



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)

**PRIORITES INDUSTRIELLES  
DANS LES PAYS  
EN DEVELOPPEMENT**

**09162-F**



**- 09167-F**

**NATIONS UNIES**

**ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL**  
Vienne

**PRIORITES INDUSTRIELLES  
DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT  
EXEMPLES DE MODES D'ETABLISSEMENT :  
BRESIL, INDE, MEXIQUE,  
REPUBLIQUE DE COREE, TURQUIE**



**NATIONS UNIES**  
New York, 1980

**Les vues exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et elles ne reflètent pas nécessairement les opinions du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).**

**Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.**

**La reproduction, en tout ou en partie, du texte de la présente publication est autorisée. L'Organisation souhaiterait qu'en pareil cas il soit fait mention de la source et que lui soit communiqué un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité.**

**ID/217**

**PUBLICATION DES NATIONS UNIES**

**Numéro de vente : F.78.II.B.12**

**Prix : 7 dollars des Etats-Unis**

## Préface

La deuxième Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), tenue à Lima en 1975, a donné pour objectif aux pays en développement que leur part de la valeur ajoutée manufacturière (VAM) mondiale atteigne 25 % en l'an 2000 (soit à peu près le triple de leur part en 1975). Pour atteindre cet objectif, ainsi que d'autres objectifs industriels nationaux, il faudra augmenter considérablement les apports de ressources financières, matérielles et humaines à l'industrie. La répartition de ces ressources à l'intérieur du secteur industriel, c'est-à-dire l'établissement des priorités industrielles, est un problème important que les pays en développement devront étudier avec soin s'ils veulent atteindre leurs objectifs industriels nationaux sans gaspiller de ressources.

Dans la présente publication, le processus d'établissement des priorités industrielles est analysé et évalué d'après des cas concrets, plutôt que de manière théorique, dans l'espoir qu'une meilleure connaissance empirique de ce processus facilitera la tâche de ceux qui prennent les décisions et conduira à une analyse théorique plus significative. On a mis en relief le cadre institutionnel dans lequel sont prises les décisions, les objectifs qui les motivent et la nature des contraintes qui influent sur les décisions et sur le choix des moyens d'application; contrairement à la plupart des études sur le développement, celle-ci traite essentiellement du processus d'établissement des priorités industrielles plutôt que de ses résultats.

Afin de servir de guide à ceux qui seront appelés à prendre des décisions, cette étude montre comment les priorités industrielles ont été établies au cours des dernières années (jusqu'en 1975 environ) dans cinq grands pays en développement : Brésil, Inde, Mexique, République de Corée et Turquie.

Outre qu'ils ont une population totale de 850 millions (1975) et qu'ils représentent la moitié de la valeur ajoutée manufacturière des pays en développement (en 1975), ces cinq pays – qui sont tous relativement industrialisés – offrent une vaste gamme d'expériences en matière de développement industriel, dont l'analyse devrait susciter l'intérêt des économistes, administrateurs et autres personnes s'occupant de l'industrialisation des pays en développement.

Dans son étude sur le Brésil, Joel Bergsman (Banque mondiale) montre un système dont le fonctionnement est assuré efficacement par et pour le monde des affaires. Au sujet de l'Inde, Deepak Lal (University College, Londres) analyse le manque de justification économique des décisions et suggère d'accorder plus de poids à la rentabilité sociale. Pour le Mexique, Leopoldo Solís (sous-directeur général de la Banque du Mexique) montre que les décisions sont fortement influencées par des intérêts privés et dictées dans une large mesure par des considérations de rentabilité commerciale. Pour la République de Corée, Irma Adelman (Université du Maryland) et Larry Westphal (Banque mondiale) indiquent que les décisions sont devenues hautement raffinées grâce à l'utilisation de modèles de programmation. Quant à la Turquie, Anne O. Krueger (Université du Minnesota) et Baran Tuncer (Université Bogaziçi, Istanbul) soulignent la nature *ad hoc* des décisions.

## NOTES EXPLICATIVES

Le terme dollar s'entend du dollar des Etats-Unis d'Amérique.

Le trait d'union entre deux millésimes (par exemple 1960-1965) indique qu'il s'agit de la période tout entière, y compris la première et la dernière année mentionnée.

Dans les tableaux, trois points ( . . . ) indiquent que l'on ne possède pas de renseignements ou qu'ils n'ont pas été fournis séparément.

Les nombres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas toujours à la somme de leurs éléments.

En plus des abréviations, symboles et termes habituels, on trouvera aussi les sigles suivants :

<b>CEE</b>	Communauté économique européenne
<b>CEPAL</b>	Commission économique pour l'Amérique latine
<b>CITI</b>	Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique
<b>CRI</b>	Coût (des devises) en ressources intérieures
<b>CTCI</b>	Classification type pour le commerce international
<b>GATT</b>	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PNB</b>	Produit national brut
<b>RSN</b>	Rentabilité sociale nette
<b>VAM</b>	Valeur ajoutée manufacturière

## TABLE DES MATIERES

<i>Chapitres</i>	<i>Pages</i>
<b>I. Statistiques et méthodologie</b>	
<i>Secrétariat de l'ONUDI</i> .....	1
Indicateurs statistiques du développement industriel .....	2
Aperçu des méthodes d'établissement des priorités industrielles .....	6
Aperçu du processus d'établissement des priorités .....	9
<b>II. Priorités industrielles au Brésil</b>	
<i>J. Bergsman</i> .....	12
Organismes et moyens d'action .....	12
Etablissement des priorités .....	18
Facteurs influant sur l'établissement des priorités .....	21
Conclusions .....	22
<b>III. Priorités industrielles en Inde</b>	
<i>D. Lal</i> .....	26
Planification et contrôle de l'industrie en Inde, 1951-1975 .....	26
Déterminants de la structure de l'investissement .....	32
Planification "optimale" de l'investissement .....	42
Perspectives d'avenir .....	46
<b>IV. Priorités industrielles au Mexique</b>	
<i>L. Solís</i> .....	51
Généralités .....	51
Cadre institutionnel .....	52
Politique industrielle .....	55
Instruments de politique industrielle .....	60
Influence des entreprises du secteur public sur l'établissement des priorités .....	93
Effets de la politique sur l'établissement des priorités industrielles .....	96
Conclusions .....	116
<b>V. Priorités industrielles en République de Corée</b>	
<i>I. Adelman et L. E. Westphal</i> .....	119
Généralités .....	119
Organismes de planification et moyens d'action .....	121
Deuxième plan quinquennal .....	122
Troisième plan quinquennal .....	128
Leçons des deuxième et troisième plans quinquennaux .....	133

<i>Chapitres</i>	<i>Pages</i>
<b>VI. Priorités industrielles en Turquie</b>	
<i>A. O. Krueger et B. Tuncer</i> .....	137
Structure et croissance de l'économie turque .....	137
Politiques de croissance .....	140
Les entreprises économiques publiques .....	142
Objectifs économiques et auteurs des décisions .....	143
Influences étrangères .....	150
Etablissement des priorités industrielles : planification .....	151
Programmation et exécution dans le secteur public .....	157
Déterminants de la répartition des ressources dans le secteur privé .....	162
Stimulants de l'investissement privé .....	174
Influence des politiques commerciales sur la répartition des ressources .....	177
Efficacité du choix des priorités en Turquie .....	179

---

*Figure*

Schéma du processus d'établissement des priorités .....	10
---	----

---

*Tableaux*

1. Valeur ajoutée manufacturière : part des cinq pays dans le total pour les pays en développement en 1975; taux de croissance pendant 1960-1975 ..	3
2. Part de la VAM dans le PIB, en 1960 et en 1975, pour les cinq pays et pour l'ensemble des pays en développement .....	3
3. Composition sectorielle de la VAM (branche 3 de la CITI) en 1970, par classes, pour les cinq pays .....	3
4. Exportations de produits manufacturés : part des cinq pays dans le total pour les pays en développement en 1973; pourcentage de la VAM en 1973; taux annuel de croissance en 1969-1973 .....	5
5. Composition structurelle des exportations de produits manufacturés des cinq pays en 1973, par section de la CTCI .....	5
6. Capacité et production de diverses industries : objectifs du plan et réalisations .....	34
7. Rentabilité sociale et privée dans les industries indiennes (1968) .....	39
8. Principaux types de stimulants fiscaux du développement industriel .....	62
9. Principaux instruments financiers pour la promotion du développement industriel .....	72
10. Tarifs nominaux et protection réelle, par groupe de produits, 1960 .....	74
11. Densité du capital dans les industries exportant plus de 4 % de la valeur brute de leur production .....	102
12. Concentration géographique de l'industrie .....	105
13. Structure du secteur industriel .....	112
14. Industries des biens d'équipement .....	112
15. Industries de sous-traitance .....	114
16. PNB réel et certains de ses éléments pour des années choisies .....	138

---

17. Importance relative des entreprises économiques publiques dans l'industrie turque pendant des années choisies . . . . .	143
18. Répartition des investissements prévue dans les trois plans quinquennaux . . .	152
19. Taux de rendement estimés pour des projets financés par la TSKB en 1974 et 1975 (jusqu'en août) . . . . .	171
20. Répartition sectorielle de l'investissement fixe, 1965-1970 . . . . .	180
21. Estimations des taux de rentabilité économique et financière et des taux de protection réelle pour certains projets industriels . . . . .	186

## I. Statistiques et méthodologie\*

Le point de départ de la présente étude est la prémisse que pour beaucoup de pays en développement, peut-être même la plupart, le processus d'établissement de priorités industrielles n'a pas suivi de méthode bien définie et n'a pas tenu étroitement compte d'objectifs nationaux. Les organismes impliqués dans ce processus agissent souvent en opposition, plutôt qu'en coopération.

Aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, les décisions ont été contradictoires, ayant fréquemment été prises isolément, en fonction d'intérêts particuliers ou de droits acquis; elles n'ont pas été élaborées dans un cadre harmonieux, traduisant un choix rationnel parmi les solutions possibles. Bien qu'un tel cadre soit nécessaire, on constate que les critères méthodologiques proposés au cours des dernières années par des techniciens de l'économie sont appliqués dans une mesure extrêmement limitée, en partie parce que les besoins en données (le coût d'acquisition d'informations fiables) et les besoins en personnel qualifié (le coût de la formation ou de l'importation d'analystes économiques) peuvent être élevés et en partie parce que ces critères ont tendance à mettre l'accent sur l'efficacité économique, sans tenir dûment compte des objectifs sociaux tels que la répartition des revenus et l'emploi, des contraintes politiques sur les changements d'orientation et des problèmes associés au manque d'infrastructure institutionnelle. Les critères méthodologiques devraient être plus faciles à appliquer, mieux tenir compte des réalités politiques et mettre l'accent sur les questions socio-économiques, plutôt que sur les questions purement économiques.

Le problème du réalisme, c'est-à-dire la divergence entre la pratique et la théorie dans l'établissement des priorités industrielles, peut être illustré par la conversation imaginaire suivante :

**UN CONSEILLER ECONOMIQUE EMINENT :** Monsieur le Ministre, vous devez modifier votre politique afin de promouvoir les industries prioritaires et de décourager celles qui ne le sont pas.

**LE MINISTRE DE L'INDUSTRIE :** Voici un très bon conseil, mais comment puis-je savoir si une industrie est prioritaire ou non ?

**UN CONSEILLER ECONOMIQUE EMINENT :** Selon mon modèle de programmation linéaire, qui est infaillible, A, B et C sont vos industries prioritaires.

**LE MINISTRE DE L'INDUSTRIE :** Mais A ne permet pas la création d'emplois, B encourt des pertes de plus en plus importantes et C appartient à une famille qui donne son appui à l'opposition politique. Il me semble qu'en l'occurrence nous pouvons très bien nous dispenser de votre modèle infaillible !

La présente étude révèle que, tout au moins pour certains des pays considérés, une telle divergence de vues entre le praticien et le théoricien – ou l'absence de

\*Secrétariat de l'ONUDI.

dialogue entre le représentant du pouvoir politique et l'économiste<sup>1</sup> – peut être un grave problème qu'il faut à tout prix résoudre si l'on veut améliorer le processus d'établissement de priorités industrielles dans ces pays.

Ce premier chapitre compare tout d'abord quelques indicateurs statistiques du développement industriel au Brésil, en Inde, au Mexique, en République de Corée et en Turquie. Ensuite, il traite succinctement des principales solutions méthodologiques proposées actuellement par des théoriciens de l'économie comme base pour l'établissement de priorités industrielles. Enfin, il donne un aperçu conceptuel de ce processus, que l'on pourra comparer à l'expérience des cinq pays considérés, telle qu'elle se dégage des chapitres II à VI.

### Indicateurs statistiques du développement industriel

Les tableaux 1 à 5 contiennent quelques indicateurs clefs du développement industriel dans les cinq pays : Brésil, Inde, Mexique, République de Corée et Turquie; ces indicateurs permettent de comparer l'importance, les similitudes et les différences du secteur manufacturier dans ces cinq pays. Les contrastes entre l'Inde et la République de Corée sont particulièrement frappants. En Inde, le secteur manufacturier est peu important en regard du PIB, mais il est important en regard de la valeur ajoutée manufacturière (VAM) de l'ensemble des pays en développement. De plus, la croissance de la VAM en Inde est faible et les exportations de produits manufacturés ne représentent qu'une part relativement faible de ces exportations pour l'ensemble des pays en développement; le contraire est vrai pour la République de Corée.

Le tableau 1 montre qu'en 1975 ces cinq pays représentaient à peu près la moitié de la VAM pour l'ensemble des pays en développement, compte non tenu des pays d'Asie à économie centralement planifiée. La part du Brésil s'élève à près de deux cinquièmes du total. Pendant la période 1960-1975, le secteur manufacturier en République de Corée a connu une croissance particulièrement rapide, à un taux annuel moyen de près de 19 %. En revanche, le taux de croissance de la VAM en Inde n'a été que d'environ 4 %, bien au-dessous de la moyenne.

Le tableau 2 montre que pour la République de Corée la part de la VAM dans le PIB a augmenté notablement, passant de 11 % en 1960 à 32 % en 1975. En Turquie, la part de la VAM dans le PIB en 1975, près de 22 %, était également beaucoup plus importante qu'en 1960. Cette croissance a été beaucoup moins rapide au Brésil, en Inde et au Mexique, mais même dans ces trois pays la contribution du secteur manufacturier au PIB a augmenté de façon régulière.

Le tableau 3 montre la composition sectorielle de la VAM en 1970 dans les cinq pays considérés. Dans chacun, les catégories 31, 32, 35 et 38 de la CITI (fabrication de produits alimentaires, boissons et tabacs; industries des textiles, de l'habillement et du cuir; industries chimiques; fabrication d'ouvrages en métaux, de machines et de matériel) ont représenté 75 à 80 % de la VAM totale. La fabrication de produits alimentaires, boissons et tabacs a représenté 33 % de la VAM en Turquie, 22 % en République de Corée, 21 % au Mexique, 17 % au Brésil et 14 % en Inde. Les industries des textiles, de l'habillement et du cuir ont représenté 31 % de la VAM en

<sup>1</sup> Par exemple, la procédure itérative suggérée dans *Directives pour l'évaluation des projets* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.78.II.B.11).

TABLEAU 1. VALEUR AJOUTÉE MANUFACTURIÈRE : PART DES CINQ PAYS DANS LE TOTAL POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT EN 1975; TAUX DE CROISSANCE PENDANT 1960-1975

(Pourcentages)

Pays	Part dans le total pour les pays en développement, 1975	Taux annuel moyen de croissance de la VAM en 1960-1975
Brésil	19,52	8,33
Inde	9,80	4,22
Mexique	11,08	8,38
République de Corée	4,76	18,61
Turquie	4,32	10,06
Total	49,48	7,86
Ensemble des pays en développement	100,00	7,42

Source : Bureau de statistique des Nations Unies.

TABLEAU 2. PART DE LA VAM DANS LE PIB, EN 1960 ET EN 1975, POUR LES CINQ PAYS ET POUR L'ENSEMBLE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

(Pourcentages)

Pays	Part de la VAM dans le PIB	
	1960	1975
Brésil	21,45	24,86
Inde	12,43	15,22
Mexique	19,03	23,03
République de Corée	11,10	32,31
Turquie	12,88	21,53
Moyenne pour les cinq pays	16,23	21,91
Ensemble des pays en développement	15,40	19,06

Source: Bureau de statistique des Nations Unies.

TABLEAU 3. COMPOSITION SECTORIELLE DE LA VAM (BRANCHE 3 DE LA CITI) EN 1970, PAR CLASSES, POUR LES CINQ PAYS

(Pourcentages)

Classe de la CITI <sup>a</sup>	Brésil	Inde	Mexique	République de Corée	Turquie
311-312 Industries alimentaires	13,32	8,31	18,24	14,13	15,94
313 Fabrication des boissons	2,27	1,16	2,05	4,50	4,34
314 Industrie du tabac	1,41	4,27	1,02	3,80	13,02
321 Industrie textile	9,14	21,77	9,94	15,70	13,92
322 Fabrication d'articles d'habillement, à l'exclusion des chaussures	1,68	3,79	8,09	6,70	2,32
323 Fabrication des chaussures, à l'exclusion des chaussures en caoutchouc vulcanisé ou moulé et des chaussures en matière plastique	1,65	3,61	5,02	0,66	0,91

TABLEAU 3 (suite)

Classe de la CITI <sup>a</sup>		Brésil	Inde	République		
				Mexique	de Corée	Turquie
324	Industrie du cuir, des articles en cuir et en succédanés du cuir, et de la fourrure, à l'exclusion des chaussures et des articles d'habillement	0,63	1,63	1,43	0,33	0,40
331	Industrie du bois et fabrication d'ouvrages en bois et en liège, à l'exclusion des meubles	2,53	4,23	1,54	2,89	1,41
332	Fabrication de meubles et d'accessoires, à l'exclusion des meubles et accessoires faits principalement en métal	2,05	0,80	0,51	0,53	0,20
341	Fabrication de papier et d'articles en papier	2,59	1,28	2,46	2,28	1,72
342	Imprimerie, édition et industries annexes	3,58	2,09	3,07	3,15	1,51
351	Industrie chimique	5,83	4,03	2,56	6,45	0,81
352	Fabrication d'autres produits chimiques	4,87	4,68	5,22	3,82	3,83
353	Raffineries de pétrole	2,01	1,33	5,84	5,46	10,08
354	Fabrication de divers dérivés du pétrole et du charbon	2,01	0,10	0,20	1,09	0,20
355	Industrie du caoutchouc	1,94	1,41	1,33	1,58	1,82
356	Fabrication d'ouvrages en matière plastique non classés ailleurs	1,87	0,26	0,41	1,59	0,70
361	Fabrication des grès, porcelaines et faïences	1,39	0,45	0,10	0,45	0,91
362	Industrie du verre	0,94	0,85	1,64	0,77	0,80
369	Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	3,61	4,09	3,28	4,38	3,33
371	Sidérurgie et première transformation de la fonte, du fer et de l'acier	4,01	5,74	3,89	2,53	6,66
372	Production et première transformation des métaux non ferreux	4,01	1,34	1,33	0,34	1,81
381	Fabrication d'ouvrages en métaux, à l'exclusion des machines et du matériel	3,35	5,70	4,10	1,64	4,24
382	Construction de machines, à l'exclusion des machines électriques	7,35	4,08	3,07	1,93	2,62
383	Fabrication de machines, appareils et fournitures électriques	5,34	3,33	4,81	4,17	1,82
384	Construction de matériel de transport	8,69	3,34	6,66	5,44	3,33
385	Fabrication de matériel médico-chirurgical, d'instruments de précision, d'appareils de mesure et de contrôle, non classés ailleurs, de matériel photographique et d'instruments d'optique	0,95	2,55	0,41	0,34	0,10
390	Autres industries manufacturières	0,95	3,73	1,74	3,32	1,20

Source : Bureau de statistique des Nations Unies.

<sup>a</sup>Voir *Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activités économiques* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 68.XVII.8).

TABLEAU 4. EXPORTATIONS DE PRODUITS MANUFACTURES : PART DES CINQ PAYS DANS LE TOTAL POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT EN 1973; POURCENTAGE DE LA VAM EN 1973; TAUX ANNUEL DE CROISSANCE EN 1969-1973

(Pourcentages)

Pays	Part du total pour les pays en développement en 1973	Pourcentage de la VAM en 1973	Taux annuel moyen de croissance en 1969-1973 <sup>a</sup>
Brésil	8,02	7,64	44,21
Inde	4,62	18,15	18,02
Mexique	4,36	14,84	23,08
République de Corée	7,93	82,46	51,03
Turquie	1,34	7,02	39,56
Total des cinq pays	26,27	17,51	34,28
Ensemble des pays en développement	100,00	20,49	22,98

Source : Bureau de statistique des Nations Unies.

<sup>a</sup>Pour le Brésil, la République de Corée et la Turquie : 1968-1974; pour l'Inde : 1969-1974; pour le Mexique : 1968-1973.

TABLEAU 5. COMPOSITION STRUCTURELLE DES EXPORTATIONS DE PRODUITS MANUFACTURES DES CINQ PAYS EN 1973, PAR SECTION DE LA CTCI

(Pourcentages des sections 0-9 de la CTCI)

Pays	Articles manufacturés classés principalement d'après la matière première				
	Produits manufacturés (5-8)	Produits chimiques (5)	Matière première (6)	Machines et matériel de transport (7)	Articles manufacturés divers (8)
Brésil	19,82	1,77	9,19	4,90	3,96
Inde	53,09	1,97	40,60	4,22	6,30
Mexique	51,93	6,42	20,44	17,62	7,45
République de Corée	84,21	1,51	34,10	12,25	36,36
Turquie	18,06	1,06	11,94	0,68	4,38

Source : Bureau de statistique des Nations Unies.

Inde, 24 % au Mexique, 23 % en République de Corée, 18 % en Turquie et 13 % au Brésil. Les industries chimiques ont représenté 19 % de la VAM au Brésil, 12 % en Inde, 16 % au Mexique, 20 % en République de Corée et 17 % en Turquie. La fabrication d'ouvrages en métaux, de machines et de matériel a représenté 26 % de la VAM au Brésil, 19 % en Inde et au Mexique, 14 % en République de Corée et 12 % en Turquie. Pour quelques classes de produits, telles que l'industrie du tabac et les raffineries de pétrole, la contribution à la VAM a varié considérablement d'un pays à l'autre, sans doute du fait de différences dans des facteurs ayant une influence sur les priorités industrielles, par exemple les coûts intérieurs et les ressources disponibles.

Pour ce qui est des exportations de produits manufacturés, le tableau 4 montre qu'en 1973 les cinq pays considérés représentaient 26 % du total pour l'ensemble des pays en développement. Le pourcentage de ces exportations dans la VAM a varié de 7 à 18 %, à l'exception de la République de Corée où il a atteint la valeur extrêmement élevée de 82 %. Pendant la période 1968-1974, le taux annuel moyen de croissance des exportations de produits manufacturés de la République de Corée a été également élevé : 51 %, pendant la même période, le Brésil et la Turquie ont également enregistré des taux de croissance élevés : 44 % et 40 %, respectivement.

Les produits manufacturés ont représenté 84 % du total des exportations de la République de Corée en 1973, plus de la moitié de celles du Mexique et de l'Inde, mais seulement deux cinquièmes environ des exportations de la Turquie et du Brésil (tableau 5). La plupart des exportations de produits manufacturés de la Turquie et de l'Inde appartenaient à la section 6 de la CTIC (articles manufacturés classés principalement d'après la matière première), laquelle représentait près de la moitié de ces exportations dans le cas du Brésil. Pour la République de Corée, c'étaient les sections 6 et 8 qui étaient importantes; pour le Mexique c'étaient les sections 6 et 7.

#### Aperçu des méthodes d'établissement des priorités industrielles

Au cours des dernières années, diverses méthodes d'évaluation des possibilités de répartition des ressources ont été mises au point sur la base de modèles d'optimisation et de croissance économique, de la théorie du commerce international et des résultats d'économies de bien-être. Certaines de ces méthodes ont été conçues pour l'analyse nationale d'équilibre général, d'autres pour l'analyse sectorielle ou au niveau des produits et d'autres pour l'analyse de projets. On discute ci-après celles qui s'appliquent le mieux au problème de l'établissement des priorités industrielles.

