



*STRATEGIES NATIONALES DE  
DEVELOPPEMENT*

*NOTES D'ORIENTATION*

# **POLITIQUES D'INVESTISSEMENT ET DE TECHNOLOGIE**

**Mushtaq H. Khan**

Département d'Economie, SOAS, Université de Londres

**NATIONS UNIES**

**DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET SOCIALES  
(DAES/ UN DESA)**

*-2007-*

## Remerciements

L'auteur souhaite remercier Sylvie Illana Cohen, Jomo K. S., Khay Jin Khoo, Bernardo Kosacoff, Kamal Malhotra, Isabel Ortiz et Joseph Stiglitz pour leurs précieux commentaires sur les premières versions de cette note.

New York, Juin 2007  
Copyright © United Nations DESA

Cette Note de politique vise à évaluer et discuter des différentes options de politiques pour la préparation des Stratégies Nationales de Développement. Les analyses, évaluations et données ont été préparées par les auteurs, et révisées à la lumière des informations communiquées par les différents réviseurs. Elles ne reflètent pas nécessairement l'opinion du Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies, et il conviendrait de mentionner le nom de l'auteur dans le cas où son opinion est citée.

## Préface

Le document final du Sommet Mondial des Nations Unies de 2005 a invité les pays à élaborer des stratégies nationales de développement, prenant en compte les objectifs internationaux de développement fixés lors des différents Sommets et Conférences des Nations Unies au cours des deux dernières décennies. En vue d'aider les pays à préparer ces stratégies, le Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies (DAES) a demandé la préparation d'une série de notes destinées aux décideurs et responsables politiques au sein du gouvernement et de la société civile, portant sur les principaux domaines liés à la formulation des stratégies nationales de développement, à savoir les politiques macroéconomiques et de croissance, les politiques commerciales, les politiques d'investissement et de technologie, les politiques financières, les politiques sociales et la réforme des entreprises publiques. La préparation de ces notes a bénéficié du financement généreux du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Des Collègues du PNUD nous ont également donné des suggestions et commentaires utiles au sujet de ces notes.

Les notes politiques élaborées par des experts tirent profit des expériences et dialogues des Nations Unies dans les domaines économique et sociale, et d'expérience externe. Les notes donnent des suggestions concrètes sur la manière de réaliser au niveau national les objectifs internationaux convenus en matière de développement, et résumés par le Programme des Nations Unies en matière de développement. Ces notes visent à fournir aux parties chargées au niveau national de l'élaboration et de la mise en place des politiques, une série d'alternatives possibles aux solutions de politiques standard qui ont prévalu au cours des deux dernières décennies, plutôt que de prescrire un seul type d'action. Ces notes visent à aider les pays à tirer profit et à élargir leur espace politique – la marge de manœuvre effective dont elles disposent en matière de formulation et d'intégration des politiques nationales économiques, sociales et environnementales.

J'invite les lecteurs à considérer ces notes comme des informations qui viennent compléter le débat national sur les défis rencontrés en matière de développement, et les politiques nécessaires pour relever ces défis. Les sujets choisis constituent des pièces essentielles de la mosaïque des politiques qui sous-tendent les stratégies nationales de développement qui visent à réaliser une croissance économique durable, l'intégration sociale et la protection de l'environnement.



*José Antonio Ocampo*  
*Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales*  
*Nations Unies*  
*New York, Juin 2007*

# Tables des matières

<b>I.</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>6</b>
<b>II.</b>	<b>Aperçu : élaboration d’une politique d’investissement et de technologie .....</b>	<b>6</b>
<b>III.</b>	<b>Les arguments en faveur des politiques d’investissement et de technologie .....</b>	<b>9</b>
	Coordination de l’acquisition de technologie dans les entreprises et les secteurs .....	14
	Partage du risque et facilitation du financement de l’investissement dans les secteurs potentiellement rentables.....	15
	Partage du risque dans le processus d’apprentissage .....	16
	Doter les secteurs essentiels d’une infrastructure appropriée .....	18
	Renforcement des capacités en matière de réglementation pour maintenir et accroître la compétitivité .....	19
<b>IV.</b>	<b>Etapes dans le développement d’une stratégie d’investissement et de technologie .....</b>	<b>21</b>
	Première étape - Identification des secteurs à soutenir .....	21
	<i>Besoins en matière de données.....</i>	<i>22</i>
	<i>Données sur les secteurs économiques essentiels et sur les technologies.....</i>	<i>26</i>
	<i>Données sur l’investissement et les performances de l’investissement.....</i>	<i>27</i>
	<i>Information sur les contraintes.....</i>	<i>29</i>
	Deuxième étape – Identification des instruments et politiques pour une mise en œuvre efficace .....	32
	<i>Coordination de l’acquisition de technologie entre les entreprises et les secteurs</i>	<i>33</i>
	<i>Partage des risques et appui au financement de l’investissement.....</i>	<i>33</i>
	<i>Partage des risques dans les processus de formation et d’apprentissage de la main d’œuvre .....</i>	<i>34</i>
	<i>Doter les secteurs essentiels d’une infrastructure ciblée.....</i>	<i>35</i>
	<i>Renforcer les capacités en matière de réglementation pour maintenir et accroître la compétitivité.....</i>	<i>35</i>
	Troisième étape – Les capacités institutionnelles et de gouvernance sont-elles adéquates pour une mise en œuvre efficace ? .....	36
<b>V.</b>	<b>COMPARAISON DES POLITIQUES D’INVESTISSEMENT ET DE TECHNOLOGIE AVEC LES REFORMES DE BONNE GOUVERNANCE ET DE CLIMAT D’INVESTISSEMENTS .....</b>	<b>40</b>
	Limites des réformes de bonne gouvernance et d’amélioration du climat des investissements.....	43
	Les principales capacités en matière de gouvernance nécessaires pour les politiques d’investissement et de technologie versus les capacités en matière de bonne gouvernance.....	46

<b>VI. REFERENCES .....</b>	<b>48</b>
-----------------------------	-----------

## **Encadrés**

<b>Encadré 1. Les politiques d'investissement et de technologie : justification des premières étapes.....</b>	<b>20</b>
<b>Encadré 2. Choix des secteurs dans la Stratégie Nationale de Développement.....</b>	<b>27</b>
<b>Encadré 3. Identification des domaines pour lesquels les politiques d'investissement et de technologie pourraient être utiles.....</b>	<b>31</b>
<b>Encadré 4. Exemples de politiques d'investissement et de technologie dans deux pays en développement « hypothétiques » .....</b>	<b>35</b>
<b>Encadré 5. Sélection finale des politiques d'investissement et de technologie dans nos deux pays en développement « hypothétiques» .....</b>	<b>39</b>
<b>Encadré 6. Les politiques d'investissement et de technologie ne consistent pas à « Sélectionner des Gagnants ».....</b>	<b>47</b>

## INTRODUCTION

Les gouvernements dans les pays en développement sont responsables d'importants investissements, par exemple dans l'éducation et l'infrastructure. Ces investissements requièrent une visibilité sur l'évolution de la structure de l'économie – la mise en place d'un système éducatif ou d'un réseau routier requiert donc une vision de l'évolution de l'économie un quart de siècle plus tard. Toutefois, les pays en développement qui ont réussi ont eu des politiques d'investissement et de technologie qui sont allées bien au-delà de ce rôle minimaliste. Ils ont activement promu des secteurs particuliers de l'économie. La théorie économique peut justifier de telles interventions actives par des «défaillances du marché» assez communes. Les marchés dans les pays en développement ne fonctionnent pas aussi efficacement que prévu dans les livres académiques, et par conséquent, de nombreuses opportunités d'amélioration de la productivité, des revenus ou de l'emploi sont manquées. Cependant, le concept de défaillance du marché englobe de nombreuses questions (souvent bien complexes) et la politique doit identifier non seulement les défaillances du marché les plus pressantes, mais aussi celles qui peuvent être traitées dans la mesure du possible, étant donné les capacités institutionnelles et budgétaires du gouvernement. Il n'est pas pratique de s'attendre à ce que des décideurs de politique disposant de peu de moyens, d'un pays en développement effectuent une analyse exhaustive afin d'identifier les défaillances du marché qu'ils peuvent raisonnablement traiter dans leur pays. Néanmoins, cette note suggère que les décideurs politiques peuvent suivre quelques étapes simples pour identifier quelques unes des composantes essentielles des politiques d'investissement et de technologie qui sont appropriées dans leur cas. En particulier, s'ils commencent par rechercher comment les technologies et les secteurs *existants* dans leurs pays peuvent être améliorés afin d'augmenter la productivité, et de créer des emplois à rémunération plus élevée et/ou améliorer le niveau de l'emploi, il est probable qu'ils identifient un nombre d'étapes simples et réalisables qu'ils peuvent suivre afin d'atteindre des résultats relativement vite. Pour de nombreux pays, ceci peut représenter un objectif assez difficile à atteindre pour les politiques d'investissement et de technologie. Dans d'autres pays dotés de capacités d'analyse et de mise en œuvre plus développées, il serait approprié d'effectuer une analyse plus détaillée des défaillances du marché et des actions réalisables.

### I. APERÇU : ELABORATION D'UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT ET DE TECHNOLOGIE

Cette Note de Politique aidera les décideurs politiques et la société civile à développer des politiques appropriées à leur contexte en une série d'étapes résumées dans le Diagramme 1. La *première étape* consiste à identifier les priorités nationales en matière de politique d'investissement et de technologie ainsi que les principales contraintes et goulots d'étranglement empêchant leur réalisation à travers un processus consultatif, qui interagit avec les autres composantes de la Stratégie Nationale de Développement (SND). Ce processus variera selon les pays pour un certain nombre de raisons. La disponibilité des données peut varier de manière importante, les pays peuvent présenter des goulots d'étranglement différents en matière de technologie et d'investissements, et avoir des points forts et des faiblesses dans des domaines différents. Les principales parties prenantes peuvent ne pas être d'accord sur les priorités en matière de politique d'investissement et de technologie dans différents secteurs comme l'industrie, l'agriculture et les services.

\* Cette Note a été préparée par Mushtaq h. Khan, Département d'Economie, SOAS, Université de Londres. Les commentaires peuvent être envoyés à [esa@un.org](mailto:esa@un.org)

Ainsi dès le départ, des procédures transparentes devront être utilisées pour identifier les priorités et les goulots d'étranglement au niveau du pays, en faisant le meilleur usage des données disponibles et des autres ressources, et en tenant compte des conditions locales.

Dans les pays ayant des capacités limitées en matière d'administration et de planification, la première étape peut être simplifiée de manière significative en se concentrant sur les secteurs et les sous-secteurs économiques *existants*, et en recherchant les possibilités les plus évidentes de réalisation de gains substantiels en termes de priorités nationales (croissance de l'emploi, croissance de l'emploi chez les femmes et d'autres groupes vulnérables de la population, augmentation des revenus salariaux, des revenus provenant de l'exportation, etc.) et ce par le biais d'améliorations réalisables en matière d'investissement et de technologie. Les interactions en amont et en aval avec les secteurs compétitifs existants peuvent aussi être étudiées, étant donné que c'est à ce niveau que de nouveaux avantages compétitifs sont les plus susceptibles d'être développés.

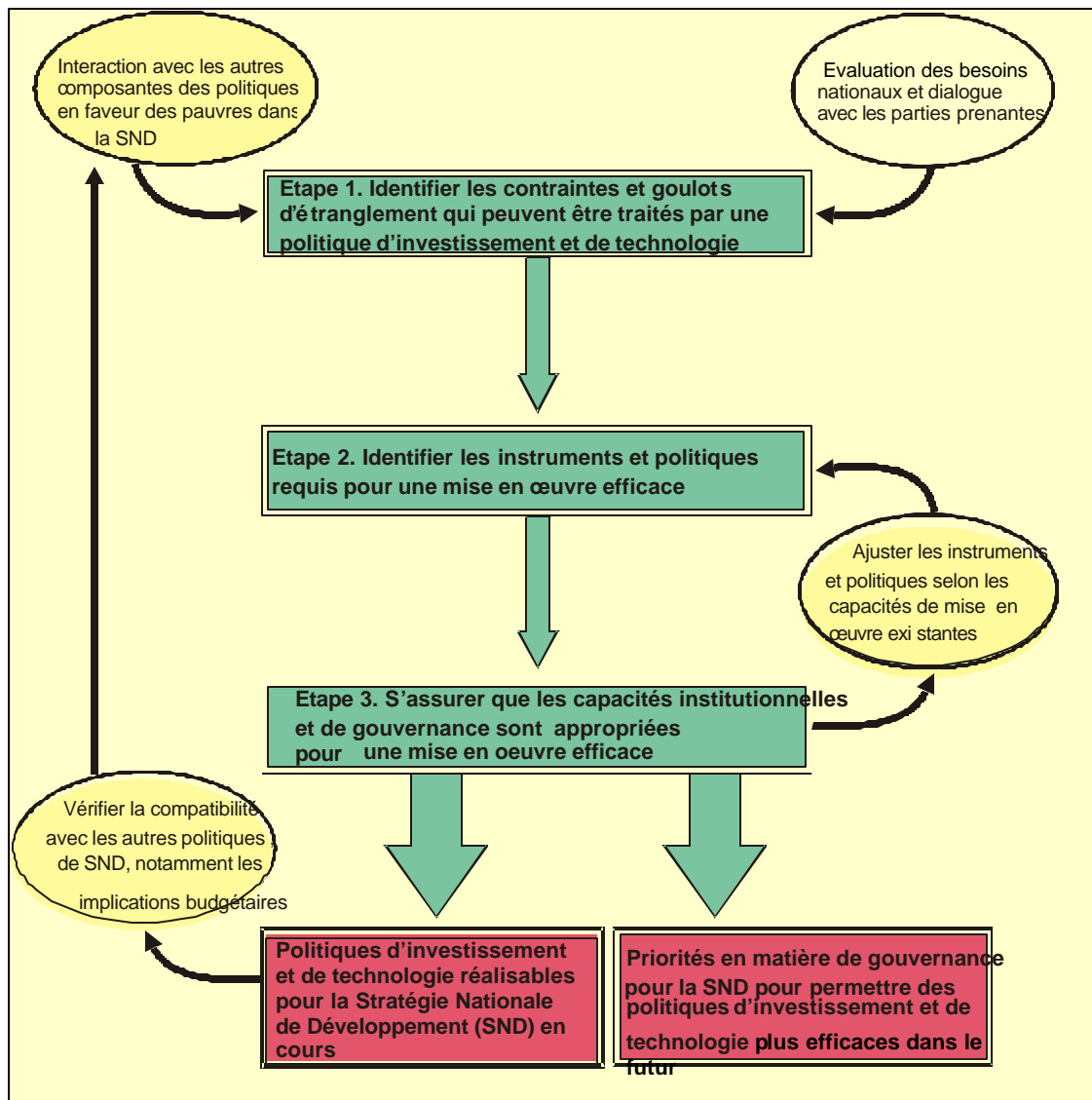
La *seconde étape* du processus d'élaboration des politiques consiste à identifier les différents instruments et mesures politiques pour traiter les principales contraintes et goulots d'étranglement qui empêchent la réalisation des objectifs en matière d'investissement et de technologie, identifiés à la première étape. Par exemple, le but pourrait être d'identifier les politiques et les instruments qui permettraient d'augmenter les investissements dans des secteurs importants ou d'accroître l'adoption et l'adaptation de nouvelles technologies dans ces secteurs. Cependant, de nombreuses politiques raisonnables pourraient ne pas s'avérer faisables dans le contexte de pays déterminés étant donné leur capacité de gouvernance limitée pour la mise en œuvre et l'exécution des politiques adoptées. Ces limitations doivent être prises en compte au moment de l'élaboration des politiques et des instruments. Ceci nous amène à la troisième étape de ce processus.

La *troisième étape* consiste à s'assurer que les politiques et instruments discutés à la deuxième étape peuvent être effectivement mis en œuvre, eu égard aux capacités disponibles en matière de gouvernance et d'exécution. Le suivi et la mise en œuvre des politiques et instruments ont souvent été insatisfaisants dans les pays en développement en raison des contraintes politiques qui empêchent de corriger les erreurs de politique et l'absence de mise en œuvre. Ces contraintes peuvent être plus importantes pour certains types de politiques par rapport à d'autres. Comme le montre le Diagramme 1, les étapes 2 et 3 impliquent des itérations puisque les politiques identifiées à l'étape 2 sont conçues ou révisées en fonction des problèmes de mise en œuvre constatés dans l'étape 3. Une analyse séparée des capacités de gouvernance à l'étape 3 permet de s'assurer que ces politiques seront adoptées seulement après une bonne compréhension de leurs exigences en matière de gouvernance et de mise en œuvre, la probabilité de succès vu les capacités politiques et institutionnelles particulières du pays. Cette étape est essentielle pour l'élaboration et le choix des instruments et politiques réalisables et efficaces.

Les deux résultats attendus de ce processus sont, d'abord, une série de mesures de politiques d'investissement et de technologie réalisables pour accélérer le progrès vers les principaux objectifs de la Stratégie Nationale de Développement (SND). Pour être réalisables, il est nécessaire que ces politiques d'investissement et de technologie soient compatibles avec les capacités *existantes* de mise en œuvre du gouvernement. Elles doivent également être compatibles et cohérentes avec les autres aspects de la Stratégie Nationale de Développement. Les étapes suggérées dans le Diagramme 1 visent à s'assurer que les politiques et instruments destinés à l'amélioration de l'investissement et de la technologie sont adaptés aux capacités et objectifs locaux, qu'ils sont compatibles avec les autres aspects de la SND (notamment les contraintes budgétaires), et qu'ils *peuvent être mis en œuvre en tenant compte des capacités*

de gouvernance et de mise en œuvre. Ces exigences signifient qu'une politique d'investissement et de technologie réalisable traitera un nombre relativement limité de contraintes ou de goulots d'étranglement affectant l'acquisition de technologie et l'investissement dans des secteurs déterminés. Le second résultat attendu de ce processus est l'identification des principales faiblesses en matière de gouvernance devant être traitées pour que des politiques plus efficaces d'investissement et de technologie puissent être tentées dans les années à venir. Les deux résultats attendus indiqués dans le Diagramme 1 sont d'une importance égale.

