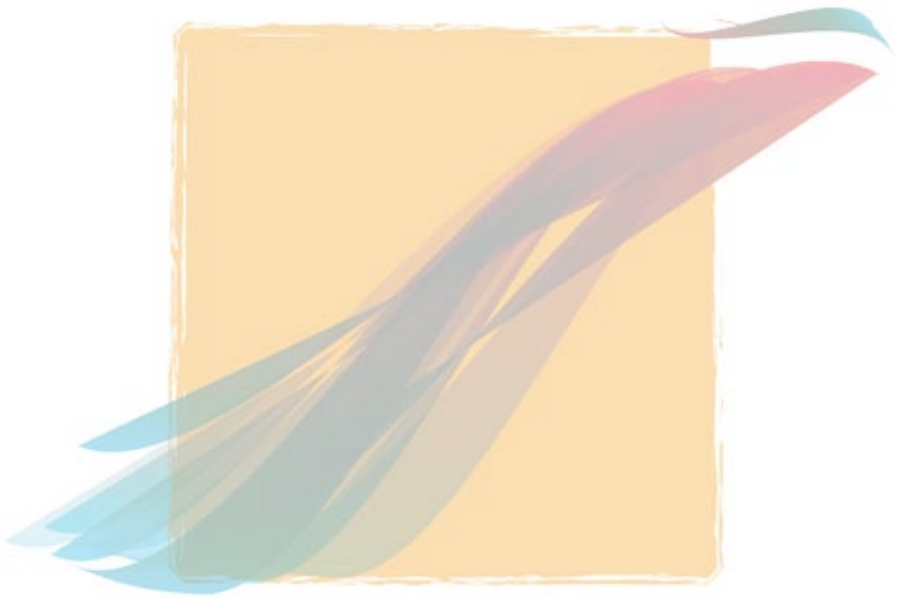


Synthèse

La transformation productive

20 ans après

Problèmes anciens, nouvelles opportunités



2008 | Trente-deuxième session de la CEPALC
Saint-Domingue, République dominicaine, 9-13 juin 2008



NATIONS UNIES

CEPALC



SOIXANTE ANS AVEC L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES

Cette synthèse du document *La transformation productive 20 ans après. Problèmes anciens, nouvelles opportunités*, élaborée par la CEPALC pour la trente-deuxième session de la Commission (Saint-Domingue, République dominicaine, 9-13 juin 2008) a été préparée par José Luis Machinea, Secrétaire exécutif de la CEPALC avec le concours de René Hernández, de la Division du développement de la production et des entreprises, et la contribution de Johan Mulder, de la Division du commerce international et de l'intégration.

Table des matières

Avant-propos.....	5
I. Une vision à long terme	13
II. Une évolution récente entre ombres et lumières pour l'Amérique latine et les Caraïbes	15
III. Mutations de l'économie mondiale contemporaine.....	21
IV. Les paradigmes techno-économiques: diffusion et apprentissage en Amérique latine et dans les Caraïbes.....	25
Les technologies de l'information et des communications (TIC)	25
La biotechnologie.....	27
V. Innovation et apprentissage technologique	31
Une analyse globale	32
Les enquêtes d'innovation.....	33
Qualité et différenciation verticale des exportations	35
VI. Les modèles sectoriels d'apprentissage.....	39
Industrie manufacturière et d'exportation	39
Complexe agroalimentaire.....	42
L'industrie minière.....	44
Les services	44
Chaînes de valeur mondiales	47
VII. Le partenariat public-privé pour la transformation productive	49
VIII. Réflexions finales	55

Avant-propos

Il y a presque 20 ans, la CEPALC introduisait un nouveau paradigme pour son action: celui de la transformation productive dans l'équité. À cette époque, les pays de la région vivaient une période de transition, entre la crise profonde des années 80, marquée par les problèmes de stabilisation intérieure et d'ajustement extérieur, et une nouvelle décennie de réformes structurelles proposées dans le cadre de ce qui a été appelé le consensus de Washington. Dans un climat de doute et de pessimisme quant aux perspectives de la région, la CEPALC proposait une approche opposée à la pensée orthodoxe qui régnait alors dans le domaine de la politique économique.

Cette proposition situait la région dans le concert des pays en développement et soulignait la position désavantagée dans laquelle elle se trouvait en employant la métaphore de la case vide qui représentait les difficultés rencontrées pour concilier la croissance et l'équité. La transformation productive devenait donc l'idée centrale pour promouvoir simultanément, et non pas de manière séquentielle, la croissance économique et l'équité sociale. L'atténuation des inégalités favorise la cohésion entre les différents acteurs qui participent de façon directe ou indirecte au processus de production, et contribue à améliorer la compétitivité. Inversement, celle-ci tend à perdre du terrain à moyen terme si des niveaux élevés d'inéquité persistent au sein de la société.

En ce qui a trait à la croissance économique, le constat se basait sur l'envergure des changements qui se déroulaient dans le monde et la façon dont ceux-ci obligeaient à reformuler une question fondamentale

dans la pensée de la CEPALC: la génération et la propagation du progrès technique. Dans la nouvelle proposition, un rôle essentiel était accordé à l'industrie manufacturière considérée comme le secteur doté du meilleur potentiel en termes de contenus et de diffusion du progrès technique.

On y reconnaissait toutefois l'importance des rapports de complémentarité avec les secteurs agricole et des services et le fait que la consolidation de ce rapport contribuait grandement à la création d'un cercle vertueux dans les domaines de la technologie et de la production.

La Commission affirmait, en outre, que pour parvenir au progrès technique et à des gains de productivité, il était nécessaire d'atteindre un degré plus élevé d'ouverture, tout en faisant la distinction entre compétitivité authentique et fictive, et en soulignant son caractère systémique. Par ailleurs, elle avançait le postulat selon lequel cette évolution vers des économies plus ouvertes devait se faire de façon progressive, mettre l'accent sur les exportations et se baser sur un taux de change élevé et stable.

Tout au long des années 1990 et au début de la décennie suivante, la CEPALC a perfectionné son analyse de différents aspects de la transformation productive mettant l'accent, toujours dans le cadre du contexte institutionnel de la région, parfois sur les questions économiques, parfois sur les questions sociales, mais sans jamais perdre le cap de son approche intégrale du processus de développement. En effet, la CEPALC a toujours considéré les questions économiques, sociales et institutionnelles —étant donné leur interaction et leur conditionnement réciproque— comme indissociables.

Cependant, la manière d'aborder ces questions, et le temps consacré à chacune d'entre elles ont leur importance. Les travaux les plus récents se sont attachés surtout à traiter l'aspect social avec les considérations économiques et institutionnelles implicites qui y sont liées. Ceci est le cas des derniers documents institutionnels de la CEPALC, à savoir: *L'Avenir de la Protection sociale* et *Cohésion sociale: inclusion et sentiment d'appartenance*, qui développaient les thèmes de l'égalité des chances par le biais de l'éducation, des dynamiques à l'origine des phénomènes d'exclusion sur les marchés du travail, de la redistribution des actifs au moyen des dépenses sociales, de la promotion du plein exercice de la citoyenneté dans un contexte de renforcement de la démocratie et de sociétés plus inclusives.

Les changements observés à l'échelle mondiale et soulignés dans la proposition formulée en 1990 se sont précipités depuis lors, et de nouveaux acteurs sont apparus, tant du côté de l'offre que de la demande, qui ont sensiblement modifié les équilibres traditionnels de l'économie mondiale et provoqué de profondes modifications structurelles. Il semble donc utile de nous pencher aujourd'hui sur notre approche de la transformation productive et de l'examiner au regard de l'époque actuelle afin de déterminer, en dernière instance, si les nouvelles opportunités qui se présentent dans un contexte de paradigmes technico-économiques inédits et d'une hyper segmentation croissante des marchés, sont susceptibles de contribuer à la solution des problèmes historiques d'hétérogénéité structurelle de la région et de conduire à l'ouverture d'espaces de compétitivité encore peu exploités.

Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes occupent différents espaces de compétitivité et d'apprentissage grâce auxquels ils s'intègrent au monde sur la base de leurs ressources et des compétences accumulées. Le souci de diversification et l'expansion de ces espaces doivent être au coeur de toute stratégie de développement productif. S'il est vrai que les stratégies doivent conserver des caractéristiques nationales, une meilleure coordination et une intégration économique accrue entre les pays de la région faciliteraient énormément la tâche car elles permettraient des économies d'échelle, des complémentarités et le cumul des apprentissages.

Il faut, à cette fin, au sein de chaque réalité nationale, mobiliser un vaste ensemble d'énergies sociales actuellement éparpillées; et les politiques publiques jouent ici un rôle essentiel. En premier lieu, ces politiques sont indispensables pour positionner chaque pays en termes de vision, d'options et de perspectives à moyen et à long terme, ainsi que pour catalyser les efforts visant à détecter les opportunités actuelles et futures. En deuxième lieu, elles doivent servir à la création de partenariats entre les secteurs public et privé, qui soient durables et qui impliquent des gains et des engagements réciproques, afin de formuler et de mettre en oeuvre des stratégies permettant de concrétiser progressivement ces options et de tirer parti des opportunités.

Tout ceci exige la mise en place de vastes consensus capables d'aboutir à des accords dans différents domaines de l'activité nationale. À cet égard, la vision intégrale de développement qui caractérise la pensée de la CEPALC recouvre toute son actualité et sa pertinence.

Certes, les propositions relatives à des domaines spécifiques sont séparables du point de vue analytique, mais les grands consensus nationaux pouvant conduire à leur matérialisation sont nécessairement multidimensionnels. En d'autres termes, la concertation sociale doit, conformément à l'esprit de la transformation productive dans l'équité, couvrir un ensemble indissociable d'accords portant sur la croissance, l'équité et le développement institutionnel.

C'est pourquoi le présent document *La transformation productive, 20 ans après: problèmes anciens, nouvelles opportunités* a pour objet d'analyser les opportunités et les défis qui se présentent aujourd'hui à la région dans un environnement économique international caractérisé par l'émergence de nouveaux acteurs, la nature et l'intensité des courants commerciaux, la dynamique de la transformation structurelle et l'accélération continue du progrès technique à mesure qu'apparaissent et se consolident de nouveaux paradigmes technologiques qui ont une profonde incidence sur la dynamique compétitive de nombreux secteurs.

Le chapitre I est consacré à l'étude de la performance de l'Amérique latine et des Caraïbes au sein de l'économie mondiale et des opportunités qui s'offrent à la région dans le nouveau scénario mondial. Il comporte d'abord une analyse des tendances à long terme en matière de convergence et de disparités dans l'évolution du produit par habitant, puis quelques considérations relatives au processus de croissance économique et de transformation productive. Les principaux changements intervenus dans l'économie mondiale sont ensuite passés en revue, tant du point de vue de l'organisation productive et des modèles d'affaires que des tendances vers un mouvement simultané de massification et de stratification de la demande internationale. La section finale de ce chapitre analyse les points forts de l'évolution économique de la région au cours des dernières années ainsi que les orientations de base susceptibles d'enclencher un processus de transformation productive qui permette d'approfondir et de diversifier les modalités d'insertion internationale des pays de la région.

Le chapitre II passe en revue les résultats économiques et des exportations de la région au cours des 25 dernières années. On y analyse d'abord l'évolution macro-économique de la région, en mettant en relief les facteurs internes et externes qui ont contribué au caractère faible et volatile de la croissance économique à partir de 1980 et jusqu'au début de la période d'essor en 2003, puis le rôle des gains de productivité en tant

que facteurs de croissance et leurs rapports étroits avec la dynamique de l'appareil de production.

Sur ce point, le document met en exergue certains déterminants de l'évolution de la productivité, tels que l'application des connaissances aux activités économiques, la diversification de la structure productive et la prestation efficace des services d'infrastructure. La dernière section de ce chapitre étudie la façon dont les exportations ont contribué à la transformation productive et à la croissance à partir de 1980, grâce à leur apport global, à la diversification par produit et par destination et à l'incorporation du savoir, ainsi que les externalités technologiques résultant des échanges commerciaux et des investissements étrangers directs.

Le chapitre III aborde le thème de la dynamique technologique dans la région et les possibilités d'améliorer la qualité des produits exportés. Après avoir comparé les efforts nationaux en matière de recherche et de développement et leur efficacité relative, le chapitre se penche sur le comportement innovateur des entreprises manufacturières dans plusieurs pays de la région ainsi que son incidence sur la productivité, les salaires et les exportations; divers obstacles qui freinent le développement d'innovations de processus et de produits sont également identifiés. Sur la base des prix unitaires des produits exportés, la section suivante jauge la capacité régionale d'améliorer son insertion sur le marché international moyennant l'incorporation d'éléments de qualité aux exportations. Pour ce faire, la qualité est évaluée en comparant le prix des biens exportés par la région avec des biens similaires provenant du monde développé et en développement; cette évaluation porte également sur la part occupée par la région dans le commerce mondial au cours de la dernière décennie, en fonction de différents niveaux de qualité. Finalement, compte tenu de l'importance de l'Amérique latine et les Caraïbes en matière de produits agricoles, le positionnement de la région sur le marché mondial de ce type de biens est analysé en détail, en particulier sur les marchés des pays développés. À la lumière de tous ces éléments, plusieurs moyens d'améliorer ce positionnement en termes de qualité des exportations sont ensuite évoqués.