D'une manière générale, à mesure que le cadre de l'analyse s'élargit, on considère une image de plus en plus simplifiée des objectifs et instruments de politique et de la structure économique. Les modèles de programmation linéaire, qui permettent des solutions "optimales" de l'équilibre général en imposant des contraintes à l'utilisation des ressources, ont fourni la base principale des analyses nationales; mais ils ont été peu utilisés pour établir les priorités industrielles, parce qu'ils reposent sur des hypothèses hautement restrictives et manquent de spécifications sectorielles détaillées (Eckaus et Parikh [1968], Goreux et Manne [1973], Manne [1974]). Des méthodes telles que le coût en ressources intérieures (Bruno 1972, Krueger 1972), la protection réelle (Corden 1971) et les semi-intrants-extrants (Kuyvenhoven 1976), qui donnent des solutions d'équilibre partiel fondées sur le concept de l'avantage comparatif, ont été utilisées pour l'analyse sectorielle. Pour les analyses de projets, fondées sur les méthodes d'analyse coûts-bénéfices, les *Directives pour l'évaluation des projets*, le *Guide pratique pour l'examen des projets*, l'ouvrage révisé de Little et Mirrlees (1974) et l'ouvrage de Squire et van der Tak (1975) sont probablement les plus représentatifs du courant de pensée actuel<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Une démarche quelque peu différente est adoptée dans la "méthode des effets" pour l'évaluation des projets. B. Balassa, "La méthode des effets pour la réévaluation des projets" et M. Chervel, "La raison d'être de la méthode des effets : réponse à Bela Balassa", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 39, 1977.

Ces méthodes ont plusieurs caractères communs. Premièrement, on choisit une fonction objective ou un exposé de ce qu'il convient de maximaliser, par exemple : productivité économique, préférences des planificateurs ou bien-être social (quelle qu'en soit la définition). Deuxièmement, on choisit un ensemble de moyens d'action en fonction de ce que l'on pense être les domaines de contrôle possibles; selon le cas concret considéré, ce choix peut être limité à de légères modifications d'un seul moyen d'action ou il peut être pratiquement illimité. Troisièmement, en utilisant des méthodes telles que l'analyse intrants-extrants, on détermine les effets directs et indirects d'un changement d'attitude possible sur les courants des produits et des facteurs. Quatrièmement, on calcule un ensemble de prix virtuels des produits et facteurs; par exemple, si la productivité économique est le seul objectif et si les contraintes sur un changement de politique sont nulles, les prix virtuels reflètent les coûts d'opportunité, y compris ceux qui découlent des possibilités d'échanges; dans certains cas, les prix du marché peuvent être considérés comme équivalents aux prix virtuels, ce qui revient à dire que la valeur sociale est reflétée par les forces du marché. Cinquièmement, on propose un critère pour la répartition des ressources et un ensemble correspondant de règles pour la prise des décisions de politique. Du fait de ces similitudes, les résultats obtenus par l'application de méthodes apparemment différentes seront souvent presque identiques en pratique (bien que modifiés par des différences de traitement du facteur temps, par exemple).

La relation mathématique entre la rentabilité sociale nette (RSN) calculée d'après l'évaluation des projets, le coût en ressources intérieures du gain de devises (CRI) et la protection réelle (PR) est discutée ci-après<sup>3</sup>.

La RSN est un critère de l'analyse coûts-bénéfices, selon lequel une activité ne devrait être entreprise que si la valeur des produits extrants est au moins égale à la valeur des produits et facteurs intrants, toutes les valeurs étant exprimées en prix virtuels. On peut définir simplement la RSN par la relation suivante :

$$RSN = B - (C_i + C_f) \quad (1a)$$

où  $B$  est la valeur de l'exrant,  $C_i$  est la valeur des produits intrants et  $C_f$  est la valeur des facteurs directs, toutes ces valeurs étant exprimées en monnaie nationale.

On peut également exprimer les coûts comme la somme du coût en facteurs intérieurs et du coût en devises, de sorte que :

$$RSN = B - (C_d + C_e) \quad (1b)$$

où  $C_d$  (coût en facteurs intérieurs) et  $C_e$  (coût en devises) sont calculés par la ventilation de  $C_i$  et  $C_f$  en coûts en facteurs intérieurs directs et indirects et coûts en devises. Par exemple, les profits directs des investissements à l'étranger qui sont rapatriés et les matières importées qui sont utilisées indirectement dans la production d'intrants inclus dans  $C_i$  seront ajoutés à  $C_e$ . Les autres éléments de  $C_f$  et les facteurs intérieurs indirects contenus dans  $C_i$  seront ajoutés à  $C_d$ . On peut également écrire la relation 1b de manière à exprimer en devises le bénéfice et le coût en devises :

$$RSN = \bar{B}X - (C_d + \bar{C}_eX) \quad (1c)$$

où  $\bar{B}$  et  $\bar{C}_e$  représentent le bénéfice et le coût en devises exprimés en devises et  $X$  est le taux de change virtuel.

<sup>3</sup> Afin de ne pas compliquer l'analyse, on ne tient pas compte ici de la méthode des semi-intrants-extrants, de la RSN calculée d'après des modèles de programmation linéaire et des différences entre diverses méthodes d'évaluation des projets. De même, on ignore le facteur temps, on considère que les prix virtuels reflètent les possibilités d'échanges internationaux et on admet que les extrants sont des produits commerciaux.

Le CRI est une mesure du coût d'une activité exprimé en ressources intérieures utilisées directement et indirectement (en monnaie locale), en regard du gain de devises grâce aux exportations ou au remplacement des importations (en devises). Une activité doit être entreprise si le CRI est inférieur au taux de change virtuel; en effet, si  $CRI > X$ , cela signifie que le coût en ressources intérieures du gain de devises est trop élevé par rapport aux possibilités offertes par d'autres activités. On peut définir le CRI par la relation

$$CRI = C_d / (\bar{B} - \bar{C}_e) \quad (2)$$

Le CRI est utilisé généralement dans l'analyse sectorielle ou par produit, comme un critère simplifié de l'analyse coûts-bénéfices (pas de dimension temps, prix virtuels des facteurs intérieurs considérés généralement comme donnés, peu d'importance attachée aux objectifs autres que la productivité). Cependant, le CRI est fondamentalement équivalent à la RSN. Si l'on remplace  $C_d$  dans la relation 1c par sa valeur d'après la relation 2, on obtient :

$$RSN = \bar{B}X - CRI(\bar{B} - \bar{C}_e) - \bar{C}_eX \quad (3a)$$

que l'on peut aussi écrire :

$$RSN = (X - CRI)(\bar{B} - \bar{C}_e) \quad (3b)$$

La relation 2 montre que si le gain de devises  $(\bar{B} - \bar{C}_e)$  est positif<sup>4</sup>, le CRI l'est également. L'équation 3b montre que si  $CRI < X$ ,  $RSN > 0$ . Ainsi, une activité industrielle recevra la même priorité que l'on applique le critère du CRI ou le critère de la RSN, étant entendu qu'elle ne sera entreprise que si  $CRI < X$  ou  $RSN > 0$ .

Bien qu'il y ait eu dans le passé une grande controverse quant à la relation entre le CRI et la protection réelle (PR), certains prétendant qu'ils étaient équivalents, tandis que d'autres affirmaient que l'un ou l'autre offrait un critère supérieur pour l'établissement des priorités industrielles (et autres), il est clair maintenant que la PR, telle qu'on la définit généralement, n'est pas équivalente au CRI et ne fournit pas un critère satisfaisant pour l'établissement des priorités industrielles (Pearson 1976; Srinivasan et Bhagwati 1978).

La PR peut être définie sous la forme :

$$\frac{V^*}{V} - 1 \quad (4a)$$

où  $V$  est la valeur ajoutée aux prix (virtuels) internationaux et  $V^*$  est la valeur ajoutée aux prix (du marché) intérieurs. Si on exprime la PR dans les termes coûts-bénéfices des relations précédentes, elle prend la forme

$$\frac{(B^* - C_i^*)}{(B - C_i)} - 1 \quad (4b)$$

où  $B^*$  et  $C_i^*$  sont calculés aux prix (du marché) intérieurs. Ainsi, la PR est simplement le rapport, exprimé en pourcentage, du bénéfice commercial net au bénéfice social net d'une activité lorsqu'on ne tient pas compte du coût des facteurs intérieurs. La PR peut être utile pour montrer la différence entre la valeur ajoutée internationale et la valeur ajoutée intérieure, mais elle n'offre pas un critère satisfaisant pour établir le rang de priorité des affectations de ressources. Même si l'on modifie l'expression de la PR pour y inclure le coût des facteurs intérieurs évalué

<sup>4</sup> Si  $(\bar{B} - \bar{C}_e)$  est négatif, l'activité ne doit pas être entreprise, que l'on prenne le critère de la RSN ou celui du CRI.

aux prix virtuels (dans le dénominateur) et aux prix du marché (dans le numérateur), la RSN (le dénominateur) peut être positive; mais la PR peut être positive ou négative, selon le signe du numérateur (bénéfice commercial net). Des calculs de la PR et du CRI au niveau des sous-secteurs industriels ont été faits pour beaucoup de pays en développement (Little, Scitovsky et Scott [1970]; Balassa [1971]; Bhagwati, Krueger *et al.* [1975-77]).

Bien que les méthodes décrites représentent un progrès notable sur les techniques antérieures de planification et d'évaluation des politiques de développement industriel (Chenery, 1961), elles ont soulevé de vives critiques à cause des hypothèses faites au sujet des objectifs, des moyens d'action et de la structure économique. Le désaccord porte notamment sur les points suivants : mesure dans laquelle des données économiques détaillées et précises sont disponibles; acceptation de divers jugements de valeur (souvent implicites) intégrés à l'analyse; possibilité du point de vue administratif de changements d'orientation. Un aspect essentiel du problème semble être le fait que des critères conçus pour faciliter le choix des priorités industrielles ont été élaborés sans prêter l'attention voulue aux réalités du milieu dans lequel ils sont utilisés.

### Aperçu du processus d'établissement des priorités

L'analyse du processus d'établissement des priorités industrielles exige que l'on identifie les auteurs des décisions, leurs objectifs et leurs domaines d'action, les conflits possibles entre auteurs des décisions et les critères utilisés pour choisir entre diverses solutions possibles. Il faut également considérer le résultat de ce processus, c'est-à-dire la grille des priorités et des investissements, ainsi que son influence sur la structure et la croissance de l'industrie et sur l'ampleur et la répartition des revenus.

On peut se demander quelles sont les institutions qui jouent un rôle dans l'établissement des priorités industrielles (commission du plan, ministère des finances, ministère du développement industriel, ministère du commerce extérieur, organes politiques, organismes régionaux, entreprises publiques, chambres de commerce, Banque mondiale, etc.) ? Quelles sont leurs fonctions et leurs pouvoirs ? Dans quelle mesure les institutions sont-elles interdépendantes ? Dans quelle mesure les relations entre institutions sont-elles caractérisées par la coopération ou par la confrontation ? Est-ce que certaines personnalités jouent un rôle important ? Dans quelle mesure les forces privées du marché sont-elles impliquées ?

On peut également se demander quels sont les critères et méthodes qui sont éventuellement utilisés pour établir les priorités industrielles. Dans quelle mesure est-il tenu compte d'objectifs autres que la croissance économique, par exemple la création d'emplois ou une répartition équilibrée des revenus entre groupes sociaux ou régions ? Les critères sont-ils utilisés de manière uniforme et dans quelle mesure les critères retenus par les diverses institutions sont-ils en conflit ? L'établissement des priorités est-il influencé par des jugements *ad hoc* ? Quel est le rôle joué par des groupes de pression politiques ou privés ? L'ignorance, la corruption et les difficultés administratives jouent-elles un rôle ?

Pour ce qui est de l'application et des résultats, on peut se demander si l'établissement de priorités industrielles a été suivi de décisions d'investissement efficaces pour atteindre les objectifs nationaux ? Dans la négative, pourquoi ? Est-ce

que les politiques suivies dans des domaines particuliers (commerce, taux de change, masse monétaire, imposition, autorisation d'investissement, contrôle des prix et des salaires, etc.) vont à l'appui ou à l'encontre des priorités industrielles établies ? Dans quelle mesure les objectifs du secteur privé, qui peut avoir en fin de compte la haute main sur les investissements, sont-ils en conflit avec les objectifs de la politique nationale ? Est-ce que le système appliqué s'est traduit par une répartition raisonnable des ressources à l'intérieur du secteur industriel ? Dans la négative, est-ce dû à un établissement défectueux des priorités ? En ce cas, que peut-on faire pour améliorer les méthodes appliquées pour l'établissement des priorités industrielles ?

La figure ci-après donne une vue très schématique du processus d'établissement des priorités. On identifie tout d'abord les auteurs des décisions et les organismes placés sous leur autorité. On identifie ensuite leurs objectifs, leurs moyens d'action et les critères de choix. Leur combinaison se traduit par la répartition des ressources à l'intérieur du secteur industriel. Il en résulte des effets socio-économiques, c'est-à-dire l'impact des décisions de répartition des ressources sur la structure économique. Enfin, le cycle est fermé par la rétroaction de la structure économique sur les auteurs des décisions, leurs objectifs, leurs moyens d'action, les critères de choix et la répartition des ressources qui en résultent.

L'image abstraite donnée par cette figure pourra être comparée à la pratique suivie au Brésil, en Inde, au Mexique, en République de Corée et en Turquie dans l'établissement des priorités industrielles jusqu'en 1975.

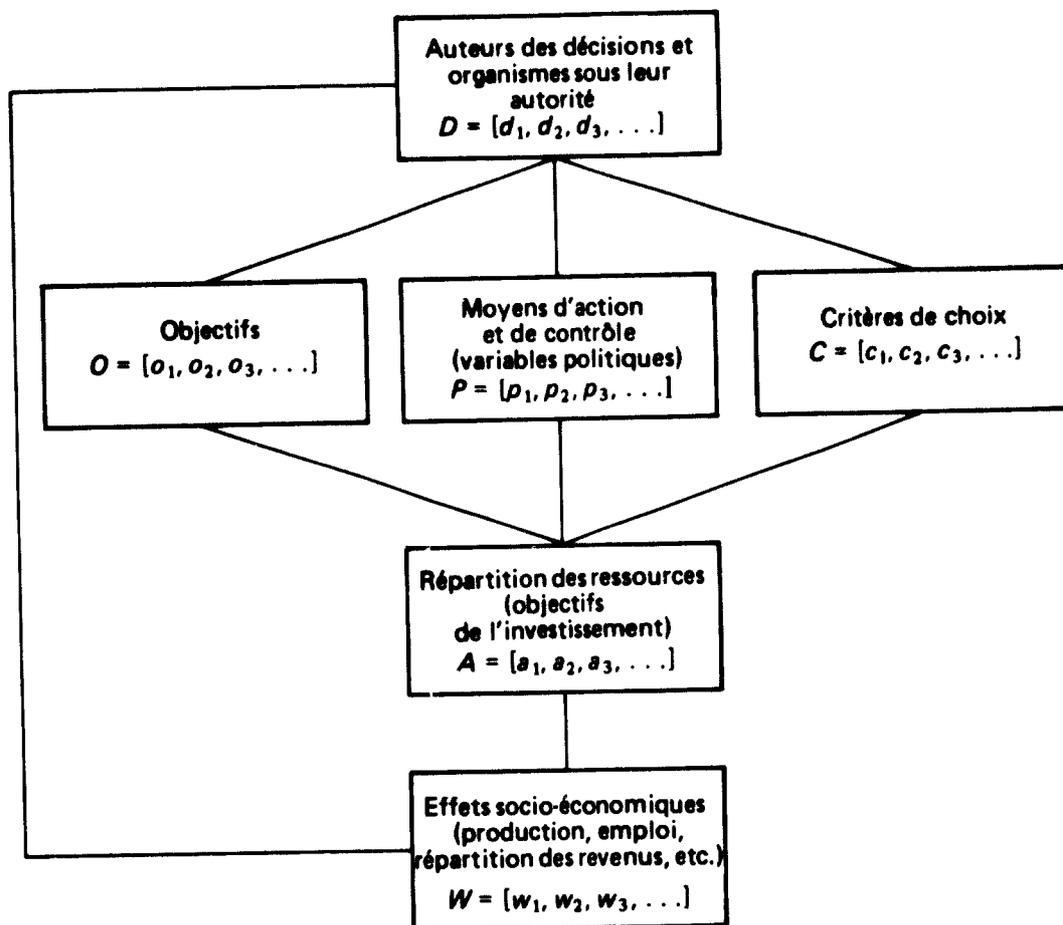


Schéma du processus d'établissement des priorités

## Bibliographie

- Balassa B. The "effects method" of project evaluation once again. *Oxford bulletin of economics and statistics* (Oxford) 39, 1977.
- Bhagwati, J. et T. N. Srinivasan. Shadow prices for project selection in the presence of distortions: effective rates of protection and domestic resource costs. *Journal of political economy* (Chicago) 86, 1978.
- Bruno, M. Domestic resource costs and effective protection: clarification and synthesis. *Journal of political economy* (Chicago) 80, janvier/février 1972.
- Chenery, H. Comparative advantage and development policy. *American economic review* (Nashville, Tenn.) 51, mars 1961.
- Chervel, M. The rationale of the effects method: a reply to Bela Balassa. *Oxford bulletin of economics and statistics* (Oxford) 39, 1977.
- Corden, W. The theory of protection. Londres, Oxford University Press, 1971.
- Eckaus, R. et K. Parikh. Planning of growth. Cambridge, MIT, 1968.
- Foreign trade regimes and economic development. Par J. Bhagwati et al. New York, Columbia University Press, 1975-77.
- Goreux L. et A. Manne, eds. Multi-level planning: case studies in Mexico. Amsterdam North Holland Publishing, 1973.
- Krueger, A. Evaluating restrictionist regimes: theory and measurement. *Journal of political economy* (Chicago) 80, janvier/février 1972.
- Kuyvenhoven, A. The integration of project and sector analysis: some further remarks. *Oxford bulletin of economics and statistics* (Oxford) 38, 1976.
- Little, I. et J. A. Mirrlees. Project appraisal and planning for developing countries. Londres, Heinemann, 1974.
- Little, I., T. Scitovsky et M. Scott. Industry and trade in some developing countries. Londres, Oxford University Press, 1970.
- Manne, A. Multi-sector models for development planning. *Journal of development economics* (Amsterdam) 1, 1974.
- Organisation des Nations Unies. Directives pour l'évaluation des projets. [Rédigé par P. Dasgupta, S. Marglin et A. Sen]  
Numéro de vente : F.72.II.B.11.
- Guide pratique pour l'examen des projets : Analyse de coût-utilité du point de vue de la collectivité dans les pays en développement. [Rédigé par J. Hansen]  
Numéro de vente : F.78.II.B.3.
- Pearson, S. Net social profitability, domestic resource costs and effective protection. *Journal of development studies* (Londres) 12, juillet 1976.
- Squire, L. et H. van der Tak. Economic analysis of projects. Baltimore, Johns Hopkins, 1975.
- The structure of protection in developing countries. Par B. Balassa et al. Baltimore, Johns Hopkins, 1971.

## II. Priorités industrielles au Brésil\*

### Organismes et moyens d'action

La première question qui se pose quand on veut déterminer qui établit les priorités industrielles dans un pays quelconque est la répartition des investissements entre le secteur public et le secteur privé. Au Brésil, les auteurs privés et publics des décisions exercent une grande influence les uns sur les autres; il est donc souvent difficile de savoir quel secteur prend les décisions et quel secteur le suit. Le gouvernement dispose de nombreux moyens d'action : non seulement les investissements directs et le contrôle des investissements des sociétés d'économie mixte, mais aussi les prêts et les prises de participation par les banques d'Etat et les banques d'affaires, des incitations particulières, les impôts sur la production intérieure et sur les échanges et le contrôle des prix. En même temps, l'influence des industriels sur la politique gouvernementale a été très forte au cours des dernières années.

Les investissements directs de l'Etat ont été très importants dans l'industrie sidérurgique, l'industrie du pétrole et l'industrie chimique, mais relativement faibles dans les autres secteurs manufacturiers. Evidemment, les grands investissements de l'Etat dans les transports, l'énergie électrique, d'autres activités d'infrastructure et l'extraction des minerais de fer ont une influence sur l'ensemble des industries manufacturières.

La participation gouvernementale dans la sidérurgie n'est devenue importante qu'à une époque où cette industrie avait déjà atteint un niveau assez élevé. La sidérurgie avait été lancée par des entrepreneurs privés, alors que le Brésil était encore une colonie portugaise. En 1930, la sidérurgie brésilienne fournissait 95 % de la consommation apparente de fonte brute et 85 % de la consommation apparente d'acier<sup>5</sup>. Sa croissance s'explique par la consommation intérieure et l'utilisation de matières premières indigènes : riches gisements de minerais de fer et charbon de bois; ce dernier, utilisé presque exclusivement, à la place de la houille, pour le traitement des minerais de fer au cours des premières années provenait initialement des forêts et plus tard des plantations d'eucalyptus faites dans ce but. On a fait observer que cette industrie s'était développée "naturellement", c'est-à-dire du fait de l'avantage comparatif et des forces du marché, plutôt que d'une politique délibérée.

Depuis 1940, toutefois, le gouvernement a joué un rôle majeur dans l'expansion continue de la sidérurgie en créant de grands complexes capitalistiques modernes. A l'heure actuelle, les entreprises gouvernementales assurent plus de la moitié de la production sidérurgique<sup>6</sup>. Les trois plus grandes entreprises sont le CSN, établissement public autonome créé dans les années 40, COSIPA et USIMINAS, établissements parapublics créés dans les années 50 et 60.

\*Joel Bergsman (Banque mondiale). Cette étude a été rédigée en 1975, avant que l'auteur n'entre à la Banque mondiale.

<sup>5</sup>Werner Baer, *The Development of the Brazilian Steel Industry* (Nashville, Tennessee, Vanderbilt University Press, 1969), p. 87.

<sup>6</sup>Werner Baer, Isaac Kerstenetsky et Annibal V. Villela, "The changing role of the state in the Brazilian economy", *World Development*, novembre 1973.

La production et le raffinage du pétrole ont atteint aujourd'hui des niveaux beaucoup plus élevés qu'ils ne l'auraient fait sans intervention directe de l'Etat. Le secteur pétrolier est dominé par Petrobras, entreprise publique fondée en 1953 et qui est maintenant la plus grande société brésilienne. Petrobras a le monopole de l'exploration (on a peine à imaginer l'exploration par des sociétés privées); elle possède à peu près la moitié du réseau de distribution. En 1968, Petrobras s'est lancée sérieusement dans le secteur pétrochimique, avec la création de sa filiale Petroquisa.

Le gouvernement a décidé d'entrer dans ces secteurs pour deux raisons fondamentales : a) il estimait que le développement économique national ne pouvait être assuré que par l'adoption de politiques hautement autarciques; b) il était fortement nationaliste. Autrement dit, on pensait qu'une croissance reposant sur les exportations et une spécialisation internationale ne serait pas de très grande ampleur et que le développement du remplacement des importations exigeait la production intérieure d'intrants de base afin de réduire le besoin de devises; le désir nationaliste d'autosuffisance et d'indépendance conduisait à la même politique. Dans ces conditions, de grands investissements publics (par opposition aux privés) dans ces secteurs étaient apparemment presque indispensables. Une exploration pétrolière poussée et, dans une moindre mesure, le raffinage semblaient si peu rentables que des mesures vraiment draconiennes auraient dû être prises pour stimuler le secteur privé. De plus, de telles mesures auraient presque certainement conduit à des prix du marché très élevés, résultat à l'opposé du remplacement des importations dans les branches qui utilisent les produits pétroliers. Dans l'industrie sidérurgique, la rentabilité pour les entreprises privées était bonne, mais les grands capitaux nécessaires à de grands complexes modernes n'auraient pas pu être fournis par des sources privées<sup>7</sup>. La prise de participations par l'Etat a réduit le montant des capitaux privés nécessaires et a également donné l'assurance implicite que la sidérurgie serait bien traitée à l'avenir.

Si l'on passe de l'investissement direct aux activités des banques d'Etat, on constate que seule la Banque nationale de développement économique (BNDE) a exercé une influence majeure sur les priorités industrielles. Dans les premières années de son activité (1952-1964), la BNDE a consacré 59 % de ses ressources à l'énergie et aux transports et 37 % aux industries manufacturières. Sur ces 37 %, 25 sont allés à la sidérurgie et 4 à l'industrie chimique; le restant a été réparti entre les véhicules à moteur, les métaux non ferreux, la construction navale, le papier et la pâte à papier et les autres produits métalliques. Après 1964, la BNDE a changé d'orientation : au lieu d'apporter une assistance majeure à de grands projets d'investissement, elle a fourni des fonds de roulement et des prêts plus modestes à un plus grand nombre d'entreprises dans une grande variété de secteurs industriels. L'assistance aux acheteurs de biens d'équipement fabriqués au Brésil a été l'un des principaux éléments de cette activité; ce faisant, la BNDE a fortement aidé ce secteur au cours des dix dernières années, même si cela ne ressort pas de ses états d'affectations sectorielles. Pendant la période 1966-1969, la BNDE a consacré entre le tiers et la moitié de ses ressources totales à des secteurs industriels autres que la sidérurgie; en même temps, la part de la sidérurgie est tombée à moins de 10 %; la part de l'électricité, des transports et des communications est devenue de nouveau importante, dépassant le tiers des affectations totales<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Pour plus de détails, voir Baer, *op. cit.*, p. 79 à 83.

<sup>8</sup> *Rapports annuels de la BNDE* (calculs de l'auteur).