**Diagramme 1 – Etapes de développement d'une stratégie nationale d'investissement et de technologie**





Cette Note de politique est divisée en trois sections :

1. La **première section** s'appuie sur la théorie économique et l'expérience réussie de certains pays en développement pour démontrer l'importance des politiques d'investissement et de technologie. Alors que de nombreux pays en développement qui ont réussi ont eu recours à des politiques industrielles et de technologie ambitieuses, ils disposaient par ailleurs d'importantes capacités de gouvernance pour permettre une mise en œuvre efficace. Les pays en développement contemporains ont souvent des capacités de mise en œuvre plus limitées, mais ils peuvent recourir à des politiques pragmatiques pour surmonter des goulots d'étranglements spécifiques et des contraintes limitant l'investissement et l'acquisition de technologie dans des secteurs cruciaux.
2. La **seconde section** vise à déterminer, au vu des trois étapes du processus indiquées dans le Diagramme 1, ce qui est nécessaire à la mise en œuvre de cette approche dans différents contextes de pays en développement.
3. Dans la **dernière section**, cette approche de politique d'investissement et de technologie est comparée et confrontée aux réformes de bonne gouvernance et du climat des investissements que les pays en développement sont incités à adopter afin d'améliorer l'investissement et son efficacité. Des domaines de chevauchement et de complémentarité sont identifiés mais des politiques d'investissement et de technologie efficaces nécessitent le renforcement des capacités de gouvernance qui vont au-delà de celles identifiées dans le cadre de réformes de bonne gouvernance.

## II. LES ARGUMENTS EN FAVEUR DES POLITIQUES D'INVESTISSEMENT ET DE TECHNOLOGIE

Les pays qui ont réussi à réaliser une croissance économique et à réduire la pauvreté disposaient rarement au départ de meilleurs ressources ou compétences que d'autres pays. Leur succès dépendait de leur capacité à *créer* une capacité à produire. Ils ont eu recours à des politiques pragmatiques pour créer des incitations et amener les investisseurs à investir et à acquérir de nouvelles technologies. Mais le succès nécessitait également la capacité du gouvernement à mettre en œuvre ces politiques. Cette capacité à exécuter les politiques varie de manière significative selon les Etats, et à l'intérieur d'un même Etat peut varier largement selon le secteur économique et selon la nature des règles à faire respecter. Certains pays sont meilleurs que d'autres pour l'exécution de certaines règles alors que d'autres sont mieux dotés pour exécuter d'autres règles. Il est important de se rappeler ce point au moment d'élaborer les politiques d'investissement et de technologie pour un pays déterminé. Les stratégies qui ont fonctionné dans un pays ne seront peut-être pas évidentes à mettre en œuvre dans un autre.

La théorie économique identifie une série de défaillances du marché qui expliquent pourquoi les marchés ne peuvent pas, seuls, garantir que les pays en développement rattraperont les pays développés. Les pays en développement disposant de fortes capacités en matière de planification peuvent recourir à une analyse des défaillances du marché pour développer des interventions de politique industrielle et de technologie et en déterminer les priorités. Toutefois, il est peu probable que les organismes chargés de la planification dans la plupart

des pays en développement disposent de ces capacités. Mais heureusement, il est possible de réaliser des progrès en prenant certaines actions pragmatiques qui peuvent aider à progresser sur l'échelle technologique en vue de mieux réaliser certains objectifs nationaux en matière de développement. L'analyse des défaillances du marché est importante dans la mesure où elle souligne que, même dans les secteurs où des gains potentiels peuvent découler de l'amélioration de l'investissement et de la technologie, ces gains pourraient bien ne pas se réaliser parce que le coût d'organisation de l'investissement nécessaire par le biais du marché pourrait être trop élevé étant donné les déficiences du marché. Certaines de ces déficiences peuvent être surmontées grâce à des améliorations de l'efficacité des marchés, qui sont l'objet des réformes de bonne gouvernance et du climat des investissements. Mais d'autres déficiences du marché pourraient être difficiles à surmonter à court terme, par conséquent, des mesures correctives sont nécessaires pour réaliser directement l'amélioration de l'investissement et de la technologie.

Les principales défaillances du marché qui peuvent empêcher l'investissement et les améliorations en matière de technologie dans les pays en développement sont les suivantes:

- i) **Les imperfections des marchés du crédit:** les coûts et les risques auxquels font face les banques lors de l'identification des bons emprunteurs peuvent limiter le crédit aux secteurs potentiellement rentables. Les prêteurs ne détiennent pas d'informations complètes sur les capacités et compétences en matière de gestion des entrepreneurs qui viennent s'endetter auprès d'eux. En particulier, les emprunteurs qui n'ont pas l'intention ou la capacité de rembourser leurs emprunts pourraient être plus prêts à payer des taux d'intérêt plus élevés et à accepter d'autres conditions imposées par les prêteurs. Ainsi, si elles ne dépensent pas beaucoup de ressources pour s'informer sur la qualité de leurs emprunteurs, et si elles n'assurent pas aussi le suivi constant des prêts, les banques qui imposent les conditions les plus strictes aux emprunteurs pourraient tout simplement finir par attirer les plus mauvais emprunteurs. Étant donné que les banques réalisent assez rapidement que ceci est le cas, en l'absence d'interventions correctives, ces banques peuvent réduire ou même suspendre leurs prêts à des secteurs importants, tels que les investissements industriels, et se concentrer sur des prêts à la consommation, moins risqués.
- ii) **Les imperfections des marchés des actions:** de même, les coûts et les risques auxquels font face les petits investisseurs lors de leur recherche d'investissements en actions qui soient potentiellement rentables, peuvent réduire voire même supprimer le rôle important du financement des capitaux propres dans le financement du développement. Il n'est pas facile de mettre en place des marchés d'actions qui soient efficaces. Si les petits actionnaires ne sont pas bien protégés, alors une source importante d'investissement dans le marché des actions pourrait s'épuiser. D'autre part, s'il devient trop difficile à des investisseurs extérieurs de racheter les petits actionnaires à un prix relativement bas lorsque les performances d'une compagnie sont en-deçà des attentes, alors la menace du rachat devient peut-être probable et il devient plus facile pour les gestionnaires de prendre de mauvaises décisions aux dépens de l'ensemble des actionnaires. La réglementation des bourses est difficile, même dans les pays développés où les structures de réglementation sont constamment en train d'être ajustées. Mais malgré cela, l'essentiel du financement des nouveaux investissements dans les pays développés provient typiquement d'autres sources comme les bénéfices non distribués ou les prêts bancaires. Dans les pays en développement, les capacités de réglementation sont bien plus faibles, de même que les capacités et obligations des entreprises à divulguer des informations exactes concernant leurs performances et leurs perspectives. Il n'est pas surprenant que les marchés d'actions jouent typiquement un rôle très limité dans les pays en développement dans l'orientation du financement vers de nouveaux secteurs importants en matière de développement.

- iii) **Les imperfections du marché de l'assurance** : le coût d'identification du degré de risque concerné en matière d'assurance contre différentes éventualités peut réduire l'investissement dans de nombreux secteurs. Dans les pays en développement, où les entreprises dans les secteurs productifs ne sont pas nombreuses, il est difficile aux assureurs d'évaluer divers types de risques. Ceux-ci incluent des risques tels que les risques sur la monnaie, ou les risques liés à différents types d'accidents. En outre, les pays en développement sont plus vulnérables aux incertitudes politiques qui sont typiquement non assurables, même dans les pays développés. Ces imperfections sur les marchés des assurances augmentent l'exposition des entrepreneurs dans ces secteurs, ce qui peut les amener à être moins enclins à investir. Mais même dans les pays développés, nombre de risques liés à l'investissement dans de nouveaux secteurs ne sont pas assurables, et les investisseurs sont contraints d'assumer ces « incertitudes ». La différence réside dans le fait que les pays développés ont beaucoup d'investisseurs qui sont plus riches et plus tolérants au risque, et qui peuvent absorber ces incertitudes en escomptant des gains élevés si leurs investissements s'avèrent réussis. Mais dans les pays en développement où ce type d'investisseur est bien plus rare et où les investisseurs étrangers font face à d'importants risques politiques et risques de change, beaucoup d'investissements potentiellement rentables risquent de ne pas se faire si les institutions publiques n'absorbent pas une partie des risques et des incertitudes.
- iv) **Les défaillances en matière de coordination** : de nombreux investissements sont rentables uniquement si des investissements complémentaires dans d'autres secteurs se font. Par exemple, l'investissement dans l'industrie du vêtement haut de gamme qui doit répondre rapidement à une demande changeante pourrait n'être viable que si des accessoires et des tissus de grande qualité sont disponibles localement et peuvent être obtenus rapidement. Le coût de coordination de ces décisions d'investissements complémentaires par le biais des marchés relativement inefficients d'un pays en développement pourrait empêcher ou limiter de nombreux investissements potentiellement rentables. Le soutien du gouvernement en matière de coordination des interactions en amont et en aval peut générer d'importants gains en rapprochant des investisseurs, en partageant les informations, et en créant des mesures incitatives pour les investissements coordonnés.
- v) **Les externalités** : de nombreux investissements présentent des avantages pour d'autres secteurs et pour la société au sens large, et qui peuvent être ignorés par les investisseurs dans ces secteurs. Par conséquent, en l'absence de politiques spécifiques pour encourager les investissements dans ces secteurs, les investissements dans beaucoup de secteurs essentiels pourraient être insuffisants ou même inexistantes. Un type particulièrement important d'externalités concerne l'investissement dans la formation de la main d'œuvre et la **gestion**. L'investissement dans la formation est bénéfique pour l'entrepreneur mais il a des avantages sociaux bien plus importants parce que la main d'œuvre qualifiée et les cadres moyens peuvent migrer de l'entreprise vers une autre, ou créer leur propre entreprise. L'avantage pour l'investisseur est donc inférieur à l'avantage pour la société et il est probable qu'il n'y ait pas d'investissement suffisant dans ces activités essentielles.

Il existe aussi des externalités liées à la situation géographique ou liées aux groupements d'entreprises, et ce lorsque de nombreuses entreprises qui offrent le même service ou produisent le même bien se regroupent dans certaines localités. Chaque entreprise bénéficie alors de la disponibilité d'une main d'œuvre qualifiée, du partage de la connaissance des marchés et des fournisseurs, et de la diffusion rapide des technologies parmi les entreprises. Selon le même principe, les entreprises dans les pays en développement qui n'ont souvent pas ces avantages, subissent des coûts plus élevés et une plus faible croissance de la productivité. Ces défaillances du marché peuvent être traitées

par une action gouvernementale qui encourage les investissements dans des activités ayant des externalités positives, ainsi que le groupement d'entreprises qui peuvent bénéficier d'externalités positives liées à l'emplacement géographique, comme le développement de parcs industriels.

**Les réponses :** les pays en développement qui ont réussi ont répondu aux défaillances du marché du type discuté plus haut, par un certain nombre d'interventions dont l'offre de crédit par le biais de programmes publics de crédit, le partage du risque avec le gouvernement par le biais d'investissements conjoints et de plans d'assurance, l'assistance du gouvernement dans la coordination des investissements dans différents secteurs ainsi que dans les négociations avec les fournisseurs étrangers de technologie, et les subventions explicites et implicites ou autres interventions pour encourager les secteurs et activités qui affichent des externalités positives. Cependant, il semble que des interventions similaires dans certains pays en développement n'ont pas abouti vu l'absence des capacités de gouvernance nécessaires pour la réalisation des résultats souhaités. Ces capacités de gouvernance sont d'une importance capitale dans l'explication du succès ou de l'échec de telles initiatives.

Lorsque les gouvernements interviennent sur le marché, même si le but est de répondre aux défaillances du marché, ils créent forcément des opportunités pour la capture de ressources. Par exemple, les mesures incitatives pour attirer de nouveaux investisseurs peuvent aussi permettre à des investisseurs inefficients d'obtenir des crédits ou d'accéder à des subventions, ou créer d'autres situations abusives qui peuvent en fin de compte affaiblir la stratégie à moins que des sanctions et des contraintes soient prévues pour réagir rapidement à la non performance. Les efforts de coordination, les programmes publics de formation, les programmes de crédit ou les subventions aux investissements dans des secteurs particuliers peuvent ainsi mener à un gaspillage plutôt qu'à un développement plus rapide.

Par conséquent, les capacités de gouvernance pour suivre les résultats des interventions et répondre rapidement de manière à corriger les erreurs au niveau de la mise en œuvre, sont essentielles pour la réussite. La capacité et la volonté des gouvernements à répondre peut elle-même créer de fortes pressions pour que les agents du secteur privé qui sont les bénéficiaires de ces interventions livrent des résultats. De même, l'absence de ces capacités de gouvernance peut mener à des comportements de « passager clandestin » puisqu'il n'existe que peu ou pas de contraintes sur les bénéficiaires pour assurer des résultats. Ces défaillances de gouvernance peuvent expliquer pourquoi, des interventions apparemment bien conçues en matière d'investissement et de technologie ont souvent échoué dans de nombreux pays.

L'élaboration de politiques d'investissement et de technologie requiert par conséquent l'identification d'une série d'interventions qui peuvent agir sur les défaillances du marché les plus importantes, ainsi que la sélection des actions qui peuvent être mises en œuvre efficacement étant donné les capacités de gouvernance existantes ou réalisables. Peu de pays en développement sont passibles d'effectuer une analyse complète des défaillances du marché dans différents secteurs afin d'identifier les principaux domaines d'intervention et de déterminer les priorités. Pour la plupart des pays en développement, l'approche la plus réalisable et la plus pragmatique serait une approche moins exigeante qui comprend l'identification des principales contraintes qui freinent l'investissement et la modernisation de la technologie dans des secteurs existants, ou dans des secteurs qui sont étroitement liés. Il est fort probable que ce soit le moyen le plus pratique de réaliser des progrès par le biais de politiques d'investissement et de technologie dans la plupart des pays en développement. Les politiques et les mesures d'intervention peuvent alors être sélectionnés selon les capacités effectives de mise en œuvre qui existent pour des stratégies spécifiques d'investissement et d'amélioration de la technologie.

La plupart des pays en développement ont déjà quelques secteurs compétitifs sur le plan international; compétitivité mesurée en termes de compétitivité des exportations. Une manière pragmatique d'identifier des interventions de politique d'investissement et de technologie, consiste à commencer par les secteurs dans lesquels le pays a déjà une certaine expérience et à se poser les questions suivantes :

- Qu'est-ce qui peut être fait pour augmenter la production, la productivité et l'emploi dans les secteurs déjà compétitifs ?
- Qu'est-ce qui peut être fait pour orienter la production dans ces secteurs vers des produits à plus forte valeur ajoutée ?
- Comment ces secteurs peuvent-ils être utilisés comme des secteurs moteurs pour créer des liens avec les secteurs en amont et en aval qui peuvent permettre l'augmentation de la valeur ajoutée nationale au-delà des secteurs compétitifs existants ?

(Dans certains pays en conflit ou en situation de post-conflit, il pourrait ne pas y avoir d'activités qui jouissent d'une compétitivité internationale. Dans ce cas, l'approche pragmatique sera d'identifier et de commencer par les activités qui sont les plus proches de la réalisation de la compétitivité internationale).

Les réponses à ces questions traiteront en effet différents types de défaillances du marché d'une façon pragmatique en traitant les questions liées à :

- La coordination des décisions d'acquisition de technologie dans les entreprises et les secteurs
- Le partage du risque et la facilitation du financement de l'investissement dans de nouvelles technologies et de nouveaux secteurs
- Le partage du risque dans la formation de la main d'œuvre et le processus d'apprentissage
- La fourniture d'infrastructures appropriées aux secteurs essentiels
- Le renforcement des capacités de réglementation pour maintenir et accroître la compétitivité

Il est préférable d'adopter des critères très simples lorsqu'il s'agit de prendre des décisions au sujet des secteurs à soutenir à travers des politiques d'investissement et de technologie. Il est erroné de considérer que les gouvernements des pays en développement sont en mesure de passer en revue toutes les options d'investissement possibles pour identifier les *meilleures*. C'est déjà assez bien d'identifier quelques *bonnes* options d'investissement sur base de capacités de compétitivité et de capacités entrepreneuriales déjà existantes. (Un processus plus ambitieux pourrait aussi examiner l'option d'assister des secteurs totalement nouveaux mais une approche pragmatique qui commence par les secteurs et les capacités existantes est probablement la meilleure stratégie pour la plupart des pays). Le critère pourrait être qu'un forum de parties prenantes identifie les investissements potentiels qui pourraient augmenter la productivité et l'emploi, et/ou réaliser d'autres objectifs de la Stratégie Nationale de Développement *en réalisant des taux de rendement économiques grâce à des investissements nouveaux dans un délai relativement court*, si une assistance réalisable, accompagnée de coordination, de financement, d'apprentissage et d'infrastructure était disponible. La faisabilité de l'assistance fournie dépend crucialement des capacités budgétaires et administratives de l'Etat, et de sa capacité à suivre les progrès en matière de compétitivité réalisés grâce aux politiques et prendre les mesures correctives, si nécessaire. Ces questions sont analysées l'une à la suite de l'autre.

## **Coordination de l'acquisition de technologie dans les entreprises et les secteurs**

Dans la Province de Taiwan en Chine (Taiwan PC), depuis les années 50, et en Corée du Sud depuis les années 60, les institutions dirigées par l'Etat ont rapproché les investisseurs potentiels dans différents secteurs pour coordonner leurs acquisitions technologiques. Le but était d'assurer la compatibilité des technologies dans différents secteurs, de garantir que des liaisons en amont et en aval étaient mises en place, et d'assurer que les investissements dans les produits à forte valeur ajoutée qui étaient sensibles aux investissements complémentaires n'étaient pas perdus. Ces types de coordination peuvent améliorer significativement les mesures incitatives qui poussent à l'investissement dans des secteurs à productivité plus élevée.

