

Politiques de diversification économique

Dani Rodrik

Cette étude se propose d'abord de montrer que les pays en développement ne concentrent pas tous leurs exportations en produits faisant appel à l'usage intensif de ressources naturelles ou de main-d'œuvre bon marché, et que ceux qui pratiquent certaines exportations généralement apanage des pays développés tendent à connaître une croissance plus rapide, et ce, apparemment, indépendamment de leur dotation en capital humain et de la qualité de leurs institutions. Pour faire cette démonstration, on a utilisé un indice qui mesure pour chaque pays le degré atteint par ce type de mélange dans leurs exportations. Il s'agit d'un phénomène idiosyncratique qui semble être lié aux facilités données pour entreprendre la production et l'exportation de produits nouveaux. D'où l'ouverture d'un espace pour des politiques d'incitation, accompagnées de la capacité gouvernementale de reconnaître quand l'expérience ne fonctionne pas et de supprimer les subventions. En raison justement du caractère idiosyncratique du phénomène, il n'est pas possible de donner des recettes universelles, mais l'on peut soumettre à la réflexion une dizaine de principes à prendre en compte au moment de concevoir la politique de chaque pays.

Dani Rodrik,
Professeur d'économie politique
internationale, Chaire Rafik Hariri,
John F. Kennedy School of
Government,
Université de Harvard
✉ dani.rodrik@harvard.edu

I

Introduction

Les grandes idées ne meurent jamais et, même, à l’instar de celles de Raúl Prebisch —l’un des plus brillants économistes latino-américains—, certaines font des retours en force. Prebisch défendait l’idée de l’importance de la structure économique: ce que produisent les pays, qu’ils se spécialisent en industries primaires ou en manufactures, est un facteur qui influe notablement sur leur développement économique. Cette théorie, que je qualifierai pour le moins de très plausible, a été oubliée par la plupart des économistes formés dans les grandes universités nord-américaines au cours des dernières décennies. Mais elle est en train de refaire son chemin. De fait, cet article reprend cette thèse —celle de l’importance que revêt pour un pays ce qu’il produit— et tente d’en extraire quelques conclusions pour la conception des politiques économiques.

J’insiste sur cette notion —ce qu’un pays produit est important— parce qu’elle s’oppose à de nombreux concepts de philosophie économique qui servent de guides aux décideurs dans les années 1980 et 1990, non seulement en Amérique latine et dans les Caraïbes, mais aussi dans le monde entier.

L’idée-maîtresse des réformes microéconomiques de ces décennies était que les gouvernements ne devaient

se préoccuper que du contexte le plus large; en d’autres termes, une fois atteinte la stabilité macroéconomique et définis les paramètres fondamentaux d’une économie de marché fonctionnelle, dotée d’une structure de régulation adéquate, l’économie est sur la voie lui permettant de fonctionner de manière indépendante et d’assigner les ressources de manière efficace, en termes statiques mais aussi dynamiques. Le postulat est que l’économie impulse d’elle-même la croissance économique et que ce processus se déclenche automatiquement quand il y a stabilité macroéconomique et que commencent à agir les variables économiques fondamentales.

Il est aujourd’hui prouvé que beaucoup des réformes des années 1990, principalement celles effectuées dans les domaines macroéconomique, budgétaire et monétaire, étaient absolument nécessaires; mais il se peut aussi que certaines des autres réformes n’aient pas cerné parfaitement les facteurs qui produisent effectivement la croissance économique. Dans ce sens, il est important de comprendre comment la structure productive contribue au processus de croissance, en quoi consiste cette structure et quelle est sa signification pour la formulation de politiques, tant macroéconomiques que microéconomiques.

II

La structure productive et la qualité
du panier des exportations

Dans les pages qui vont suivre, je tenterai de démontrer que la structure productive est importante en termes de croissance économique; que le type de biens produits est également important et que les variables économiques et les avantages comparatifs à eux seuls ne déterminent pas la structure productive. Il y a un certain élément d’arbitraire, une certaine idiosyncrasie

dans ce qu’un pays finit par produire, et la fonction des stratégies publiques est d’assurer, idéalement, que ne se prédétermine pas ce qu’un pays doit produire mais que finalement il termine par produire ce qui contribue le plus à sa croissance. De fait, quand on analyse minutieusement la manière dont naissent les entreprises à succès, comment elles “décollent”, nous arrivons à la conclusion que dans presque tous les cas l’intervention de l’État a été déterminante.

Dans le sens le plus large possible, l’argument principal qui était cette affirmation est que le besoin existe de stratégies de croissance qui soient complémentaires de

□ Cet article reproduit une conférence magistrale délivrée par l’auteur à la Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (Santiago du Chili, 31 août 2005), dans le cadre de la Cinquième chaire Raúl Prebisch.

la recherche de stabilité macroéconomique, moyennant une stratégie économique plus productive centrée sur les besoins du secteur réel et qui ne réponde pas à la simple supposition selon laquelle, une fois fixé le cadre macroéconomique, le secteur réel fonctionnera indépendamment et produira le dynamisme nécessaire à l'instauration d'une croissance durable. Ceci nous conduit à nous demander en quoi consiste ce cadre de politiques, question ardue s'il en est, en partie parce que les études sérieuses sur le sujet sont peu nombreuses, surtout celles menées par des économistes, sur ce qui, selon ces mêmes économistes, serait un cadre adéquat de politique industrielle applicable aux pays à revenus faibles et moyens; mais également, parce que, dès que l'on commence à réfléchir sur ce type de cadres normatifs, réapparaît parmi les évidences, l'importance du contexte spécifique pour le bon fonctionnement de ces cadres. Pour qu'il en soit ainsi, ils doivent obéir à certaines lignes directrices générales, être à la fois très spécifiques, prendre appui sur la base institutionnelle déjà existante dans le pays — et différente d'un pays à l'autre — et dépasser les obstacles concrets — également divers selon les pays. C'est la raison pour laquelle il est difficile d'émettre des affirmations très concrètes et pratiques sur la nature de ces politiques; ce qui peut être tenté est de décrire le plus en détail possible certains des principes généraux qui devraient sous-tendre leur formulation. Ces derniers devraient être pris en compte dans la structuration du cadre normatif de manière à ce que les autorités nationales aient une certaine orientation pour développer ce cadre.

Je me référerai à présent à deux de ces principes généraux: l'un est la nécessité d'arriver, dans la formulation des stratégies de promotion industrielle, à un équilibre entre incitation et pénalisation, entre discipline et récompense; l'autre est la nécessité pour les autorités, notamment les organismes publics chargés de la restructuration productive, de doser l'isolement et l'intégration. D'une part, ces organismes doivent être isolés des intérêts privés afin que ces derniers ne puissent pas en faire leur instrument, se les approprier; de l'autre, ils doivent être intégrés à ces intérêts afin d'obtenir l'information nécessaire sur les secteurs pour lesquels il serait indiqué de prendre des mesures et sur le contenu de ces mesures.

J'aimerais citer un exemple assez surprenant donné par Imbs et Wacziarg (2003)¹. Ces auteurs

ont observé ce qui se passe avec la concentration de la production dans le processus de développement économique (graphiques 1 et 2). Dans les deux graphiques l'axe vertical est un indice de Gini portant, respectivement, sur la concentration de l'emploi (graphique 1) et de la production (graphique 2) dans différents secteurs de l'économie. Dans une économie très concentrée dans un seul secteur, le coefficient de Gini est extrêmement élevé; en revanche, dans une économie très diversifiée, le coefficient de Gini relatif à la production ou à l'emploi sera très bas. L'axe horizontal des deux graphiques correspond aux différents niveaux de revenus, qui reflètent en termes généraux l'évolution de la concentration dans le processus de développement. Les deux économistes ont analysé la croissance de différents pays, et dans un même pays à des périodes différentes, de telle sorte que les commentaires ci-dessous sont valables non seulement pour la comparaison entre pays mais aussi comme description d'une dynamique.

Imbs et Wacziarg ont observé que, lorsqu'un pays passe d'un revenu très faible à des niveaux plus élevés, le patron de production se diversifie notablement et que, lorsque le revenu atteint des niveaux élevés, la courbe commence à s'inverser, la concentration s'intensifie. En observant le point d'inversion, le niveau de revenus auquel l'économie recommence à se concentrer, nous constatons qu'il s'agit d'un niveau de revenus très élevé jamais atteint par aucun des pays de la région. Seul nous intéresse donc ce qui se passe dans la partie descendante de la courbe, à savoir une indication de réduction de la pauvreté, de diversification croissante de la production ou au moins une transition d'une concentration extrême à une concentration moindre au fur et à mesure que le revenu augmente.