Le chapitre IV est consacré à l'étude des opportunités que peuvent offrir au pays de la région que les nouveaux paradigmes techniques et économiques, qui permettent de capter l'évolution simultanée des changements technologiques et du développement économique de façon

à comprendre la façon dont la région réagit et accompagne la diffusion de ces technologies dans le domaine économique et social. En premier lieu, y sont décrites les répercussions des technologies de l'information et des communications ainsi que les conditions requises pour que l'ensemble de la société, le système économique, l'infrastructure et l'industrie puissent s'adapter aux nouveaux procédés et produits qui font leur apparition. Vient ensuite une analyse des tendances qui se manifestent dans la stratégie des entreprises et dans l'organisation industrielle à partir de la diffusion encore embryonnaire de la biotechnologie, ainsi que des efforts requis pour mettre en place un système capable de développer et de conduire des activités de recherche-développement et d'orienter les ressources humaines de façon à stimuler l'adaptation et l'incorporation de ces nouvelles technologies.

Pour analyser les opportunités et les défis, une évaluation sectorielle est nécessaire compte tenu de l'hétérogénéité propre à la structure productive des pays de la région. C'est pourquoi le chapitre V aborde ce type d'évaluation et décrit le processus d'apprentissage et les capacités technologiques dans quatre secteurs productifs qui caractérisent, à différents degrés d'importance, la structure productive de l'insertion internationale des différents pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Ces secteurs sont les suivants: le complexe agro-industriel, l'industrie minière, l'industrie manufacturière, qu'elle soit liée à l'héritage de l'industrialisation de substitution ou à l'exportation, et les services. Dans les quatre espaces de compétitivité et d'apprentissage, sont analysés les créneaux d'opportunités susceptibles de s'ouvrir suite à l'application transversale des nouveaux paradigmes technologiques dans les différents secteurs productifs. Pour pouvoir tirer parti de ces opportunités, un effort technologique considérable est nécessaire au niveau interne afin de pouvoir modifier progressivement le profil de la structure productive en faveur des activités plus porteuses en termes de génération et de diffusion des innovations. Finalement, le chapitre évoque les possibilités existantes, pour les quatre secteurs mentionnés, de gravir des échelons dans les chaînes mondiales de valeur.

Sur la base de cette analyse des opportunités et des défis en présence sur la voie d'une transformation productive plus dynamique, le chapitre VI étudie les modalités stratégiques adoptées par un groupe de pays situés hors de la région ayant mené des politiques à succès. L'analyse

se centre sur la façon dont sont organisés les processus institutionnels du secteur public concernant la formulation et la mise en oeuvre de stratégies nationales à moyen et à long terme, dans le cadre d'un partenariat public/privé. L'examen des différents processus d'organisation du secteur public et des programmes de soutien à la transformation productive et à l'insertion internationale a abouti à la formulation de ce qui a été appelé les 12 "principes premiers" en la matière. Dans ce même esprit, la situation des pays d'Amérique latine et des Caraïbes est analysée en termes de la construction de visions nationales stratégiques, de partenariats public/privé et de consensus, pour conclure que ces principes sont particulièrement importants dans une région qui a besoin d'approfondir et de diversifier son appareil de production dans le cadre de la mondialisation.

Enfin, le chapitre VII est consacré aux réflexions finales. Elles reprennent les principaux aspects abordés dans le document et rappellent quelles sont les opportunités qui s'offrent à la région lui permettant de progresser dans la voie d'une transformation productive propre à stimuler la croissance et à améliorer l'équité.

I. Une vision à long terme

La phase actuelle du processus de mondialisation est riche en opportunités jusqu'ici méconnues mais elle engendre également des incertitudes et des effets néfastes dans la vie économique, sociale, politique et culturelle de millions de personnes. L'essor du commerce mondial et la dynamique du changement technologique ont été accompagnés d'une aggravation des inégalités au sein des nations et entre elles. Dans ce contexte, plusieurs économies, naguère en développement, ont connu de profondes mutations, passant de la pauvreté à la prospérité, formant de ce fait un nouveau groupe d'acteurs émergents sur la scène économique mondiale.

La région de l'Amérique latine et des Caraïbes s'est intégrée très tôt à l'internationalisation de l'économie mondiale, notamment à partir de la révolution du transport intervenu dans la deuxième moitié du dix-neuvième siècle, qui a facilité la mondialisation des ressources naturelles. Depuis le tout début de ce processus, les pays de la région ont formé, avec les pays d'Europe centrale et de l'ouest, le groupe de pays à revenu moyen auquel se sont joints ensuite quelques nations asiatiques.

L'écart du produit par habitant par rapport aux États-Unis s'est agrandi entre 1820 et 1870 et, depuis lors, oscille autour de 28%. Ce n'est qu'à partir de 1980 que le retard de l'Amérique latine et les Caraïbes par rapport au monde développé s'est accentué, en grande partie à cause de la crise de la dette extérieure. La reprise qui a suivi la décennie perdue de 1980 s'est avérée décevante. À partir de 1990, le comportement de la région a

été marqué par un ralentissement de la croissance et une forte volatilité, et ce, jusqu'au début de la décennie actuelle. L'évolution globale de la région à long terme a connu des épisodes très différenciés selon les pays et selon les périodes. C'est ainsi que les trois pays du cône sud (Argentine, Chili et Uruguay) ont enregistré des périodes de croissance dynamique depuis la fin du dix-neuvième siècle jusqu'au début du vingtième siècle, de même que Cuba durant les 25 premières années du XXe siècle et le Brésil, la Colombie et le Mexique durant plusieurs décennies la deuxième moitié du XXe siècle. Jusqu'aux années 70, l'histoire de la région pourrait donc se résumer à un cas de stabilisation qui se situe à un niveau intermédiaire dans le concert mondial, accompagné de "convergences tronquées" sur le plan individuel plutôt que de divergences permanentes avec les pays développés et des autres pays en développement. Certains pays, parmi les plus pauvres, ont toutefois enregistré un processus de dégradation plus précoce et soutenu.

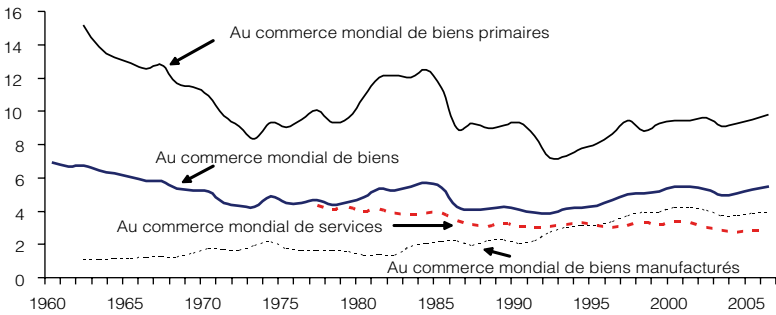
II. Une évolution récente entre ombres et lumières pour l'Amérique latine et les Caraïbes

Les résultats récents de l'Amérique latine et des Caraïbes démontrent que la région a été capable de tirer parti des tendances favorables de l'environnement extérieur, en termes d'accroissement de la demande, de hausse des liquidités sur les marchés financiers, d'amélioration des cours des matières premières, et d'augmentation des envois de fonds. Malgré un taux de croissance inférieur à celui d'autres pays en développement, la région aura connu, fin 2008, un cycle d'expansion de six ans avec un accroissement moyen du produit par habitant de 3,5% par an. Les six dernières années seraient donc la période d'expansion la plus importante et la plus longue de la deuxième moitié des années 60.

Ce cycle d'expansion correspond non seulement à une croissance plus dynamique mais aussi de meilleure qualité; en effet, le comportement plus prudent sur le plan fiscal et des comptes extérieurs a permis de réduire la vulnérabilité de la région face aux aléas externes, ce qui a entraîné un fléchissement de l'endettement public et de la dette extérieure par rapport, respectivement, au produit et aux réserves internationales. Au cours des dernières années, l'investissement étranger direct a remonté pour atteindre un niveau record en 2007. Le chômage et la pauvreté ont également enregistré un recul important, même si ces indicateurs demeurent très élevés. Finalement, mais tout aussi important, des progrès notables ont été accomplis dans la région en termes de renforcement de la démocratie et de l'autonomie politique qui se traduisent par l'existence de gouvernements de couleur politique différente.

À cela s'ajoute le dynamisme dont ont fait preuve les exportations au cours des 20 dernières années (9% en volume par an) grâce auquel la région a pu récupérer partiellement le terrain perdu durant les trois décennies antérieures sur le plan du commerce mondial (voir le graphique 1). Ce revirement s'explique en partie par l'évolution du Mexique, bien qu'au cours de ces dernières années, les pays les plus dynamiques ont été le Brésil et plusieurs nations du Pacifique de l'Amérique du Sud.

Graphique 1
AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: PARTICIPATION AU COMMERCE MONDIAL DE BIENS, BIENS PRIMAIRE, BIENS MANUFACTURÉS ET SERVICES, 1960-2006
(En pourcentages)

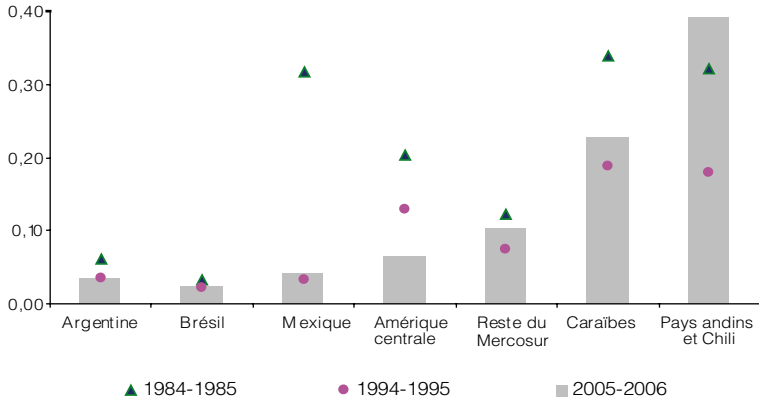


Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de la Banque mondiale, World Development Indicators [base de données en ligne].

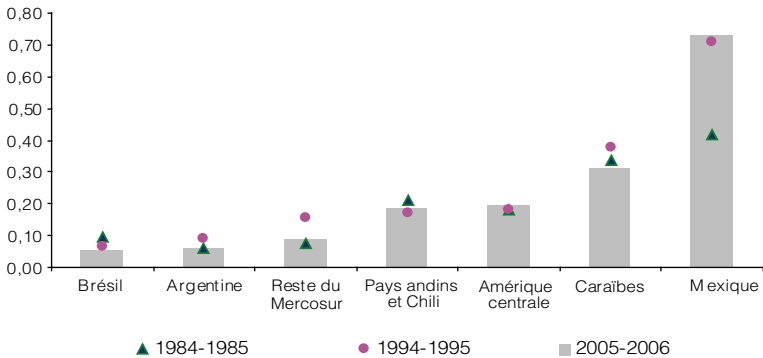
De plus, la diversification des produits d'exportation s'est intensifiée durant les deux dernières décennies, sauf dans les pays andins, mais, la diversification par destination ne s'est en revanche guère améliorée: les exportations du Mexique restent essentiellement concentrées vers le marché des Etats-Unis (voir le graphique 2). Une analyse à l'échelle de produits confirme d'ailleurs que plus d'un tiers de la hausse des exportations enregistrée durant cette période correspond à la diversification des produits et un quart seulement à la diversification par destination.

Graphique 2
**CONCENTRATION DES EXPORTATIONS MESURÉE SELON L'INDICE DE
 HERFINDAHL-HIRSCHMAN, 1984-1985 À 2005-2006**

a) Par produits



b) Par destinations

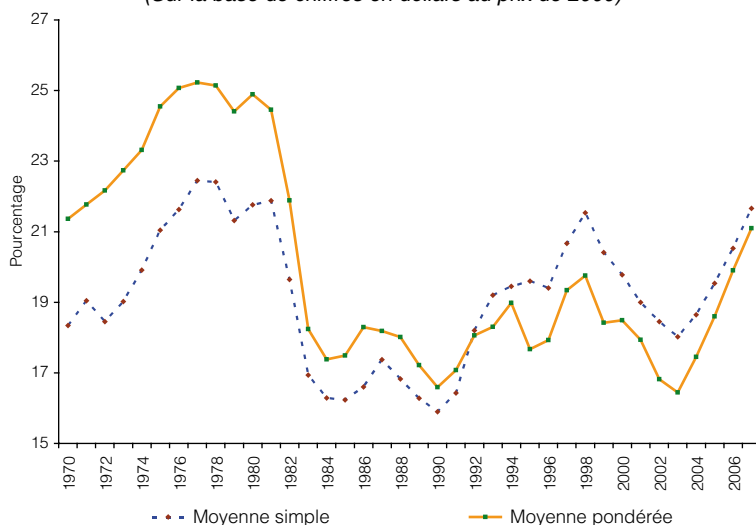


Source: Nations Unies, Base de données statistiques sur le commerce de marchandises (COMTRADE), sur la base de la révision 2 de la Classification type pour le commerce International (CTCI, Rev.2), sauf dans les cas du Mexique et de l'Amérique centrale pour lesquels la Révision 1 a été appliquée.