En outre, la coordination entre les investisseurs potentiels nationaux, particulièrement dans les secteurs à plus haute technologie, a aidé à renforcer le pouvoir de négociation et l'information disponible pour les investisseurs nationaux dans le cadre de leurs transactions avec des fournisseurs extérieurs de technologie. Durant les premières étapes du développement de Taiwan PC, le gouvernement a même pris l'initiative d'identifier les technologies électroniques essentielles et d'accorder des licences aux producteurs locaux. Le but de ces stratégies de coordination était d'assurer que les producteurs locaux avaient accès aux technologies qui permettaient une plus grande croissance de la productivité au fil du temps.

En théorie, les investisseurs privés qui cherchent à maximiser leurs bénéfices potentiels devraient eux-mêmes assurer l'ensemble de la coordination. En réalité, les investisseurs privés font face à des coûts élevés de collecte de l'information pertinente et à des coûts plus élevés encore liés à la négociation et aux accords avec les autres investisseurs lors de désaccords sur l'ensemble des investissements dans lesquels ils sont sensés investir collectivement. Les économistes appellent ces coûts des coûts de transaction, et ceux-ci sont généralement très élevés en particulier dans les économies en développement ou en transition où les institutions générant l'information sont peu développées et les contrats difficiles à faire exécuter.

Les investisseurs des pays en développement sont passibles d'être particulièrement désavantagés en matière d'accès à l'information sur les technologies alternatives, disponible sur les marchés internationaux. La question là n'est pas que les gouvernements détiennent de meilleures informations au sujet des technologies, mais plutôt que les gouvernements pourraient avoir intérêt à rassembler différents investisseurs et à mettre en place un forum au sein duquel les options d'amélioration des secteurs et technologies existantes peuvent être discutées.

Afin que la coordination soit réussie, les décideurs politiques doivent être capables de donner suite à cette information partagée pour développer des politiques intégrées afin d'aider l'acquisition de technologie dans les secteurs essentiels qui auraient été identifiés. Il ne s'agit pas simplement de partager l'information entre, par exemple, les fabricants de tissus, les fabricants d'accessoires, l'industrie de la teinture et les investisseurs potentiels dans le textile, mais aussi, et principalement de donner suite à ces discussions avec des stratégies d'assistance et d'accroissement de l'acquisition de technologie dans ces secteurs essentiels.

Dans de nombreux pays en développement, les efforts de coordination existent sur papier, mais il existe peu de coordination en pratique. C'est souvent parce que les organismes gouvernementaux chargés de l'amélioration de la coordination de l'investissement ne sont pas

considérés prioritaires au sein du gouvernement, et ont un accès limité aux décideurs de plus haut niveau.

Une des façons par lesquelles les organismes gouvernementaux peuvent jouer un rôle significatif en matière de coordination, consiste à opérer en tant que forum effectif à travers lequel les investisseurs locaux peuvent négocier collectivement avec des fournisseurs étrangers de technologie pour acquérir un ensemble de technologies intégrées. Si la coordination améliore l'information disponible aux investisseurs individuels ainsi que leur pouvoir de négociation lors des transactions d'achat de technologies meilleures à l'étranger, ceci peut inciter les investisseurs individuels à prendre au sérieux les efforts de coordination.

En Corée du Sud et à Taiwan PC, une des clés du succès sur ce plan de la politique industrielle était que les efforts de coordination de ces pays étaient soutenus par les sphères les plus élevées de l'exécutif, et les investisseurs individuels bénéficiaient d'incitations pour participer aux processus de coordination de la technologie. De plus, malgré leurs capacités bureaucratiques considérables, les efforts de coordination étaient limités à quelques secteurs à la fois afin d'éviter que les capacités disponibles du gouvernement ne soient dépassées.

### **Partage du risque et facilitation du financement de l'investissement dans les secteurs potentiellement rentables**

Une des composantes importantes des politiques d'investissement et de technologie dans l'ensemble des pays en développement à forte croissance a été les stratégies du gouvernement à rendre le financement disponible aux secteurs essentiels. La défaillance du marché à laquelle cette stratégie répond est l'incapacité des investisseurs dans plusieurs secteurs essentiels à accéder au financement aux taux d'intérêt du marché. Alors même si le financement est disponible pour les secteurs essentiels *au taux d'intérêt du marché*, ceci pourrait résoudre un important goulot d'étranglement. Mais en réalité, dans de nombreux pays à forte croissance, les politiques du gouvernement ont rendu le financement disponible aux secteurs essentiels à des taux inférieurs à ceux du marché.

La défaillance du marché prend place dans ce cas parce que l'investissement et l'acquisition de technologie dans des secteurs nouveaux sont des activités où le risque est inhérent.

Si les marchés du crédit et des actions sont défaillants, le financement est soit non disponible, ou plus typiquement, disponible mais à un prix ou assorti de conditions de garantie qui transfèrent tout le risque sur l'investisseur. Ceci peut empêcher l'investissement dans des domaines nouveaux où les investisseurs ne sont pas prêts à ajouter au niveau de risque déjà élevé lié aux nouvelles technologies apportées, un autre risque lié à un financement à prix fort ou à risque élevé pour eux du fait d'hypothèques sur des actifs significatifs.

En même temps, les capacités de gouvernance sont essentielles afin d'assurer que les comportements de «passager clandestin» ne mènent pas de telles stratégies à l'échec. Si le crédit est rendu accessible à des investisseurs qui n'y auraient pas accès autrement, les organismes accordant des crédits doivent alors s'assurer que le crédit ne sera pas gaspillé. Un certain nombre de stratégies peuvent être utilisées par le gouvernement pour réduire le risque de mauvaise performance. Rendre le financement disponible à des taux du marché réduit le risque que l'emprunteur fournisse un effort insuffisant compte tenu que l'emprunteur doit générer une rentabilité adéquate pour assurer le service de son emprunt. Mais ceci n'élimine pas complètement le risque parce que l'emprunteur pourrait n'avoir aucune intention de rembourser l'emprunt qui aurait été facilité par le gouvernement.

De même, la détention par le gouvernement d'actions dans la compagnie qui est financée pourrait améliorer la performance en créant des incitations au gouvernement pour qu'il

effectue le suivi des risques de l'entreprise si ses performances sont médiocres, étant donné que le gouvernement peut vendre ses actions dans l'entreprise à des investisseurs plus agressifs. Mais là encore, ces stratégies ne seront probablement efficaces qu'en présence de menaces crédibles liées à la capacité du gouvernement à agir dans le cas de faibles performances, et dans le cadre d'un marché des actions efficient. Dans de nombreux pays en développement, ces facteurs peuvent ne pas exister au niveau requis.

La clé réside dans la crédibilité de l'Etat à exécuter une action corrective face aux mauvaises performances. Si le gouvernement dispose de crédibilité, des mécanismes plutôt simples pourraient être suffisants pour créer de fortes pressions pour amener les emprunteurs à réaliser de bonnes performances. Par exemple, en Corée du Sud, les institutions de crédit impliquées dans le financement de nouveaux investissements dans des secteurs essentiels lors du démarrage industriel du pays, ont déterminé des objectifs de performance simples pour les emprunteurs, généralement sous la forme d'objectifs d'exportation faciles à suivre. La non-réalisation de ces objectifs amenait généralement les banques et le gouvernement à exercer des pressions croissantes sur l'entreprise, lesquelles pouvaient même déboucher sur le transfert de la propriété de l'actif à de nouveaux propriétaires.

Les pays en développement doivent envisager, dans le cadre de leurs propres institutions et conditions politiques, comment mettre en place des sanctions crédibles pour les entreprises qui bénéficient d'un financement dans le cadre d'une politique industrielle en cas de faibles performances. Le gouvernement doit mettre en place une stratégie efficace pour recouvrer le financement accordé aux entreprises non performantes par le biais d'un processus rapide. L'efficacité des lois qui régissent la faillite et les marchés boursiers en tant que mécanismes utilisés pour imposer une discipline aux emprunteurs, est limitée en soi dans la plupart des pays en développement.

Une pression efficace sur les emprunteurs en vertu des politiques industrielles pourrait donc dépendre de la mise en place de dispositifs particuliers supplémentaires en matière de gouvernance et de recouvrement des prêts. Ces dispositifs créent des pressions crédibles sur les emprunteurs pour les amener à faire des efforts suffisants pour rendre leurs investissements viables. Par exemple, les actions du gouvernement dans ces entreprises peuvent être détenues par des organismes spécialisés dotés d'un mandat clair, les autorisant à assurer le suivi des performances selon des critères prédéterminés et à mettre fin à la relation si nécessaire. Ces organismes seront crédibles s'ils bénéficient d'un appui clair dans les sphères politiques les plus élevées.

## **Partage du risque dans le processus de formation et d'apprentissage**

Les défaillances du marché en matière d'organisation des processus de formation et d'apprentissage sont une entrave importante à l'amélioration de la technologie dans les pays en développement. L'écart de productivité entre les pays développés et les pays en développement est typiquement de 20 à 30% supérieur à l'écart des salaires, surtout dans les secteurs à forte valeur ajoutée. C'est pourquoi les pays en développement découvrent habituellement qu'en dépit des salaires très bas, ils ne réussissent pas à développer les secteurs à forte valeur ajoutée. L'écart de productivité n'est que partiellement dû à une infrastructure insuffisante et au niveau d'éducation de la main d'œuvre. Il est surtout dû au fait que la croissance de la productivité dans l'industrie nécessite souvent un apprentissage par la pratique, et la productivité de la main d'œuvre ne peut être augmentée sur le lieu du travail qu'en produisant pour un certain temps à perte, une perte mesurée en prix internationaux. C'est la raison principale pour laquelle le financement de l'investissement en nouvelles technologies est si important. Mais les défaillances du marché au niveau des



marchés du crédit et des fonds propres peuvent effectivement empêcher la disponibilité de financement pour l'organisation de l'apprentissage par la pratique.

Dans le cadre des politiques industrielles et de technologie réussies en Corée du Sud, à Taiwan PC, et en Malaisie, le gouvernement a partagé une partie du risque et de l'incertitude liés à l'apprentissage des nouvelles technologies. Cette implication a pris la forme d'un financement par l'Etat de certains coûts de l'apprentissage, accompagné d'une mesure de retrait du soutien dans le cas où l'apprentissage ne se réalisait pas. Ce dernier était particulièrement important, étant donné que le succès dépendait des stratégies de retrait en cas d'absence d'apprentissage. La crédibilité du retrait de l'aide a amené les entreprises et les industries qui bénéficiaient de ce support à faire les efforts nécessaires et à réaliser des augmentations effectives de productivité.

Bien que de nombreux pays en développement aient tenté d'accélérer la période de rattrapage en utilisant des politiques similaires, leur gouvernement ne disposait pas des capacités pour retirer le soutien ou faire respecter les règles relatives à l'apprentissage. Dans ces cas, le soutien de l'Etat pour l'acquisition de technologie n'a produit que des industries naissantes qui ne se sont jamais développées. Comme conséquence de l'échec très répandu de ces stratégies, la plupart des pays en développement ont abandonné entièrement cette approche. Mais les stratégies de soutien aux industries naissantes ont échoué dans la plupart des pays en développement parce que les incitations créées pour rattraper le retard n'étaient pas accompagnées d'obligations ou de sanctions efficaces pour les secteurs ou les entreprises qui ne parvenaient pas à atteindre une compétitivité satisfaisante avec le temps.

La marge de manœuvre pour des interventions majeures dans ce domaine s'est rétréci dans la plupart des pays en développement. Avec de bien meilleurs niveaux d'ouverture commerciale à la suite des accords conclus avec l'OMC dans de nombreux pays en développement, le partage du risque de l'apprentissage requiert une série de mesures qui ne violeront pas les accords commerciaux signés. Toutefois, des efforts particuliers pour améliorer ou accélérer l'apprentissage dans des secteurs essentiels ne sont pas seulement possibles, mais essentiels pour assurer le progrès technologique. Pour que cela soit efficace, les décideurs politiques doivent disposer de la capacité non seulement de soutenir l'apprentissage mais également de retirer leur soutien rapidement en cas d'absence d'amélioration de la compétitivité.

Ces mesures peuvent être conçues, et peuvent inclure :

- un soutien direct à l'apprentissage sous la forme d'incitations fiscales ou autres pour mettre en place des programmes de formation au sein de l'entreprise,
- une aide par des infrastructures ciblées pour des secteurs impliqués dans l'apprentissage,
- et l'octroi de crédits pour financer l'apprentissage.

De nombreux programmes d'incitations continuent d'exister et de fonctionner dans des pays en développement vu que les règles de l'OMC n'interdisent pas de nombreuses formes d'assistance pour le rattrapage technologique. Le problème est que ces programmes ne sont souvent pas convenablement pensés en termes de résultats escomptés, que la performance n'est pas suivie, qu'il n'existe pas de sanctions efficaces ou de système de retrait du support. Par conséquent, les résultats sont bien souvent décevants.

La capacité à mettre en place des mesures appropriées de partage de risques est par conséquent elle-même une capacité nécessaire pour surmonter les goulots d'étranglement technologiques dans les pays en développement. Ensuite, les résultats dans la plupart des cas

ont été médiocres en raison des faibles capacités de mise en œuvre effective des stratégies. En particulier, les organismes chargés de la gestion des incitations pour l'apprentissage doivent être reliés aux organismes exécutifs qui ont la capacité institutionnelle et politique de mettre en œuvre les retraits d'aides ou d'appliquer d'autres sanctions si l'apprentissage ne produit pas de résultats dans les délais prévus. Ceci reste une condition essentielle de réussite. Dans de nombreuses économies en développement ou de transition, renforcer ces capacités de gouvernance n'est pas simplement une affaire de renforcement des capacités bureaucratiques, mais aussi de création de coalitions politiques qui permettront à ces politiques d'être effectivement mises en œuvre.

### **Doter les secteurs essentiels d'une infrastructure appropriée**

L'importance de l'infrastructure dans le développement économique est largement reconnue, mais quand les infrastructures ne peuvent être améliorées rapidement *dans tous les domaines*, l'identification des secteurs qui sont essentiels pour la réalisation des objectifs du développement national et la désignation de l'infrastructure comme étant prioritaire dans ces secteurs peuvent s'avérer hautement payante. Dans ce contexte, l'infrastructure doit être appréhendée au sens large, incluant à la fois le capital physique et humain; par conséquent, elle comprend la capacité de l'Etat à fournir des ressources pour le développement de compétences appropriées aux besoins des secteurs essentiels.

La capacité d'identifier les infrastructures prioritaires et de mettre en place une infrastructure de grande qualité pour ces secteurs essentiels peut améliorer de manière significative les incitations à investir dans les secteurs à forte productivité, ou dans les secteurs dont le développement est jugé souhaitable conformément aux objectifs de la Stratégie Nationale de Développement.

La capacité de doter les secteurs essentiels d'une infrastructure de grande qualité lorsque l'ensemble de l'infrastructure *dans tous les domaines* ne peut être rapidement améliorée, est vitale pour accélérer l'investissement. Une telle capacité peut aussi améliorer de manière drastique le pouvoir de négociation du gouvernement lors de la négociation des contrats de transfert de technologie avec les investisseurs étrangers. Les investisseurs étrangers qui introduisent des technologies à forte productivité qui sont sensibles à la qualité de l'infrastructure sont plus enclins à investir et à négocier avec des pays qui peuvent leur offrir de manière crédible l'infrastructure requise. Une des raisons pour lesquelles la Chine continue d'attirer plus d'investisseurs étrangers que n'importe quel pays en développement est que l'infrastructure peut être désignée comme prioritaire en Chine pour faciliter des investissements rapides dans des secteurs essentiels.

De plus, la capacité de fournir une infrastructure ciblée peut aussi constituer un mécanisme d'appui à des secteurs et technologies déterminés, assorti de conditions pour le partage des risques de l'apprentissage.

Toutefois, la capacité de fournir une infrastructure de qualité, même si limitée à des secteurs prioritaires, suppose que l'Etat dispose d'un minimum de capacités budgétaires. Dans certains pays en développement, même ce minimum pourrait ne pas être disponible. Dans de telles circonstances, des problèmes macroéconomiques doivent être traités, notamment pour améliorer la perception de l'impôt et limiter les dépenses dans des secteurs peu productifs.

## **Renforcement des capacités en matière de réglementation pour maintenir et accroître la compétitivité**

La capacité du gouvernement à améliorer et maintenir la compétitivité grâce aux politiques industrielles et de technologie est une question intersectorielle qui touche toutes les questions susmentionnées. La compétitivité est la capacité à produire des produits à un prix et d'une qualité qui peuvent survivre dans le cadre d'une concurrence ouverte. La compétitivité se mesure par le coût relatif de production à l'unité dans le pays, comparé au prix international des produits de qualité similaire. L'objectif des politiques industrielles et de technologie doit être d'atteindre la compétitivité dans des nouvelles technologies et des investissements à plus forte valeur ajoutée. Ces investissements peuvent alors survivre sans assistance supplémentaire, créer des emplois, de meilleurs salaires et d'autres avantages pour le reste de l'économie. La compétitivité n'est pas la concurrence. La concurrence est l'acte d'acheter et de vendre dans un marché ouvert avec des entrées et sorties libres pour d'autres acheteurs et vendeurs. Le degré de concurrence sur un marché peut être mesuré par le degré de liberté d'entrée et de sortie sur ce marché particulier. Dans certaines conditions, la concurrence peut permettre la réalisation et le maintien de la compétitivité. Mais dans d'autres cas, en particulier lorsque les politiques industrielles et de technologie sont concernées, la concurrence peut ne pas suffire et d'autres capacités de gouvernance sont nécessaires pour assurer la compétitivité.

