste actuellement à une contraction de ce marché au niveau mondial (l'augmentation la plus spectaculaire ayant eu lieu dans les années 70 et 80), le textile habillement reste néanmoins crucial pour de nombreux pays, notamment d'Asie (Chine, Bangladesh, Inde, Cambodge) ou du pourtour méditerranéen (Turquie, Tunisie, Maroc).

Le démantèlement de l'Accord Multifibres, prévu en 2005, et l'adhésion de la Chine à l'OMC vont radicalement modifier les conditions de concurrence internationale dans ce secteur.

Le secteur textile a très tôt été soumis à des mesures réglementaires de la part des pays développés, visant à protéger leurs marchés : en 1973, le premier Accord Multifibre a imposé des quotas bilatéraux sur les quantités exportées par les PED, surtout d'Asie. L'objectif était de libéraliser le secteur, mais de façon progressive, en évitant des chocs trop importants sur les marchés. L'AMF a été prorogé à trois reprises et a régulé les échanges dans le secteur jusqu'en 1995, date de la mise en place de l'Accord Textile Vêtement à Marrakech. Cet accord fixe les conditions de la réintégration du textile habillement dans les règles de non-discrimination (démantèlement de toutes les restrictions quantitatives) d'ici 2005.

Les échanges dans le secteur se sont fortement régionalisés dans la dernière décennie, sous l'effet conjugué des politiques préférentielles mises en place par les pays industrialisés, de la stratégie de développement régional adoptée par certains pays en développement, et d'une nouvelle organisation de la production axée sur l'importance des délais<sup>54</sup>. Sont ainsi apparus deux ensembles régionaux importants : d'un côté, les Etats Unis et leurs périphéries (Mexique, République Dominicaine, Caraïbes) et, de l'autre, l'Union Européenne avec les pays méditerranéens (Turquie, Tunisie, Maroc) et les PECO (Pologne, Roumanie). Les pays développés exportent leurs tissus vers les PED les plus proches et réimportent des vêtements fabriqués à partir de ces tissus (après transferts de savoir-faire pour les productions les plus complexes). Cette stratégie peut apparaître comme un soutien à l'industrialisation des pays du Sud, tout en accompagnant les processus d'adaptation de l'industrie textile dans les pays développés.

Mais les avantages qu'ont pu tirer les pays bénéficiaires de partenariats régionaux seront remis en cause par l'ouverture progressive du marché.

La perspective du démantèlement des quotas conjuguée à l'adhésion de la Chine à l'OMC vont intensifier la concurrence au sein du secteur textile-habillement. Il s'agira alors, pour des pays jusque-là « protégés » par des règles à la fois internationales et régionales, de rivaliser en terme de compétitivité avec des pays asiatiques dont les exportations ne feront plus l'objet d'aucune restriction. En conséquence, la recherche des

---

54. Mondialisation et régionalisation : le cas des industries du textile et de l'habillement, CEPIL, 2002.

gains de productivité, mobilisés à l'échelle régionale, sera un enjeu majeur des années à venir pour les pays de l'espace paneuroméditerranéen.

### LE TEXTILE HABILLEMENT DANS LA ZONE PAN-EUROMÉDITERRANÉENNE (2001)

	Production (en milliards d'euros)	Export (en milliards d'euros)	% Export	Import	Emploi (en milliard)	VA PIB
Méditerranée	41.5	17.8		6.7	3.9	
Tunisie	3.9	2.8	45%	2.0	0.3	3%
Maroc	3.0*	2.4	2%	1.0	0.2	3%
Turquie	30.2	10.3	35%	2.9	2.5	2%
PECO	13.3	9.6	2%	9.7	1.1	
Pologne	4.7	1.5	7%	2.1	0.4	
Roumanie	3.3*	3.0	20%	2.4	0.4	
UE	99.8	40.7		10.5	2.1	

\* estimation

Source : ME des divers pays et Euratex cité in le textile habillement dans les pays méditerranéens et d'Europe Centrale : l'enjeu de la compétitivité

L'enjeu est de taille : ce secteur est le premier employeur (de main d'œuvre surtout féminine) au Maroc, en Egypte, en Turquie et le premier secteur d'exportation en Tunisie, Turquie et Maroc.

Quel est le niveau de compétitivité des pays méditerranéens à la veille de l'ouverture des marchés du textile habillement ?

En premier lieu, la compétitivité de l'industrie du textile-habillement ne se limite pas à la seule comparaison des coûts de main d'œuvre et des prix à l'échelle mondiale<sup>55</sup>. Un produit textile est un ensemble d'attributs (prix, délais, qualité, matière, style...). Le prix synthétise les données relatives aux salaires,

55. CEPII, op.ci.

à la productivité (qui réduit les écarts liés aux seuls salaires), à la part salariale dans le coût de revient industriel et aux coûts indirects (transport, etc.). Si le prix reste important, notamment dans la distribution et pour les produits dits « basiques », la compétitivité hors prix est devenue déterminante pour les produits « mode », plus « risquées », qui donnent lieu à des petites séries avec possibilité de réassortiment. Les délais rapides, adaptés au circuit court et à l'accélération de la mode, sont désormais une exigence des donneurs d'ordre. Autre composante très valorisée, la qualité des produits, que l'on peut lier à la « créativité ». Or, les collections « créatives », qui nécessitent un important travail de mise au point, sont d'autant mieux réalisées que les usines de production sont proches des donneurs d'ordre.

D'un point de vue empirique, les études sur la compétitivité des pays méditerranéens font ressortir les conclusions suivantes : (i) La compétitivité des salaires est un avantage fragile, les salaires des pays méditerranéens étant supérieurs à ceux d'Asie<sup>56</sup> ; (ii) La productivité, mesurée en prix nominaux, est sensiblement plus faible au Maghreb qu'en France. Toutefois, appréciée en prix à la production, elle serait, en Turquie, proche (textile), voire supérieure (habillement) à celle de la France – mais elle en est toujours très éloignée au Maroc et en Egypte ; (iii) La facilité d'accès au marché est un atout qui disparaît avec le démantèlement de tous les avantages asymétriques en 2005 ; (iv) La proximité géographique jouerait

---

56. Un salaire ouvrier (en euros par mois) est de 80 en Egypte, 160 en Turquie, 170 en Tunisie, 206 au Maroc, alors qu'il est de 100 en Chine et en Indonésie, 60 en Inde et 45 au Bangladesh. Source Mission économique, cité in *Le textile habillement dans les pays méditerranéens et d'Europe Centrale : l'enjeu de la compétitivité*.

davantage en terme de réactivité que de coût ; (v) La qualification de la main d'oeuvre est un point faible dans les pays méditerranéens, avec notamment un fort désavantage par rapport aux PECO ; (vi) Quant au tissu industriel, les pays méditerranéens ont toujours des difficultés à remonter les filières ; un effort d'investissement a néanmoins été fait, comme le montre l'exemple de la Turquie<sup>57</sup>.

Ainsi, les pays méditerranéens sont placés devant la nécessité de se préparer plus efficacement à l'échéance de 2005, d'une part en remontant la filière (ce mouvement étant favorisé notamment par des programmes de modernisation – en particulier les programmes de mise à niveau – et l'IDE), et en développant des stratégies de différenciation des produits ; d'autre part en élargissant dès à présent le marché – une solution serait de développer les échanges pan-euroméditerranéens mais il est nécessaire pour cela de mieux harmoniser les normes et les règles d'origine ainsi que de réduire les coûts de transport.

---

57. 3 332 millions de dollars en moyenne sur 3 ans, 9.2 % de la production, alors qu'il a été de 213 millions de dollars en moyenne sur 3 ans au Maroc et de 169 millions en Tunisie, soit 7.1% et 4% de la production.

## 2. La compétitivité des nations et de leurs entreprises

Les avantages résultant de l'intégration et de l'expansion du commerce extérieur dépendent ainsi des modalités de la participation de chaque pays au système commercial et des liens entre son commerce extérieur et son activité économique intérieure. La compétitivité de l'économie, et en particulier la présence d'un tissu industriel intégré et dynamique, déterminent en grande partie les bénéfices qu'un pays peut tirer de l'ouverture des frontières. Mais une situation a priori défavorable peut évoluer favorablement si de bonnes politiques sont proposées.

L'objet de cette partie consiste à passer en revue, sans ambition d'exhaustivité, la théorie économique sur l'industrialisation et la compétitivité des nations, de manière à comprendre comment améliorer la compétitivité d'un pays et de ses entreprises, afin d'en éclairer les choix stratégiques.

Différentes questions seront abordées :

– **Au niveau macroéconomique :**

- Quels sont les déterminants de la compétitivité d'une nation, de plus en plus conçue, comme on l'a vu précédemment, comme facteur de compétitivité des firmes ?

- Quel rôle joue l'industrialisation dans la croissance et la compétitivité ? Quelle forme doit prendre cette industrialisation ? Existe-t-il d'autres modèles de développement, fondés sur la compétitivité d'autres secteurs économiques, tels les services ?
- **Au niveau mésoéconomique** : Sur quels secteurs stratégiques repose la compétitivité d'un pays ? Quels sont les déterminants de l'émergence d'un secteur d'activité compétitif ? Comment identifier les secteurs porteurs ?
- **Au niveau microéconomique** : Parce que les gains et les pertes de marché ont vocation à cristalliser la capacité à vendre des firmes, l'entreprise se trouve au coeur des enjeux de compétitivité. La dimension microéconomique de la compétitivité apparaît donc cruciale. Dans un contexte d'ouverture des frontières, les entreprises sont en ligne de front : comment expliquer que certaines réussissent quand d'autres échouent ? Comment aider des entreprises à survivre dans un contexte de concurrence accrue ?

### ***2.1. Le développement industriel au cœur des enjeux de développement et de compétitivité***

Les préoccupations relatives à la croissance, longtemps assimilée au développement des pays du Sud, renvoient aux débats qu'ont animés, dans l'après-guerre, les « pionniers du développement »<sup>58</sup>. Le contexte est, certes, différent. A l'époque, les frontières étaient encore peu ouvertes et les pays

---

58. Economistes des années 40 et 50 qui se sont interrogés sur les moteurs de la croissance, comme Nurkse, Rosenstein-Rodan, Hirschman, Rostow, Lewis...

du Sud se trouvaient, à quelques exceptions près, sur la même ligne de départ. Aujourd'hui un certain nombre de PED ont décollé après avoir misé sur les exportations. Et, dans un contexte de mondialisation, l'ouverture des économies est devenue incontournable.

L'industrialisation conditionne-t-elle la croissance et l'insertion « gagnante » dans les échanges internationaux ? Par ailleurs, une politique industrielle peut-elle aujourd'hui se concevoir ? Si oui, à quoi doit-elle ressembler pour contribuer à initier des dynamiques d'industrialisation dans les contextes les moins industrialisés ?

### 2.1.1. Modèles de croissance par l'industrialisation

#### *L'industrie au coeur de la croissance*

Les pionniers du développement élaborent leurs théories dans un contexte historique bien spécifique de reconstruction après-guerre, de plan Marshall, de décolonisation, et d'influence keynésienne. L'industrialisation y est considérée comme la clé de la croissance, synonyme à leurs yeux, de développement<sup>59</sup>. Elle est contrainte, dans les PED, par une insuffisante accumulation de capital, qui s'explique par le manque de ressources épargnées. Compte tenu de l'imperfection des marchés, la mobilisation des ressources doit impliquer une large intervention de l'Etat, par le biais d'une planification considérée comme l'outil indispensable du développement.

Le modèle de référence est celui d'Harrod-Domar, qui fait

---

59. Selon le principe largement invoqué, mais très souvent contesté, des retombées automatiques de la croissance (trickle down effect, dans la théorie néoclassique, ou théorie du ruissellement) sur le niveau de vie des populations.

reposer la croissance sur l'épargne intérieure, censée financer intégralement les investissements. Plus un pays a un taux d'épargne élevé, plus il peut investir et donc croître. L'autre variable déterminante du modèle de croissance de Harrod-Domar est la productivité de l'investissement. Le taux de croissance final dépend donc à la fois du montant d'épargne et de son investissement, ainsi que de la productivité des facteurs et donc des mesures susceptibles de l'accroître.

Dans la lignée de Harrod-Domar, on trouve les approches linéaires (Rostow, 1960) ou dualistes (Lewis, 1954). Elles font également de l'accumulation du capital le facteur décisif de la croissance, tout en étudiant plus en profondeur les conditions de réalisation de cette accumulation. Le développement, mesuré par la croissance du revenu par habitant, suppose la transformation, grâce à l'émergence d'une classe d'entrepreneurs et d'un excédent de main d'oeuvre dans le secteur traditionnel/agricole, de la société traditionnelle en une économie capitaliste dynamique fondée sur le salariat.

Il apparaîtra par la suite que la corrélation entre taux d'épargne élevé et croissance n'est pas systématique, ce qu'illustrera le modèle à double déficit (Chénery et Strout, 1966). L'insuffisance d'épargne y représente une forte contrainte dans la première phase du processus d'accumulation du capital. Mais une fois le processus d'industrialisation lancé, la principale contrainte devient la disponibilité en devises nécessaires à l'importation des biens nécessaires à la croissance industrielle. Le déficit en devises peut devenir la contrainte majeure au développement d'un pays et l'aide étrangère est

alors une solution pour lever cette contrainte, au moins tant que les exportations restent insuffisantes pour accroître les réserves de devises.

On s'apercevra également que, bien qu'au cœur du processus de croissance, l'industrialisation, si elle ne s'accompagne pas d'un développement parallèle du secteur rural, peut échouer à initier un processus de développement. En effet, une large part de la population restant en marge des dynamiques de croissance, ces dernières finissent par s'essouffler. En Asie, l'expérience de l'Inde ou de la Chine a montré que la progression du pouvoir d'achat des paysans a été un atout décisif pour l'industrie. La réforme agraire initiée en Corée dans les années 1950 est par ailleurs considérée comme l'un des facteurs explicatifs de la réussite industrielle des décennies qui ont suivi. Ainsi, une politique industrielle bien conçue doit mettre l'accent sur la manière de répartir les retombées du développement économique : retombées en particulier sur les revenus des plus pauvres en milieu urbain, mais aussi dans le monde rural, de manière à créer une demande effective et des débouchés internes importants.

Enfin, les théories de la croissance endogène, fondées sur le postulat d'une productivité déterminée par un processus endogène, résultat des forces de marché et non plus d'une progression exogène, ont démontré le caractère crucial, pour la productivité et la croissance, des politiques publiques dans le domaine de la fiscalité, de l'éducation, de la santé et du commerce.

### *Quelle accumulation ?*

On ne revient pas sur le débat entre croissance tirée par les exportations et import-substitutions, les avantages du premier type de croissance, qui permet d'importer du capital productif et de la technologie, d'améliorer la productivité de l'économie et donc de produire de la croissance, ayant été largement développés.

Une autre controverse, récurrente et d'actualité, porte sur l'alternative entre croissance équilibrée et croissance déséquilibrée. Enfin, le choix des techniques et technologies, plus ou moins capitalistiques, a fait l'objet de débats.

#### – Croissance équilibrée versus croissance déséquilibrée

Une croissance équilibrée (Nurkse, 1953) consiste en un effort d'investissement simultané dans plusieurs branches industrielles. Au centre du schéma se situe la demande finale : un accroissement de la production, réparti sur toute une série de biens de consommation, dans des secteurs complémentaires, intégrés horizontalement, et correspondant à la structure des préférences des consommateurs, crée sa propre demande (théorie rattachée à la loi de Say). Cette demande stimule à son tour le développement du salariat. La mise en place d'une croissance équilibrée suppose une planification importante de l'Etat, de manière à coordonner des investissements nationaux et étrangers en vue d'un « big push »<sup>60</sup> et le développement des infrastructures sociales.

Intéressante d'un point de vue conceptuel, cette théorie est

---

60. Rosenstein-Rodan appelle ainsi l'effort d'investissement qui stimule, au départ, la croissance dans plusieurs branches d'activités complémentaires.

critiquable en ce qu'elle ne semble pas prendre en compte la faiblesse et le déséquilibre du secteur industriel des économies en développement. Une critique radicale, formulée par Hirschman, porte sur son manque de réalisme : un pays qui aurait assez de ressources financières pour mener une stratégie de croissance équilibrée ne pourrait être qu'un pays développé !

Hirschman (1958) propose une alternative qui se veut plus réaliste. La théorie de la croissance déséquilibrée, fondée sur la nécessité de déséquilibres calculés, trouve son origine dans les travaux de Schumpeter<sup>61</sup>. Hirschman reprend à son compte l'idée selon laquelle c'est le déséquilibre qui provoque le mouvement et le changement et que c'est le passage d'une situation de déséquilibre à une autre qui crée le développement. Les déséquilibres, créés par des impulsions initiales, génèrent des goulets d'étranglement qui, pour être éliminés, doivent susciter en retour des investissements en matière d'infrastructures économiques et sociales.

Hirschman souligne la faiblesse des relations intersectorielles dans les PED. Il insiste sur le fait que des investissements localisés induisent des liaisons entre industries (amont ou aval), premier temps de la construction progressive d'un tissu industriel intégré. Le choix des industries à

---

61. Pour ce dernier, le développement est un processus cumulatif, qui naît de la combinaison de trois éléments : mobilisation des facteurs de production existants ou leur combinaison nouvelle, extension du crédit et présence d'un entrepreneur. Le banquier fournit le capital et supporte le risque alors que l'entrepreneur détermine les opportunités et organise les nouvelles combinaisons productives. Le processus de développement repose sur l'innovation. Il est perçu comme la mise en œuvre de nouvelles combinaisons de moyens de production de façon à créer de nouveaux produits, à favoriser la naissance de nouveaux marchés, à modifier la structure de marché (révolutions productives).

privilégier repose sur (i) le seuil de production optimale, suffisamment bas si le marché est étroit ; (ii) les avantages comparatifs du pays ; (iii) le coût des technologies requises (notamment si elles sont importées).

Perroux prolonge cette analyse en avançant le concept de « secteurs d'impulsion », à l'origine d'effets d'entraînement et d'économies externes, qui seraient des « pôles de croissance », incluant par là même une dimension géographique. Si ces dernières théories paraissent plus réalistes que le schéma de croissance équilibrée, on peut toutefois s'interroger sur les capacités de réaction spontanée aux déséquilibres, dans des contextes où l'action est souvent paralysée par des goulets d'étranglement (difficultés d'accès aux financements, imperfection de l'information, etc.).

#### – Quelles techniques de production ?

Une autre controverse a porté sur les techniques de production : faut-il privilégier les techniques les plus productives ou les plus créatrices d'emploi ? Ce débat a été important en Inde dans les années 1950 et 1960. Il est toujours d'actualité dans de nombreux pays en développement à taux de chômage et de sous-emploi très élevés, d'autant plus que les objectifs de réduction de la pauvreté sont désormais affichés comme prioritaires. Ceci étant, l'ouverture des frontières modifie quelque peu les termes du débat. Dans les secteurs concurrentiels, la survie des entreprises passe-t-elle nécessairement par l'adoption des techniques les plus productives ? La réponse dépend du positionnement de

l'entreprise : sur les marchés de production en grandes séries, où la compétitivité-prix est obtenue par la combinaison d'économies d'échelle et de technologies modernes, la réponse est positive ; sur des marchés de petites séries, exigeant une grande flexibilité, les dotations technologiques sont moins déterminantes.

Les questions relatives aux techniques d'industrialisation ont ensuite été déplacées sur le terrain de l'appropriation. Les techniques importées sont-elles adaptées aux pays en développement ? Que faire des techniques traditionnelles existantes ? Faut-il les abandonner ou les combiner avec les techniques modernes ? Des expériences très différentes ont été réalisées dans ce domaine, sans toutefois apporter de réponses tranchées.

### 2.1.2. Retards industriels au sud : une politique industrielle est-elle concevable aujourd'hui ?

#### *Etat des lieux*

Les mauvaises performances du secteur industriel, en particulier manufacturier, en Afrique, et plus particulièrement en ASS, sont assez bien documentées<sup>62</sup>. Ce secteur a longtemps été très protégé, dans le cadre de modèles de développement qui favorisaient les grandes entreprises ; il a été dominé par les petites et microentreprises, souvent peu productives et incapables de se développer ; il se caractérise par des situations de monopoles fréquentes sur le marché des produits ; il est

---

62. Lall et Wangwe, 1998 ; Benell, 1998 ; Tybout, 1998.

constitué d'industries de transformation minimale des ressources naturelles ou industries de biens de consommation primaires.

Des auteurs comme J.Tybout<sup>63</sup> ont cependant démontré que ces traits simplificateurs ne pouvaient pas être généralisés : si ce dernier confirme qu'une protection de l'industrie entraîne une perte d'efficacité des entreprises, il montre également que les firmes « inefficaces » sont moins nombreuses qu'on a coutume de le dire (les taux de disparition sont élevés) et que les petites entreprises sont parfois capables de se développer, en particulier quand elles se positionnent sur des marchés non saturés et qu'elles disposent d'un niveau suffisant de ressources humaines et financières pour accompagner l'accroissement de leurs coûts fixes.

Il reste que les dynamiques d'industrialisation sont rares, et que les performances industrielles de nombreux pays d'ASS sont réellement faibles.

Bien sûr, une partie de l'explication des faibles performances industrielles en ASS réside dans des facteurs exogènes (sécheresses, guerres, termes de l'échange, etc.) ou structurels (étroitesse et fragmentation des marchés, base entrepreneuriale réduite, dont il serait, par ailleurs, utile d'identifier les causes, faiblesse du niveau de capital humain, etc.).

Mais des leviers d'action existent, notamment dans le domaine politique. Les gouvernements ont un rôle déterminant à jouer.

---

63. J.Tybout *Manufacturing Firms in Developing Countries : How well do they do, and why?*, août 1998.

### *Quelle place pour une politique industrielle ?*

« *The new consensus seems to be that all selective industrial policy is economically undesirable and harmful*<sup>64</sup> ».

Partant de ce constat, S.Lall montre que, bien au contraire, des politiques industrielles bien conçues seraient, plus que jamais, déterminantes pour inverser les dynamiques de désindustrialisation qui caractérisent de nombreuses économies en développement. Ainsi, dans un contexte de changements techniques très rapides, où la pression étrangère est de plus en plus forte, les arguments théoriques ne manquent pas pour justifier une intervention de l'Etat : en particulier, l'approche néoclassique, qui s'oppose à toute politique industrielle, ne tient plus dans un contexte où les défaillances de marchés (concurrence imparfaite, externalités, biens publics, et surtout information imparfaite) compromettent l'allocation optimale des ressources. L'approche évolutionniste de Nelson et Winter (1982) offre alors un cadre d'analyse intéressant : ces auteurs, en « ouvrant la boîte noire de l'entreprise », soulignent la différence entre d'un côté, des compétences et des équipements (capacity) disponibles au sein de l'entreprise, et, de l'autre, la capacité à les utiliser efficacement (capability) : les compétences techniques, managériales et organisationnelles de l'entreprise sont à l'origine d'une utilisation plus ou moins efficace des équipements et de l'information technologiques. Or, ces « capabilities », propres à chaque firme, sont faites de compétences individuelles et d'expérience accumulée, et résultent pour partie des interactions entre l'entreprise et les

---

64. S.Lall, QEH Working papers Series 48.

individus qui y travaillent. Il est en conséquence illusoire de penser que la technologie peut être transférée aux PED comme n'importe quel produit physique. Ce transfert doit s'accompagner d'une dose importante de « capability building » et son résultat, qui plus est, s'avère très incertain. La conclusion de l'analyse n'est pas qu'aucune industrie ne se développera dans un contexte de marché libre : des activités simples et intensives en travail pourront se développer dans un environnement où des compétences et des infrastructures font défaut, alors que le coût du travail est faible. Ceci étant, pour évoluer vers des industries plus complexes, une intervention publique qui réduirait les coûts d'apprentissage s'avère nécessaire. La protection des industries naissantes peut s'inscrire dans ce processus.

L'expérience des quatre tigres d'Asie de l'Est a montré combien une politique industrielle bien ciblée pouvait être couronnée de succès. Des politiques très sélectives y ont été mises en oeuvre avec les résultats que l'on connaît. S. Lall reprend ces exemples, en montre les vertus dans leur contexte, tout en mettant en garde contre le risque de répliquer des politiques sélectives dans des contextes très différents. Deux questions doivent être prioritairement considérées pour limiter les risques d'échec d'une politique industrielle sélective mais inadaptée :

**Quelles interventions sont envisageables étant donné le niveau de « capacités » du gouvernement ?** Cette question renvoie (i) à la capacité du gouvernement à définir des objectifs clairs et cohérents de politique économique et

commerciale ; (ii) à l'information dont il dispose sur les technologies, les marchés, les « capacités » locales (et la rapidité avec laquelle elles peuvent être développées), et les institutions. De ces éléments dépend le choix des industries que le gouvernement choisit de promouvoir. Une erreur des gouvernements qui ont promu l'industrialisation par import-substitution a été de croire que les « capacités » requises existaient localement ou se développeraient rapidement, sans coût supplémentaire.

**Comment les « capacités » gouvernementales peuvent-elles être améliorées ?** En particulier, elles doivent être renforcées pour « dessiner » une stratégie industrielle cohérente, pour aider les marchés à bien fonctionner, pour gérer les relations d'agence avec les partenaires (secteur privé), prévenir les risques de corruption, etc.