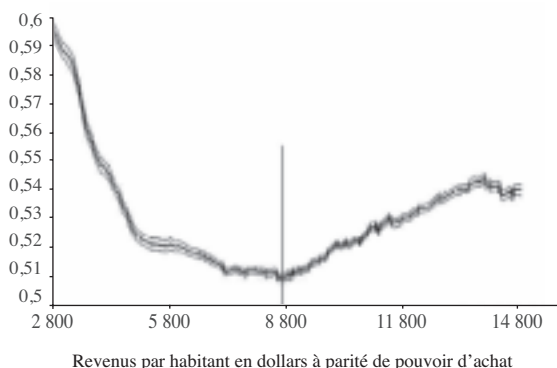
Dans un certain sens, ceci ne devrait étonner personne, mais on sait bien que l'enseignement reçu par ceux qui ont fait un doctorat en économie en Amérique du Nord dans les trente ou quarante dernières années et qui ont intériorisé la prémisse fondamentale et les corollaires relatifs aux politiques, consistait à inculquer l'idée — sans critiquer ce type de formation ni la limiter à ce sujet —, que pour qu'un pays s'enrichisse, pour qu'il se libère de la pauvreté, il devait se spécialiser.

Selon cette logique, la spécialisation doit se baser sur les avantages comparatifs du pays, et la différence entre pays prospères et pays pauvres est que les premiers ont pris l'option de tirer parti de leurs avantages comparatifs, c'est-à-dire de choisir d'assigner des ressources pour produire ce qui pouvait le plus

¹ Voir J. Imbs et R. Wacziarg (2003), *Stages of diversification* [Les étapes de la diversification], *American Economic Review*, Vol. 93, N° 1, Nashville, Tennessee.

GRAPHIQUE 1

Coefficient de Gini pour l'emploi selon le niveau de revenus
(Estimation non paramétrique)^a

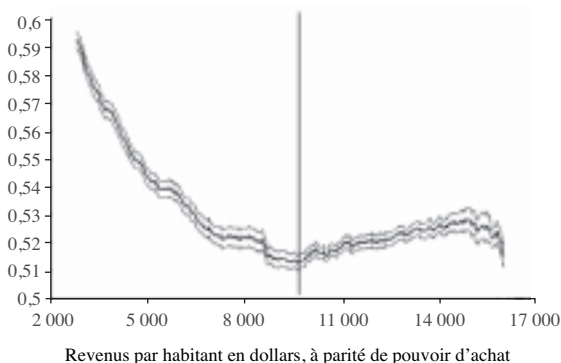


Source: J. Imbs et R. Wacziarg (2003), Stages of diversification [Les étapes de la diversification], *American Economic Review*, Nashville, Tennessee, American Economic Association, mars.

^a Données sur l'emploi de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), à trois chiffres.

GRAPHIQUE 2

Coefficient de Gini pour la valeur ajoutée selon le niveau de revenus
(Estimation non paramétrique)^a



Source: J. Imbs et R. Wacziarg (2003), Stages of diversification [Les étapes de la diversification], *American Economic Review*, Nashville, Tennessee, American Economic Association, mars.

^a Données sur la valeur ajoutée de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), à trois chiffres.

contribuer à ce que ce principe se manifeste dans la pratique, tandis que les seconds firent le contraire, ils firent la sourde oreille aux diktats des avantages comparatifs. Les graphiques 1 et 2 apportent la preuve

que, au premier et au deuxième niveau d'approche, cette description générale de ce qui conduit à la croissance ne peut être correcte; si elle l'était, les pays qui réussissent à sortir de la pauvreté seraient, contrairement à ce qu'indiquent les graphiques, ceux qui affichent une concentration croissante de la structure productive, les pays qui se spécialisent au lieu de ceux qui se diversifient peu à peu.

Le plus important dans ce contexte est qu'indépendamment de l'influence que peuvent avoir exercée le commerce et les avantages comparatifs dans le développement de ces pays, la dynamique qui impulse la croissance n'est directement connectée avec aucun type d'avantage comparatif statique. Au contraire, c'est une dynamique qui, d'une manière ou d'une autre, conduit certains pays à diversifier progressivement leurs investissements dans une gamme de plus en plus large de nouvelles activités. Les pays prospères sont ceux où se réalisent des investissements dans de nouveaux domaines; ceux qui stagnent sont les pays où cela ne se fait pas.

Dans les recherches que j'ai menées ces dernières années, beaucoup d'entre elles avec Ricardo Hausmann de la *Kennedy School of Government* de l'Université de Harvard, le thème a été abordé d'une autre manière. Pour quantifier certaines de ces relations et déterminer leurs effets, nous avons créé un indicateur qui permet de mesurer la qualité du panier des exportations des pays. Pour commencer, nous avons calculé à un niveau assez poussé de désagrégation, de six chiffres—ce qui signifie que le calcul inclut des milliers de produits de base—, le niveau moyen de revenus $PRODY(j)^2$ des produits commercialisés par un pays dans lequel ce produit a affiché un avantage comparatif relatif. On pourrait également dire que nous avons établi une relation entre un produit de base et un niveau déterminé de revenus que nous considérons représentatif du niveau correspondant à un pays avec de notables avantages comparatifs en ce qui concerne ce produit. Par exemple, le jute est un produit de base associé à de très faibles revenus, tandis que les aéronefs sont associés à des revenus très élevés, parce que les pays qui ont des avantages comparatifs dans la production du jute sont des pays à bas revenus et parce que les pays qui produisent des avions sont des pays aux revenus élevés.

² $PRODY(j)$ = niveau moyen de revenus des pays qui affichent un avantage comparatif en relation au bien j (Système harmonisé à 6 chiffres).

Après avoir calculé cet indicateur des produits de base, nous avons fait le calcul pour plusieurs pays en nous appuyant sur la moyenne pondérée du PRODY(j) de chaque pays, en prenant comme facteur de pondération le pourcentage de chacun des produits qui entrent dans le panier des exportations. Cette moyenne pondérée est un indicateur quantitatif que nous avons appelé EXPY, il mesure le niveau de revenus associés au panier respectif et, partant, la qualité du panier des exportations d'un pays. Cette méthode permet de quantifier ce que le pays produit et la combinaison de produits dans l'élaboration desquels il a acquis une grande compétence, moyennant une agrégation des produits basée sur les niveaux de revenus associés aux facteurs qui donnent origine aux avantages comparatifs afférents.

Il n'est donc pas surprenant que, comme on peut l'observer dans le graphique 3, lorsqu'on compare la dispersion de l'indicateur EXPY avec le niveau de revenu des différents pays, une grande corrélation se fait jour. Presque par définition, cette corrélation est très élevée, ce qui confirme que les pays riches sont ceux qui exportent des produits caractéristiques des pays riches. Mais ce qui est le plus intéressant n'est pas la corrélation générale mais les déviations de la

ligne de régression: découvrir pourquoi certains pays se situent très en-dessus de la ligne de régression et d'autres bien en-dessous, et déterminer si ceci a des retombées concrètes sur les résultats économiques.

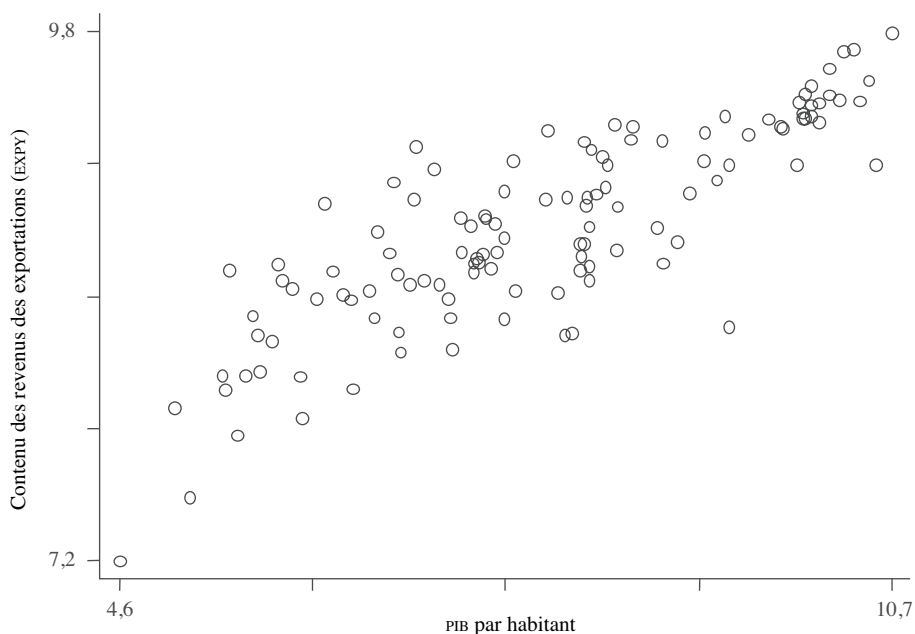
Dans ce diagramme de dispersion il y a près de cent pays, mais regardons ce qui se passe dans le cas de l'Inde et de la Chine qui dévient de la norme. Il est très intéressant de constater que deux pays ayant connu une réussite extraordinaire au cours des dernières décennies sont les pays qui affichent des niveaux d'EXPY beaucoup plus élevés que ne laisserait prévoir leur niveau de revenu, et qu'ils se trouvent beaucoup plus au-dessus de la ligne de régression que d'autres pays.