Les investissements de la BNDE dans l'infrastructure sont une réponse toute naturelle aux besoins dans ce domaine. Les allocations initiales à la sidérurgie traduisent le besoin, expliqué plus haut, de fonds publics dans ce secteur; le changement d'orientation en 1964-1966 peut être interprété maintenant comme un désir temporaire, oublié depuis, de réduire le rôle des fonds publics dans l'économie.

On peut juger de la faible importance des investissements publics dans d'autres branches du secteur manufacturier d'après le montant total des investissements publics – 4 à 6 % du PIB pendant les années 50 et 60 (source : comptes de la nation) – et la part de ce total qui est allée au secteur manufacturier : environ 2 % en 1969<sup>9</sup>. Ainsi, en 1969, qui est une année représentative, l'investissement public dans le secteur manufacturier a représenté environ 0,12 % du PIB (2 % de 6 %). Cela ressort également de calculs sur l'ensemble de l'industrie faits par Morley et Smith<sup>10</sup>, d'où il ressort que les seuls secteurs où il est question d'entreprises publiques sont l'industrie métallurgique, l'industrie chimique, y compris le pétrole, et la construction de matériel de transport (où la part de l'Etat est de 3 %), ainsi que de l'enquête annuelle sur l'économie, "Grands noms de l'économie brésilienne", publiée par le magazine *Visão* (par exemple, 26 février 1973), d'où il ressort que les seuls secteurs où des entreprises publiques figurent parmi les 10 plus grandes entreprises sont l'industrie extractive, l'industrie métallurgique, les services publics et le pétrole.

Ainsi, l'investissement public a fortement affecté la répartition des investissements dans le secteur manufacturier, en favorisant principalement l'acier et le pétrole et, dans une moindre mesure, certaines industries chimiques. L'investissement public a également augmenté le montant des investissements dans l'ensemble du secteur manufacturier, du fait de grands investissements dans l'électricité, les transports et autres activités d'infrastructure. L'investissement public dans l'infrastructure a constitué un élément important du "miracle brésilien" pendant la période 1976-1974. Cependant, la plupart des autres investissements dans le secteur manufacturier n'ont pas été fortement influencés par l'investissement public direct.

Néanmoins, d'autres politiques gouvernementales ont eu des effets notables sur les priorités industrielles. Ces effets découlent de l'utilisation de moyens d'action tels que les tarifs douaniers et les incitations à l'exportation, ainsi que de moyens moins structurés mais tout aussi importants, tels que les concessions accordées par l'intermédiaire de groupes consultatifs (notamment des exonérations fiscales et des subventions), le contrôle des prix et autres procédures.

Bien que la plupart des décisions d'investissement dans l'industrie brésilienne restent officiellement entre les mains de particuliers, les entrepreneurs sont soumis à une forte influence gouvernementale. Pour un investisseur privé cherchant des prêts, les sources de crédit relèvent dans une large mesure du secteur public. Plus de 50 % (en valeur) des prêts consentis par les banques d'affaires le sont par des organismes parapublics. D'autres sources de crédit sont la BNDE, la Banque fédérale de développement pour le Nord-Est et les banques de développement des divers Etats. Si l'on veut se procurer du matériel importé en franchise, le Service du commerce extérieur de la Banque du Brésil (CACEX) doit approuver l'exemption. Lorsque la production est lancée, le gouvernement peut réviser le prix initial de vente et toutes

<sup>9</sup> Fernando A. Rezende da Silva, *Avaliação de setor público na economia Brasileira* (Rio de Janeiro, IPEA, 1974), p. 73.

<sup>10</sup> Samuel A. Morley et Gordon Smith, "Import substitution and foreign investment in Brazil", *Oxford Economic Papers*, mars 1971.

augmentations ultérieures; si la commission des prix n'est pas satisfaite, il peut en résulter l'annulation des prêts et d'autres mesures difficiles à supporter. En bref, le gouvernement a le pouvoir et les moyens de créer, développer ou ruiner toute entreprise industrielle dans le pays, même si l'exercice de ce pouvoir dans des cas déterminés est limité à une petite proportion seulement des investissements.

Dans le passé, le gouvernement a exercé son influence par le biais de consultations officielles. Pendant les années 50, la politique gouvernementale concernant les investissements dans certains secteurs a été élaborée par des "groupes exécutifs". Ces groupes, qui fonctionnaient dans les secteurs des véhicules automobiles, de la construction navale, des biens d'équipement, des produits chimiques et de l'extraction des minerais de fer, étaient des organismes de haut niveau, composés de représentants autorisés des ministères concernés, de la BNDE, etc. Ils travaillaient en coopération étroite avec des représentants des entreprises privées pour planifier le développement du secteur et élaborer les politiques à suivre pour promouvoir ce développement.

Au cours des années 50, la seule existence d'un groupe exécutif signifiait que la décision avait été prise de promouvoir les investissements dans le secteur. L'objet du groupe était de coordonner les mesures à prendre en matière de crédit, exonérations fiscales, importation, etc. En échange de ces avantages, le gouvernement obtenait les investissements nécessaires et les investisseurs acceptaient notamment de remplacer progressivement les intrants importés par des intrants indigènes. Dans la plupart des cas, les groupes exécutifs mettaient sur pied un ensemble de moyens d'action puissants, dont les allocations de crédit et les stimulants fiscaux, et l'industrie était lancée.

Les groupes exécutifs ne se souciaient guère d'analyser la décision de promouvoir le secteur considéré ou d'évaluer les coûts et bénéfices sociaux des divers projets à approuver. Ils préféraient étudier les marchés, la compétence des chefs d'entreprises et la faisabilité technique et financière des projets. La rentabilité escomptée était autant le résultat des décisions du groupe que le sujet de ses délibérations.

Au cours des années 60, les groupes exécutifs sont devenus moins importants. Vers la fin de la décennie et au début des années 70, divers changements sont intervenus. La situation actuelle résulte de la décision, prise en 1970, de créer de nouveaux groupes sous l'égide du Conseil du développement industriel (CDI), au Ministère du commerce et de l'industrie. Il y a maintenant des groupes pour la plupart des grands secteurs manufacturiers et plus de la moitié de tous les investissements dans les industries manufacturières du Brésil sont soumis à l'examen de ces groupes<sup>11</sup>. Toutefois, le CDI a la réputation de ne jamais rejeter un projet; en fait, son approbation n'est pas spécialement importante, parce que les groupes ne parlent plus au nom des ministères et des banques qui décident des exonérations fiscales, des subventions, etc. En apparence, la coordination est plus étroite aujourd'hui qu'elle ne l'était pendant les années 50; en fait, elle est moindre.

Au cours des dernières années, le gouvernement a surtout exercé son influence sur les priorités industrielles par l'intermédiaire du régime fiscal. Ses moyens d'action sont les droits de douane et les exonérations (les règlements d'importation en franchise sont également importants) et les incitations à l'exportation, qui consistent presque exclusivement en détaxes.

<sup>11</sup> Les projets approuvés par le CDI représentent environ 20 % de l'investissement fixe brut dans l'ensemble de l'économie brésilienne. Edmar L. Bacha *et al.*, *Analyse gouvernementale de projets d'investissement au Brésil*, deuxième édition (Rio de Janeiro, IPEA, 1972), p. 33 et 34.

La protection contre les importations – compte tenu non seulement de la fiscalité, mais aussi des effets d'autres mesures sur les prix – est élevée et varie beaucoup entre les secteurs manufacturiers. Les industries manufacturières sont réparties dans 43 secteurs et la protection des produits en 1970 variait de - 25 % à + 158 %, avec une moyenne pondérée de 36 %<sup>12</sup>. Les changements opérés jusqu'en 1973 ont augmenté les variations, mais n'ont pas sensiblement modifié le chiffre moyen; il a presque certainement augmenté depuis lors. Une analyse quantitative des effets de la protection pendant la période 1949-1962 a montré que, sur les 20 secteurs composant alors les industries manufacturières, 10 secteurs faisaient de fortes importations au début de la période; parmi eux, les trois qui bénéficiaient de la production la plus élevée ont procédé au remplacement des importations le plus important (équipement électrique, matériel de transport et matières plastiques); les sept autres étaient moins protégés et le remplacement des importations y a été moins sensible (produits minéraux non métalliques, métallurgie, machines, papier, produits chimiques, pharmaceutiques et divers)<sup>13</sup>.

Les mesures protectionnistes avaient pour objet de promouvoir une industrialisation rapide, en vue de la production intérieure, non seulement de biens de consommation, mais aussi de la plupart des biens de production; ces mesures ont été efficaces. Au cours des 10 dernières années, les importations n'ont pas constitué un pourcentage significatif de l'offre totale de produits manufacturés au Brésil, à l'exception de l'équipement lourd et de quelques produits chimiques. Les changements structurels ont été plus lents durant cette période. Le boom industriel qui a pris naissance en 1967 répondait davantage à une évolution de la demande intérieure qu'à des politiques ayant pour principal objectif la répartition des investissements.

L'impôt fédéral sur la consommation a probablement un effet marginal sur les activités industrielles. Son taux varie selon les produits, mais il est rarement supérieur à 20 %, excepté pour quelques articles tels que les tabacs et les liqueurs.

Les "stimulants pour les produits manufacturés d'exportation" ont été progressivement augmentés depuis leur introduction en 1968; ils consistent essentiellement en exonérations et crédits d'impôt, et varient grandement selon les produits. En 1970, leur impact était quatre fois plus élevé dans certains secteurs que dans d'autres. Les secteurs les plus favorisés étaient les tabacs, les métaux non ferreux, les produits alimentaires, les textiles, les produits métalliques, la construction navale et les véhicules ferroviaires. Les moins favorisés étaient les articles de confection, les chaussures, les meubles et ouvrages en bois et les produits minéraux non métalliques<sup>14</sup>. Ces stimulants ont une forte influence sur les profits à l'exportation de produits manufacturés. En 1970, la suppression de ces stimulants aurait ramené de 1,5 à 0,7 le rapport prix de vente/coûts variables et, pour l'ensemble des industries manufacturières, aurait réduit les profits de 350 % (il faut noter qu'une réduction supérieure à 100 % signifie que le profit est négatif). Toutefois, les stimulants à l'exportation sont offerts sans cohérence logique aux diverses industries

<sup>12</sup> Joel Bergsman, "Foreign Trade Policy and Development", dans H. Jon Rosenbaum et William G. Tyler, eds., *Contemporary Brazil: Issues in Economic and Political Development* (New York, Praeger, 1972), p. 86.

<sup>13</sup> Joel Bergsman, *Brazil: Industrialization and Trade Policies* (Londres, Oxford University Press, 1970), p. 102 à 110.

<sup>14</sup> Joel Bergsman, "Foreign trade policy and development, *loc. cit.*, p. 83 à 85.

manufacturières; d'une manière générale, la croissance des exportations a été la plus forte, non pas dans les secteurs bénéficiant des plus forts stimulants, mais plutôt dans ceux présentant un avantage comparatif.

Au Brésil, les ministères ne se partagent pas de manière bien établie les pouvoirs de décision concernant les priorités industrielles. Depuis le coup d'Etat militaire de 1964, le pouvoir de décision dépend davantage des personnalités en poste que de toute autre considération; quoi qu'il en soit, le gouvernement agit de manière très unifiée et cohérente; le Ministère du plan avait l'autorité suprême pendant la période 1964-1967; depuis 1967, c'est le Ministère des finances qui est le plus important, bien que sa prééminence presque absolue ait diminué depuis 1974. La BNDE, qui relevait initialement du Cabinet du Président, est maintenant rattachée au Ministère du plan. Toutefois, ce ministère est devenu une sorte de secrétariat exécutif pour les questions économiques du Cabinet du Président. Le Ministère du commerce et de l'industrie joue généralement un rôle important, mais subsidiaire. La Banque centrale est sous le contrôle du Ministère des finances. Les pouvoirs de décision sur les droits de douane, les exonérations, etc., sont partagés entre le Conseil de politique douanière, maintenant subordonné au Ministère des finances, et le CACEX; ces deux organismes ne sont pas toujours en complet accord, mais le Ministre des finances peut imposer sa volonté dans toute décision importante.

Pour compléter la liste des organismes et moyens d'action, il faut mentionner les organismes financiers internationaux (Agence du développement international [Etats-Unis] et Banque mondiale), ainsi que les investisseurs étrangers. On peut raisonnablement penser que les normes, procédures intérieures et intérêts de ces groupes ont une influence sur l'affectation générale des investissements dans les pays bénéficiaires. Dans le passé, les préférences de ces institutions et investisseurs pour des projets dans les industries manufacturières (et dans l'infrastructure nécessaire à ce secteur) correspondaient aux intérêts du Brésil en matière d'industrialisation. Leur changement d'orientation en faveur de l'agriculture, du développement rural et de la répartition des revenus risque de modifier à l'avenir les affectations de ressources au Brésil. Le Brésil a suscité l'intérêt de sociétés manufacturières multinationales, qui lui ont fourni des capitaux, de la technologie et des experts, et ont ainsi donné une impulsion à son désir conscient d'industrialisation. Les priorités des investisseurs étrangers et celles du Gouvernement brésilien ont souvent été presque identiques; en général, l'investissement étranger a eu pour effet de promouvoir les objectifs gouvernementaux, plutôt que de les modifier.

Enfin, il faut noter l'absence de licences, de contingentements ou d'autres interventions gouvernementales directes pour la répartition des investissements, aussi bien dans l'ensemble de l'économie que dans les divers secteurs manufacturiers. L'influence gouvernementale, bien que pénétrante, ne s'exerce directement que dans quelques secteurs manufacturiers; elle s'exerce indirectement dans les autres secteurs.

L'analyse faite dans cette étude concerne les priorités intersectorielles. Toutefois, au cours des 10 dernières années, le Brésil a accordé une haute priorité au développement régional et il est probable que cette attitude ne fera que s'accroître à l'avenir. Plusieurs programmes, tout particulièrement ceux qui sont fondés sur le fameux article 34-18, encouragent les investissements dans le Nord-Est. Plus récemment, les problèmes posés par l'énorme croissance dans la région de São Paulo ont stimulé un vif intérêt à l'égard de mesures tendant à orienter une partie de cette croissance vers d'autres régions.

### Etablissement des priorités

Pendant la plupart des 30 dernières années, les autorités brésiliennes ont convenu qu'il fallait assurer la croissance industrielle, ont mis en œuvre les politiques nécessaires pour atteindre cet objectif et ont vu leurs efforts couronnés de succès. Elles semblent s'être lancées dans cette voie pour plusieurs raisons : elles ont senti le besoin de remplacer les importations par la production intérieure (par exemple, la thèse CEPAL-Prebisch des années 50); elles souhaitent suivre le chemin tracé par les pays industrialisés : la modernisation; elles étaient influencées par le nationalisme et même par la notion que l'élasticité de la demande par rapport au revenu et les structures corrélatives de croissance industrielle<sup>15</sup> devaient déterminer le mode de croissance dans un pays en développement. Comme tous ces facteurs conduisent aux mêmes politiques, l'importance de chacun est impossible à déterminer.

L'établissement des priorités dans le secteur industriel n'a pas été coordonné. Nul n'a jamais cherché à fixer des objectifs et à mettre en œuvre des programmes en vue de réaliser un modèle particulier de croissance industrielle. En fait, la croissance s'est faite selon une séquence typique et peut-être naturelle; elle a commencé par le remplacement des importations, des biens de consommation non durables aux biens de consommation durables, et des biens intermédiaires aux biens d'équipement; lorsque le remplacement des importations a été pratiquement terminé, les exportations de produits manufacturés ont commencé à se développer<sup>16</sup>. La structure du développement au Brésil ne semble pas être le résultat de perceptions intuitives de l'avantage comparatif statique.

Avant la fin des années 60, la politique était fondée sur des hypothèses d'autarcie. Ainsi, l'industrie a été favorisée par rapport à l'agriculture et à l'extraction minière. A l'intérieur de l'industrie, on a cherché à produire au Brésil, dans tous les cas possibles, non seulement des articles finis, mais des matières premières et des intrants ouvrés importants. Cette stratégie n'allait pas toujours à l'encontre de la théorie de l'avantage comparatif (par exemple, le Brésil est bien compétitif en sidérurgie), mais elle n'en a pas vraiment tenu compte. Plus récemment, le succès des incitations à l'exportation de produits manufacturés a sensiblement modifié les attitudes au sujet de l'autarcie; mais les politiques actuelles ne sont qu'un ajustement complexe des anciennes politiques conçues pour un développement plus autarcique. C'est ainsi que depuis 1957, et même avant, les industries naissantes, tout comme les industries bien établies, ont bénéficié d'une forte protection (bien que les arguments en faveur d'une industrie naissante soient à première vue un non-sens pour les industries bien établies; les influences politiques sont probablement la cause essentielle de cette politique). Pour ce qui est des exportations, les stimulants reflètent en grande partie une structure fiscale conçue à d'autres fins et ils n'ont que peu ou pas de rapport avec les notions de profit individuel, d'avantage comparatif ou d'autres éléments d'analyse économique.

Evidemment, le mode de croissance du Brésil n'a pas été accidentel. Comme on l'a vu, les politiques de taux de change, les tarifs douaniers et autres mesures de contrôle des importations, les investissements et les subventions à l'investissement ont permis une répartition sans cesse améliorée des ressources. Cependant, il est

<sup>15</sup> H. Chenery, "Patterns of Industrial Growth", *American Economic Review*, septembre 1960.

<sup>16</sup> Bergsman, *Brazil : Industrialization and Trade Policies*, op. cit., p. 89 à 95.

difficile de dire avec certitude quelles furent les causes et quels furent les effets ou qui furent les apôtres et qui furent les disciples.

Les hommes d'affaires savent encore mieux que les auteurs de la politique que la liste des importations d'un pays constitue une bonne étude de marché. Ainsi, la question se pose de savoir si la politique a suivi les désirs des investisseurs, ou *vice versa*. Les opinions des observateurs diffèrent sur ce point. Les pouvoirs publics avaient certainement des idées sur les priorités à accorder aux divers secteurs. Par exemple, la mesure dans laquelle il fallait promouvoir la production intérieure de biens d'équipement et la manière de le faire ont été un problème pendant les 8 ou 10 dernières années, sinon plus. Mais la conception des politiques concernant les tarifs douaniers, les exonérations pour certains importateurs, les lignes de crédit, etc., est due autant aux entrepreneurs qui avaient à y gagner ou à y perdre qu'à l'opinion des pouvoirs publics quant à ce qui était "mieux" ou "efficace" pour le pays. En fait, l'une des principales raisons du boom de la croissance industrielle depuis la fin des années 60 est précisément que le gouvernement a prêté l'oreille au secteur privé et a largement tenu compte de ses désirs. Les observateurs des périodes antérieures soulignent également l'ampleur des consultations et des accommodements pendant les années 50<sup>17</sup>.

Ainsi, pendant la plupart des 30 dernières années, les priorités dans le secteur industriel ont été établies en commun par les pouvoirs publics et les investisseurs du secteur privé. Les pouvoirs publics ont joué un rôle décisif dans quelques grands phénomènes tels que la création de l'industrie automobile et la promotion directe de la croissance de la sidérurgie, tandis que la réponse du secteur privé à des possibilités de profit a été d'une grande importance dans l'établissement des priorités et a fortement influencé les politiques qui, à leur tour, ont une influence sur ces profits. Le modèle du capitalisme privé avec un large appui de l'Etat convient parfaitement au cas du Brésil.

L'analyse économique formelle semble avoir joué un rôle mineur, pour ne pas dire inexistant, dans l'établissement des priorités. Pour ce qui est du secteur public, on a noté l'utilisation d'une étroite combinaison de moyens d'action pour promouvoir à la fois l'ensemble des industries manufacturières et certaines d'entre elles; la conception de ces moyens d'action n'a pas été le résultat d'une analyse formelle telle que la théorie de la croissance optimale, la programmation statique ou dynamique, les balances matérielles ou la productivité marginale de la collectivité. Au Brésil, les autorités du secteur public, comme leurs homologues du secteur privé, tiennent compte généralement des marchés, des intrants disponibles et de la faisabilité financière et technique; parfois, les pouvoirs publics s'inspirent aussi de notions de modernisation, de développement "naturel" ou de prestige. L'étude de Bacha *et al.*<sup>18</sup> contient d'amples détails sur les méthodes d'évaluation utilisées par les organismes publics aux alentours de 1970. Ces auteurs ont constaté que les marchés

<sup>17</sup> Voir, par exemple, Carlos Lessos, "Fifteen years of economic policy in Brazil", *Bulletin économique pour l'Amérique latine* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 65.II.G.3), novembre 1974. Un observateur a émis l'opinion contraire, en soulignant que les technocrates élaboraient les politiques en restant relativement à l'abri des pressions politiques pendant la période 1947-1964. Nathaniel H. Leff, *Economic Policy-Making and Development in Brazil : 1947-64* (New York, Wiley 1968). L'auteur du présent article a constaté que les technocrates élaborant "les politiques" au Brésil ne pouvaient réellement s'occuper que des questions de détail. Il s'associe à ceux qui considèrent la thèse de Leff avec scepticisme, et doute que les technocrates des années 50 aient été plus indépendants dans le milieu hautement politisé de cette décennie.

<sup>18</sup> *Op. cit.*

et la viabilité financière de l'entreprise étaient les critères importants pour la BNDE; la plupart des autres banques d'Etat appliquaient des critères semblables, mais souvent moins rigoureux. En 1974, l'auteur du présent article a fait une enquête auprès de ces organismes bancaires et des hommes d'affaires qui traitaient avec eux; la BNDE exige généralement une analyse de la rentabilité interne (aux prix du marché), avec une analyse de sensibilité pour les principaux projets, et elle a pour critère essentiel les qualités de gestionnaire de l'emprunteur; mais l'auteur n'a trouvé aucun organisme public qui applique formellement des modèles de programmation, les prix virtuels ou d'autres critères qui ne soient pas fondés sur les prix du marché.

Des considérations de coût social jouent un certain rôle dans l'établissement des priorités. Des mines de charbon et des salines non rentables ont été maintenues en exploitation pendant des années afin d'éviter un fort taux de chômage dans certaines régions; on pourrait trouver d'autres exemples. Mais il ne semble pas qu'on ait fait d'analyse formelle, en utilisant les moyens que des économistes ont mis au point pour de telles situations. Dans quelques cas évidents, le coût c.a.f. à l'importation peut être substitué au prix d'un article sur le marché intérieur; par exemple, la direction de Petrobras n'ignore pas le prix mondial du pétrole brut dans ses calculs. Toutefois, les prix à l'importation sont invariablement convertis en cruzeiros au taux de change officiel, ce qui signifie que l'on ne tient pas compte d'une surévaluation — due à la protection — qui peut être actuellement de l'ordre de 20 % et a été beaucoup plus élevée dans le passé.

L'Office du développement du Nord-Est (SUDENE), qui est chargé du développement du Nord-Est du Brésil et doit approuver l'utilisation des crédits alloués en vertu de l'article 34-18 ou consentis par la BNDE, utilise un système de points intéressant pour établir le rang de priorités des projets en fonction de certains critères : implantation dans des zones particulièrement pauvres de la région, création d'emplois, actions cotées en bourse, etc. Toutefois, la SUDENE approuve tous les projets qui semblent être financièrement réalisables et dont les futurs gestionnaires ne semblent pas manifestement incompétents. Ce système de points permet de déterminer simplement l'ampleur des concessions, et la plupart des projets reçoivent un rang de priorité élevé<sup>19</sup>. Les techniciens de la SUDENE ont leurs propres opinions au sujet des secteurs prioritaires, mais elles n'ont aucun effet sensible sur la répartition des investissements. La tolérance de la SUDENE n'est pas nécessairement une mauvaise chose pour le Nord-Est du Brésil, ni même pour l'ensemble du pays; il s'agit simplement de montrer par cet exemple que la répartition des ressources n'est pas fondée sur une évaluation systématique de l'efficacité.

Les pouvoirs publics et les investisseurs privés savent que l'on peut modifier les politiques ayant une influence sur les bénéficiaires. Ainsi, pour l'élaboration ou l'analyse de grands projets du secteur public et du secteur privé, les prix des produits et d'intrants importants ainsi que les taux d'imposition sont souvent des moyens d'action plutôt que des paramètres fixés de manière exogène, et les bénéficiaires ou cash-flow sont souvent prédéterminés plutôt que des variables endogènes<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Bacha *et al.*, *op. cit.*, p. 56 à 65.

<sup>20</sup> "... le gouvernement a le pouvoir de rendre rentables, d'un jour à l'autre, tous les projets d'investissement qu'il désire voir mettre en œuvre et de rendre financièrement irréalisables ceux qu'il ne souhaite pas promouvoir... A toutes fins utiles, la rentabilité privée des projets d'investissement au Brésil est ainsi un sous-produit des applications des moyens d'action du gouvernement en matière économique." Bacha *et al.*, *op. cit.*, p. 21 et 22. Bien que n'affectant pas la possibilité d'évaluer les bénéficiaires sociaux, ceci renforce la conviction que les calculs de rentabilité sont factices.