S'il ne fait pas de doute que l'abandon de certaines politiques inefficaces est salutaire pour le développement (politiques de soutien à l'import-substitution, politiques qui encouragent la captation de rentes), s'il est vrai également que les marges de manœuvre d'une politique industrielle se sont réduites avec la globalisation du système productif, il reste pourtant un espace pour des politiques industrielles efficaces, en particulier pour définir des objectifs clairs et cohérents dans un contexte socio-économique donné, pour améliorer l'environnement des affaires et contribuer à remédier aux défaillances de marché, et notamment pour soutenir les processus d'apprentissage... même si, dans des contextes peu lisibles, S. Lall met en garde contre une trop grande sélectivité.

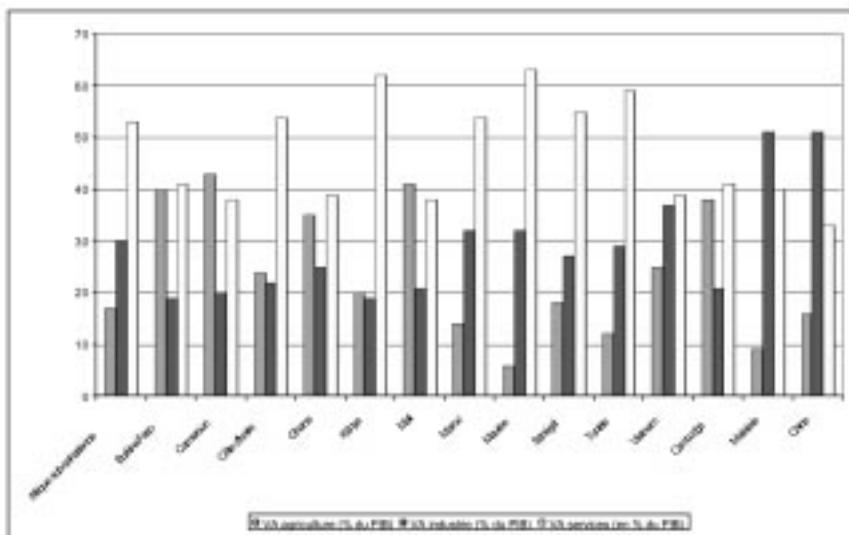
### 2.1.3. D'autres modèles de croissance ?

Un pays, pour se développer et s'insérer efficacement dans l'économie internationale, doit-il nécessairement s'industrialiser ? Ou bien peut-il fonder son processus de développement sur une ou plusieurs activités de services ?

Les services recouvrent des activités aussi diverses que le transport de marchandises et de voyageurs, l'intermédiation financière, la communication, la distribution, la comptabilité, les prestations de conseils aux entreprises, le tourisme, l'enseignement, les soins de santé, ou la construction. Généralement, on considère qu'ils représentent une part croissante de la production des pays au fur et à mesure de leur développement. En effet, l'agriculture est le secteur le plus développé dans les économies les moins avancées, cédant du terrain au fur et à mesure que l'industrie se développe. Puis, le développement des services caractérise la phase de « post-industrialisation ».

Cette évolution s'explique généralement par des changements structurels dans la demande finale (une hausse des revenus induit une demande croissante pour des produits manufacturés, puis pour de l'immatériel et des services), et dans la productivité relative du travail dans ces trois secteurs. Toutefois, il est également courant d'observer, dans les pays les moins développés, une forte croissance du secteur tertiaire (notamment mesurée en terme d'emplois plus qu'en valeur ajoutée) alors même que la phase d'industrialisation n'a pas débuté. Cette évolution, très caractéristique des PED (notamment, comme le montre l'histogramme qui suit, en Afrique Subsaharienne), illustre la part prépondérante de ce que l'on a coutume d'appeler « secteur informel » dans l'économie.

## RÉPARTITION DE LA VALEUR AJOUTÉE EN 2000



Source : ONUDI

Pourrait-on envisager qu'un pays se développe sans passer par une phase d'industrialisation ?

- En premier lieu, comme on l'a évoqué plus haut, on observe, dans certains PED, un accroissement du secteur tertiaire alors même que l'industrialisation est embryonnaire. C'est souvent un mauvais signe, car le secteur tertiaire en question recouvre des activités de survie (petit commerce de rue par exemple) qui ne sont pas porteuses de dynamiques de développement.
- Ensuite, des pays misent sur des services tels que le tourisme, mais il est rare qu'ils ne développent pas, parallèlement, d'autres secteurs. En République dominicaine, par exemple,

l'agriculture continue de jouer un rôle important dans l'économie ; l'agro-industrie et l'industrie légère y tiennent également une place importante.

Dès lors que le pays atteint une certaine taille, l'absence d'industrialisation ne se traduirait-elle par un poids trop important des importations en biens de consommation courante ? Par ailleurs, une stratégie qui implique pour un pays d'être fortement dépendant de l'extérieur pour la plupart des produits industriels n'est-elle pas trop risquée (risque de hausse des prix, etc.) ?

Ceci étant, les PED ont tout intérêt à miser sur certains services « exportables » dans lesquels ils ont des avantages comparatifs : c'est un excellent moyen d'obtenir les devises nécessaires à la construction d'un tissu productif ; c'est aussi un excellent moyen de fournir du travail à la main-d'œuvre qualifiée de ces pays ; c'est, enfin, pour certains services, un moyen d'améliorer la compétitivité du pays et le bien-être des populations.

Même dans les pays les moins développés, les services représentent aujourd'hui plus d'un tiers du PIB. Le tourisme et les activités de transports prennent une part de plus en plus importante dans les PED, de même que, de plus en plus, le service de traitement d'opérations commerciales, d'exécution, de suivi et d'enregistrement comptable, de services d'informatique et de développement des logiciels.

## **2.2. Comment améliorer la compétitivité d'un pays et de ses entreprises ?**

- Parce que les gains de l'ouverture des frontières dépendent :
- (1) de la compétitivité « de départ » : forces et faiblesses des industries nationales, mais aussi coût des facteurs, stabilité politique, qualité des institutions, efficacité des structures bancaires, qualité des infrastructures, niveau d'épargne, capital humain, innovation, etc. ;
  - (2) de la pertinence des politiques d'amélioration de la compétitivité des pays ;
- les **politiques en charge de l'amélioration de la compétitivité** sont au cœur des enjeux de développement.

Certains gouvernements ont la capacité et la volonté de définir des orientations économiques claires et cohérentes, sur la base de priorités bien établies. Ces orientations peuvent prendre la forme d'une véritable politique industrielle approuvée par l'ensemble des acteurs publics et privés concernés. Le plus souvent, elles se concrétisent en une stratégie de développement du secteur privé et de modernisation de l'environnement des affaires. Les politiques publiques d'aide au développement n'ont alors plus qu'à s'inscrire dans ce cadre pour en renforcer les orientations et l'impact.

D'autres gouvernements, à l'opposé, sont en retard dans l'établissement de stratégies de développement économique. Parfois, ces stratégies existent sans que de véritables priorités en ressortent. Les politiques publiques d'aide au développement ont alors également à jouer, en amont, un rôle de « capability

building » (au sens de S. Lall, défini précédemment).

Si la stabilité macroéconomique et celle des taux de change compétitifs en termes réels sont des préalables indispensables à l'industrialisation des pays, le développement de la compétitivité nécessite bien d'autres conditions. Des questions sont ainsi déterminantes : quelle spécialisation privilégier étant donné la situation de départ et l'évolution prévisible de la demande ? Pourquoi et comment se créent les compétences technologiques qui déterminent le niveau de compétitivité dans un secteur d'activité donné ? Quel que soit le secteur d'activité, comment améliorer la compétitivité des entreprises ?

Pour répondre à ces questions, revenons à l'économie industrielle, qui incite à prendre en considération le rôle majeur de l'environnement et à identifier des secteurs porteurs, tout en mettant en évidence la responsabilité déterminante de l'entrepreneur dans la réussite de son entreprise.

### **2.2.1. Les conditions de base influencent les performances de l'économie en général, des secteurs et des entreprises en particulier**

L'économie industrielle, qui s'est construite aux Etats-Unis dans les années 50, présente une entreprise dont les décisions et les performances dépendent étroitement de l'environnement dans lequel elle évolue, même si elle sait également mettre en œuvre des stratégies, pouvant à leur tour transformer l'environnement.

---

65 The Competitive Advantage of Nations, 1990, The free Press, Macmillan, et 1993 pour la version française.

M. Porter, dans son ouvrage sur « l'avantage concurrentiel des nations »<sup>65</sup>, inscrit son analyse dans la lignée des réflexions sur la « compétitivité structurelle » (Chesnais), selon lesquelles l'environnement national joue un rôle majeur dans la compétitivité des firmes. Porter, cherchant à identifier les « national attributes » qui renforcent la compétitivité d'un pays, revisite les conditions de base (environnement national) qu'il appelle les déterminants de l'avantage national, et les rassemble en quatre ensembles :

- **Les facteurs de production.** Ils sont déterminants dans ce que l'on a coutume d'appeler le « climat des affaires », déterminants aussi dans l'incitation à investir. Ils recouvrent des éléments tels que les *ressources humaines*, y compris les habitudes et disciplines de travail et les relations sociales dans la production, les *ressources physiques*, y compris les conditions climatiques, la situation géographique et les ressources en capital, et l'*infrastructure*, y compris le degré de socialisation des coûts de la santé, le degré de divulgation et de vulgarisation de l'information, la densité des infrastructures de transport et de communication et tous les éléments qui déterminent la qualité de la vie, ainsi que l'attrait d'un pays en tant que lieu où vivre et travailler. Souvent, ils ne sont pas dévolus a priori à un pays, il faut les créer.
- **La demande intérieure.** Par son effet sur les économies d'échelle, elle a un intérêt statique. Mais l'essentiel de son influence est d'ordre dynamique. Cette influence passe par trois canaux : *la nature des besoins des consommateurs en interne* (la composition de la demande domestique

est à la base de l'avantage concurrentiel des nations, avec éventuellement un effet d'anticipation des besoins internationaux<sup>66</sup>), *le volume et le type de croissance* (la demande interne peut conforter un avantage concurrentiel national au travers de son volume et de son mode de croissance), et *les mécanismes par lesquels les préférences domestiques sont transférées aux marchés étrangers*.

- **Les industries amont et apparentées.** Les avantages procurés par les industries amont ou apparentées sont comparables. Les effets directs des premières sur l'avantage concurrentiel passent par les canaux suivants : inputs d'un bon rapport qualité/prix ; coordination entre les activités ; avantages au niveau des processus d'innovation et de modernisation. Quant aux industries apparentées (industries dont certaines activités figurant dans leurs chaînes de valeur respectives peuvent être coordonnées ou partagées), leur présence dans un pays donné conduit fréquemment à l'apparition de nouvelles industries compétitives. Mais la portée des avantages procurés par les industries amont et apparentées locales reste fonction des autres éléments du losange.
- **La structure et la rivalité des entreprises :** La nature de la concurrence domestique joue un rôle déterminant sur les performances des secteurs et des entreprises. Elle détermine la structure d'une industrie. Ces structures, longtemps décrites uniquement par leur degré de concentration (secteur proche du modèle de la concurrence pure et parfaite,

---

66. La théorie du « cycle du produit » de Vernon est à ce titre très intéressante, expliquant l'avance des Etats-Unis dans de nombreux produits de haute technologie grâce à une demande intérieure précoce.

ou plutôt proche du monopole), sont, depuis l'apparition de la théorie des marchés contestables, analysées en termes de concurrence potentielle (appréciée par les possibilités d'entrer et de sortir d'une industrie)<sup>67</sup>. La détermination des prix et les marges bénéficiaires qui vont en découler ne dépendent pas de la concurrence effective (degré de concentration constaté) mais de la concurrence potentielle, qui dissuade une firme d'exercer un « pouvoir de marché ». Les forces concurrentielles au sein d'une branche, dont dépend en général la rentabilité des firmes, reposent sur le nombre de producteurs en présence ou potentiellement entrants, sur le rythme de croissance de la demande, la concurrence de produits de substitution et sur le pouvoir de négociation des clients et des fournisseurs<sup>68</sup>.

Chaque paramètre, et l'association des quatre, créent le contexte où évoluent les entreprises, c'est-à-dire le contexte qui offre la disponibilité relative des ressources et des compétences indispensables à l'obtention d'un avantage concurrentiel dans une industrie ; les informations induisant le type d'opportunités qui seront perçues et les directions dans lesquelles ressources et compétences seront déployées ; les objectifs des actionnaires, des dirigeants et des salariés impliqués dans la poursuite de la compétitivité ; la pression incitant les firmes à investir et à innover.

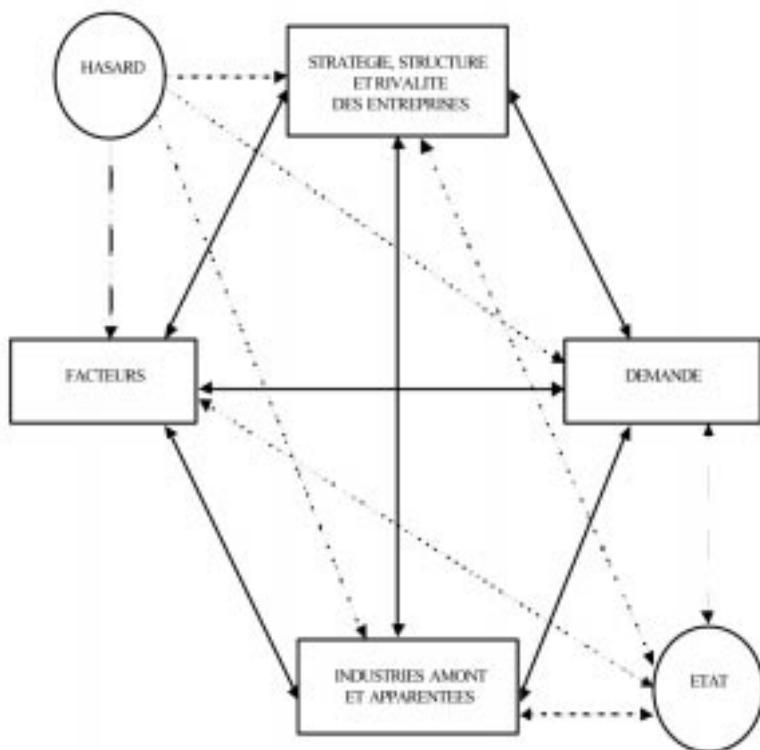
---

67. Un marché est considéré comme contestable lorsqu'il n'y a aucune barrière à sa pénétration, ni à sa sortie. Ainsi, les entrants potentiels et les firmes en place bénéficient des mêmes conditions de coût et de prix (prix qui résulterait d'une situation de CPP). cf La nouvelle économie industrielle : Baumol, Panzar, Willig (1982).

68. M. Porter, 1993.

Il convient également d'ajouter le rôle du hasard (inventions, grands bouleversements technologiques, évolution des taux de change, etc.) et le rôle de l'Etat, qui selon Porter, doit se résumer dans l'influence qu'il exerce sur les quatre déterminants.

En résumé, le système complet présente comment chacun des déterminants, seul ou en association avec les autres, intervient dans l'établissement de l'avantage national ou dans l'absence de ce dernier.



Dunning ajoutera à ce Diamant l'influence des IDE sur chacun des quatre pôles mais également sur l'attitude du gouvernement.

### **2.2.2. Au niveau des secteurs industriels du pays, comment identifier l'avantage concurrentiel ?**

On appelle « industrie » un ensemble d'entreprises produisant des biens et services et directement concurrentes sur le marché. Il est important de bien identifier l'industrie, ou les industries, ou encore les segments pour lesquels le pays constitue un cadre favorable.

La solidité d'un avantage national dans une industrie repose sur le bon fonctionnement du losange, mais il est rare que ce système soit entièrement en place dès l'origine. Il convient donc de le « construire ». En premier lieu, il convient de s'interroger sur la réalité des sommets du losange : quels facteurs de production compétitifs, quels handicaps, quelle demande domestique, quels canaux de distribution, quelles pratiques managériales, quels talents, etc. Une fois qu'un avantage concurrentiel national a été identifié dans un secteur

---

69. Le contexte influence les conceptions et des pratiques managériales. Sur ce plan, il existe, d'un pays à l'autre, de considérables différences à de nombreux égards : formation, expériences et style des leaders (que l'on abordera plus particulièrement ci-après), structures hiérarchisées ou consensuelles, importance de l'initiative individuelle, nature des instruments de prise de décision, nature des relations avec la clientèle, etc. De manière générale, le cadre national exerce une influence sur la façon dont sont menées et organisées les entreprises. Parmi les éléments spécifiques d'une culture nationale, fruit du système éducatif, de l'histoire sociale et religieuse, des structures familiales et d'un grand nombre de facteurs difficilement saisissables, on cite souvent : l'attitude à l'égard de l'autorité, les habitudes de communication entre les personnes, l'attitude des salariés face à la hiérarchie et vice versa, les normes de comportements des individus et des groupes et les pratiques professionnelles (Voir annexe 2, pour une analyse plus fouillée sur les pratiques managériales).

industriel donné, il convient d'en soutenir le développement, si toutefois le « dé clic » ne se produit pas spontanément.

Par exemple, l'avantage concurrentiel national apparaît dans les industries où les pratiques de management<sup>69</sup> et les pratiques organisationnelles induites par le cadre national conviennent bien aux sources d'avantage concurrentiel spécifique de l'industrie considérée. Ainsi, en Italie, nombre de firmes bien placées dans la concurrence internationale sont des entreprises de taille relativement petite ou moyenne, financées par des capitaux privés et gérées comme des familles étendues. Elles sont performantes dans toute une série d'industries fragmentées où les économies d'échelle sont peu importantes ou bien susceptibles d'être obtenues grâce à une collaboration entre firmes qui n'implique pas de liaisons contraignantes par ailleurs. Ces entreprises sont souvent amenées à user de stratégies de spécialisation, à éviter les produits standardisés et à opérer dans des niches, en tablant sur leur style propre ou sur une variété de produits personnalisés.

### **2.2.3. Au niveau de la firme, le gain et la préservation de l'avantage concurrentiel**

L'environnement économique national ou les conditions spécifiques au secteur d'activité, s'ils jouent un rôle majeur, ne déterminent pas de manière infaillible la réussite d'une entreprise. Les entreprises ont un rôle essentiel à jouer dans la compétition internationale. Comment s'assurent-elles un avantage concurrentiel et comment l'entretiennent-elles ? La réponse à cette

---

70. Firme « point » dans un environnement de concurrence pure et parfaite, avec un entrepreneur rationnel maximisateur de profit.

## **Favoriser la construction de grappes industrielles**

Dans les théories économiques de la spécialisation internationale, la théorie des filières a été développée par F. Hayek. Elle préconise la maîtrise de l'intégration verticale de la production. Elle est aujourd'hui ardemment défendue par M. Porter, qui l'a rebaptisée « théorie des grappes ». Une grappe est constituée par l'ensemble des entreprises « leaders » d'un secteur donné, ainsi que par tous les acteurs contribuant à la compétitivité de ces entreprises (fournisseurs de matières premières, de biens intermédiaires et de services), soutenus par une infrastructure économique solide. Les éléments d'une grappe se renforcent grâce à leur coopération technologique, aux relations clients-fournisseurs et aux liens avec l'infrastructure économique de base.

La formation de grappes découle directement des déterminants de l'avantage national. Une industrie compétitive contribue à la naissance d'une autre industrie compétitive par un processus de renforcement réciproque. Une fois la grappe formée, les différentes entreprises vont s'apporter un renfort réciproque. Une dynamique d'expansion de la grappe s'instaure, les industries compétitives en engendrant d'autres dans divers domaines, et cela en fonction des processus qui prédominent dans les pays en matière de regroupement d'industries. Ces grappes prennent souvent une dimension géographique, pour un ensemble de raisons qu'on imagine aisément (partage de l'information, échanges facilités, externalités, relations familiales, etc.).

On le voit, l'avantage concurrentiel national réside autant au niveau des grappes qu'au niveau des industries.

question est déterminante pour identifier les politiques de « renforcement » des capacités des entreprises les moins armées.

Abandonnant le modèle de la firme néoclassique<sup>70</sup>, les théories qui voient le jour à partir des années 30 se fondent sur des hypothèses plus réalistes pour comprendre les conditions de réussite d'une entreprise : les marchés sont imparfaits ; l'information est imparfaite ; les économies d'échelle existent et peuvent, dans certaines conditions, conduire à la constitution de monopoles ; les entrepreneurs ont une rationalité limitée et des objectifs qui ne sont pas nécessairement ceux du bâtisseur d'empires<sup>71</sup>, tandis que les entreprises sont des organisations complexes, qui évoluent en fonction des différentiels de stratégie et d'organisation<sup>72</sup>, de coordination et de motivation<sup>73 et 74</sup>.

Marshall (1906) est un des premiers auteurs à avoir insisté sur les conséquences de l'hétérogénéité des talents entre-

71. Marshall ou Mill avaient très tôt mis l'accent sur la notion de capacité entrepreneuriale. Hayek le premier montre que l'absence d'entrepreneurs dans l'économie néoclassique est intimement associée à l'hypothèse d'équilibre de marché. La remise en question du modèle d'équilibre ouvre un espace de liberté qui réhabilite la fonction entrepreneuriale. L'agent ne se contente plus d'exécuter un calcul, il doit aussi juger, décider et imposer ses décisions. S'ouvre un large éventail de comportements possibles.

72. La naissance de la théorie institutionnelle moderne date de 1937 (année de parution du célèbre article de Coase, *The Nature of the Firm*, où il s'interroge sur les raisons de l'existence de la firme en tant que forme organisationnelle, c'est-à-dire sur les avantages de la « forme-entreprise » par rapport à ceux de la « forme-marché »).

73. L'approche managériale, par exemple, part du divorce entre propriété et pouvoir au sein d'une firme capitaliste moderne. Le manager, salarié de l'entreprise, n'a pas nécessairement un intérêt personnel direct qui le pousserait à orienter la gestion de l'entreprise vers la recherche du profit maximum.

74. L'approche par les routines, « règles » routinières (rules of thumb) qui peuvent entraîner une certaine rigidité au regard des changements de l'environnement, illustre le besoin de concilier l'ensemble des intérêts (Leibenstein).

preneuriaux. Un entrepreneur plus efficace parvient à tirer davantage d'outputs de la même quantité d'inputs et « l'homme d'affaire talentueux voit généralement le capital qu'il dirige croître à long terme proportionnellement à sa capacité ». Le problème de la définition du talent se pose cependant. Nous retenons deux approches.

- *Le talent comme capacité à réduire l'inefficacité* (Leibenstein) : le degré d'*X*-inefficiency varie selon les différences de psychologie des membres de la firme ou en relation avec la firme, mais aussi selon les niveaux de pression, à la fois externe et interne, sur ces membres. La fonction essentielle de l'entrepreneur serait ainsi d'apporter une réponse créative à l'*X*-inefficiency. Les entrepreneurs talentueux parviennent, grâce à l'organisation et au contrôle de la main d'œuvre, à accroître la production marginale d'un niveau d'emploi donné par rapport à des firmes dirigées par un entrepreneur ordinaire.
- *Le talent comme capacité à créer des marchés et du profit* (Schumpeter): l'entrepreneur schumpétérien efficace perçoit des opportunités de profit que l'incomplétude de l'information dissimule au commun des entrepreneurs. Il innove en conséquence et peut profiter d'une situation de monopole pour développer son entreprise. E. Penrose inscrit ses analyses dans la lignée de Schumpeter, en étudiant plus précisément les ressorts de l'attitude entrepreneuriale « conquérante ». Elle distingue deux types d'ambition : celle de l'entrepreneur « orienté vers le produit » ou « orienté vers le travail bien fait » qui peut être satisfait de maintenir une firme à une

taille relativement stable, et celle du « bâtisseur d'empire », orienté vers la domination de sa firme sur le secteur d'activité concerné. Ce bâtisseur d'empire était déjà présent chez Schumpeter, qui considérait que « les entrepreneurs talentueux se font très rares et se distinguent non par leur vigilance ou leur professionnalisme, mais plutôt par leur psychologie, qui développe des facteurs de motivation comme le rêve et le désir de fonder un royaume privé, la volonté nietzschéenne de puissance, le désir de conquête et de supériorité, la joie de créer, d'exercer son énergie et son ingéniosité ».

Plus récemment, M. Porter (1993) a étudié de manière empirique les déterminants du succès d'une entreprise. Dans la lignée de Schumpeter, il présente l'entrepreneur talentueux comme celui qui sait innover, au sens large, qui sait prendre les bonnes décisions dans son environnement et les mettre en œuvre, grâce à sa capacité à planifier, contrôler, coordonner et animer.

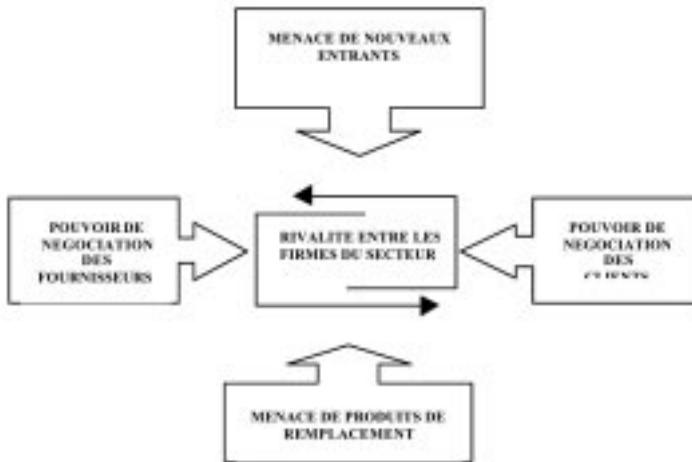
Au sein de l'industrie où elle évolue, deux éléments déterminent la stratégie de l'entreprise :

- la structure de cette industrie,
- le positionnement de l'entreprise.