Peu de progrès ont toutefois été accomplis dans la région en ce qui a trait aux aspects structurels. À cet égard, il faut d'abord signaler la façon dont sont distribués les bénéfices de la croissance. Comme le mentionnait déjà la

CEPALC il y a 20 ans dans le document sur la transformation productive dans l'équité, l'inégalité dans la distribution des revenus et, d'une manière plus générale, dans l'accès à différents actifs est une problématique qui reste d'actualité en Amérique latine et dans les Caraïbes. En deuxième lieu, l'investissement, malgré l'augmentation enregistrée au cours des dernières années pour atteindre un niveau record depuis 1980, reste insuffisant pour maintenir des taux de croissance supérieurs à 5% (voir le graphique 3). En troisième lieu, la région n'a pas connu de grandes variations au cours des dernières décennies en termes de transformation productive, hormis une baisse de la participation de l'industrie manufacturière, en particulier en Amérique du Sud. Par ailleurs, ce secteur se distingue par la faible proportion d'activités intensives en ingénierie, notamment par rapport à d'autres pays situés hors de la région qui possèdent des avantages comparatifs en matière de ressources naturelles. Qui plus est, la forte diversification des exportations de ces produits dans plusieurs pays n'a généralement pas été accompagnée d'une diversification parallèle de leur structure de production.

Graphique 3
AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (19 PAYS): FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE EN TANT QUE POURCENTAGE DU PIB, 1970-2007^a
(Sur la base de chiffres en dollars au prix de 2000)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de chiffres officiels.

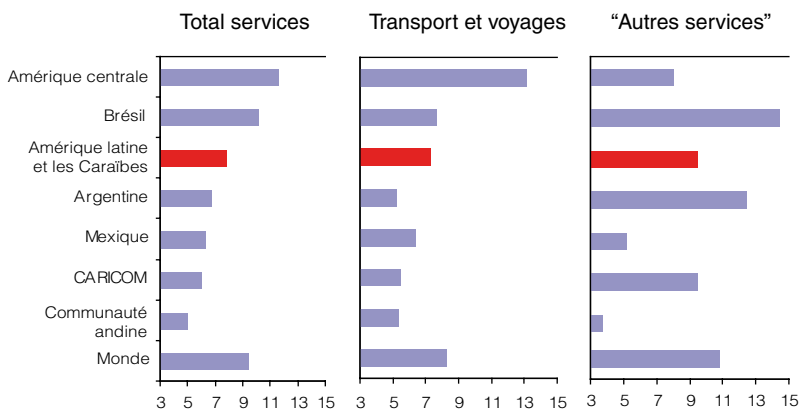
^a Les chiffres de 2007 sont préliminaires.

En quatrième lieu, la plus grande diversification des exportations n'a pas suffi à réduire la dépendance excessive vis-à-vis des exportations traditionnelles ni, d'une manière générale, à incorporer davantage de savoir et de valeur ajoutée aux différentes activités et filières de production. D'ailleurs, la hausse des exportations de produits manufacturés, en particulier les exportations associées à différents régimes spéciaux, ne s'est pas traduite par une évolution vers des activités productives et des secteurs propres à consolider, diffuser et accélérer les processus d'apprentissage technologique ou à créer davantage de capacités technologiques et productives. Cinquièmement, à l'exception du Mexique et du Brésil, la région a plutôt reculé en termes de participation aux secteurs les plus dynamiques du commerce mondial de biens. La progression enregistrée au Mexique en termes de participation au cours de ces dernières années ne correspond généralement pas à des produits hauts de gamme du commerce mondial comparables à ceux exportés par les pays à revenus élevés. En d'autres termes, les exportations mexicaines (tout comme celles de la Chine) se composent du même type de marchandises exportées de plus en plus par les pays en développement dans le cadre des stratégies de décentralisation et de sous-traitance des grandes sociétés multinationales et se situent habituellement en bas de la chaîne de valeur. Sixièmement, la région a perdu du terrain en termes de participation au commerce mondial de services, en particulier dans le secteur le plus porteur qui correspond essentiellement à l'informatique, à l'ingénierie, à la recherche et au développement ainsi qu'aux télécommunications (voir "autres services" dans le graphique 4). Septièmement, les efforts en matière d'innovation restent peu nombreux et peu efficaces. Les écarts ne cessent donc de se creuser, compte tenu notamment des efforts publics et privés croissants que réalisent les pays d'Asie, en particulier la Chine, en matière de recherche et développement (sciences fondamentales et appliquées) et d'accès aux marchés des connaissances.

Finalement, malgré quelques processus spontanés d'intégration régionale, les mécanismes formels, à l'exception de quelques cas spécifiques en Amérique centrale et dans les Caraïbes, sont encore lacunaires et peu dynamiques. Cette énumération n'est pas exhaustive mais l'important est de souligner que, malgré la période d'essor et les progrès notables sur le plan intérieur qu'elle connaît actuellement, la région ne semble pas avoir progressé à une cadence suffisante pour faire face aux défis

imposés par les profondes mutations qui résultent du processus actuel de mondialisation.

Graphique 4
AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES ET LE MONDE:
EXPORTATIONS DE SERVICES, 1985-2005
(En taux moyen de croissance annuel)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de l'information du Fonds monétaire international (FMI), "Balance of Payments Statistics (BOP) base de données [en ligne] <http://www.imfstatistics.org/bop>, 2007.

La faible progression dans plusieurs de ces domaines à l'échelle de toute la région ne reflète pas nécessairement une absence de progrès réels dans certains pays, activités et entreprises. On observe, au contraire, un grand nombre de cas et de succès notables, dont certains sont étudiés dans le présent document, qui peuvent constituer une plateforme de départ pour poursuivre cette évolution, mettre fin à certaines inerties et jeter les bases d'un développement durable, tout en améliorant la compétitivité et l'équité.

III. Mutations de l'économie mondiale contemporaine

Dans ce contexte, la première question est de savoir si les succès obtenus au cours de ces dernières années vont permettre à la région de surmonter certains défis, et de jeter les bases d'une croissance durable à long terme. Pour ce faire, il est important d'analyser les facteurs favorables et défavorables qui émanent du nouvel environnement international et qui déterminent la nouvelle donne. Le premier de ces facteurs est la consolidation de trois pôles de développement particulièrement importants sur le plan économique, financier, technologique et commercial dans le monde, à savoir l'Asie et le Pacifique, l'Europe et l'Amérique du Nord, unis par des rapports étroits et de nombreuses complémentarités. Indépendamment des oppositions et des contradictions au sein de ces trois pôles, leur existence et la force centrifuge qu'ils exercent constituent une problématique pour ceux qui n'y appartiennent pas.

En deuxième lieu, on observe dans le domaine des produits manufacturés et des services aux entreprises une vaste fragmentation du point de vue fonctionnel et géographique des activités productives. Le fonctionnement par module a, même au stade de la conception, représenté une révolution pour l'activité manufacturière qui se traduit par une standardisation de nombreux composants, une augmentation explosive du commerce de biens intermédiaires, ainsi que l'intégration productive des pays à des chaînes mondiales de valeur et des réseaux internationaux de production de plus en plus nombreux, aux variétés les plus diverses. Cette fragmentation fonctionnelle et géographique des activités a été accompagnée d'une concentration croissante à l'échelle

mondiale résultant des importantes économies d'échelle obtenues non seulement au niveau de la production mais aussi de la commercialisation ainsi que dans les activités de recherche et développement. L'appartenance à ces chaînes de valeur n'est pas, de prime abord, un défi moindre bien que le plus difficile soit, en fait, d'en gravir les échelons; cette progression va dépendre des mécanismes qui régissent ces chaînes et des capacités technologiques que les pays réussissent à accumuler dans les différents secteurs productifs.

En troisième lieu, le boom économique de la Chine, de l'Inde et de certains pays d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique absorbe des volumes considérables de ressources naturelles. Ces pays offrent également une quantité presque infinie de main-d'œuvre bon marché sur le marché mondial et un nombre croissant de scientifiques et d'ingénieurs hautement qualifiés, ainsi que divers atouts très intéressants pour la localisation de l'industrie manufacturière et des services aux entreprises. Tous ces éléments engendrent une réduction de la mondialisation, notamment dans les secteurs à plus forte intensité de technologie et de capacités de l'industrie manufacturière et des services, ainsi que les secteurs basés sur une main-d'œuvre abondante et bon marché (par exemple les manufactures destinées à l'exportation, comme la maquila).

En quatrième lieu, les consommateurs chinois, indiens et des pays de l'ancienne Union soviétique, auxquels les entreprises occidentales n'avaient pas accès autrefois en raison des barrières politiques et commerciales, sont aujourd'hui à leur portée et disposent de revenus qui vont probablement s'améliorer. C'est ainsi qu'est née progressivement une demande massive à grande échelle, dont la composition varie en fonction de l'augmentation du revenu par habitant dans ces pays. Il y a donc actuellement une demande croissante de protéines et de produits primaires, de biens intermédiaires et de produits manufacturés de consommation finale.

Cinquièmement, le niveau élevé des revenus du monde développé et la concentration personnelle croissante du revenu dans les pays développés et en développement, ainsi que la plus grande diversité de styles de vie, de goûts et de préférences se traduisent par une diversification et stratification de la structure de la consommation. Apparaissent ainsi de créneaux très spécialisés de consommation personnalisée et très chers. Finalement, des changements sont également intervenus au niveau des paradigmes "techno-économiques", notion qui reflète l'évolution entre le

changement technologique et le développement économique; de profonds changements sont également prévisibles quant à la diffusion plus vaste du paradigme des technologies de l'information et des communications (TIC) ainsi qu'au développement et à la diffusion de la biotechnologie qui vont sans nul doute engendrer de profondes mutations dans les domaines de la production et des services. Il est également probable que d'autres technologies plus générales telles que la nanotechnologie, les nouveaux matériaux et les sources d'énergie renouvelables donnent lieu à de grandes innovations en termes de procédés, de produits et de modèles d'affaires.

C'est pourquoi on affirme souvent que les changements des paradigmes techno-économiques ont modifié le cours des choses non seulement dans les domaines technologique et économique mais aussi social. Pour que ce type d'innovation se matérialise, il faut que convergent plusieurs conditions comme l'offre abondante et bon marché d'un intrant essentiel (par exemple, le pétrole pour le paradigme de l'industrie des constructions métalliques, et les puces et les semi-conducteurs pour celui des technologies de l'information), la possibilité d'utiliser les nouvelles technologies dans les secteurs les plus divers (*pervasiveness*) ainsi qu'un ajustement du contexte économique et social afin que se produisent des incitations à l'innovation et à la diffusion du nouveau paradigme. Comme nous l'affirmons dans le document, ce processus est évident dans le cas des TIC mais n'est encore qu'embryonnaire dans celui de la biotechnologie.

IV. Les paradigmes techno-économiques: diffusion et apprentissage en Amérique latine et dans les Caraïbes

La croissance durable dépend de l'accumulation permanente de capacités technologiques et d'innovation. Ceci étant, il convient de se demander quelles sont les voies à emprunter pour obtenir les effets voulus et, parmi celles-ci, quelles sont les plus viables compte tenu des opportunités offertes par les paradigmes des technologies de l'information et des communications et de la biotechnologie. Ces paradigmes techno-économiques se traduisent par une nouvelle configuration des capacités technologiques et productives des entreprises, de leur compétitivité extérieure et des relations entre les différents secteurs de l'économie. Ils sont également convergents et peuvent influencer ou redéfinir la trajectoire d'un ensemble très vaste de secteurs. C'est pourquoi, quel que soit le type d'insertion du pays au sein de l'économie internationale, les résultats futurs vont dépendre de plus en plus de la capacité d'assimiler ces paradigmes de manière créative. Les activités liées à l'adoption et à l'adaptation sont particulièrement importantes lorsque l'un de ces paradigmes est déjà installé et divulgué à l'échelon international et lorsqu'il commence à s'imposer, comme dans le cas de la biotechnologie. En effet, si la frontière technologique n'évolue pas assez vite, il est possible de gagner du terrain en déployant un effort systématique d'investissement en éducation et technologie.