### Facteurs influant sur l'établissement des priorités

Les politiciens et les administrateurs savent depuis des millénaires que les sociétés ne sont pas homogènes et que les manières de déterminer les objectifs sociaux sont loin d'être parfaites. Même les économistes le savent, au moins depuis les travaux d'Arrow<sup>21</sup>. Des économistes qui pensent savoir comment établir les priorités industrielles reconnaissent ce fait, d'autres non<sup>22</sup>, mais aucun n'en tient compte de façon vraiment satisfaisante. Certains économistes proposent de faire une analyse technique des solutions possibles et de présenter les résultats aux pouvoirs publics. Cette proposition implique que l'on accepte les objectifs de celui qui se trouve à la tête du département compétent. Quoi qu'il en soit, cette méthode ne donne pas en général de bons résultats, parce que les autorités politiques ne pensent pas en termes de cette analyse et ne souhaitent pas toujours que toutes les solutions possibles soient étudiées de manière approfondie. Le problème crucial de l'économiste est que dans la plupart des projets certains gagneront plus que d'autres; tout ce que l'analyste peut faire est de présenter ses évaluations, sans y adjoindre de recommandations inconditionnelles, à moins qu'il ne désire assumer le droit de choisir ses propres objectifs. (Evidemment, ce choix est fait par beaucoup d'organismes de crédit.)

Comme le fait observer Malan, ce problème n'est pas limité aux méthodes dans lesquelles les objectifs sociaux sont traités de manière explicite. Tout ensemble de prix, du marché ou virtuels, est en général compatible avec certaines fonctions objectives, mais pas avec d'autres, que la dérivation soit présentée explicitement ou non.

Le deuxième facteur est l'incertitude. Ce spectre domine presque tous les aspects de l'analyse coûts-bénéfices. Les frais d'investissement sont souvent très mal évalués, et cela non seulement à cause de l'inflation des valeurs monétaires. L'exécution du projet est sujette à une incertitude encore plus grande, et il est purement impossible de prédire l'évolution future de la demande et des prix des intrants et des extrants.

Ces incertitudes peuvent être traitées par l'analyse de sensibilité de manières mécaniquement satisfaisantes et parfois même substantivement utiles : il est bon de savoir que la rentabilité du projet A peut très bien varier entre -20 et +60 %. Cependant, un problème plus grave est que certaines de ces conditions futures inconnues dépendent elles-mêmes de la question de savoir si le projet sera mis en œuvre et comment il sera exécuté. Il est techniquement correct de dire qu'on a besoin d'un modèle de décision plus vaste, mais cela n'est pas utile si l'on ne connaît pas les relations de dépendance.

Un autre facteur est que l'évaluation de projets, quelle que soit la méthode choisie, est presque toujours faite pour justifier une décision déjà prise, plutôt que pour fournir une base de décision; cette situation est particulièrement courante dans les organismes publics, les organismes de crédit internationaux et autres institutions dont les activités sont très transparentes. En pareil cas, le processus même d'analyse des priorités crée des pressions qui entraînent les décisions qui devraient découler en principe de l'analyse. Beaucoup de ces organismes ont réagi en faisant faire des études

<sup>21</sup> Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2e éd. (New Haven, Conn., Yale University, Cowles Foundation, 1963).

<sup>22</sup> Une excellente critique brésilienne d'un manuel récent sur l'évaluation des projets a été fondée sur cette question. Pedro Malan, "A rentabilidade macro-economica de projectos de investimento", *Pesquisa e Planejamento Economico*, décembre 1972.

sectorielles, dans l'espoir d'améliorer les projets qu'ils seront contraints de financer et en faisant des études de faisabilité pour obtenir au moins une évaluation grossière avant que les engagements ne deviennent presque inévitables. Ces deux démarches sont logiques, mais elles ne résolvent pas les problèmes posés par l'existence d'objectifs multiples et par l'incertitude.

Le fait que l'évaluation d'un projet dans les organismes publics est généralement faite pour justifier une décision déjà prise, ou sera en tout cas nécessaire à cette fin, incite fortement à utiliser les prix du marché plutôt que les prix virtuels. Les prix du marché peuvent être vérifiés de manière plus ou moins objective et donc facilement défendus; les prix virtuels ne peuvent pas l'être. (Les critiques aux yeux desquels il faut justifier le projet comprennent rarement des économistes intéressés par les différences entre les prix du marché et les valeurs sociales.) Il ne faut pas sous-estimer ce besoin d'avoir une analyse défendable.

### Conclusions

Bien que l'on puisse trouver de nombreux manques d'efficience dans les industries manufacturières du Brésil, ceci n'est dû que dans une très faible mesure à une mauvaise répartition sectorielle – peut-être 0,2 % du PNB (ou même moins), ce qui correspond approximativement à 0,7 % (ou même moins) de la VAM<sup>23</sup>. Cependant, l'efficience des entreprises dans un même secteur varie fortement; dans la plupart des secteurs, quelques entreprises sont très efficaces selon les normes internationales, tandis que d'autres ne le sont pas. Même dans le secteur de la construction automobile, qui a été harcelé de difficultés dans les pays en développement, il existe une installation au Brésil où les prix de revient réels à la fin des années 60 n'étaient pas supérieurs de 15 % aux niveaux internationaux, avec des coûts de l'ensemble des éléments inférieurs de 15 % au coût à l'exportation des éléments qui avaient été envoyés par la société mère et avec une rentabilité sociale évaluée à au moins 25 %<sup>24</sup>. Dans les secteurs où l'investissement public direct a été particulièrement important, les résultats sont également satisfaisants. La sidérurgie semble raisonnablement efficace et l'industrie du pétrole peut également l'être, mais on manque de documentation pour ce dernier secteur.

Les tendances dans les exportations de produits manufacturés au cours des cinq ou six dernières années confirment cette opinion. Les exportations de produits manufacturés (non compris les articles semi-ouvrés) ont augmenté régulièrement de 202 millions de dollars en 1967 à 1 milliard 366 millions de dollars en 1973, ce qui correspond à une augmentation de 12 à 22 % de la valeur totale des exportations<sup>25</sup>. Les moteurs Ford (Pinto) et les pneus Pirelli vendus aux Etats-Unis sont fabriqués au Brésil et de nombreux grands magasins aux Etats-Unis vendent des serviettes de toilette et des chaussures faites au Brésil. Cependant, la valeur des exportations de produits manufacturés dans chaque secteur ne représente encore qu'une faible fraction de la production totale brésilienne<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Joel Bergsman, "Commercial policy, allocative efficiency and X-efficiency", *Quarterly Journal of Economics*, août 1974.

<sup>24</sup> Bergsman, *Brazil: Industrialization and Trade Policies*, op. cit., p. 128 à 130.

<sup>25</sup> Statistiques du Gouvernement brésilien; CACEX.

<sup>26</sup> Le fait que l'on ne trouve pas de coûts supérieurs aux niveaux internationaux compétitifs par suite d'une mauvaise répartition des investissements ne signifie pas, de toute évidence, que la répartition a été optimale.

L'absence de graves défauts de répartition des ressources, même dans ces conditions d'industrialisation généralisée du Brésil, s'explique par quelques facteurs fondamentaux. Premièrement, le Brésil bénéficie des conditions "naturelles" nécessaires à l'efficacité industrielle. Il a un vaste marché, mais il possède aussi d'abondantes ressources en matières premières. D'autres avantages sont que l'industrialisation a commencé relativement tôt et que des immigrants bien motivés n'ont pas cessé de s'installer dans le pays. Deuxièmement, les gouvernements successifs sont intervenus quant au volume des biens à mettre sur le marché. Les mesures de promotion ont été suffisamment énergiques et souples pour un bon lancement et une bonne continuation des activités. La tradition brésilienne de consultations et d'arrangements officieux et l'attitude du gouvernement en faveur du monde des affaires contrastent fortement avec (à l'autre extrême) la situation de l'Inde, qui souffre de tous les abus du capitalisme en même temps que de toutes les inefficiences provoquées par un contrôle tâillon des importations et des investissements.

L'efficacité de la répartition des ressources entre l'industrie et l'agriculture est peut-être encore plus difficile à évaluer. Qu'il suffise de noter ici que l'agriculture brésilienne semble capable de nourrir très correctement une population en croissance rapide, tout en maintenant les exportations à un niveau élevé. La malnutrition au Brésil est due à une mauvaise répartition des revenus et non pas à une pénurie relative de denrées alimentaires.

Un autre aspect d'efficacité, en dehors du point focal de cette étude, mais digne d'être mentionné, est le rapport entre les coûts du capital et du travail et le problème connexe d'absorption de la main-d'œuvre. L'un des résultats de la politique de réduction du prix du capital et de l'augmentation du prix du travail est que l'emploi dans les industries manufacturières a augmenté très lentement<sup>27</sup>. Par contraste, une politique neutre en la matière aurait pu avoir comme résultat d'augmenter de près de 100 % l'emploi dans le secteur manufacturier. Les préventions qui existaient ont certainement eu un effet sur la répartition des revenus au Brésil, mais on ne peut pas affirmer qu'elles aient freiné notablement la productivité des affectations ou la croissance du PNB. En 1974, la croissance du PNB avait permis d'absorber tellement de main-d'œuvre qu'il y a eu pénurie d'ouvriers spécialisés à São Paulo et même (selon certains rapports) d'ouvriers agricoles dans quelques régions du Nord-Est.

Compte tenu de la répartition défectueuse qui a été notée, on peut se demander dans quelle mesure une meilleure analyse aurait amélioré la situation. Les faits donnent à penser que la différence aurait été minime. Par exemple, il est douteux que les conclusions défavorables d'une analyse coûts-bénéfices ou un modèle de programmation auraient dissuadé le président Juscelino Kubitschek de promouvoir l'industrie automobile (dont l'un des premiers produits a été appelé la "J. K."); de plus, les faits ont prouvé qu'une industrie automobile n'est pas une mauvaise chose pour le Brésil. La plupart des affectations défectueuses que l'on constate au Brésil ont été faites pour des raisons politiques ou nationalistes, et il y a peu de raisons de penser qu'une meilleure méthode d'évaluation aurait modifié la situation.

Si l'on avait adopté, comme critère d'évaluation, non pas l'efficacité des affectations et la croissance du PNB, mais la répartition des revenus, on pourrait conclure que le mode de croissance du Brésil et les politiques adoptées à cette fin

<sup>27</sup> Joel Bergsman et Arthur Candal, "Industrialization : past success and future problems", dans Howard S. Ellis, ed., *The Economy of Brazil* (Berkeley, University of California Press, 1969), p. 36 à 40; Bergsman, *Brazil : Industrialization and Trade Policies*, op. cit., p. 158 à 162.

avaient probablement augmenté le degré d'inégalité. Cependant, ce résultat était apparemment acceptable pour les autorités, ou même activement recherché dans certains cas; il est douteux qu'une analyse préalable des solutions possibles aurait eu un grand impact sur la politique suivie. Comme l'a déclaré un ancien ministre auquel on demandait son opinion sur la répartition des revenus au Brésil, le capitalisme au Brésil n'est guère différent de ce qu'il est dans d'autres pays.

Pour terminer ce chapitre, nous pouvons étudier comment l'établissement des priorités industrielles pourrait être amélioré au Brésil. Mettre l'accent sur des méthodes permettant d'améliorer la répartition des nouveaux investissements n'est pas la meilleure manière d'améliorer l'efficacité industrielle, bien que de bonnes études sectorielles puissent fournir des directives approximatives mais utiles quant à l'ampleur, au rythme et (le cas échéant) au lieu des investissements, et puissent également être intéressantes lorsque plusieurs projets interdépendants sont à l'étude, tout au moins quand l'interdépendance est technologique et connue. Par exemple, une bonne étude sectorielle d'un plan visant à développer l'industrie de l'énergie électrique dans un pays aussi vaste que le Brésil peut faire économiser des millions ou des centaines de millions de dollars. Cependant, dans une économie comme celle du Brésil, où les prix du marché revêtent une importance primordiale, il faut s'attacher essentiellement, non pas à des améliorations incertaines et en tout cas mineures dans la répartition des nouveaux investissements, mais à des possibilités pratiquement sûres de réduire les coûts de 10, 20 ou même 30 % dans l'ensemble du secteur des industries manufacturières. Ceci était vrai dans la phase initiale de remplacement des importations et c'est devenu encore plus important maintenant que le remplacement des importations est presque terminé et que les futures modifications structurelles seront davantage une fonction de changements dans la demande intérieure ou l'exportation. Les points principaux d'une telle politique consistent à : *a)* mettre les prix relatifs et la rentabilité relative un peu mieux en accord avec l'avantage comparatif présent et estimé pour le proche avenir; *b)* prendre des mesures concrètes pour améliorer l'efficacité technique. Cette politique exige des diminutions judicieuses et opportunes de la protection, associées à des améliorations de l'infrastructure, des prêts de rééquipement et autres mesures de soutien, et suivies d'incitations à l'exportation afin d'ouvrir des marchés plus larges et de créer un esprit de compétition profitable. Une version de cette "recette" a déjà été appliquée au Brésil et, bien que loin d'être parfaite, a apparemment donné des résultats appréciables pour ce qui est de la croissance et de l'efficacité. Ces résultats pourraient probablement être accrus par de nouvelles mesures dans le même sens, notamment la rationalisation de la protection et des incitations à l'exportation.

### Bibliographie

- Baer, Werner. *Industrialization and economic development in Brazil*. Homewood, Illinois, Irwin, 1965.
- Baer, Werner et Michel Herve. *Employment and industrialization in developing countries*. *Quarterly journal of economics* (New York), février 1966.
- Bhagwati, Jagdish N. et Padma Desai. *India: planning for industrialization*; Londres, Oxford University Press, 1970.

Cline, William. Potential effects of income redistribution on economic growth: Latin America cases. New York, Praeger, 1972.

Fishlow, Albert. Brazilian size distribution of income. *American economic review* (Nashville), mai 1972.

——— Some reflections on post-1964 Brazilian economic policy. *Dans* Alfred Stepan, *ed.* Authoritarian Brazil. New Haven, Yale University Press, 1973.

Hirschman, Albert O. Development projects observed. Washington, Brookings Institution, 1967.

——— The political economy of import-substituting industrialization. *Quarterly journal of economics* (New York), février 1968.

### III. Priorités industrielles en Inde\*

Les autorités indiennes ont élaboré un système complexe de planification, de régime de licences industrielles, de contrôle des changes, de contrôle des prix et de réglementation de la distribution. En principe, les divers plans sont supposés déterminer les priorités industrielles par l'intermédiaire des programmes quinquennaux de développement industriel et le réseau de contrôle est supposé canaliser les investissements dans les industries prioritaires. Toutefois, une divergence marquée est apparue entre les plans et la pratique, en grande partie parce que les moyens de mise en œuvre des plans n'étaient pas appropriés. En outre, la base d'établissement des objectifs des plans peut être mise en question pour des raisons analytiques. La plupart des défauts du système actuel de planification et de contrôle de l'industrie sont maintenant bien connus; la validité du système est mise en doute depuis plusieurs années, de sorte que tout son avenir est maintenant incertain.

#### Planification et contrôle de l'industrie en Inde, 1951-1975

Depuis 1951, l'Inde a cherché à canaliser les investissements dans ce que l'on pensait être les industries "socialement souhaitables". La base légale de cette action a été fournie par la loi de 1951 sur les industries et la résolution de 1956 sur la politique industrielle. Les directives pour les investissements dans l'industrie ont été données par la Commission du plan, qui a été créée en 1950 et a depuis établi cinq plans quinquennaux.

#### *Plans quinquennaux*

Le premier plan (1951/52-1955/56) contenait relativement peu d'objectifs industriels. Son programme industriel consistait essentiellement en projets qui étaient déjà mis en œuvre ou sur le point de l'être. Environ un tiers de l'investissement total dans l'industrie devait prendre la forme d'aide à des établissements privés, presque tout le reste étant consacré à des projets industriels du secteur public déjà entrepris. Dans le secteur privé, il s'agissait essentiellement d'augmenter la production des industries existantes jusqu'à leur capacité installée, plutôt que de créer de nouvelles installations<sup>28</sup>. De ce fait, il n'y avait rien derrière les objectifs industriels énoncés dans le premier plan quinquennal, sinon des projections approximatives.

Le deuxième plan quinquennal (1956/57-1960/61) contenait, pour la première fois, un cadre analytique: le modèle à deux, puis à quatre secteurs de Mahalanobis<sup>29</sup>, qui était identique dans sa structure analytique au modèle de

\*Deepak Lal, University College London.

<sup>28</sup> A. H. Hanson, *The Process of Planning* (Londres, Oxford University Press), p. 96.

<sup>29</sup> P. C. Mahalanobis, "Some observations on the process of growth in national income", *Sankhya*, septembre 1953, et "The approach of operational research to planning in India", *Sankhya*, décembre 1955.

l'économiste soviétique Feldman<sup>30</sup>. Il donnait la raison d'être d'un programme d'industrialisation fondé essentiellement sur l'industrie lourde et le remplacement des importations. Logiquement, ce modèle n'est valable que pour une économie fermée dans laquelle le gouvernement exerce un contrôle absolu sur la balance consommation-épargne<sup>31</sup>. Ultérieurement, on a prétendu que ce modèle de développement était approprié au cas de l'Inde, pays souffrant d'une pénurie chronique de devises (qui rend ses problèmes de développement analogues à ceux d'une économie fermée), du fait de la demande stagnante d'exportations indiennes. Le manque d'efficacité et, partant, de rationalité de la répartition des investissements entre les quatre secteurs considérés par Mahalanobis (biens d'équipement; production industrielle de biens de consommation; production artisanale de biens de consommation, y compris l'agriculture; services) a rapidement été démontré par Komiya (1959).

Avec le troisième plan (1961/62-1965/66), la pénurie de devises étrangères est devenue une hypothèse explicite, "mais les choix quant à l'ampleur de l'investissement dans l'industrie lourde et à la structure de ces investissements et autres restaient sans référence à des notions de calcul économique<sup>32</sup>". Comme dans le deuxième plan, les objectifs étaient énoncés en termes matériels.

Avec le quatrième plan (1969/70-1973/74), la Commission du plan a publié la base d'établissement de ses objectifs matériels afin de présenter une logique interne. Ce processus ne peut être mieux décrit que par son principal auteur, feu Pitamber Pant, de la Commission du plan :

"L'élaboration d'un programme détaillé et cohérent, correspondant à un ensemble donné d'objectifs d'ensemble quant aux revenus, à l'investissement, à l'épargne, au commerce extérieur et aux paiements extérieurs, implique tout d'abord la préparation d'une balance d'ensemble des recettes et des dépenses, et leur ventilation entre diverses catégories de demande finale. Il faut ensuite évaluer la ventilation par produit de chaque catégorie de demande finale. Associé à la structure des besoins d'intrants pour divers secteurs, ceci offre la base nécessaire pour évaluer de manière cohérente l'ensemble des besoins de biens finis et de biens intermédiaires. A ce stade, il est essentiel de prendre en considération les contraintes d'ensemble à l'importation, ainsi que les orientations et le degré du remplacement des importations qui est techniquement possible et économiquement justifié. L'augmentation nécessaire de la production et de la capacité intérieures pour diverses branches fournit la base d'estimation des besoins d'investissement. Les besoins totaux d'investissement ainsi calculés doivent être compatibles avec l'investissement d'ensemble qui résulte des projections macro-économiques. A son tour, l'investissement total doit correspondre à l'épargne et à l'aide extérieure envisagées<sup>33</sup>."

Ce mode de planification a atteint son point culminant dans l'établissement des objectifs pour le projet de cinquième plan quinquennal (1974/75-1978/79). Les objectifs ont été déterminés dans le cadre d'un modèle d'intrants-extrants pour

<sup>30</sup> E. D. Domar, "A Soviet model of economic growth", dans *Essays in the Theory of Economic Growth* (Londres, Oxford University Press, 1957).

<sup>31</sup> Pour une critique lucide, voir M. Bronfenbrenner, "A simplified Mahalanobis development model", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 8, 1960.

<sup>32</sup> J. N. Bhagwati et P. Desai, *India-Planning for Industrialization* (Londres, Oxford University Press, 1970).

<sup>33</sup> Perspective Planning Division, 1966.

66 secteurs, du type statique ouvert de Leontief. Il avait pour objet, compte tenu de l'objectif fixé par le gouvernement pour le taux de croissance général, d'assurer la compatibilité des niveaux de production de différents secteurs dans la dernière année du plan. Pour déterminer les niveaux d'investissement pendant la dernière année, on a utilisé un modèle de croissance macro-économique. Pour estimer la consommation, on a élaboré un modèle spécial qui liait directement au modèle interindustries la redistribution de la consommation entre diverses sections de la population. Les importations ont été estimées de manière endogène, en construisant les matrices appropriées de coefficient d'importation.

Ce bref aperçu de la base analytique de la planification indienne au cours des deux dernières décennies peut laisser penser que l'établissement des objectifs est devenu plus scientifique; mais la situation réelle est toute autre. Le dernier "cadre du plan" (projet de cinquième plan quinquennal) ne fournit guère plus qu'une ébauche pour vérifier la cohérence des objectifs interindustries dans ce qui a été appelé un modèle de "projection"<sup>34</sup>. Cependant, la cohérence interindustries est peut-être la qualité minimale que l'on exige d'un plan; plus importantes sont les questions de faisabilité et d'optimalisation.

Les objectifs pour les industries clefs sont fondés sur les rapports de groupes de travail, que la Commission du plan crée dès le premier stade de l'élaboration du plan. Chaque groupe de travail comprend de 10 à 15 membres, représentant les ministères et autres organismes du gouvernement central intéressés et la Commission du plan elle-même. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils ont pour instructions de considérer les besoins matériels, plutôt que les ressources financières, comme le facteur limitatif. Néanmoins, chaque groupe évalue les coûts, y compris celui des devises, de tous les projets qu'il propose d'inclure dans le plan. Il estime également les besoins en personnel technique supplémentaire.

Les groupes de travail chargés des combustibles, des engrais, des machines et de l'acier (Division de l'industrie lourde) travaillent sous l'autorité du Comité directeur pour l'industrie, les transports et l'énergétique. Ce comité soumet aux groupes des suggestions d'objectifs, pour les guider dans l'estimation des besoins provisoires d'investissement, de devises et de services annexes. Des propositions préliminaires sont également faites au sujet de la balance des augmentations de production entre les entreprises nouvelles et les entreprises existantes agrandies.

Leurs études terminées, ces groupes de travail font rapport au Comité directeur, qui leur indique le montant des ressources financières dont on pourra vraisemblablement disposer et la répartition de ces ressources entre les divers secteurs. Les groupes de travail revisent alors leurs propositions initiales pour tenir compte des limitations financières.

Les autres industries sont traitées directement par le Ministère du commerce et de l'industrie et par la Commission du plan elle-même. Le Ministère consulte les 19 ou 20 Conseils du développement industriel, chacun d'eux étant composé d'employeurs, syndicalistes, techniciens, représentants des pouvoirs publics et membres de la Commission du plan. En théorie, les conseils établissent les plans de développement pour leurs industries respectives; ces projets sont alors étudiés par le Ministère, puis soumis à la Commission du plan pour être finalisés. En pratique, les objectifs pour le "secteur privé organisé" sont définis par un département puissant du Ministère du commerce et de l'industrie, l'Office du développement, qui maintient des relations étroites avec les employeurs et leurs associations. Bien que l'Office du

<sup>34</sup> Voir A. Rudra, *Indian Plan Models* (Bombay, Allied, 1975).

développement et la Commission du plan travaillent de concert, il y a parfois des frictions entre les deux organismes. Les industries n'ayant pas de conseil du développement font l'objet de projets établis par l'Office du développement, en consultations officieuses avec le Comité de la Fédération des chambres de commerce et d'industrie indiennes<sup>3 5</sup>.

Outre les pressions contradictoires résultant de ce processus de planification de l'investissement, d'autres pressions sont dues au fait que l'Inde est un Etat fédéral. Dans le domaine de la planification industrielle, ces pressions se manifestent essentiellement au sujet de l'implantation des installations du secteur public et du secteur privé. L'un des objectifs de la planification est la répartition régionale des industries; le régime de licences industrielles et l'implantation des installations du secteur public sont l'objet de pressions politiques exercées par les divers Etats, la plus notable étant une agitation périodique pour obliger le gouvernement à installer des usines sidérurgiques dans un Etat particulier.

### *Secteur privé*

La loi de 1951 sur le développement et la réglementation des industries et la résolution de 1956 sur la politique industrielle ont posé les principes fondamentaux de la politique industrielle en Inde. La loi de 1951 dispose que toutes les entreprises privées doivent recevoir une licence pour : a) créer une nouvelle installation; b) augmenter sensiblement la taille d'une installation existante; c) modifier la production d'une installation. Depuis la mise en vigueur de cette loi, le gouvernement a donc cherché à réglementer, par ce régime de licences, la répartition des investissements dans pratiquement tout le secteur de la grande industrie. La résolution de 1956 a délimité les domaines où l'industrie devait être développée uniquement par l'Etat, ceux où les industries seraient progressivement nationalisées et ceux dont l'exploitation resterait entre les seules mains du secteur privé. L'Etat comptait sur l'entreprise privée pour appuyer son effort. Les objectifs du régime de licences industrielles sont les suivants : a) faire respecter la répartition planifiée des investissements; b) s'opposer aux tendances vers les monopoles et la concentration des richesses; c) maintenir l'équilibre dans la répartition régionale des entreprises industrielles; d) protéger les intérêts des petits producteurs et encourager l'entrée en lice de nouveaux entrepreneurs; e) encourager les améliorations dans l'industrie en assurant la taille optimale des installations et l'adoption de techniques de pointe.