*La structure de l'industrie détermine l'intensité des cinq forces qui forment le jeu concurrentiel*<sup>75</sup> : (1) la menace de nouveaux entrants, (2) la menace de produits de remplacement, (3) le pouvoir de négociation des fournisseurs, (4) le pouvoir de négociation des clients, (5) la rivalité entre les firmes du secteur. Ces forces influent :

---

75. M. Porter, 1993, p. 37.



- sur les prix praticables par les firmes ;
- sur les coûts qu'elles ont à supporter ;
- sur les investissements qu'elles ont à réaliser.

*Ensuite, chaque entreprise doit se positionner au sein de l'industrie, c'est-à-dire définir les grandes options à suivre par rapport au marché.* A long terme, le positionnement d'une entreprise est viable si, et seulement si, elle possède un avantage concurrentiel durable.

Cet avantage concurrentiel est obtenu en produisant avec une productivité supérieure à celle des autres entreprises du secteur. Cette productivité découle du fait qu'une nouvelle manière, plus efficace, d'aborder une industrie a été découverte et concrétisée : en bref, il y a eu un acte d'innovation<sup>76</sup>.

76. Porter, 1993, p. 48.

		Avantage concurrentiel	
		Coût	Différenciation
Champ Concurrentiel	Cible Large	Domination par les coûts	Différenciation
	Cible Étroite	Stratégie de coût	Différenciation spécialisée

L'entrepreneur doit, par ailleurs, bien choisir la largeur de la cible visée au sein de l'industrie (champ concurrentiel), l'étendue de la gamme de produits proposée, les circuits de distribution utilisés, le type de clients auxquels il s'adresse, les zones géographiques qu'il investit, la batterie d'industries apparentées dans lesquelles il voudra être présent.

Ce croisement entre avantage concurrentiel et champ concurrentiel définit sa stratégie de base.

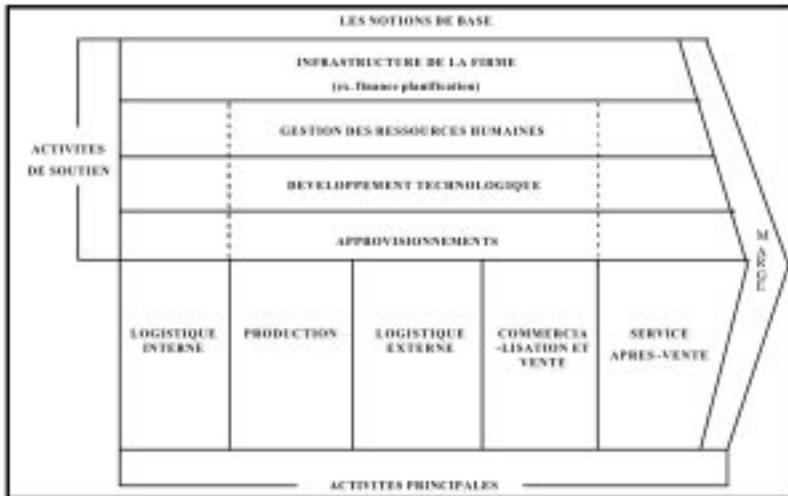
- L'évolution d'un avantage concurrentiel dépend de la façon dont une entreprise organise et mène ses différentes activités : démarches auprès des clients, conceptions des méthodes et des produits par le service de la recherche, recherche de capitaux par le service financier, etc. Pour se procurer cet avantage, l'entreprise doit soit proposer aux clients une valeur comparable à la valeur proposée par la concurrence mais être plus efficace dans la production (coût), soit élaborer des types d'activités uniques en leur genre, qui génèrent une plus grande valeur finale et autorisent des prix de vente élevés (différenciation). Cet avantage concurrentiel repose donc fondamentalement sur l'amélioration, l'innovation et le changement.

Le terme « innovation » fait référence non seulement à de la technologie mais aussi à des méthodes, des pratiques et des procédures, même les plus banales.

- L'avantage concurrentiel implique l'ensemble de la **chaîne de valeur**<sup>77</sup>, qu'il importe d'optimiser et de gérer comme un système.

La chaîne de valeur d'une firme, à la base de sa compétitivité dans une industrie donnée, s'inscrit dans un système de valeur, ensemble des activités concourant à la création et à l'usage du produit, qui comprend les fournisseurs, les circuits de distribution et les différents clients.

Selon l'industrie concernée, l'importance relative des différentes activités varie. M. Porter donne l'exemple du secteur des presses d'imprimerie, pour lequel le développement



77. Porter, 1993, p. 44.

## **Quelques conclusions de cette revue de littérature**

1. L'ouverture des frontières est aujourd'hui incontournable.
2. L'ouverture stimule (catalyse) l'industrialisation et la croissance.
3. Toutefois, l'ouverture peut aller à l'encontre de l'objectif d'industrialisation si elle est mal préparée. Loin d'induire un rattrapage systématique, elle peut contribuer à creuser les écarts entre Nord et Sud.
4. Parce que les risques d'échecs sont importants, il convient de préparer au mieux l'ouverture, de rassembler les ingrédients d'un processus réussi : cadre institutionnel, infrastructures, systèmes financiers, formation professionnelle, etc.
5. L'industrialisation est au coeur du processus de croissance et de développement. Sur elle ont reposé les grandes réussites de croissance par les exportations.
6. Plusieurs stratégies d'industrialisation sont envisageables, plus ou moins adaptées aux contextes des PED.
7. L'approche « déséquilibrée » sectorielle, qui consiste à « miser » sur quelques secteurs prioritaires susceptibles de « tirer » le développement de secteurs qui leur sont liés, serait probablement adaptée à un contexte en développement où les ressources, limitées, méritent d'être concentrées (même si elle n'a pas toujours donné les résultats escomptés, dans les pays où elle a été appliquée). La théorie des pôles de croissance, avec regroupement géographique, est potentiellement très intéressante dans un PED. Elle rejoint l'analyse des grappes industrielles.
8. Dans un marché concurrentiel, les entreprises ont intérêt à adopter des stratégies concurrentielles qui leur permettent de s'assurer un

avantage compétitif durable dans leur domaine d'activité (stratégie de domination par les coûts (bas/moyen de gamme) ou stratégie de différenciation (haut de gamme).

9. L'Etat joue un rôle primordial dans le soutien de l'industrialisation et dans le renforcement de la compétitivité d'une nation.
10. La densification du tissu d'entreprises est un préalable à toute tentative d'amélioration de sa compétitivité.
11. Dans la vision de M. Porter, l'Etat intervient essentiellement sur l'environnement. Toutefois, dans un pays en développement, une vraie politique industrielle peut se justifier, englobant à la fois une intervention sur l'environnement des affaires, indispensable pour promouvoir le développement du tissu d'entreprises et améliorer sa compétitivité et une intervention directe auprès de l'entreprise (de préférence ciblée dans des secteurs peu nombreux mais bien identifiés), pour l'aider à surmonter l'importance des goulets d'étranglement et les nombreuses imperfections de marché, en particulier dans l'accès très difficile aux capitaux et à l'information. Cette aide peut prendre la forme de primes ou subventions, de prêts, de formation, d'accompagnement du chef d'entreprise, etc.
12. Une question importante en découle : quelles entreprises aider en priorité ? Il ressort de la littérature quelques éléments de réponses : il est important (1) d'identifier des secteurs et des créneaux porteurs ; (2) de favoriser la constitution de grappes pour obtenir des effets d'entraînement ; (3) d'aider des entrepreneurs talentueux (ou potentiellement talentueux) à identifier les stratégies adéquates pour améliorer ou du moins conserver leurs avantages concurrentiels.

technologique, l'assemblage (au sein de la production) et le service après-vente sont essentiels.

Un diagnostic stratégique permet à l'entreprise de comparer sa chaîne de valeur à celle de ses principaux concurrents, de manière à détecter ses faiblesses et ses points forts.

- Enfin, l'avantage concurrentiel ne perdure que s'il y a une volonté indéfectible de l'améliorer ; pour le préserver, il faut enrichir les sources de compétitivité, à n'importe quel maillon de la chaîne de valeurs. Pour ce faire, l'entreprise doit mettre en place une stratégie globale, en exploitant les avantages procurés par le pays et le secteur.

# 3. Des programmes de mise à niveau pour accompagner l'ouverture

## 3.1. Qu'est-ce qu'un programme de mise à niveau ?

Le concept de « mise à niveau » du tissu industriel est récent. Au delà des ressemblances avec les « anciens » programmes d'industrialisation qui se sont succédé depuis les indépendances, l'objectif d'un programme de mise à niveau (PMN) répond aujourd'hui avant tout à l'impératif d'amélioration de la compétitivité : il ne s'agit plus d'industrialiser (le processus d'industrialisation étant bien avancé dans les premiers pays qui ont bénéficié de ces programmes) mais de moderniser les entreprises et l'environnement économique dans un contexte de globalisation. Directement inspiré par l'expérience portugaise, il recouvre différents objectifs et modalités orientés vers l'amélioration de la compétitivité du tissu industriel et de l'environnement des affaires. A partir des enseignements tirés de l'expérience portugaise (années 80), l'ONUDI s'est attachée à conceptualiser et à faire connaître la « mise à niveau », dans le cadre de réflexions plus générales sur la relance de la

compétitivité des entreprises et de leur environnement. A l'ONUDI, les programmes de « mise à niveau » ou « de modernisation » sont conçus comme des sous-ensembles de programmes plus globaux appelés programmes intégrés (« *integrated programs* »). Ces programmes présentent des traits communs mais aussi, selon les contextes, de nombreuses spécificités. Des programmes de mise à niveau ou de modernisation de l'industrie ont déjà été mis en oeuvre, avec l'appui de l'ONUDI et différents bailleurs, en Europe de l'Est (Pologne, Roumanie), au Kazakhstan, en Amérique Latine (Colombie, Argentine), au Sri Lanka, au Maghreb, et au Proche-Orient.

Adapté avec succès au contexte tunisien à partir de 1995, ce type de programme est actuellement présenté comme une réponse au déficit de compétitivité des pays du sud, à la veille de l'ouverture des frontières. Des tentatives de transposition de ces programmes sont ainsi en cours dans des économies très peu industrialisées.

Un programme de mise à niveau, conçu dans un contexte national et sectoriel spécifique, doit faire écho à ses spécificités. Son contenu précis découle (ou devrait découler) du contexte de mise en oeuvre. Les différents programmes se caractérisent cependant par un soubassement théorique commun, largement inspiré des analyses de M. Porter.

Définition : De manière très synthétique, un programme de mise à niveau est un processus continu qui vise à préparer et à adapter l'entreprise et son environnement aux exigences du libre-échange : (i) en aidant à lever certaines contraintes qui

altèrent le climat des affaires (institutions, réglementation, etc.) ;  
(ii) en aidant les entreprises à devenir compétitives en termes de prix, qualité, innovation et à être capables de suivre et de maîtriser l'évolution des techniques et des marchés<sup>78</sup>.

Un programme de mise à niveau vise à atteindre des objectifs précis, que l'ONUDI présente de la manière suivante :

- moderniser l'environnement industriel ;
- renforcer les structures d'appui ;
- promouvoir le développement des industries compétitives ;
- améliorer la compétitivité et le développement de l'entreprise industrielle.

Il convient de préciser que les programmes de mise à niveau sont de plus en plus conçus pour le secteur productif dans son ensemble, intégrant à la fois l'industrie et les services.

La modernisation de l'environnement des affaires, de même que la mise en cohérence des structures d'appui est un préalable indispensable.

L'objectif de promotion du développement d'industries compétitives répond à l'analyse théorique des grappes industrielles, fondée sur un avantage national. Cet avantage national découle de l'analyse des caractéristiques du losange, et de la manière dont un pays souhaite le faire évoluer (quels facteurs de production sont compétitifs ? quels handicaps ? quelle demande domestique ? quels canaux de distribution ? quelles pratiques managériales ? quels talents ? etc.).

Des études sont menées sur chaque filière productive pour

---

78. ONUDI *Guide méthodologique : Restructuration, mise à niveau et compétitivité industrielle*, 2002.

identifier les filières les plus compétitives dans un contexte d'ouverture croissante.

En théorie, une fois qu'un avantage concurrentiel national a été identifié dans un secteur industriel donné, il convient d'en soutenir le développement, en aidant à la mise à niveau des entreprises du secteur, à la création d'entreprises amont ou apparentées, au renforcement de liaisons interfirmes.

La mise à niveau des firmes potentiellement compétitives débute par un diagnostic global, mené dans chaque entreprise (*le diagnostic stratégique global est présenté en annexe 3*), de manière à ce qu'elle renforce ou acquière un avantage concurrentiel durable dans son secteur, eu égard au jeu concurrentiel.

Il se décompose en 5 sous-diagnostics : (1) diagnostic de l'environnement ; (2) analyse des produits-marchés et du positionnement stratégique ; (3) diagnostic financier ; (4) diagnostic des compétences techniques ; (5) diagnostic des compétences managériales.

Ce diagnostic doit permettre au chef d'entreprise de répondre aux questions suivantes :

- **Comment va évoluer son marché** en termes de taille, de croissance, de comportement d'achat de ses clients, de prix ?
- **Quelles sont les conséquences de l'ouverture** sur son secteur d'activité, sur ses technologies, sur ses clients ?
- **Quelles sont les exigences du marché** en matière de qualité, de normes de production, d'emballages, d'étiquetage, etc. ?
- **Quelle stratégie adopter face au jeu concurrentiel ?**
  - identification du positionnement sur un marché et sur un segment de marché.

- différenciation par le coût des produits : contrôle des achats, refonte du pilotage de la production (standardisation de la production, automatisation, sous-traitance, etc.) et processus qualité.
  - différenciation par le coût du service : rapprocher la production, la recherche et le service technico-commercial du service d'achat, marketing, ventes ; et investir dans la communication.
  - différenciation par les produits : investir dans la production flexible, anticiper les fluctuations des recettes, le besoin en main d'œuvre qualifiée, etc.
  - différenciation par le service : assurer la flexibilité maximum des processus de production, être à l'écoute du client.
  - différenciation par l'innovation : importance de la RD, écoute du client, créativité du personnel. Dans les PED, elle est souvent hors de portée des entreprises. En revanche, elles mettent parfois en place une veille technologique et commerciale, et négocient éventuellement des partenariats technologiques avec des entreprises du nord.
  - différenciation par le marketing : comment développer une politique de communication efficace et asseoir une notoriété nationale et internationale ?
- **Quels sont les changements internes à introduire dans l'entreprise pour conserver ou augmenter sa part de marché ?**
- amélioration des méthodes, pratiques de gestion et compétences au niveau des activités principales (logistique interne, production, logistique externe, commercialisation, service aux clients) et de soutien (approvisionnements, dévelop-

pement technologique, gestion des ressources humaines, organisation) ?

- recentrage des activités et redimensionnement de l'entreprise autour du métier de base de manière à favoriser la création d'une image personnalisée ?
- partenariat, alliance, fusions ?
- flexibilité des moyens humains et matériels, pour répondre à une demande de plus en plus homogène et personnalisée, et pour disposer d'une capacité à réagir à temps ?

Ainsi, l'entreprise adhérant au programme cherche à améliorer sa productivité dans le secteur « grâce à un acte d'innovation », non seulement technologique mais aussi dans le domaine des méthodes, des pratiques et des procédures : redéfinition de sa stratégie de base dans le secteur, modernisation de ses méthodes de gestion, de production, de commercialisation, etc.

De l'expérience portugaise ont pu être tirés certains enseignements. L'ouverture aura permis le décollage économique du Portugal. Mais, ce succès repose avant tout sur quelques éléments déterminants : un événement déclencheur du processus, une volonté politique forte d'accompagner l'ouverture, une action intégrée et cohérente, l'accent mis dès le départ sur les PME, un contexte international favorable, un soutien financier extérieur, un programme de mise à niveau qui aura évolué en fonction de l'avancée du processus.

*Une description du PEDIP portugais est présentée en annexe.*

Au plan institutionnel, un programme national de mise à niveau doit s'inscrire dans une stratégie nationale. Il fonctionne grâce à un organe assurant le relais entre les principaux acteurs économiques concernés (Etat, entreprises, associations professionnelles, organisations patronales et syndicales, bailleurs de fonds internationaux etc). Il requiert un financement important, d'où dans certains contextes, l'appui des bailleurs de fonds à l'Etat. Un programme de mise à niveau doit par ailleurs être soumis à des évaluations ponctuelles afin de mesurer son avancement et d'envisager, en fonction des résultats, des améliorations.

### **3.2. Le programme tunisien : un programme processus approprié**

#### **3.2.1. Contexte de l'économie tunisienne à la veille du PMN**

A l'instar d'autres nations nouvellement indépendantes, la Tunisie a très tôt opté pour la stratégie des « industries industrialisantes », misant sur les effets d'entraînement directs et indirects à partir de certaines branches motrices (pôles de développement, évoqués dans la partie précédente).

Parallèlement, ce pays a initié un développement auto-centré, très « dirigé », qui, malgré certaines réussites, conduit progressivement la Tunisie à l'étranglement financier. Les orientations industrielles des années 70, qui tendent à promouvoir l'investissement privé tourné vers les activités exportatrices, seront insuffisantes pour inverser la tendance. Comme dans les pays voisins, la sous-utilisation des capacités

de production (marché étroit), le système de fixation des prix et les formes de protection érigées par l'Etat ainsi que l'ensemble des effets pervers rassemblés sous le terme de « syndrome hollandais » se sont cumulés pour engendrer une industrie très peu compétitive et un modèle de développement socioéconomique qui s'est « asphyxié » dans les années 80.

Depuis 1986, l'économie tunisienne s'est engagée dans une nouvelle stratégie de développement axée sur la libéralisation et l'ouverture progressive de l'économie, pour stimuler la concurrence et tirer partie d'une meilleure allocation des facteurs et des ressources. Ce processus de libéralisation et d'ouverture a été initialement marqué par une nouvelle donne politique et un programme d'ajustement structurel. Il s'est caractérisé par une forte souveraineté de l'Etat, qui a gardé la main sur la politique économique, définissant le rythme et le contenu des réformes, sans jamais laisser le marché prendre plus de place qu'il ne le jugeait souhaitable. En ce sens, on peut parler d'un « processus de changement maîtrisé localement par l'Etat »<sup>79</sup>. Les objectifs économiques et sociaux du nouveau gouvernement (stabilisation macro-économique, redressement de l'économie, relance de la croissance, reprise de l'investissement, création d'emplois),<sup>80</sup> ont été prioritairement planifiés, dans un souci de conciliation du retour aux équilibres macroéconomiques et de la préservation de la paix sociale.

Deux moments-clés marquent ce processus : l'adhésion au GATT (devenu ensuite OMC) en 1990, et la signature en

---

79. Philippe Béraud : *La mise à niveau d'une économie en transition*, Les cahiers de l'Orient.

juillet 1995 de l'accord d'association avec l'Union Européenne, concrétisant l'ouverture de l'économie. L'accord d'association est d'abord un accord de partenariat et de co-développement, dont la composante principale est l'instauration progressive d'une zone de libre échange pour les produits industriels (démantèlement tarifaire avec l'UE entre 1996 et 2008)<sup>81</sup>. Il est, à première vue, défavorable pour la Tunisie, puisque asymétrique. Le démantèlement va en effet ouvrir le marché tunisien à la concurrence étrangère (70 % des importations tunisiennes proviennent de l'Union Européenne), sans que, pour autant, les exportations tunisiennes bénéficient d'un régime plus favorable. En réalité, l'accord est perçu comme une opportunité de rattrapage des économies plus performantes et ses effets attendus sur la modernisation de l'économie sont très valorisés.

A côté de réussites indéniables, en particulier dans le domaine de la stabilisation économique (sauvegarde des équilibres financiers, contrôle de l'inflation, amélioration du taux d'endettement), de la croissance et de l'amélioration des conditions de vie des ménages (notamment grâce au développement d'infrastructures socio-économiques), des inquiétudes demeurent. Les questions relatives à la compéti-

---

80. Rapport de coopération au développement, 1990, Programme des Nations Unies pour le Développement, Tunisie, p.17.

81. Le démantèlement tarifaire sur les importations en provenance de l'Union Européenne est aujourd'hui (i) achevé pour les biens figurant sur les listes 1 et 2 de l'accord d'association (matières premières, équipements et produits finis non fabriqués localement), (ii) réalisé à 56% sur les produits de la liste 3 (produits fabriqués localement susceptibles de supporter la concurrence étrangère) et (iii) réalisé à 24% sur les produits figurant sur la liste 4 (produits fabriqués localement et jugés à la date de la signature de l'accord comme ne pouvant pas supporter la concurrence extérieure), voir compte-rendu de V.Caupin, ...

tivité du tissu productif, notamment, recouvrent des enjeux cruciaux pour l'évolution à moyen terme de la Tunisie.

Si l'on s'arrête sur la composition de l'appareil productif, le secteur des industries manufacturières<sup>82</sup> joue un rôle majeur dans l'économie tunisienne. La valeur de la production des industries manufacturières a atteint, en 2000, 19,8 milliards de dinars contre 9,3 milliards de dinars en 1992 ; soit un taux de croissance annuel moyen de 10 %. Les investissements ont évolué de 515 millions de dinars en 1992 à 928 millions de dinars en 2000. La valeur des exportations des industries manufacturières est passée de 3 milliards de dinars en 1992 à 7 milliards de dinars en 2000, accusant ainsi un taux de croissance annuel moyen de 11,2 %<sup>83</sup>.

Le système off shore a été un élément essentiel dans l'émergence d'un secteur industriel exportateur performant, initialement centré autour de l'industrie textile.

Certaines branches ont accumulé un grand nombre de compétences et maîtrisent des techniques de production et de marketing modernes. C'est le cas dans les industries de transformation de phosphates et des matériaux de construction. C'est également le cas pour des dizaines d'entreprises dans les secteurs textile, agroalimentaire, électrique ou mécanique.

Parallèlement, des faiblesses structurelles et organisationnelles freinent toujours l'émergence d'entreprises compétitives au niveau international et des pans de l'économie restent très peu compétitifs :

---

82. IAA, industries des matériaux de construction, industries mécaniques et électriques, industries chimiques et de caoutchouc, industries de textiles et de cuir, industries diverses.

83. <http://www.tunisieindustrie.nat.tn/index.htm>

- les spécialisations de l'économie tunisienne reposent encore fortement sur des activités primaires avec des avantages naturels parfois fragiles, comme dans l'agriculture et les industries extractives, ou sur des activités de transformation très concurrencées, qui pourraient se voir menacées par la « déprotection » à venir (textile, agroalimentaire) ;
- le processus d'industrialisation s'est accompli à l'abri de barrières douanières, sur un marché étroit. Le tissu industriel compte, en conséquence, de nombreuses PME aux capacités de production limitées (les PME représentent 96 % des entreprises manufacturières), de grands groupes familiaux aux activités trop diversifiées, des entreprises tournées vers l'exportation dans des secteurs « risqués » (textile ou tourisme).
- la densité de la population d'entreprises reste relativement faible, traduisant notamment l'insuffisance de services aux entreprises. En outre, les relations de complémentarité entre acteurs du système de production sont très faibles (« *la mentalité du tunisien, sa culture individualiste, sa méfiance de l'autre et la rigidité de la législation fiscale et commerciale expliquent en partie ce comportement* », écrit M.Dhaoui<sup>84</sup>).
- le climat des affaires se caractérise par d'importantes lacunes (administration trop contraignante ; marché financier peu dynamique ; cadre institutionnel perfectible, etc.) qui expliquent le faible volume d'IDE.

Selon les premières analyses (très sommaires et peu documentées) menées sur les conséquences de l'ouverture de l'économie et de la création de la zone de libre-échange, il apparaît qu'environ 30 % des entreprises industrielles

devraient disparaître (soit 120000 emplois) et que 30 % sont menacées si elles ne s'adaptent pas aux nouvelles contraintes.

L'économie tunisienne, pour réussir sa transition vers la modernité, doit parvenir à (i) inciter et aider les PME à se tourner vers le marché international (avec les exigences de développement des capacités de production et d'amélioration de la qualité que cela implique) ; (ii) soutenir la création d'entreprises pour densifier le tissu industriel ; (iii) accompagner le repositionnement stratégique des groupes ; (iv) construire des avantages comparatifs à long terme (segments bien identifiés du secteur textile comme le réassortiment, les télécoms, la santé, l'électromécanique, etc.) ; (v) améliorer l'environnement des affaires : dynamisation des marchés financiers et de l'administration, transparence du cadre juridique et réglementaire, fourniture d'infrastructures adéquates, etc.

D'où l'intérêt majeur porté au Programme de Mise à Niveau de l'industrie, et aux programmes de modernisation qui l'accompagnent (comme celui de Mise à Niveau de la Formation Professionnelle).

### 3.2.2. Présentation du programme tunisien

#### *Description du programme tunisien*

Dès la signature des accords de Barcelone, l'Etat tunisien a choisi d'accompagner le processus d'ouverture de l'économie, faisant de la mise à niveau des entreprises un objectif prioritaire de sa politique économique.