En théorie, si les investisseurs veulent survivre sur des marchés à entrées et sorties libres pour des entreprises nationales et internationales, ils ne peuvent y parvenir qu'en optimisant leurs investissements dans de nouvelles technologies et en mobilisant leurs efforts pour soutenir l'apprentissage et l'adoption des meilleures pratiques dans leurs entreprises. Par conséquent, la concurrence peut garantir que les entrepreneurs conservent leur compétitivité en innovant ou en copiant les innovateurs. En effet, depuis Adam Smith, les économistes ont admis que les investisseurs ont tendance naturellement à essayer de restreindre la concurrence dans leurs propres secteurs, étant donné que cela leur permet de survivre malgré une plus faible productivité et une plus faible efficacité, et de réaliser des bénéfices importants en imposant des prix élevés aux consommateurs (Rajan et Zingales 2003).

De façon peu surprenante, *la politique de concurrence* a toujours été un moyen pour assurer la compétitivité, notamment dans les pays développés. Les Etats des pays développés possèdent généralement des organismes gouvernementaux chargés d'enquêter et de sanctionner les ententes anticoncurrentielles et la collusion entre les producteurs, ainsi que de réguler les prix dans des secteurs où seules un nombre limité d'entreprises peuvent opérer. Toutefois, la politique de concurrence n'est pas toujours aussi simple. *Il n'est pas toujours vrai que plus de concurrence vaut mieux que moins (même si c'est vrai dans la plupart des cas)*. Par exemple, il est admis que les entreprises innovantes dans les pays développés doivent être autorisées à réaliser des bénéfices supplémentaires pour maintenir les incitations à innover. Pour ces entreprises, trop de concurrence peut réduire leurs bénéfices trop tôt, ce qui peut être un problème. Bien sûr, une concurrence insuffisante est également problématique, étant donné que cela réduit l'incitation à continuer à améliorer les produits et technologies. Ainsi, dans de nombreux secteurs innovants et essentiels dans les pays développés, il existe un niveau optimal de concurrence qui n'est ni trop élevé ni trop faible. (Aghion et autres 2002). Il s'ensuit que les organes de régulation doivent disposer des capacités et du personnel pour effectuer ces jugements en permanence.

Ce qui est vrai pour les pays développés l'est encore plus pour les pays en développement. Les organes de régulation doivent disposer de la capacité à prendre en permanence des décisions au sujet de la concurrence et de la compétitivité, notamment dans le cadre de politiques industrielles et de technologie. Dans de nombreux secteurs, de s niveaux élevés de

concurrence pourraient bien être la meilleure stratégie pour une compétitivité durable. Ces secteurs sont généralement des secteurs qui sont déjà compétitifs sur le plan international ou qui peuvent devenir très rapidement. Les secteurs d'exportation à faible technologie, comme l'industrie de la confection, qui sont déjà dans de nombreux pays en développement compétitifs sur le plan international, sont des exemples de secteurs qui devraient maintenir leur compétitivité grâce à la concurrence. Dans d'autres secteurs qui sont en train de rattraper leur retard, et qui sont soutenus par des politiques industrielles et de technologie, des capacités de réglementation plus sophistiquées sont nécessaires.

Chaque fois qu'un secteur obtient un soutien grâce à une politique (par n'importe lequel des moyens décrits plus haut) pour acquérir de nouvelles technologies et rattraper son retard, la concurrence comme mécanisme pour assurer la compétitivité devient insuffisante. Le secteur qui bénéficie d'un tel soutien a alors un avantage sur les autres, à la fois sur les autres secteurs du pays et plus important encore, sur les fabricants de produits similaires dans les autres pays. Par conséquent, le secteur peut conserver sa part de marché dans un environnement superficiellement compétitif, même s'il n'est pas compétitif dans la mesure où il ne pourrait survivre sans une assistance. Dans ces cas là, des institutions doivent être mises en place pour compléter la concurrence du marché de façon à atteindre rapidement et maintenir une compétitivité internationale réelle, de manière à ce que le soutien actuellement reçu puisse être retiré.

Par exemple, si l'apprentissage de nouvelles technologies est soutenu grâce à des subventions à des programmes de formation ou par l'accès à de meilleures infrastructures ou moins coûteuses, des mesures institutionnelles complémentaires sont nécessaires pour veiller à ce que l'aide ne soit accordée que pour une période prédéterminée, ou qu'elle soit subordonnée à la réalisation d'améliorations continues en matière de performance, mesurées par la croissance des exportations ou par d'autres indicateurs facilement observables. En l'absence de ces mesures, une politique de soutien est probablement vouée à l'échec, et la compétitivité internationale ne sera probablement pas atteinte, les secteurs en question continuant à dépendre de l'aide au lieu de saisir l'opportunité pour rattraper leur retard et atteindre une compétitivité réelle. De nombreux programmes de rattrapage mis en place dans des pays en développement ont ainsi échoué. Il est clair que les questions de coordination, de financement, d'apprentissage, d'infrastructure, et de compétitivité sont étroitement liées et nécessitent des réponses de politiques intégrées de la part du gouvernement. L'Encadré 1 résume l'analyse.

***Encadré 1. Les politiques d'investissement et de technologie : justification et premières étapes***

Les défaillances du marché au niveau des marchés du crédit, des marchés des fonds propres, des marchés de l'assurance, ainsi que les défaillances en matière de coordination et les externalités peuvent empêcher les pays en développement de progresser sur la chaîne de la valeur ajoutée pour créer des emplois à salaires élevés et améliorer le niveau de vie. En particulier, en l'absence de politiques ciblées pour améliorer la productivité à travers l'apprentissage par la pratique, les pays en développement peuvent se retrouver pris dans des activités à faible productivité et à faibles salaires.

L'approche la moins exigeante de la politique industrielle et de technologie dans les pays en développement consiste à commencer par les activités compétitives existantes et à se poser les questions suivantes :

- Qu'est-ce qui peut être fait pour augmenter la production, la productivité et l'emploi dans des domaines où le pays jouit déjà d'une certaine compétitivité ?

- Qu'est-ce qui peut être fait pour pousser la production dans ces secteurs vers des produits à plus forte valeur ajoutée ?

- Comment ces domaines peuvent-ils être utilisés comme secteurs moteurs pour développer des interactions avec de nouveaux secteurs en amont et en aval, pour augmenter la valeur ajoutée nationale au-delà des secteurs compétitifs existants ?

Le but est d'atteindre des secteurs compétitifs internationalement, qui jouissent d'une forte productivité et d'un potentiel de croissance rapide de la productivité dans des délais relativement courts, utilisant certaines ou même toutes les politiques industrielles et de technologie suivantes :

- i) la coordination des décisions d'acquisition de technologie dans les entreprises et secteurs
- ii) Le partage des risques et la promotion du financement de l'investissement dans les nouvelles technologies et les secteurs
- iii) Le partage des risques liés aux processus de formation et d'apprentissage
- iv) Doter les secteurs essentiels d'une infrastructure
- v) Le renforcement des capacités de réglementation pour conserver et accroître la compétitivité

La combinaison de politiques dépendra des technologies adoptées et des forces et faiblesses préexistantes des entrepreneurs, des institutions financières, de l'infrastructure et des qualifications dans le secteur. Le principal facteur déterminant de la réussite est probablement les capacités de gouvernance et de réglementation à conserver et améliorer la compétitivité par le suivi continu et la prise de mesures strictes le cas échéant, y compris le retrait du soutien si les progrès ne sont pas satisfaisants.

*Alors que la plupart des pays ont essayé des variantes des politiques industrielle et de technologie dans le passé, la principale cause du degré de réussite différent a souvent été l'efficacité avec laquelle les mesures incitatives ont été mises en œuvre, et la crédibilité avec laquelle leur retrait a été organisé en cas de faibles performances.*

(Sources: Amsden 1989; Wade 1990; Aoki et autres 1997; Khan et Jomo 2000)

### **III. ETAPES DANS LE DEVELOPPEMENT D'UNE STRATEGIE D'INVESTISSEMENT ET DE TECHNOLOGIE**

#### **Première étape - Identification des secteurs à soutenir**

Les défaillances implicites du marché qui doivent être traitées par des politiques d'investissement et de technologie seront différentes selon les pays du fait que leurs secteurs économiques se sont développés à des niveaux différents et qu'ils peuvent faire face à des problèmes très spécifiques. Par exemple, les pays en développement et en transition présentent des conditions initiales différentes et des niveaux de développement différents dans les divers secteurs (agriculture, industrie et services), dans les capacités techniques initiales et les qualifications des entrepreneurs et de la main d'œuvre dans les différents secteurs. De même, les caractéristiques et les limites de leurs systèmes financiers et de leur infrastructure sont probablement différentes, notamment, leurs capacités de gouvernance pourraient différer entre les pays ou encore d'un secteur à un autre au sein même d'un pays.

Ainsi, la première tâche consiste à examiner les données disponibles et autres éléments en matière d'investissement et de technologie dans l'économie nationale, et d'engager une discussion avec les principales parties prenantes pour identifier les contraintes qui doivent être traitées pour permettre aux secteurs compétitifs existants de progresser sur l'échelle technologique et d'établir des interactions en amont et en aval avec ces secteurs. Comme il s'agit de la première étape du processus d'élaboration des politiques, toutes les priorités identifiées à ce stade ne peuvent être retenues après que toutes les étapes décrites dans le **Diagramme 1** aient été achevées. Le but est en fin de compte de sélectionner un nombre limité d'interventions réalisables compte tenu des ressources et des capacités de gouvernance dont disposent les décideurs. Toutefois, il est souhaitable que le débat national et la consultation soient aussi exhaustifs que possible, et qu'ils se basent sur les meilleures sources de données disponibles sur les secteurs déjà compétitifs sur le plan international, et sur les contraintes et goulots d'étranglement rencontrés par ces secteurs, alors qu'ils essaient d'améliorer leur productivité et de gagner en compétitivité internationale par une production à plus forte valeur ajoutée.

### ***Besoins en matière de données***

Les données disponibles pour évaluer les performances nationales en matière d'investissement et de technologie sont susceptibles de varier d'un pays à un autre, à la fois en termes de quantité et de qualité. Plus les données disponibles seront précises, plus l'identification des contraintes et des goulots d'étranglement sera fiable. Par conséquent, l'amélioration de la collecte des données et de leur traitement par les agences nationales de statistiques constitue une part importante des améliorations dans le processus d'élaboration des politiques. Toutefois, il est possible de commencer avec des données relativement sommaires qui devraient être disponibles dans la quasi-totalité des pays en développement.

Le **Tableau 1** résume quelques unes des données qui seront utiles pour déterminer les priorités nationales en matière d'investissement et de technologie selon les objectifs identifiés dans la Stratégie Nationale de Développement. Le tableau *indique* les types de données qui sont pertinentes, mais la totalité de ces données ne sera pas disponible dans tous les pays en développement. Des progrès en matière de politiques peuvent être réalisés avec beaucoup moins. Dans certains pays, d'autres sources de données peuvent utilement compléter les informations disponibles pour identifier les contraintes et établir des priorités.

Ces données fournissent le point de départ aux décideurs pour identifier les domaines où les politiques d'investissement et de technologie pourraient permettre de réaliser des progrès. Elles doivent aussi permettre des discussions plus informées avec les parties prenantes pour identifier les domaines où les politiques d'investissement et de technologie peuvent avoir le plus grand impact sur la production, la productivité, l'emploi, ainsi que sur d'autres objectifs en matière de développement.

L'examen des données et la discussion avec les parties prenantes doivent permettre d'identifier un nombre de domaines prioritaires où les politiques d'investissement et de technologie peuvent soutenir l'amélioration de la technologie, la croissance de la productivité, et le développement d'interactions en amont et en aval dans des secteurs déjà compétitifs ou non loin d'être compétitifs sur le plan international. Les deux étapes suivantes chercheront à réduire la liste des domaines d'assistance étant donné les capacités de mise en œuvre et les capacités budgétaires de l'Etat. Le but dans ces dernières étapes sera d'établir des priorités, d'imposer une discipline sur la liste des politiques souhaitables et d'obliger les décideurs et les parties prenantes à se mettre d'accord sur une liste plus restreinte de priorités réalisables en matière de politiques. La faisabilité dépend en grande partie des limites imposées aux

politiques par les contraintes budgétaires et les capacités de mise en œuvre de l'Etat, notamment dans les domaines spécifiques de gouvernance requis pour une mise en œuvre réussie des politiques d'investissement et de technologie. A moyen terme, le renforcement de ces capacités de gouvernance pour permettre une mise en œuvre efficace et l'amélioration des capacités budgétaires pour un soutien plus important qui permette de couvrir un plus grand nombre de secteurs, peut aussi faire l'objet de politiques d'investissement et de technologie.

**TABLEAU 1 – DONNEES REQUISES POUR IDENTIFIER LES OBJECTIFS DES POLITIQUES D'INVESTISSEMENT ET DE TECHNOLOGIE**

Données / Informations (toutes les catégories ne seront pas disponibles ou requises dans tous les cas)	Sources probables
<p>1) Secteurs économiques et technologies essentielles</p> <p>a) Caractéristiques des activités économiques au sens large (agriculture, industrie, services) en termes d'objectifs différenciés dans la stratégie nationale de développement (par exemple, emploi, valeur ajoutée par personne, croissance de la productivité, exportation, croissance des exportations).</p> <p>b) Caractéristiques de sous-secteurs déterminés (par exemple, l'industrie du vêtement, l'industrie du coton, la production d'arachide) en termes d'objectifs différents comme indiqué ci-dessus et par rapport aux concurrents.</p>	<p>Statistiques du revenu national, statistiques commerciales provenant de la balance des paiements, enquêtes sur l'emploi.</p> <p>Comme ci-dessus, avec des recensements des secteurs économiques, des enquêtes sur des secteurs particuliers basées sur des échantillons, des statistiques collectées par les organisations sectorielles, les chambres de commerce et d'industrie, les données sur des comparaisons internationales provenant de la Banque Mondiale et autres organisations.</p>
<p>2) Performance de l'investissement</p> <p>a) Investissement global (formation brute de capital fixe) en part du PIB et par rapport aux concurrents.</p> <p>b) Investissement ventilé par activité économique (agriculture, industrie, services).</p> <p>c) investissement divisé par sous -secteurs économiques essentiels pour la stratégie nationale de développement (par exemple, les secteurs d'exportation ou les secteurs à forte valeur ajoutée ou les secteurs générateurs d'emplois) comme le textile, la confection, les récoltes à forte valeur ajoutée, etc.</p>	<p>Statistiques du revenu national, estimations de la Banque Mondiale et d'autres organisations internationales.</p> <p>Statistiques du revenu national, estimations de la Banque Mondiale et d'autres organisations internationales.</p> <p>L'investissement privé dans différents secteurs peut être estimé à l'aide de sources variées telles que les importations de biens d'équipement de différents types enregistrés dans les statistiques du commerce extérieur (afin d'estimer l'investissement en machines), ventes de ciment et autres matériaux de construction aux différents secteurs (pour estimer l'investissement dans la construction). L'investissement du secteur public</p>



<p>d) Investissement en infrastructure et capital humain servant des sous-secteurs économiques essentiels pour la stratégie nationale de développement (comme ci-dessus).</p> <p>e) Investissement ventilé entre les investissements des secteurs public et privé.</p>	<p>dans différents secteurs peut être estimé à partir du budget national .</p> <p>Dépenses du budget national sur différents types d'infrastructure et sur l'éducation (si existant) et les estimations de l'investissement privé dans ces activités, ou bien les estimations qualitatives des goulots d'étranglement</p> <p>Statistiques du revenu national, ou autrement l'investissement public peut être estimé à partir du budget national ; les investissements privés peuvent être estimés à partir des importations de biens d'équipement et autres données .</p>
<p>3) Contraintes/ goulots d'étranglement en matière de technologie et d'investissement</p> <p>a) Information qualitative sur les contraintes empêchant la modernisation des technologies requise pour le maintien de la compétitivité .</p> <p>b) Information qualitative sur les goulots d'étranglement et contraintes limitant l'investissement dans les secteurs essentiels (par exemple, infrastructure inadéquate, structure de régulation inappropriée, politique inadéquate de soutien de l'apprentissage, etc.)</p>	<p>Dialogue avec les associations industrielles, les principaux entrepreneurs et les experts techniques, locaux et étrangers.</p> <p>Dialogue avec les associations de commerçants et d'industriels, les principaux entrepreneurs, les enquêtes d'opinion dans les milieux d'affaires.</p>

## *Données sur les secteurs économiques essentiels et sur les technologies*

Le point de départ pour déterminer les priorités des politiques d'investissement et de technologie est de collecter et d'examiner les données les plus basiques de l'économie, à savoir ses secteurs et sous-secteurs importants, ses performances globales et sectorielles en termes de croissance, de croissance de la productivité, de croissance de l'emploi, de croissance des exportations, et ainsi de suite, comme le montre le premier point du Tableau 1. Les données illustrent l'affectation et l'efficacité de l'investissement par le passé. Le Tableau fournit également des informations sur les différents secteurs et sous-secteurs de l'économie en termes d'emploi, de productivité, de salaires, et ainsi de suite, à la fois par rapport aux autres sous-secteurs de l'économie et par rapport à des concurrents comparables. Toutefois, l'identification des secteurs essentiels que les politiques d'investissement et de technologie doivent considérer comme prioritaires est possible par l'identification au sein du pays des secteurs déjà compétitifs ou pas loin d'être compétitifs sur le plan international. (le terme secteur dans ce contexte renvoie à un domaine d'activité productive tel que l'industrie de la confection, l'horticulture commerciale.