Pour aider à atteindre ces nombreux objectifs, toute demande de licence industrielle est d'abord examinée par divers organismes officiels, qui présentent leurs observations sur des questions telles que : besoins de devises pour l'acquisition de biens d'équipement et leur maintenance; coopération extérieure envisagée; rapports avec de grands groupes d'affaires; structures capitalistiques proposées et sources de financement; faisabilité technique du projet, évaluée par la direction générale du développement technique (DGTD) et autres organismes techniques; impact sur la petite industrie (évaluée par le Commissariat au développement de la petite industrie).

Les demandes approuvées, avec les observations des divers organismes ci-dessus, sont soumises au Comité des accords de licence, composé de représentants du

<sup>3 5</sup> Hanson, *op. cit.*

Ministère de l'industrie, de la Commission du plan et du gouvernement des divers Etats. Les demandes qui ne sont pas approuvées sont soumises au Comité des rejets (qui a la même composition que le Comité des accords de licence). Les recommandations de ces deux comités sont soumises, pour décision finale, au Ministère de l'industrie.

A la fin du processus, l'entrepreneur reçoit une licence, ou une notification de refus, ou (plus récemment) une lettre d'intention. Cette dernière contient un engagement officiel d'accorder une licence industrielle quand certaines conditions seront remplies.

Si le futur producteur doit importer des biens d'équipement ou de maintenance, il doit passer par la filière du système de contrôle des échanges. Pour l'importation des biens d'équipement, les licences sont octroyées après approbation par un organisme interdépartemental, le Comité des biens d'équipement et des grands projets d'électricité. L'une des tâches importantes de ce comité est de persuader les producteurs de recourir à des sources moins attrayantes de crédit étranger, et d'essayer ainsi de mettre en équilibre l'offre et la demande pour diverses catégories de crédits conditionnels. Pour toutes les licences d'importation de biens d'équipement ou de maintenance, un important complément de la procédure est la déclaration de "non-disponibilité indigène", délivrée par la DGTD, dont l'objet est d'interdire l'importation de biens que l'on peut se procurer en Inde.

Diverses tentatives ont été faites pour libéraliser et simplifier ces procédures, à la suite des critiques d'inefficacité et de lenteur qui leur avaient été adressées par plusieurs comités officiels. Depuis 1966, le régime des licences industrielles a été progressivement assoupli. Les licences sont obligatoires pour les industries exigeant des investissements supérieurs à 50 millions de roupies; elles le sont également pour les industries exigeant des investissements compris entre 10 et 50 millions de roupies, mais sont octroyées libéralement; les licences ne sont plus nécessaires pour les autres industries. Toutefois, même lorsqu'une licence n'est plus nécessaire, le contrôle des importations est maintenu pour les biens d'équipement et de maintenance, et on continue d'appliquer le critère de la "disponibilité indigène".

En même temps que cette libéralisation du régime de licences, on s'est efforcé de réduire la concentration de la puissance économique en restreignant les investissements par les grandes entreprises industrielles au secteur où les investissements doivent être supérieurs à 50 millions de roupies et en leur appliquant une nouvelle loi sur les monopoles et les pratiques restrictives (qui représente un nouvel obstacle à franchir par ces entreprises pour leurs investissements). En outre, depuis le quatrième plan quinquennal, les objectifs fixés ne sont plus impératifs que pour les industries avec des investissements supérieurs à 50 millions de roupies. Pour les autres, les projections du plan ne constituent que des indications.

La simplification de la procédure en vue de réduire les délais a culminé par la création en novembre 1973 du Conseil des approbations de projets, au Ministère du développement industriel.

Plus récemment, un nouvel assouplissement du régime de licences a eu pour effet de réduire sensiblement le nombre des industries pour lesquelles une licence est encore un obstacle à la création, l'expansion ou la diversification de la capacité industrielle. Toutefois, de nouvelles possibilités d'ingérence bureaucratique ont été créées par l'engagement récent du parti Janata de promouvoir la petite industrie et par la démarcation des industries pouvant être classées dans les catégories récemment définies de "petites", "familiales" ou "menues".

Divers critères ont été utilisés pour l'octroi des licences. Dans le cas des industries pour lesquelles les objectifs sont énoncés dans le plan, ces objectifs constituent la base initiale pour déterminer la capacité de production qui sera autorisée. Cependant, le gouvernement n'a jamais publié de directives précises permettant aux candidats de comprendre les critères adoptés pour approuver les demandes. Les candidats éventuels peuvent se référer à des listes d'octroi de licences, groupant les industries en trois catégories : exclues, libres et méritoires. Ces listes sont préparées tous les six mois par un comité de hauts fonctionnaires. Dans la liste des exclues figurent les industries pour lesquelles on estime avoir atteint une capacité de production suffisante; les demandes sont rejetées sans être soumises au Comité des accords de licences; dans la liste des méritoires, figurent les industries pour lesquelles les demandes de licences sont considérées comme particulièrement intéressantes; les autres industries figurent sur la liste des libres.

Cependant, les plans n'ont pas énoncé des objectifs pour toutes les industries. Dans le cas de celles pour lesquelles cela n'a pas été fait, le Comité des accords de licences tient compte de la demande estimée de produit considéré, de la nécessité d'assurer un développement régional équilibré, de la possibilité d'exportation, du désir d'éviter la création de monopoles et d'autres principes fondamentaux énoncés dans la résolution de 1956.

Plus grave encore, aucun critère ne préside à la répartition des investissements entre diverses entreprises dans un secteur industriel donné, même lorsque des objectifs précis ont été énoncés dans le plan pour ce secteur.

En pratique, la règle suivie dans l'octroi de licences à l'intérieur d'un secteur industriel est le respect de l'ordre chronologique (premier arrivé, premier servi); comme l'octroi de licences n'est suivi d'aucun contrôle ultérieur, cette procédure a permis à quelques entreprises d'acquérir toute la capacité de production envisagée dans le plan, alors qu'elle n'avait pas l'intention de créer une telle capacité; il en est résulté une sous-utilisation des licences et la création d'une capacité de production inférieure à la capacité planifiée pour beaucoup d'industries. Par la suite, les autorités ont eu tendance à accorder des licences dans maintes industries au-delà de la capacité planifiée; ceci a rendu impossible une réglementation précise des investissements.

### *Secteur public*

La part du secteur public dans l'investissement industriel total a augmenté progressivement avec les plans successifs, celle du secteur privé diminuant en conséquence. De 25 % environ dans le premier plan, la part du secteur public est passée à 50 % environ à la fin du troisième plan. Le projet de cinquième plan prévoit que près de 62 % d'un investissement total de 135 milliards de roupies environ seront le fait du secteur public. En conséquence, il n'est pas sans intérêt de donner un aperçu des procédures suivies pour l'investissement dans le secteur public.

Le régime des licences ne s'applique pas au secteur public, mais les importations de biens d'équipement ou de maintenance sont soumises à la même réglementation que pour le secteur privé. De plus, les procédures à suivre pour obtenir des permis d'importation sont plus complexes pour les entreprises du secteur public que pour les entreprises du secteur privé.

Le plan quinquennal énonce des objectifs concernant l'expansion de la capacité de production pour les industries principales du secteur public. Cependant, dans certains cas, les entreprises du secteur public suggèrent elles-mêmes la création d'une

capacité de production qui n'est pas prévue dans le plan. Ces propositions sont soumises, pour observations, au Ministère compétent et à la Commission du plan. Les observations et recommandations sont collationnées et évaluées par plusieurs conseillers financiers au Ministère des finances, qui doivent également évaluer la viabilité financière des projets. Jusqu'à une époque récente, les critères utilisés et les procédures suivies pour l'approbation des projets du secteur public étaient assez variables, les principaux critères étant une estimation grossière du rendement financier et les objectifs du plan quant à la capacité de production. Mais la prise de décisions était particulièrement soumise aux pressions politiques, notamment de la part des gouvernements d'Etats, certains d'entre eux considérant l'implantation d'une usine sidérurgique dans leur Etat comme une marque de succès.

Depuis novembre 1972, une procédure différente a été suivie pour décider des investissements dans le secteur public. Les entreprises du secteur public continuent à présenter des projets, en général conformes aux objectifs du plan. Ces projets sont évalués par la Division d'approbation des projets (DAP) de la Commission du plan. Ses recommandations, en même temps que celles de divers départements pour tous les projets d'investissements supérieurs à 10 millions de roupies, sont soumises au Conseil des investissements publics (CIP); cet organisme de haut niveau est présidé par le secrétaire d'Etat au budget (Ministère des finances) et a pour membres le secrétaire d'Etat aux affaires économiques (Ministère des finances), le secrétaire général du Ministère de l'industrie, le secrétaire de la Commission du plan, le directeur du Cabinet du premier ministre et le directeur du Bureau des entreprises publiques (Ministère des finances). La composition de cet organisme reflète les diverses considérations qu'il prend en compte dans ses délibérations: dépenses publiques, ressources en devises, objectifs du plan et facteurs politiques. Tous les projets d'investissements supérieurs à 50 millions de roupies, s'ils sont recommandés par le CIP, doivent encore obtenir l'approbation du Conseil de cabinet.

A l'heure actuelle, la seule évaluation explicitement économique est faite par la DAP. Elle considère normalement les objectifs du plan comme chose établie et fait quelques ajustements pour les impôts et les subventions; elle utilise des estimations grossières des prix mondiaux pour déterminer la valeur des intrants commerciaux afin d'évaluer la rentabilité économique du projet. Elle s'efforce maintenant de suivre une méthode d'évaluation logique, qui est essentiellement une variante des procédures de Little-Mirrlees (1974). A cet effet, la DAP a rédigé en 1974 une note préliminaire sur les procédures d'évaluation et établi des estimations des prix virtuels conformément aux indications de Little-Mirrlees. La position actuelle de la DAP est de ne pas mettre en question les objectifs du plan, mais d'indiquer la rentabilité économique des projets figurant dans le plan à ceux qui établissent les objectifs du plan, afin que ces objectifs puissent être réévalués à la lumière des estimations établies par la DAP sur la rentabilité économique.

### **Déterminants de la structure de l'investissement**

Comme on l'a noté plus haut, l'établissement des objectifs du plan était supposé déterminer la structure de l'investissement dans l'industrie. Cependant, l'établissement des objectifs était fondé, au mieux, sur un exercice de planification matérielle cohérente, avec un certain effort (par l'intermédiaire des études des groupes de travail) pour s'assurer que les objectifs pouvaient être atteints en tenant compte du

taux souhaité de croissance économique, qui était défini par le pouvoir politique. Ainsi, on ne pouvait pas prétendre que les objectifs fixés de la sorte étaient les meilleurs du point de vue économique.

Quoi qu'il en soit, même cette structure de l'investissement n'a pas été réalisée, en dépit d'une pléthore de contrôles. Ainsi, dans les trois premiers plans (comme d'ailleurs dans le quatrième), il y a eu de grandes différences entre les capacités de production planifiées et réalisées. Dans les industries des acides et des engrais, la capacité autorisée par les licences a été très supérieure à la capacité créée, alors que l'opposé semble avoir été le cas dans les industries des alcalis et des produits chimiques dérivés. Pour les moulages, forgeages et tuyauteries d'acier, la capacité installée et la production ont été très inférieures aux objectifs. Le contraire s'est produit pour la soude caustique et l'alcali minéral. Cette situation n'a pas sensiblement changé au cours du cinquième plan. Le tableau 6 donne la liste des objectifs et des réalisations en matière de production et de capacité à la fin du quatrième plan quinquennal, ainsi que les objectifs du cinquième plan; il montre que dans beaucoup des industries "capitalistiques" (industrie lourde et industrie métallurgique), les différences entre objectifs et réalisations ont été les plus fortes.

Le tableau 6 montre également que pour maintes industries (suivant la pratique qui a débuté avec le quatrième plan), on n'a pas fixé d'objectifs précis. Cela ne signifie pas, toutefois, que ces industries n'étaient pas soumises au système de contrôles qui réglementait l'investissement dans l'industrie et les décisions quant à la production. Comme on l'a vu précédemment, le Comité des accords de licences continuait à réglementer ces investissements, mais d'après des critères très vagues.

Cependant, en restreignant l'accord de licences à des installations de taille supérieure à un certain minimum, les autorités ont implicitement taxé les grandes installations et, en même temps, renoncé au contrôle des décisions d'investissement dans des installations plus petites, sauf par l'intermédiaire de mesures fiscales et monétaires. En soi, cela signifie une dilution notable des efforts pour faire respecter la structure planifiée de l'investissement.

En l'absence de critères pour le choix entre diverses propositions d'investissement, c'est la rentabilité relative des diverses possibilités qui a déterminé la structure de l'investissement dans le secteur privé.

Avec la cessation virtuelle de la planification, à la suite de l'impossibilité de concrétiser le projet de cinquième plan quinquennal, ainsi qu'avec le relâchement général du régime de licences, cette tendance a été accentuée; cependant, avec l'annonce de la nouvelle politique industrielle du parti Janata (1977), qui définit les industries à promouvoir dans le cadre de la petite industrie, on peut s'attendre à une relance de la bureaucratie dans l'octroi de licences en vue d'atteindre cet objectif. Cependant, même avec un système fonctionnant parfaitement, un régime de licences industrielles — qui est essentiellement un instrument négatif de canalisation de l'investissement — ne peut pas créer une demande d'investissement. Les investissements dépendent de la rentabilité relative des diverses industries.

Cette rentabilité relative a été déterminée par deux des principaux moyens d'action des pouvoirs publics : le contrôle des échanges commerciaux et les contrôles des prix et de la distribution pour un certain nombre de produits de base.

Depuis 1956/57, il a été fait un usage généralisé du contingentement des importations en vue d'équilibrer la balance des paiements; associé au régime des licences d'importation sur la base d'un taux de change surévalué, ceci a conduit à un vaste éventail des taux de protection réelle (voir tableau 7). Ces différents taux de

TABLEAU 6. CAPACITE ET PRODUCTION DE DIVERSES INDUSTRIES : OBJECTIFS DU PLAN ET REALISATIONS

Industrie	Unité	1973/74					1978/79				
		1965/66		1968/69		Objectif			Estimations		
		Production	Capacité	Production	Capacité	Production	Capacité	Production	Capacité	Production	Capacité
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)		
1. Sidérurgie	Millions de tonnes	6,53	6,5	12,0	10,8	10,6	7,14	15,15	12,77		
Acier coulé	Millions de tonnes	4,51	4,7	9,0	8,1	8,1	5,44	11,7	9,4		
Acier ouvré	Millions de tonnes	1,2	1,3	4,2	3,8	1,65	1,8	1,28	2,5		
Fonte (pour la vente)	Milliers de tonnes	40	43	250	220	450	400	900	752		
Alliages et aciers spéciaux											
2. Métaux non ferreux											
Aluminium	Milliers de tonnes	62,1	125,3	230	220	195	190	400	370		
Cuivre		9,4	9,4	47,5	31	57	18	57	45		
Nickel		...	...	...	...	...	...	4,8	1,5		
Zinc		...	26,3	76	70	38	28	165	100		
Plomb		...	1,9	...	...	...	3	41	20		
3. Machines pour l'industrie											
Industries chimiques et pharmaceutiques (y compris les grosses machines)	Millions de roupies	74	133	600	515	762	300	1 150	800		
Imprimerie		...	1	100	80	25	15	160	110		
Caoutchouc		1,4	1,7	150	120	122	50	250	180 <sup>a</sup>		
Papier et pâte à papier		16,8	27	150	135	130	100	450	360 <sup>a</sup>		
Machines-outils		294	247	760	650	950	650	1 600	1 370		
Machines lourdes	Milliers de tonnes	11	25	b	75	90	30	120	75		
Industries extractives		30,6	48	b	130	290	120	350	240		
Industrie du coton	Millions de roupies	216	138	b	450	500	350	800	560		
Industrie du ciment		49	81,8	b	190	260	50	400	280 <sup>a</sup>		
Industrie sucrière		77	118	b	210	230	200	450	400 <sup>a</sup>		
4. Construction navale	Milliers de tonneaux	28,3	18,7	68	53	100	46	475	475		
5. Tracteurs agricoles	Milliers	6,3	15	68	50	47	40	125	80		
6. Machines agricoles	Milliers	...	0,5	35	25	36	2	36	20		
7. Tracteurs à chenilles	Nombre	...	...	b	1 200	340	325	600	490		



TABLEAU 6 (suite)

Industrie	Unité	1965/66			1968/69			1973/74			1978/79		
		Production		Capacité	Production		Capacité	Production		Capacité	Production		Capacité
		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)				
22. Batteries sèches	Millions	283	436	b	600	1 162	670	1 700	1 300				
23. Accumulateurs (secteur organisé)	Milliers	708	940	b	1 800	1 300	1 100	2 000	1 600				
24. Engrais													
Azotés (teneur en N)	Milliers de tonnes	{ 232	541	3 000	2 500	2 284	1 162	6 000	4 000				
Phosphatés (teneur en P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> )	Milliers de tonnes	{ 123	210	1 200	900	560	350	1 715	1 250				
25. Soude caustique	Milliers de tonnes	218	304	b	500	518	450	1 000	785				
26. Alkali minéral	Milliers de tonnes	331	405	b	550	618	500	1 100	880				
27. Acide sulfurique	Milliers de tonnes	662	1 038	b	2 500	2 225	1 400	4 000	3 200				
28. Gaz industriel (oxygène)	Millions de m <sup>3</sup>	29	34,4	b	50	85	62	165	110				
29. Résines thermoplastiques	Millions de m <sup>3</sup>					130,5	128	325	280				
30. Caoutchouc synthétique	Milliers de tonnes	14,3	26	70	70	30	30	55	48				
31. DMT	Milliers de tonnes	...	...	23	20	24	10	57	50				
32. Caprolactam	Milliers de tonnes	...	...	23	23	20		20	20				
33. Méthanol	Milliers de tonnes	...	14,9			30	25		60				
34. Pesticides													
BHC	Milliers de tonnes	{ 13	19	69	85	50	30	90	70				
DDT	Milliers de tonnes	{ 18,2	3,0			23,8	18	30	25				
35. Pétrole						4,2	3,8	9,2	8				
Exploration et production de pétrole brut	Millions de tonnes	{ 3,02	6,06	...	8,5	...	7,7	...	12				
Produits du raffinage, y compris les lubrifiants <sup>c</sup>	Milliers de tonnes	{ 9,4	15,4	28	26	24	21,5	39	34,6				
36. Papier journal	Milliers de tonnes	30,3	31	165	150	75	43	205	151				

37.	Papier et carton	Milliers de tonnes	558	646,6	b	850	1 025	830	1 400	1 200									
38.	Pneus d'automobile	Millions	2,31	3,75	b	6	5,2	5,2	11	10									
39.	Pneus de bicyclette (secteur organisé)	Millions	18,46	24,57	b	35	31,3	25	35	30									
40.	Chaussures en caoutchouc	Millions de paires	52,7	52,8	b		52,0	43	70	60									
41.	Ciment	Millions de tonnes	10,8	12,2	b	18	19,76	16	29	25									
42.	Produits réfractaires	Milliers de tonnes	695	629	b	1 250	1 311	830	2 000	1 600									
43.	Minerais de fer	Millions de tonnes	24,5	28,1	b	51,4	...	37	...	58									
44.	Charbon (y compris le charbon de coke) dont charbon de coke	Millions de tonnes	{ 67,74 16,96	{ 71,41 17,1	b	{ 93,5 25,4	{ ... ...	{ 79 17	{ ... ...	{ 135 32									
45.	Lignite	Millions de tonnes	2,56	3,98	b		...	3,4	...	6,0									
46.	* Textiles en coton	Millions de kg	907	959	b	1 150	...	1 000	...	1 270									
	Fils de coton	Millions de mètres	4 401	4 297	b	5 100	...	4 200	...	5 200									
	Cotonnades	Millions de mètres	870	1 090	b	1 500	...	1 500	...	2 000									
47.	Tissus en soie	Milliers de tonnes	{ 36,2 38 10	{ 37,5 60 13,5	b	{ 64 90	{ 42 82 19	{ 42 80 17,5	{ 55 145 25	{ 50 130 23									
48.	Rayonne (fils)	} Fibres synthétiques	}	}	b	}	}	}	}	}									
	Rayonne (fibres)																		
	Rayonne (pour pneus)																		
49.	Fibres synthétiques	} Fibres synthétiques	}	}	b	}	}	}	}	}									
	Nylon (fils et fibres)																		
	Nylon (pour pneus)																		
	Polyester (fils et fibres)																		
	Acrylique (fibres)																		
50.	Articles en jute	Milliers de tonnes	1 399,3	1 088,5	b	1 400	1 300	1 220		1 500									
51.	Lainages	Milliers de mètres	9,2	12,6	b	20		17		27									
52.	Bicyclettes (secteur organisé)	Milliers	1 574	1 990	b	3 200	4 030	2 630	4 030	3 500									
53.	Machines à coudre (secteur organisé)	Milliers	430	427	b	600	537	415	730	670									
54.	Produits pharmaceutiques	Millions de roupies	1 500	2 000	b	2 500		3 000		5 000									
55.	Verre	Millions de tonnes	296	250	b	450	345	340	673	520									
56.	Savon (secteur organisé)	Milliers de tonnes	163	219	b	250	225	300	340	340									
57.	Détergents synthétiques	Milliers de tonnes	8,4	17	b	b	108	85	350	300									
58.	Chaussures en cuir (secteur organisé)	Millions de paires	16	21	b	25	23	16		21,5									

TABLEAU 6 (suite)

Industrie	Unité	1965/66 1968/69			1973/74			1978/79	
		Produc- tion	Produc- tion	Produc- tion	Objectif		Estimations		Objectif
					Capa- cité	Produc- tion	Capa- cité	Produc- tion	
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
59. Peintures et vernis	Milliers de tonnes	68	65	b	140	118	70	250	108
60. Machines à écrire	Milliers de tonnes	39,6	46,9	b	b		45		81
61. Sucre	Millions de tonnes	3,54	3,56	b	4,7	4,3	4,3	6,0	5,7
62. Vanaspati	Milliers de tonnes	401	466	b	625	1 250	575	1 250	740
63. Electronique	Millions de roupies	43	106				2 570		7 360
Usage général							760		1 330
Usage médical									180
Instruments									510
Ordinateurs et calculatrices							390		600
Appareils de mesure									260
Eléments									1 820
Matériaux									320
Moyens généraux									30
Télégraphes et walkies-talkies									170
Navigation civile									40
Communications									190
Télécommunications									
Divers									
								Dans usage général	
								730	1 910
								50	

Source : *Projet de cinquième plan quinquennal*, vol. II, annexe III au chapitre sur les industries, p. 156 à 159.

<sup>a</sup> Non compris les modèles gratuits.

<sup>b</sup> On n'avait pas fixé d'objectifs déterminés.

<sup>c</sup> Capacité exprimée en production de brut.