---

84. M.Dhaoui *Mise à niveau et compétitivité de l'entreprise industrielle en Tunisie*, Édition Arabesques, 1996.

L'appropriation du programme de mise à niveau par les autorités a été très forte. Concrètement, cet intérêt de la Présidence pour le programme s'est traduit par la mise au point rapide de ses différentes composantes, inspirées du PEDIP, mais adaptées au contexte tunisien, par une campagne de presse très importante et par la mise à disposition de fonds et une implication personnelle du Président, qui suivait mensuellement les avancées du programme.

Largement soutenu par la coopération italienne lors de son lancement, le programme a également bénéficié de l'appui de l'ONUDI dans la phase pilote. L'ONUDI s'est ensuite chargée de « formaliser » le programme et de le faire connaître.

S'appuyant sur le modèle portugais, le programme tunisien vise à élever la compétitivité de l'industrie tunisienne au niveau de la concurrence internationale, notamment grâce à l'exploitation d'avantages compétitifs, à l'acquisition de compétences distinctives, à un repositionnement industriel, à la promotion des ressources humaines et l'assainissement des situations financières (cette dernière composante ayant été ajoutée plus tardivement). Il s'agit non seulement de renforcer la capacité à résister des entreprises tunisiennes à la concurrence à venir, mais également de les mettre aux normes de l'économie mondiale. C'est un programme qui s'inscrit dans une **mise à niveau globale** de l'entreprise et de son environnement (transport, infrastructures, coûts des facteurs, système financier, institutions, administration, formation).

Ainsi, ce programme s'inscrit dans une vision politique d'ensemble. Il s'agit de profiter des échéances régionales ou

internationales pour favoriser la mutation globale de l'économie tunisienne et l'émergence de nouveaux secteurs de croissance. Ce programme est présenté comme « stratégique » pour l'évolution de l'économie tunisienne.

### Eligibilité

Sont éligibles les entreprises industrielles, quel que soit leur secteur d'activité, disposant d'un potentiel de croissance, en activité depuis deux ans, et qui ne sont pas en situation de difficulté économique. Elles relèvent des secteurs industriels ou des secteurs de services liés à l'entreprise<sup>85</sup>. Le choix a été fait de sélectionner sur un critère de capacité de gestion et de « vision stratégique » de l'entrepreneur plutôt que sur celui de l'appartenance sectorielle. Dans le contexte tunisien, comme au Portugal, ce choix se défend. En effet, il a le mérite de mobiliser très largement les acteurs économiques. Ensuite, le tissu industriel tunisien, au lancement du programme de mise à niveau, est relativement diversifié, constitué de nombreuses PME souvent insuffisamment compétitives mais potentiellement dynamiques. Par ailleurs, la Tunisie promeut une politique industrielle qui définit clairement les priorités d'intervention. Le programme de mise à niveau, qui s'inscrit dans ce cadre, applique en conséquence les orientations générales de cette politique industrielle, favorable à certains secteurs plus qu'à d'autres.

---

85. Toutes les activités industrielles telles que définies par le code d'incitation aux investissements et les activités de services liées à l'entreprise (services informatiques, services d'études, de conseil, d'expertise et d'assistance, formation professionnelle, montage d'usines, contrôle technique et maintenance industrielle, et autres services).

Une logique de ciblage des firmes les plus dynamiques se conçoit, dans la mesure où leur mise à niveau (i) devrait « se diffuser » en amont et en aval des firmes qui en ont bénéficié et donc concerner une grande partie du tissu industriel à terme ; (ii) ne serait pas freinée par un contexte « bloquant ».

### Composantes

Le programme définit une stratégie de mise à niveau de l'industrie : évaluation des besoins industriels, technologiques, financiers, commerciaux des entreprises ; amélioration de la compétitivité par le renforcement des compétences humaines, par la maîtrise de la qualité, l'acquisition de nouvelles technologies, le renforcement de la structure financière de l'entreprise... A ce dernier titre, des restructurations financières sont engagées, de manière à permettre aux entreprises de trouver les sources de financement nécessaires (apport principal de l'AFD dans l'architecture du PMN, qui n'avait pas prévu au lancement d'outil pour accompagner les restructurations financières).

...alors que, parallèlement, sont initiés des réformes dans le domaine de l'environnement économique, financier, réglementaire et social (redéfinition et refonte du rôle de l'administration ; renforcement des structures d'appui, notamment techniques ; renforcement des moyens et des structures de formation professionnelle ; rénovation des zones industrielles existantes et création de zones franches ; dynamisation des marchés financiers ; dynamisation du marché de l'information économique, commerciale et technique).

## Coordination et fonctionnement

Le programme est coordonné par deux organes de gestion : le bureau de mise à niveau et le comité de pilotage.

**Le bureau de mise à niveau**, qui est, dans les faits, le secrétariat du comité de pilotage,

- Définit et met en oeuvre la politique du gouvernement sur la mise à niveau industrielle ;
- Procède à l'élaboration, à l'exécution et au suivi des PMN ;
- Procède aux études nécessaires pour l'amélioration des PMN ;
- Négocie les programmes de financement aux niveaux bilatéral, multilatéral et régional relatifs aux domaines d'amélioration de compétitivité industrielle ;
- Assure la programmation des sources intérieures et extérieures de financement allouées aux divers programmes de restructuration et de mise à niveau.

**Le comité de pilotage (COPIL)** est composé de 16 représentants (5 du secteur privé, 5 du secteur financier, 5 de l'administration et 1 syndicat). Présidé par le Ministre de l'Industrie, il rassemble les représentants de l'industrie, des finances, de la coopération internationale et de l'investissement extérieur, de l'emploi, de la formation professionnelle, du commerce, des institutions financières, des représentants du patronat et du syndicat. Il a pour rôle d'examiner les programmes des entreprises industrielles désireuses de bénéficier du programme de mise à niveau et d'octroyer des primes à la restructuration.

Enfin, **le secrétariat d'Etat auprès du Ministre de l'industrie** est chargé du suivi du programme.

## Etapas du programme

L'entreprise commande un diagnostic stratégique global (qui sera pris en charge à 70 %) au centre technique, à un bureau d'étude ou à des consultants privés de son choix, ce qui suppose l'existence d'un tissu de consultants compétents<sup>86</sup>. La qualité et la crédibilité du diagnostic dépendent du choix de l'intervenant. Ce diagnostic, développé précédemment, consiste à :

- replacer l'activité de l'entreprise dans le contexte international et les mutations en cours ;
- analyser les forces et les faiblesses de l'entreprises (commerciales, financières, techniques, humaines, de gestion) ;
- identifier les enjeux (commerciaux, technologiques, comptables, financiers, en terme de gestion des ressources humaines).

Ce diagnostic donne les orientations « stratégiques » à adopter pour améliorer la productivité de l'entreprise et tenter de mettre en place les conditions de sa survie et de son développement.

L'entrepreneur se rapproche du système bancaire, afin de « monter » un dossier de financement, qui sera ensuite, après approbation du financement des actions, présenté au bureau de mise à niveau, constitué d'une demande de mise à niveau, d'une fiche projet, du diagnostic et du plan de mise à niveau. Le système bancaire joue un rôle très important dans le processus de mise à niveau : la banque contactée pour contri-

---

86. Un aspect positif pour l'économie tunisienne concerne la création d'un milieu de la consultance : il n'y avait que 5 à 6 cabinets en 1995, et l'ONUDI a réalisé de nombreux diagnostics stratégiques dans la phase pilote (108 premières entreprises).

buer au plan de mise à niveau de l'entreprise peut accepter ou rejeter ce plan et orienter les décisions à prendre. Les banques se rapprochent éventuellement des bailleurs pour que ces derniers prennent en charge des restructurations financières.

Le comité de pilotage décidera in fine de la participation ou non de l'entreprise au programme. Dans tous les cas, le coût du diagnostic sera financé à hauteur de 70 % du montant après l'acceptation du rapport de diagnostic par le Copil.

Les primes de financement du plan d'action ne sont accordées qu'après signature par le chef d'entreprise et le Ministre de l'Industrie d'une convention qui engage l'entreprise à exécuter son plan de mise à niveau.

Le déblocage du montant des primes est effectué au fur et à mesure de l'exécution du programme de MAN.

### Coût et financements

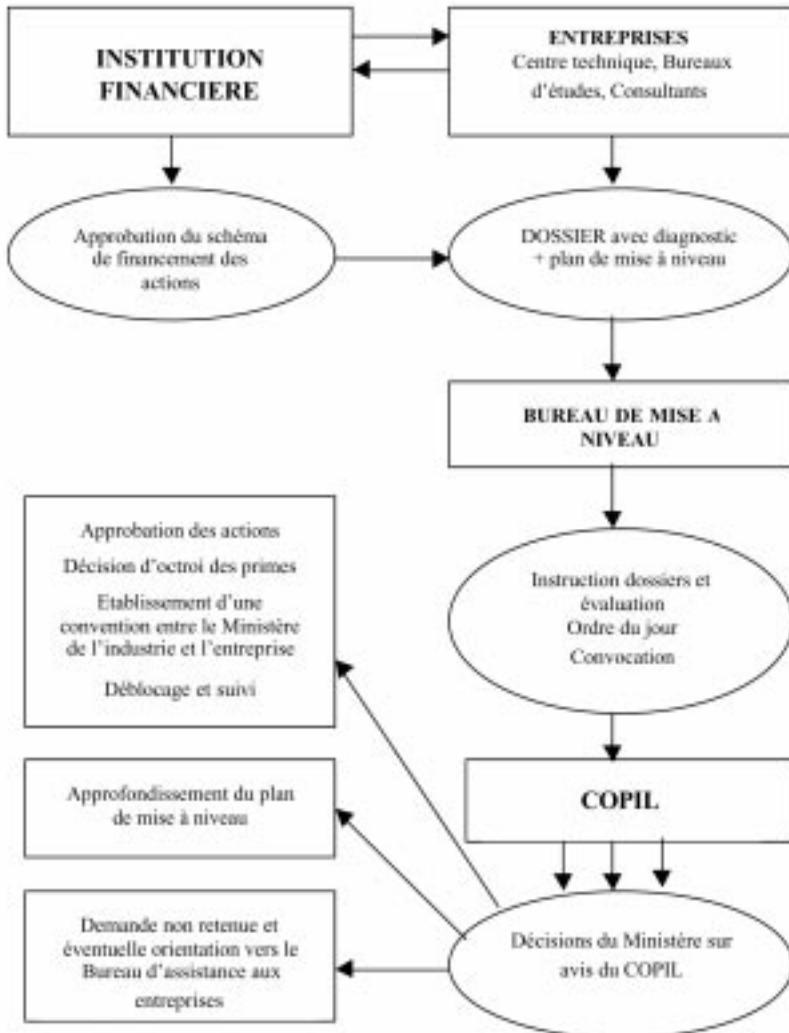
Le coût total du programme pourrait atteindre 2,5 milliards de dinars entre 1996 et 2006.

Sur la période 1996-2004, l'investissement total généré est prévu à 6 milliards de dinars, dont 40 % pour la mise à niveau de l'environnement et 60 % pour les entreprises.

Ce montant est financé par :

- le Fonds de développement de la compétitivité (FODEC) ;
- les subventions de l'Union européenne (entreprises, API, Centres techniques), dans le cadre du programme MEDA, jusque-là très marginales. L'UE finance également Euro Tunisie Entreprise. Elle n'est pas parvenue à imposer au PMN cette structure, dans ses objectifs et modes de fonc-

FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME DE MISE À NIVEAU TUNISIEN



tionnement initialement envisagés. Un accord n'a été trouvé avec la Tunisie qu'en 1999. Depuis cette date, ETE est entièrement intégré à l'architecture du programme, impliqué dans la réalisation de diagnostics « filières » et de diagnostics stratégiques.

- les lignes de crédit de la France pour la mise à niveau des entreprises : l'AFD, par exemple, octroie des crédits de restructuration financière (trois concours en 1997, 1999 et 2001 pour 65 millions d'euros) ;
- les prêts des organisations internationales (Banque Mondiale, pour la mise à niveau des centres techniques notamment) ;
- les banques tunisiennes (crédits pour la mise à niveau des entreprises, formation de personnel), les sociétés d'investissement et la bourse ;
- les entreprises.

Le FODEC a été créé et mis en place en 1995. Ce fonds est alimenté par une taxe parafiscale de 1 % sur les ventes et importations des produits industriels.

Le Fonds explique en partie le rythme d'avancement du programme, car il lui donne une autonomie financière considérable.

- Il contribue au financement des actions relatives à l'amélioration de la qualité ;
- Il contribue au financement des opérations de restructuration ;
- Il finance les études sectorielles stratégiques ;
- Il accorde des subventions aux centres techniques industriels ;
- Il finance toute autre action visant à développer la compétitivité industrielle.

En 1999 et 2000, les missions du FODEC ont été élargies. Il contribue désormais :

- Au financement des investissements technologiques à caractère prioritaire ;
- A la prise en charge du recrutement des cadres par la petite et moyenne entreprise dans les fonctions stratégiques, recherche, innovations, qualité et méthode.

Les primes que peut octroyer le FODEC concernent :

- Pour les investissements immatériels : 70 % du coût de l'étude de diagnostic approuvé par le Comité de Pilotage (COPIL), avec un plafond de prime ne dépassant pas 30 000 dinars ; et 70 % du coût des autres investissements immatériels.
- Pour les investissements matériels : 20 % de la part de l'investissement éligible financé par des fonds propres et 10 % de l'investissement financé par des crédits.
- Pour les investissements technologiques à caractère prioritaire : 50 % du coût des équipements (plafond de 100 000 dinars) et 70 % du coût des investissements immatériels (plafond de 70 000 dinars).
- Pour l'incitation au recrutement des cadres par les PME (nouveau) : prime s'élevant au plus à 7 000 dinars par an pendant deux ans pour chaque recrutement effectif (maximum 3 recrutements).

### Prolongements

Le programme s'inscrit dans une logique de processus et prévoit des évolutions sur la base de leçons tirées de l'expérience. Il est actuellement en phase d'évolution, élargissant la cible et redéfi-

- nissant des modalités d'intervention en vigueur jusque-là.
- Ce programme n'a pas été conçu, initialement, pour les PME. Or, au fur et à mesure que les adhésions se font plus nombreuses, la cible est élargie aux PME (les trois quarts des investissements approuvés en 2002 sont inférieurs à 1 million de dinars). Les actions des centres techniques et de l'API sont davantage orientées vers l'appui aux PME, avec la réalisation de diagnostics et des plans de mise à niveau collectifs ; les exigences au niveau des diagnostics et des plans sont allégées ; on insiste sur un suivi plus rapproché et un accompagnement de la mise à niveau (« coaching »).
  - Il existe également, désormais, un guichet pour les entreprises en difficulté.
  - Par ailleurs, pour remédier à certains dysfonctionnements, des améliorations devraient intervenir, notamment sur les délais de versement de la prime et le soutien aux entrepreneurs qui en ont besoin.

### *Résultats du programme*

A l'heure d'aujourd'hui, le programme tunisien est perçu comme un succès : le projet prévoyait 2000 entreprises adhérentes fin 2001, et 1600 entreprises supplémentaires entre 2001 et 2005. Sur 5300 entreprises de plus de 10 emplois, on compte 2429 adhésions en janvier 2003 et 1373 dossiers approuvés, dont 40% dans le seul secteur du textile-habillement.

Globalement, plus de 2,3 milliards de dinars d'investissement ont été approuvés, dont 61 % ont été financés sur fonds

propres. Les investissements immatériels restent très inférieurs aux investissements matériels (environ 10 % du total pour les premiers contre 90 % pour les derniers). Le FODEC a approuvé, entre 1996 et janvier 2003, 334 millions de dinars de prime, dont 100 millions de dinars ont été déboursées, ce qui peut paraître somme toute modéré<sup>88</sup>.

Des enquêtes de suivi sont régulièrement réalisées par le bureau de mise à niveau afin de mettre en évidence les insuffisances du programme et de le réorienter.

- **Une enquête quantitative** auprès de 590 entreprises ayant joint le PMN en 1996-1999 montre que le taux de réalisation global<sup>89</sup> s'établit à 68 %. Seulement 5 % des entreprises interrogées ont un taux de réalisation inférieur à 10 %, alors que 11 % des entreprises ont réalisé entièrement ou dépassé les investissements prévus. Le génie civil et les équipements informatiques sont réalisés en priorité ; suivent les équipements de production et le reste du matériel.
- **Une enquête qualitative** auprès de 80 entreprises semble indiquer que le PMN stimule l'activité et vitalise l'emploi. La croissance moyenne du chiffre d'affaires entre 1997 et 2000 est de 65 %, alors que l'évolution globale du chiffre d'affaires du secteur productif sur la même période a été de 35 %. Le chiffre d'affaires à l'exportation a évolué globalement de 65 % pendant les mêmes 3 années, 11 % des entreprises exportant en 2000 n'étant pas exportatrices en 1997. 43 %

---

88. V. Caupin : *Le Partenariat Euroméditerranéen huit ans après Barcelone : état des lieux et premiers impacts macro-économiques sur le Maroc et la Tunisie*, AFD, 2003

des entreprises interrogées ont une moyenne d'évolution du chiffre d'affaires à l'exportation de 300 % entre 1997 et 2000. La moyenne d'évolution de l'emploi est de 31 % pour les 3 années, avec une nette amélioration de l'encadrement (surtout dans les fonctions marketing, RD, qualité et méthode). L'emploi a globalement évolué de 16 % pour la même période.

Toutefois, il n'est pas possible de tirer de conclusions solides sur l'impact du programme de mise à niveau des entreprises à partir de ces seules données. Une enquête comparative fait défaut (évaluation de type avec / sans), seule à même de permettre d'isoler l'impact du programme toutes choses étant égales par ailleurs. Une enquête est en cours, en collaboration le bureau de mise à niveau, pour appréhender de manière plus représentative et plus scientifique les points forts et les dysfonctionnements de ce programme.

### *Leçons et observations*

Le programme de mise à niveau tunisien est cité en exemple, et est globalement considéré comme une réussite. A juste titre, nous semble-t-il : ainsi, ce programme est parvenu (i) à initier une prise de conscience de l'impératif de modernisation face à un processus de démantèlement perçu comme irréversible et (ii) à lancer une dynamique positive d'adaptation de l'appareil productif tunisien et de la structure financière des entreprises.

La crédibilité de la politique gouvernementale est incontestable et l'implication du gouvernement constitue un facteur

---

89. Rapport de la somme des investissements réalisés par les investissements approuvés.

d'accompagnement décisif, susceptible, dans une certaine mesure, de compenser la faiblesse des primes distribuées.

Les grandes entreprises structurées semblent avoir largement profité de ce processus de mise à niveau : de nettes évolutions ont pu être constatées dans les modes de gestion (passage d'une gestion familiale à une gestion « moderne ») et l'amélioration de leur compétitivité. On a pu observer un « changement des conditions mentales des chefs d'entreprises »<sup>90</sup>, une sensibilisation à la nécessité de se moderniser, d'acquérir des savoir-faire humains et technologiques, de disposer d'un capital ouvert au grand public, d'évoluer d'un style autocratique de commandement vers un management participatif, de mettre en place un système d'information.

Quelques problèmes sont néanmoins ressortis d'entretiens (certes non représentatifs) avec les chefs d'entreprise. Ces « impressions » devront être confirmées par une enquête réalisée selon une méthodologie robuste.

- Dans le cas d'entreprises « de pointe » (imprimeries utilisant du matériel technologique performant, par exemple), les compétences dont elles auraient réellement eu besoin ont fait défaut parmi les consultants du marché et les centres techniques.
- Plus généralement, il est reproché aux consultants de ne pas être capables d'apporter des informations « opérationnelles » en terme de positionnement stratégique, d'identification de créneaux porteurs, de niches. Le diagnostic est parfois uniquement technique, et parfois « insuffisamment

---

90. M.Dhaoui, op.cit.

stratégique ». Les aspects de pérennité de l'entreprise sont ainsi peu étudiés.

- Dans certains cas, les investissements préconisés ont conduit, faute d'une bonne étude de coût de revient, à des surcapacités de production, induisant des coûts de production supplémentaires sans perspective d'accroissement des chiffres d'affaires.
- Une modernisation trop lente de certains domaines de l'environnement administratif ou institutionnel constitue un obstacle à l'amélioration de la compétitivité des entreprises (lenteurs persistantes aux frontières, etc.)
- Le retard dans le versement de la prime est souvent reproché.
- L'accès à des financements bancaires est souvent très difficile pour les PME, alors même qu'elles manquent de trésorerie pour fonctionner une fois leur entreprise modernisée. Sur ce dernier point, le problème « visible » de trésorerie insuffisante des entreprises masquerait peut-être, plus qu'un crédit rationné, un financement bancaire inadapté (essentiellement à court terme), l'insuffisance chronique de fonds propres et un défaut systématique de qualité dans la gestion (cf dernier point ci-dessous).
- Il est important de noter que l'adhésion de certaines entreprises au programme repose parfois sur une confusion entre subvention (cadeau de l'Etat sans contrepartie) et prime (qui est conditionnée à une modernisation et une restructuration financière de l'entreprise). Le versement de la prime FODEC est subordonné à la réalisation du PMN, elle vient en refinancement de ressources sur fonds propres ou

- emprunts mobilisés pour la réalisation du programme. Certains entrepreneurs semblent s'être lancés dans l'aventure de la MAN parce qu'ils ont été séduits par l'opportunité à saisir, sans mesurer les implications de la condition d'obtention, c'est-à-dire la modernisation de l'entreprise.
- Enfin, dans la lignée du constat d'une gestion parfois déficiente, certaines difficultés recensées s'expliquent par les compétences insuffisantes des chefs d'entreprise, qui auraient besoin d'être davantage suivis. Certains entrepreneurs développent ainsi leur appareil productif sans anticiper correctement l'évolution de la demande, ni les implications d'un développement de l'entreprise en termes de management du personnel et gestion de l'activité. Ainsi, le financement des stocks, la modification du processus de production et des délais de fabrication, la modification des conditions de commercialisation induisent un renouvellement parfois sous-estimé et négligé des pratiques de gestion. Cette négligence conduit à des problèmes de trésorerie. Le bureau de mise à niveau a-t-il les moyens de jouer un rôle accru de suivi ? Ou bien faudrait-il privilégier des initiatives moins « administrées », du type « appui à la mobilisation de compétences nécessaires pour maîtriser le risque d'activité (incitations fiscales, primes à l'emploi...) », meilleur accès à l'information, etc. ?

*Un point fort du programme tunisien : le volet appui à la formation professionnelle.*

Pour répondre au double défi de modernisation de l'économie et de lutte contre le chômage, l'Etat tunisien accorde

une attention toute particulière aux questions de qualification professionnelle des ressources humaines de l'entreprise.

Un partenariat avec le secteur privé a été engagé avec l'objectif de renforcer la qualité de l'offre publique de formation professionnelle et de la mettre au service du système productif (approche client). Les entreprises sont impliquées dans la définition des besoins, la réalisation des programmes et la gestion des Centres de Formation. Ce partenariat a par ailleurs été étendu aux professionnels français, (les branches professionnelles françaises sont associées à la mise en place de centres professionnels financés par l'AFD). Un protocole d'accord entre le MEDEF, l'UTICA et le ministère de la formation professionnelle coiffe ces partenariats professionnels.

Le programme Manforme <sup>91</sup> est un cadre de cohérence pour un ensemble d'actions ciblant à la fois les structures de formation (centres de formation sectoriels qui assurent les différents services vis-à-vis de la branche professionnelle), les entreprises et groupements professionnels ainsi que les structures de conception et de gestion de la formation professionnelle. Il est fondé sur :

- Une démarche qualité : la satisfaction de la demande en compétences est placée de manière structurelle à la base de toutes les actions projetées. L'aptitude au suivi du changement de ce besoin doit être développée (gestion active et dynamique).

Le recensement de 1994 a montré que les 3/4 de la population active occupée n'avaient pas de qualification professionnelle formelle (déficit dans les niveaux intermédiaires de qualification, ouvriers qualifiés, techniciens).

Sur la période 1990-97, le budget du ministère de la formation professionnelle a quadruplé, en valeur absolue, passant de 23,5 millions de dinars à 91,5 millions (de 0,8 % du Budget Général de l'Etat, à 1,8 %). La formation continue est financée par une taxe sur la formation professionnelle à laquelle les entreprises, à l'exception des sociétés exportatrices et de l'agriculture, sont assujetties. Les entreprises de produits manufacturés versent 1 % de la masse salariale au titre de cette taxe, par exemple. Les entreprises qui organisent une formation bénéficient d'une ristourne totale ou partielle sur la taxe versée.

- Une démarche pragmatique : le programme est fondé sur la demande (pilotage par la demande), la profession est présente tout au long du processus, y compris dans la gestion des centres (les conseils d'établissement des centres sont présidés par la profession).

Le projet part de l'identification des besoins (formation du privé à l'identification de ses besoins), en partenariat avec les branches professionnelles et les entreprises. Des organismes publics valident l'identification en confrontant les orientations politiques (choix de filières par exemple) avec les besoins du secteur privé. Depuis 1996, 19 accords-cadre de partenariats ont été signés, avec tous les secteurs de l'économie.