Il est théoriquement possible que des secteurs potentiels qui n'existent toujours pas puissent (grâce à une politique appropriée) générer aux pays en développement d'importants bénéfices en termes de croissance de l'emploi, de la production et de la productivité. Toutefois, étant donné les ressources limitées dont disposent la plupart des pays en développement, les décideurs doivent procéder à une analyse complète des défaillances du marché, susceptibles d'empêcher certains secteurs potentiellement rentables de le devenir. Une deuxième approche plus pragmatique consisterait à commencer avec ce qui semble fonctionner et à analyser par la suite comment ses secteurs peuvent servir de base à la politique d'investissement et de technologie comme indiqué à l'Encadré No.1. Dans de nombreux pays en développement, les secteurs compétitifs ou non loin d'être compétitifs sur le plan international sont généralement des secteurs qui utilisent des technologies à forte intensité de main-d'œuvre pour produire des produits manufacturés ou agricoles destinés à l'exportation. Les données peuvent aider à identifier ces secteurs, et même si dans de nombreux cas, ces secteurs sont déjà bien connus par les décideurs, les données permettront de renforcer l'analyse.

Les données initiales sont également utiles pour déterminer dans quelle voie les pays en développement plus avancés qui disposaient des mêmes secteurs de spécialisation, se sont orientés. Se sont-ils orientés vers des produits à plus forte valeur ajoutée au sein de ces secteurs, vers des méthodes de production à plus forte valeur ajoutée, quels types d'effets d'entraînement amont/ aval ont-ils développés ? Pour certains secteurs, l'investigation peut révéler que le secteur n'offre pas de grandes possibilités d'amélioration en termes de productivité ou d'effet d'entraînement par rapport à d'autres secteurs. Ces informations sont très utiles pour déterminer les secteurs prioritaires qui requièrent une attention particulière. Par exemple, si un pays a des marchés internationaux pour son industrie de confection et de jouets en peluche, l'analyse du parcours de pays en développement plus avancés pourraient révéler que l'industrie de la confection a un plus grand potentiel en termes de productivité et d'effet d'entraînement que l'industrie du jouet en peluche. Il n'est pas nécessaire de procéder à un calcul très précis de l'amélioration potentielle de la croissance ou de la productivité dans les différents secteurs. Toutefois, les décideurs doivent disposer de données et de preuves lors des débats avec les parties prenantes qui visent à identifier les secteurs les plus susceptibles de s'améliorer en termes de productivité et de technologie en fonction des compétences nationales existantes et des expériences internationales d'amélioration possible.

Les gagnants ou perdants potentiels de positions politiques déterminées sont susceptibles de contester les débats sur les priorités nationales. A ce stade de l'exercice, il s'agit simplement de collationner les données et informations sur les différents secteurs et sous-secteurs de manière la plus transparente possible.

### ***Données sur l'investissement et les performances de l'investissement***

Le second point du Tableau 1 décrit les données qui peuvent être utilisées pour estimer la part et l'allocation de l'investissement dans l'économie à différents niveaux : global et sectoriel, et aussi par catégories spécifiques comme l'infrastructure, le capital humain, et l'investissement dans les secteurs privé et public. La croissance économique à long terme dépend à la fois de l'importance de l'investissement et de son efficacité. Le premier point du Tableau 1 nous a fourni des données sur la croissance économique, la croissance de la productivité, etc. Le second point mesure la part relative et l'allocation de l'investissement dans les secteurs et dans l'économie. L'efficacité de l'investissement peut être déduite de ces deux ensembles de données. Plus les taux historiques de croissance pour un taux d'investissement donné sont élevés, plus l'investissement est efficace.

#### ***Encadré 2. Choix des secteurs dans la Stratégie Nationale de Développement***

Pour de nombreux pays en développement, identifier les principaux défis technologiques pour l'amélioration et l'expansion des secteurs compétitifs est une tâche relativement simple. A cet effet, il est nécessaire d'obtenir des données sur les technologies utilisées par d'autres pays en développement qui ont des industries similaires mais qui ont gravi plus vite les échelons technologiques. Le processus d'élaboration des politiques peut s'appuyer sur le succès réalisé par des pays en développement plus avancés en matière d'amélioration de la valeur des produits, de l'amélioration de la productivité et de la qualité des produits, et sur les réalisations de ces pays dans des domaines importants de la Stratégie Nationale de Développement, à savoir leurs réalisations en termes de création d'emplois, de croissance des salaires, de la production, des exportations, et autres indicateurs. Cette comparaison entre les conditions actuelles et potentielles des secteurs compétitifs peut suffire pour identifier les secteurs que les politiques appropriées d'investissement et de technologie doivent chercher à améliorer.

Toutefois, la stratégie nationale de développement doit également s'interroger s'il est souhaitable à long terme de conserver et de développer les secteurs et activités compétitives existantes, ou si des mesures doivent être prises pour développer certains secteurs au détriment d'autres. A cet effet, de nombreux facteurs doivent être examinés, dont de nombreux facteurs spécifiques au pays concerné. Par exemple, si la propriété des terres agricoles est très fragmentée et s'il existe un manque important de terres agricoles, ou si les terres agricoles sont de mauvaise qualité et souffre d'importants handicaps sur le plan écologique et environnemental, il serait prudent de se concentrer sur un développement plus rapide des industries et services à forte valeur ajoutée pour créer une plus grande proportion d'emplois non agricoles à l'avenir.

Il est important de prendre en compte un autre élément lors de la détermination des secteurs prioritaires, à savoir que, statistiquement, une croissance plus rapide du secteur manufacturier entraîne une croissance plus rapide de la productivité dans le secteur manufacturier, s'ajoutant à sa compétitivité et permettant une croissance plus rapide (Kaldor 1966). Etant donné que cette relation entre la croissance de la production et celle de la productivité n'est généralement pas observée dans les secteurs de l'agriculture et des services, de nombreux économistes ont avancé l'idée que les pays en développement qui cherchent à améliorer la productivité sociale de

manière durable devraient mettre l'accent davantage sur le secteur manufacturier comme moteur de la croissance. En plus de la possibilité de cercles vertueux de croissance de la productivité et de la production, il est souvent plus facile de générer d'importantes augmentations d'emplois dans le secteur manufacturier que dans les secteurs de l'agriculture ou des services.

Les décideurs doivent prendre en compte sérieusement ces observations statistiques, mais dans de nombreux pays en développement, certains services ou activités agricoles à forte valeur ajoutée ont créé de nombreux emplois relativement bien rémunérés. Le secteur de la sous-traitance en Inde en est un bon exemple. L'on peut s'interroger sur le taux de croissance de l'emploi en Inde comparé à la Chine où le secteur manufacturier croît plus rapidement, mais les pays en développement ne devraient pas ignorer les sous-secteurs à forte valeur ajoutée dans les services ou l'agriculture même si en général il reste vrai que l'industrie continue de constituer la source la plus plausible de croissance de l'emploi pour les travailleurs non qualifiés.

Les données sur l'investissement, notamment au niveau des secteurs, sont faibles, voire inexistantes dans les pays en développement. Toutefois, il est utile d'examiner les données disponibles pour voir s'il est possible de répondre partiellement ou totalement aux questions suivantes. Ceci sera utile dans le cadre du débat sur les améliorations et les priorités sectorielles. Il serait d'abord utile de connaître les domaines de l'économie dans lesquels les secteurs public et privé investissent. Deuxièmement, s'agit-il des domaines déjà compétitifs sur le plan international et qui doivent être développés ? Troisièmement, que peut-on déduire au sujet de l'efficacité de ces investissements à partir de la croissance de la production ou de la productivité qui a été réalisée grâce à ces investissements ? les réponses à ces questions peuvent indiquer que les investissements n'ont pas été suffisants dans les secteurs essentiels où la compétitivité peut être améliorée, ou que les investissements n'ont pas permis de réaliser les niveaux de production ou de productivité réalisés par les concurrents.

Si les données nationales sur l'investissement au niveau des secteurs ne sont pas disponibles pour répondre à ces questions, les décideurs peuvent utiliser les données sur les types d'investissement qui ont lieu dans les secteurs compétitifs sur le plan international, en examinant les types de croissance de la production et des exportations réalisés par le pays. La croissance des exportations concernent-elles les secteurs compétitifs des produits à faible valeur ajoutée, ou existe-t-il des signes de ??? de la chaîne de la valeur ajoutée sur un certain nombre d'années, comme indiqué par les changements dans la valeur moyenne des exportations dans ces secteurs ? si la croissance des exportations est faible, ceci indique indirectement un investissement insuffisant dans l'amélioration de la production et dans ?? des pressions croissantes de la concurrence des autres pays. Si la production s'accroît mais la valeur unitaire des exportations dans ces secteurs augmente très lentement ou pas, ceci pourrait indiquer que les investissements se font essentiellement dans le développement de la production plutôt que dans l'amélioration technologique.

Dans certains pays, l'absence de données sur l'investissement signifie que les débats des politiques doivent se baser sur les indicateurs indirects de la taille et du type de l'investissement dans les secteurs essentiels. Ceci pourrait suffire pour initier certaines mesures dans la politique d'investissement et de technologie, mais de meilleures données

statistiques seraient une importante priorité dans ces pays pour l'élaboration de politiques futures.

### ***Information sur les contraintes***

Le troisième point du Tableau 1 décrit les principaux types d'information requis pour renseigner le débat national sur les politiques d'investissement et de technologie. Les informations discutées plus haut identifient les secteurs compétitifs essentiels, leur performance et limitations. Elles devraient également identifier les types de technologies et de produits qui peuvent être améliorés dans ces secteurs partant des expériences des pays en développement plus avancés. La question cruciale qui se pose est pourquoi l'amélioration ne s'est pas déjà produite. Des défaillances du marché empêchent peut-être une telle amélioration et de nouveaux investissements dans ces secteurs, de même qu'elles empêchent des effets d'entraînement en amont et en aval avec de nouveaux secteurs compétitifs.

Les données disponibles pour évaluer les contraintes qui pourraient empêcher l'amélioration et le progrès technologique ne sont typiquement pas des données quantitatives, mais des données qualitatives qui peuvent être utilisées pour répondre à un certain nombre de questions qui découlent de la discussion des défaillances du marché résumées à l'Encadré 1. si l'investissement ou le progrès technique est lent dans des secteurs compétitifs, pourquoi est-ce le cas ? Le progrès lié à de nouveaux produits à plus forte valeur ajoutée ou à des technologies à plus forte productivité suppose peut-être une coordination ou des risques, des coûts d'apprentissage ou un financement tel qu'il décourage l'investissement dans ce secteur (Voir Encadré 1 pour un résumé de ces problèmes). Identifier les principales contraintes liées à un secteur déterminé peut uniquement se faire par un processus d'évaluation qualitative de ce qui bloque l'investissement approprié dans le secteur concerné sur bases des informations collectées auprès des associations industrielles, des grands entrepreneurs dans le secteur, des experts techniques locaux et étrangers, notamment ceux qui travaillent dans des secteurs similaires dans des pays en développement plus avancés qui ont réalisé un progrès technique, et d'autres parties prenantes locales.

Bien que le dialogue avec les investisseurs et les associations industrielles ou sectorielles soit une importante source d'information, la procédure ici ne consiste pas simplement à réaliser des études, mais à aller au-delà de ces études sur la base des données comparatives disponibles (il est fait référence à certaines d'entre elles dans les deux premiers points du Tableau 1). Les données comparatives sont très importantes parce que les investisseurs et les associations industrielles sont enclins, de leur propre chef, à donner des réponses de bon sens qui ne correspondent pas nécessairement aux principaux obstacles auxquels fait face une économie en développement dans une perspective comparative. Par exemple, les investisseurs dans tous les pays en développement veulent voir des progrès en matière de bonne gouvernance et sont enclins à répondre à des études générales en identifiant l'absence de bonne gouvernance comme étant l'obstacle le plus important à l'acquisition de technologie et à l'investissement long terme dans les pays. Dans la section finale de cette Note, nous verrons que bien que ces réponses soient parfaitement compréhensibles, elles ne peuvent se traduire par un objectif réalisable pour la plupart des pays en développement.

En particulier, nous avons vu qu'aux premiers stades du développement, de nombreux pays en développement peuvent commencer à améliorer leur performance et rejoindre les pays développés même lorsqu'ils n'ont pas réussi à réaliser d'importants progrès en matière de bonne gouvernance à court terme. A partir de l'expérience des pays qui ont réussi à réaliser une forte croissance, on peut conclure que même s'il est difficile de réaliser des progrès immédiats en matière de « bonne gouvernance », les pays qui ont réussi ont des capacités en matière de gouvernance qui leur permettent de surmonter des contraintes spécifiques en matière d'investissement et de technologie de manière efficace et pragmatique.

Il s'ensuit que les études des investisseurs devraient être conçues de manière à identifier les étapes pragmatiques pour surmonter des problèmes spécifiques qui pourraient limiter l'investissement dans les nouvelles technologies, et le développement de nouveaux produits en utilisant l'expertise déjà existante dans les secteurs compétitifs sur le plan international. Les opinions des producteurs et entrepreneurs locaux devraient être complétées par des informations et par les expériences des pays en développement plus avancés pour déterminer les processus et les possibilités d'amélioration de la valeur et de la productivité dans les secteurs compétitifs existants, et les possibilités de développement d'effets d'entraînement rentables en amont et en aval. Les questions que les décideurs devraient utiliser et chercher de manière générale sont celles déjà discutées et résumées à l'Encadré 1.

Ainsi, le dialogue avec les parties prenantes devrait viser à identifier les mesures qui peuvent être prises pour améliorer la coordination (efficace) de l'acquisition de technologie, améliorer les informations disponibles, aider au processus de négociation avec les fournisseurs externes de technologie, réduire les contraintes financières, partager certains des risques financiers et autres liés à l'apprentissage, et doter les secteurs essentiels des infrastructures ciblées et efficaces. Les décideurs ont aussi à se préoccuper de l'amélioration des dispositifs institutionnels pour veiller à ce que la compétitivité soit rapidement réalisée grâce à ces interventions, une condition absolument nécessaire pour la bonne mise en œuvre de toutes les autres mesures mentionnées. L'accent approprié qui peut être mis dans une politique sur une question déterminée peut être différent selon les contextes, selon les caractéristiques du pays et des technologies absorbées (voir Encadré 3).

**Encadré 3. Identification des domaines pour lesquels les politiques d'investissement et de technologie pourraient être utiles**

Dresser une liste des domaines possibles pour lesquels les politiques d'investissement et de technologie pourraient aider à accroître la croissance de la production, de la productivité et de l'emploi, requiert un certain nombre d'étapes. La liste sera affinée au moment de prendre en compte les capacités en matière de mise en œuvre et de gouvernance.

**i) Se baser sur l'expérience nationale et internationale pour déterminer les activités déjà compétitives sur le plan international ou pas loin d'être compétitives sur le plan international. Ces activités sont évidentes étant donné qu'il s'agit des activités qui produisent des produits ou services que le pays réussit déjà à exporter.**

**ii) Se baser sur l'expérience nationale et internationale pour déterminer le volume et l'efficacité de l'investissement dans ces domaines : la production s'accroît-elle avec le temps, la productivité s'améliore-t-elle (mesurée par la conservation d'une part de marché face à la concurrence), la qualité des produits s'améliore-t-elle avec le temps (mesurée par valeurs unitaires), de nouveaux produits s'ajoutent-ils au portefeuille de produits manufacturés par les secteurs concernés ?**

**iii) Se baser sur l'expérience internationale de pays en développement plus avancés pour déterminer dans quelles mesure ces secteurs peuvent-ils constituer des secteurs essentiels pour l'amélioration des produits (des produits à plus forte valeur ajoutée), l'amélioration de la productivité (pour permettre des emplois à salaires plus élevés et conserver la compétitivité), créer des effets d'entraînement en amont et en aval (pour développer d'autres secteurs de l'économie et améliorer la compétitivité des secteurs existants). Ce processus pourrait aboutir à rejeter certains secteurs, candidats potentiels à d'importantes tentatives d'amélioration et à en retenir d'autres.**

**Exemple 1. Pays pauvre en développement à faibles taux d'investissement**

Les secteurs économiques (il ne s'agit pas d'une liste exhaustive) comprennent : une agriculture paysanne à faible productivité, un secteur d'exportation de l'industrie de la confection à faible productivité, bénéficiant d'une compétitivité internationale et une industrie chimique à grande échelle et à productivité moyenne développée à l'abri des importations, qui est loin d'être compétitive sur le plan international.

**Exemples de domaines où les politiques d'investissement et de technologie pourraient être utiles**

i) Absence d'effets d'entraînement en amont dans l'industrie de la confection, nécessitant l'importation de tous les accessoires et textiles, dont certains pourraient être produits localement. Possibilité d'amélioration de l'investissement et d'acquisition de technologie grâce à la coordination, au financement et au partage des risques associés à l'introduction de nouvelles machines pour l'amélioration de la qualité des produits et progresser sur la chaîne de valeur, au lancement de programmes de formation in-situ, et à l'encadrement intermédiaire pour améliorer la fourniture d'une main d'œuvre qualifiée, et grâce au partage des risques et coûts de financement de l'apprentissage sur le tas.

ii) Des pertes importantes dans l'industrie chimique empêchent l'investissement interne destiné à la modernisation. Possibilité d'accroissement de l'investissement et de la compétitivité par un partage de risques associés à l'apport de nouveaux investissements (possibilité de partenariats étrangers attirés grâce à des incitations spéciales clairement définies sur une période déterminée, et liés à des résultats en termes de performance, et coordination des liens avec les acheteurs étrangers et locaux pour augmenter les marchés et changer le mix-produit pour servir de nouveaux marchés.

iii) Nouvelles exportations de récoltes dans le secteur agricole entravées par un faible pouvoir de négociation sur les marchés étrangers pour attirer les investissements nécessaires dans le contrôle qualité, la réfrigération, et le marketing. Possibilité d'offrir des incitations aux fournisseurs de technologie étrangers pour attirer de nouvelles technologies, de coordonner la commercialisation de produits à forte valeur ajoutée tels que l'horticulture et les produits de la pêche auprès des détaillants étrangers (par des incitations spéciales limitées dans le temps et liées à des résultats spécifiques en termes de performance).

#### **Exemple 2. Pays en développement à revenu moyen avec des taux modérés d'investissement**

Les secteurs économiques comprennent un important secteur manufacturier à grande échelle souffrant d'une faible compétitivité dans de nombreux sous-secteurs, une compétitivité internationale dans un nombre limité de créneaux au sein des secteurs manufacturier et de service, de grandes exploitations à faible productivité dominant le secteur agricole.