TABLEAU 7. RENTABILITE SOCIALE ET PRIVEE DANS LES INDUSTRIES INDIENNES (1968)

(SV : salaire virtuel; SR : salaire réel)

	Rentabilité sociale (pourcentage)						Valeur du capital aux prix mondiaux (pourcentage) (5)	Taux de protection réelle (6)
	SV = 0,6 SR		SV = SR		SV = 0			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		
1. Imprimerie et édition (28)	97,25	62,80	148,93	17,71	39,30	-21,0		
2. Vin (212)	58,68	35,85	93,39	63,49	1,06	81,6		
3. Produits minéraux non métalliques (339)	49,92	28,28	64,85	16,25	19,68	1,2		
4. Tabacs (220)	49,82	33,59	74,17	66,38	32,72	113,5		
5. Tissus (232)	32,86	16,23	57,79	17,88	1,54	26,6		
6. Boissons non alcooliques et eaux minérales (214)	32,07	22,54	46,37	33,91	3,86	81,6		
7. Métaux non ferreux (342)	24,91	17,54	35,97	17,52	71,44	37,9		
8. Brasseries (213)	22,09	17,18	29,34	23,21	5,18	81,6		
9. Produits chimiques (319)	21,62	9,46	39,84	28,60	141,33	104,1		
10. Articles en cuir (à l'exception des chaussures) (293)	20,00	4,55	45,45	35,89	0,22	120,0		
11. Articles en liège et en bois (259)	19,44	-0,70	49,29	21,73	1,42	80,0		
12. Peintures et vernis (313)	19,10	3,95	41,93	35,45	9,11	141,0		
13. Verre et articles en verre (332)	18,47	-1,79	48,80	12,17	16,25	47,7		
14. Textiles (239)	18,22	1,41	43,43	29,62	14,85	118,1		
15. Scieries (251)	17,46	4,28	37,22	11,36	9,59	43,1		
16. Articles en caoutchouc (300)	16,95	-3,79	48,04	35,65	45,33	140,0		
17. Motocyclettes et bicyclettes (385)	16,68	0,87	40,41	14,36	24,20	61,2		
18. Ciment (hydraulique) (334)	16,43	9,55	26,76	11,98	84,62	43,8		
19. Récipients en bois et en rotin (252)	14,62	-23,08	73,07	19,14	0,26	80,0		
20. Denrées alimentaires (209)	14,31	4,35	29,26	13,12	128,16	65,2		
21. Distillation, rectification (211)	12,79	4,09	26,02	14,19	5,38	81,6		
22. Véhicules à moteur (383)	12,16	1,87	27,59	10,50	151,69	61,2		
23. Meubles et accessoires (260)	10,15	-9,66	39,90	14,48	10,35	89,3		
24. Articles en argile (construction) (331)	10,06	-8,07	37,31	8,65	17,85	62,5		
25. Chaussures (241)	9,56	-16,81	49,55	25,06	2,26	124,0		
26. Construction navale (381)	6,42	-16,64	40,97	4,70	16,23	61,2		
27. Machines (à l'exclusion des machines électriques) (360)	5,75	-5,33	22,37	8,06	259,22	87,8		

TABLEAU 7 (suite)

(0)	Rentabilité sociale (pourcentage)			Rentabilité privée (pourcentage)	Valeur du capital aux prix mondiaux (pourcentage)	Taux de protection réelle
	SV = 0,6 SR	SV = SR	SV = 0			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
28. Tanneries (291)	5,35	-6,05	22,39	12,72	8,26	127,6
29. Minoteries (205)	4,70	-5,04	19,26	13,06	13,29	146,7
30. Matériel ferroviaire (382)	4,48	-20,97	42,63	2,82	97,76	61,2
31. Conserves de poissons (204)	2,93	-4,72	14,62	11,90	2,12	179,8
32. Sucre et gur (207)	2,54	-4,14	12,55	14,24	174,96	235,1
33. Machines électriques (370)	2,54	-7,17	17,10	7,50	258,11	119,6
34. Aviation (386)	2,54	-18,42	33,91	1,32	13,95	61,2
35. Papier et articles en papier (271)	2,52	-5,03	13,84	10,48	103,42	171,3
36. Grès, porcelaines et faïences (333)	2,43	-12,99	20,05	6,85	14,01	125,9
37. Filage et tissage (231)	2,11	-20,50	36,03	10,34	582,01	107,8
38. Raffineries de pétrole (321)	1,82	-1,39	6,64	19,19	95,52	535,1
39. Dérivés du pétrole et du charbon (329)	-0,79	-3,14	2,70	1,16	41,38	192,2
40. Sidérurgie (341)	-1,72	-7,51	6,98	1,74	866,91	151,9
41. Produits laitiers (202)	-2,20	-9,93	9,33	21,74	16,71	521,8
42. Huiles et graisses animales et végétales (312)	-2,51	-8,50	6,40	0,31	7,18	139,5
43. Produits chimiques industriels (311)	-2,53	-7,66	5,16	9,11	366,93	461,8
44. Cacao, chocolat et sucreries (208)	-6,00	-23,00	9,00	20,22	1,00	644,1
45. Habillement (243)	-8,30	-28,36	21,79	11,57	3,35	225,0
46. Conserves de fruits et légumes (203)	-8,40	-15,44	2,39	-6,11	4,60	179,8
47. Matériel de transport (389)	-9,90	-27,74	12,37	-9,30	0,97	61,2
48. Ouvrages métalliques, à l'exclusion des machines et du matériel (350)	-10,28	-36,21	27,66	0,83	64,84	133,5
49. Boulangeries (206)	-13,53	-35,94	20,16	52,42	6,15	644,1
50. Cordages et fils (233)	-14,04	-29,79	9,21	19,52	1,41	705,2
Moyenne pondérée	5,4	-6,1	22,6	10,00		

Source : D. Lal, "Private and social rates of return in Indian manufacturing", *Economic and Political Weekly*, 27 décembre 1975.

Notes. Les chiffres des colonnes 1 à 5 ont été calculés d'après *Annual Survey of Industries*, 1968. Résultats provisoires du recensement, p. 1 à 10. Selon les indications de Lal (1975). La colonne 6 a été calculée d'après V. Panchmukhi "A quantitative analysis of trade policies in India", Department of Economics, Bombay University, Golden Jubilee Seminar on "Indian Economy - Performance and Prospects", 25-28 mars 1972.

protection ont déterminé la structure réelle de l'investissement. Du fait que les importations de biens d'équipement et de biens intermédiaires étaient autorisées, alors que l'importation de biens de consommation était interdite, il en est résulté des taux plus élevés de protection réelle et, partant, des stimulants de l'investissement dans les industries de biens de consommation, c'est-à-dire une structure réelle de l'investissement différente de la structure planifiée, dont l'idée maitresse était de promouvoir l'industrie lourde.

De plus, beaucoup de biens pour lesquels l'investissement était considéré comme prioritaire étaient également ceux qui étaient soumis à des contrôles des prix et de la distribution. Ces biens comprenaient l'acier, le papier et le ciment. Depuis 1965, on a suivi une politique de levée partielle des contrôles pour certaines de ces industries importantes, étant donné que l'effet pratique de ces contrôles est de réduire la rentabilité relative et, par conséquent, de diminuer le désir d'investir dans ces industries.

La rentabilité privée n'a que peu de rapports avec la rentabilité sociale. Le tableau 7 donne quelques chiffres de la rentabilité privée et sociale de certaines industries indiennes en 1968. La rentabilité sociale est calculée d'après la méthode de Little-Mirrlees (1974) et est donnée pour diverses évaluations des taux de salaires virtuels. On constate de grandes divergences entre la rentabilité sociale et la rentabilité privée; on voit également que les taux de protection réelle, qui ont déterminé dans une grande mesure la rentabilité privée, ne sont nullement conçus pour atténuer ces différences.

En outre, la pratique de l'ordre chronologique pour les investissements dans une même industrie a entraîné le groupement des licences au début de chaque plan, ce qui implique que les investissements n'étaient pas étalés pendant toute la durée du plan. Les maigres ressources disponibles ont été ainsi épuisées pendant les premières années de chaque plan; de plus, la répartition n'était pas fondée sur des critères économiques, mais résultait de décisions s'appuyant sur des considérations à court terme telles que le fait que des devises étaient disponibles.

Enfin, les importations de biens de maintenance (pour assurer la production courante) faisaient l'objet de licences accordées selon le principe de parts "raisonnables" ou "historiques" et selon la capacité installée dont disposait le producteur. Ceci a conduit, d'une part, à un blocage des productions relatives et de la position sur le marché des industries et des entreprises, et, d'autre part, à la création d'une capacité excédentaire, étant donné que la production courante dépendait des allocations de biens importés, lesquelles étaient déterminées en fonction de la capacité installée.

En conclusion, on peut dire que ni la structure souhaitée ni la structure réelle de l'investissement industriel en Inde n'ont découlé de critères économiques ou techniques judicieux. Il n'y a donc pas lieu de penser que la planification industrielle ait réussi à améliorer l'efficacité sociale de l'investissement industriel; à cet égard, de meilleurs résultats auraient peut-être été atteints en s'appuyant uniquement sur les forces du marché. Beaucoup des objectifs que l'on voulait atteindre grâce à la planification industrielle étaient vagues et peu cohérents. Étant donné le cadre fédéral et démocratique dans lequel la planification devait être faite, de nombreuses pressions contradictoires étaient constamment appliquées pour édulcorer encore les fins avouées de la planification. Il n'est donc pas étonnant que dès la fin de 1975 la planification dans son ensemble était discréditée et semblait n'être guère plus qu'un exposé de pieux espoirs. En dépit d'un relâchement récent, le système complexe de contrôles n'avait pas été aboli et il continue encore à influencer la structure de l'investissement d'une manière

totale­ment arbitraire. On a cherché à mettre fin au mécontentement officiel qu'il provoquait et qui s'est exprimé notamment dans les rapports de la Commission de la réforme administrative<sup>36</sup>; mais on l'a fait par un simple replâtrage de la structure administrative de la planification, l'idée étant que les défauts de mise en œuvre et les divergences entre le plan et la réalité pouvaient être surmontés en améliorant le fonctionnement de la bureaucratie et en supprimant maintes incohérences dans les objectifs et les pressions politiques contradictoires qui avaient accablé la planification indienne. Néanmoins, il reste à savoir si les échecs étaient dus à des défauts dans la planification ou les contrôles que l'on aurait pu pallier, ou si c'est la base même de l'établissement des priorités industrielles qui était mauvaise.

### Planification "optimale" de l'investissement

Les déficiences de la planification industrielle en Inde ne sont que partiellement dues à des lacunes administratives et autres. Le problème découle en grande partie d'une mauvaise utilisation de modèles multisectoriels de planification. La critique théorique des modèles utilisés en Inde a porté dans une grande mesure sur les questions d'établissement et d'évaluation de ces modèles. Cependant, les prétentions des auteurs de ces modèles sont en fait beaucoup plus modestes que ce que les planificateurs indiens ont cherché à en faire. Dans son enquête sur les modèles de planification indiens, tant officiels qu'académiques, Rudra conclut que ces modèles : *a)* ne sont pas des moyens satisfaisants pour juger la validité d'objectifs établis par des méthodes moins académiques; *b)* ne sont pas des instruments satisfaisants pour établir les objectifs se prêtant à des réalisations immédiates; *c)* n'offrent pas un cadre satisfaisant pour l'évaluation des projets<sup>37</sup>.

Certains auteurs de modèles et planificateurs indiens semblent espérer qu'avec le temps des modèles améliorés et de meilleurs moyens de traitement des données permettront d'établir des plans d'investissement que l'on pourra considérer comme "optimaux"; toutefois, dans l'état actuel des connaissances, l'établissement d'un plan "optimal", qui est l'ultime justification de l'utilisation de modèles multisectoriels pour planifier la répartition des ressources, est un rêve irréalisable.

On étudie ci-après une autre solution, plus réaliste, fondée sur des procédures mises au point essentiellement par Little et Mirrlees.

On considère une économie dans laquelle un secteur public relativement important coexiste avec un secteur privé prédominant. Les principaux moyens de contrôle du gouvernement sont des mesures fiscales et administratives (impôts, subventions, contrôles des prix et de la distribution, licences d'importation et d'investissement, structure et volume des dépenses publiques), qui lui permettent : *a)* de modifier les termes implicites ou explicites de l'échange des biens et services, c'est-à-dire de modifier les prix relatifs des biens et services; *b)* de déterminer directement, dans une certaine mesure, les quantités relatives de biens et services qui peuvent être produites. Si l'on pouvait établir un plan optimal, les tâches sous *a* et *b* seraient réalisées simultanément, le gouvernement réglementant directement les quantités relatives appropriées des divers biens ou utilisant des impôts et subventions pour que les prix relatifs correspondent à la solution "dualiste" du modèle considérant l'économie dans son ensemble.

<sup>36</sup> Voir en particulier *The Machinery of Planning* (ARC, mars 1968).

<sup>37</sup> *Op. cit.*, p. 211 et 212.

En l'absence d'un tel plan optimal, le gouvernement doit décider ce qui constitue une répartition faisable et souhaitable entre consommation présente et consommation future et, par conséquent, ce qui constitue un taux de croissance économique faisable et souhaitable à moyen et à long terme. Ceci exige un modèle intertemporel (le plus rudimentaire étant du type Harrod-Domar), qui permet d'établir des courbes d'évolution possible de l'économie en tenant compte de grandes contraintes telles que la structure de la technologie, les ressources courantes en capital et en main-d'œuvre et les modifications qu'elles subiront vraisemblablement dans le temps. Au mieux, on pourrait établir un modèle de croissance optimale, qui — étant donné divers objectifs politiques et diverses valeurs des paramètres techniques (par exemple, les rapports marginaux capital/production) — pourrait donner une certaine idée de la croissance optimale de l'économie. On pourrait dériver de ce modèle plusieurs paramètres nationaux, traduisant à la fois les objectifs politiques et les évaluations de l'ensemble des contraintes techniques et financières dans le temps, qui pourraient être utiles dans l'évaluation des projets.

Ce plan à long terme est ainsi une prévision de la croissance probable de l'économie, étant donné certains choix faits par le gouvernement quant au niveau souhaitable de l'épargne et de l'investissement, c'est-à-dire au taux de croissance voulu de l'économie (choisi entre les taux réalisables).

Le plan d'ensemble doit être traduit en plans sectoriels, qui ont deux fins : a) fournir une prévision de la demande, fondée sur le taux de croissance de l'économie que le gouvernement considère comme faisable et souhaitable, pour les biens et services sectoriels; b) indiquer aux gestionnaires du secteur public les domaines dans lesquels, par suite des déséquilibres prévus entre l'offre et la demande, l'investissement du secteur public serait souhaitable. Pour faire de telles projections, il faut absolument disposer d'un tableau intrants-extrants. Un travail continu de mise à jour de ces tableaux est donc une condition préalable de l'établissement de plans sectoriels utiles. On peut utiliser une grande variété de modèles de planification d'ensemble<sup>38</sup>. L'un de ces modèles (par Mirrlees et Khan, à paraître) essaie d'identifier les secteurs qui pourraient être orientés vers l'exportation, le remplacement des importations ou les échanges non discriminatoires pour des raisons d'avantage comparatif. Il cherche à simuler une solution d'un modèle pour l'ensemble de l'économie dans lequel les prix des biens échangés sont égalés aux prix frontières, tandis que les prix des biens non échangés sont déterminés pour différentes valeurs du rapport facteur/prix virtuel (taux de salaire virtuel et taux d'intérêt comptable), de sorte que l'approvisionnement en devises devient presque élastique. Ce modèle est manifestement une application des règles de Little-Mirrlees pour l'évaluation des projets au niveau sectoriel.

Quel que soit le modèle choisi pour la planification générale et sectorielle à long terme, il ne faut pas oublier la nature très provisoire des résultats :

“... traités avec précaution afin d'éviter leurs erreurs les plus flagrantes, les résultats peuvent donner quelque indication du développement souhaitable de l'économie sur une large base sectorielle. Quand on passe au détail des secteurs, ces résultats sont sans utilité<sup>39</sup>”.

<sup>38</sup> A. Manne, “Multisector models for development planning—a survey”, *Journal of Development Economics*, vol. 1, 1974.

<sup>39</sup> I. M. D. Little et J. A. Mirrlees, *Project Appraisal and Planning for Developing Countries* (Londres, Heinemann Educational Books, 1974), p. 92.

Pour cette dernière tâche, il faut disposer d'un système d'évaluation des projets, pour lequel il faut avoir un ensemble de prix comptables. Comme ces prix ne peuvent pas être obtenus en pratique par la solution d'un modèle de planification optimale;

"... il faut trouver des méthodes indirectes d'estimation de prix comptables qui permettraient une solution optimale. Pour ce faire, on prend comme point de départ les prix réels, car le mécanisme du marché offre une "solution" de l'économie, en fait une nouvelle solution toutes les minutes. Mais, comme on l'a vu, il y a de bonnes raisons de penser que ces solutions ne sont pas optimales. Compte tenu de cette restriction, on peut faire de bonnes suppositions quant à la manière de modifier les prix réels de manière à se rapprocher des prix qui seraient probables si l'économie fonctionnait de manière vraiment efficiente en vue d'atteindre les objectifs souhaités<sup>40</sup>".

Les règles de Little-Mirrlees pour l'évaluation des projets sont probablement applicables à une grande variété de modèles d'équilibre général, qui constituent la meilleure solution de rechange répondant aux besoins de maints pays en développement.

Nous pouvons maintenant décrire le processus d'interaction entre le plan d'ensemble à long terme, le plan multisectoriel à moyen terme (disons cinq ans) et le système d'évaluation des projets.

Supposons que nous ayons déjà un tableau intrants-extrants pour l'ensemble de l'économie, lequel, associé à un macromodèle à long terme, a été utilisé pour élaborer un plan quinquennal multisectoriel. Dans ce plan, nous avons un vaste ensemble de niveaux de production de différents biens et services. Manifestement, il ne faut pas trop espérer que ces niveaux constitueront la base d'un plan optimal. Cependant, on peut les considérer comme une première approximation des prévisions du planificateur quant à l'évolution probable de la demande et de la structure de la production et des échanges qui en résultera, compte tenu des estimations des ressources disponibles, de la production intérieure et des possibilités d'échanges extérieurs.

Sur la base du plan à long terme, on peut déterminer divers paramètres nationaux, par exemple le taux d'intérêt comptable, les coefficients de distribution de divers groupes de revenus et les taux de salaires virtuels. Avec les règles de Little-Mirrlees pour l'établissement des prix virtuels, ces paramètres peuvent être utilisés pour élaborer un système d'évaluation des projets en vue de l'investissement public (et de la partie de l'investissement privé qui est sous le contrôle direct du gouvernement, par exemple grâce à un régime de licences industrielles). Les entreprises du secteur public soumettront alors des projets qui seront initialement conformes aux "objectifs" énoncés dans le plan quinquennal. Ces projets seront évalués en fonction des prix virtuels des intrants et des extrants, et ils seront acceptés si leur valeur sociale nette actuelle est positive. En pareil cas, les estimations sectorielles préliminaires (qui seront le reflet des jugements initiaux du planificateur quant à l'intérêt social de l'investissement dans les secteurs pertinents) seront justifiées. En revanche, si l'on constate que les projets dans un secteur particulier ont une valeur sociale actuelle négative, le projet sera rejeté et cette information (y compris les données technologiques et monétaires) sera communiquée aux responsables de l'établissement du plan quinquennal, afin qu'ils puissent réviser leurs affectations sectorielles et, par conséquent, le plan. Dans ce processus par itération,

<sup>40</sup> *Ibid.*

les planificateurs seront progressivement mieux en mesure d'obtenir des micro-informations plus valables pour établir les plans sectoriels et les plans à long terme et ils seront relativement confiants que, dans le choix final des projets d'investissement, on ne retiendra que ceux qui sont profitables à la collectivité; il y aura ainsi un contrôle inhérent au processus pour empêcher l'affectation de ressources à des projets socialement indésirables, chose qui aurait été possible à la suite des informations nécessairement partielles et incomplètes sur lesquelles était fondé le plan quinquennal sectoriel initial.

Cette description d'un processus "idéal" de planification montre que l'évaluation des projets jouera un rôle important, sinon crucial, dans l'affectation des ressources dans le secteur public (ou dans le secteur sous contrôle gouvernemental). En fait, on peut prétendre que, dans ce système, l'évaluation des projets joue le rôle principal et constitue le moyen indispensable pour déterminer la répartition des investissements, tandis que les plans sectoriels et les plans d'ensemble fournissent un cadre pour déterminer les grands objectifs sociaux et les paramètres nationaux requis pour les procédures d'évaluation des projets. En outre, selon la même argumentation, le plan à moyen terme (cinq ans) devra être continuellement révisé à la lumière des renseignements dégagés par l'évaluation des projets; fondamentalement, ce plan a pour objet : *a*) de définir certains objectifs stratégiques, tels que le taux de croissance de l'économie qui est souhaitable (et faisable), et les modifications qui en résulteront dans le temps pour l'emploi, la consommation et l'épargne; *b*) de fournir des indications aux auteurs de projets dans les domaines (secteurs) où, de l'avis du gouvernement, les investissements dans le secteur public et le secteur privé seront profitables à la collectivité. Cependant, c'est l'évaluation de projets déterminés qui constituera le test final pour décider si l'investissement est souhaitable.

En outre, les renseignements obtenus par l'évaluation des projets seraient également précieux pour élaborer d'autres politiques. Par exemple, les divergences entre la rentabilité privée et la rentabilité sociale indiqueraient dans quel sens il faut modifier la structure des prix du marché, par une intervention appropriée d'ordre fiscal ou administratif, pour qu'elle se rapproche davantage de la structure des prix sociaux. Deuxièmement, l'évaluation des investissements passés et présents aux prix comptables donnerait une meilleure mesure de la performance du secteur public et pourrait également être utilisée comme un moyen de contrôle et d'amélioration de cette performance. Cela pourrait être particulièrement important en Inde, comme d'ailleurs dans d'autres pays où, étant donné les grandes divergences entre les prix du marché et les prix sociaux ainsi que la tendance à fixer les prix des extrants du secteur public au-dessous de leur valeur sociale, les mesures actuelles de rentabilité donnent une mauvaise indication des performances passées et présentes du secteur public. Troisièmement, dans sa politique macro-économique pour contrôler le niveau et la structure de la demande globale, le gouvernement doit souvent modifier le niveau des dépenses publiques. Ainsi, il se heurte naturellement au problème de décider dans quels secteurs particuliers il faut modifier les dépenses publiques (en les augmentant ou en les diminuant). Normalement, la décision est fondée sur une règle *ad hoc*, telle qu'un certain pourcentage d'augmentation ou de diminution de toutes les dépenses publiques. Mais une telle politique est probablement "sous-optimale"; en effet, étant donné l'hétérogénéité des éléments constituant les dépenses publiques, une diminution générale des dépenses entraînerait des diminutions particulières dans des secteurs et projets marginaux. Ceci implique que, pour diminuer ses dépenses, le gouvernement devrait tout d'abord augmenter le taux d'escompte (intérêt) auquel les

projets d'investissement sont acceptés et que tous les projets qui étaient socialement rentables à l'ancien taux d'escompte et ne le sont plus au nouveau taux devraient être abandonnés ou ajournés. Manifestement, l'augmentation du taux d'escompte est correctement déterminée quand la somme des dépenses pour les projets marginaux rejetés au taux d'escompte plus élevé est égale à la diminution voulue des dépenses totales. Ainsi, on peut déterminer par itération l'augmentation nécessaire du taux d'escompte et on déterminera la structure socialement souhaitable des diminutions de dépenses correspondant à la diminution totale souhaitée des dépenses publiques.

Tous ces problèmes ne peuvent pas être résolus en pratique par le mode de planification globale, complétée par une évaluation *ad hoc* de projets, utilisé en Inde (et dans beaucoup d'autres pays en développement). C'est pourquoi notre conclusion générale est que, si l'on veut réaliser une "conception grandiose" de planification de l'investissement, il est sans doute préférable de recourir à une conception fondée sur l'évaluation des projets complétée par un emploi judicieux de modèles de planification, plutôt que de recourir à une conception fondée essentiellement sur des modèles de planification dans lesquels sont énoncés des objectifs sectoriels quantitatifs et où l'évaluation des projets est limitée à des choix d'ordre mineur de lieux et de techniques dans une structure du type coût-rendement. L'argument essentiel pour préférer la démarche par projet à la démarche de programmation globale, telle qu'on l'a décrite plus haut, est que si en principe les quantités et les prix sont déterminés simultanément dans un plan optimal, en pratique on ne peut jamais obtenir un tel plan optimal du fait de sévères contraintes d'information et de calcul. Néanmoins, dans maintes situations concrètes, il est possible de faire de très bonnes suppositions quant aux prix optimaux que l'on obtiendrait si on pouvait estimer et résoudre un modèle global d'équilibre général, qui constituerait la meilleure solution de rechange. En partant de ces prix virtuels ou comptables, on pourrait déterminer les quantités par étapes successives. En résumé, nous avons plaidé la faisabilité de déterminer des prix optimaux (d'où la démarche par projet), plutôt que des quantités optimales (d'où la démarche par programme), alors que dans la pratique ces deux solutions du plan optimal d'investissement et de production ne peuvent pas être obtenues simultanément.

### Perspectives d'avenir

Le système plus rationnel de planification industrielle discuté plus haut a-t-il des chances d'être adopté ? Que signifierait son adoption pour le régime de contrôles qui a été créé et pour la mise en œuvre d'autres moyens d'action gouvernementaux en vue d'assurer une meilleure répartition des ressources ?