Les technologies de l'information et des communications (TIC)

La diffusion du paradigme des TIC en Amérique latine et dans les Caraïbes exige une adaptation de toute la société, de l'infrastructure et du système

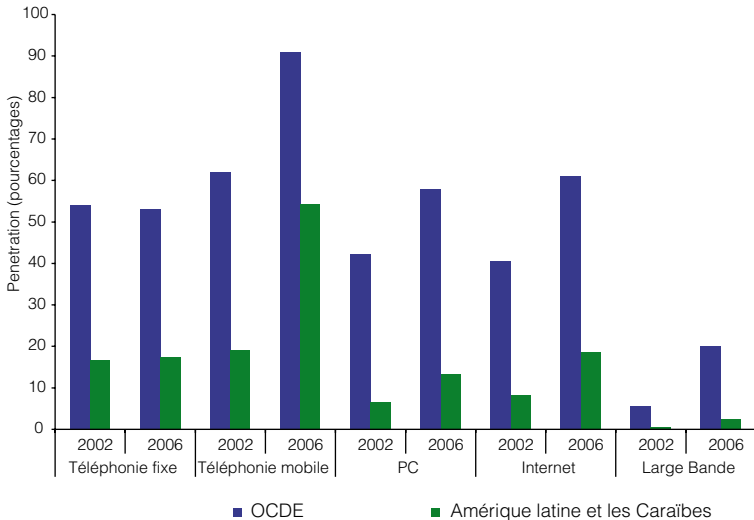
productif aux nouveaux procédés et produits, de façon à produire une amélioration substantielle de la productivité et du bien-être. La différence entre la vitesse du processus d'innovation dans les pays les plus avancés (et donc la progression de la frontière technologique) et la célérité avec laquelle les pays les moins avancés parviennent à apprendre, à imiter, à adapter et, partant, à réduire l'écart technologique par rapport à la frontière sont des éléments essentiels pour redéfinir la carte des capacités technologiques et des modalités d'insertion internationale. Le retard vis-à-vis du nouveau paradigme peut avoir des conséquences à long terme en termes de compétitivité et de croissance. Il faut également signaler que l'effort de réduction de cet écart n'est pas nécessairement le même dans tous les secteurs. S'il est difficile pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, de développer des capacités technologiques et d'ouvrir de nouveaux espaces de compétitivité dans la production de composants d'ordinateurs et d'équipements, l'adaptation et la mise à profit des TIC offrent d'énormes opportunités dans d'autres domaines tels que la production et l'adaptation de logiciels.

Pour analyser l'impact de ces technologies, il faut toutefois tenir compte du fait que le principal problème ne réside pas seulement dans le fossé technologique vis-à-vis de l'extérieur (c'est-à-dire l'écart existant entre les entreprises du pays et les meilleures pratiques internationales), mais aussi dans le fossé intérieur. En fait, c'est l'interaction entre ces deux types d'écart qui détermine le taux d'apprentissage dans une économie en développement. Étant donné leur capacité de traverser toute l'économie, il importe de divulguer les TIC afin d'en maximiser les effets sur le plan de la compétitivité systémique et de la croissance. Si certains secteurs ou certaines entreprises suivent l'ancien paradigme, ils auront moins d'externalités et une capacité moindre d'interaction avec ceux qui auront adopté le nouveau. De même, de nombreuses activités commerciales réalisées par voie électronique dépendent de la diffusion et de la connaissance des TIC qui constituent, pour le public, le moyen d'avoir accès à cette nouvelle modalité.

Le rythme d'adaptation en Amérique latine et dans les Caraïbes est inégal autant qu'hétérogène dans les différents segments de la population et les secteurs productifs, ce qui freine la création de ce type de complémentarités. Comme l'illustre le graphique 5, malgré une importante progression dans l'accès aux TIC à l'échelle régionale durant les dernières

années, qui a permis de réduire l'écart existant en matière de téléphonie fixe et plus particulièrement de téléphonie cellulaire, les progrès ont été insuffisants pour éviter que ne se creuse le fossé existant dans l'accès aux ordinateurs et à l'internet. Ce fossé ne s'est pas seulement creusé en termes d'accès aux TIC mais aussi en termes de qualité de cet accès, ainsi qu'en témoigne le cas du haut débit pour laquelle, malgré les progrès accomplis dans la région, l'écart ne cesse de croître par rapport aux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (voir le graphique 5).

Graphique 5
DEGRÉ DE PÉNÉTRATION DES TIC EN AMÉRIQUE LATINE ET DANS LES CARAÏBES ET DANS LES PAYS DE L'OCDE, 2002 ET 2006
(En pourcentage de la population)



Source: Observatoire pour la Société de l'information en Amérique latine et dans les Caraïbes (OSILAC), sur la base de l'information de l'Union internationale des télécommunications "World Telecommunication/ICT Indicators Database 2007" [CD-ROM].

La biotechnologie

Contrairement aux technologies de l'information et des communications, la biotechnologie a connu une diffusion plus limitée qui reste insuffisante. Les progrès scientifiques qui se poursuivent dans les domaines de la

biologie moléculaire et des sciences connexes, ainsi que les possibilités offertes à moyen et à long terme au développement de nouveaux produits et procédés permettent d'affirmer que la biotechnologie est une technologie générique et multidisciplinaire qui peut avoir une incidence sur un large éventail d'activités et de secteurs. Elle fait également preuve d'une grande convergence avec d'autres technologies comme les TIC et la nanotechnologie. Trente ans après ses premières applications et bien qu'il n'ait pas encore déployé tout son potentiel, le paradigme biotechnologique a déjà redéfini le fonctionnement et la configuration de secteurs sociaux et économiques très divers, en particulier dans les domaines de la médecine, de la santé humaine et de la production agro-alimentaire.

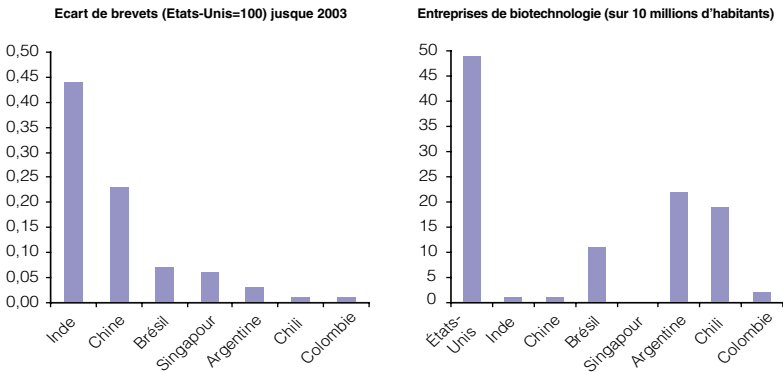
Le fait que les changements et la création de nouveaux atouts compétitifs qui accompagnent le nouveau paradigme fassent encore l'objet d'une diffusion incomplète constitue une source d'opportunités pour la région; mais il représente aussi une menace si les pays ne consentent pas les efforts nécessaires pour mettre en place un système capable de multiplier et d'orienter les activités de recherche et développement et les ressources humaines vers les nouvelles technologies, stimulant de la sorte la compétitivité dans les différents secteurs. Une étape préliminaire d'accumulation de connaissances pourrait consister à créer un système précompétitif pour la biotechnologie; celui-ci permettrait d'adapter la nouvelle technologie et d'avancer progressivement à partir d'activités moins complexes, telles que les marqueurs moléculaires ou la micro-propagation végétale qui n'impliquent pas encore un déplacement de la frontière du savoir, vers d'autres activités de plus en plus complexes.

Les domaines actuels et potentiels d'application de la biotechnologie englobent une grande diversité de secteurs économiques et de services: la santé humaine (produits biopharmaceutiques, thérapies, diagnostics *in vitro*, vaccins recombinants et médicaments); l'agriculture (cultures génétiquement modifiées, agents inoculants, micro-propagation de plantes, contrôle biologique, marqueurs moléculaires); la santé animale (vaccins, diagnostics et amélioration des espèces); les industries alimentaires (processus de fermentation, aliments fonctionnels, probiotiques et prébiotiques); l'environnement (traitement des déchets, biorémediation, purification de l'eau); le traitement industriel (biotraitement dans les industries textile, du cuir, de la cellulose et d'autres; usages non alimentaires de plantes et de cultures); les services

de support (testing de produits, contrôle de qualité, services de consultance technologique; services de production pilote) et l'extraction des ressources naturelles.

Le caractère transversal du nouveau paradigme, sa complémentarité avec diverses disciplines scientifiques et la reformulation des systèmes de propriété intellectuelle offrent d'intéressantes opportunités pour l'adoption de la biotechnologie, qui se manifestent notamment par l'évolution des brevets biotechnologiques. De toute évidence, les opportunités qui résultent des progrès accomplis dans le domaine de la biotechnologie ont conduit à une restructuration industrielle, à l'apparition d'entreprises spécialisées et à la création de partenariats stratégiques. La réglementation de la demande de la part des institutions sanitaires, des associations médicales du système de santé et de sécurité alimentaire a joué un rôle déterminant dans la diffusion des biotechnologies. Tous ces facteurs obligent clairement la région à relever le défi de tirer parti des opportunités du paradigme biotechnologique. A cet égard, il est indispensable de renforcer les capacités technologiques embryonnaires de certains pays dans ce domaine (voir le graphique 6).

Graphique 6
**INDICATEURS DE PERFORMANCE ET CAPACITÉS
BIOTECHNOLOGIQUES DANS CERTAINS PAYS**



Source: National Science Foundation, "Science and Engineering Indicators 2006" [en ligne] http://www.nsf.gov/statistics/seind06/pdf_v2.htm#c5; J. Niosi, "La biotechnologie en Amérique Latine", La chronique des Amériques, décembre 2006; L. Orozco et D. Olaya, "Indicadores del Programa Nacional de Biotecnología", Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, 2004; R Bisang et colls (comps.), Biotecnología y desarrollo. Un modelo para armar en la economía argentina, Editorial Prometeo, 2006.

Le suivi des changements mentionnés, dans le cas des pays ayant la capacité de produire et de développer de nouvelles connaissances ou de ceux dont les capacités permettent l'adaptation du nouveau paradigme, exige un effort en matière de recherche et développement et une masse critique considérable de capital humain, compte tenu de la vitesse à laquelle se produisent les découvertes scientifiques et leurs applications.

V. Innovation et apprentissage technologique

Dans un tel contexte, quelles sont les situations dont l'Amérique latine et les Caraïbes pourraient tirer parti dans une économie mondiale caractérisée par toutes ces transformations ? La diversification et la création d'espaces propres à conjuguer l'apprentissage technologique et la compétitivité constituent le noyau de toute stratégie viable de développement futur. Il est possible d'améliorer pratiquement toutes les activités actuelles et d'explorer de nouvelles modalités inconnues jusqu'ici. Deux grands principes généraux semblent, dans une certaine mesure, revêtir une importance fondamentale. Le premier est de créer une culture de l'innovation: en effet, il faut, pour créer et tirer parti des opportunités, s'éloigner des sentiers battus et élaborer des propositions originales. Le deuxième est de déployer ses antennes vers l'extérieur afin de détecter et de construire les nouvelles opportunités en appliquant les progrès accomplis sous d'autres latitudes. Cette insertion dans le monde ne revient toutefois pas à se soumettre à ce dernier mais au contraire, à y détecter les opportunités réelles et concrètes et à formuler des stratégies qui permettent d'en tirer parti dans le contexte d'une vision à long terme.

Il s'agit, en l'essence, de profiter de l'expansion mondiale pour entreprendre un processus de transformation productive qui permette aux pays de la région d'ajouter un savoir et une valeur à leurs mécanismes traditionnels d'insertion à l'économie mondiale. L'innovation conduit à la création de nouveaux modèles d'apprentissage et de nouveaux marchés qui contribuent à forger un rapport étroit entre les cycles prolongés de croissance et l'émergence d'une série d'innovations interdépendantes

qui ont d'importants effets d'entraînement et des interconnexions avec différents secteurs. La possibilité de stimuler le développement des différents pays dépend en grande partie de leur capacité à prendre part à ce type de cycles et à profiter des opportunités offertes par la transformation productive moyennant l'incorporation des innovations de procédés et de produits aux entreprises et aux secteurs.

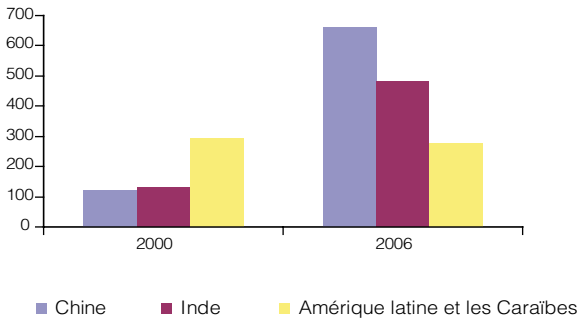
L'élan principal résulte de l'interaction entre les activités de recherche-développement (publiques et privées) et de la capacité des entreprises de créer, d'adopter et de diffuser les innovations de procédés et de produits. Les efforts publics de recherche et développement créent les fondements nécessaires pour que la science contribue aux et établisse des rapports avec les activités productives. Les laboratoires de recherche-développement des entreprises orientent leurs travaux vers des innovations permanentes susceptibles de contribuer à trouver de nouveaux avantages compétitifs. Les innovations sont souvent le fruit des efforts systématiques de ces laboratoires qui disposent d'un volume considérable de ressources financières et technologiques. Un composant systémique intervient dans leur création et diffusion et renforce le rôle des externalités associés à l'interaction avec les centres de recherche public et privé.