Grâce au partenariat avec les branches professionnelles, l'évolution des centres et du dispositif devient de plus en plus une responsabilité partagée entre le secteur productif et le secteur de la formation. Certes, le partenariat semble devoir s'élever en niveau, pour passer d'un partenariat conceptuel, volontariste, à un partenariat contractuel (objectifs, rôle de chacun, prise en charge des coûts, etc.). En particulier, les rôles devront être mieux définis, les responsabilités bien établies. Le privé doit s'engager à embaucher : c'est l'emploi qui est en ligne de mire. A plus long terme, il pourrait peut-être prendre en charge une partie du financement du système. Le public, de son côté, doit associer, sans réticence aucune, le secteur

---

91. L'AFD participe activement, avec la Banque Mondiale et l'Union Européenne, à la mise en oeuvre du programme Manforme. Sa spécificité est de financer, au travers de « lignes de crédit de formation professionnelle » la création ou la restructuration de centres de formation sectoriels. Voir la note Projet d'appui au programme MAN-FORME, AFD, 2002.

privé à la définition des orientations et le considérer comme un véritable partenaire.

Ainsi, les résultats globaux sont à ce jour très encourageants. Par exemple, les jeunes sortant des centres sont embauchés quasi automatiquement.

### **3.3. Transposition à d'autres contextes en développement : l'exemple de l'UEMOA**

#### **3.3.1. Un contexte africain...**

Longtemps restée à la traîne dans le processus de globalisation, l'Afrique sub-saharienne doit aujourd'hui se préparer à l'ouverture prochaine de ses frontières.

Entre le début des années 60 et le début des années 90, les parts de marché de l'Afrique sub-saharienne ont baissé<sup>92</sup>, et les produits exportés – surtout des produits de base – ont perdu de l'importance dans le commerce mondial. Par ailleurs, la part des exportations africaines de produits marchands est passée de 4,2 % des exportations mondiales en 1985 à 2,3 % en 1996. Les exportations en provenance de l'Afrique sub-saharienne sont aussi devenues moins diversifiées<sup>93</sup>. D'une manière générale, les pays africains ont été lents et peu efficaces dans leur intégration commerciale<sup>94 et 95</sup>.

En dépit de nombreuses particularités, des traits communs semblent caractériser les tissus industriels africains :

- Les pays africains ont le plus souvent des tissus industriels embryonnaires, en partie parce que l'histoire de l'industrie

---

92. *A la recherche d'une voie pour l'industrie africaine – enjeux et options stratégiques* par John Thoburn, ONUDI, 2002.

manufacturière est courte: en Afrique, l'agriculture emploie près de deux tiers de la population active, tout en produisant moins d'un quart du PIB.

- Les ressources humaines sont limitées : le niveau d'instruction primaire et secondaire étant peu élevé, les pays manquent de personnel qualifié. Dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, le taux de scolarisation des filles et des garçons dans l'enseignement primaire est réellement tombé entre 1980 et 1993 à 65 pour cent pour les filles et à 78 pour cent pour les garçons<sup>96</sup>.
- L'infrastructure matérielle est largement insuffisante, du fait de la faiblesse des investissements publics et de la réticence du secteur privé à investir dans ces secteurs, y compris sous la forme de partenariats, et du manque de politiques de maintenance.
- Les coûts des transport sont élevés<sup>97</sup> et entravent les exportations africaines bien plus que les droits de douane: les coûts moyens de fret de l'Afrique subsaharienne sont de plus de 20 % supérieurs à ceux d'autres pays<sup>98</sup>.

---

93. Les produits à trois chiffres de la Classification type pour le commerce international (CTCI) étant passés de 36 pour cent à 62 pour cent des recettes totales d'exportation.

94. F. Ng et A. Yeats, *Open economies work better! Did Africa's protectionist policies cause its marginalization in world trade?*, *World Development*, vol. 25, n° 6 (juin 1997).

95. Un indice de la vitesse d'intégration dans l'économie mondiale que la Banque mondiale a établi en utilisant la moyenne des changements pour quatre indicateurs – le rapport échanges réels/PIB, le rapport IED/PIB, la cote de crédit des investisseurs institutionnels et la part de produits manufacturés dans les exportations – a permis de comparer les changements intervenus dans différents PED au cours de périodes comprises entre le début des années 80 et le début des années 90. Les résultats ont indiqué que 26 des 36 pays de l'Afrique subsaharienne étudiés étaient lents et peu enthousiastes à s'intégrer ; alors que deux pays seulement de la région s'intégraient rapidement. World Bank *Global economic prospects and the developing countries*, 1996.

- Les coûts de transaction atteignent des niveaux particulièrement élevés<sup>99</sup> : selon Paul Collier, le niveau élevé de ces coûts de transaction, conséquence de la mauvaise gouvernance des pouvoirs publics, est la principale cause expliquant leur désavantage comparatif dans le domaine des exportations des produits manufacturés. Une étude de I. Elbadawi confirme que l'ASS est restée en marge des courants d'exportation de produits manufacturés en grande partie pour cette raison-là.
- Par ailleurs, la part d'IDE dirigés vers l'Afrique est faible : les entrées d'IDE en Afrique sub-saharienne ont plus que doublé entre 1993 et 1996, passant de \$1,95 milliard à \$4,02 milliards et à \$5,29 milliards en 1998. Cette augmentation est cependant nettement inférieure à celle des IDE pour l'ensemble des pays en développement, qui ont plus que triplé entre 1993 et 1998. Plus récemment, le dernier

---

96. Alors que dans les pays d'Afrique du Nord et dans certains pays (principalement à revenus plus élevés) de l'Afrique sub-saharienne (Botswana, Lesotho, Zimbabwe, Swaziland), une proportion importante des enfants d'âge scolaire sont scolarisés, dans nombre de pays cette proportion est encore faible. En dehors des pays d'Afrique du Nord et de l'Afrique du Sud, seuls le Botswana et Maurice ont plus de la moitié des jeunes en âge de fréquenter une école secondaire qui y sont réellement inscrits. in *African Development Report 1997*, Banque Africaine de Développement.

97. ONUDI, *The Globalization of Industry : Implications for Developing Countries beyond 2000*, 1996.

98. Pour certains articles, tels que les vêtements, les textiles et les chaussures, pour lesquels l'Afrique est potentiellement compétitive, les coûts de transport moyens se situent entre 15 et 20 pour cent de la valeur de l'article. Pour les pays sans littoral du continent comme l'Ouganda, le Zimbabwe et la Zambie, ce chiffre est encore plus grand: au début des années 1990, dix pays sans littoral ont dû supporter des coûts nets de transport et d'assurance allant jusqu'à 42 pour cent du coût total des exportations. Pour l'ensemble des pays en développement, ce rapport était de 5,8 %.

99. OCDE *Promouvoir la compétitivité manufacturière en Afrique Subsaharienne*, 2001.

rapport de la CNUCED (à paraître en septembre 2003) montre que les IDE en ASS ont diminué de 41 % entre 2001 et 2002, pour atteindre 8,1 milliards de dollars en 2002 contre 13,9 milliards en 2001. A côté de certaines réussites, comme dans les pays qui ont profité de la relance des investissements pétroliers (Angola, Nigéria, Tchad où les IDE sont passés de 0 à 900 millions de dollars entre 2001 et 2002), ces investissements ont diminué dans 20 des 47 pays d'ASS. Aujourd'hui, seulement 4,3 % des flux d'IDE vont vers l'ASS. De façon analytique, on observe une baisse substantielle de la part relative de l'Afrique, à l'inverse de pays comme la Chine, qui ont enregistré une hausse importante d'investissements directs.

De plus, les flux d'IDE en direction de l'ASS ont tendance à se concentrer sur un petit nombre de pays africains. En 1996, le Nigeria recevait presque 40 % des entrées (à l'exclusion de l'Afrique du Sud) bien que ce chiffre ait été réduit à 33 % en 1997 et un peu plus de 28 % en 1998.

- Les taux de change sont peu compétitifs en termes réels, surtout après la crise asiatique.
- Les pays africains se caractérisent par un faible accès aux marchés mondiaux, du fait notamment de barrières tarifaires et non-tarifaires (normes sanitaires et de qualité élevées) encore nombreuses.
- De nombreux pays ont des politiques de protection importante à l'égard des importations, ce qui provoque dans le long terme une inefficacité des entreprises et risque d'accroître le choc au moment de l'abaissement définitif des

protections au marché mondial<sup>100</sup>.

– Les taux d'épargne et d'investissement intérieur sont faibles.

### *Quelles perspectives ?*

En Afrique subsaharienne, mis à part l'Afrique du Sud, aucun pays ne peut encore miser sur des technologies novatrices ni sur la formation de personnel hautement qualifié.

L'avantage comparatif réside presque inévitablement dans les agro-industries : soit des industries utilisant des produits agricoles comme principales matières premières, soit des industries qui produisent des moyens de production agricole. La transformation plus poussée de produits agricoles peut également apporter une contribution importante au remplacement des importations. Plus de 70 % de l'emploi total et 60 % de la valeur ajoutée manufacturière relèvent, en Afrique, des agro-industries.

Ces industries comprennent de nombreuses activités à forte intensité de main d'œuvre (textiles et habillement, cuir et chaussure, etc.).

Le renforcement du secteur agro-alimentaire (degré plus élevé de transformation, amélioration des installations de stockage, augmentation de la production d'intrants agricoles etc.) pourrait aussi contribuer au développement du secteur rural et à l'amélioration de la sécurité alimentaire. En effet, même s'il s'agit avant tout d'une question agricole, une poli-

---

100. 19 pays de l'Afrique sub-saharienne pour lesquels on dispose de données sur les barrières commerciales ont conservé, au milieu des années 90, un niveau moyen non pondéré de protection tarifaire de 26,8 %, alors qu'il était de 6,1 % dans les pays de l'OCDE. Plus d'un tiers des importations dans ces pays africains faisaient également l'objet de barrières non tarifaires, le chiffre correspondant pour l'OCDE étant inférieur à 4 %.

**FLUX D'IDE, PAR PAYS D'ACCUEIL ET RÉGION, 1987-1998**

	(Moyen par an) 1987-1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PED	35 326	78 813	101 196	106 224	135 343	172 533	165 956
Dont la Chine	4 652	27 515	33 787	35 849	40 180	44 236	45 460
Dont l'Afrique	3 010	3 469	5 313	4 145	5 907	7 657	7 931
Dont l'Afrique sub-Saharienne, y.e AdS	1 797	1 950	2 984	2 965	4 021	4 609	5 288
Dont l'Afrique du Nord	1 214	1 518	2 330	1 180	1 886	3 048	2 643

Source: CNUCED, World Investment Report 1999

**ÉPARGNE ET INVESTISSEMENT EN PROPORTION DU PIB**

	Moyenne 1978-1985	Moyenne 1986-1993	1999
<i>Épargne</i>			
Ensemble des PED	22,5	23,4	25,4
Afrique	21,2	16,1	18,3
Asie	25,1	28,7	31,6
<i>Investissement</i>			
Ensemble des PED	24	23,4	25,4
Afrique	23,2	19,3	20,3
Asie	26,1	30	29,7

Source : FDI, World Economic Outlook, mai 2000

tique industrielle fondée sur le renforcement des liens entre l'industrie et l'agriculture pourrait largement contribuer à l'améliorer<sup>102</sup>.

### *Quelles stratégies ?*

Les PME doivent être placées au cœur des stratégies. C'est par elles que se construit un tissu industriel intégré, dont l'absence pourrait compromettre toute tentative d'amélioration à court terme de la compétitivité de ces pays. Elles sont un maillon clé d'une grappe compétitive potentielle et semblent pouvoir s'inscrire dans un processus de globalisation<sup>103</sup>. Les PME offrent, en outre, à la fois des débouchés pour les diplômés du pays<sup>104</sup> et des possibilités de modernisation technologique,

#### **PART, EN POURCENTAGE, DES SECTEURS AGRO-INDUSTRIELS DANS LA VALEUR AJOUTÉE DES INDUSTRIES MANUFACTURIÈRES DE L'AFRIQUE SUB-SAHARIENNE**

Secteur	1960	1980	1990	1996
Prod. alimentaires	21,7	17,5	21,0	22,4
Boissons	14,7	12,1	13,2	13,1
Textile	8,4	10,2	9,2	8,7
Habillement	2,4	2,2	2,8	3,5
<b>Total Agro-industries</b>	<b>70,6</b>	<b>56,8</b>	<b>60,2</b>	<b>62,7</b>

Source: Base de données mondiale de l'ONUDI.

quand toutefois certaines conditions sont réunies comme le capital humain de l'entrepreneur. Elles semblent adaptées au contexte africain du fait du peu d'investissements qu'elles requièrent. Le développement de l'industrie dans le cadre africain devrait ainsi passer par un soutien à la création et au développement des petites entreprises<sup>105</sup>. Les études récentes sur les « clusters » de PME, inspirées du modèle italien, sont à ce titre très instructives.

Il reste que les entreprises existant actuellement en Afrique sont en grande majorité des microentreprises, fonctionnant souvent dans l'espace « informel » et sans capital humain suffisant. Les nombreuses contraintes auxquelles ces microentreprises doivent faire face ne peuvent être levées par de simples injections de capital.

Concernant ce secteur de la microentreprise, il convient de revenir sur son hétérogénéité, qui interdit de tirer des conclusions trop générales : les entreprises familiales traditionnelles se préoccupent généralement peu de croître<sup>106</sup> ; certaines microentreprises cherchent à se développer sans disposer du capital humain et financier nécessaire. Elles accroissent alors leurs charges fixes sans avoir, au préalable, stabilisé la demande (débouchés sur des marchés saturés, dépendance vis-à-vis de la conjoncture, etc.) et sont souvent

---

102. En Afrique, seules 10 à 15 % de la production alimentaire sont transformés (contre 80 % dans les pays développés).

103. Cf. notamment le modèle de « spécialisation souple » de Piore et Sabel

104. Le développement des PME est souvent considéré comme un moyen d'obtenir une croissance industrielle à forte intensité d'emploi.

105. G. Buckley *Microfinance in Africa : is it either the problem or the solution ?* in *World Development*, vol. 25, n° 7, juillet 1997.

obligées de revenir rapidement à des structures de production plus flexibles. Enfin, certaines microentreprises, dirigées par des entrepreneurs dotés de capital humain, ayant acquis de l'expérience et produisant dans des secteurs « porteurs », sont susceptibles de se développer si un appui vient lever un ou plusieurs obstacles à leur croissance.

Les politiques d'appui aux microentreprises doivent être adaptées aux objectifs et aux capacités des microentrepreneurs. Les politiques de micro-crédit semblent répondre aux besoins des deux premières catégories de microentreprises (besoin de trésorerie, de petit matériel), et seraient d'autant plus efficaces qu'elles s'accompagneraient d'appui à la gestion de l'entreprise. En revanche, les microentreprises dynamiques ont besoin de crédits plus importants, difficiles à mobiliser dans le contexte d'économies en développement. Des avancées sont nécessaires dans ce domaine.

Le soutien au développement des entreprises rurales non-agricoles est une voie intéressante, illustrée par le modèle d'industrialisation des campagnes<sup>107</sup>. Le développement des campagnes peut passer par la création d'emplois hors agriculture. Etant donné le sol, le climat et la nature des cultures en Afrique, il est peu probable que s'y produisent les augmentations massives de productivité observées en Asie. D'où l'intérêt de développer une industrie « rurale ». Quand la production agricole s'accroît, il peut en résulter une demande de biens de consommation industriels et d'intrants agricoles. L'augmentation des récoltes peut stimuler de nouveaux investissements

---

106. Les familles préfèrent notamment investir les bénéfices dans des éléments de patrimoine (comme des terres) plutôt que dans l'entreprise.

dans les activités de transformation agricole et de commerce rural<sup>108</sup>.

Parallèlement, les politiques de promotion de l'exportation ont donné des résultats dans certains pays comme Maurice, le Kenya, le Zimbabwe, Madagascar et le Nigeria.<sup>109</sup> Ces politiques prévoient notamment la création de zones franches pour l'industrie d'exportation, la ristourne des droits d'entrée et l'entrée en franchise des produits intermédiaires importés, et la fabrication sous contrôle de douane. Ces mesures permettent théoriquement aux exportateurs d'avoir accès à des biens de production importés aux prix mondiaux (l'industrie manufacturière des pays africains dépendant fortement des importations d'équipement, des pièces de rechange et de nombreuses matières premières). Les zones franches pour l'industrie d'exportation offrent également une bonne qualité d'infrastructure<sup>110</sup>. Si elles sont administrées de façon rationnelle, les zones franches peuvent faire démarrer l'IDE dans l'industrie manufacturière d'exportation, comme le montre l'exemple de l'île Maurice.

---

107. Modèle rendu célèbre par les « entreprises communales et villageoises » chinoises, qui a accompagné les réformes agricoles des années 1978 jusqu'au milieu des années 80 – décollectivisation qui a fait monter les revenus des paysans et a donc augmenté le pouvoir d'achat, engendrant ainsi des fonds à investir dans l'industrie rurale. Les réformes agricoles ont par ailleurs libéré une main d'œuvre excédentaire pour les emplois hors agriculture. En 1993, les entreprises communales et villageoises représentaient plus de 40 % des exportations du pays. In J. Thoburn *Enterprise reform, domestic competition and export competitiveness*, Journal of the Asia-Pacific Economy, vol.2, n° 2, 1997.

108. F. Ellis *Household strategies and rural livelihood diversification*, Journal of Development Studies, 1998.

109. P. Harrold, M. Jayawickrama, D. Bhattasali, *Practical Lessons for Africa from East Asia in Industrial and Trade Policies*, document de travail de la Banque Mondiale, 1996.

Enfin, au vu des difficultés des économies africaines à s'insérer dans l'économie mondiale, une alternative est le renforcement de liens économiques au sein de marchés régionaux et sous-régionaux. En effet, les exportateurs y rencontrent des structures de la demande semblables à celles de leurs consommateurs nationaux. Les textiles et les produits alimentaires, secteurs où la concurrence internationale est particulièrement intense, pourraient être développés de cette manière, en particulier par des pays comme l'Éthiopie ou le Nigeria, qui ont un marché intérieur potentiellement vaste.

### **3.3.2. Le programme de restructuration et de mise à niveau pour les pays de l'UEMOA : une réponse adaptée au contexte ?**

Dans le sillage de l'élaboration de la PIC (politique industrielle commune), les pays de l'UEMOA ont lancé, en partenariat avec l'ONUDI, une réflexion sur un programme sous-régional de restructuration et de mise à niveau. Ce programme « a pour objectif le renforcement des capacités et la relance de la compétitivité des entreprises industrielles des pays de l'UEMOA, dans une volonté d'instaurer un développement industriel durable »<sup>111</sup>.

Une question se pose en premier lieu : l'objectif de « relance

---

110. Idem. Les arrangements pour la transformation des produits d'exportation sont plus importants dans certains secteurs plutôt que d'autres (plutôt textile que cuir). Mais, dans le long terme, afin de favoriser les biens de production locaux, il serait important de mettre en place des mesures telles l'exonération des exportateurs des taxes intérieures qu'ils payent pour des biens intermédiaires produits dans le pays. Le risque apparaîtrait aussi pour les activités d'exportation de devenir des enclaves, même si cela peut être souhaitable dans une première phase de développement.

de la compétitivité des entreprises industrielles » est-il réellement adapté à un contexte où le tissu entrepreneurial est très peu dense, voire embryonnaire ? Plus précisément, la compétitivité d'un tissu productif ne repose-t-elle pas, avant tout, sur la densité du tissu d'entreprises. Incidemment, la faible densité de ce dernier ne compromet-elle pas la réussite de tout programme d'amélioration de la compétitivité promu par ailleurs ?

En d'autres termes, ne serait-il pas opportun de chercher, avant toute chose, à densifier le tissu entrepreneurial d'Afrique subsaharienne par le biais d'appuis à la création d'entreprises ?

Certes, les échéances qui rythment l'ouverture des économies se rapprochent. Les économies d'Afrique subsaharienne ont peu de temps pour rattraper un retard considérable à tous les niveaux : industriel, humain, institutionnel, etc. Un enjeu à la mesure de ce retard consiste à identifier des stratégies d'appui susceptibles de doter rapidement ces pays de capacités de production et d'exportation compétitives. La concentration des efforts sur quelques filières bien identifiées ne serait-elle pas préférable à une dispersion des efforts ?

Cette optique semble être adoptée dans le programme de restructuration et de mise à niveau pour les pays de l'UEMOA, qui préconise de se focaliser sur une ou deux filières.

### *Un diagnostic pessimiste*

Le diagnostic établi sur le contexte socio-économique des pays de l'UEMOA, en préalable à la définition du programme

---

111. ONUDI Programme sous-régional de restructuration et de mise à niveau des pays de l'UEMOA, décembre 2001.

de « restructuration et mise à niveau », diffère peu de celui, évoqué dans la partie précédente, sur l'Afrique subsaharienne dans son ensemble (hors Afrique du Sud).

– *Peu d'entreprises formelles en UEMOA*

Le manque de statistiques fiables et comparables fait qu'il est difficile d'appréhender la réalité industrielle des pays d'Afrique subsaharienne. Ceci étant, même approximatif, le tableau ci-après permet de mesurer le nombre restreint d'entreprises dites « formelles », la forte concentration dans deux ou trois branches, et la faible intégration (du fait du petit nombre d'entreprises, également confirmé par les matrices entrée/sortie) du tissu d'entreprises.

Les grandes entreprises restent peu nombreuses. Souvent créées par les Etats dans les années 70, ces entreprises sont progressivement privatisées, certaines sont très peu productives, voire même en crise (dans le textile par exemple). Ces entreprises ont par ailleurs un rôle d'entraînement faible sur l'économie car elles ne s'appuient pas sur des réseaux locaux de sous-traitance. La sous-traitance reste en effet très peu développée.

– *Faiblesse des ressources humaines*

L'accumulation de capital humain n'a pas eu, en UEMOA, le caractère prioritaire qu'elle revêt dans d'autres régions du monde. Les taux de scolarisation sont encore parmi les plus faibles au monde, et le système scolaire et celui de la formation professionnelle ne répondent pas aux besoins de l'économie. Le niveau de ressources humaines est faible, ce qui pèse

**NOMBRE D'ENTREPRISES INDUSTRIELLES  
RÉPERTORIÉES PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ**

Nombre d'entreprises par secteur	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo
Industries extractives	1	3			2	11	15	4
Agroalimentaire	60	63	71	13	116	20	161	4
Textile et cuir	11	44	33	1	7	6	46	2
Productions en bois	41	30	54	3	2	10	6	5
Papier, imprimerie	50	42	27		39	8	65	9
Produits minéraux non métalliques (ciment)	6	7	9	3		5	2	3
Produits chimiques, plastique, caoutchouc	16	24	44	3	25	9	98	7
Industries métalliques/mécaniques	27	109	62	3	25		86	11
Divers	34	10	16	2	46		2	3+47 (ZF)
			316					
			+750 PMI					
<b>TOTAL</b>	<b>254</b>	<b>332</b>	<b>1066</b>	<b>28</b>	<b>262</b>	<b>69</b>	<b>481</b>	<b>95</b>

Source : Programme sous régional de restructuration et de mise à niveau pour les pays de l'UEMOA, ONUDI, décembre 2001

nécessairement sur la compétitivité des entreprises. Cette insuffisance de capital humain se traduit par une insuffisance des capacités de gestion des entreprises, qui explique la très faible diffusion des pratiques modernes de gestion. Elle se traduit également par une offre très restreinte d'appui technique, en dehors de la Côte d'Ivoire et du Sénégal, où émerge progressivement une offre de consultants.

– *Faiblesse institutionnelle*

La capacité institutionnelle d'un pays a trait, notamment, au rôle économique de l'Etat (et, par exemple, au cadre réglementaire, à sa politique industrielle, aux organismes d'appui qu'il orchestre). La faiblesse institutionnelle d'un pays se manifeste en particulier dans l'inefficacité du dispositif

d'appui aux entreprises. En dépit de la multiplicité des structures, les moyens d'intervention sont très restreints (la dépendance à l'égard de l'Etat est forte), et les services offerts sont très insuffisants et mal coordonnés. La plupart des pays présentent une volonté de rationalisation de ces structures. Certains pays sont avancés dans le processus (le Sénégal, par exemple, a quasiment terminé la restructuration de son dispositif). Leur efficacité doit désormais être renforcée. Peut-être une approche sous-régionale serait-elle pertinente pour assurer l'efficacité et la pérennité de certaines structures : un centre technique, par exemple, a besoin d'une masse critique d'entreprises pour être rentable.

– *Faible volonté politique, pourtant nécessaire au déroulement du programme*

Une volonté nationale forte est nécessaire pour faire de la mise à niveau un programme mobilisateur. Les entrepreneurs doivent percevoir la réelle ambition et la détermination de l'Etat, ils doivent se sentir « inscrits » dans une dynamique de changement durable. Or, cette perception n'est pas toujours évidente dans de nombreux PED d'Afrique subsaharienne. Elle pourrait limiter l'engagement véritable des différents partenaires.

*Quelles tentatives de réponses ?*

- *Une mise à niveau inscrite dans la PIC.* Au sein de l'UEMOA, les politiques industrielles s'articulent autour de la « Politique Industrielle Commune » dans les domaines de la qualité, de

la mise à niveau, de l'accès à l'information, de la promotion des investissements et des exportations, du développement des PME-PMI et de la concertation régionale. C'est le référentiel dans lequel doit s'inscrire toute démarche de modernisation du tissu productif.