Tout d'abord, les moyens institutionnels requis pour une planification industrielle décentralisée, fondée sur l'évaluation des projets, existent déjà. Dans la Commission du plan, la Division d'évaluation des projets et la Division de planification à long terme pourraient être les autorités centrales qui détermineraient de concert les prix comptables imposés aux entreprises sous contrôle gouvernemental pour les biens non échangeables. Les décisions d'investissement de ces entreprises seraient fondées sur ces prix et les prix frontière prévus; les critères pour juger leur performance seraient leur rentabilité sociale à ces prix virtuels. Il subsisterait néanmoins le problème d'évaluer les effets d'une modification des politiques

commerciales et fiscales du gouvernement sur certains de ces prix virtuels. L'absence d'une coordination efficace des divers moyens d'action gouvernementaux s'est traduite par une réalisation imparfaite de la structure planifiée de l'investissement en Inde, du fait des divers contrôles s'exerçant dans des directions opposées. Cependant, pour la stabilité des prix virtuels à utiliser dans l'évaluation des projets, la seule politique cruciale qui doit être coordonnée est celle concernant les contingentements. Dans la mesure où des biens échangeables sont soumis au contingentement des importations, ils sont convertis en biens non échangeables. S'ils sont soumis à des contingents variables, ils seront considérés comme des biens partiellement échangeables. Ainsi, certains biens pourraient arbitrairement passer de l'une à l'autre des trois catégories – biens échangeables, biens partiellement échangeables et biens non échangeables – selon la manière dont fonctionne le régime de contrôle des échanges. Evidemment, la solution la plus souhaitable est de remplacer les contingentements par des tarifs douaniers. De toute façon, ce changement est souhaitable pour d'autres raisons au stade actuel du développement en Inde, étant donné que les contingentements et le critère concomitant de la "disponibilité indigène" (utilisé pour déterminer si des biens concurrentiels peuvent être importés) constituent un obstacle majeur pour améliorer l'efficacité de l'industrie indienne actuelle et pour promouvoir les exportations (ce que le Gouvernement indien s'est engagé à faire).

Ainsi, si l'on peut rationaliser le régime de contrôle des échanges en remplaçant les contingentements par des tarifs douaniers, les problèmes de planification de la meilleure solution de rechange pour l'investissement n'entraîneront pas les problèmes du type "domaines de contrôle" mis en relief par Sen. En effet, il découle de la démonstration de Dasgupta-Stiglitz<sup>41</sup> relative au cas où toutes les taxes (et distorsions) sont données à n'importe quel niveau arbitraire (non optimal) pour l'un ou l'ensemble des produits de base, que les règles de Little-Mirrlees pour l'établissement des prix virtuels sont toujours celles qui conviennent pour les décisions d'investissement dans le secteur sous contrôle gouvernemental.

Il reste quelque espoir, étant donné les désillusions provoquées par les méthodes traditionnelles de planification industrielle, que la méthode plus rationnelle de planification de l'investissement fondée sur les projets se révélera acceptable, au moins pour le secteur public. Compte tenu du fait qu'on libéralise de plus en plus l'octroi de licences industrielles et que l'on fait de plus en plus confiance aux prix comme moyen de contrôle de l'économie, les efforts pour influencer sur la structure de l'investissement privé peuvent également être fondés sur des principes économiques plus solides. En fin de compte, comme le montre l'expérience de l'Inde au cours des deux dernières décennies, l'investissement privé ne peut être canalisé dans des secteurs socialement rentables qu'en augmentant la rentabilité privée de ces secteurs, ce qui signifie qu'il faut rendre les prix du marché aussi proches que possible des prix virtuels. Une équivalence exacte est très peu probable dans le proche avenir, mais en déterminant le déploiement des divers moyens d'action fiscaux et monétaires pour influencer sur l'investissement privé, il faudra veiller à ce que la rentabilité privée des diverses industries soit proche de leur rentabilité sociale. Si l'on continue d'avoir recours au régime des licences industrielles pour réglementer l'industrie privée, il est évident que le critère du choix entre diverses propositions devra être la rentabilité

<sup>41</sup> P. Dasgupta et J. E. Stiglitz, "Benefit-cost analysis and trade policies", *Journal of Political Economy*, janvier/février 1974.

sociale, calculée d'après les prix sociaux, comme pour les investissements dans le secteur public.

Mais qu'advient-il des priorités industrielles dans un tel système de planification ? Comme nous l'avons souligné plus haut, il n'existe pas de base réaliste pour l'établissement centralisé des priorités industrielles, étant donné l'incertitude irréductible et les problèmes liés aux différents niveaux qui détiennent les informations, ainsi que les difficultés qui en résultent pour tout organisme central qui veut obtenir les données nécessaires. Certes, il ne semble pas y avoir pénurie d'entrepreneurs en Inde; mais la performance passée des planificateurs et des gestionnaires du secteur public donne à penser qu'il y a peu de raisons de croire que, sur la base de prix virtuels corrects, des décisions d'investissement fondées sur des prévisions gouvernementales centralisées se révéleront meilleures que des décisions fondées sur les prévisions décentralisées de maints entrepreneurs privés. Cependant, dans la mesure où l'Inde s'est engagée dans une politique de promotion de l'investissement dans le secteur public, le gouvernement devra faire certaines prévisions de l'offre et de la demande futures pour au moins les biens que le secteur public produit actuellement, afin de donner certaines directives aux gestionnaires du secteur public. Toutefois, ces prévisions devraient être considérées comme des indications, les décisions d'investissement dans le secteur public et la performance réelle étant jugées en termes de rentabilité sociale aux prix virtuels.

Pour un grand pays comme l'Inde, qui possède une main-d'œuvre relativement bien qualifiée, des ressources naturelles très diversifiées et, actuellement, une structure industrielle également bien diversifiée, l'établissement de priorités industrielles pour le secteur privé impliquerait des prévisions pour des milliers de produits de base. Il est inconcevable qu'une méthode existante permette de faire de telles prévisions de manière rationnelle. En conséquence, il est bien préférable de laisser la structure du secteur privé évoluer conformément aux prévisions faites par les entrepreneurs eux-mêmes dans un environnement où les prix réels sont de plus en plus proches des prix virtuels. Ceci implique une rationalisation du système de contrôle des échanges, l'introduction éventuelle d'une subvention à la masse salariale pour corriger la différence entre les salaires virtuels et les salaires du marché, ainsi que le remplacement par une taxe à la valeur ajoutée du système d'accise, extrêmement compliqué et très diversifié, actuellement en vigueur.

Avec un tel système de planification industrielle, il pourra subsister des doutes quant à la cohérence matérielle de l'offre et de la demande intersectorielles de différents produits de base, si fortement soulignée par les planificateurs indiens. Les craintes à cet égard seraient injustifiées. En effet, une telle cohérence n'est nécessaire que dans une économie fermée. Dans une économie libre, les échanges extérieurs permettent beaucoup plus facilement la coexistence d'un excédent de la demande ou de l'offre dans certains secteurs et d'une balance générale des échanges extérieurs et intérieurs. Le seul domaine où une telle cohérence serait requise est pour l'ensemble des biens non échangeables. Comme la plupart d'entre eux sont fournis par le secteur public, il reste indispensable de faire des prévisions et des plans centralisés pour veiller à ce que l'offre de ces biens soit en rapport avec la demande future. On ne peut s'empêcher de faire ici un commentaire ironique de la planification indienne : c'est dans le domaine où la planification de l'investissement dans le secteur public reste très importante du point de vue de la cohérence que les gouvernements ont traditionnellement commis les plus graves erreurs. A la suite de prévisions erronées ou de réalisations inefficaces, l'Inde a connu pendant la dernière décennie

une augmentation planifiée du nombre d'ingénieurs, ce qui a conduit à un grave chômage dans cette branche, ainsi que des pénuries d'énergie qui pendant des années ont paralysé la production industrielle.

En conclusion, il est possible à l'Inde, dans le cadre institutionnel et bureaucratique actuel, de s'orienter vers un système plus rationnel de planification industrielle. Il est de plus en plus généralement admis que la stagnation de la production industrielle et de l'investissement dans l'industrie depuis 1965 résulte en partie des limitations de la stratégie rudimentaire de remplacement des importations qui a été suivie dans le passé. On met également en doute la base intellectuelle de l'ancien système d'établissement des objectifs et la possibilité de réalisation des plans d'investissement avec le régime complexe de contrôles en vigueur. C'est pourquoi il faut garder l'espoir que, dans un proche avenir, l'Inde pourra s'orienter vers la forme plus rationnelle de planification industrielle qui a été brièvement exposée ici, bien qu'il ne faille pas minimiser la possibilité d'une réaction de la part de tous ceux qui ont profité de l'application des anciennes méthodes de contrôle.

### Bibliographie

- Appraising foreign investment in developing countries. Par D. Lal *et al.* Londres, Heinemann, 1975.
- Arrow, K. J. *et* L. Hurwicz. Decentralisation and computation in resource-allocation. Dans R. W. Pfouts, *ed.* Essays in econometrics. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1966.
- Bhagwati, J. N. *et* S. Chakravarty. Contributions to Indian economic analysis—a survey. *American economic review* (Nashville), septembre 1969.
- Diamond, P. A. *et* J. A. Mirrlees. Optimal taxation and public production. *American economic review* (Nashville), mars 1971.
- Hazari, R. K. Industrial planning and licensing policy—final report. New Delhi Planning Commission, 1967.
- Heal, G. M. The theory of economic planning. Amsterdam, North Holland Publishing, 1973.
- India. Ministry of Industrial Development and Company Affairs. Estimates Committee. Industrial licensing. Ninth report. New Delhi, 1967.
- \_\_\_\_\_ Ministry of Industry and Supply, Mathur Committee. Report of the study team on directorate general of technical development. New Delhi, 1965.
- \_\_\_\_\_ Perspective Planning Division. Draft fourth plan: material and financial balances 1964-65, 1970-71 *et* 1975-76, New Delhi, 1966.
- \_\_\_\_\_ Planning Commission. A technical note on the approach to the fifth five-year plan of India 1974-79. New Delhi, avril 1973.
- \_\_\_\_\_ Draft fifth five-year plan 1974-79. New Delhi, 1973.
- Khan, A. R. The economy of Bangladesh. Londres, Macmillan, 1972.
- Komiya, R. A note on Professor Mahalanobis' model of Indian economic planning. *Review of economics and statistics* (Amsterdam), février 1959.
- Koopmans, T. C. Three essays on the state of economic science. New York, McGraw-Hill, 1957.

- Lal, D. Licenses and permits—an alternative view. *Seminar* (New Delhi), juin 1972.
- Men or machines. Genève, Bureau international du Travail, 1978.
- Methods of project analysis—a review. World Bank Staff Occasional Paper No. 16. Baltimore, Johns Hopkins, 1974.
- New economic policies for India. Londres, Fabian Society, 1973. (Fabian Research Series 311).
- Private and social rates of return in Indian manufacturing. *Economic and political weekly* (Bombay), décembre 1975.
- Project evaluation and the theory of the second best. Washington, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, septembre 1973. Document mimeographié.
- Social prices for India. New Delhi. Planning Commission, Project Appraisal Division, 1974. Document mimeographié.
- The foreign exchange bottleneck revisited—a geometric note. *Economic development and cultural change* (Chicago), juillet 1972.
- Lange, O. On the economic theory of socialism. *Review of economic studies* (Edimbourg) 4 : 1 et 2 (octobre 1936/février 1937).
- Lerner, A. P. The economics of control. New York, Macmillan, 1946.
- Lutz, V. Central planning for the market economy. Londres, Longmans, 1969.
- Malinvaud, E. Decentralised procedures for planning. Dans E. Malinvaud et M. O. L. Bacharach, eds. Activity analysis in the theory of growth and planning. Londres, Macmillan, 1967.
- Mirrlees, J. A. et A. Khan. Optimal prices for a developing economy. Londres, Heinemann, à paraître.
- Mirrlees, J. A. et N. H. Stern. Fairly good plans. *Journal of economic theory* (New York), avril 1972.
- Newberry, D. M. G. Public policy in the dual economy. *Economic journal* (Londres), juin 1972.
- Paranjape, H. K. The Planning Commission. New Delhi, Indian Institute of Public Administration, 1964.
- The re-organized Planning Commission. New Delhi, Indian Institute of Public Administration, 1970.
- Scott, M. F., J. A. MacArthur et D. M. G. Newberry. Project appraisal in practice. Londres, Heinemann, 1976.
- Sen, A. K. Inter-relations between project, sector aggregate planning. *Bulletin économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient*. 21 : 1/2, juin/septembre 1970. Publication des Nations Unies, numéro de vente : 70.II.F.15.
- Stern, N. H. Optimum development in a dual economy. *Review of economic studies* (Edimbourg), avril 1972.
- Taylor, L. Theoretical foundations and technical implications. Dans C. R. Blitzer, P. B. Clark et L. Taylor, eds. Economy-wide models and development planning. Londres, Oxford University Press, 1975.
- Tendulkar, S. D. Planning for growth, redistribution and self-reliance in the fifth five year plan. *Economic and political weekly* (Bombay), janvier 1974.

## IV. Priorités industrielles au Mexique\*

### Généralités

Le développement industriel du Mexique a eu lieu dans le cadre d'une économie mixte et d'un système juridique qui prévoit la propriété publique, la propriété privée et la propriété collective et pose les fondements de l'intervention de l'Etat dans la sphère économique. L'article 27 de la Constitution, qui date de 1917, réserve à l'Etat la propriété des eaux, des ressources minières et du sous-sol, en d'autres termes, la propriété des ressources naturelles ayant le plus grand potentiel industriel; en même temps, il habilite l'Etat à concéder à des particuliers l'exploitation de ces ressources, à l'exception du pétrole et des hydrocarbures. La propriété privée, pour sa part, est reconnue comme un droit, mais est toujours sujette à la réglementation et au contrôle de l'Etat dans l'intérêt public. La propriété collective a trait à un système communal ou coopératif d'exploitation.

Les domaines réservés exclusivement à l'Etat sont le pétrole et autres hydrocarbures, les produits pétrochimiques essentiels, l'exploitation des minéraux radioactifs et la production d'énergie nucléaire, l'extraction minière dans les cas mentionnés dans la loi pertinente, l'électricité, les chemins de fer, les télécommunications et autres activités spécifiées dans les lois pertinentes<sup>42</sup>.

En outre, le secteur public a progressivement étendu sa participation, côte à côte avec l'initiative privée, dans certaines branches de l'industrie manufacturière : sidérurgie, engrais, papier, sucre, denrées alimentaires, textiles, métallurgie, constructions mécaniques, imprimerie et édition. En 1974, 791 entités étaient soumises au contrôle de l'Etat : 65 organismes semi-autonomes, 258 entreprises à participation majoritaire de l'Etat, 46 entreprises fédérales de travaux publics, 387 caisses de prêts par fidéicomis créées par le Gouvernement fédéral et 35 entreprises à participation minoritaire de l'Etat. En un mot, l'Etat exerce directement une grande influence sur le fonctionnement de ce système d'économie mixte.

Pour réglementer la vie économique, le gouvernement dispose d'un certain nombre de moyens d'action traditionnels, tels que les tarifs douaniers, le contrôle des prix, les mesures fiscales et monétaires, pour corriger des conditions économiques qui peuvent être préjudiciables à certains secteurs sociaux ou provoquer des distorsions dans le fonctionnement de l'économie au niveau de l'offre et de la demande globales.

On analyse ci-après le processus par lequel les priorités industrielles sont établies dans le système d'économie mixte mexicain.

Les priorités industrielles sont établies à deux niveaux distincts. Premièrement, des stimulants spéciaux sont accordés pour la création ou l'expansion d'entreprises dans les secteurs considérés comme prioritaires. Deuxièmement, l'investissement direct de l'Etat influence de manière décisive l'orientation du développement

\*Leopoldo Solís, sous-directeur général de la Banque du Mexique, Mexico.

<sup>42</sup> Voir la loi sur la promotion des investissements mexicains et la réglementation des investissements étrangers, *Diario Oficial* (Mexico), 9 mars 1973.

industriel en favorisant l'utilisation de certains intrants, en stimulant l'approvisionnement de marchés déterminés, en favorisant ou en permettant divers types de concurrence à l'intérieur du secteur industriel, etc. Toutes ces impulsions données par la politique industrielle déterminent le degré d'efficacité de ce secteur pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés dans le modèle de développement du pays.

L'établissement de priorités industrielles résulte du fonctionnement d'organismes de réglementation, d'organismes de promotion et d'entreprises industrielles publiques et semi-publiques, agissant simultanément et en coordination assez lâche. Les critères d'action sont établis pour la plupart sur une base *ad hoc*. Des moyens d'action créés initialement à d'autres fins ont été utilisés par la suite comme instruments de la programmation industrielle (les licences d'importation) et on n'a pas encore mis au point de moyens déterminés à des fins spécifiques.

### Cadre institutionnel

Les organismes jouant un rôle dans l'établissement des priorités industrielles peuvent être divisés en quatre groupes principaux : a) les secrétariats d'Etat compétents en matière de politique industrielle; b) les organismes financiers qui régissent l'octroi des crédits à l'industrie; c) d'autres organismes du secteur public spécialement conçus pour appuyer les activités industrielles, soit directement, soit par des investissements productifs dans les secteurs essentiels; d) des associations patronales, qui exercent une influence sur l'élaboration des politiques gouvernementales et établissent des directives d'action à l'intention de leurs membres.

### Secrétariats d'Etat

Quatre secrétariats d'Etat sont compétents en matière de politique industrielle : le Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce, le Secrétariat d'Etat aux finances et au crédit public, le Secrétariat d'Etat au patrimoine national et le Secrétariat d'Etat auprès de la Présidence.

Le Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce est compétent pour : protéger et promouvoir l'industrie; réglementer et promouvoir la recherche technique et industrielle; planifier et établir les tarifs douaniers, en consultation avec le Secrétariat d'Etat aux finances et au crédit public; fixer les contingents d'importation et d'exportation; intervenir en matière de propriété industrielle et commerciale; promouvoir les échanges extérieurs; donner des conseils techniques aux industriels qui veulent créer de nouvelles entreprises; de manière générale, intervenir dans la production, la distribution et la consommation lorsque ces questions affectent l'économie nationale.

Le Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce est donc l'organisme responsable au premier chef de l'établissement des priorités industrielles. Il met en œuvre la politique de protection douanière de l'industrie et, de concert avec le Secrétariat d'Etat aux finances, crée des stimulants fiscaux pour l'industrie. En outre, il a créé récemment un mécanisme spécial pour réglementer le transfert des techniques et les investissements étrangers.

Le Secrétariat d'Etat aux finances et au crédit public est compétent pour : recouvrer les impôts fédéraux; établir le budget du Gouvernement fédéral; contrôler les budgets des grandes entreprises du secteur public; mettre en œuvre la politique monétaire et la politique de crédit; administrer les services fédéraux des douanes et du contrôle des impôts; assumer toutes autres fonctions relatives à la fiscalité. Ce Secrétariat d'Etat joue un rôle important dans la promotion industrielle en administrant des stimulants fiscaux pour promouvoir la décentralisation industrielle et l'exportation de produits manufacturés et en établissant des critères pour canaliser des crédits vers l'industrie par l'intermédiaire du système bancaire mexicain.

Le Secrétariat d'Etat au patrimoine national est compétent pour : acquérir, contrôler, conserver et administrer la propriété publique ainsi que les ressources naturelles renouvelables et non renouvelables; accorder des concessions; contrôler l'exploitation des ressources naturelles. Il contrôle également le fonctionnement des organismes et entreprises semi-autonomes qui exploitent les ressources naturelles du pays et les biens nationaux, ainsi que le fonctionnement des sociétés dans lesquelles le Gouvernement fédéral a des actions ou des intérêts. Ainsi, les achats, les programmes d'expansion et le fonctionnement même des entreprises publiques sont soumis au contrôle du Secrétariat d'Etat au patrimoine national.

Le Secrétariat d'Etat auprès de la présidence est compétent pour : coordonner les investissements des divers organismes du secteur public; planifier et contrôler l'investissement public et les investissements des organismes et entreprises semi-autonomes dans lesquels l'Etat a des actions. Par ces activités de coordination et de planification, le Secrétariat d'Etat auprès de la présidence régleme les investissements des entreprises du secteur public, ainsi que les investissements dans l'infrastructure du pays; ces derniers conditionnent l'expansion potentielle de l'activité industrielle, tandis que les premiers influencent fortement l'établissement des priorités industrielles du fait qu'ils concernent l'exploitation des ressources naturelles et l'approvisionnement de l'industrie en intrants de base.

### *Organismes financiers*

Le système bancaire mexicain comprend les banques d'Etat et les organismes financiers du secteur privé. Les banques d'Etat comprennent : la Banque du Mexique (banque centrale), la Nacional Financiera et la Banque nationale du commerce extérieur. Ces organismes canalisent leurs ressources essentiellement vers des industries clefs dont les besoins financiers ne sont pas couverts de manière adéquate par le secteur privé. Récemment, la "banque mixte" a été créée comme une nouvelle forme de participation de l'Etat dans le secteur financier du Mexique, en association avec des actionnaires privés.

Le système bancaire du Mexique fonctionne sur la base de la spécialisation, tant pour l'obtention des ressources que pour l'octroi des crédits. Toutefois, cette spécialisation est très souple et permet une juxtaposition de fonctions<sup>43</sup>.

Les banques privées ont connu un développement remarquable entre 1940 et 1970. Alors que le taux annuel moyen de croissance de l'économie pendant cette période était de l'ordre de 6,5 %, le taux d'augmentation des ressources à la disposition des organismes de crédit a dépassé 18 %.

<sup>43</sup>Mario Ramón Beteta, *El Sistema Bancario Mexicano y el Banco Central*, collection d'études du CEMLA (Mexico, Centre d'études monétaires pour l'Amérique latine, 1964).

Les organismes qui réglementent le flux des crédits vers l'industrie sont la Banque du Mexique et la Nacional Financiera.

La Banque du Mexique est habilitée, entre autres, à réglementer les moyens de paiement et les liquidités intérieures, ainsi que le montant et la nature des crédits utilisables pour promouvoir la croissance économique. Pour ce faire, la Banque dispose de plusieurs moyens d'action; elle peut faire varier le taux de réescompte, acheter et vendre des valeurs sur le marché, changer le taux d'intérêt obligatoire sur les dépôts et fixer les taux maximal et minimal d'intérêt des banques privées. Néanmoins, les caractéristiques propres à une économie en développement – telles qu'un faible marché des valeurs et des taux d'intérêt élevés – ont rendu difficile l'utilisation des opérations sur le marché et des variations du taux de réescompte comme moyens de contrôle. En conséquence, la Banque du Mexique a surtout eu recours à des modifications du montant des réserves obligatoires pour exercer ses pouvoirs de réglementation. L'activité directe de la Banque ne s'étend pas à l'ensemble du système bancaire, mais elle a progressivement étendu son influence, notamment dans le secteur privé.

La Nacional Financiera fonctionne comme une banque de développement. Son principal rôle est de canaliser les crédits, essentiellement à long terme, vers les industries essentielles pour la croissance économique du pays. A cette fin, elle règle le marché national des valeurs, joue le rôle d'agent financier international du Gouvernement fédéral et garantit les crédits des sociétés financières et des sociétés d'investissement.

#### *Autres organismes du secteur public*

A diverses époques, le gouvernement a créé des organismes semi-autonomes et des entreprises d'Etat pour appuyer les activités industrielles. Dans certains cas, il a assumé le contrôle direct de secteurs considérés comme stratégiques ou comme constituant des monopoles naturels, par exemple le pétrole, les produits pétrochimiques essentiels, les chemins de fer et l'électricité. C'est ainsi qu'ont été créés : pour le pétrole, l'entreprise Petróleos Mexicanos; pour la pétrochimie, le Comité de l'industrie pétrochimique, qui a pour rôle de déterminer quelles sont les branches d'activité qui peuvent être entreprises par le secteur privé et celles qui doivent rester entre les mains de l'Etat; pour les chemins de fer, Ferrocarriles Nacionales; pour l'électricité, la Commission fédérale de l'électricité.

Dans d'autres secteurs, le gouvernement a cherché à promouvoir des industries considérées comme essentielles pour le développement du pays, mais qui, étant donné l'ampleur des investissements nécessaires, n'étaient pas à la portée du secteur privé : sidérurgie, engrais et papier. C'est ainsi qu'il a créé deux complexes sidérurgiques (Altos Hornos de México et Lázaro Cárdenas-Las Truchas), un complexe de production d'engrais (Guanos y Fertilizantes) et une usine de fabrication de papier (Tuxtepec).

Pour ce qui est des industries du sucre et des denrées alimentaires, l'Etat a absorbé des établissements industriels, dans le cadre de la réforme agraire ou des mesures pour l'approvisionnement des denrées de base. Les raffineries de sucre du secteur public assurent 50 % de la production nationale; cette activité est réglementée par l'Agence financière nationale pour l'industrie sucrière et par l'Union nationale des producteurs de sucre. Dans l'industrie des denrées alimentaires, l'Etat possède la Société nationale de distribution des denrées essentielles.

Dans d'autres secteurs encore, l'Etat a secouru des entreprises privées en faillite qui devaient rester en activité, notamment dans les industries textile, métallurgique et mécanique. Dans l'industrie textile, le gouvernement possède une seule entreprise (Ayotla Textil); dans les industries métallurgique et mécanique, il possède le complexe industriel de Ciudad Sahagún, qui fabrique des wagons de chemin de fer et des pièces d'automobiles.

Des entreprises d'Etat ont été créées pour approvisionner le gouvernement lui-même en ce qui concerne les forces armées, l'imprimerie et l'édition.