Une analyse globale

Quelles sont les principales caractéristiques de l'investissement en recherche et développement en Amérique latine et dans les Caraïbes? Trois indicateurs importants sont à mentionner. Le premier est la dépense en recherche et développement dans la région qui reste très faible par rapport au reste du monde, y compris les pays en développement les plus dynamiques. Dans ce domaine, certains pays font exception comme le Brésil, et, à un degré moindre le Chili. En deuxième lieu, la participation des gouvernements est pratiquement le double de celle du secteur privé, alors que dans les pays les plus développés, le rapport se présente à l'inverse. Il faut cependant tenir compte de facteurs qui atténuent quelque peu ces résultats: i) les dépenses publiques tendent à être prépondérantes dans la première phase de la recherche-développement dans les pays dont le niveau actuel de revenu est le plus élevé et ii) dans les pays développés à forte intensité de ressources

naturelles, comme l’Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada, la participation du secteur public est plus importante que dans le reste du monde développé. Finalement, en termes d’efficacité des dépenses dans le domaine scientifique et technologique, la région supporte assez bien la comparaison avec d’autres pays en développement en matière de publication d’articles dans le domaine, bien que son efficacité par rapport au nombre de brevets soit inférieure. La dynamique observée dans la région par rapport à la Chine et l’Inde quant à l’évolution des brevets est particulièrement préoccupante (voir graphique 7).

Graphique 7
**BREVETS ACCORDÉS PAR LE BUREAU DES BREVETS ET
 DES MARQUES DES ÉTATS-UNIS, 2000 ET 2006**



Source: Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base des données du Bureau des brevets et des marques des États-Unis (USPTO), [en ligne] http://www.uspto.gov/go/taf/cst_utl.htm.

Les enquêtes d’innovation

Étant donné que l’analyse des grandes tendances agrégées ne s’intéresse qu’à une partie restreinte des rapports entre l’innovation et la croissance, ce document se propose de réaliser une évaluation plus désagrégée au niveau des entreprises et des secteurs. Cette approche est fondamentale car la décision d’innover va dépendre de ces entreprises et va être adoptée dans un contexte stratégique et technologique spécifique à chaque secteur. En outre, il est plus facile de détecter les opportunités à la lumière de l’hétérogénéité des interventions et des différences entre les entreprises en termes de capacité.

Tout en reconnaissant l'importance des efforts de recherche et développement dans ce processus, l'analyse micro-économique permet de conclure que les variables qui ont une incidence sur les entreprises et les secteurs dans la trajectoire d'apprentissage et d'adaptation et diffusion du nouveau paradigme technologique sont déterminantes pour individualiser et identifier les opportunités qui s'offrent à la région. À cet égard, les enquêtes sur l'innovation réalisées dans plusieurs pays font apparaître que l'innovation a des effets notables sur les résultats des entreprises manufacturières, tant du point de vue de la productivité que des exportations et des niveaux de rémunération. Les répercussions en termes de productivité concernent toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, et se reflètent par une demande de main-d'œuvre plus qualifiée. De même, les firmes latino-américaines ont fait preuve d'une capacité limitée pour entreprendre des activités d'innovation qui se traduisent par d'intéressantes nouveautés. La dynamique innovatrice des entreprises est étroitement liée à l'achat de machines et d'équipements (ou d'intrants intermédiaires); il semblerait toutefois que les efforts d'adaptation et d'amélioration n'ont pas été suffisants. Les entreprises de la région continuent de se caractériser par un faible niveau de l'investissement en recherche et développement intérieur et une coopération limitée avec les instituts de recherche étrangers. Ces caractéristiques ont une influence sur le résultat, étant donné que, comme le démontrent les enquêtes, les entreprises qui coopèrent ont plus de possibilités d'innover.

Il existe, certes, des différences intersectorielles en termes d'intensité de l'innovation mais aussi et surtout de profondes différences entre l'Amérique latine et les Caraïbes et les économies développées au sein même des secteurs des produits manufacturés et d'utilisation intensive de ressources naturelles. Ces différences indiquent l'existence d'opportunités qui peuvent être exploitées au moyen de la diversification verticale (des produits et des marchés). Il faut, pour ce faire, redoubler d'efforts pour améliorer la qualité, imiter les techniques ou les procédés les plus efficaces, appliquer certaines normes ou certifications de qualité aux processus de production, introduire des améliorations sur le plan organisationnel des entreprises, rehausser la qualification de la main-d'œuvre et perfectionner les stratégies de commercialisation.

Qualité et différenciation verticale des exportations

La capacité d'incorporation de valeur ajoutée dépend fondamentalement de l'effort d'innovation, au sens le plus large. Les processus de différenciation verticale en matière de qualité engendrent des rapports amont-aval vertueux avec le reste de l'économie et contribuent ainsi à la diversification de la structure de production. Dans les pays en développement, l'amélioration de la qualité dépend, dans une large mesure, de l'imitation de techniques ou de processus plus efficaces, de l'application de certaines normes ou certifications de qualité au processus de production, de l'amélioration de la structure organisationnelle des entreprises, de la qualification accrue de la main-d'oeuvre et du perfectionnement des stratégies de commercialisation.

Une façon de mesurer les progrès accomplis en matière de qualité est de comparer le prix des produits exportés par la région et celui de produits similaires exportés par d'autres pays.

À cet égard, l'étude présentée dans ce document démontre que les progrès réalisés dans la région en termes d'amélioration de la qualité de ses produits sont mitigés. En premier lieu, l'écart absolu entre la qualité des exportations de la région et celle des pays avancés, évalué en fonction du différentiel de prix des produits exportés par les uns et les autres, reste considérable. Les différences de prix sont encore plus marquées pour les produits à teneur moyenne et élevée de technologie que pour les produits basés sur des ressources naturelles, bien que la différence reste significative dans ce dernier cas (27%). Ces écarts persistent dans le temps, reflètent le caractère limité des efforts d'innovation de la région et démontrent qu'il existe une possibilité réelle d'ajouter de la valeur aux produits d'exportation actuels. La région dispose donc d'une marge importante pour améliorer la qualité de ses produits, y compris celles des biens primaires.

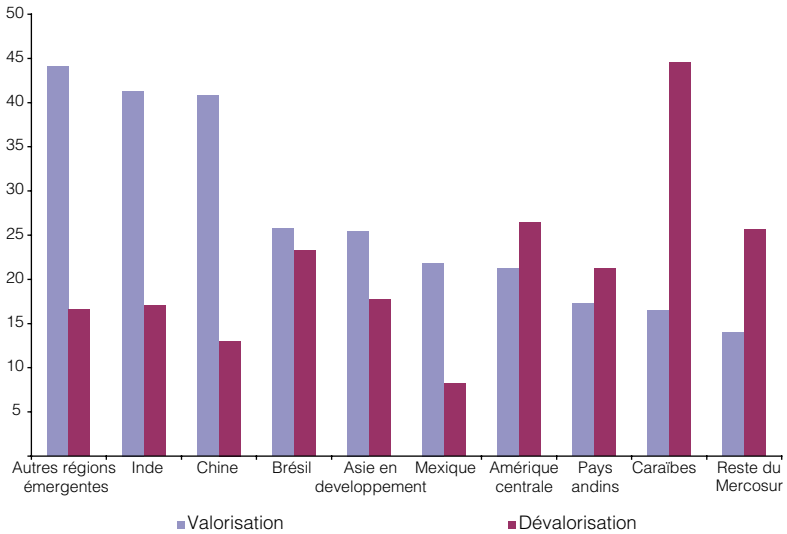
En deuxième lieu, l'Amérique latine et les Caraïbes (en particulier le Mexique) commercialisent des produits à teneur moyenne et élevée de technologie dont la qualité est apparemment supérieure à ceux qu'offre la Chine. On pourrait donc penser que les pays de la région ne sont pas directement en concurrence avec ce pays dans le même segment de qualité. On ne peut toutefois ignorer l'investissement effectué dans la création de capacités en Chine. Ces situations de concurrence limitée pourraient

donc se modifier rapidement si les pays de la région ne mènent pas un processus similaire.

En troisième lieu, les progrès effectués par la région en matière d'augmentations de prix de ses produits (par rapport à la moyenne de ses concurrents) et de parts prises aux marchés mondiaux ont été très modestes par rapport à ceux de la Chine. Chaque fois qu'un pays progresse dans ces deux domaines, il "valorise" ses exportations. C'est ainsi que, de 2000 à 2004, les biens exportés par la Chine, l'Inde et les autres pays asiatiques qui ont réussi à accroître leurs prix et leur participation sur le marché mondial ont représenté 40% du total des exportations, alors que le pourcentage pour les pays de la région a oscillé entre 15% et 25% (voir le graphique 8).

Il faut signaler la présence accrue d'une série d'innovations qui ont permis d'incorporer certaines caractéristiques spéciales aux produits agricoles naguère homogènes dans le cadre d'un processus appelé *decommodification* de l'agriculture. À cet égard une analyse en fonction des filières de produits d'origine agricole fait apparaître que la région a perdu plusieurs opportunités importantes d'escalader les positions au moyen de produits à plus grande valeur ajoutée. Dans certains cas, il s'agissait de produits frais et dans d'autres, de produits élaborés. Par exemple, dans le cas des fleurs, des fruits et de légumes, les principaux exportateurs latino-américains ont obtenu des différences favorables pour les produits élaborés alors que, en l'occurrence, la plus grande valeur ajoutée se trouvait justement dans les produits frais. Ce processus obéit à la sophistication croissante de la demande des consommateurs ainsi qu'aux possibilités générées par la biotechnologie.

Graphique 8
VALORISATION ET DÉVALORISATION EN TANT QUE PROPORTION DES EXPORTATIONS TOTALES DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAÏBES ET D'AUTRES RÉGIONS ÉMERGENTES, 2000-2004^a
(En pourcentages)



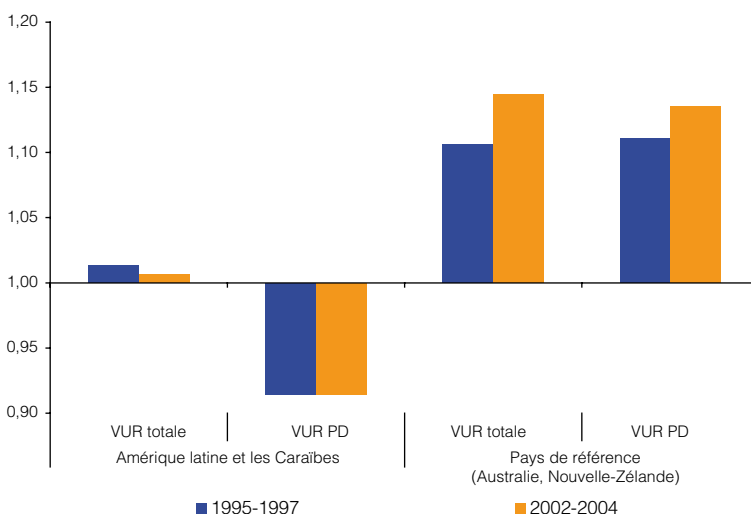
Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base du Centre d'information et d'études prospectives internationales (CEPII), base de données pour l'analyse du commerce mondial (BACI).

^a A titre d'exemple, la lecture de la première barre correspondant à "Autres régions émergentes" indique que, durant la période 2000-2004, ce groupe a réussi à augmenter la valeur unitaire par rapport à la moyenne du marché, ainsi que la quote-part du marché (valorisation) de 44% de ses exportations. La deuxième barre indique que, durant la même période, la valeur unitaire a diminué par rapport aux concurrents ainsi que la part de marché (dévalorisation) de 17% des exportations de ce groupe. Il faut signaler que les pourcentages mentionnés correspondent aux exportations pour lesquelles il est possible de calculer les valeurs unitaires.

L'analyse détaillée du complexe agricole révèle une situation similaire au tableau général. En d'autres termes, bien qu'elle ait obtenu des avantages comparatifs significatifs dans ce secteur, la région n'a pas encore réussi à améliorer la qualité des exportations de produits agricoles et agro-industriels par rapport à ses concurrents. Par exemple, la valeur des produits et des intrants agricoles exportés par les pays d'Amérique latine et des Caraïbes est inférieure de pratiquement 10% à celle des produits exportés par ses concurrents des pays développés (VUR PD) (voir le graphique 9). En revanche, en 2000-2004, les pays de référence (Australie et Nouvelle-Zélande) ont vendu les mêmes produits à un prix supérieur

de pratiquement 15% par rapport au groupe de pays développés. Il est particulièrement préoccupant de constater qu'au cours de ces dernières années, ceux-ci ont réussi à accroître la différence positive du prix de leurs produits, et que, par conséquent, l'écart avec l'ensemble des pays d'Amérique latine et des Caraïbes s'est encore creusé.

Graphique 9
AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES ET PAYS DE RÉFÉRENCE:
VALEURS UNITAIRES RELATIVES D'IMPORTATION SUR
LES MARCHÉS DES PAYS DÉVELOPPÉS,^a
1995-1997 ET 2002-2004
(Moyenne pondérée)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base du Centre d'information et d'études prospectives internationales (CEPII), base de données pour l'analyse du commerce mondial (BACI).

^a Les barres "VUR totale" y "VUR PD" correspondent à la division de la valeur unitaire des exportations de l'Amérique latine vers les pays développés par la valeur unitaire des exportations de tous les pays (totale) vers les pays développés (PD). Par exemple, la première barre de "VUR totale" suggère que durant la période 1995-1997 la VU des exportations latino-américaines vers les pays développés a été supérieure (1% seulement) à celle des exportations de tous les pays qui ont exporté vers ces mêmes marchés.