- *Une implication sans réserve de l'Etat*, dans son ensemble. Elle est indispensable à la crédibilité et à l'efficacité du programme.
- *Une mise à niveau « processus »* qui commence par appuyer la construction d'un cadre institutionnel efficace et opérationnel.
- *Un objectif de construction progressive d'un tissu industriel intégré.* Il est important de garder à l'esprit la spécificité des tissus industriels en UEMOA : comme il l'a déjà été évoqué à plusieurs reprises, loin de ressembler au tissu portugais ou tunisien, ces tissus sont « embryonnaires », « troués », non intégrés, concentrés sur quelques secteurs, caractérisés par quelques grandes et moyennes entreprises dynamiques peu reliées au reste des entreprises. Améliorer la productivité de quelques grandes entreprises sans, parallèlement, appuyer la construction d'un tissu industriel mieux intégré, pourrait au final n'avoir que peu d'impact sur le processus d'industrialisation du pays.

Le programme de restructuration et de mise à niveau des entreprises dans les pays de l'UEMOA prône la mise en place d'une première phase focalisée sur une ou deux industries, de façon à ce que l'ensemble des actions menées agissent en synergie pour favoriser la constitution d'une grappe régionale forte.

## **Quelques interrogations préalables à la transposition d'un programme de mise à niveau**

- Le niveau d'intégration et le degré de diversité du tissu industriel sont-ils suffisants ?
  - > un « vivier » d'entreprises existe-t-il ? Quelles sont les caractéristiques du tissu de PME ? Peut-on identifier un secteur « porteur » ? Existe-t-il suffisamment d'entreprises dans ce secteur pour favoriser la constitution d'une grappe ?
- Existe-t-il un signal politique clair ?
  - > stratégie industrielle, priorité donnée à l'industrialisation, coordination des ministères.
- Le cadre institutionnel est-il suffisamment développé ?
  - > cohérence des institutions d'appui au tissu productif et commercial, climat des affaires favorable (dans la négative, la mise à niveau de l'environnement des affaires est une priorité, ou tout au moins une nécessité).
- Le dispositif de formation est-il satisfaisant ?
  - > répond-il aux besoins de l'économie d'un double point de vue, qualitatif et quantitatif ? Fonctionne-t-il en partenariat avec les entreprises ?
- Le secteur financier peut-il accompagner la modernisation des entreprises ?

Mais des doutes sur la faisabilité du programme perdurent : est-il réellement possible de construire des grappes ? Comment susciter la création d'entreprises performantes qui font actuellement défaut pour consolider une grappe ? Pourquoi la mise à niveau de la grappe « pêche » n'a-t-elle que moyennement réussi au Sénégal ? Ces questions restent à approfondir.

# Bibliographie sélective

AZOULAY G., *Les théories du développement, du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*, coll. Didact économie, PUR, 2002

BENNELL P., *Industrial Restructuring in Africa During the 1990s : Outcomes and Prospects*, background paper prepared for the African Development Report, 1998

BERG A., KRUEGER A., *Trade, Growth, and Poverty : A Selective Survey*, IMF Working Paper, 2003

BOLLINGER D. & HOFSTEDÉ G., *Les différences culturelles dans le management – Comment chaque pays gère-t-il ses hommes ?*, les éditions d'organisation, 1987

BRISEPIERRE P., *Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et le Maroc*, Rapport au Sénat, 1996-97.

CARDEBAT J-M, *La mondialisation et l'emploi*, coll. Repères, éd. la découverte, 2002

CEPII, *Le textile habillement dans les pays méditerranéens et d'Europe Centrale : l'enjeu de la compétitivité*, septembre 2002.

CHAVAGNEUX C., *Commerce : pas seulement une affaire d'Etats*, in Alternatives économiques n° 213, avril 2003

CHESNAIS F, *La Compétitivité technologique en tant que compétitivité structurelle*, in F. Chesnais *Compétitivité internationale et dépenses militaires*, Economica, 1990

CNUCED, *World Investment Report*, 1999

CNUCED, *Rapport sur le Commerce et le Développement*, 1999, 2002

CNUCED, *Diversification des exportations, accès aux marchés et compétitivité*, 2002

COLLANGE G., *La problématique de la mise à niveau*, AfD - Rabat, octobre 2002

DASGUPTA D., KELLER J. & SRINIVASAN T.G, *Reform and Elusive Growth in the Middle East – What has Happened in the 1990s?* The World Bank, juillet 2002

DEBONNEUIL M., FONTAGNE L., *Compétitivité*, Rapport au CAE, 2003

DEBLOCK C., *Du mercantilisme au compétitivisme : le retour du refoulé*, Cahiers de recherche CEIM, Université du Québec à Montréal, septembre 2002

DHAOUI M. L., *Mise à niveau et compétitivité de l'entreprise industrielle en Tunisie* éditions Arabesques, 1996

DIAL, *Performances commerciales, compétitivité et diversification des économies subsahariennes*, 2001

DOLLAR D., *Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly : Evidence from 95 LDCs, 1976-1985*, in *Economic Development and Cultural Change*, vol. 40 (April), 1992

DOLLAR D., KRAAY A., *Trade, Growth and Poverty*, World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2615, 2001

DREE, *Vers un espace économique euro-méditerranéen*, mai 2002

DREE, *L'insertion de l'Afrique dans le commerce mondial*, août 2002

DREE, *Le textile habillement dans les pays méditerranéens et d'Europe centrale : l'enjeu de la compétitivité* in *Les enjeux économiques internationaux*, décembre 2002

DREE, *Politiques commerciales* n° 4, janvier 2003

d'IRIBARNE Ph., HENRY A., SEGAL J-P, CHEVRIER S., GLOBOKAR T., *Cultures et Mondialisation, Gérer par-delà les frontières* coll. la Couleur des Idées, éd. du Seuil, 1998

d'IRIBARNE Ph., *Management et différences culturelles* in *économie internationale*, n° 2.668, juin 2000 The Economist Intelligence Unit, Country report 2002, London, novembre 2002

EDWARDS S., *Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries*, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI (Sept. 1993), pp. 1358-1693

EDWARDS S., *Openness, Productivity and Growth : What Do We Really Know ?*, *Economic Journal*, March 1998

FAWZY S., *Globalization and Firm Competitiveness in the Middle East and North Africa Region*, the World Bank, 2002

FEMISE, *Le Partenariat Euro-Méditerranéen en l'an 2000*, deuxième rapport sur le Partenariat Euro-Méditerranéen, juillet 2000

FONTAGNE L., GUERIN JL., *L'ouverture, catalyseur de la croissance* Economie internationale n°71, 1997

FORESTIER P., HABCHI L., LABASTE P., *Première phase du programme d'appui et de renforcement de la compétitivité sénégalaise*, mars 2003

FRANKEL J, ROMER D., *Does Trade Cause Growth?* American Economic Review, 1999

GROSSMAN G., HELPMAN E., *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MA, MIT Press, 1991

GUERIN J-L, *Quel cadre pour l'ouverture ?* in La Lettre du CEPPII, n° 181, juillet-août 1999

GUERIN J-L, *Les pays en développement profitent-ils du commerce mondial ?*, in Problèmes économiques, n° 2.645 22 décembre 1999

HARROLD P., JAYAWICKRAMA M., BHATTASALI D., *Practical Lessons for Africa from East Asia in Industrial and Trade Policies*, Banque Mondiale, 1996

HELLEINER G., *Outward Orientation, Import Instability and African Growth : An Empirical Investigation, in Theory and reality in development : Essays in honour of Paul Streeten*, Macmillan, 1986

JACQUET P., *Trade, Aid and Development*, paper prepared for the Oslo ABCDE Conference, June 2002, revised October

KONATE A., *La trajectoire économique des pays du Maghreb* in Problèmes économiques n° 2.796, février 2003

KRUGMAN P., *Competitiveness: a dangerous obsession*, Foreign Affairs, vol 73, n° 21

KRUGMAN P., *La mondialisation n'est pas coupable : vertus et limites du libre-échange*, Paris, La Découverte, 2000

LALL S., *Selective Industrial and Trade Policies in Developing Countries : Theoretical and Empirical Issues*, QEH Working Paper, August 2000

LALL S., *Competitiveness indices and developing countries: An economic evaluation of the Global Competitiveness Report*, World Development, vol 29, N° 9 (2001)

LAVIGNE J-C, *L'Accord de Cotonou : vers l'intégration des pays ACP à la mondialisation ?*, in Problèmes Economiques, n° 2.708, 11 avril 2000

LIST F., *Système national d'économie politique*, 1841 (version française 1857)

LUCAS R., *On the Mechanisms of Economic Development*, in Journal of Monetary Economics, vol. 22, July 1988

MATSUYAMA K., *Agricultural Productivity, Comparative Advantage, and Economic Growth*, Journal of Economic Theory, 58 (2), December 1992

MUCCHIELLI J-L., *Relations économiques internationales*, coll. Les Fondamentaux, éd. Hachette, 2001

MUCCHIELLI J-L., *La compétitivité : définitions ; indicateurs et déterminants*, dossier team [team.univ-paris1.fr/trombi/mucchiel/competitivite.pdf], 2002

NEZEYS B., *La Compétitivité Internationale*, - Economica, Paris, 1993

NG F. & YEATS A., *Open Economies Work Better! Did Africa's protectionist policies cause its marginalization in world trade?*, World Development, vol. 25, n° 6, juin 1997

OCDE, *Promouvoir la compétitivité manufacturière en Afrique subsaharienne*, 2001

OCDE, *Echanges et développement : les enjeux*, 2001

OCDE, *Perspectives économiques en Afrique*, 2002-2003

OMC, *Commerce international et croissance*, in Problèmes Economiques, n° 2.645, 22 décembre 1999

ONUDI, *The Globalization of Industry : Implications for Developing Countries beyond 2000*, 1996

ONUDI, *Guide méthodologique : Restructuration, mise à niveau et compétitivité industrielle*, 2002

ONUDI, *Rapport sur le développement industriel*, 2002-2003

PORTER M., *L'avantage concurrentiel des nations*, InterEditions, 1993

---

POSNER M., *International Trade and Technical Change*, Oxford Economic Papers, 1961

RODRIGUEZ F. , RODRIK D., *Trade Policy and Economic Growth: a Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence*, April 1999

RODRIK D., *Trade Policy Reform as Institutional Reform*, 2000

ROMER P.M., *Endogenous Technological Change*, Journal of Political Economy, 1990

SACHS J., WARNER A., *Economic Reform and the Process of Global Integration*, in Brookings Papers on Economic Activity, 1995

SID AHMED A., *Economies du Maghreb, l'impératif de Barcelone*, CNRS éditions, 1998

THOBURN J., *A la recherche d'une voie pour l'industrie africaine – enjeux et options stratégiques*, ONUDI, 2002

TYBOUT J., *Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well do They Do, And Why?*, World Bank Working Paper, August 28, 1998

The WORLD BANK, *Moroccan manufacturing sector at the turn of the century, results of the firms analysis and competitiveness*, survey, 2000

The WORLD BANK, *Building Competitive Firms, Incentives and Capabilities*, 2002

ZADI KESSY M., *Culture africaine et gestion de l'entreprise moderne*, Ed. CEDA, 1998



# Annexe 1

## Autres programmes de mise à niveau

*Cette annexe est réalisée en grande partie à partir des documents produits par l'ONUDI, en particulier " le guide méthodologique : restructuration, mise à niveau et compétitivité industrielle ", 2002. Souvent, les analyses seront incomplètes, en raison de la connaissance parcellaire que nous pouvons avoir de ces programmes. En effet, à la différence du cas tunisien, pour lequel nous avons pu rencontrer à la fois le responsable du Bureau de Mise à Niveau et quelques entrepreneurs ayant adhéré au programme, nous avons travaillé, sur ces programmes, à partir des seuls documents officiels existants.*

### **A1. Le PMN de référence : le PEDIP (programme stratégique de dynamisation et de modernisation de l'économie portugaise)**

Le PEDIP est le premier programme de mise à niveau industriel. Il a inspiré les initiatives de mise à niveau qui ont suivi, notamment dans les pays du Maghreb. L'impact positif du PEDIP sur l'industrialisation du Portugal et sur sa croissance auront contribué à l'« arrimage » à l'Europe de ce pays, laissant penser que la stratégie adoptée était pertinente.

## 1. Contexte de l'économie portugaise en 1986

La scène économique portugaise des années 1980 a été dominée par des politiques de restructuration et de libéralisation : face à la perspective de l'entrée dans la Communauté européenne et dans le marché unique, le pays était dans l'urgence de prendre des mesures de modernisation de son industrie.

En effet, ce secteur était caractérisé par des faiblesses structurelles : un tissu constitué essentiellement de *petites entreprises peu intégrées* au niveau international ; une *spécialisation insuffisante*<sup>112</sup> et une *productivité médiocre* ; des *infrastructures technologiques* peu développées et un secteur RD coupé de la réalité des entreprises. Quant aux secteurs productifs, l'industrie manufacturière traditionnelle était dominée par des productions à faible valeur ajoutée (textile, chaussure, céramiques, liège ou agroalimentaire) et fortement dépendantes de l'extérieur (en matières premières, en biens d'équipement, en énergie). Enfin, pour ce qui est de l'emploi, la main d'œuvre était peu chère mais insuffisamment qualifiée ; en 1986, le Portugal avait aussi l'un des taux de chômage les plus élevés de la CE.

L'ouverture représentait à la fois des opportunités de croissance (débouchés pour les produits compétitifs, attraction d'investissements étrangers) mais également des risques majeurs (concurrence accrue, faillites, montée du chômage...). Il fallait donc mettre en œuvre des politiques d'accompagnement.

---

112. Parmi les industries dominantes, on compte: le textile et la chaussure, la pâte à papier, le liège, la métallurgie, le raffinage pétrolier et la chimie.

## 2. Description du programme PEDIP

Le programme PEDIP fut mis en place en 1988 par la Commission Européenne, sous tutelle du Ministère de l'Industrie et de l'Energie.

### Objectifs et programmes opérationnels

Les objectifs de ce programme pionnier de mise à niveau industrielle consistaient à :

- améliorer le fonctionnement des marchés et ouvrir sur l'international les entreprises portugaises ;
- réduire la dépendance du pays vis-à-vis des importations, notamment en matière d'énergie et de biens d'équipement ;
- renforcer la compétitivité du pays ;
- améliorer la qualité des productions et augmenter l'efficacité des entreprises.

Ce que l'on a ensuite appelé PEDIP I était un programme défini dans le temps (5 ans), intégré (ie englobant un large éventail de mesures), horizontal (s'appliquant à l'ensemble du territoire portugais) et ajustable à n'importe quel moment de sa mise en œuvre. Il s'articulait autour de quatre axes :

1. accélérer la *modernisation des infrastructures d'appui* au secteur industriel ;
2. renforcer les bases de la *formation professionnelle et de la formation technique continue* ;
3. diriger les financements vers les *investissements productifs des entreprises, principalement des petites et moyennes entreprises* ;
4. améliorer la *productivité des petites et moyennes entreprises et la qualité dans l'industrie*.

Ces quatre axes étaient déclinés en sept programmes opérationnels.

- **Programme 1 → infrastructures de base et technologiques**  
Renforcement des infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et énergétiques. Développement d'instituts spécialisés, de centres de transfert d'innovations stratégiques, d'unités de démonstration, de pôles technologiques, etc.
- **Programme 2 → formation professionnelle**  
Formation à moyen et long terme du personnel de niveaux supérieur et intermédiaire (gestion, technologie...), formation de chercheurs, formation portant sur le PEDIP, etc.
- **Programme 3 → promotion de l'investissement productif**  
Stimulation de l'investissement dans les entreprises industrielles qui modernisaient leur structure.
- **Programme 4 → ingénierie financière**  
Concertation et collaboration avec les institutions de crédit, essentiellement à l'intention des PME. Création de deux sociétés de capital-risque (dont 50 % du capital financés par le PEDIP).
- **Programme 5 → augmentation de la productivité**  
Démonstrations et campagnes d'information, aide à l'organisation.
- **Programme 6 → qualité et design industriels**  
Définition de critères de qualité en vue d'une plus grande compétitivité au niveau européen : renforcer les structures du Système national de la qualité (SNGQ), promouvoir les droits du consommateur, promouvoir le respect des normes techniques et l'introduction de politiques de gestion de la qualité dans les entreprises.

– **Programme 7 → diffusion d'informations, mise en œuvre et suivi**

Deux programmes complémentaires, le PITIE (Programme Intégré pour les Technologies de l'Information et de l'Electronique) et le PRODIB (Programme de Développement de l'Industrie des Biens d'Equipeement) ont été élaborés par la suite.

**Coût & financements**

Le programme a été financé avec 1,5 milliards d'écus de subventions, 1 milliard d'écus de prêts de la BEI et 500 millions d'écus du budget national, soit un total de 3 milliards d'écus (pour un pays comparable sur le plan de la démographie à la Tunisie, auxquels il conviendrait d'ajouter les financements très importants sur les infrastructures (autoroutes, ports, réseaux de communication).

**Coordination**

La coordination d'ensemble a été assurée par un bureau de gestion spécialisé.

**Prolongements**

PEDIP II<sup>113</sup> prolongea le programme PEDIP I en intégrant de nouvelles dimensions telles un meilleur diagnostic des entreprises, un système d'évaluation, un meilleur appui financier ou encore une plus grande participation des partenaires sociaux et financiers. Le budget du programme, en ce qui concerne le financement public, se montait à 2,3 milliards d'écus et fut

---

113. Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa (1994-1999).

couvert à 75 % par le Fonds Européen de Développement Régional ou FEDER et à 25% par le Fonds Social Européen ou FSE (57 % du budget furent affectés au programme aide à la mise à niveau des entreprises ou SIN-DEPEDIP). Ce nouveau programme intégra aussi des financements privés <sup>114</sup>.

PEDIP II a surtout mis l'accent sur des projets intégrés ayant un impact sur le plan structurel, en déléguant à des programmes de développement régional complémentaires une grande part des mesures visant l'appui aux infrastructures, à la RD ou à la formation.

Par ailleurs, il privilégia les mesures visant à améliorer la structure des entreprises (cofinancement de divers éléments des projets de développement des entreprises), leur comportement (incitation au niveau de facteurs contribuant à la compétitivité des entreprises : gestion, qualité, innovation, etc.) et leur environnement (systèmes d'incitation spécifiques).

Le programme était divisé en six sous-programmes opérationnels, dont un de gestion, de suivi et d'évaluation. Par ailleurs, les mesures des sous-programmes visant un même type de bénéficiaires ont été regroupées en systèmes d'incitation.

– Système d'incitation destiné aux entreprises (SINDEPEDIP : système d'incitation relatif aux stratégies des entreprises industrielles). Appui financier direct et mécanismes

---

114. <http://www.iurisnet.com/centro/Investin/conten/portugal.htm>

indirects incitant le système financier à offrir des conditions plus favorables aux PME <sup>115</sup>.

- Système d'incitations visant à encourager un environnement plus favorable aux entreprises. Consolidation des acquis du programme précédent, avec une attention particulière accordée à la consolidation des infrastructures technologiques <sup>116</sup>.
- Mesures anticipatives. Assurer la compétitivité des entreprises, notamment en apportant un appui à la qualité et au design industriel, à la coopération interentreprises, transfert d'innovations, sensibilisation à l'environnement, missions de productivité, etc.
- Formation professionnelle. Sous-programme autonome visant à intégrer dans les projets d'investissement les dépenses de formation, à modifier ou stimuler la demande des entreprises en matière de formation, etc.

### 3. Résultats

Les PEDIP ont été considérés comme une réussite par la Commission Européenne et le gouvernement portugais <sup>117</sup>.

---

115. Aide à l'évaluation de l'entreprise, aide à la mise en œuvre de stratégies commerciales intégrées, aide à la productivité et à la démonstration de savoir-faire industriel, appui à la coopération interentreprises, aide à la RD, aide à l'utilisation du marché des capitaux, etc.

116. Sont inclus : le système d'incitation au renforcement des infrastructures en matière de technologie et de qualité ou SINFRAPEDIP; le renforcement des instituts techniques ou SINETPEDIP ; l'aide aux entreprises en matière d'ingénierie financière ou SINFEPEDIP ; le renforcement des associations professionnelles ou SINAIPEDIP.

117. Dans le rapport du 7 janvier 1994, la Commission fait le bilan des actions mises en œuvre au titre du PEDIP de 1988 à 1993. Elle constate qu'elles ont conduit au démarrage ou à l'accélération d'un profond processus de mutations au Portugal dans trois domaines différents : l'environnement des entreprises, la performance du système productif et le comportement des entrepreneurs face aux facteurs complexes de la compétitivité. <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/fr/9401/p102075.htm>

De nouveaux secteurs industriels ont émergé et sont aujourd'hui dynamiques – principalement celui de l'automobile, de l'électronique et de la pharmaceutique. Des avancées technologiques ont été réalisées dans des domaines de pointe comme l'informatique, les communications ou des secteurs performants utilisant de nouvelles technologies, apparus au cours de cette période : ainsi l'aéronautique, les biotechnologies, et les nouvelles technologies de l'information<sup>118</sup>. Les secteurs d'exportation traditionnels (textile, prêt-à-porter, chaussure) ont vu augmenter leur valeur ajoutée du fait des investissements réalisés dans la qualité et le design. Parmi les réussites, on peut enfin compter la croissance observée dans le secteur de l'immobilier, actuellement très actif aussi bien au niveau de l'habitation résidentielle que sur le plan commercial (il est responsable de 13 % du PIB et de 11 % de l'emploi). La croissance a positivement influencé le marché de l'emploi (le taux de chômage actuel – 4 % – est parmi les plus bas de l'UE), et cela malgré les restructurations de l'industrie.

Même si certaines contraintes persistent (la production industrielle est encore insuffisamment diversifiée<sup>119</sup>, notamment au niveau des échanges internationaux ; de même, le commerce se fait surtout avec les pays de l'UE – avec un poids de 80 % des échanges en 1999 et de 76 % en 2000), les modalités du programme ont répondu aux besoins de l'économie portugaise.

---

118. [http://www.mic.gouv.qc.ca/publications/comex/GuideEurope\\_Portugal.pdf](http://www.mic.gouv.qc.ca/publications/comex/GuideEurope_Portugal.pdf)

119. Les articles manufacturés représentent 49.2 % du total des exportations de 2000, les machines et matériel de transport, 33 %, les produits chimiques et connexes, 4.9 %. Au niveau des importations: le matériel de transport, 38%, les articles manufacturés, 30 %, et les produits agricoles, 10 %.

#### 4. Leçons & observations

Parmi les raisons de la réussite du programme portugais, on notera son inscription dans une stratégie cohérente, qui s'est concrétisée par un ensemble de mesures et d'opportunités orientées vers un objectif bien défini.

L'Etat a mené dès 1989 un ensemble de mesures de libéralisation, apparemment très positives, notamment dans les secteurs du commerce et de l'investissement. Des privatisations dans les secteurs industriel et financier ont été lancées<sup>120</sup>. Le gouvernement a aussi mené une politique d'attraction des capitaux étrangers, en mettant en avant ses avantages comparatifs :

- des coûts opérationnels les plus faibles de l'Europe de l'Ouest ;
- l'appartenance à l'espace euro ;
- une main d'œuvre à des coûts très compétitifs ;
- des incitatifs fiscaux et financiers ;
- un éventail de sites et édifices industriels à prix compétitifs ;
- une population polyglotte ;
- une « culture d'affaires commerçante souple et ouverte sur l'extérieur ».

En 1993, le Portugal a achevé la libéralisation des marchés de capitaux. Depuis cette date, l'Etat permet le transfert à l'étranger de dividendes ou de bénéfices dès lors que tous les impôts exigibles ont été payés.

---

120. Privatisation notamment du secteur énergétique (électricité et gaz), de la métallurgie, de la pétrochimie de base, des raffineries, de certains réseaux ferroviaires, des banques, des assurances et des cimenteries. L'Etat a par ailleurs délégué la gestion d'un nombre d'autres activités économiques et services publics.

Le programme a fortement insisté sur « la mise à niveau de l'environnement » (infrastructures d'appui, formation professionnelle, etc.).

Les PME ont été immédiatement intégrées au programme, ce qui a probablement joué un rôle important dans l'émergence de secteurs compétitifs.

L'accent a été mis sur la qualité pour favoriser la compétitivité des produits portugais, en particulier dans les domaines traditionnels qui ont ainsi pu se maintenir.

Les programmes complémentaires dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et des biens d'équipement montrent le caractère « massif » et cohérent de l'action entreprise.

Enfin, des leçons ont été tirées du premier programme, et l'évaluation des résultats a tenu une place importante dans le second programme.

Il est à noter qu'aucun secteur ne semble avoir été favorisé au départ (optique transversale). A l'arrivée, des secteurs ont pourtant émergé. Le processus « d'émergence » mériterait d'être étudié de plus près.

Au final, l'ouverture, bien menée et bien « accompagnée », aura permis le décollage économique du Portugal. L'exemple portugais met en avant certains des éléments déterminants d'un programme de mise à niveau réussi : un événement déclencheur du processus, une volonté politique, une action intégrée, l'accent mis dès le départ sur les PME, un contexte international favorable, un soutien financier extérieur, un programme de mise à niveau qui aura évolué en fonction de l'avancée du processus.