#### **Exemples des domaines où les politiques d'investissement et de technologie pourraient être utiles**

i) La technologie étrangère et l'investissement dans l'industrie à grande échelle *potentiellement* compétitive sont entravés par une faible infrastructure et le risque d'un progrès lent en matière d'apprentissage. Possibilité de support ciblé à l'infrastructure et d'assistance en matière de financement de l'apprentissage in situ pour attirer l'investissement multinational de haute technologie et le dépôt de brevets technologiques.

ii) Absence de coordination au sein de groupes manufacturiers à fort potentiel (ingénierie, électronique, etc.) pour acquérir des technologies à plus forte productivité. Potentiel de coordination et d'assistance pour négocier avec les fournisseurs de technologie étrangers et les investisseurs

iii) Des produits agricoles à forte valeur ajoutée entravés par un manque d'infrastructure et un risque élevé lié à une mutation vers des cultures d'exportation à forte valeur ajoutée. Possibilité d'infrastructure ciblée dans certains secteurs agricoles.

## **Deuxième étape – Identification des instruments et politiques pour une mise en œuvre efficace**

Les deux étapes suivantes (voir Diagramme 1) supposent de limiter le nombre de domaines potentiels d'intervention des politiques à un nombre gérable de domaines où il est à la fois possible d'intervenir et où la contribution aux objectifs nationaux de développement s'avérera payante. L'étape 2 consiste simplement à appliquer un nombre d'interventions à la liste des domaines possibles d'intervention identifiés à l'étape 1, tout en tenant compte des capacités institutionnelles limitées de la plupart des bureaucraties des pays en développement. Il sera peut être nécessaire d'affiner les options une fois que les capacités de gouvernance sont prises en compte à l'étape suivante.

Etant donné les activités et les secteurs compétitifs très différents dans les différents pays, différentes stratégies seraient nécessaires pour améliorer la productivité et l'emploi selon le contexte. Les domaines généraux marqués par des défaillances du marché et où des interventions pragmatiques des politiques pourraient être justifiées sont résumés au Tableau 1. ces vastes domaines de préoccupation (coordination, financement, apprentissage etc.) peuvent servir de modèles aux décideurs dans le cadre des débats sur les différentes politiques pragmatique.



Le meilleur moyen de procéder pour les pays qui n'ont pas déjà un passé réussi en termes de politiques d'investissement et de technologie, et de commencer avec un ensemble relativement limité de politiques, d'observer la mise en œuvre pendant quelques années avant de passer à des programmes plus ambitieux ou de modifier des programmes existants, si nécessaires. Etant donné que les types d'intervention qui pourraient être nécessaires ou faisables varient considérablement d'un pays à l'autre, nous ne pouvons qu'examiner certains exemples de politiques et d'interventions qui pourraient être appropriés en termes d'objectifs de politiques discutés et résumés au Tableau 1.

### ***Coordination de l'acquisition de technologie entre les entreprises et les secteurs***

Dans la pratique, la coordination requiert la mise en place d'organismes, disposant du pouvoir de rassembler des associations industrielles, commerciales et professionnelles, d'identifier les domaines où la coordination de l'investissement, de la production ou de la commercialisation peut améliorer la compétitivité, et puis d'assurer le suivi de ces politiques pragmatiques pour réaliser les résultats escomptés. La direction de ces organismes est une question essentielle. Les pays qui ont réussi ont souvent compté sur les transferts latéraux pour amener des entrepreneurs et individus expérimentés du secteur privé à diriger les principales agences chargées de l'amélioration industrielle et technologique. La direction de l'agence sera chargée d'évaluer les données, de déterminer les stratégies de technologie et de coordination susceptibles d'accroître la productivité, la production ou l'emploi (tels que déterminés comme prioritaires dans la Stratégie Nationale de Développement) et d'en assurer le suivi avec des incitations possibles pour réaliser la coordination.

Pour être efficace, la direction de l'agence doit bénéficier de l'appui de l'exécutif pour conférer une crédibilité aux incitations et dispositifs disponibles. Ces incitations peuvent consister en un octroi de licences technologiques coordonné par le biais de l'organisme concerné, des incitations fiscales ou en matières d'infrastructure pour la réalisation des investissements coordonnés. Les fournisseurs de technologie externe et les investisseurs sont plus susceptibles de s'engager dans des négociations sur les types de technologie transférés dans les investissements ou d'octroyer des licences aux producteurs locaux si les accords bénéficient clairement du support effectif du gouvernement.

### ***Partage des risques et appui au financement de l'investissement***

Les défaillances du marché du crédit et de la bourse sont très probables dans les pays en développement. L'octroi de crédits ciblés aux secteurs essentiels pour financer l'investissement dans les nouvelles technologies et dans les effets d'entraînement en amont et en aval pourrait constituer une part importante des politiques d'investissement et de technologie efficaces.

Les prêts accordés par les banques aux taux du marché pourraient aider à surmonter des contraintes essentielles, et il est probable que ces prêts proviennent des banques commerciales ou publiques si le gouvernement est étroitement impliqué dans la coordination de ces investissements et la régulation de la performance. Les entrepreneurs pourraient ne pas souhaiter s'endetter avec les délais très courts de remboursement imposés par les banques

commerciales privées et leur propre garantie de l'emprunt. Toutefois, ils pourraient accepter un contrat à plus long terme avec la possibilité pour les emprunteurs de leur réclamer leurs actifs avec le soutien du gouvernement en cas d'absence de compétitivité et d'existence d'un risque de défaut de remboursement.

Le gouvernement peut également financer l'acquisition de technologie et l'amélioration de la productivité par l'achat de participation dans des entreprises. Ceci également doit être développé de manière crédible de manière à ce que les entrepreneurs risquent effectivement de perdre le contrôle de leurs entreprises en cas de faible performance. Autrement, il est peu probable que les entreprises mobilisent leurs efforts pour améliorer la productivité et réaliser un apprentissage rapide après l'obtention d'un financement soutenu par le gouvernement pour l'acquisition de la technologie.

### ***Partage des risques dans les processus de formation et d'apprentissage de la main d'œuvre***

Le problème de la faible productivité de la main d'œuvre aux premières étapes de l'introduction des nouvelles technologies et processus peut souvent décourager leur introduction. Aux premières étapes du processus, alors que l'apprentissage sur le tas se poursuit, l'entrepreneur qui finance l'apprentissage accusera des pertes. Toutefois, si l'apprentissage est réussi, l'entrepreneur peut réaliser des bénéfices mais la main d'œuvre qualifiée peut alors décider de quitter l'entreprise étant donné que d'autres entrepreneurs copient le succès des pionniers. Cet effet externe peut à son tour décourager l'investisseur d'investir dans l'apprentissage.

Comme les compétences industrielles sont un bien public, les stratégies coordonnées pour l'acquisition de ces compétences sont par conséquent justifiées.

Différents types de plan peuvent être utilisés pour partager les risques et les coûts de l'apprentissage au sein des entreprises. Le gouvernement peut aider avec des programmes de formation au sein des entreprises, en vertu desquels un personnel qualifié provenant de pays en développement plus avancés sont invités à former différentes catégories de main d'œuvre au sein de l'entreprise ou dans des agences de formation disposant d'un environnement similaire à celui des entreprises concernées. Par le passé, l'apprentissage pouvait être financé par différents projets de subvention, y compris pour la protection des industries naissantes, mais ce type de subvention devient de plus en plus difficile et certains types de subvention sont totalement interdits en vertu des règlements de l'OMC. La plupart des pays en développement adhèrent à l'OMC, et les accords nationaux qu'ils ont signé doivent être soigneusement examinés lors de la mise en place des projets d'aide à la formation in situ, pour veiller à ce qu'ils ne soient pas contraires aux règlements de l'OMC. Étant donné que la plupart des types de formation de main d'œuvre sont autorisés en vertu des accords de libre-échange, les programmes de formation doivent être soigneusement conçus de manière à ne pas correspondre à une subvention accordée à l'entreprise, pour permettre leur introduction légale.

### ***Doter les secteurs essentiels d'une infrastructure ciblée***

Ces interventions s'inscrivent dans le cadre de toute stratégie coordonnée visant à accélérer l'acquisition de la technologie et l'amélioration des secteurs essentiels. Les contraintes fiscales dans les pays en développement empêchent l'amélioration de l'infrastructure aux premières étapes de développement. Toutefois, si les agences chargées des politiques d'investissement et de technologie coordonnent valablement avec les ministères des travaux publics et des finances, les principaux goulots d'étranglement liés à l'infrastructure qui limitent les investissements dans les secteurs compétitifs à améliorer, peuvent être surmontés.

Cette approche suppose de doter les secteurs qui s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie coordonnée d'amélioration de l'investissement et de la technologie, de réseaux de transport, de services publics et autres infrastructures de manière prioritaire. Une fois de plus, la direction des agences chargées des politiques d'investissement ou de technologie, et l'appui de l'exécutif sont essentiels pour une mise en œuvre efficace.

### ***Renforcer les capacités en matière de réglementation pour maintenir et accroître la compétitivité***

Aucune des stratégies d'investissement et d'acquisition de technologie discutées ci-dessus n'est susceptible de fonctionner sans capacités de réglementation pour veiller à ce que les secteurs bénéficiant d'un appui ne profitent de cet appui pour conserver une faible productivité au-delà des périodes d'apprentissage raisonnables.

Nous avons vu plus haut que ces interventions qui tendent à changer le niveau et le type d'investissement doivent, par nature, aider certains investisseurs plus que d'autres. Tant que les politiques d'appui se poursuivent, la concurrence du marché n'est pas suffisante pour s'assurer que la compétitivité sous-jacente augmente au taux souhaité. Encore une fois, des agences de régulation compétentes et professionnelles doivent être mises en place pour travailler en parallèle avec des agences qui offrent une aide à l'élaboration de critères de performance appropriés, notamment pour le suivi des prêts et autres formes de support financier.

#### ***Encadré 4. Exemples de politiques d'investissement et de technologie dans deux pays en développement « hypothétiques »***

##### **Exemple 1. Pays pauvre en développement à faible taux d'investissement**

i) Mettre en place un organe de coordination efficace pour rassembler les investisseurs dans l'industrie de la confection et autres industries y relatives, notamment celles en amont de l'industrie de la confection. Création d'incitations intégrées pour encourager l'investissement dans les secteurs de liaison en amont. Recueillir l'opinion d'experts pour moderniser les technologies utilisées dans l'industrie de la confection, pour améliorer le style, l'emballage et la commercialisation en vue de progresser sur la chaîne des valeurs. Identifier les facteurs de risques et déterminer le type et l'étendue de partage de risques qui peuvent être garantis. Si le financement n'est pas disponible dans des conditions acceptables par les producteurs existants pour des prêts destinés à l'amélioration de la technologie, envisager des prêts sécurisés à consentir aux producteurs de vêtements qui investissent dans les nouvelles technologies pour améliorer la productivité ou la valeur des produits, soutenus par des stratégies fortes et crédibles de retrait en cas de faible performance. Prévoir des programmes de formation in situ

pour former les travailleurs aux nouvelles technologies et améliorer la productivité par un apprentissage sur le tas en cas d'introduction de nouvelles machines.

ii) Mettre en place une agence chargée de consulter les fournisseurs de technologie étrangers et d'identifier l'investissement nécessaire et les risques associés à la modernisation de l'industrie chimique déficitaire. Il peut être nécessaire d'investir dans le capital immobilisé mais aussi dans un changement du style de gestion et/ou de la direction. Offrir des incitations aux investisseurs étrangers qui introduisent les technologies et marchés désignés, pour partager le risque. Les incitations peuvent revêtir la forme d'une infrastructure ciblée ou désignée comme prioritaire, de réductions d'impôt sur des périodes déterminées, d'approbations rapides etc.

iii) Pour les produits agricoles à forte valeur ajoutée, offrir des incitations particulières aux fournisseurs de technologie étrangers ou aux entreprises nationales investissant dans les nouvelles technologies pour moderniser le contrôle qualité, la réfrigération, et la commercialisation. Renforcer les principales fonctions de réglementation pour s'assurer que les cibles prédéterminées et les améliorations en matière de compétitivité ont été atteintes.

#### **Exemple 2. Pays en développement à revenu moyen avec des taux modérés d'investissement**

i) Mettre en place une agence capable d'identifier l'investissement et la modernisation de la technologie nécessaire pour la transformation de grandes entreprises non compétitives en entreprises rentables bénéficiant d'une compétitivité internationale. Offrir des incitations aux investisseurs étrangers qui introduisent les technologies et investissements désignés, pour partager le risque. Les incitations peuvent revêtir la forme d'une infrastructure ciblée, d'une réduction d'impôt, d'une répartition plus libérale des bénéfices sur des périodes déterminées, etc. La crédibilité et le poids du gouvernement peuvent rassurer les investisseurs quant à l'existence de structures de régulation appropriées, d'incitations fiscales et d'un support en matière d'infrastructure. Développer des agences de régulation pour assurer le suivi du progrès et assortir le support de délais spécifiques.

ii) Mettre en place des agences de coordination pour identifier et rassembler les investisseurs dans des secteurs d'activité essentiels de l'industrie (ingénierie, électronique, etc.) pour identifier les possibilités de modernisation technologique et les liaisons en amont et en aval. Impliquer le gouvernement dans la négociation avec les fournisseurs de technologie et investisseurs étrangers, désigner l'infrastructure comme étant prioritaire, offrir des réductions d'impôt et autres types d'incitation si nécessaire.

iii) Doter les secteurs agricoles à forte valeur ajoutée ou les secteurs jugés utiles pour le plan national de développement. Le support réglementaire est particulièrement important pour empêcher tout gaspillage en matière de support dans les secteurs relativement **dispersés** de l'agriculture.

L'Encadré 4 montre certains exemples de types de politiques qui peuvent être mises en place à l'issue du processus consultatif dans les pays en développement « hypothétiques » discutés à l'Encadré 3.

**Troisième étape – Les capacités institutionnelles et de gouvernance sont-elles adéquates pour une mise en œuvre efficace ?**

Il s'agit de la dernière des trois étapes identifiées au Diagramme 1. De la liste des interventions possibles dans le cadre des politiques, identifiées à l'Étape 2, il est maintenant prudent de ne sélectionner que les politiques qui peuvent être effectivement mises en œuvre eu égard aux capacités limitées du gouvernement en matière de réglementation et de mise en œuvre. Les coûts associés à un excès d'optimisme sont plus importants que les coûts associés à un faible taux de progression dans l'introduction des politiques d'investissement et de technologie. Un échec dû à des politiques excessivement ambitieuses peut démotiver rapidement les décideurs et le secteur des entreprises, portant atteinte au support politique plus large dont bénéficie la stratégie. Ceci peut avoir un effet négatif durable sur le renforcement progressif des capacités en matière de politiques d'investissement et de technologie dans les pays en développement.

A ce stade du processus d'élaboration des politiques, les dirigeants politiques et l'exécutif du gouvernement doivent examiner soigneusement les exigences bureaucratiques et politiques nécessaires pour une mise en œuvre efficace de politiques déterminées. Les exigences bureaucratiques impliquent d'être capable de recruter du personnel performant et expérimenté disposant d'une connaissance non seulement des affaires dans le pays concerné, mais aussi dans les pays plus avancés en matière d'utilisation de technologie. Il s'agit d'une importante contrainte, mais il s'agit d'une contrainte moins importante que celle d'essayer de réformer toute la bureaucratie. Quelques personnes efficaces au sommet, chargés d'exécuter un nombre limité de politiques, peuvent réussir de façon significative, à condition que ces politiques bénéficient d'un soutien politique efficace et clair.

Les exigences politiques requises pour des politiques efficaces d'investissement et de technologie sont bien plus importantes et varient selon le type d'intervention. Cela peut rendre certains types d'intervention viables et d'autres non, et c'est à ce stade qu'il convient d'abandonner temporairement les politiques non-viables ou qui ne peuvent être mise en œuvre en attendant le renforcement des capacités bureaucratiques et politiques requises.

Ces exigences politiques incluent, mais ne sont pas réduites aux exigences suivantes :

- *Premièrement*, la direction politique devrait être assez ouverte et légitime pour être capable d'engager un dialogue national sur les priorités en matière d'investissement et de technologie sans être perçue comme engagée dans un faux discours destiné à favoriser les partisans du régime en place. Bien que peu de régimes de pays en développement soient susceptibles de jouir d'un degré élevé de légitimité, le soutien à la politique d'investissement et de technologie peut être développé sur une base non-partisane en impliquant, dès le début, toutes les associations industrielles et les parties prenantes, indépendamment de leurs affiliations partisans ou factionnelles.

Si le débat est perçu comme étant ouvert et engagé, et si les bénéficiaires de ces politiques appartiennent à des horizons différents, les conditions politiques pour une mise en œuvre efficace sont réunies. Le processus consultatif ne devrait pas être considéré comme un exercice qui vise à « optimiser » la sélection de secteurs à désigner comme prioritaires, étant donné qu'il existe de nombreuses zones d'incertitude et qu'une optimisation précise serait impossible dans tous les cas. *Le*

*processus consultatif devrait plutôt viser à sélectionner un nombre de secteurs importants sur lesquels seront concentrées les capacités limitées de l'Etat en matière de budget et de réglementation pour accélérer le développement national.* Cela peut permettre de sélectionner différents secteurs à moderniser, de manière à désamorcer les tensions, et limiter le clientélisme qui cherche à influencer la politique du gouvernement. Toutefois, il convient de reconnaître que ces conditions minimales ne sont pas réunies dans certains pays en développement, et dans ces cas-là, le progrès sera plus limité. Dans ces pays, il faudra mobiliser les efforts pour obtenir un vaste support politique pour les politiques d'investissement et de technologie, en impliquant les associations professionnelles et commerciales dans le processus.