En résumé, la région n'a guère progressé en termes de qualité de ses produits d'exportation. Cette même analyse révèle toutefois l'existence d'une certaine marge, presque indépendamment du type de produit, pour gagner du terrain en la matière sur les marchés internationaux.

VI. Les modèles sectoriels d'apprentissage

En vue d'identifier les opportunités de compétitivité, il convient de revenir sur l'hétérogénéité des modèles sectoriels d'apprentissage. On parle d'opportunités lorsque l'on dispose d'une base compétitive initiale pouvant être utilisée pour développer de nouveaux produits à plus haute valeur ajoutée et présentant une technologie plus avancée. Quatre secteurs ont été étudiés depuis cette perspective: l'industrie manufacturière "traditionnelle" et l'industrie manufacturière d'exportation (telle que les maquilas et les zones franches), le complexe agroindustriel, l'industrie minière et les services.

Industrie manufacturière et d'exportation

L'industrie manufacturière de moyenne et haute intensité technologique constitue un premier espace de compétitivité qui s'articule autour de deux axes principaux. Le premier correspond à certains secteurs hérités de l'étape d'industrialisation par substitution d'importations, qui ont cependant subi une profonde transformation au cours des années 90, suite à l'ouverture économique. Un grand nombre d'entre eux est non seulement parvenu à survivre, mais a également exploré avec succès les marchés internationaux. Bien que leur part des exportations totales soit modeste, ces secteurs présentent une combinaison de compétitivité et capacités susceptible d'expansion.

L'orientation croissante de l'industrie vers le marché extérieur est le résultat de la combinaison de deux facteurs: la solidité des processus

préalables d'apprentissage, qui ont permis cette adaptation ainsi que la réorientation de l'appareil productif, et la force des signaux économiques découlant de la libéralisation du commerce extérieur. Bien que cette reconversion ait été réduite en ce qui concerne les activités manufacturières moins compétitives en termes d'échelle et de différenciation des produits, elle s'est consolidée autour d'un noyau qui a fait preuve d'une meilleure compétitivité à l'échelon international.

Même s'il s'agit d'un processus difficile à documenter, son évolution dans les pays plus industrialisés de la région a suivi un schéma relativement commun. Le processus de reconversion a en particulier permis la substitution des intrants, composants et secteurs moins efficaces, par leurs équivalents importés, ce qui a donné lieu à une hausse très importante de l'exportation de biens industriels à partir de la combinaison d'éléments importés avec des composants nationaux compétitifs. Ce fut particulièrement le cas de l'industrie automobile, où malgré une baisse du taux de contenu local par unité de produit, les échelles se sont multipliées et sont passées de quelques centaines de milliers de véhicules à des chiffres supérieurs à deux millions d'unités annuelles, tant au Brésil qu'au Mexique.

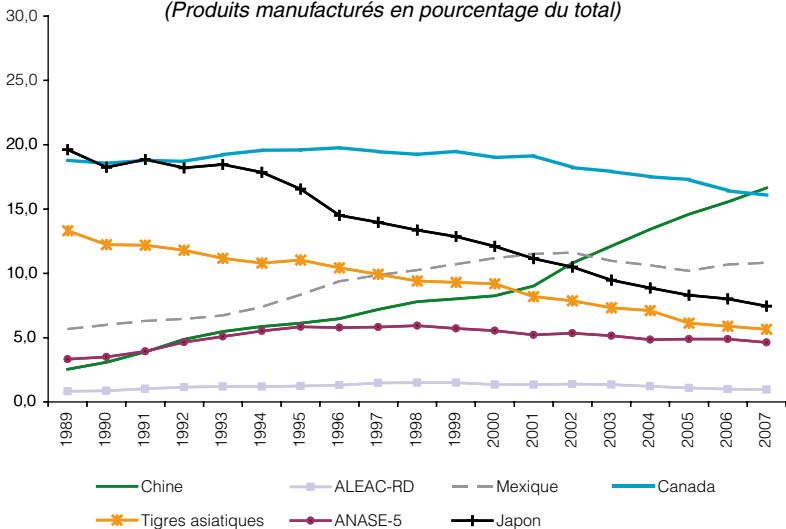
Dans la quasi totalité des pays de la région, la part des manufactures dans les exportations totales est considérablement supérieure lorsque celles-ci sont destinées vers d'autres pays latino-américains ou des Caraïbes, ce qui montre l'influence du commerce intrarégional sur la hausse du contenu technologique. La base de cette dynamique vertueuse est l'association des efforts internes avec les résultats des processus d'intégration commerciale de longue date, qui ont fourni des espaces de formation et d'apprentissage visant à accroître la part des manufactures provenant des Etats-Unis dans les importations, y compris, dans certains cas, celle de produits manufacturés à haut contenu technologique.

En deuxième lieu, il faut souligner que l'industrie manufacturière d'exportation du Mexique, de l'Amérique centrale et de certains pays des Caraïbes, tels que la République dominicaine, qui tirent profit de leurs avantages comparatifs statiques découlant des économies de localisation par rapport au marché américain, l'abondance de la main d'œuvre à bas coût, l'accès préférentiel sur le marché des Etats-Unis (ALENA, ALEAC-RD, CBTPA) et l'existence d'incitations fiscales à l'investissement productif et la promotion des exportations, leur

permettant d'opérer selon des régimes tels que celui des maquilas, les zones franches, le perfectionnement actif ou les importations temporaires aux fins de l'exportation. Malgré ces facteurs, on observe dans cet espace de compétitivité une rude concurrence avec la Chine et d'autres pays asiatiques, ainsi qu'un processus lent de progression dans les chaînes de valeur mondiales respectives et un certain piétinement en matière de promotion de processus productifs à plus haute valeur ajoutée et d'enchaînements productifs (voir le graphique 10).

Graphique 10
**IMPORTATIONS DES ÉTATS-UNIS: PART DE CERTAINS PAYS
 DURANT LA PÉRIODE 1989-2007**

(Produits manufacturés en pourcentage du total)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base d'informations officielles du Ministère du commerce des États-Unis.

Cependant, de nouveaux modèles d'organisation de la production sont actuellement à l'essai dans certains créneaux et segments des industries textile, automobile et de pièces de véhicules et électronique soumis à un régime de promotion des exportations, auxquels la fabrication d'équipements médicaux et le secteur aérospatial sont venus s'ajouter dernièrement; les efforts en vue de développer ou consolider la base de fournisseurs et d'accroître l'interaction avec les institutions de promotion de la production et de la technologie se sont intensifiés.

Malgré des progrès ponctuels indiquant la présence d'un potentiel de développement considérable, on observe un manque général de stratégie intégrale à long terme en harmonie avec la formation de compétences et permettant une transformation progressive des opérations manufacturières à forte intensité de main d'oeuvre dans un conglomerat intégré de manufacture et services complémentaires à la manufacture, intégrant des activités de *re-engineering* des produits à forte intensité d'ingénierie et de services pour l'automatisation des processus.

Les paragraphes précédents suggèrent qu'il est incorrect d'affirmer que les entreprises latino-américaines (en particulier celles liées aux divers régimes de maquila) ne consentent pas d'efforts de création de connaissances technologiques et de développement de capacités dans leurs tâches productives. En effet, les entreprises améliorent les produits et processus, mettent à l'essai de nouveaux modèles d'organisation de la production et engendrent des synergies et externalités très significatives. Cependant, comme ce type d'activités est réduit, il ne permet pas de regrouper une masse critique capable de mobiliser les fonctions de production dominantes, raison pour laquelle le défi structurel d'il y a 20 ans reste sans aucun doute aujourd'hui, plus que jamais, d'actualité.

Complexe agroalimentaire

Pour de nombreux pays de l'Amérique latine et des Caraïbes, le complexe agroalimentaire constitue une grande source de compétitivité et renferme un potentiel considérable d'apprentissage technologique en vue de développer des activités de production plus complexes. Celui-ci offre des opportunités d'insertion en amont à la chaîne de valeur en vue de l'intégration de nouveaux produits et activités en rapport avec les chaînes de valeur agroalimentaires, encore peu explorées dans la région. Il existe également de grandes opportunités d'insertion en aval au travers de la génération d'intrants pour l'agriculture (machines, semences, produits agrochimiques et services d'assistance technique) à partir de l'interaction avec des industries technologiques de pointe, conformément aux expériences de nombreux pays développés. Il faut souligner que parvenir à la production de biens à plus haute valeur ajoutée n'implique pas nécessairement un traitement industriel plus complexe, mais un contenu plus élevé de connaissances et d'innovation, non seulement par rapport à

la matière première d'origine agricole, mais également aux étapes restantes du complexe agroalimentaire, y compris les activités de logistique et de commercialisation.

Le potentiel technologique lié au complexe agroalimentaire a profondément changé avec de nouveaux paradigmes technologiques, tels que la biotechnologie et, de manière complémentaire, les technologies de l'information et des communications. L'application de ces progrès à la culture de tissus indemnes de virus, les semences génétiquement modifiées, le diagnostic moléculaire des maladies des plantes et animaux, le transfert d'embryons chez le bétail et l'utilisation du génome pour identifier et transférer des gènes porteurs de caractéristiques souhaitables (par exemple, la résistance aux organismes nuisibles et aux maladies, et au stress hydrique et de température) sont à l'origine d'innovations importantes en matière de produits et de processus.

Bien que la plupart de ces applications a eu et tient lieu dans un ensemble restreint de centres de recherche et grandes entreprises de pays développés, les technologies respectives ne peuvent être systématiquement transférées. Plusieurs éléments indiquent qu'il existe un besoin de consentir des efforts complémentaires à l'échelon local. D'une part, les modifications génétiques chez les plantes et animaux fournissent des réponses et résultats très sensibles aux particularités du sol et du climat. Comme il n'existe pas de réponse unique, les adaptations de chaque pays constituent des actifs complémentaires clés sans lesquels les résultats espérés ne peuvent être obtenus avec la technologie importée. Il en est de même en ce qui concerne l'application de la biotechnologie à la production d'aliments et au développement de vaccins et d'améliorations des espèces animales. D'autre part, il est important de noter que les capacités complémentaires liées à la base technologique, productive et commerciale préalablement développée dans la région a également servi de base pour stimuler et accélérer la trajectoire de l'apprentissage local.

La biotechnologie est actuellement en train de reconfigurer la trajectoire technologique de plusieurs activités primaires et manufactures connexes ayant une incidence diverse sur la structure de marché, le type d'agents et les stratégies compétitives. D'une manière générale, on observe une tendance marquée de convergence entre les secteurs et de concentration et de fusion de grandes entreprises multinationales et commerçants, qui cherchent à renforcer leur position compétitive en

prenant le contrôle d'une combinaison d'actifs complémentaires. Du point de vue de la région, il est fondamental d'effectuer un bon suivi de cette dynamique et, surtout, de renforcer les capacités technologiques locales afin de tirer parti au maximum de leur dotation de ressources clés.

L'industrie minière

Plusieurs autres pays de la région occupent une place privilégiée sur les marchés miniers et, dans de nombreux cas, sont parvenus à créer certaines capacités locales, en particulier dans des créneaux spécifiques. Ainsi, l'apprentissage technologique ne se limite pas aux grandes entreprises d'extraction, mais couvre également un vaste réseau de fournisseurs de biens et services qui profitent des incitations technologiques et de la demande. Toutefois, en vue de pénétrer les segments à plus haut contenu technologique, il est nécessaire de formuler des stratégies publiques permettant d'accroître les capacités technologiques pour l'exploration et l'extraction minière et métallurgique comme, par exemple, la télédétection satellitaire, les technologies de perforation géophysiques, le traitement des données et images des gisements, l'utilisation d'équipements de perforation plus sophistiqués et l'utilisation de méthodes d'extraction par solvants et la biolixiviation. De même, on observe actuellement une tendance marquée à l'internationalisation de plusieurs entreprises minières de la région en vue d'assurer des marchés, participer aux activités en aval, sources d'une plus haute valeur ajoutée, et d'acquérir des filières de commercialisation dans les pays développés et certaines économies émergentes.

Les services

Enfin, le secteur des services occupe un espace de compétitivité et d'apprentissage dans deux domaines spécifiques: le tourisme et les services aux entreprises. Dans le premier, plusieurs pays de la région ont entrepris la mise en oeuvre d'importants projets, mais la région renferme un énorme potentiel de diversification et de personnalisation de l'offre, en vue d'accroître la rentabilité de ses ressources. Par exemple, certains pays du bassin de la Caraïbe sont parvenus à augmenter la valeur ajoutée des services offerts en passant du tourisme de masse des complexes hôteliers et des bateaux de croisière, au tourisme de créneaux (carnaval,

événements sportifs, voiliers de luxe, écotourisme, patrimoine culturel, entre autres) et en attirant l'IDE de groupes internationaux d'hôtels et autres chaînes touristiques.