La Chine, largement au-dessus de cette ligne, exporte actuellement une série de produits de base dont une majorité d'articles électroniques et électrodomestiques, caractéristiques de pays dont le niveau de revenus est très supérieur au sien; de fait, le niveau de revenus correspondant au panier des exportations de la Chine est six fois plus élevé que le niveau de revenus agrégés du pays.

Analysons la situation du point de vue de son évolution dans le temps. Le graphique 4 illustre la progression de cet indice qui mesure la qualité du

GRAPHIQUE 3

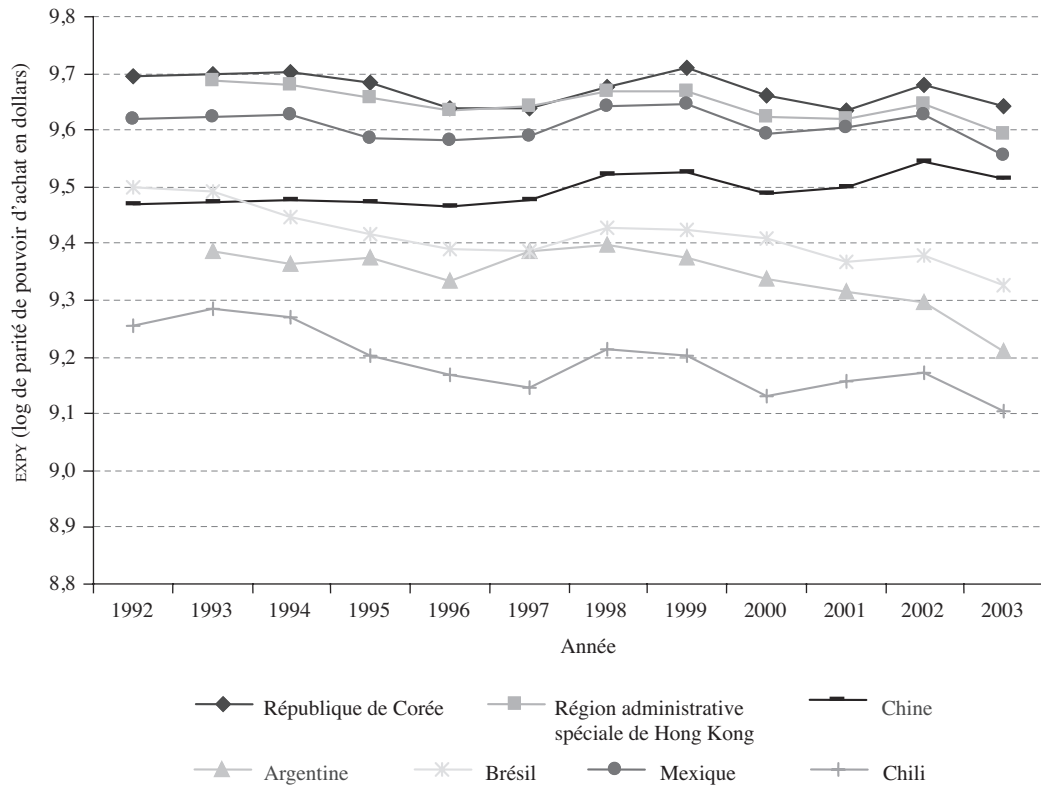
Divers pays: Dispersion du contenu des revenus des exportations (EXPY) en regard du PIB par habitant, 2003
(Estimation non paramétrique)



Source: Élaboration de l'auteur.

GRAPHIQUE 4

Amérique latine et Asie de l'Est: Contenu des revenus des exportations (EXPY)



Source: Élaboration de l'auteur.

panier des exportations de plusieurs pays d'Asie et d'Amérique latine, et permet de comparer leur situation. Le graphique inclut quatre pays latino-américains: l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Mexique. Il est intéressant d'observer que dans cette comparaison, les trois premiers ont les niveaux d'EXPY les plus bas (moindre contenu des revenus des exportations), tandis que la Chine est plus proche des pays asiatiques et du Mexique, et que son écart avec ce dernier pays s'est réduit considérablement au fil du temps. Il peut paraître paradoxal que la Chine demeure beaucoup plus pauvre que ces pays d'Amérique latine et, qu'en même temps, elle exporte des articles beaucoup plus sophistiqués qu'eux. Ceci est dû en partie au fait que la Chine est mieux dotée en ressources naturelles que les pays d'Amérique latine, mais il me semble que cela ne peut être la seule raison.

Si l'on montrait ce graphique à un économiste néoclassique bon teint, fidèle défenseur de la tradition des avantages comparatifs, à n'en pas douter son

opinion serait que la Chine, la République de Corée, la province chinoise de Taiwan, Singapour et autres ayant constitué un panier d'exportations très sophistiqué, n'ont rien fait d'autre que de dilapider leurs ressources, en les investissant dans des domaines dépourvus de l'un des véritables avantages comparatifs, à savoir une concurrence développée, en conclusion, que le coût de leur panier d'exportations a été très élevé. Il est donc important de nous interroger sur la portée du phénomène; de savoir si cette figure de la structure des exportations et de la structure productive se reflète dans les chiffres comme un facteur prédictif intéressant pour notre thèse. La réponse est catégoriquement affirmative.

S'arrêter sur cette mesure du panier des exportations en particulier se justifie par le fait qu'il s'agit d'une véritable variable prédictive robuste et significative du point de vue quantitatif de la croissance économique ultérieure, vu que les pays qui maintiennent un panier d'exportations de haute qualité affichent une croissance

ultérieure plus élevée que les pays qui n'ont pas fait ce choix. Le diagramme partiel de dispersion présent dans le graphique 5 illustre le taux de croissance du PIB par habitant sur une période de dix ans à partir de la valeur initiale de l'indicateur EXPY de plusieurs pays en 1992, une fois considérés les autres facteurs qui s'incluent généralement dans une régression de croissance. Ce qu'indique en essence ce graphique est que si l'on considère les niveaux originels de revenus et de capital humain de différents pays, on observe que les pays qui ont mis en place des paniers d'exportations liés à des niveaux plus élevés de revenus, affichent une convergence beaucoup plus rapide. Ce qui précède signifie que lorsqu'un pays se positionne en faveur des biens de plus haute productivité, celle-ci rejaille sur le reste de l'économie. Telle est la dynamique de propulsion de la croissance économique; ce qui explique pourquoi un pays comme la Chine produit des téléphones portables, des réfrigérateurs et des téléviseurs; c'est cela qui se traduit en augmentations plus importantes de la productivité et de la diffusion

au reste de l'économie que ne le ferait la simple production de vêtements, de chaussures et de jouets. D'où l'importance pour les politiques de cette mesure de la production et des exportations d'un pays.

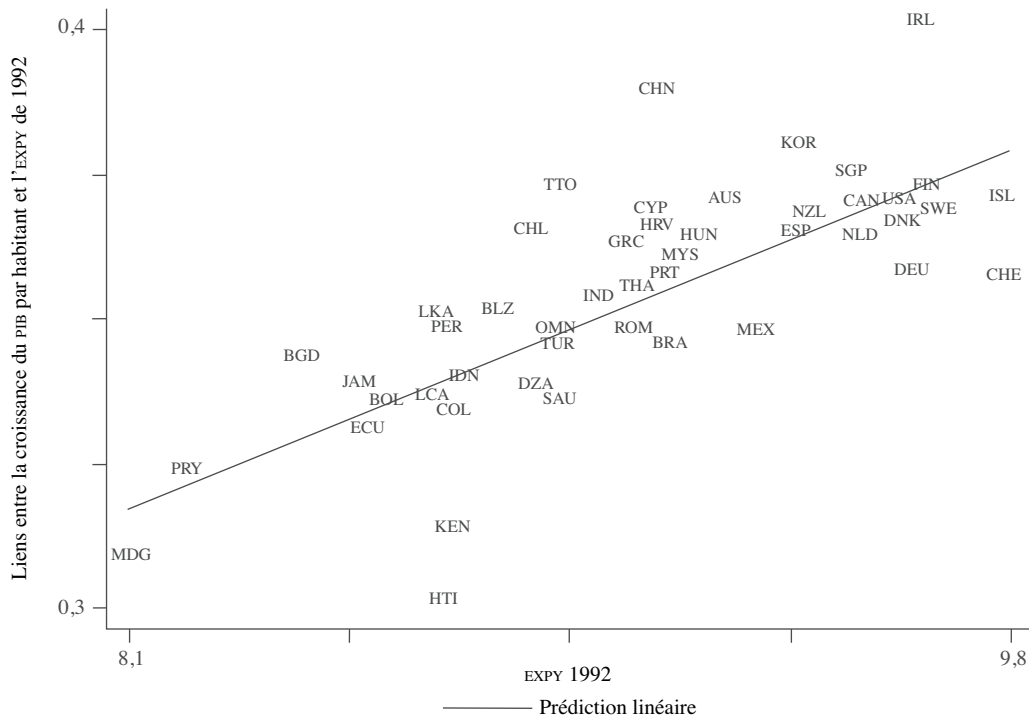
En outre, au moment de tenter d'expliquer pourquoi la qualité du panier des exportations de certains pays est bien supérieure à d'autres, la plupart des facteurs habituellement pris en compte ne sont pas d'une grande aide. Comme le montrent les graphiques 6 et 7, ni la dotation en capital humain, ni un développement institutionnel satisfaisant, n'explique vraiment pourquoi l'EXPY varie d'un pays à l'autre après avoir considéré le PIB par habitant. Comme nous l'avons déjà vu, il existe une relation entre l'EXPY et le PIB par habitant, et ceci résume pratiquement tout ce que nous savons, parce que l'inclusion des autres facteurs ou mesures de développement institutionnel n'éclaire pas davantage la situation.