- La *seconde condition* politique que doivent remplir ces agences de régulation dans le cadre d'interventions plus ambitieuses d'aide à l'apprentissage et à la fourniture d'infrastructures ciblées, est la capacité effective à négocier des accords de réglementation et à retirer le soutien ou l'assistance aux secteurs qui n'ont pas réussi à atteindre les objectifs déterminés. Il ne s'agit pas seulement d'une capacité bureaucratique ou institutionnelle (bien que celle-ci soit aussi requise), mais surtout une capacité politique car les agences de régulation doivent être capables de retirer leur support si nécessaire, même à des clients privilégiés du gouvernement. Alors que le clientélisme et la corruption sont répandus dans les pays en développement, la version de la corruption qui implique la protection politique de clients puissants a souvent été la principale raison de l'échec des politiques d'investissement et de technologie dans les pays en développement. (Khan 1996, 2002, 2006).

Ces stratégies sont probablement vouées à l'échec dans les pays en développement qui ne peuvent séparer la réglementation de la politique d'investissement et de technologie, du maquignonnage des politiques de clientélisme. Il convient de noter que ce qui est nécessaire pour réussir n'est pas la tâche bien plus exigeante de réduire la corruption et le clientélisme, mais celle moins rigoureuse de l'indépendance des principales agences de régulation chargées de la mise en œuvre et de la réglementation des politiques d'investissement et de technologie, des cercles politiques, si possible avec l'accord des principaux partis politiques. Plus le consensus sur l'importance de cette question est important, plus les chances de succès sont grandes. En l'absence de consensus au sein des principaux partis politiques, les chances de succès sont plus limitées et il serait préférable de limiter les politiques d'investissement et de technologie aux secteurs où une gestion réglementaire continue n'est pas nécessaire. Par exemple, la coordination et l'aide aux négociations avec les fournisseurs étrangers de technologie sont moins onéreuses en termes d'exigences de réglementation que le partage des risques liés à l'acquisition de technologie par un financement ou la désignation de l'infrastructure comme prioritaire.

La dernière étape du processus d'élaboration des politiques devrait prendre en compte ces considérations ainsi que d'autres contraintes politiques pour continuer à limiter l'éventail de politiques considérées comme pouvant effectivement être mises en œuvre, eu égard aux réalités politiques et institutionnelles existantes. (voir Diagramme 1). Il ne s'agit pas nécessairement d'une approche minimaliste, étant donné que les politiques d'investissement et de technologie en cours peuvent également identifier des réformes appropriées en matière de gouvernance pour traiter certaines conditions politiques et institutionnelles qui

permettraient la mise en œuvre à l'avenir de politiques d'investissement et de technologie plus vastes. Nous concluons avec l'Encadré 5, qui suggère comment les politiques identifiées à l'Encadré 5 pour nos deux pays en développement « hypothétiques » doivent être encore réduites étant donné les capacités actuelles (hypothétiques) en matière de gouvernance des deux pays. Cet exercice identifie aussi les réformes pertinentes en matière de gouvernance qui doivent être désignées comme prioritaires dans chaque pays.

Une dernière vérification est nécessaire pour s'assurer que les politiques engagées comme politiques d'investissement et de technologie ont des implications budgétaires compatibles avec la politique macro-économique et les exigences budgétaires des autres politiques.

***Encadré 5. Sélection finale des politiques d'investissement et de technologie dans nos deux pays en développement « hypothétiques »***

**Exemple 1. Pays pauvre en développement caractérisé par un faible taux d'investissement**

- **Capacités actuelles institutionnelles et en matière de gouvernance:** Capacités bureaucratiques limitées, mais capacité à engager des professionnels compétents à la tête des agences importantes. Les parties politiques au pouvoir bénéficient d'une vaste légitimité et sont prêts à permettre aux factions rivales de s'exprimer dans le cadre de la détermination des politiques industrielles.
- **Sélection de stratégies de l'encadré 4 :** Les trois types de politiques discutés à l'Encadré 4 sont potentiellement réalisables dans ce cas. Néanmoins, étant données les capacités bureaucratiques limitées, il serait plus prudent de commencer à agir dans l'un des secteurs, par exemple par la mise en place d'une agence de coordination pour la modernisation du secteur de la confection et des industries en amont. Si l'on observe des progrès, la politique peut être étendue à d'autres secteurs dans les années suivantes.
- **Identification des priorités en matière de gouvernance pour renforcer les politiques d'investissement et de technologie dans le futur :** poursuivre le renforcement des capacités bureaucratiques au sein des agences clés de régulation. Etablissement d'un consensus entre les principales parties en institutionnalisant des consultations sur les principales questions d'investissement et de technologie.

**Exemple 2. Pays en développement à revenu moyen, caractérisé par un taux d'investissement modéré**

- **Capacités actuelles institutionnelles et en matière de gouvernance:** bureaucratie modérément compétente, capacité à engager des professionnels compétents à la tête des agences clés. Toutefois, les politiques sont intensément compétitives entre les partis politiques concurrents, sans accord sur les priorités nationales ou la possibilité d'atteindre un accord à court terme. Les partis se succèdent rapidement, avec une vision à court terme.
- **Sélection de stratégies de l'encadré 4:** les capacités de réglementation pour le financement des infrastructures ciblées ou du partage de risques pour permettre la modernisation de grandes entreprises non compétitives ou le secteur agricole, ne sont très probablement pas assez efficaces. Une agence de coordination pour identifier les exigences en matière de technologie et de modernisation dans les principaux groupes industriels pourrait être le meilleur moyen de commencer, en fournissant des informations partagées et en mettant la pression sur le gouvernement pour des infrastructures ciblées et des incitations fiscales. Ces dernières seront dans le meilleur des cas modestes, étant donné l'absence de capacités de réglementation pour garantir l'amélioration de la compétitivité.

- **Identification des priorités en matière de gouvernance pour le renforcement des politiques d'investissement et de technologie à l'avenir** : la principale priorité dans ce cas serait de réunir un consensus minimum entre les parties divisées sur les priorités nationales en matière d'investissement et de technologie. Les compétences politiques doivent être mobilisées pour identifier les avantages communs aux différentes factions pour permettre l'identification et la mise en œuvre des stratégies nationales

La conclusion de ce processus susmentionné doit conduire à deux types de résultats en matière de politique:

- *Premièrement*, nous devrions être en mesure d'identifier un ensemble pragmatique et faisable de politiques d'investissement et de technologie, qui peut contribuer aux objectifs plus larges de la Stratégie Nationale de Développement. Selon les caractéristiques économiques du pays et ses capacités existantes en matière de gouvernance, ces politiques peuvent être plus ou moins vastes.
- *Mais dans un deuxième temps*, nous devrions aussi être capables d'identifier un certain nombre de priorités importantes en matière de gouvernance qui pourront tenir lieu de recommandations pour les décideurs impliqués dans le processus d'élaboration des politiques d'investissement et de technologie comme conditions nécessaires pour pouvoir aller de l'avant avec la stratégie nationale. Ces priorités en matière de gouvernance sont inévitablement vouées à être plus limitées que les réformes plus ambitieuses de bonne gouvernance qui découleront du programme conventionnel de réforme. Ceci est un avantage, car la focalisation sur un ensemble limité et pertinent de réformes en matière de gouvernance qui ont une chance d'aboutir partiellement, peut significativement améliorer la pertinence des réformes en matière de gouvernance et leur impact sur les résultats en termes de développement.

#### **IV. COMPARAISON DES POLITIQUES D'INVESTISSEMENT ET DE TECHNOLOGIE AVEC LES REFORMES DE BONNE GOUVERNANCE ET DE CLIMAT DES INVESTISSEMENTS**

Dans de nombreux pays en développement, les politiques d'investissement et de technologie sont souvent négligées dans le cadre du processus national d'élaboration des politiques. Il est souvent supposé que les réformes générales destinées à améliorer la *bonne gouvernance* et le *climat des investissements* amélioreront indirectement le volume et la qualité de l'investissement et aideront à attirer de meilleures technologies plus productives. Alors que ces réformes sont hautement souhaitables en soi, ceci explique pourquoi la mise en œuvre des réformes de bonne gouvernance dans les pays en développement sont probablement très lentes et ont un impact très limité sur l'amélioration de l'investissement et l'acquisition de technologie dans un **délai raisonnable**. Compter uniquement sur ces politiques est par conséquent susceptible d'entraîner la perte des possibilités d'accroître l'investissement et l'acquisition de technologie dans de nombreux pays en développement. Cette section fournit aux décideurs certains arguments de base pour ne pas compter exclusivement sur les réformes qui visent à améliorer la bonne gouvernance et le climat des investissements, mais de se



concentrer plutôt sur les réformes pragmatiques appropriées en matière de gouvernance, qui peuvent améliorer la mise en œuvre de politiques d'investissement et de technologie efficaces.

En argumentant en faveur d'une politique d'investissement et de technologie spécifique, il est important de comprendre l'argumentation en faveur des approches de bonne gouvernance et de climat des investissements, leurs mérites mais aussi leurs limites. Étant donné l'importance et l'attrait de nombreuses réformes de bonne gouvernance en soi, une évaluation des limites de ces réformes en termes de réalisation des autres objectifs est particulièrement important. Le Diagramme 2 résume les priorités en termes de politiques des approches de bonne gouvernance et de climat des investissements, et les liens par lesquels ces réformes prioritaires doivent aboutir à une augmentation des investissements et à des améliorations en matière de technologie.

Ces approches mettent l'accent sur des stratégies «horizontales» en ce sens qu'elles ne ciblent pas des goulots d'étranglement spécifiques d'investissement ou de technologie, mais cherchent plutôt à améliorer l'*environnement* institutionnel et infrastructurel dans lequel les décisions en matière d'investissement et de technologie sont prises. Le résultat escompté dans ces approches est que si l'environnement général dans lequel opère une économie de marché peut être amélioré, l'efficacité du marché s'améliorera, et sera suivie de meilleures décisions en matière d'investissement et de technologie. Dans une économie faible avec un taux d'investissement insuffisant et un niveau de technologie faible, l'on s'attend à ce qu'une amélioration de l'efficacité du marché et des principales infrastructures aboutissent à une augmentation du volume de l'investissement privé et à l'adoption de hautes technologies.

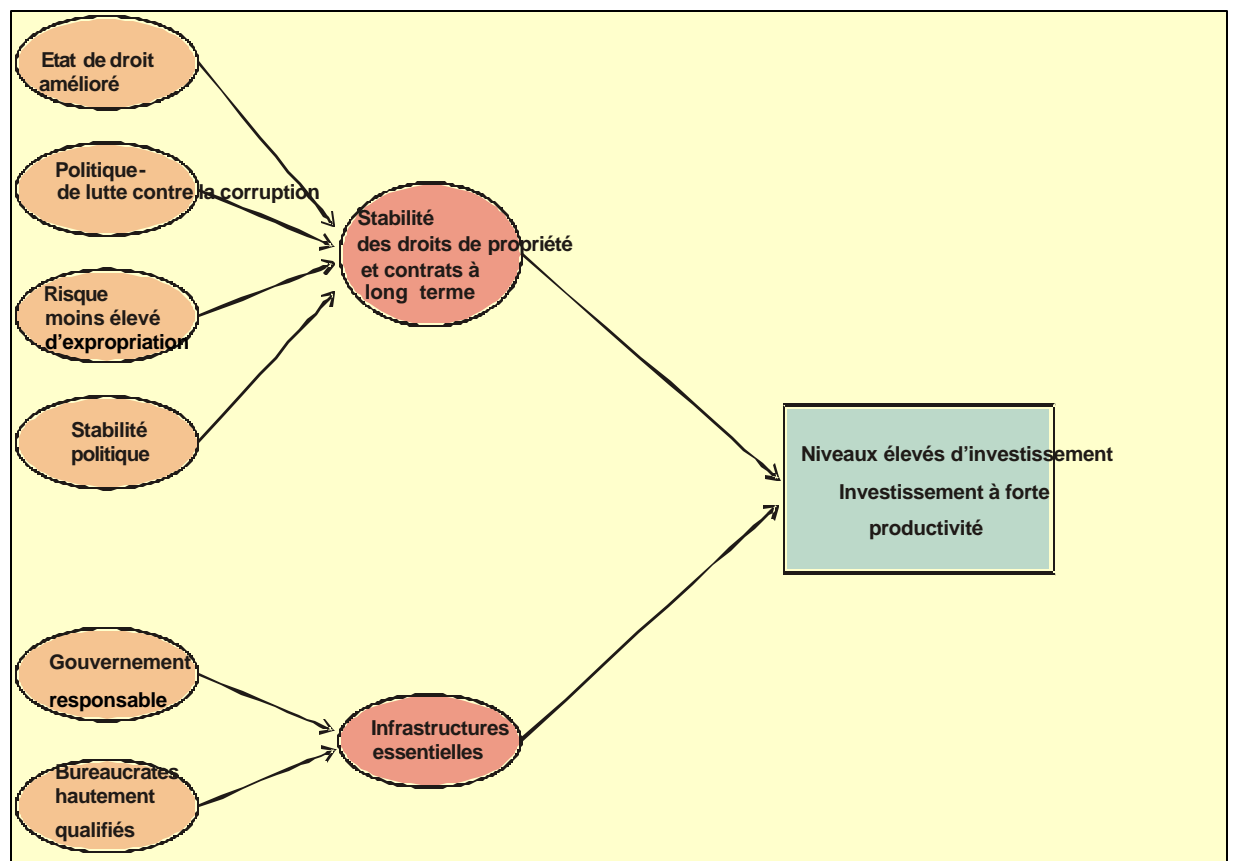
Selon les approches de *bonne gouvernance* et *d'amélioration du climat des investissements*, le principal obstacle aux investissements à long terme dans les pays en développement est l'absence de marchés efficaces dans lesquels les investisseurs ont confiance d'investir à long terme. La principale condition pour des marchés efficaces est que les acteurs du marché puissent passer des contrats complexes à de faibles «coûts de transaction», et à cet effet, des droits de propriété stables et un état de droit sont essentiels. Ces deux derniers facteurs sont essentiels pour permettre des transactions complexes à faible coût. Ces caractéristiques sont donc nécessaires pour des niveaux élevés d'investissement et des investissements à long terme.

Toutefois, dans les marchés des pays en développement, trouver un partenaire commercial, conclure des contrats et notamment les exécuter représentent un coût très élevé. Ces coûts élevés de transaction peuvent, en général, être attribués à des droits de propriété et des contrats non sécurisés, ce qui explique pourquoi l'investissement privé est faible et de mauvaise qualité. Leur droit de propriété n'étant pas garanti, de nombreux investisseurs n'investissent simplement pas. De plus, les investisseurs s'écartent des investissements à haute technologie avec de longues périodes de gestation étant donné que ces investissements requièrent des contrats stables et complexes vu que les investisseurs sont exposés à d'importants risques. Par conséquent, l'approche de bonne gouvernance se concentre sur une série de réformes de gouvernance qui traitent du problème des droits de propriété et contrats non garantis qui, à leur tour, empêchent les marchés des pays en développement de fonctionner efficacement.

Ceci est détaillé au Diagramme 2. Les priorités importantes en matière de réforme dans cette approche sont d'améliorer l'état de droit et d'empêcher les expropriations étatiques et non

étatiques de propriétés privées. De plus, les coûts des transactions sont aussi augmentés par la corruption qui force les investisseurs à travailler dans un dédale de restrictions et d'exigences de pots-de-vin. Ainsi, les stratégies de lutte contre la corruption jouent un rôle important dans le programme des réformes de bonne gouvernance. Enfin, la stabilité politique est requise pour assurer la continuité des stratégies et réduire l'incertitude à propos d'expropriations futures.

Diagramme 2 – Priorités des réformes de bonne gouvernance et d'amélioration du climat des investissements



Ces exigences définissent des priorités des réformes de bonne gouvernance dans les pays en développement. Beaucoup de ces réformes sont souhaitables en soi, mais dans une approche de bonne gouvernance, elles sont également des *moyens* nécessaires pour améliorer l'efficacité des marchés, et par conséquent, accroître l'investissement et permettre celui-ci dans des secteurs plus complexes de haute technologie. C'est la raison pour laquelle la gouvernance est une des priorités du programme des réformes dans de nombreux pays en développement, et ces réformes dominent souvent le programme des réformes en matière de politiques d'investissement et de technologie.

Cette approche du climat des investissements souligne l'importance de ces réformes de gouvernance et ajoute que l'infrastructure publique est souvent aussi essentielle pour attirer un plus grand nombre d'investissements et de meilleurs investissements. Ces exigences en termes d'infrastructure incluent une prestation efficace de services publics, comme l'électricité, l'eau, les télécommunications, les routes, les chemins de fer et les ports. Il est supposé que l'amélioration de la responsabilité du gouvernement et le renforcement des compétences des bureaucrates dans les services clés conduiront à une répartition plus efficace des principales infrastructures publiques. La taille de la bureaucratie doit par conséquent être réduite et les bureaucrates restant doivent être sélectionnés pour leurs compétences et payés convenablement.

Clairement, nombre de ces réformes sont interdépendantes, par exemple, des réformes favorisant la responsabilité devraient améliorer la stabilité politique et réduire la corruption, tandis que les réformes en matière de lutte contre la corruption devraient améliorer la qualité des infrastructures publiques. La qualité des infrastructures a une incidence directe sur l'investissement. Avec de meilleures infrastructures, les investissements deviennent plus rentables et sont plus nombreux y compris dans les secteurs à haute productivité qui sont plus dépendants de la qualité des infrastructures.

Comme résumé dans le Diagramme 2, ces considérations théoriques amènent ceux qui plaident en faveur des approches de bonne gouvernance et d'amélioration du climat des investissements à argumenter que les réformes dans ces secteurs permettront d'accroître et d'améliorer la qualité des investissements dans les pays en développement. À l'appui de ces arguments théoriques, un grand nombre d'études ont trouvé des corrélations entre les mesures de bonne gouvernance et le taux de croissance, le taux d'investissement et le taux des dépenses en recherche et développement dans les pays en développement (Knack et Keefer 1995, 1997 ; Mauro 1997 ; Kauffman et autres 1999).