## ***A2. Les programmes des pays MENA***

L'exemple tunisien est largement développé dans le corps du texte et ne sera pas repris ici. Les pays méditerranéens sont entrés depuis le début des années 1980 dans une phase d'ouverture et de libéralisation de leurs économies<sup>121</sup>. Ces évolutions économiques complètent le processus de modernisation de la société, entamé de longue date pour certains pays, ou plus récemment pour des pays encore très marqués par le poids de la tradition. Ce processus de modernisation se mesure dans de nombreux domaines, comme celui de la transition démographique. Il doit se poursuivre, alors que des rigidités structurelles demeurent dans la plupart des économies, que les risques d'instabilité sociale existent, d'autant plus que le taux de chômage<sup>122</sup> pourrait encore s'accroître dans un contexte d'ouverture des frontières qui pourrait menacer des pans industriels entiers. Les pays MENA se trouvent donc aujourd'hui dans la double nécessité de poursuivre la modernisation de la société et d'améliorer leur compétitivité économique. Cette adaptation constitue un véritable défi, notamment du fait de la tradition interventionniste et protectionniste des politiques économiques de la région.

Depuis les indépendances, les stratégies de développement économique de la région, centralisées et dirigistes, étaient

121. DREE : *Vers un espace économique euro-méditerranéen*, mai 2002 ; Adama Konate *La trajectoire économique des pays du Maghreb* in *Problèmes économiques* n° 2.796, février 2003 ; *Le Partenariat Euro-Méditerranéen en l'an 2000*, deuxième rapport FEMISE sur le Partenariat Euro-Méditerranéen, juillet 2000.

122. Le FEMISE, cité par la DREE (*Vers un espace économique euroméditerranéen*, mai 2002), estime que 40 millions d'emplois devront être créés au cours des 15 prochaines années simplement pour faire face à l'augmentation de la population active, ce qui suppose un taux de croissance annuel de 6 à 7 %.

principalement orientées vers l'exploitation des matières premières<sup>123</sup>, d'autant plus prédominante que les dotations « naturelles » étaient favorables. Exceptées quelques réussites dans le domaine industriel et dans le secteur des services (les années 90 sont marquées par le développement de l'industrie textile, touristique et de la finance au Maroc et en Tunisie, ainsi que par des spécialisations « ciblées » dans des industries manufacturières), ces économies restent caractérisées par une forte prédominance du secteur agricole.

Les pays méditerranéens connaissent aujourd'hui, pour la grande majorité d'entre eux, une croissance faible et heurtée (et notamment très dépendante des conditions climatiques). La Tunisie, qui affichait des taux très enviables dans la région, n'a pas fait exception à la règle en 2002, même si elle retrouve en 2003 un taux de 5 %. Le ralentissement a été aggravé par les conséquences des attentats du 11 septembre 2001.

L'arrimage à l'Europe n'ira pas de soi, parce que la compétitivité des économies reste, à des degrés divers, insuffisante.

Ce déficit de compétitivité tient, avec des différences d'un pays à l'autre, à un faible niveau d'éducation (même s'il faut nuancer et prendre en compte des spécificités, comme en Tunisie, pays très tôt concerné par l'éducation pour tous), à un niveau de formation professionnelle très insuffisant, à de faibles dotations en infrastructures physiques et technologiques qui pèsent notamment sur les coûts de transport, à un cadre institutionnel parfois inadapté qui pèse sur l'ouverture

---

123. Pétrole ou phosphate.

à la concurrence et la dynamique productive<sup>124</sup>, et à des niveaux élevés de protection commerciale, alors que le poids de l'Etat se fait encore sentir à tous les niveaux de l'économie<sup>125</sup>, à bon escient parfois, quand il se traduit par des avancées sociales et des politiques de développement bien définies, mais également de manière trop pesante, quand il limite l'initiative privée et freine le dynamisme économique.

La région attire peu d'Investissement Direct Etranger : en 1980, les pays MENA attiraient 14 % des IDE dirigés vers les PED ; leur part s'est effondrée dans les années 90. En comparaison avec des zones comme l'Europe de l'Est ou l'Asie, les pays méditerranéens n'offrent toujours pas l'environnement qui attire spontanément les investissements privés. Les privatisations, sources importantes d'IDE, se mettent en place très lentement. Alors que l'UE réalise 8 % de ses exportations hors UE dans les pays méditerranéens, soit davantage qu'en Asie, elle n'y a investi que 2 % de son stock d'IDE, contre 10 % en Asie<sup>126</sup>.

Autre conséquence du déficit de compétitivité, l'insertion dans les échanges internationaux a pris beaucoup de retard. Les exportations restent, dans la plupart des cas, tributaires de quelques secteurs d'activité à faible valeur ajoutée : confection (6 % du marché mondial), textiles (3 % du marché mondial), produits agricoles frais (2,5 %).

124. Même si les progrès sont notables : au Maroc ou en Tunisie, les procédures administratives ont été simplifiées, les codes de l'investissement ont été réformés et des zones franches (1986 en Tunisie, 1990 au Maroc) ont été instaurées.

125. Par exemple, surprotection, pendant des années, des entreprises publiques par des contrôles de prix, des politiques de bas taux d'intérêt et des mesures de restrictions des importations.

126. DREE, 2002.

La région est aujourd'hui confrontée au défi de l'ouverture, dans le cadre de l'OMC d'une part, des accords de Barcelone d'autre part. Le libre échange en matière industrielle devrait être complet en 2008 avec la Tunisie et en 2012 avec le Maroc. Avec Israël, les échanges de produits industriels sont d'ores et déjà libéralisés.

Il s'agit, donc aujourd'hui pour les pays sud méditerranéens de renforcer la compétitivité et l'efficacité de leurs économies, et en particulier dans les secteurs dans lesquels les pays possèdent un avantage comparatif. Pour ce faire, les axes d'interventions concernent :

- La modernisation des Etats par des réformes structurelles afin que les institutions deviennent un soutien et non un blocage des transformations. Les réformes fiscales, en particulier, sont indispensables pour compenser la baisse des recettes douanières.
- L'amélioration des infrastructures et la maximisation des flux de savoir entre tous les acteurs économiques : qualité, transferts technologiques, transparence des marchés, formation, etc.
- L'élaboration d'une stratégie coordonnée à tous les niveaux entre les administrations, les acteurs privés, les organismes internationaux afin de dynamiser l'offre et de la rendre compétitive.

Les programmes de mise à niveau entrepris par différents pays depuis 1995 sont une tentative de réponse à cet enjeu majeur.

## **1. Le programme de mise à niveau marocain : des résultats mitigés**

### **De nombreux défis de l'économie marocaine**

Le Maroc s'est engagé depuis le début des années 80 dans un programme de libéralisation de son économie. Des mesures d'accompagnement en concertation avec les opérateurs privés ont été mises en place pour l'amélioration des facteurs de compétitivité<sup>127</sup>. Le Maroc est également en passe d'être fortement intégré à l'économie mondiale, comme en témoignent ses engagements internationaux, et notamment l'adhésion aux accords du GATT, à l'Organisation Mondiale du Commerce, la signature de plusieurs accords de libre échange avec des groupements régionaux (UE, AELE) et les pays partenaires (Tunisie, Egypte, Jordanie...).

Le passage d'une économie protégée à une économie de marché s'est accompagné d'un large éventail de réformes législatives, réglementaires et institutionnelles. Si le pays est globalement parvenu à l'équilibre macro économique (réduction du taux d'inflation, du déficit budgétaire et du déficit de la balance commerciale), il semble souffrir de maux endémiques : fragilité du secteur secondaire, incertitudes du cadre juridique et plus encore de l'application de la règle de droit, poids de la dette.

Le Maroc est aussi fragilisé par une agriculture soumise à de forts aléas climatiques (sécheresse) et à une instabilité

---

127. La modernisation économique marocaine repose sur quatre orientations majeures : (i) la maîtrise de la dépense publique, (ii) la libéralisation, (iii) la privatisation, (iv) le développement des infrastructures.

sociale (population en forte augmentation, fort exode rural, fort taux de chômage) <sup>128</sup>.

Le Maroc dispose d'importantes ressources minières <sup>129</sup> et d'un secteur rural encore important. A l'inverse, le poids de l'industrie reste encore très limité. Aujourd'hui, seule 20 % de la population active travaille dans le secteur industriel, qui produit seulement 26 % du PNB. L'activité industrielle se concentre surtout sur l'agro-alimentaire (32% de la valeur ajoutée industrielle) et le textile (23 % de la valeur ajoutée industrielle).

L'industrie marocaine souffre d'une compétitivité insuffisante liée à un faisceau de facteurs dont l'étroitesse du marché intérieur <sup>130</sup>, les faiblesses persistantes des infrastructures publiques (transports, électrification, disponibilité des terrains industriels) et l'insuffisance de capital humain, ce qui se traduit par un déficit commercial récurrent. Par ailleurs, les productions industrielles marocaines sont à faible valeur ajoutée <sup>131</sup>, peu diversifiées <sup>132</sup> et fortement dépendantes du marché européen (ses produits textiles sont destinés à 80 % au marché européen) <sup>133</sup>.

---

128. Rapport au Sénat de P. Brisepierre *Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et le Maroc*, 1996-97.

129. Le pays est le troisième producteur mondial et le premier exportateur de phosphate.

130. 27 millions d'habitants dont le revenu annuel moyen ne dépasse pas 1 300 dollars.

131. Les ventes de produits manufacturés ne représentent que 30 % des exportations totales (contre 76 % pour la Tunisie).

132. 75 % de la production se fait dans le secteur textile.

133. Ce qui explique des baisses de croissance (dans l'agro-alimentaire ou dans le textile) ces dernières années *Country report 2002*, The Economist Intelligence Unit, [www.eiu.com](http://www.eiu.com)

**Conclusions de l'étude**  
**« Moroccan manufacturing sector at the turn**  
**of the century, results of the firms analysis**  
**and competitiveness » survey, 2000,**  
**MDCI et Banque Mondiale**

Suite à la libéralisation et aux réformes qui ont accompagné les plans d'ajustement structurel au début des années 80, les exportations manufacturières se sont d'abord développées, avant d'afficher de faibles performances dans les années 90, à l'image de l'évolution du PIB marocain. En comparaison, des pays comme la Tunisie ou la Turquie ont connu une forte expansion de leurs exportations, sans parler de pays comme la Chine ou la Thaïlande. En outre, le Maroc attire peu d'IDE (les pourcentages relativement élevés des dernières années s'expliquant par la vente des licences Télécom). Comment expliquer ces constats ?

Une étude a été menée par le ministère du Développement et de la Coopération internationale et la Banque mondiale sur le tissu industriel marocain et le climat des affaires dans ce pays. Il en ressort que le Maroc est aujourd'hui moins compétitif qu'il ne l'était relativement aux autres pays émergents, pour des raisons à la fois macroéconomiques et microéconomiques. Le coût du travail apparaît comme un problème majeur (à productivité du travail équivalente, les salaires sont beaucoup plus élevés au Maroc qu'en Inde ou en Chine). La main d'œuvre est souvent mal formée, la formation professionnelle présente d'importantes lacunes, les entreprises ont rarement des programmes de formation de leur personnel. Ainsi, d'un côté, les salaires sont très élevés pour des secteurs comme le textile ou l'agroalimentaire, de l'autre, les caractéristiques de la main d'œuvre sont telles que les compétences sont insuffisantes pour embaucher dans des secteurs comme l'électronique ou la chimie. Dans un autre registre, le taux de change est un obstacle à la compétitivité du pays, de même que les destinations des exportations, très peu diversifiées. D'autres caractéristiques négatives, comme la bureaucratie excessive, sont mentionnées. Enfin, si le fonctionnement des ports et des douanes semble s'améliorer, en revanche des obstacles persistent dans des domaines comme l'électricité (dans certaines zones géographiques) ou le secteur bancaire et financier.

Le Maroc doit aujourd'hui faire face à de nombreux défis, en particulier dans le domaine social. La société reste duale, le chômage et la pauvreté demeurent à un niveau très élevé, et pourraient être à l'origine d'explosions sociales si l'ouverture des frontières contribuait à creuser les écarts de revenus. Des mesures de modernisation du secteur productif permettraient de mieux faire face à ces difficultés.

### **Description du programme**

Le programme de mise à niveau marocain a pris du retard. Mal approprié par les autorités, qui se reposaient sur l'Union Européenne pour le mettre en œuvre, il n'a pas, au départ, convaincu les entreprises marocaines de l'urgence de se moderniser. Le nouveau Premier ministre semble vouloir le dynamiser, et en fait une priorité pour 2003. Si l'ouverture des frontières est plus éloignée qu'en Tunisie, elle représente néanmoins un risque majeur pour le tissu industriel marocain.

### **Objectifs**<sup>134</sup>

Les mesures se déclinent en mesures d'ordre général (MG), mesures d'ordre sectoriel (MS) et mesures au niveau de l'entreprise (ME).

Le programme comprend sept objectifs :

- Renforcement de l'infrastructure d'accueil (MG) ;
- Promotion des exportations (MG) ;
- Amélioration de la formation professionnelle (MG) ;
- Renforcement des associations professionnelles (MS) ;
- Développement de l'infrastructure technologique (MS-ME) ;

---

134. <http://www.aniveau.ma/services/strategie.html>

- 
- Réalisation des diagnostics Euro-Maroc entreprise (ME) ;
  - Financement de la mise à niveau.

### Déroulement

- **Phase préalable : réalisation du diagnostic et du plan d'affaires**

Le diagnostic vise à déterminer l'impact du démantèlement tarifaire sur la compétitivité de l'entreprise et les forces et les faiblesses de celle-ci.

Le plan d'affaires présente les **diverses actions à entreprendre** ainsi qu'un **plan financier** et un **échancier de réalisation**. Il doit faire ressortir les besoins en :

- investissements matériels : modernisation d'équipements industriels, acquisition de nouvelles technologies, etc.
- investissements immatériels : développement de ressources humaines et formation, amélioration de la gestion administrative, marketing, développement des exportations, recherche de partenariats techniques, commerciaux et financiers, protection de l'environnement, etc.

Le diagnostic et le plan peuvent être élaborés par l'entreprise ou par un autre organisme de son choix. Elle peut aussi recourir aux services d'Euro-Maroc Entreprise (EME), auquel cas le coût de l'étude sera partiellement pris en charge par EME.

- **Phase de concrétisation des investissements issus du plan d'affaires**

Les mesures d'amélioration du **financement des investissements matériels** visent à :

- faciliter l'accès aux financements bancaires ;
- consolider les fonds propres des entreprises sous-capitalisées ;
- réduire le coût de financement.

Les investissements immatériels portent sur :

- La formation continue : formation offerte à ses adhérents par les Groupements interprofessionnels d'aide au conseil (GIAC), associations volontaires constituées par les organisations et fédérations professionnelles des entreprises. Les objectifs visés sont : sensibilisation des entreprises à l'importance de la formation professionnelle ; recherche de financement d'activités de conseil orientées vers l'identification des besoins en compétences ; aide technique pour l'élaboration de demandes de financement.
- Des contrats spéciaux de formation professionnelle (CSF) : finançant les actions d'ingénierie de formation (70 à 80 % maximum des frais d'études d'élaboration d'un plan de formation), les actions de formation planifiées (70 % au maximum des frais de formation), les actions de formation non planifiées (40 % au maximum).
- La recherche de partenariat : Euro-Maroc Entreprise offre un outil d'information (centre de documentation, banque de données reliée aux principaux serveurs européens) ainsi que des services personnalisés de recherche de partenariat.
- Le repositionnement des marchés : en complément des services prévus par les chambres de commerce et les associations professionnelles, Euro-Maroc Entreprise assistera dans les mises en relation commerciales, la recherche

d'opportunités d'affaires, l'accès aux marchés européens, la participation en Europe aux salons et expositions, l'élaboration et la mise en place de stratégies à l'export, la formation en marketing et aux techniques du commerce international, l'appui à des actions d'associations sectorielles au bénéfice des entreprises membres en matière d'export.

- La démarche qualité : mise en place d'un programme de promotion de la qualité visant 200 à 300 entreprises industrielles volontaires qui souhaiteraient mettre en place un système d'assurance qualité (campagne de promotion pour les chefs d'entreprise et les consultants locaux, réalisation de diagnostic et de plan de développement de la qualité, assistance dans l'obtention de la certification ISO 9000).

### Coordination

Le Ministère responsable de l'action de mise à niveau au Maroc est celui de l'Industrie, du Commerce, de l'Energie et des Mines (MCI). Sur le terrain, le programme est piloté par le Comité National de Mise à Niveau (CNMN), dont la mission se résume dans les tâches de :

- Définir, coordonner et suivre les actions visant la mise à niveau de l'entreprise ;
- Assurer leur cohérence avec la politique nationale du développement socio-économique ;
- Assurer la complémentarité des programmes mis en œuvre par les pouvoirs publics et les différents intervenants.

Le ministre de l'Industrie, du Commerce, de l'Energie et des Mines assure la présidence du CMNM. Le comité regroupe par ailleurs des acteurs économiques (Fédération des Chambres de Commerce, Confédération des Entreprises du Maroc, banques) et européens (Commission Européenne, BEI comme observateur). Le CMNM est appuyé par la Cellule de Mise à Niveau du MCI. Cette Cellule assure le secrétariat du CMNM. La mission de la Cellule est caractérisée par les tâches suivantes :

- Mener des actions de sensibilisation des différents instruments mis en place, en collaboration avec les partenaires concernés.
- Veiller à répondre aux besoins informationnels des opérateurs économiques.
- Assurer un suivi des programmes de coopération étrangère liés à la mise à niveau, notamment avec l'Union Européenne.
- Contribuer à la réalisation des études d'analyses du potentiel industriel.
- Formuler des propositions et entreprendre toute action à même de dynamiser le processus de restructuration du tissu industriel.

Pour couvrir l'ensemble des domaines qui exercent une influence directe sur la mise à niveau des entreprises, sept groupes de travail ont été constitués, sous la présidence des représentants du secteur privé.

## Coûts & financements

Trois instruments de financement ont été mis en place :

- des Fonds de garantie pour la mise à niveau. Le FOGAM est doté d'un montant de 100 M.MAD (environ 10 millions d'euros) – afin d'en bénéficier, les entreprises doivent avoir des fonds propres et quasi-fonds propres de 30 % au minimum et des crédits bancaires de 70 % au maximum.
- Le capital risque pour la mise à niveau. Une ligne de financement de la Banque européenne d'investissement d'un montant de 45 millions d'écus a été mobilisée ; elle a été rétrocédée en gestion aux banques nationales disposées à y contribuer également. Le capital-risque est alloué sous forme de prise de participation pour une période de 2 à 18 ans ; au terme de cette période, cette prise de participation est rétrocédée à l'entreprise sur la base de l'actif net.
- Les crédits à la mise à niveau bonifiées par les bailleurs de fonds (France, Italie, Espagne, Portugal). Le crédit, sur une période de 5 à 12 ans, à taux de base bancaire en vigueur le plus bas, peut financer jusqu'à 70 % du projet.

## Prolongements

Une évaluation (texte rapport Hedrich 1999) du programme de mise à niveau entreprise fin 1999 a permis d'identifier quelques problèmes de conception et de formuler des propositions destinées à rectifier le tir.

Des mesures ont été prises pour tenter de relancer le programme<sup>135</sup>. Parmi elles :

- Des initiatives récentes dans le domaine d'appui direct aux entreprises : mise en place, avec l'appui de l'UE, d'un Fonds de mise à niveau (FONAM) doté de 500 M MAD (environ 50 M ) qui servira de guichet unique pour l'ensemble des prestations de mise à niveau.
- La création des centres régionaux d'investissement (CRI), placés sous la responsabilité des walis, qui devraient faciliter la tâche d'investisseurs souhaitant lancer une nouvelle entreprise.

### **Des résultats peu satisfaisants**

La mise à niveau tarde à se concrétiser. Seuls 101 pré-diagnostic ont été élaborés jusqu'à présent. En outre, les crédits octroyés se décaissent très lentement.

Parmi les raisons possibles à l'origine de ces résultats très mitigés, on peut évoquer les éléments suivants :

- La protection effective (l'élimination des barrières tarifaires ne s'applique pas encore aux biens de consommation, mais uniquement aux biens d'investissements et biens intermédiaires) ;
- Le faible dynamisme de l'économie marocaine, l'étroitesse et la solvabilité du marché intérieur, la faible densité du tissu entrepreneurial ;
- Certaines mesures d'accompagnement primordiales qui n'ont pas encore été appliquées ou sont encore en discussion (code du travail, réforme fiscale, etc.) ;
- Des entraves encore nombreuses au développement des entreprises (lourdeurs administratives, opacités réglementaires, insécurité judiciaire, etc.).

De plus, le système direct d'appui aux entreprises apparaît plutôt sur-financé par rapport aux demandes bancaires. Ces hypothèses sont confirmées par l'enquête annuelle de l'Observatoire de la Compétitivité Internationale de l'Économie Marocaine, qui énumère les problèmes auxquels sont confrontées les entreprises, par ordre décroissant : la corruption, le niveau élevé des impôts, la concurrence des entreprises informelles et de la contrebande, la difficulté de faire valoir les droits légaux. Une explication plus large pourrait résider dans la réticence de l'Etat à s'impliquer financièrement (risque de change, garantie des emprunts, etc.), voire politiquement dans le programme.

### Leçons & observations

L'urgence mal ressentie, la faible volonté politique et l'insuffisance de financements qui résulte des deux facteurs précédents expliquent en partie les faibles avancées de ce programme. Des considérations culturelles sont également parfois avancées (comme le refus d'ouvrir sur l'extérieur une entreprise familiale), mais restent à vérifier.

## **2. Le programme de modernisation et de mise à niveau de l'industrie en Egypte**

### Contexte de l'économie égyptienne

Au début des années 90, l'Égypte avait un des secteurs publics les plus développés – l'Etat contrôlait notamment la plupart des sites industriels. Si des réformes ont été réalisées

---

135. ADF-Rabat G. Collange *La problématique de la mise à niveau*, octobre 2002.

au cours de la décennie 1990, notamment sous la férule du FMI et de la Banque Mondiale (progrès dans le fonctionnement des administrations, libéralisation des échanges et des taux d'intérêt, etc.), le poids du secteur public n'a pas diminué. Cette mainmise de l'Etat a parfois ralenti les efforts de modernisation et de compétitivité nationale.

Autre problème, celui de l'accroissement démographique et du chômage. L'augmentation d'environ 1,4 millions de personnes par an, à une population déjà très importante (autour de 60 millions d'habitants) nécessite la direction des populations vers des secteurs autres que l'agriculture (l'Égypte ne dispose que de 5 % de terres agraires).

Les objectifs nationaux sont ambitieux. Dans « l'Égypte du XXI<sup>e</sup> siècle », le gouvernement égyptien a défini les objectifs de croissance nationale et sectorielle (taux de croissance nationale : 7,6 % par an jusqu'en 2017, secteur manufacturier : 12 % par an), d'investissement manufacturier (supérieur à 30 % du produit intérieur brut manufacturier) et de création d'emplois (notamment accueil de 600 000 personnes entrant dans la vie active chaque année).

## Description du programme

### *Objectifs & programmes opérationnels*

Le programme de mise à niveau de l'industrie égyptienne est une fusion de deux programmes : d'une part, le programme de modernisation industrielle soutenu par l'UE dans le cadre de l'accord d'association Euro-Méditerranéen, financé par le

fonds bilatéral Egypte-UE et géré par le Centre de la modernisation industrielle ; d'autre part, le programme national de modernisation industrielle élaboré par l'ONUDI, financé par le Fonds de développement de la compétitivité et géré par le Bureau de la modernisation industrielle.

Le programme intégré porte sur trois axes :

- La modernisation des entreprises : renforcement de la compétitivité par l'amélioration de la technologie, de la conception, de la planification, de la maintenance et du contrôle de la qualité ; formation ; appui en matière de gestion et de commercialisation ; promotion collective et ciblée de l'IDE ; développement des exportations ; promotion des services financiers ; modernisation des machines et outillage.
- La mise à niveau du secteur industriel : création d'un réseau regroupant les centres d'information pour les entreprises et les centres de technologie ; mise en place d' EGYnet, réseau permettant de fournir des informations aux entreprises sur le plan national, des services consultatifs et des liaisons internationales ; renforcement de la capacité des associations professionnelles ; création de regroupements d'entreprises industrielles ; promotion du système national de qualité.
- Le soutien à la politique industrielle et l'appui sectoriel : renforcement et modernisation du Ministère de l'industrie et de la technologie ; modernisation des politiques industrielles ; études sectorielles ; renforcement du cadre juridique et réglementaire ; amélioration du système financier et bancaire.

## **Programme de modernisation industrielle**

Le Programme de modernisation industrielle, mis en place avec le soutien de l'UE, vise à renforcer et consolider le rôle du secteur industriel et manufacturier égyptien au niveau international. Il est géré par le Centre de la modernisation industrielle (CMI), mis en place en 2000. Par ailleurs, le gouvernement a pris des mesures d'accompagnement en vue de rationaliser la réglementation et d'améliorer l'environnement économique.

Le programme porte sur un certain nombre de secteurs présentant des avantages concurrentiels et des perspectives de croissance, et ayant été définis comme « prioritaires » par le Ministère de l'industrie et de la technologie. Il s'adresse essentiellement aux PME des secteurs textile et cuir, alimentaire, chimique, électro-mécanique et des minéraux.