On ne peut expliquer pourquoi la Chine et l'Inde présentent un panier d'exportations si sophistiqué, ni en invoquant la dotation relativement élevée de capital

GRAPHIQUE 5

Divers pays:^a Croissance du PIB par habitant, 1992-2003

(Comme fonction du niveau d'EXPY^b de 1992)

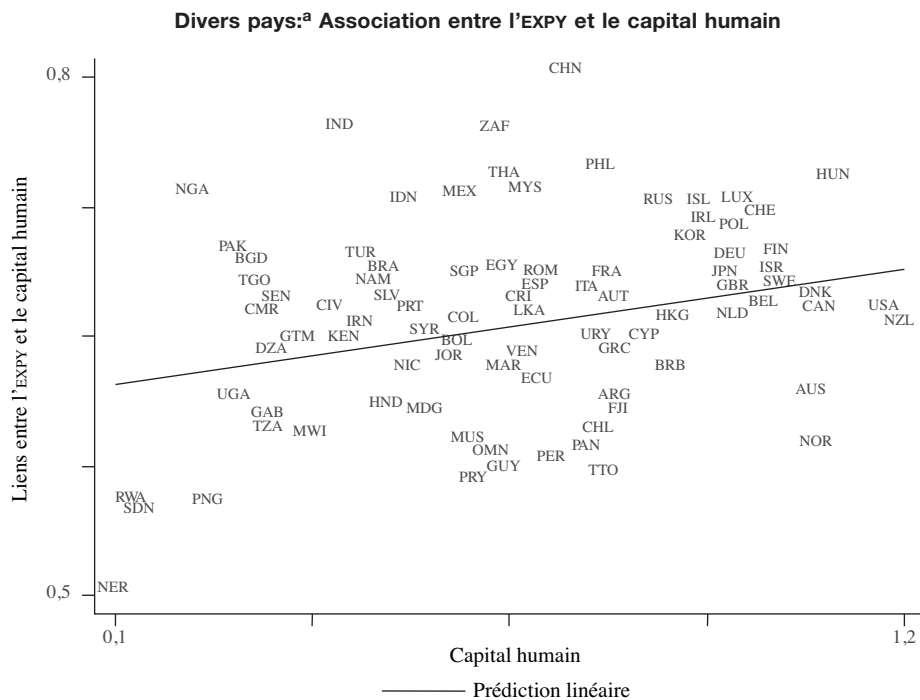


Source: Élaboration de l'auteur

^a Les codes des pays correspondent à leur dénomination en anglais

^b Considérant le revenu initial et le capital humain

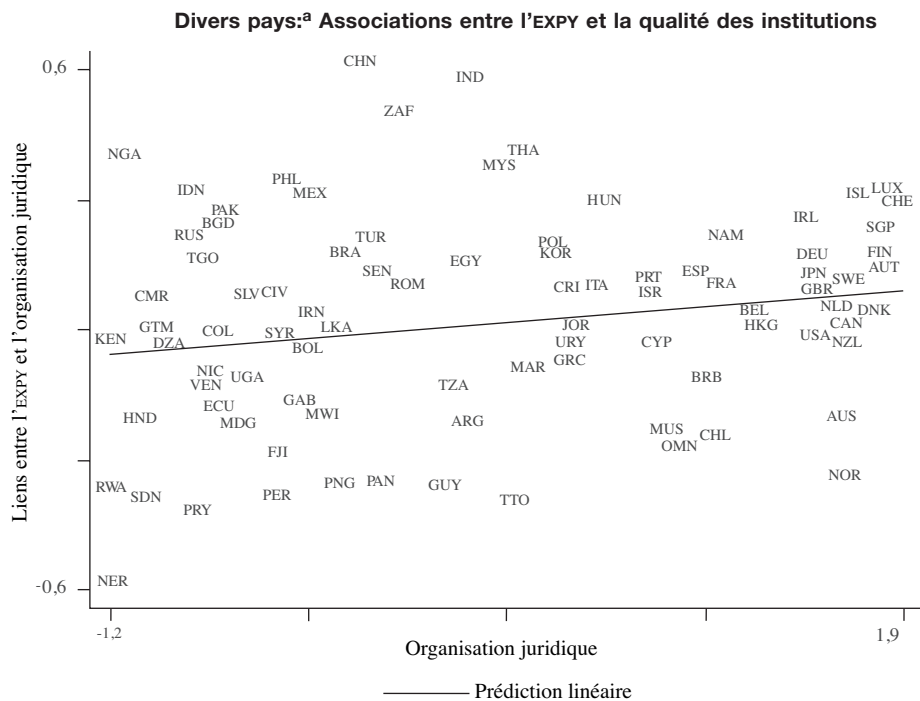
GRAPHIQUE 6



Source: Élaboration de l'auteur.

^a Les codes des pays correspondent à leur dénomination en anglais

GRAPHIQUE 7



Source: Élaboration de l'auteur.

^a Les codes des pays correspondent à leur dénomination en anglais

humain, ni l'existence d'un meilleur cadre institutionnel, facteurs qui auraient pu faciliter leur spécialisation dans la production de biens plus sophistiqués par le biais d'avantages comparatifs indirects. Il y a de nombreux facteurs idiosyncratiques et de ce fait, selon moi, les politiques bénéficient d'une grande

marge pour exercer une influence déterminante sur la création du panier de biens qu'un pays produit et en faciliter la croissance. Ce qu'un pays produit et exporte, les exportations où il est compétitif, répondent à de nombreux facteurs qui se situent hors des variables fondamentales de l'économie.

III

Patrons de spécialisation et processus de découverte des coûts

Le caractère idiosyncratique, voire arbitraire dans certaines limites, du patron de spécialisation peut être analysé de divers points de vue. Si l'on observe en détail en quoi se spécialisent les différents pays, l'arbitraire saute aux yeux. Le Bangladesh et le Pakistan, par exemple, sont des pays très proches en termes de dotation générale des facteurs sur lesquels reposent leurs avantages comparatifs. Personne ne s'attendrait à ce que ces deux pays suivent des patrons de spécialisation différents, et c'est pourtant le cas. Certes, aucun des deux n'exporte des avions ni des composants semi-conducteurs, mais si l'on se penche sur leur champs de spécialisation, des différences marquées se font jour: le Pakistan se spécialise en ballons de football qu'il produit en quantités industrielles, ce que ne fait pas le Bangladesh, et certains des produits d'exportation du Bangladesh n'existent même pas au Pakistan. En faisant des comparaisons de ce type entre pays de plus forts et plus faibles revenus, en observant quels sont les produits qu'ils exportent, nous nous trouvons confrontés à de nombreuses énigmes. Pourquoi, en comparant la situation de la République de Corée et celle de la province chinoise de Taiwan découvre-t-on que la première est l'un des plus grands producteurs —peut-être le premier producteur— de fours à micro-ondes, un produit que Taiwan n'exporte pratiquement pas? Et que Taiwan domine le marché mondial des bicyclettes, à quelques modèles hypersophistiqués près, tandis que la République de Corée n'en exporte quasi pas?