Ces changements sont survenus malgré un contexte de recul de la part régionale dans le commerce mondial du tourisme. A l'inverse de cette tendance générale, la République dominicaine, Porto Rico, les Bahamas, Cuba et la Jamaïque ont gagné de l'importance sur le marché touristique mondial. En Amérique centrale, la part du Costa Rica et du Guatemala a augmenté, pour ce dernier grâce à la revalorisation de son patrimoine culturel. Afin de tirer un meilleur parti de ces opportunités, un effort des secteurs public et privé est nécessaire, en vue de diversifier et renouveler de manière permanente l'offre touristique et de renforcer les liens avec chaque économie locale. Pour ce faire, il faut accroître les multiplicateurs, contrôler les fuites et approfondir les effets d'enchaînements de cette activité avec le reste de l'économie.

En ce qui concerne les services aux entreprises, la région présente de timides progrès, et ne parvient pas encore à capter une part significative d'un secteur en forte expansion dans le monde. Accroître les capacités en vue d'exporter des services est un long processus, en particulier si l'on souhaite aller au-delà des activités à faible complexité qui exigent presque uniquement une main d'oeuvre moyennement qualifiée (centres d'appels et centres de services partagés). Certains exemples de succès en matière d'insertion exportatrice dans le domaine des services aux entreprises sont éloquents. C'est le cas des services d'ingénierie et construction fournis à partir de connaissances acquises en suivant une trajectoire basée sur le principe de se concentrer tout d'abord sur le marché local, puis sur les pays voisins et enfin sur les marchés mondiaux. Il en va de même en ce qui concerne les entreprises plus récentes du secteur des logiciels et services informatiques, dont la trajectoire date de plusieurs décennies (voir le tableau 1). Les activités de recherche clinique se basent également sur l'existence de professionnels et d'institutions reconnus à l'échelon international dans le domaine de la biomédecine, de même que les services liés à la publicité, qui ont obtenu des prix et des distinctions lors de compétitions internationales.

Cependant, il est difficile que les pays de la région se transforment soudainement en étoiles montantes des marchés mondiaux d'exportation de services. Non seulement il est nécessaire de détecter des espaces dans lesquels il existe des capacités relativement développées pouvant

être exploitées avec succès, mais il faut également explorer de nouveaux domaines. Incorporer cette question au programme de l'Etat et du secteur privé des pays de la région pourrait constituer un premier pas dans cette direction. Bien qu'il s'agisse de stratégies dont le niveau de risque est plus élevé que celles qui se basent uniquement sur les avantages comparatifs statiques existants, elles constituent des options qu'il faudra peut-être envisager, en particulier dans les pays plus grands, en vue de tirer profit des potentialités qu'offre le marché mondial des services tant en matière de création de devises et d'emplois que de retombées technologiques et de connaissances. Bien qu'il s'agisse de stratégies à long terme, il conviendrait de s'y atteler dès que possible puisque dans ces domaines, le développement de capacités se mesure en décennies et non pas en années.

Tableau 1
**VENTES ET EXPORTATIONS DE L'INDUSTRIE DU LOGICIEL ET DES
 SERVICES INFORMATIQUES EN 2004**
(En millions de dollars et pourcentages)

	Ventes	Exportations	Ventes/ PIB total	Pourcentage d'exportation	Pourcentage de l'emploi total
Argentine	1 173	191,6	0,77	16,3	0,17
Brésil	8 213	314	1,36	3,8	0,23
Chili	1 385	68,8	1,46	5,0	0,44
Colombie	340 ^a	10,3 ^b	0,35	3,0	0,17
Costa Rica	173	80	0,91	46,0	0,28
Mexique	2 871	125	0,42	4,4	0,11
Uruguay	226	88,7	1,70	39,3	0,31
Total	14 381	878,4	0,85	6,1	0,19

Source: Andrés López et Daniela Ramos, "Oportunidades y desafíos de la industria de software en Argentina", Proyecto Sociedad de la Información, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2007 et "Complementación productiva en la industria del software en los países del mercosur: impulsando la integración regional para participar en el mercado global", chap. 1, Réseau de recherche économique du Mercosur/ Agence suisse pour le développement et la coopération [en ligne] http://www.redmercosur.org.uy/uploads/cms_news_docs/Informe_Final_Regional_Complementariedad.doc 2007 et pour le Costa Rica, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Annuaire statistique de l'Amérique latine et des Caraïbes, 2007 (LC/G.2356-P/B), Santiago du Chili, 2008. Publication des Nations Unies, N° de vente: E/S.08.II.G.1.

^a N'inclut pas les entreprises de services locaux. Estimé sur la base des ventes de 561 entreprises: 542 entreprises locales de conception de logiciels informatiques (dont les ventes représentent 150 millions de dollars), et 19 filiales de sociétés multinationales (dont les ventes représentent 190 millions de dollars).

^b Exportations de 542 entreprises locales de conception de logiciels informatiques.

Chaînes de valeur mondiales

Un grand nombre de ces activités de production fait partie et dépend de l'organisation des chaînes de valeur à l'échelon mondial. Dans les chaînes de valeur, les structures de direction ont une incidence sur les possibilités et la capacité d'enchaînement vers des activités à plus haute valeur ajoutée. D'une manière générale, ceux qui sont à la tête de ces chaînes ne sont pas prêts à transférer les connaissances nécessaires pour permettre l'insertion aux chaînes de valeur des entreprises locales et l'accès consécutif à de nouvelles sources de revenus, bien que les possibilités d'accéder et de progresser dans les chaînes de valeur dépendent également des capacités technologiques que les pays parviennent à développer dans les divers secteurs productifs. C'est pourquoi les processus d'apprentissage ont une fonction fondamentale. Dans les secteurs étudiés, quatre types possibles d'escalade ont été identifiés: de processus (réorganisation du processus de production ou introduction de technologies plus avancées), de produits (mise au point de produits à plus haute valeur unitaire), de fonctions (remplacement de celles existantes par d'autres nécessitant une capacité technologique et de gestion plus élevée) et intersectoriel (exploitation des capacités acquises dans une chaîne de valeur déterminée en vue de les appliquer dans une autre).

S'il est certain que le changement technologique dans les pays développés a permis d'élargir l'offre de biens profitant à de grands secteurs du monde en développement, le rôle prépondérant des grandes entreprises multinationales à l'échelon mondial, que ce soit comme principaux centres d'innovation, production ou acquisition, pose à nouveau la question de savoir qui s'approprie les revenus découlant du progrès technique. Comme le montre ce document, lorsque l'on analyse les chaînes de valeur dans les différents secteurs qui constituent le tissu productif des pays de la région, il ressort que les entreprises multinationales jouent un rôle décisif dans les canaux de production, commercialisation et financement. Compte tenu que la plupart de ces entreprises trouve son origine dans les pays développés, aujourd'hui, et comme le souligna Raúl Prebisch il y a 60 ans de cela, l'appropriation des revenus du progrès reste concentrée dans le centre.

Aujourd'hui, tout comme il y a 60 ans, des opportunités existent pour la région, résultant de l'expansion de la demande mondiale et la diffusion des paradigmes techno-économiques et pouvant avoir une

incidence sur la productivité et la compétitivité des différents secteurs. Cependant, le changement technique et la transformation productive ne sont pas des processus spontanés, de sorte qu'aujourd'hui, comme l'a signalé la CEPALC à diverses occasions, la réalisation de ces objectifs exige l'application de politiques publiques et le développement de capacités.

VII. Le partenariat public-privé pour la transformation productive

Conformément aux procédures décrites, la mise en oeuvre d'un processus de transformation productive permettant d'accroître la productivité et de promouvoir des taux de croissance élevés exige des efforts considérables et complexes de la part du secteur privé, mais également en matière de politiques publiques. À l'ère de la mondialisation, des changements technologiques et d'une intense concurrence internationale, la mise en oeuvre de politiques publiques s'inscrivant dans une stratégie de pays proactive à moyen et long terme constitue un outil indispensable. Cette perspective élargit le centre d'attention des politiques publiques au-delà du court terme, vers un exercice plus stratégique, avec un regard porté vers l'avenir et orienté vers des objectifs, à la recherche de manières spécifiques d'appuyer les changements structurels et la croissance.

Ces stratégies, caractéristiques des pays à succès, ont été absentes, du moins au cours des dernières décennies, de l'agenda de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes. Sa formulation et mise en oeuvre constituent le premier d'un total de 12 principes qui sont analysés dans le document selon les aspects opérationnels des politiques publiques proactives stratégiquement projetées dans l'avenir.

Ces principes s'inspirent d'une étude faite dans 10 pays hors région ayant montré de bons résultats en termes de transformation productive, insertion internationale et convergence des revenus par habitant, ou dont la performance dépasse celle de l'Amérique latine et des Caraïbes, bien que disposant de ressources semblables.¹ Les 10 pays analysés correspondent

¹ Les 10 pays sont l'Australie, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, la République tchèque, la République de Corée, Singapour et la Suède. Il y a également une étude sous-nationale relative à une stratégie d'innovation dans la province d'Alberta (Canada)

à des économies petites et moyennes, présentant des caractéristiques très différentes qui, d'une manière générale, sont impossibles à reproduire. Cependant, 12 principes de base organisationnels (dénommés "principes premiers") mettant en lumière leurs succès ou difficultés ont été identifiés. Les premiers principes sont par nature génériques et sont illustrés par les différentes expériences concrètes des pays en question. D'autre part, l'examen de faits établis de la situation de la région permet d'apprécier la grande importance de cette matière pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

La formulation et l'application de stratégies nationales intégrales de changement structurel et d'insertion internationale sont une caractéristique commune de ces pays, avec diverses modalités. En outre, plusieurs d'entre eux présentent des plans nationaux formels. Dans ces stratégies, la priorité est accordée à certains "principes fondamentaux", tels que la stabilité macroéconomique, la solidité fiscale, l'investissement, l'éducation et l'infrastructure, toutefois combinés à des politiques publiques proactives, tendant à induire les changements structurels nécessaires, en promouvant de manière croissante l'innovation. Ils incluent également: i) des efforts systématiques pour anticiper et identifier des opportunités futures en vue d'élargir et d'améliorer la valeur et le contenu de la connaissance et la valeur ajoutée dans la production et les exportations, ainsi que les principales difficultés —internes et externes— devant être surmontées en vue de tirer profit de ces opportunités; ii) des objectifs réalistes prioritaires qui soient une expression d'une "ambition" nationale; iii) la formulation de programmes publics et d'incitations aux échelons macro-, micro- et méso-économiques, contribuant à atteindre les objectifs, et iv) la flexibilité suffisante pour rectifier le tir en cours de route en cas de problèmes ou de changement des circonstances dans le pays ou à l'étranger.

Méthodologiquement, tandis que la "substance" des politiques publiques de ces pays faisait l'objet d'une analyse, une attention particulière a été accordée à la "forme", c'est-à-dire, aux processus institutionnels sous-jacents de ces politiques. Cette perspective relativement inexplorée a été utilisée car, bien que les politiques soient importantes dans la mesure où elles déterminent le succès, la manière dont ces politiques sont mises en œuvre l'est autant, si ce n'est plus. L'approche prioritaire a été appliquée à des programmes publics destinés à promouvoir l'insertion internationale

par le biais d'un programme de transformation productive, un domaine dans lequel l'Amérique latine présente un retard considérable face à de nombreux concurrents.

Le deuxième principe affirme qu'à l'ère des économies de marchés et de la mondialisation, il est préférable d'élaborer des stratégies s'inscrivant dans le cadre de partenariats public-privé pouvant mobiliser la pleine capacité nationale, maximiser les flux d'information et parvenir aux consensus nécessaires en vue de maintenir la cohérence de ces stratégies, au-delà des cycles politiques. Les partenariats public-privé basés sur le concept de bien public sont plus fonctionnels pour des stratégies intelligentes et socialement inclusives. D'une part, le secteur privé (au sens large) est plus proche du marché et de la connaissance pratique, commerciale et scientifique, mais présente une vision partielle des choses en raison de diverses défaillances du marché liées à l'information et la coordination. Comme le signale l'analyse faite dans le présent document, les défaillances du marché sont particulièrement importantes dans le domaine de l'innovation.

Bien que le secteur public ne soit pas toujours le mieux placé pour découvrir ces défaillances et les résoudre, il peut toutefois offrir un *leadership* politique pour la construction d'une vision de pays de la transformation productive et l'escalade de positions à l'échelon international. Il peut également mobiliser des ressources et chercher des consensus en vue de surmonter les obstacles auxquels est confronté le secteur privé dans le processus de diversification productive, avec un accent particulier sur l'innovation.

Dans le cas des pays à succès hors région, on observe que les partenariats public-privé, tant dans leur structure que leur modalité de fonctionnement, dépendent fortement du contexte politique national, et par conséquent leur formulation varie considérablement. Ces structures sont classées en quatre catégories: formelle structurée, formelle et spontanée, informelle/tacite et hybride (dans laquelle deux ou trois des catégories précédentes se combinent), en fonction de la structure prépondérante dans chaque pays. D'autre part, l'ampleur du partenariat est examinée en termes de sa représentativité sociale et du degré de génération de consensus, ainsi que leur profondeur, déterminée par leur degré d'insertion dans l'appareil public responsable de la formulation et mise en œuvre des stratégies.