Bien que ces réformes soient fortement souhaitables en soi, comme principal moyen de réaliser de meilleurs investissements et performances en matière de technologie, les approches de bonne gouvernance et d'amélioration du climat de l'investissement sont inadéquates pour la plupart des pays en développement. Il est important de comprendre pourquoi. Nous considérons que *des stratégies et instruments spécifiques sont nécessaires pour s'attaquer à certains goulets d'étranglement qui empêchent les améliorations en matière d'investissement et de technologie*, et que de telles politiques sont plus à même de produire des résultats dans la plupart des pays en développement.

### **Limites des réformes de bonne gouvernance et d'amélioration du climat des investissements**

Les priorités des réformes de bonne gouvernance et d'amélioration du climat de l'investissement visent à atteindre des objectifs en matière de gouvernance et d'infrastructure qui sont souhaitables en soi. Mais dans de nombreux pays en développement, *les progrès en matière de réalisation des objectifs de bonne gouvernance et des améliorations en matière d'infrastructures dans tous les secteurs sont susceptibles d'être très lents, avec un impact limité sur l'investissement et l'acquisition de technologie.*

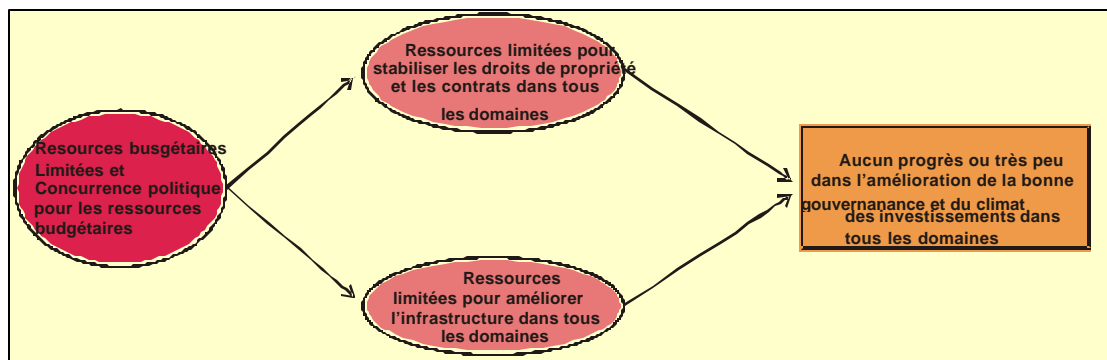
Toutefois, des progrès significatifs en matière de réalisation des objectifs de bonne gouvernance, - notamment les principaux objectifs de stabilité des droits de propriété, d'un état de droit satisfaisant ou de réductions significatives de la corruption – requièrent des ressources budgétaires substantielles pour financer la politique requise et faire respecter les droits de propriété et les contrats (Diagramme 3). L'établissement de droits de propriété stables est l'un des biens publics les plus onéreux, comme le montrent les coûts de transaction dans des pays avancés comme les Etats-Unis, qui d'après certaines estimations, absorbent près de la moitié du PIB du pays (North et Wallis 1987).

En d'autres termes, des droits de propriété stables et de faibles coûts de transaction peuvent seulement être atteints en cas de dépenses significatives en matière de coûts juridiques, protection publique, arbitrage privé, lobbying légalisé et régulé, processus politiques et ainsi de suite.

Etant données les dépenses impliquées, et la forte concurrence pour les ressources budgétaires dans les pays en développement, il n'est pas surprenant que les pays en développement qui se sont fixé à eux-mêmes l'objectif de réaliser des améliorations en matière de bonne gouvernance n'ont en général pas réussi à améliorer de manière significative leurs indicateurs de gouvernance à court et moyen terme. Pour des raisons très similaires, il n'est pas facile d'améliorer rapidement la qualité de l'infrastructure *dans tous les secteurs* des pays en développement, étant donné les contraintes budgétaires et l'intense concurrence politique pour les ressources budgétaires.

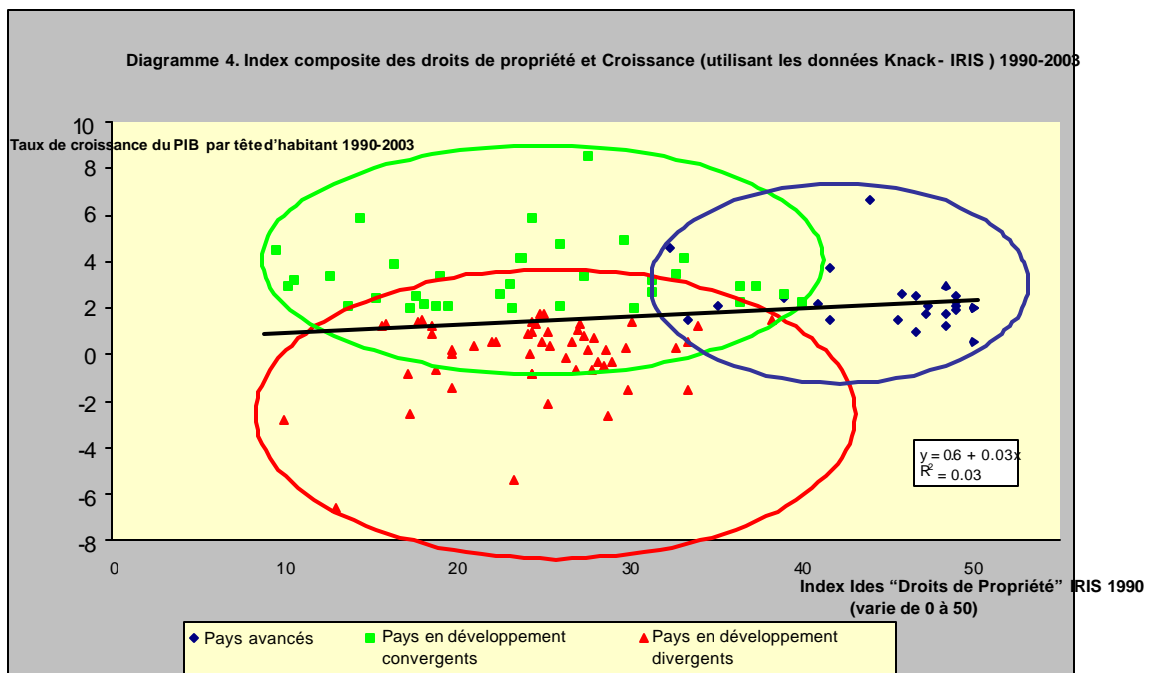
Ainsi, pour la plupart des pays en développement, atteindre les objectifs de bonne gouvernance et des améliorations en matière d'infrastructure dans tous les domaines s'est révélé très difficile, même si la volonté politique était réelle et les objectifs avaient été identifiés comme prioritaires dans les réformes. Il s'ensuit que si le progrès sur ce plan est lent, le progrès en matière d'investissement et d'adoption de technologie qui dépend des améliorations sur les points précédents est donc susceptible d'être très lent. Ceci est résumé au Diagramme 3.

Diagramme 3. Limites des approches de bonne gouvernance et d'amélioration du climat des investissements



Etant donnée les contraintes économiques qui empêchent d'atteindre des droits de propriété stables et de faibles coûts de transaction dans tous les domaines dans les pays pauvres, il n'est pas surprenant que l'histoire montre que les pays en développement à forte croissance n'ont pas atteint des droits de propriété nettement plus élevés que les pays en développement à faible croissance. Le Diagramme 4 utilise l'index composite des droits de propriété (IRIS-3 2000) mis en place par Knack et Keefer au centre IRIS du Maryland comme un total d'indices de la corruption, de l'état de droit, de la qualité bureaucratique, de répudiation de contrats et de risque d'expropriation. Le Diagramme 4 utilise les valeurs de l'index des droits de propriété en 1990 pour tous les pays disponibles, et compare leur taux de croissance sur les 13 années suivantes pour lesquelles les données sont disponibles.

Tandis qu'on peut discerner un lien positif limité entre une meilleure gouvernance selon les indicateurs de bonne gouvernance, et le taux de croissance (comme l'affirme l'approche de la politique de bonne gouvernance), nous n'observons aucune différence significative dans la moyenne ou l'ensemble des notes quand nous comparons les pays en développement à forte et faible croissance. Dans le Diagramme 4, les pays avancés sont indiqués avec des losanges bleus, les pays en développement convergents (avec des taux de croissance plus élevés que le taux de croissance moyen des pays avancés) sont signalés avec des carrés verts, et les pays en développement divergents sont montrés avec des triangles rouges. L'observation importante est que les pays en développement à forte croissance ont une valeur moyenne et une dispersion des indicateurs de bonne gouvernance très similaire aux pays en développement à faible croissance. (Khan 2004; DESA 2006).



Ce Diagramme montre que les pays en développement à forte croissance n'ont, en général, pas réussi parce que la stabilité moyenne des droits de propriété était significativement plus élevée que dans les pays en développement à faible croissance, et qu'ils n'avaient certainement pas une stabilité en matière de droits de propriété comparable à celle des pays avancés. Ce qui n'est pas surprenant étant donné ce que nous savons au sujet des coûts de fourniture des biens publics nécessaires pour atteindre une stabilité des droits de propriété et un système efficace d'exécution des contrats. De même, bien qu'il soit sans doute exact que de meilleures infrastructures soient préférables pour l'investissement, il existe des pays dont la forte croissance n'a pas attendu l'amélioration de l'infrastructure dans tous les domaines. En fait, quand l'économie a enregistré une croissance, les améliorations d'infrastructure sont devenues plus faciles à financer et de meilleures infrastructures ont rendu les investissements plus rentables, créant en cela des cercles vertueux. Ceci est également vrai pour les dépenses de stabilisation des droits de propriété et des améliorations supplémentaires du climat des investissements.

### **Les principales capacités en matière de gouvernance nécessaires pour les politiques d'investissement et de technologie versus les capacités en matière de bonne gouvernance**

La discussion sur les politiques grâce auxquelles l'investissement et l'acquisition de technologie peuvent être accélérés, a permis d'identifier un certain nombre de capacités essentielles en matière de gouvernance que les Etats des pays en développement doivent posséder s'ils veulent réussir la mise en œuvre de ces types de politiques et programmes. Par exemple, pour certaines politiques d'investissement et de technologie, des capacités en matière de gouvernance doivent être développées pour identifier les secteurs de coordination technologique et faire suivre les discussions de coordination de politiques efficaces pour surmonter les goulots d'étranglement. Dans le cas d'autres politiques qui cherchent à accélérer l'apprentissage et améliorer la compétitivité, d'autres capacités en matière de gouvernance sont requises pour identifier et traiter les mauvaises performances par le retrait du soutien et le transfert du soutien à d'autres secteurs et technologies (Khan 2000). Ménager des sorties à ces stratégies de soutien est l'une des capacités essentielles en matière de gouvernance requise pour le succès des politiques d'investissement et de technologie.

Cette analyse déplace clairement le centre des réformes en matière de gouvernance nécessaires pour les politiques d'investissement et de technologie loin des réformes générales de bonne gouvernance que de nombreux pays en développement tentent de mettre en œuvre, souvent avec peu de succès. Cela ne signifie pas que les *objectifs* de bonne gouvernance soient sans importance. Des objectifs de bonne gouvernance sont souhaitables en soi, et les pays en développement doivent essayer d'optimiser la réalisation de ces objectifs à chaque stade de leur développement. Mais cela signifie qu'essayer d'améliorer ces conditions avec des capacités budgétaires et de réforme très limitées est trop ambitieux, et que les effets escomptés sur l'investissement et l'acquisition de technologie sont susceptibles d'être faibles. *Alors que des réformes de bonne gouvernance sont souhaitables en soi, les pays en développement ne doivent pas exclusivement dépendre de ces stratégies pour améliorer leur performance en matière d'investissement et de technologie.*

La capacité de traiter les principales défaillances du marché qui peuvent empêcher l'amélioration de l'investissement et de la technologie, et la capacité à désigner quelques secteurs à la fois comme prioritaires a été considérée à tort comme une stratégie de « sélection des gagnants ». Si les politiques d'investissement et de technologie dépendaient réellement des prévisions des décideurs de sélection des gagnants, son succès potentiel aurait été en effet très discutable. En réalité, le succès en matière de politiques d'investissement et de technologie du type que nous avons décrit, s'est basé sur une identification pragmatique des goulots d'étranglement et contraintes entravant le progrès dans les secteurs économiques essentiels, et sur la capacité institutionnelle et politique de réagir aux faibles performances par un changement des politiques ou de la focalisation de ces politiques sur d'autres secteurs prioritaires (voir Encadré 6).

**Encadré 6. Les politiques d'investissement et de technologie ne consistent pas à « Sélectionner des Gagnants »**

Les politiques « horizontales » d'amélioration du climat des investissements sont susceptibles d'être plus longues à produire des améliorations significatives dans tous les domaines dans la plupart des pays en développement. De façon peu surprenante, les pays en développement ayant réussi ont toujours mis en œuvre des politiques spécifiques d'investissement et de technologie pour surmonter les principaux goulots d'étranglement. A certains moments, ces politiques favorisent implicitement certains secteurs par rapport à d'autres, bien que ceux-ci changent rapidement au fur et à mesure que les goulots d'étranglement sont surmontés. Par conséquent, les politiques d'investissement et de technologie ont souvent été décrites à tort comme étant des politiques de « sélection des gagnants ».

En réalité, les bureaucrates, hommes politiques ou associations industrielles sont susceptibles de se tromper souvent s'ils essaient de soutenir les secteurs ou les technologies « gagnants ».

En réalité, une politique d'investissement et de technologie réussie est basée sur l'identification pragmatique de quelques goulots d'étranglement et contraintes qui empêchent les secteurs essentiels d'améliorer leur compétitivité et de progresser sur l'échelle technologique. Plutôt que la capacité à sélectionner des gagnants, les pays qui ont réussi ont eu la capacité de changer de politiques si les performances en matière d'investissement et de technologie dans les secteurs prioritaires se sont avérées faibles. La capacité de changer de politique ou d'axer la politique sur d'autres secteurs est une condition capitale et nécessaire pour réussir. Une flexibilité réactive a posteriori, plutôt qu'une capacité à sélectionner ex ante des gagnants a fait la différence entre le succès ou l'échec des politiques d'investissement et de technologie. ***Des politiques d'investissement et de technologie réussies n'ont pas sélectionné les gagnants mais ont contribué à « faire » des gagnants, et s'il n'était pas possible de faire des gagnants dans certains secteurs, les politiques se sont rapidement tournées vers d'autres secteurs prometteurs.***

## V. REFERENCES

- Aghion, Philippe, Nicholas Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith et Peter Howitt (2002). *Concurrence and Innovation: An Inverted U Relationship*. Working Paper No. WP02/04, Institut des Etudes Fiscales, Londres.
- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press, Oxford.
- Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim et Masahiro Okuno-Fujiwara (eds) (1997). *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis* Clarendon Press, Oxford.
- DESA (2006). *World Economic and Social Survey 2006*. Nations Unies-Département des Affaires Economiques et Sociales, New York.
- Hellman, Thomas, Kevin Murdock et Joseph Stiglitz (1997). Financial Restraints: Toward a New Paradigm, dans Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim et Masahiro Okuno-Fujiwara (eds) *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis* Clarendon Press, Oxford.
- IRIS-3 (2000). *File of International Country Risk Guide (ICRG) Data*, édité par Stephen Knack et le Centre IRIS Université du Maryland, College Park.
- Kaldor, Nicholas (1966). *Causes of the Slow Rate of Growth of the United Kingdom; An Inaugural Lecture*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kauffman, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton (1999). *Governance Matters*. World Bank Policy Working Paper No. 2196. World Bank, Washington, D.C.
- Khan, Mushtaq H. (1996). The Efficiency Implications of Corruption, *Journal of International Development* 8 (5): 683-96.
- Khan, Mushtaq H. (2000). Rent-seeking as Process. Dans Mushtaq H., Khan et K.S. Jomo (eds) *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Khan, Mushtaq H. (2002). Corruption and Governance. dans Early Capitalism: World Bank Strategies and their Limitations. In J. Pincus and J. Winters (eds) *Reinventing the World Bank*. Cornell University Press, Ithaca.
- Khan, Mushtaq H. (2004). State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform. dans Bertil Tungodden, Nicholas Stern et Ivar Kolstad (eds). *Annual World Bank Conference on Development Economics Europe (2003): Toward Pro-Poor Policies: Aid Institutions and Globalization*, Proceedings of Annual World Bank Conference on Development Economics. Oxford University Press, New York, for World Bank. Available HTTP: <[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000160016\\_20040518162841](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000160016_20040518162841)>
- Khan, Mushtaq H. (2006). Corruption and Governance. dans Jomo, K.S. et Ben Fine (eds) *The New Development Economics*. Zed Press/Tulika, London/New Delhi.
- Khan, Mushtaq H. and K.S. Jomo (eds) (2000). *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Knack, Stephen, et Philip Keefer (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, *Economics and Politics* 7 (3): 207-27.
- Knack, Stephen and Philip Keefer (1997). Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation, *Economic Inquiry* 35 (3): 590-602.



- Mauro, Paolo (1997). The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis. In Kimberly A. Elliot (ed.). *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, Washington.
- North, Douglass C., and J. Wallis (1987). Measuring the Transaction Sector in the American Economy 1870-1970. In S.L. Engerman, and R.E. Gallman (eds). *Long-Term Factors in American Economic Growth*. Chicago University Press, Chicago.
- Rajan, Raghuram G, and Luigi Zingales (2003). *Saving Capitalism from the Capitalists*. Random House, London.
- Singh, Ajit (1997). Financial Liberalisation, Stockmarkets and Economic Development, *Economic Journal* 107 (442): 771-82.
- Singh, Ajit (1999). Should Africa promote stock market capitalism?, *Journal of International Development* 11 (3): 343-65.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press, Princeton.