Tel est le type d'éléments idiosyncratiques qui se reflète dans la place prédominante qu'occupe un pays et qui ne peut être expliqué par les seuls avantages comparatifs ou les variables économiques fondamentales. Dans ces cas, il faut comprendre pourquoi ce type de situations se produit, surtout quand, comme nous

l'avons vu plus haut, cela a des répercussions sur le développement ultérieur. L'explication théorique de ce manque de lien, de ce manque apparent de cohérence, qui donne lieu aux patrons idiosyncratiques de spécialisation ou à l'arbitraire de la spécialisation, est que, pour des motifs économiques très profondément ancrés, les marchés qui fonctionnent librement tendent à investir moins qu'ils ne le devraient dans les activités nouvelles et non traditionnelles. Ceci est dû à des causes multiples parmi lesquelles je soulignerai: les externalités en matière de coordination et les externalités en matière d'information.

Les premières répondent au fait que, pour qu'une nouvelle activité soit rentable, il est indispensable de faire simultanément d'autres grands investissements dans la chaîne de production verticale ou horizontale. C'est ainsi que, si quelqu'un nourrit le projet d'investir dans la production d'ananas dans un pays qui n'a pas une énorme capacité de production et d'exportation d'ananas, il est probable qu'il lui faille aussi se préoccuper de la construction d'une usine de conditionnement des ananas. Par ailleurs, si quelqu'un pense investir dans une usine de conditionnement des ananas, il doit songer à la manière dont s'assurer d'un approvisionnement régulier en ananas cultivés dans le pays; et si ces deux investissements ne se font pas simultanément, aucun des deux ne va être rentable; sans un certain degré de coordination des investissements de différents domaines, il est probable que l'industrie de production d'ananas périclite, alors qu'elle aurait pu prospérer s'il y avait eu la coordination nécessaire.

Les externalités en matière d'information sont très diverses, mais celle qui m'intéresse est celle liée à ce que j'appellerai "le processus de découverte des coûts". L'une des choses importantes que font les entrepreneurs dans les pays en développement, c'est de découvrir

la structure sous-jacente des coûts de l'économie, en d'autres termes combien coûte réellement produire des ananas dans une économie donnée, après avoir fait les modifications nécessaires dans la technologie disponible, et si sa production est ou non rentable. Évidemment, l'activité entrepreneuriale est toujours pleine d'incertitudes comme celle-là, mais dans les pays de revenus faibles et moyens, il y a une externalité liée au processus comme suit: pour le premier à avoir investi dans l'ananas et qui a découvert quel en était le coût de production pour finalement se rendre compte qu'il s'est trompé, que l'économie ne lui permet pas de produire des ananas de manière rentable, la perte est absolument personnelle, l'investisseur souffrira toutes les pertes que cela suppose. Mais s'il s'agit d'un investisseur qui est arrivé à la conclusion que l'on peut produire des ananas dans cette économie à un coût très bas et avec de forts bénéfices, ce qui se passe dans ce cas est un phénomène d'incorporation et de diffusion, ainsi que d'imitation des autres entrepreneurs, ce qui signifie que l'investisseur ne peut pas s'approprier tous les bénéfices de ce qu'il a découvert. Les bénéfices se socialisent mais les pertes sont individuelles, et ceci est

l'asymétrie élémentaire de tout processus de découverte des coûts, ce qui signifie que cette découverte des coûts est généralement insuffisante dans les économies peu diversifiées, et partant, que les investissements dans de nouvelles activités et dans des activités non traditionnelles sont également insuffisants.

Ce qui précède signifie que dans les conditions décrites réside une grande incertitude, et qu'il existe de nombreux éléments dépendant de facteurs idiosyncratiques tels que la chance, l'esprit d'entreprise, les mesures prises ou non par le gouvernement, qui sont les voisins et qui ne le sont pas, et quels sont les investissements étrangers qui entrent ou qui n'entrent pas dans le pays. Dans certains cas on essaie éventuellement de produire toute la gamme des produits qui pourraient être produits mais qui apparemment ne le sont pas, tandis que dans d'autres, peut-être, de grands vides demeurent. L'important est de déterminer ce que peuvent apporter les politiques dans des situations comme celles-là, si elles peuvent contribuer à élever systématiquement le niveau des investissements dans les nouvelles activités quand elles sont sous-représentées.

IV

Les contributions des politiques industrielles

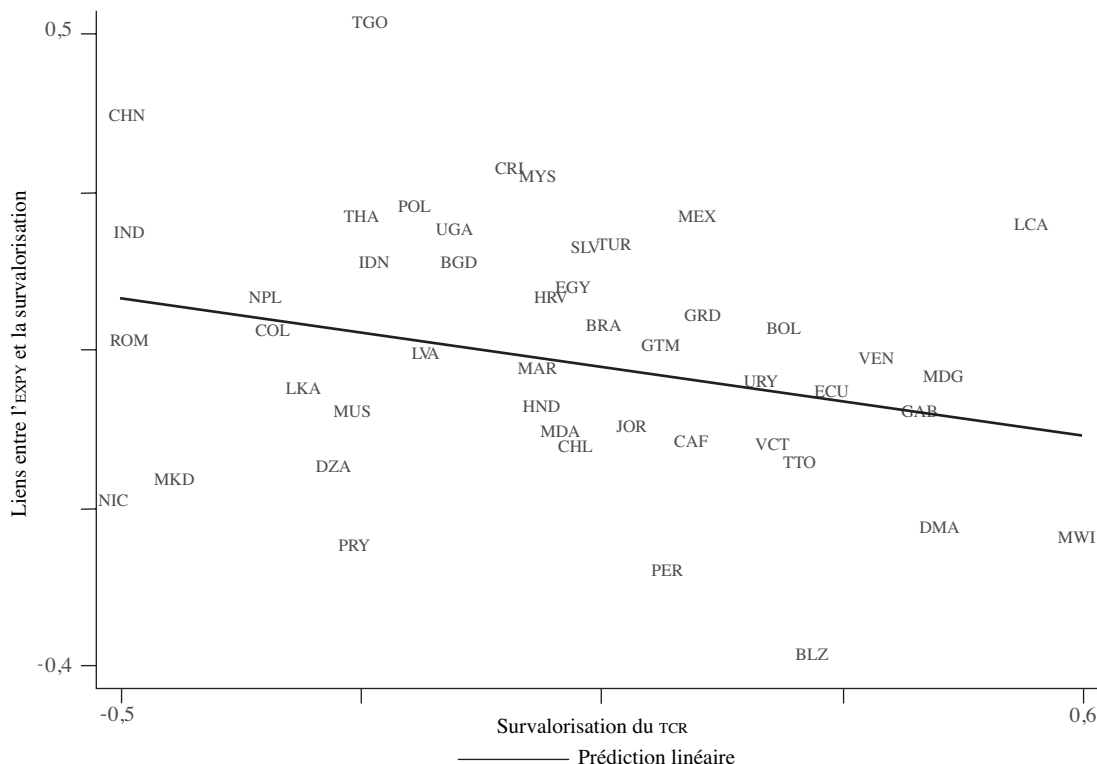
Les politiques peuvent apporter leur contribution et de fait, elles le font. Voyons quelques exemples de cet apport dans la pratique. La politique sur le taux de change réel joue un rôle très important. C'est de fait la politique industrielle la plus efficace que l'on puisse concevoir puisque le taux de change réel sous-évalué est une subvention générale aux industries productrices de biens échangeables sur le marché international, qui connaissent des difficultés; par ailleurs, les avantages provenant de la découverte de nouvelles activités de production de biens échangeables sont plus grands parce que ces biens peuvent se vendre dans le monde entier avant que les bénéfices commencent à diminuer. Dans le diagramme de dispersion reproduit dans le graphique 8, est mise en évidence la relation entre une mesure de surévaluation du taux de change réel dans la période 1994-2003 et la qualité du panier des exportations reflété par l'EXPY correspondant à la fin de cette période, après avoir considéré le niveau initial de cet indicateur. La question qui se pose ici est de savoir si les taux de change enregistrés à partir de

1994 ont eu une influence sur la qualité du panier des exportations dans les dix ou douze années suivantes, indépendamment de la composition du panier de départ, et la réponse est affirmative. Dans le même graphique nous voyons à nouveau se détacher la Chine et l'Inde. En général, les pays qui apparaissent près de l'origine dans le graphique 7 pratiquaient un taux de change relativement sous valorisé, tandis que ceux qui se situent le plus loin de l'origine avaient, dans la même période, un taux de change relativement survalorisé. D'ailleurs, l'une des caractéristiques marquantes de l'évolution de la Chine est qu'elle repose sur un taux de change réel très compétitif.

Dans le contexte de la théorie que je viens de décrire de manière très résumée, un taux de change réel compétitif améliore la rentabilité réelle des biens échangeables, provoque l'augmentation de la quantité des investissements dans les secteurs de ces biens devenus rentables, et, en supposant que tous les autres facteurs demeurent invariables, augmente la probabilité de voir grandir le nombre des industries

GRAPHIQUE 8

Divers pays:^a Relation entre la survalorisation du taux de change réel (TCR) en 1994-2003 et l'EXPY en 2003^b



Fuente: Elaboración propia.