Le programme fournit aux PME un soutien en matière de : techniques de fabrication ; qualité, compétitivité internationale ; croissance des exportations ; renseignements sur le marché ; planification de la production ; utilisation des capacités ; conception des produits ; compétences du personnel ; coentreprises ; concession de licences en matière de technologie ; possibilités d'investissement ; développement industriel et autres activités connexes.

## **Programme national égyptien pour la modernisation industrielle**

Le ministère de l'Industrie et de la Technologie, soutenu par l'ONUDI, a formulé un programme complémentaire,

appelé « Programme national égyptien pour la modernisation industrielle ». Ce programme est assez proche des PMN « classiques » sur les parties tissu industriel et environnement institutionnel. Il se caractérise néanmoins par un tropisme technologique fort. Il aide les pouvoirs publics à formuler des politique en vue de préparer l'industrie nationale à affronter la concurrence des marchés mondiaux. L'essentiel de l'aide prévue par ce programme est directement fourni aux entreprises du secteur privé et aux institutions qui offrent des services correspondant aux besoins de mise à niveau des entreprises.

Le programme vise à :

- Renforcer les capacités dont dispose le Ministère de l'industrie pour appliquer et coordonner la politique de mise à niveau des pouvoirs publics ;
- Renforcer les capacités des institutions en matière de mise à niveau ;
- Appuyer la modernisation et la mise à niveau d'entreprises pilotes sélectionnées parmi les secteurs prioritaires.

L'ONUDI a débuté le programme par :

- La mise en place de la structure organique et des mécanismes de gestion ;
- L'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire ;
- L'assistance pour la mise en place des ressources financières.

On distingue trois volets principaux :

- **Mise à niveau des entreprises** : élaborer, promouvoir et exécuter les mesures de MAN des entreprises ; mettre à niveau les programmes de diagnostic et les plans d'activité

des entreprises bénéficiaires du programme national du Conseil de la modernisation industrielle ; assurer le suivi du programme de MAN.

- **Infrastructure technologique** : élaborer, promouvoir et exécuter les mesures de MAN des infrastructures technologiques ; préparer, développer et évaluer les études, diagnostics et programmes relatifs aux centres de technologie, à la gestion de la technologie et au transfert de technologie ; développer la capacité d'investissement technologique dans les entreprises publiques et privées.
- **Soutien à la politique industrielle et appui sectoriel** : définir et reformuler le rôle de l'administration et des organes de réglementation, de contrôle, d'analyse de la qualité et d'appui ; renforcer les organismes d'appui, notamment en matière de normalisation et d'homologation de la qualité ; stimuler le marché de l'information économique, commerciale et technologique.

### *Coûts & financements*

Le financement du programme de modernisation industrielle est assuré de façon conjointe par l'UE et par des acteurs nationaux. Le montant total s'élève à 430 millions d'euros et provient d'une subvention d'UE de 250 millions d'euros (1 milliard de livres égyptiennes), complétée par 106 millions d'euros apportés par le gouvernement égyptien et 74 millions d'euros devant être versés par les bénéficiaires.

Le financement du programme national égyptien pour la modernisation industrielle est assuré par le **fonds de développement de la compétitivité**. Le budget initial du programme

quinquennal visant 4000 entreprises s'établit à environ 5 milliards de livres égyptiennes, soit 1,250 milliards d'euros.

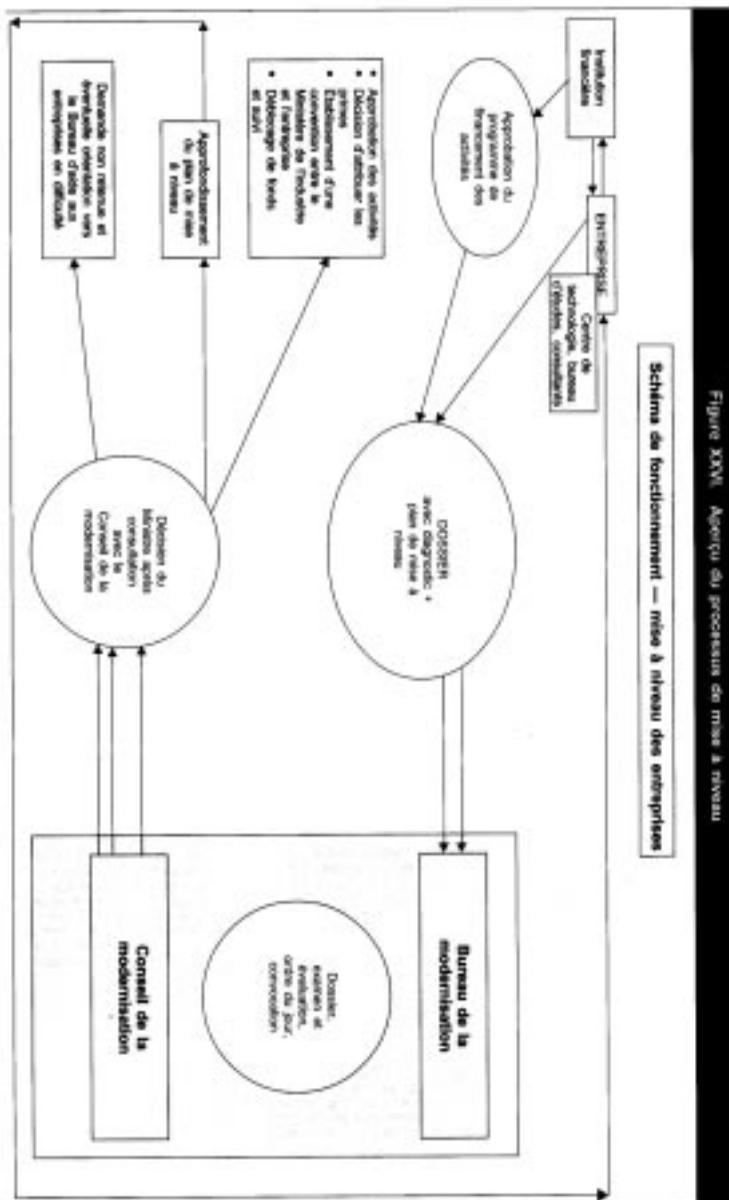
L'investissement moyen pour mettre à niveau une entreprise est de 4,17 millions de livres ; par ailleurs, le Fonds verse 0,9 million de livres à titre d'incitation à chaque entreprise. Le budget prévu pour la modernisation de l'infrastructure technologique du secteur industriel est d'environ 1,4 milliards de livres. L'aide financière aux entreprises est assurée sous forme de primes qui se répartissent de la façon suivante :

- 70 % du coût de l'étude de diagnostic et de l'élaboration du plan de MAN (sous réserve d'un plafond de 100 000 livres) ;
- 70 % du coût afférent à l'amélioration de la qualité et de la gestion des technologies (sous réserve d'un plafond de 300 000 livres) ;
- 20 % de la part de l'investissement de restructuration financés par des fonds propres – la première tranche de 30 % du montant des primes est débloquée au moment de l'approbation du plan. Le reste est débloqué : en une tranche pour les équipements après acquisition, en deux tranches pour le reste des activités au prorata de leur avancement.

### *Coordination & fonctionnement*

Les attributions du Bureau de la modernisation industrielle sont :

- Définir et mettre en oeuvre la politique des pouvoirs publics dans les domaines de la mise à niveau de l'industrie et l'amélioration de la compétitivité de la production industrielle. Assurer la coordination dans ces domaines ;
- Procéder avec le concours des services intéressés du



MODE DE FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME ÉGYPTIEN

- département et des organismes d'appui à l'industrie à l'élaboration, à l'exécution et au suivi des programmes de mise à niveau du secteur industriel ;
- Négocier les programmes de financement aux niveaux bilatéral, multilatéral et régional de ;
  - Réaliser les études nécessaires pour améliorer les programmes de MAN en coopération avec les services et les organismes spécialisés ;
  - Assurer, en coordination avec les ministères concernés, la programmation des sources de financement internes et externes allouées aux différents programmes de restructuration et de MAN.

Le BMI est administré par le **Conseil de la modernisation**, lui même présidé par le Ministre de l'industrie. Le conseil d'administration se compose de représentants éminents de l'industrie, du secteur privé et du système bancaire. Les attributions du Conseil consistent à :

- Définir et mettre en œuvre les orientations de la politique de MAN des pouvoirs publics,
- Définir la politique de financement dans les domaines de la MAN en coordination avec les ministères concernés,
- Recommander aux pouvoirs publics des activités et des mesures à entreprendre pour améliorer l'environnement des entreprises,
- Examiner les demandes émanant des entreprises,
- Fixer le taux et le montant des primes pour les MAN,
- Veiller au suivi et à l'évaluation du PMN.

## Leçons

Le programme égyptien est fortement structuré, avec une forte mainmise du gouvernement et un rôle personnel important du ministre de l'Industrie. Remarquons que ce contrôle étatique coexiste avec l'intervention de deux organes étrangers, l'UE et l'ONUDI. La présélection des secteurs d'intervention est aussi une spécificité égyptienne, de même que le paiement d'une somme incitative à chaque entreprise.

# Annexe 2

## Transposition des MAN

### Une approche sociologique

Comment transposer à d'autres contextes des modèles de modernisation des firmes nés dans le cadre culturel occidental ?

Il est aujourd'hui admis que les cultures sont profondément ancrées dans les modes de comportement et d'interaction entre les travailleurs <sup>137</sup>.

Un courant sociologique <sup>138</sup> s'interroge depuis une trentaine d'années sur l'influence des cultures sur le fonctionnement et la gestion des entreprises, contestant les idées reçues selon lesquelles il existe des principes universels d'administration saine et qu'il faut redresser des pratiques nationales ou locales qui s'en éloignent. Cet enjeu culturel apparaît aussi de plus en plus dans la réflexion des bailleurs de fonds bilatéraux et internationaux. En effet, un projet ou programme de développement doit nécessairement tenir compte des spécificités culturelles

---

137. Ph. D'Iribarne *Management et différences culturelles* in *Economie Internationale*, n° 2.668, juin 2000.

138. Ouvrages de référence : G. Hofstede *Culture's consequences : International Differences in Work-Related Values*, 1980 M. Chapman *Social Anthropology, Business Studies and Cultural Issues*, 1996-97. Citons aussi Zadi Kessy en Côte d'Ivoire et Ph. D'Iribarne ou A.Henry en France.

du milieu où il est implanté, au risque de ne pas être opérationnel. La transposition culturelle vise à élaborer une nouvelle synthèse culturelle qui retiendra des éléments essentiels des valeurs locales tout en permettant à de nouvelles technologies de fonctionner. Elle est particulièrement valable dans le cas des programmes de mise à niveau, où les efforts de modernisation doivent être adaptés au contexte national afin de pouvoir être intégrés par les acteurs locaux.

Les sociologues qui s'intéressent à la relation entre culture et management dénoncent une vision fataliste de la « culture » : elle n'est pas, comme l'imagineraient certains, une « force mystérieuse (...) qui orienterait de manière irrémédiable l'action d'humains », mais simplement « un ensemble de codes d'interprétations au moyen desquels prend sens ce que chacun vit et fait »<sup>139</sup>. Ainsi, « l'élucidation d'un univers culturel permet de mieux comprendre les stratégies et les conduites de ceux qui en relèvent, d'élucider ce qui les motive »<sup>140</sup>. Il s'agit de prendre en compte les différences entre les réalités que peuvent recouvrir dans diverses sociétés des notions telles « pouvoir », « liberté » ou « éthique ». L'approche se veut donc hautement pragmatique et fonctionnelle.

La question fondamentale qui sous-tend la réflexion en terme de culture est la légitimité du pouvoir au sein des entreprises et le respect de codes sociaux et autres valeurs à

---

139. Ph. D'Iribarne, A. Henry, J-P Segal, S. Chevrier, T. Globokar *Cultures et Mondialisation, gérer par-delà les frontières*, 1998, p. 6.

140. Idem.

la base des interactions entre individus. En effet, le fonctionnement d'une entreprise repose sur l'autorité dont dispose son chef dans l'encadrement du personnel : il s'agit donc de savoir quels sont les fondements de cette autorité. Il repose aussi sur l'arbitrage entre la liberté accordée aux employés et les règles qu'il leur faut respecter : il s'agit donc pour le chef d'entreprise de définir des tâches de chacun, de mettre en place des mesures de contrôle de la façon dont elles sont accomplies et sanctionner positivement ou négativement les résultats tout en laissant aux employés une part d'initiative et de créativité. Le fonctionnement d'une entreprise repose enfin sur l'adhésion des employés à la firme : il s'agit donc de trouver des politiques incitant le personnel à créer un système d'allégeance propre au groupe de travail.

Ces trois éléments clefs de la vie d'une entreprise sont fortement influencés par les cultures locales. Prenons deux notions clefs, la liberté et l'éthique, et voyons quel impact peut avoir la culture dans leur interprétation et à quel point les diverses interprétations peuvent marquer le fonctionnement d'une entreprise.

Les relations au sein de l'entreprise reflètent la conception dans une société donnée de ce qui est perçu comme signe de liberté d'une part, de servitude de l'autre. Les sociétés occidentales sont très sensibles aux rapports de dissymétrie, et tendent à voir la position du « dominé » comme une entrave à la dignité et à l'humanité de l'individu : ainsi, les entreprises occidentales mettent en avant l'autonomie dont dispose chacun et valorisent l'initiative et la motivation

individuelles<sup>141</sup>. Dans de nombreuses sociétés non occidentales, le rapport hiérarchique est beaucoup plus présent, sans être pour autant ressenti comme une enfreinte à la liberté individuelle ; au contraire, il représente un gage de sécurité et est souvent décrit selon la métaphore du rapport père-fils. Par exemple, les sociétés asiatiques, marquées par des modèles politiques autoritaires et protectionnistes, ont développé le modèle de l'entreprise-mère régulant la vie des employés à tous les niveaux (logement, loisirs, etc.). Les différentes perceptions de liberté se reflètent aussi dans le degré d'encadrement qu'attendent les employés (besoin de plus ou moins de précision dans la planification et plus ou moins de réactivité), dans le rapport à la hiérarchie (courte ou grande distance) et dans les modes de prise de décision (les décisions sont-elles prises par une personne sur le mode du consensus ?).

Dans le domaine de l'éthique, on peut opposer le modèle occidental au modèle subsaharien. Dans le premier, il s'agit, pour être un homme de bien, de faire son devoir. C'est ce devoir, souvent cautionné aussi par une instance transcendante (Dieu, la raison, etc.), qui oblige envers l'autre, même s'il est par ailleurs un étranger voire un ennemi. Comme l'estime de soi est en question, il n'est pas besoin de surveillance extérieure pour que les prescriptions opèrent. Ce modèle,

---

141. En effet, la vision occidentale du lien social est celle d'un contrat rationnel auquel les individus adhèrent par consentement pour le bien commun. Cette vision est elle-même multiple – ainsi les visions anglo-saxonne, allemande ou française comportent des nuances : la vision anglo-saxonne voit l'entreprise comme un noeud de contrats, la conception allemande – comme une communauté où l'on se concerte, la conception française – comme faisant intervenir la raison dans le processus de décision.

reposant sur le précepte « sine ira et studio », est le modèle qui opère dans les entreprises occidentales et multinationales. Dans le deuxième modèle, il s'agit avant tout d'être fidèle au groupe dont on est membre (clan, famille, réseau, etc.). Si l'individu doit faire preuve envers son groupe de disponibilité extrême (de son temps, de ses biens, etc.), tout est permis envers les étrangers au groupe. Le manquement au devoir est puni par le groupe, qui dispose des moyens de surveillance et de rétorsion appropriés.

Le fonctionnement des entreprises va être différent en fonction du modèle qui opère dans le pays. La première forme d'éthique donne sens aux préceptes généraux d'honnêteté. L'employé tend de respecter les règles édictées par son entreprise dans les questions de choix de personnel, de sélection des fournisseurs, d'appréciation des performances des subordonnés, etc. C'est au nom des devoirs associés à son appartenance à l'entreprise que l'individu peut refuser des tentatives de corruption.

Mais dans le deuxième cas de figure, agir de façon « honnête » selon le premier modèle peut être compris au mieux comme le choix de l'individu qui a préféré être fidèle à l'entreprise plutôt qu'au groupe. Ce choix est souvent perçu comme poussé par des raisons cachées et peu avouables (vouloir garder pour soi les bénéfices tirés de l'entreprise, être d'un naturel « méchant », ne pas avoir en réalité le pouvoir, d'embauche par exemple, que l'on prétend avoir, etc.). Et les sanctions sont souvent radicales. Dans ce deuxième cas de figure, il convient de mettre en place des logiques de

fonctionnement de l'entreprise adaptés. On peut d'une part encadrer très strictement l'action des employés occupant des positions où existent des tentations de corruption ou de favoritisme (procédures rigoureuses, contrôles étroits, division des responsabilités, etc.), de façon à leur permettre de montrer aux autres membres du groupe qu'ils ne peuvent pas répondre aux sollicitations par risque de répercussions majeures<sup>142</sup>. On peut d'autre part faire de l'entreprise elle-même un groupe d'appartenance, comme cela s'est fait dans certains pays où l'entreprise est perçue comme une grande famille ou comme l'a montré le succès des entreprises gérées en temps que « confréries » ou diffusant un message de solidarité aux travailleurs.

Si l'on reprend la réflexion sur les spécificités culturelles dans le cas des programmes de mise à niveau, on peut se rendre compte des difficultés à exporter le modèle actuel au contexte subsaharien, et en particulier au Sénégal. En effet, si les pays MENA ont une tradition de dirigisme étatique et si les entreprises mises à niveau sont ou ont été des entreprises d'Etat, les sociétés subsahariennes ont un tout autre rapport au contrôle de l'Etat. On se trouverait en effet en Afrique sub-saharienne en présence de sociétés à plus forte tendance de détournement, à une « corruption » qui correspond en réalité à une certaine organisation sociale. Les degrés d'obéissance aux règles, la facilité à échanger l'information, la volon-

---

142. M. Zadi Kessy *Culture africaine et gestion de l'entreprise moderne*, 1998. Dans son livre, M. Zadi Kessy met essentiellement l'accent sur trois principes (i) l'importance de la formation, outil de gestion à part entière ; (ii) le rôle des procédures et le respect qui en est attendu ; (iii) l'usage des méthodes de contrôle interne. Parmi d'autres propositions, celle de « féminiser certains postes ».

té de collaborer avec d'autres entreprises etc vont aussi être difficilement comparables. Le choix des entreprises (l'adhésion se fait-elle spontanément ou est-elle imposée par l'Etat dans des secteurs privilégiés ?), les politiques incitatives (incitations fiscales, soutien à la formation professionnelle ?), le système des primes (accordées à toutes les entreprises ou à elles qui produisent des résultats ?), les campagnes de communication (quels sont les objectifs mis en avant: croissance du pays, de l'entreprise, enrichissement de la population, etc. ? Quelles sont les attentes des individus ? Sont-ils sensibles aux offres de formation personnelle etc) doivent aussi tenir compte du contexte culturel.

D'une façon plus large, les réflexions sur le lien entre culture et management présentent l'intérêt de soulever la chape de plomb d'une fatalité culturelle qui pèserait sur l'Afrique. Cette approche est par ailleurs un complément intéressant dans le cadre des programmes MAN en ce qu'elle suggère des mesures permettant d'améliorer les performances de l'entreprise du point de vue de la gestion et des interactions entre travailleurs. Au lieu d'imposer des modes de fonctionnement « importés » et uniformes dont la mise en place risquerait d'échouer faute d'adéquation à la culture locale, elle tente d'identifier les formes d'organisation optimales en fonction du contexte donné.

# Annexe 3

## Contenu d'un programme de mise à niveau

### Analyse des sources externes de compétitivité

- Environnement socio-économique compétitif
  - Environnement politique
  - Climat de l'environnement industriel
  - Politique d'export
  - Système des tarifs
  - Politique d'investissement
  
- Environnement industriel compétitif
  - Institutions d'appui à l'industrie
  - Incitations à l'investissement industriel
  - MAN
  - Qualité et certification
  - Coût des facteurs de production
  
- Environnement technologique compétitif
  - Centres techniques d'appui à l'industrie
  - Promotion et transfert de technologies RD

### Analyse des produits-marchés et du positionnement stratégique

- Analyse des performances commerciales
  - Segmentation des activités en domaines d'activité stratégiques
  - Analyse des performances par domaine d'activité stratégique
  - Evaluation du positionnement stratégique
  
- Analyse du marketing-mix
  - Politique du produit
  - Politique du prix
  - Politique de distribution
  - Politique de promotion
  - Gestion des ventes
  
- Etude de marché
  - Image de marque
  - Qualité des produits
  - Service après-vente
  - Prix

### Diagnost

- Réajuste données
  
- Analyse
  - Segmentation domaines d'act
  - Analyse des domaine d'act
  - Evaluation d stratégique ?
  
- Analyse de résultat
  - Evolution des
  - Evolution des
  - Analyse des revient par d stratégique
  - Analyse des revient par stratégique
  
- Coûts de
  - Analyse du po
  - Décisions de traiter

## DIAGNOSTIC STRATÉGIQUE GLOBAL

<p><b>Diagnostic financier</b></p> <p>ement des s comptables</p> <p>des bilans des activités en tivité stratégiques performances par tivité stratégique u positionnement</p> <p>des comptes tat ventes charges coûts et prix de domaine d'activité</p> <p>coûts et prix de domaine d'action</p> <p>es produits int mort produire ou sous-</p>	<p><b>Diagnostic des capacités techniques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analyse des opérations de production           <ul style="list-style-type: none"> <li>-Analyse des entrées</li> <li>-Analyse du système de production (technologie et processus)</li> <li>-Analyse de la production</li> </ul> </li> <li>▪ Evaluation des performances techniques           <ul style="list-style-type: none"> <li>-Productivité</li> <li>-Coûts</li> <li>-Qualité des produits finis</li> </ul> </li> <li>▪ Analyse des fonctions de support technique et des aspects environnementaux           <ul style="list-style-type: none"> <li>-Fonction d'appui technique</li> <li>-Aspects liés à l'environnement</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Diagnostic des capacités managériales et de la qualité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluation des capacités managériales           <ul style="list-style-type: none"> <li>-Vision, mission, et stratégie</li> <li>-Système d'information de gestion</li> <li>-Culture de l'entreprise</li> </ul> </li> <li>▪ Evaluation de la structure organisationnelle           <ul style="list-style-type: none"> <li>-Organigramme</li> <li>-Gestion des ressources humaines</li> <li>-Rémunération et motivation</li> </ul> </li> <li>▪ Audit du système qualité           <ul style="list-style-type: none"> <li>-Système qualité</li> <li>-Assurance qualité</li> <li>-Normes des produits</li> <li>-Métrologie</li> <li>-Contrôle et inspection</li> </ul> </li> </ul>
---	---	---

# Annexe 4

## Le programme sous-régional de mise à niveau (UEMOA)

<p><b>Renforcement des capacités institutionnelles sous-régionales et nationales en matière de restructuration et de mise à niveau.</b></p>
<p><b>OBJECTIFS :</b></p> <p>Au niveau législatif et opérationnel (personnel, locaux), mettre en place des institutions régionales et nationales capables d'impulser le programme</p>
<p><b>QUESTIONS :</b></p> <p>Capacité de l'Etat mais aussi du secteur privé et du système financier à prendre en charge, animer, contrôler et coordonner le déroulement du programme ?</p>
<p><u>Attendus :</u></p> <p>Architecture du programme Adéquation avec les politiques</p>

<p><b>Appui à la conception et mise en place de mécanismes de financement de la restructuration et de la mise à niveau, au niveau sous-régional puis national</b></p>
<p><b>OBJECTIFS :</b></p> <p>Créer deux fonds, les doter et en organiser les procédures de fonctionnement.</p>

<p><b>Création ou des capacités tech agroali</b></p>
<p><b>OBJECTIFS</b></p> <p>Le programme s'appuyant : d'activité de notamment pa de centres tec</p>

Le programme de restructuration et de Mise à Niveau du tissu industriel de l'UEMOA vise à apporter une contribution significative à l'intégration du tissu industriel de l'UEMOA au niveau mondial. Il doit être conçu de façon à venir en appui et en complément aux programmes menés aujourd'hui dans les différents pays en matière de développement du secteur privé et de renforcement de la compétitivité des entreprises.

<p>renforcement tés de centres niques mentaires.</p> <p>:</p> <p>ne démarrera en sur le secteur 'agroalimentaire, ar l'intermédiaire hniques</p>	<p><b>Programme pilote d'appui pour la restructuration des entreprises agroalimentaires</b></p> <p><b>OBJECTIFS :</b></p> <p>Assister 60 entreprises</p> <p><b>Objectif final :</b></p> <p>intervenir sur 1000 entreprises</p>	<p><b>Programme pilote d'appui pour la mise à niveau et l'amélioration de la compétitivité des entreprises agroalimentaires</b></p> <p><b>OBJECTIFS :</b></p> <p>Diagnostic de mise à niveau.</p> <p>Assistance au processus de mise à niveau, aide à la certification de produit ...</p>
--	--	---

© MAGELLAN & Cie, 59 rue Caulaincourt - 75018 Paris  
Tél : 01 49 70 67 36 - Fax : 01 40 82 98 73 - E-mail : wiltzmag@club-internet.fr  
pour la conception et la mise en page

Imprimé en France  
Dépôt Légal - 4<sup>e</sup> trimestre 2003

---

Notes