Les pays présentant les partenariats public-privé les plus consolidés et profonds sont ceux qui ont le mieux réussi en termes de développement et de mise en œuvre de stratégies nationales dynamiques favorables aux changements structurels et au développement des exportations. D'autre part, les stratégies découlant de ces partenariats sont soutenues par la compréhension et le consensus publics qui permettent une projection cohérente à moyen et long terme. Cependant, le consensus est un processus et non pas un événement et pour y parvenir, les pays ont dû établir des arrangements institutionnels “sur mesure”, subir des processus d’essai et d’erreur et disposer de preuves de succès des stratégies mêmes. Si l’on examine l’Amérique latine et les Caraïbes, on remarque que les partenariats public-privé sont inexistant, embryonnaires ou fragmentés; lorsqu’ils sont mis en place, ils manquent de continuité et font souvent l’objet d’intérêts particuliers ou sont interrompus par des problèmes de gouvernance.

Il existe 10 autres principes liés à la gouvernance des processus institutionnels s’inspirant d’expériences extrarégionales. Parmi ces principes, on peut signaler que la conduite des stratégies doit être confiée aux ministères et organismes publics compétents dans les secteurs réels de l’économie, qui doivent disposer d’appui politique et de supervision au plus haut niveau —en particulier lorsqu’il s’agit d’initiatives prioritaires—, outre les ressources financières suffisantes prévues dans le budget national pour la mise en œuvre de la stratégie. Le besoin de disposer d’organismes publics spécialisés et de mécanismes de coordination sur plusieurs niveaux —tels que les conseils d’administration croisés pour les organismes chargés de la mise en œuvre et les comités interinstitutions “en cascade” pour chaque initiative— est motivé par la spécificité et la nature intégrale de la stratégie et du nombre d’agents actifs. Dans le cas des pays à succès hors région, la structure des organismes publics spécialisés est généralement souvent soumise à des “mutations” (“rebranding”) visant à les adapter aux nouvelles priorités stratégiques émergentes.

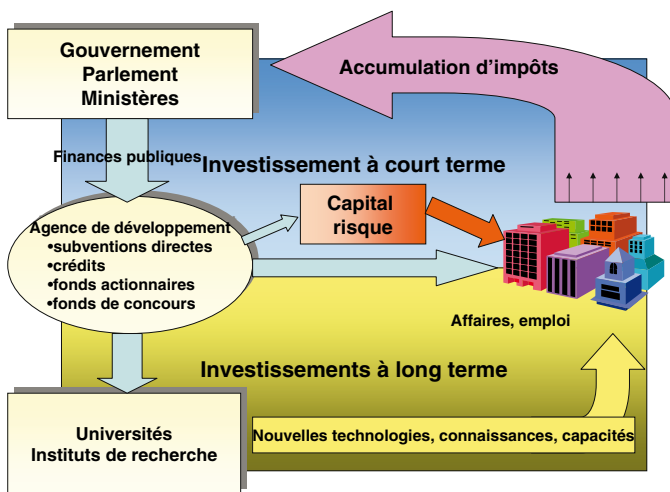
On observe en Amérique latine et aux Caraïbes que les activités d’appui à l’industrie et aux services non financiers ne sont pas prises en compte dans les politiques prioritaires, encore dominées par les questions macroéconomiques à court terme. D’autre part, lorsqu’elles le sont, y compris de manière naissante, elles ne disposent pas du financement suffisant, connaissent des problèmes considérables de

coordination et opèrent dans un cadre institutionnel relativement statique. Ces lacunes débouchent sur financement inégal et limité des programmes publics d'appui, des doublons, des brèches dans la couverture d'activités stratégiques du secteur privé et un manque de continuité dans le financement d'activités exigeant de longues périodes de gestation, telles que l'innovation.

En vue d'élaborer et mettre en œuvre des stratégies de manière crédible face au secteur privé, les ministères sectoriels doivent également disposer d'un ensemble stable non politisé de personnel technique et de direction hautement compétent et spécialisé capable d'agir avec une certaine autonomie et de s'articuler efficacement avec des expériences internationales. Afin d'atteindre cet objectif dans la région et de reproduire les niveaux de concurrence relativement élevés d'un grand nombre de banques centrales et de ministères des finances, une réforme des politiques d'embauche et de rémunération du reste du secteur public est nécessaire.

D'autres principes abordent la gestion efficace des programmes publics d'incitations pour l'appui de la transformation publique. Par exemple, les probabilités de succès des programmes d'incitations sont supérieures lorsqu'ils s'appliquent aux industries ou activités dans lesquelles le secteur privé dispose déjà d'une certaine capacité de coordination, même naissante. Un suivi et une évaluation rigoureux et constants de l'impact des programmes publics d'incitations et le besoin de transparence facilitent l'efficacité et préviennent le risque de récupération de l'Etat par des intérêts particuliers. D'autre part, par le biais d'une culture de l'efficacité en matière d'incitations publiques, celles-ci ne sont pas considérées comme des subventions mais plutôt comme des investissements pour la croissance du pays, pouvant même profiter au fisc. Le graphique 11 présente le cycle et le retour des incitations dans l'un des pays étudiés hors de la région, connu pour sa culture d'évaluation et de transparence.

Graphique 11
LE CYCLE DU RETOUR DES INCITATIONS EN FINLANDE



Source H. Kotilainen, "Building Long Term Strategies and Public-Private Alliances for Export Development The Finnish Case" [en ligne] http://www.cepal.org/comercio/noticias/paginas/7/29947/Kotilainen_Finland_Sevilla.pdf, (2007).

Le présent document n'a pas pour objet de démontrer les liens de cause à effet entre les politiques basées sur des partenariats public-privé stratégiquement orientés et la croissance enregistrée dans les pays analysés hors région. Il cherche plutôt à informer sur les dimensions institutionnelles et élaborer des premiers principes illustrés pouvant promouvoir la réflexion dans la région sur la valeur des stratégies de pays à moyen et long terme, les alliances et la construction de consensus. La décision d'élaborer une version locale du présent outil extrarégional pour la croissance et le développement et la manière de l'appliquer appartient à chaque pays de la région.

VIII. Réflexions finales

La situation et les perspectives que connaissent actuellement l'Amérique latine et les Caraïbes sont les meilleures de ces dernières décennies. Les opportunités de progrès sont nombreuses au sein d'une économie mondiale caractérisée par des mutations profondes. La diversification productive et commerciale ainsi que la création de nouveaux espaces où se conjuguent l'apprentissage technologique et la compétitivité sont au coeur de toute stratégie future de développement.

Il y a 60 ans, les changements technologiques se concentraient dans le secteur manufacturier et n'étaient pas diffusés en raison des prix inférieurs pratiqués par le centre vers la périphérie; ceci se traduisait, avec les différentes élasticités de la demande des produits primaires et des produits manufacturés, par une détérioration des termes de l'échange qui engendraient, entre autres, des goulots d'étranglement dans le secteur extérieur. Par conséquent, la principale recommandation de politique économique que formulait alors la CEPALC, à la lumière de cette réalité, était de promouvoir l'industrie manufacturière dans la périphérie, d'abord au moyen de la substitution des importations et ensuite moyennant la promotion des exportations.

Aujourd'hui, comme le fait ressortir l'analyse présentée dans ce document et dans cette synthèse, le contexte extérieur est très différent et il le restera probablement pendant longtemps. En effet, nous sommes en présence d'une augmentation sans précédent de la demande de consommation qui va contribuer, entre autres, au maintien des prix élevés des matières premières (bien que pas nécessairement au niveau actuel),

une tendance qui devrait se poursuivre selon les estimations. En outre, l'hyper segmentation des marchés a donné lieu à des créneaux de demande de grande valeur et de faible volume dans plusieurs domaines associés aux produits primaires mais également avec les produits manufacturés et les services. Par ailleurs, l'incorporation de pratiquement la moitié de la population mondiale au processus de mondialisation représente une offre pratiquement infinie de main-d'oeuvre bon marché; on assiste également à un développement des processus de recherche et développement ainsi que de la formation de scientifiques et d'ingénieurs dans plusieurs pays en développement, en particulier en Chine. Les possibilités de pouvoir faire concurrence sur la base de bas salaires et aussi d'accéder à la production de biens à forte teneur technologique sont donc réduites.

Ainsi, alors que certains espaces se réduisent dans l'industrie manufacturière, bien que plusieurs pays de la région présentent un grand avantage en termes de localisation ou ont accumulé pendant des décennies des capacités technologiques qui se sont renforcées au cours de ces dernières années, ce qui leur permettra de pouvoir être compétitifs dans ce secteur, il est possible de progresser dans beaucoup d'autres secteurs, en particulier à la lumière du développement et de la diffusion des paradigmes techno économiques qui, contrairement à ce qui était le cas il y a quelques décennies, offrent aujourd'hui les opportunités d'innovation dans différents domaines.

Par conséquent, la façon dont sont produits les biens et l'endroit où ils sont produits sont des facteurs de plus en plus importants. Cette affirmation n'ignore pas qu'une grande partie du changement technologique reste concentrée dans certains secteurs industriels mais reconnaît également qu'il existe, aujourd'hui plus que jamais, des opportunités de progrès technique dans les biens primaires et les services. Ce dernier secteur enregistre également le taux de croissance le plus élevé du commerce mondial et est celui où est créé le plus grand nombre d'emplois.

Le changement technique et la transformation productive ne sont toutefois pas des processus spontanés; c'est pourquoi, comme le signalait Prebisch il y a 60 ans, il est indispensable aujourd'hui de formuler des politiques publiques appropriées et de développer les capacités productives et technologiques locales. De plus, l'étape actuelle de développement de l'Amérique latine et les Caraïbes ainsi que l'importance des ressources naturelles dans la structure productive de la région constituent un

argument en faveur du rôle actif que le secteur public est appelé à jouer dans les efforts nationaux d'innovation.

En premier lieu, s'il est vrai que, dans la plupart des pays développés, la participation privée à l'innovation représente actuellement près de deux tiers de l'effort national dans ce domaine, cette proportion était pratiquement l'inverse dans plusieurs d'entre eux il y a quelques décennies, ce qui confirme le fait que les politiques publiques ont été un facteur essentiel pour déclencher le processus d'innovation. En deuxième lieu, malgré les possibilités croissantes d'incorporer le progrès technique aux ressources naturelles, on ne peut ignorer que les incitations privées à l'innovation ne sont pas, d'une manière générale, équivalentes à celles qu'on observe dans le cas des biens à teneur moyenne et forte de technologie, où le manque d'innovation peut se traduire par une perte de terrain considérable en termes de participation au marché. Il n'est donc pas surprenant que l'effort public soit supérieur à 50% dans les pays développés à plus forte intensité de ressources naturelles. On peut ajouter à ces arguments le fait qu'il n'est pas facile de s'approprier de l'innovation au sein de la frontière technologique et qu'il est donc nécessaire d'amorcer le processus d'escalade dans les chaînes de valeur. En résumé, le rôle des politiques publiques pour stimuler le processus d'innovation dans la région est renforcé par l'étape de développement dans laquelle elle se trouve et par l'importance des ressources naturelles dans sa structure productive.

Les stratégies de développement productif et de recherche d'une plus grande équité exigent un financement adéquat pour mettre en oeuvre les politiques requises. Comme l'a signalé la Commission à plusieurs reprises, il est indispensable, dans la région, de redoubler d'efforts pour accroître les ressources fiscales. À cet égard, beaucoup sont convaincus dans plusieurs pays de la région que, étant donné la conjoncture internationale actuelle, l'augmentation de la rentabilité du prix des produits primaires est capable de générer les ressources nécessaires à la transformation de la structure productive et l'amélioration de l'équité. À cet égard, la région est confrontée à deux défis. Le premier est de déterminer comment atteindre cet objectif sans éliminer les incitations à l'investissement privé et au changement technologique dans l'exploitation des ressources naturelles. Le deuxième défi consiste à décider non seulement où investir les ressources publiques supplémentaires mais aussi comment les investir.

Pour relever ces défis de manière systématique, il est important que les politiques soient formulées dans le cadre d'une stratégie à moyen et à long terme fondée sur des accords, dans le cadre d'un partenariat public-privé et d'une gestion efficace du secteur public. Comme le démontre l'expérience des pays ayant obtenu de bons résultats, il faut, pour garantir une gestion efficace, se doter d'institutions adéquates de façon à pouvoir formuler des politiques publiques compatibles avec la stratégie de transformation productive et d'insertion internationale, évaluer systématiquement son impact par rapport aux objectifs fixés et héritiers ou réduire substantiellement les risques de récupération de la part du secteur privé.

Dans la mesure où les pays de la région progressent vers la transformation productive moyennant un dosage de politiques économiques et sociales basé sur trois axes fondamentaux, à savoir le progrès technique, l'emploi productif et l'accumulation de capital, ils pourront sans nul doute se rapprocher de l'objectif fixé, c'est-à-dire remplir la "case vide" de la croissance dans l'équité évoquée par la CEPALC il y a presque 20 ans. En ce sens, il est impérieux que les stratégies de transformation productive soient intégrées à la recherche de consensus plus larges dont l'objectif central est de parvenir à une croissance accompagnée d'une équité accrue et d'une meilleure cohésion sociale, éléments indispensables pour que se matérialise l'exercice de la citoyenneté dans toute sa plénitude.