^a Les codes des pays correspondent à leur dénomination en anglais.

^b Considérant le revenu initial et le capital humain.

réellement rentables qui “décollent” et qui, avec le temps, confirment leur réussite. En vertu de quoi, on peut affirmer catégoriquement qu’il existe une relation entre le taux de change réel et la qualité des exportations, alors que l’on pourrait penser l’inverse: qu’un taux de change réel très déprécié permet de maintenir des salaires bas, ce qui se traduit par une compétitivité accrue dans l’extrême inférieur du spectre productif et conduirait un pays avec un taux de change réel déprécié à se spécialiser davantage dans des produits basés sur l’usage intensif de main-d’œuvre.

Or, ce qui se passe dans la pratique est qu’un taux de change réel déprécié fait, qu’à la longue, le pays avance dans le spectre productif au lieu du contraire. On n’insistera jamais assez sur cet effet du taux de change, s’agissant d’un domaine dans lequel nous sommes confrontés à une alternative très valable à la notion qui prédominait récemment encore en Amérique latine sur la fonction du taux de change (à

quelques rares exceptions près dont la plus notable est l’Argentine, évidemment)

L’argument sur lequel repose ce consensus est que, fondamentalement, le taux de change ne devrait pas être une variable de politique et que les banques centrales et les gouvernements ne devraient pas se fixer d’objectif en termes de taux de change réel ou nominal mais se proposer une variable d’équilibre à laquelle il devrait être laissé entière liberté, sauf probablement en cas de nécessité de réduire les fluctuations houleuses de court terme.

Du point de vue de la diversification de la production, cette position me paraît inadéquate en ce qu’elle contredit ouvertement l’évidence que nous possédons, selon laquelle l’existence d’un taux de change réel compétitif a été une condition nécessaire, et y compris suffisante, de la croissance économique durable des pays en développement; de même rejeter la possibilité que le taux de change soit une variable

de politique, l'excluant de la gamme des politiques dont disposent les gouvernements, oblige les pays qui optent pour cette solution à adopter une politique industrielle en rien systématique, attendu que le taux de change réel ne sert pas d'appui aux secteurs des biens échangeables. Ceci à son tour oblige de manière encore plus contraignante à adopter le type de politiques non systématiques auxquelles je me référerai plus avant.

La politique a des effets déterminants car lorsque nous observons les industries exportatrices de biens non traditionnels qui réussissent en Amérique latine, en excluant les ressources naturelles et les exportations traditionnelles comme les vêtements, nous voyons toujours et encore que parmi les mesures qui ont donné les meilleurs résultats se trouvent l'adoption de politiques industrielles, les interventions de l'État, la coopération entre secteurs public et privé, et les politiques préférentielles.

Au Chili —pays que ceux qui ne le connaissent pas bien ont tendance à considérer comme une

espèce de miracle du libre-échange—, certaines des exportations non-traditionnelles les plus importantes en dehors du cuivre ont acquis ce statut grâce à des stratégies intelligentes et très diverses du secteur public. Citons, entre autres, le cas du secteur du saumon qui a bénéficié des activités de recherche et de développement en matière de technologie de la *Fundación Chile*, et l'industrie du bois, favorisée par quelques subventions à l'époque de Pinochet. En dépit du fondamentalisme sur le fonctionnement du marché qui prévalait alors, il y eut un secteur pour lequel des mesures de politique industrielle ont été adoptées: le secteur forestier.

Dans le cas du Mexique, on ne doit pas oublier le rôle joué par les politiques sur les tarifs douaniers préférentiels dérivés du Traité de libre-échange d'Amérique du Nord. Ce sont tout simplement des politiques industrielles même si elles sont présentées autrement, parce qu'en réalité elles ne sont qu'un autre moyen de "déniveler le terrain", mais quand on les compare aux subventions aux exportations,

Encadré 1

EXEMPLES D'EXPORTATIONS NON TRADITIONNELLES "À SUCCÈS", EN AMÉRIQUE LATINE

Au Brésil, la production d'acier, d'avions et, en grande mesure, de chaussures, est le fait de l'industrialisation visant à la substitution des importations; ces secteurs reçoivent des subventions et dans le cas du secteur aéronautique, il est propriété de l'État.

Au Chili, l'élevage des saumons a été encouragé par la *Fundación Chile*; l'extension de la viticulture est due à des activités publiques de recherche et de développement dans les années 1960, et la sylviculture a reçu des subventions dans le passé.

Au Mexique, la fabrication de véhicules motorisés a été le produit des politiques de substitution des importations, et a été ensuite favorisée par les politiques tarifaires préférentielles mises en vigueur dans le cadre du Traité de libre-échange de l'Amérique du Nord.

Cinq premiers produits exportés vers les États-Unis en 2000^a

Pays	Catégorie	Valeur (en millions de dollars)
Brésil	Aéronefs	1 435
	Chaussures	1 069
	Pétrole non brut	689
	Acier	485
	Pulpe de bois chimique	465
Chili	Cuivre	457
	Raisins	396
	Poissons	377
	Bois de construction	144
	Bois	142
Mexique	Véhicules motorisés	15 771
	Pétrole brut	11 977
	Ordinateurs et périphériques	6 411
	Jeux de câbles pour bougies d'allumage	5 576
	Camions	4 853

^a Système harmonisé à 4 chiffres.

Source: Élaboration de l'auteur.

par exemple, elles ont l'avantage de ne pas en faire supporter le prix au pays exportateur, mais à un autre, même si souvent elles opèrent de la même manière. Par conséquent, aucun des cas considérés dans l'encadré 1 n'obéit au simple fonctionnement du marché, à la règle de l'égalité des conditions ou à des facteurs similaires.

La Chine fournira le dernier exemple pour appuyer le fait que les politiques jouent un rôle déterminant. Ce pays a largement recouru aux investissements directs, mais de manière stratégique: les entreprises transnationales qui veulent s'installer en Chine doivent s'associer obligatoirement avec des entreprises nationales (voir tableau 1). Actuellement, on reconnaît que la réussite des investissements étrangers directs en Chine est due en grande part à ce partenariat entre entreprises étrangères et entreprises nationales, propriété de l'État la plupart. Cette structure de la propriété où les industries ne sont pas aux mains des entreprises étrangères mais d'entreprises mixtes est intéressante et importante.

Parce qu'elles bénéficient des transferts de technologie et de la protection de l'État, ces entreprises ont permis aux investisseurs chinois de développer certaines compétences, ce qu'ils n'auraient pas pu faire dans d'autres circonstances. En cela, le modèle chinois illustré par le tableau 1 diffère beaucoup de ce que pourrait être l'équivalent latino-américain où figureraient surtout des entreprises mixtes sans apports étrangers directs et un beaucoup plus grand nombre d'entreprises de propriété étrangère.

On peut en conclure que les préférences, les stratégies et les politiques chinoises ont exercé une influence indiscutable sur le type d'industries dans lequel les entreprises se sont spécialisées – certaines avec grand succès. L'entreprise mixte créée conjointement par IBM et Great Wall (tableau 1), a acquis récemment la ligne d'ordinateurs personnels d'IBM et est actuellement l'un des premiers fabricants de ce type de matériel. J'espère avec ces exemples soulever un certain intérêt —à défaut de convaincre complètement— sur les deux idées suivantes: i) ce qu'un pays produit est

TABLEAU 1

Chine: Principales entreprises d'articles électronique de consommation, par type de propriété

Segment du marché	Étrangères	Partenariat	Sans IED ^a
Téléphones portables	– Motorola	– Motorola/Eastcom – Nokia/Capitel, Southern – Siemens/MII filiales – Samsung/Kejian – SAGEM/Bird	– TLC
Ordinateurs personnels	– HP – Dell	– IBM/Great Wall – Toshiba/Toshiba Computer (Shanghai) – Epson/Start – Taiwán GVC/TCL	– Lenovo (anciennement Legend) – Founder – Tongfang
Audio et télévision		– Sony/SVA – Philips/Suzhou CTV – Toshiba/Dalian Daxian – Great Wall Electronics/TCL	– Changhong – Konka – Hisense – Skyworth – Haier – Panda – Xococo
Gros Électroménager	– Siemens	– Samsung/Suzhou Xiangxuehai – Electrolux/Changsha Zhongyi – LG/Chunlan – Mitsubishi/Haier – Sanyo/Kelon, Rongshida – Sigma/Meiling – Hong Leong (SG)/Xinfei – Toshiba Carrier/Mide	– Changling – Gree

Source: Élaboration de l'auteur.

^a IED = Investissements étrangers directs.

déterminant et partant, la structure de production doit être l'un des objectifs des politiques mises en œuvre, et ii) les politiques peuvent avoir une influence

sur la structure productive de diverses manières, ce qui signifie qu'elles peuvent contribuer à modeler un patron de spécialisation.

V

La formulation des politiques

Ce qui précède conduit naturellement à aborder le thème de la formulation des politiques, thème sur lequel l'information disponible est rare. Pour être adéquate, une politique applicable doit être conçue dans chaque pays par des personnes familiarisées avec sa structure institutionnelle. Il n'existe pas de manuel de politiques industrielles ni un précis de normes indiquant ce qu'il convient ou ne convient pas de faire de manière imparable pour tous les cas. En revanche, je pense que des principes généraux peuvent être établis, qui devraient se voir reflétés dans toutes les orientations normatives, en laissant à chaque pays et à chaque instance chargée de formuler les politiques le soin de peaufiner les détails. Ce domaine n'est pas différent d'autres que nous connaissons mieux; par exemple, si les objectifs poursuivis sont la durabilité budgétaire et le contrôle de l'inflation, de par son importance nous pouvons les ériger en principes généraux d'une bonne politique. Mais, indubitablement, la méthode employée pour atteindre ces objectifs dépendra en grande mesure de leur faisabilité dans chaque cas précis; les instruments concrets et le plan d'exécution que ces objectifs requièrent, devront être conçus par le menu dans chaque pays.

Il en sera de même pour la création d'un environnement institutionnel qui protège les droits de propriété. La reconnaissance de l'importance des droits de propriété peut être un *desideratum* de la politique économique; mais lorsqu'il s'agit de déterminer dans la pratique comment consacrer ces droits, nous ne pouvons pas le faire en termes généraux. Dans certains pays comme la Chine et le Vietnam, il est plus facile et efficace de recourir à des mécanismes très hétérodoxes pour reconnaître ces droits aux investisseurs, tandis que dans d'autres, il est plus facile "d'importer" les codes, lois et modèles occidentaux déjà existants. En réalité, c'est un problème général; la politique industrielle et les politiques productives en général ne sont pas une exception à la règle d'impossibilité d'établir un programme concret et très spécifique. Quelles orientations générales pouvons-nous donc

proposer? En conservant la prudence qui s'impose, j'avancerai quelques pistes.

La première est la nécessité d'introduire dans ces mécanismes des mesures disciplinaires et de récompense, des incitations et des pénalisations. Les incitations sont nécessaires, puisque, comme nous l'avons vu plus haut, si dans le processus de découverte des coûts les chefs d'entreprises arrivent à la conclusion qu'une nouvelle activité ne sera pas rentable, ils n'investiront pas. Comme là n'est pas l'idée, il doit y avoir des incitations pour que les entrepreneurs fassent ce type d'investissements, même si nous savons qu'il y a un risque d'immobilisation de ressources dans des activités qui finalement pourraient s'avérer improductives, ainsi que de création des conditions pour un système de détournement de revenus. Il doit y avoir une combinaison d'incitations et de pénalisations qui encourage les investissements dans des domaines non traditionnels et élimine les investissements qui ne prospèrent pas. De ce point de vue, on peut évaluer le cadre de la politique industrielle de pays présentant des caractéristiques différentes. Les pays de l'Asie de l'Est sont fameux pour avoir manié avec dextérité la carotte et le bâton: la République de Corée, la province chinoise de Taiwan et Singapour ont offert de grandes incitations aux investisseurs sous forme d'aide aux exportations, d'avantages fiscaux et de subventions, entre autres mécanismes. Mais en contrepartie, des objectifs de résultats très stricts leur ont été imposés, portant en général, mais pas toujours, sur les exportations. En cas de défaillance, les gouvernements prennent rapidement des mesures de rétorsion contre ces entreprises ou leur coupent les subventions. C'est ainsi qu'une grande part du succès des politiques industrielles en Asie de l'Est est due au fait que ces politiques ne se sont pas limitées à mettre en place des incitations mais qu'elles les ont assorties de pénalisations, mesures dont le bien fondé est aujourd'hui largement reconnu, me semble-t-il.

En Amérique latine, l'étape d'industrialisation par le biais de la substitution des importations s'est

caractérisée par la mise en place de nombreuses mesures d'encouragement et l'absence quasi totale de pénalisation. Les entreprises jouissaient, entre autres mannes, de la protection découlant des barrières érigées contre les importations et des subventions que pouvaient représenter les taux d'intérêts négatifs, mais pratiquement aucun mécanisme n'avait été prévu pour supprimer les aides aux entreprises peu performantes ou dont la nouvelle activité ne portait pas de fruits. La suppression des subventions à ces entreprises aurait libéré des ressources qui auraient pu être employées pour soutenir d'autres activités productives. Mon analyse de ce qui s'est passé au cours du processus d'industrialisation par la substitution des importations est la suivante: grâce aux incitations, des activités de haut niveau ont pu voir le jour en Amérique latine, mais l'absence de sanctions a permis que la production de toute une gamme d'activités et de secteurs peu performants ne se prolonge que trop.

Dans les années 1990 se produisit un virage à 180 degrés dans la structure des incitations: les entreprises et leurs dirigeants durent se soumettre à une discipline quelque peu radicale, devant fonctionner dans des marchés sans protection, exposés à la concurrence internationale et sans incitations d'aucune sorte. Il était impossible de recourir à l'aide des gouvernements qui n'avaient pas les moyens de la fournir. Au cours de cette décennie, les entreprises latino-américaines durent survivre dans un milieu caractérisé par la rigueur de la discipline et des sanctions en tout genre, sans l'ombre d'une incitation.

Le résultat a été que celles des entreprises qui ont survécu, ont connu une réussite considérable, avec des taux de productivité très élevés. Mais il est évident que les investissements dans de nouvelles activités ont été insuffisants, les niveaux incroyablement élevés de productivité ne se sont pas diffusés dans le reste de l'économie; de fait il s'est produit un énorme fossé entre le niveau de productivité agrégé de l'économie et celui de ces entreprises florissantes. L'Amérique latine n'a pas connu le phénomène vécu par les "quatre tigres" asiatiques dans les années 1960, 1970 et 1980, et plus récemment par la Chine, où non seulement des progrès impressionnants ont été enregistrés dans la

plupart des entreprises mais également et à l'unisson, dans l'ensemble de l'économie.

La deuxième idée est qu'il est nécessaire de combiner la structure bureaucratique avec un certain degré d'intégration. La vision traditionnelle des économistes sur la régulation conçoit cette dernière comme un processus indépendant partant du haut, auquel participe un organisme régulateur bureaucratique qui —indépendamment de l'incertitude attachée au système— établit un ensemble de règles que le secteur privé devra appliquer tout en le maintenant à une distance prudente. La relation entre organisme régulateur ou les bureaucrates et le secteur privé régulé manque de proximité, ce qui selon moi, est une approche erronée de la formulation des politiques en matière de productivité; erronée parce que les bureaucrates, quelle que soit l'entité à laquelle on confie le soin de formuler ces politiques, ont besoin d'information et que celle-ci se trouve essentiellement dans le secteur privé. Le secteur privé, les entreprises, les investisseurs sont ceux qui savent où se dressent les obstacles, s'ils se trouvent dans le marché, si ce sont des externalités du marché ou si, comme c'est souvent le cas, ils sont dus aux régulations et aux lourdeurs et lenteurs gouvernementales. Ce n'est pas la bureaucratie mais le secteur privé qui sait d'où viennent les problèmes et, partant, quelle est la réponse appropriée à ces problèmes; c'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'instaurer un mécanisme qui permette au secteur public, aux organismes et à la bureaucratie d'obtenir les informations nécessaires. Si l'on ne parvient pas à cela, si le modèle de régulation reste un modèle imposé du haut et de loin, la politique risque de s'avérer inefficace, voire contraire. Selon moi, le modèle adéquat est un juste milieu, et son objectif est d'établir un mode de collaboration et de coopération stratégiques entre secteurs public et privé, qui permette d'identifier les obstacles principaux à la restructuration productive. Si le développement économique et la transformation productive sont des processus de découverte, les mécanismes auxquels je me réfère sont également des processus de découverte, découverte des opportunités de créer et de collaborer, comme celle des instruments servant ce but.

VI

Quelques réflexions finales

Les orientations générales pour la formulation des politiques industrielles que j'ai décrites brièvement inspirent quelques conclusions auxquelles j'aimerais me référer.

L'une d'entre elles est que la réflexion sur la politique industrielle demande de se pencher davantage sur le processus que sur les effets. La tendance en la matière est de prêter une trop grande attention à la détermination des instruments qui vont être mis en œuvre: va-t-on opter, entre autres, pour un système de crédits garantis par l'État, de subsides, d'aides aux exportations ou la création d'une zone franche industrielle? Ceci équivaut à ignorer ce que doit être le processus de formulation, où il est indispensable d'identifier avec précision les problèmes à résoudre avant de se concentrer sur les instruments concrets qu'il convient d'employer. L'essentiel est que le cadre institutionnel et le processus même soient adéquats; en général, une excellente politique déployée dans un cadre institutionnel défaillant peut avoir des effets plus négatifs qu'une politique imparfaite appliquée dans un contexte adéquat; au moins le but poursuivi est correct même si les instruments ne sont pas les meilleurs qui soient.

Une autre conclusion est qu'il ne faut pas trop se préoccuper d'identifier les secteurs sur lesquels on va agir. L'important, encore une fois, c'est le processus: il n'est pas bon de sélectionner les secteurs préalablement selon une idée toute faite de ce qu'ils sont; idéalement, leur sélection devrait se baser sur une collaboration comme celle évoquée plus haut. Obtenir des informations sur la disposition du secteur privé à investir dans différents domaines une fois éliminés les obstacles, est un aspect essentiel de la considération des politiques sectorielles.

Il ressort de tout cela que la clé de l'application de politiques industrielles efficaces n'est absolument pas la capacité de choisir les "vainqueurs" possibles, sinon celle d'écarter les perdants. L'argument le plus courant utilisé contre la politique industrielle est que les gouvernements ne sont pas capables de discerner ceux qui peuvent réussir — ce qui est absolument fondé — mais c'est une approche erronée de ce qu'il faut faire. Si le processus de transformation productive décrit est correct, il s'agirait d'un processus d'expérimentation caractérisé par une grande incertitude quant aux

investissements susceptibles de prospérer ou d'échouer. Cette incertitude existe non seulement dans le secteur public mais également dans le secteur privé; il est donc inévitable que, même si, le cas échéant, la combinaison des politiques était optimale, certains des investissements encouragés ne donnent pas de fruits. De fait, si aucune des entreprises n'échoue, c'est la preuve même que tout le nécessaire n'a pas été fait, étant donné qu'en vertu de la logique, dans un ensemble de projets certains réussissent et d'autres échouent. Le fait que se produise une situation d'équilibre où tous les projets dans lesquels il a été investi s'avèrent gagnants, est la preuve que tout le nécessaire n'a pas été investi, puisque la rentabilité a été plus haute que prévu.

Il ne s'agit donc pas de se tromper. La distinction entre régimes formatifs efficaces et inefficaces réside dans la capacité d'autocorrection et l'existence d'un mécanisme qui, lorsqu'il est évident qu'un investissement ne réussit pas, permet de reconnaître l'erreur et de retirer progressivement l'appui à cette initiative. C'est ce qui, à gros traits, s'est passé dans les politiques industrielles appliquées dans les pays asiatiques, y compris souvent en Chine, et qui a donné les meilleurs résultats. Par conséquent, la capacité institutionnelle clé, l'élément fondamental et incontournable d'une structure institutionnelle, est une véritable clause de suppression automatique des incitations consenties, à peine le non-succès de l'entreprise se fait jour. Ceci implique la mise en place d'incitations ou de régimes d'encouragement de caractère temporaire, d'évaluations périodiques, de dispositions sur la reddition de comptes et de mesures qui garantissent la transparence et la publicité des évaluations. L'important est qu'il y ait des mécanismes qui permettent de retirer l'appui automatiquement. Utiliser ce type de mécanismes est beaucoup plus difficile que de se prétendre omniscient, comme cela se passe quand on défend le fait qu'il n'est pas nécessaire de formuler une politique industrielle s'il n'est pas possible de choisir les futurs gagnants : seule une connaissance illimitée peut éviter les erreurs et permettre de choisir à coup sûr les champions. L'incorporation d'une clause d'extinction automatique des incitations dans la politique industrielle réduit notablement les exigences et partant, est beaucoup plus réaliste. La seule exigence est celle de savoir reconnaître son erreur.

Pour les raisons que j'ai données, il est impossible et dangereux de spécifier d'avance les résultats attendus d'une architecture telle que celle qui vient d'être décrite. Tout dépend des opportunités et des contraintes qui se révèlent au cours du processus de collaboration. Il est cependant possible d'énumérer quelques principes directeurs généraux qui peuvent contribuer à la formulation de politiques industrielles (encadré 2).

Actuellement, on assiste à la naissance d'un consensus sur les principales lignes directrices devant présider à une stratégie adéquate de croissance pour les pays en développement. Dans ce nouveau consensus, un rôle fondamental est attribué à la stabilité et au cadre macroéconomique, que je n'ai mentionné dans cet article qu'en termes de politique des changes. Mon opinion est que la stabilité macroéconomique est indubitablement pour la croissance une condition nécessaire, mais souvent insuffisante.

Un autre élément essentiel de ce nouveau consensus, outre la stabilité macroéconomique, est la qualité des institutions, surtout celles relevant du domaine des régulations. Je ne peux nier le bien-fondé de ce postulat mais je pense malgré tout que l'on attribue une importance trop grande aux institutions en tant que stratégie de développement économique. Dans un certain sens, le fondamentalisme du marché d'il y a quelques années est remplacé par le fondamentalisme des institutions. Je suis le premier convaincu que des institutions de qualité sont indispensables pour le

développement à long terme, mais ce n'est pas en leur sein que se produisent les grands changements à court terme. La consolidation des institutions est un processus de longue haleine et nous avons les preuves qu'avec les institutions telles qu'elles existent il est possible d'atteindre une croissance élevée si l'on agit avec créativité et imagination. Mais nous savons que, bien qu'un programme ambitieux de réformes institutionnelles ne soit pas indispensable dans un premier temps pour soutenir la croissance, tôt ou tard, il faudra le mettre en place. Il est évident que si la Chine continue de croître au rythme actuel, elle devra se lancer dans de nombreuses réformes institutionnelles, mais il n'est pas moins vrai qu'elle a réussi une notable expansion avec des réformes minimales de ses institutions. Je crois qu'au lieu d'épuiser rapidement le capital politique dans un programme ambitieux de réformes institutionnelles, il serait préférable de l'investir dans une stratégie explicite de développement à court terme, qui se penche particulièrement sur le développement de la restructuration de la production et des investissements dans de nouvelles activités industrielles. Ceci est utile, voire nécessaire, dans les étapes initiales, lorsqu'il est fondamental de donner un coup de fouet à l'économie et de dynamiser le secteur privé, bref d'appliquer une stratégie productiviste explicite.

Pour terminer, plus que toute politique spécifique que j'aie pu mentionner, l'essentiel est qu'existe une mentalité productiviste. Il y a une énorme différence entre un gouvernement qui possède cette mentalité et un

Encadré 2

DIX PRINCIPES POUR LA CONCEPTION DE POLITIQUES

1. Concession d'incitations et de subventions aux seules activités "nouvelles".
2. Établissement de points de références et de critères clairs de réussite et d'échec des projets subventionnés.
3. Application d'une clause d'extinction automatique des subventions.
4. Focalisation sur des activités économiques (transferts ou adoption de technologie et formation, entre autres) et non sur des secteurs industriels.
5. Concession de subventions aux seules activités montrant les signes évidents de capacités à avoir des effets secondaires positifs et à servir d'exemple.
6. Assignation de la faculté d'appliquer les politiques industrielles à des institutions dont la compétence a fait ses preuves.
7. Adoption de mesures visant à garantir que ces institutions sont supervisées par un directeur ayant un clair intérêt dans les résultats et doté d'une autorité politique au plus haut niveau.
8. Adoption de mesures visant à garantir que les institutions chargées d'appliquer les politiques maintiennent des canaux de communication ouverts avec le secteur privé.
9. Compréhension du fait que, dans le cadre de politiques industrielles optima, il arrive que l'on "mise" sur des projets "perdants".
10. Soutien à des activités d'encouragement capables d'évoluer pour que le cycle de découverte soit constant.

Source: Élaboration de l'auteur.

gouvernement qui croit que la stabilité macroéconomique et les facteurs fondamentaux du marché suffisent pour entretenir le dynamisme de l'économie; entre un gouvernement qui écoute les revendications des chefs d'entreprises et un gouvernement qui croit que toute demande des patrons est un abus. Il y a une différence entre un gouvernement qui considère que le taux de change influe effectivement sur le développement de la production et un gouvernement qui ne voit dans le taux de change qu'une simple variable d'équilibre

dont le marché financier est le meilleur déterminant. Nulle comparaison entre un gouvernement qui se demande comment faciliter la collaboration productive avec le secteur privé afin d'identifier de nouveaux investissements, ou au moins, comment aider à identifier de nouveaux domaines d'investissement et s'organiser pour leur donner le meilleur soutien possible, et un gouvernement qui voit la restructuration de la production comme un processus automatique dans lequel il n'est pas de son ressort d'intervenir.