#### *Associations patronales*

Deux organisations nationales représentent les entreprises industrielles privées : la Confédération des chambres d'industrie (CONCAMIN) et la Chambre nationale des industries manufacturières (CANACINTRA). La CONCAMIN défend les intérêts des grandes entreprises, y compris les sociétés à participation étrangère, tandis que la CANACINTRA, qui faisait initialement partie de la CONCAMIN, défend les petites et moyennes entreprises. Ces deux organisations adoptent souvent des positions opposées au sujet de la politique industrielle du pays, notamment sur la politique protectionniste et l'investissement étranger. La CONCAMIN, dont les membres ont plus de possibilités d'acquérir des intrants étrangers, attache moins d'importance à la protection ou à l'intégration industrielle; elle est plutôt préoccupée d'obtenir une participation plus effective dans l'établissement de la politique tarifaire. La CANACINTRA, dont les membres fabriquent essentiellement des produits avec une forte proportion d'intrants indigènes, appuie une politique de contingentement des importations et est opposée à l'expansion sans contrôle de l'investissement étranger direct.

La divergence d'intérêts des deux groupes se manifeste essentiellement dans l'administration des contingentements : la CONCAMIN est opposée à leur utilisation généralisée, tandis que la CANACINTRA y est favorable. Selon quelques auteurs, cette divergence de vues a empêché les industriels d'adopter une position commune dans les négociations avec le gouvernement, ce qui a eu pour ultime effet de limiter leur influence dans l'établissement des priorités industrielles<sup>44</sup>.

#### **Politique industrielle**

On comprend mieux la récente évolution de la politique industrielle du Mexique si on la considère dans le cadre de la stratégie de développement d'ensemble du pays. L'orientation appropriée du processus d'industrialisation et les objectifs que le secteur industriel est appelé à atteindre ont été déterminés par le modèle de développement adopté.

#### *Stratégie de développement*

La stratégie de développement appliquée dans le pays jusqu'au début des années 70 a été qualifiée de "développement stabilisateur"<sup>45</sup>. Son objectif essentiel

<sup>44</sup> Rafael Izquierdo, "El proteccionismo en México", dans Leopoldo Solís, ed., *Ensayos sobre la Economía Mexicana* (México, Fondo de Cultura Económica, 1973).

<sup>45</sup> Antonio Ortiz Mena, "Desarrollo estabilizador: una década de estrategia económica en México", document présenté à la Réunion annuelle de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et du Fonds monétaire international, Mexico, septembre 1969.

est de promouvoir une croissance économique rapide, tout en maintenant la stabilité de la monnaie et des prix. Pour y parvenir, le principal moyen d'action consistait à assurer un rendement élevé à l'investissement privé grâce : au remplacement massif des importations; à l'investissement public dans l'infrastructure; à une base d'imposition étroite et à une structure fiscale non progressive, accordant un traitement préférentiel aux bénéficiaires, au réinvestissement, aux intérêts et aux revenus du capital; à des augmentations modestes des salaires réels.

Le déficit croissant du secteur public, découlant d'une politique fiscale conçue pour promouvoir l'investissement privé, a été financé par l'expansion des allocations de crédits intérieurs et étrangers. Les ressources intérieures provenaient essentiellement de l'épargne, recueillie par les organismes financiers et les banques et canalisée vers le secteur public grâce au système des réserves obligatoires de la Banque centrale. La stabilité des prix s'est traduite par une forte expansion du système financier mexicain, dont le taux de croissance a été plus de deux fois supérieur à celui du produit intérieur aux prix courants. Ceci a permis d'augmenter chaque année le montant du financement du secteur public, tout en offrant des ressources financières croissantes au secteur privé. En contraste de ce qui s'était passé durant la seconde guerre mondiale et les premières années suivantes, il n'a pas été nécessaire d'augmenter la masse monétaire de manière inflationniste afin de financer les opérations déficitaires du secteur public<sup>46</sup>.

Dans le contexte de la stratégie du développement stabilisateur, l'industrialisation a continué d'être considérée comme une condition *sine qua non* du développement, comme elle l'avait été depuis les années 40. On a intensifié le remplacement des importations; on a étendu la portée de la protection, et la croissance industrielle a été accélérée. En contraste, le taux de croissance de l'agriculture et de l'élevage a diminué. Les exportations, consistant essentiellement en produits agricoles, ont également diminué, non seulement en conséquence du dynamisme décroissant de l'agriculture et de l'élevage, mais aussi du parti pris contre les exportations qui découlait de la protection industrielle elle-même.

Le processus de croissance du pays est devenu de plus en plus autarcique, par le remplacement des importations et la promotion de la base industrielle la plus large possible, bien protégée contre la concurrence étrangère. En conséquence, il y a eu une augmentation du prix des intrants d'origine industrielle, y compris ceux utilisés dans l'agriculture, et des biens de consommation de même origine. Le transfert des ressources qui en est résulté — des agriculteurs et des consommateurs vers les industriels — a signifié des profits accrus pour l'industrie, profits qui n'étaient pas lourdement imposés du fait du traitement préférentiel accordé au revenu du capital.

Tous les facteurs susmentionnés ont encouragé une croissance accélérée et la diversification des activités industrielles. En outre, l'Etat a artificiellement renforcé le processus d'industrialisation par son intervention directe dans le développement de ce secteur.

Les entreprises publiques produisant des intrants de base pour l'industrie, notamment dans le domaine de l'énergie (c'est-à-dire le pétrole et ses dérivés et l'électricité) ont, non seulement fourni ces biens et services au rythme requis pour une expansion accélérée de l'industrie, mais ont également suivi une politique de prix fixés indépendamment des coûts de production; en fait, les prix de ces intrants ont été maintenus pratiquement inchangés pendant les années 60. Cette politique a été

<sup>46</sup> Leopoldo Solís, *La Economía Mexicana : Retrovisión y Perspectivas* (Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1971), p. 108 à 123.

un facteur décisif de la stabilité des prix dont le Mexique a bénéficié pendant cette période (l'augmentation annuelle moyenne du coefficient de déflation statistique du PIB entre 1960 et 1970 a été de 3,5 %<sup>47</sup>); de plus, elle a constitué une subvention croissante de l'industrie, qui a entraîné une rentabilité plus élevée et une augmentation du pouvoir d'épargne, d'où une expansion des établissements industriels. En outre, pendant la même période, le gouvernement a créé et développé une grande variété de mécanismes administratifs spécialement conçus pour promouvoir l'expansion et la diversification des activités industrielles.

En résumé, la nature même de la stratégie de développement adoptée par le Mexique au cours des années 60 a favorisé une expansion accélérée et une diversification de l'industrie, au détriment d'autres activités productives, notamment dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage. En outre, les moyens utilisés par l'Etat pour promouvoir le développement industriel ont favorisé la création et l'expansion sans discernement des industries de remplacement des importations, dans le triple but d'améliorer la position extérieure du pays, de moderniser les activités productives dans l'économie en augmentant la part relative de l'industrie dans le produit intérieur et d'élever le niveau des revenus de la population<sup>48</sup>. La politique d'industrialisation suivie pendant cette période accordait peu d'importance à la répartition géographique des industries, aux exportations, à la compétitivité et à l'efficacité des industries favorisées, à la participation étrangère dans le capital des entreprises et à l'intégration de la structure industrielle.

#### *Evolution récente de la politique économique*

Vers la fin des années 60, un certain nombre de déséquilibres provoqués par cette stratégie de développement devinrent évidents. La répartition des revenus ne s'était pas améliorée avec le temps; la production était devenue de plus en plus orientée de manière à répondre aux structures de consommation et aux préférences des couches les plus aisées de la population. Le remplacement des importations avait renforcé la tendance à introduire de nouveaux biens de consommation sur le marché intérieur, en copiant les innovations provoquées par la société de consommation dans les pays développés.

Les techniques de production de ces biens venaient également de l'étranger, presque toujours associées à l'importation de machines et de matériel ou à l'investissement direct étranger. Les techniques importées, conçues en tenant compte de l'abondance relative des facteurs dans les pays industrialisés, étaient trop coûteuses pour le Mexique parce qu'elles exigeaient une forte proportion de biens d'équipement ainsi que de pièces et éléments fabriqués à l'étranger. En outre, la structure protectionniste et autres mécanismes de développement industriel encourageaient une importation excessive de biens d'équipement, à seule fin de promouvoir l'investissement en réduisant artificiellement le coût privé du capital utilisé dans les processus de fabrication.

<sup>47</sup> Banque du Mexique, rapports annuels.

<sup>48</sup> Comme la productivité de l'industrie est plus élevée que celle d'autres activités, la politique adoptée a favorisé l'industrie au détriment de l'agriculture et de l'élevage, en vue de maximiser le revenu. Cependant, les investissements dans l'agriculture et l'élevage peuvent augmenter considérablement le rapport produit/capital dans ce secteur et peuvent avoir une meilleure rentabilité que beaucoup d'investissements industriels, apportant ainsi une plus large contribution que l'industrie à l'objectif de croissance, en plus de leur avantage relatif manifeste dans la création d'emplois.

La combinaison de ces facteurs dans le contexte d'une poussée démographique parmi les plus fortes du monde a donné lieu à un déficit chronique de la capacité du système productif à créer des emplois, ce qui s'est traduit par des augmentations sensibles du chômage et du sous-emploi. En outre, le Mexique est devenu plus dépendant de l'étranger, étant donné que le déficit du compte biens et services de la balance des paiements, aggravé par ces facteurs, devait être financé par une augmentation de la dette extérieure. Le remplacement des importations en ce qui concerne les biens de consommation a entraîné un besoin croissant de biens d'équipement, d'intrants et de techniques venant de l'étranger et a encouragé une participation accrue des sociétés multinationales dans le fonctionnement et l'expansion du système productif mexicain, en particulier dans les branches les plus dynamiques de l'industrie manufacturière.

Le déficit extérieur a augmenté, non pas faute d'une demande extérieure, mais parce que le système de production était incapable d'augmenter les exportations aussi rapidement que nécessaire. Les problèmes relatifs à l'offre exportable étaient associés essentiellement au manque de souplesse des taux de change, à la perte de dynamisme de l'agriculture et de l'élevage et au faible niveau de compétitivité et d'efficacité de l'industrie, du fait de la politique sans discernement de remplacement des importations.

L'augmentation du déficit budgétaire a également limité la participation du secteur public dans l'économie, rendant difficile pour le secteur public de contrebalancer, au moins partiellement, les déséquilibres provoqués dans la répartition des revenus par le modèle de développement adopté. Un plus grand dynamisme était nécessaire dans l'investissement public, à la fois pour créer l'infrastructure indispensable à l'expansion industrielle et pour garantir l'approvisionnement en intrants de base produits par les entreprises publiques. En même temps, la poussée démographique continue se traduisait par un besoin accru d'investissements et de dépenses sociales courantes. Néanmoins, les taux de fiscalité restaient faibles en comparaison avec des pays ayant atteint un degré identique ou même moindre de développement; les entreprises publiques avaient des bilans de plus en plus déficitaires, ce qui limitait leurs programmes d'expansion, provoquait des goulots d'étranglement dans la structure de production et impliquait une aide croissante du Trésor public.

En outre, les mécanismes de promotion de l'activité économique, notamment la politique peu sélective des stimulants fiscaux et la structure des prix de transport, ont étayé les forces économiques favorisant la concentration géographique et la polarisation de l'activité économique. La croissance industrielle du pays a été concentrée dans les grands centres urbains de consommation, tout particulièrement à Mexico; les disparités des niveaux de vie se sont accentuées, étant donné que l'on favorisait la concentration d'autres types d'activités, notamment des services. L'association de tous ces facteurs a encouragé un exode excessif de population vers les grandes villes du Mexique.

Ainsi, au début des années 70, l'ampleur du déficit budgétaire et du déficit de la balance des paiements ont rendu extrêmement difficile de maintenir à la fois un taux élevé de croissance économique et la stabilité des prix et des taux de change<sup>49</sup>, ce qui

<sup>49</sup> Le seul moyen d'ajustement à court terme pour réduire le déficit en compte courant, tout en maintenant un taux de change fixe, consiste à diminuer le taux de croissance du produit intérieur, afin de réduire l'augmentation des importations. Ce moyen a été utilisé en 1971 et s'est traduit par une très forte baisse du taux de croissance réel du PIB, qui est passé de 6,8 % en moyenne pendant les années 60 à 3,2 % en 1971.

a provoqué un conflit d'objectifs dans la stratégie de développement. La détérioration du pouvoir d'achat de la plus grande partie de la population, découlant du parti pris en faveur de la concentration des revenus personnels et de l'incapacité croissante du système de créer de nouveaux emplois, a rendu inopérante la stratégie de développement fondée sur le modèle de croissance autarcique. Le manque de dynamisme du secteur agricole et des exportations a limité la possibilité de continuer à augmenter le taux de croissance de la production nationale. En un mot, la politique économique adoptée pendant les années 60 n'était plus viable.

Au cours des dernières années, de nouvelles directives et priorités ont été établies pour que le développement du secteur industriel corrige les déséquilibres provoqués aux stades initiaux de l'industrialisation et contribue plus efficacement à la réalisation des objectifs nationaux.

Les objectifs de la politique industrielle peuvent être résumés comme suit :

- a) Augmenter les possibilités de création d'emplois;
- b) Maintenir le taux de croissance élevé que l'industrie avait connu précédemment;
- c) Compenser, par l'exportation de produits manufacturés, le besoin de devises pour l'expansion de l'industrie;
- d) Assurer une répartition géographique plus équilibrée de l'industrie et créer des pôles de développement dans les régions écartées;
- e) Orienter plus fortement la production industrielle vers les besoins de la grande majorité de la population;
- f) Réduire la mesure dans laquelle l'industrie dépend du capital étranger et, en particulier, des "offres globales" de services qu'elle obtient des sociétés transnationales;
- g) Développer sa propre industrie des biens d'équipement afin de mettre le pays à l'abri des fluctuations cycliques de l'économie mondiale.

Ces objectifs serviront de références pour évaluer les critères d'établissement des priorités industrielles.

#### *Politique à l'égard de l'investissement étranger et du transfert des techniques*

L'investissement direct étranger a apporté une contribution importante au développement du pays, en termes de production, d'emploi, de ressources financières et de recettes fiscales. En revanche, il a favorisé une forte concentration industrielle, augmenté le déséquilibre de la balance des paiements, entraîné l'achat de techniques inappropriées et coûteuses et imposé une pression croissante sur les ressources financières intérieures<sup>50</sup>.

La participation étrangère dans l'industrie a augmenté surtout du fait de l'appui donné à l'industrialisation, notamment sous forme de protection et d'avantages fiscaux, et de la politique suivie par le gouvernement à l'égard de l'investissement étranger jusqu'en 1973, lorsque a été promulguée la loi sur la promotion de l'investissement mexicain et la réglementation de l'investissement étranger.

<sup>50</sup> Fernando Fajnzylver et Trinidad Martínez Tarragó, "Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria Mexicana". (Mexico, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., 1975), p. 187 à 196.

La nouvelle législation cherche à renforcer le pouvoir de négociation de l'Etat vis-à-vis du capital étranger, de sorte que les services extérieurs requis pour le développement puissent être acquis de manière sélective et au coût le plus faible possible. La loi de 1973 récapitule et complète les lois antérieures, définit les activités et les conditions dans lesquelles l'investissement direct étranger peut être admis et dispose qu'en règle générale l'investissement étranger dans tous les autres secteurs ne peut pas représenter plus de 49 % du capital social des sociétés mexicaines.

La même loi définit l'investissement étranger comme étant le fait de personnes physiques ou morales étrangères, d'entités économiques étrangères n'ayant pas la personnalité juridique et d'"entreprises mexicaines dans lesquelles le capital étranger est majoritaire ou dans lesquelles les étrangers ont le pouvoir, à quelque titre que ce soit, de déterminer la gestion de l'entreprise" (article 2). Elle régleme les activités pouvant être exercées par les investisseurs étrangers en matière de biens, propriété ou droits : a) acquisition de capital ou de biens fixes d'entreprises mexicaines existantes ou devant être créées; b) contrôle de la gestion d'une entreprise ou pouvoir de déterminer sa gestion; c) installation d'un nouvel établissement; d) nouveaux domaines d'activité économique; e) nouvelles lignes de produits.

En vue de l'application de cette loi, le gouvernement a créé le Registre national des investissements étrangers et la Commission nationale pour l'investissement étranger; le premier sert d'organisme de contrôle et centralise les informations sur l'investissement étranger; la deuxième est responsable de la coordination des activités des organismes fédéraux dans ce domaine et du traitement des demandes d'investissement impliquant des opérations dans les cinq domaines susmentionnés.

Les demandes sont évaluées essentiellement en fonction des critères suivants : complémentarité de l'investissement étranger et de l'investissement intérieur; degré d'intégration de la branche d'activité considérée; contribution à la balance des paiements, à la création d'emplois et à la formation de techniciens et gestionnaires mexicains, ainsi qu'au progrès technologique; diversification des sources d'investissement; degré de financement des opérations avec des ressources étrangères; enfin, contribution à la décentralisation industrielle et incorporation d'intrants indigènes dans les produits manufacturés.

L'action gouvernementale en matière de développement et de transfert des techniques a été en général passive et marginale. Bien qu'avant 1972, année où fut promulguée la loi pertinente<sup>51</sup>, on se soit efforcé d'introduire des critères technologiques dans la politique de développement industriel, il n'y avait pas de politique d'ensemble quant au transfert des techniques.

La législation en vigueur a pour objet de réglementer l'une des phases du processus technologique, à savoir l'achat de techniques, afin d'éviter le paiement excessif ou injustifié de droits de brevet et d'éliminer les clauses restrictives généralement incorporées dans les contrats de transfert des techniques. Ce contrôle est exercé par le Registre national du transfert des techniques, sous l'autorité du Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce.

### Instruments de politique industrielle

Les principaux mécanismes utilisés jusqu'ici par le Gouvernement mexicain pour réglementer l'activité industrielle comprennent : les instruments de politique

<sup>51</sup> Les dispositions de cette loi ont été analysées en détail dans *Systèmes nationaux d'acquisition des techniques*; Série "Mise au point et transfert des techniques", n° 1 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.78.II.B.7).

protectionniste : droits de douane, contingentement des importations et programmes de fabrication; divers avantages fiscaux, visant à promouvoir les exportations de produits manufacturés, la décentralisation de l'industrie et le réinvestissement des bénéfices; des stimulants financiers, le contrôle des prix et la réglementation de l'investissement étranger et du transfert de techniques. Les tableaux 8 et 9 résument les principaux instruments du développement industriel.

### *Tarifs douaniers*

Les droits d'entrée ont joué un rôle peu important comme mécanisme de protection. Le premier tarif vraiment protectionniste a été établi en 1929; néanmoins, le taux moyen de ce tarif était assez modéré, et sa portée était relativement étroite. Les modifications du tarif au cours des années ont traduit essentiellement des changements d'objectifs en matière de fiscalité, de balance des paiements ou d'amélioration administrative. Cependant, de nombreux droits spécifiques ont été modifiés pour assurer la protection de nouveaux produits ou pour élargir les marges pour des produits existants, à la suite de négociations continues entre le gouvernement et divers groupes d'industriels. Entre 1964 et 1970, le nombre des positions tarifaires a augmenté à raison de plus de 1 000 par an, pour atteindre environ 12 900 en 1970. Les taux applicables variaient fortement parce que le tarif était conçu à diverses fins : protéger la production intérieure, décourager les importations qui n'étaient pas nécessaires et favoriser l'importation de biens qui n'étaient pas produits dans le pays. Ce manque d'uniformité a été encore aggravé en 1962 avec l'introduction d'une surtaxe de 10 % sur les articles de luxe importés, le montant de cette recette étant réservé pour financer l'exportation de produits manufacturés.

Le rôle fiscal du tarif douanier était également insignifiant et a diminué avec le temps. La part du Gouvernement fédéral dans le montant des droits d'entrée est passée de 38 % en 1930 à 21 % en 1951 et à 13 % en 1968. Cette diminution s'explique au premier chef par l'extension du contingentement des importations. Au Mexique, le tarif douanier a été conçu essentiellement pour protéger la production de biens de consommation et pour établir un régime libéral d'importation des biens d'équipement et des biens intermédiaires.

Il est important de déterminer avec précision le niveau de protection accordé à l'industrie par le tarif douanier, compte tenu du vaste recours au contingentement. La seule étude faite à ce sujet a utilisé des données pour 1960<sup>52</sup>. Elle montre que le tarif nominal moyen, pondéré selon la valeur de la production brute par secteur, était de 22 % en 1960. Cependant, le tarif obtenu en comparant les prix mexicains aux prix internationaux dans cette classification sectorielle était de 15 %, c'est-à-dire bien moindre que le tarif nominal.

Les marges de protection sont excessives surtout dans le cas des produits manufacturés traditionnels, qui représentent une part importante de la production industrielle mexicaine. On trouve la situation contraire (protection implicite supérieure à la protection nominale) dans le cas des produits devant faire face à la concurrence des importations, tels que les biens de consommation durables, les machines et le matériel de transport (voir tableau 10).

<sup>52</sup>Gerardo Bueno, "The structure of protection in Mexico", dans Bela Balassa *et al.*, *The Structure of Protection in Developing Countries* (Baltimore, Johns Hopkins, 1973).

TABLEAU 8. PRINCIPAUX TYPES DE STIMULANTS

Instrument de promotion industrielle Conditions, stimulants et bénéficiaires	Loi sur la promotion des industries nouvelles ou nécessaires	Subventions à l'exportation et à la vente dans la zone frontalière	Importations et exportations temporaires
<b>Conditions</b>	*40 % maximum d'intrants importés dans le coût primaire de production	*50 % minimum d'intrants indigènes	*40 % minimum d'intrants indigènes (pourcentage plus faible acceptable si justifié par des raisons économiques)
	*10 % minimum de transformation en usine (souple)	*Applicables aux produits énumérés dans le <i>Diario Oficial</i> du 9 janvier 1975, conformément au nouveau tarif douanier (ICE)	*Dépôt équivalent à 100 % des taxes afférentes à l'opération plus 10 % pour amendes éventuelles (mesure préventive)
	*51 % minimum des actions détenues par des Mexicains		
	*Paiements à l'étranger pour assistance technique, brevets et marques déposées n'excédant pas 3 % des ventes		
	*Taux maximum d'intérêt selon marché international du crédit étranger (variable)		
	*Emploi d'étrangers limité à des contrats de 1 an, renouvelables, leur montant n'excédant pas 10-20 % de la masse salariale		
	*Prix de vente selon mouvements des prix dans pays d'origine		
	*2 % de l'épargne fiscale pour dépenses administratives		

FISCAUX DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

<i>Réglementation de l'industrie de sous-traitance</i>	<i>Incitations à la décentralisation pour promouvoir le développement régional</i>	<i>Article VIII</i>	<i>Incitations aux réinvestissements</i>
*Importations selon la réglementation des importations temporaires	*51 % minimum de capital mexicain	*Soumission d'un programme d'intégration	*Autorisation du Secrétariat d'Etat aux finances et au crédit public
*Exportation de la production	*Paiements à l'étranger pour brevets, marques déposées et assistance technique déterminés dans chaque cas, mais n'excédant pas 3 % des ventes	*Approbation du programme d'intégration par le Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce	
	*Pas de restrictions à l'exportation dans les contrats prévoyant des paiements pour brevets, marques déposées et assistance technique		
	*Autorisation préalable d'obtention de crédit étranger		
	*60 % d'intrants indigènes (pourcentage plus faible possible s'il existe un calendrier d'intégration)		
	*Les membres de la direction et du conseil d'administration doivent être Mexicains		
	*Les bénéfices ne sont pas exemptés des taxes d'Etat		
	*4 % de l'épargne fiscale pour dépenses administratives		

TABLEAU 8

Instrument de promotion industrielle Conditions, stimulants et bénéficiaires	Loi sur la promotion des industries nouvelles ou nécessaires	Subventions à l'exportation et à la vente dans la zone frontalière	Importations et exportations temporaires
<i>Stimulants</i>	*Remboursement à 100 % des droits d'entrée sur les machines, le matériel et les pièces détachées	*Remboursement jusqu'à 100 % du pourcentage fédéral net des impôts indirects	*Exonération totale des droits généraux à l'importation et à l'exportation
	*Remboursement de 100 % à 25 % (échelle dégressive) des droits d'entrée sur les matières premières et les composants	*Remboursement égal à 11 % du prix de vente usine (en pratique, le même pour tous les produits)	
	*Remboursement à 100 % de l'impôt sur le chiffre d'affaires	*Remboursement à 100 % des droits sur les intrants importés (s'ils ne sont pas soumis au régime de l'importation temporaire)	
	*Remboursement à 100 % des droits de timbre *Détaxe jusqu'à 40 % de l'impôt sur le revenu	*Autorisation de ne pas accumuler les montants remboursés dans le calcul de l'impôt général sur les sociétés (ajustements annuels)	
		*Les impôts sur la masse salariale et le chiffre d'affaires concernant l'assistance technique, les redevances et les dividendes peuvent être englobés dans le remboursement	
		*Les Certificats de remboursement d'impôts (CEDI) sont acceptés par les gouvernements des Etats en paiement de l'impôt sur le chiffre d'affaires	

(suite)

Réglementation de l'industrie de sous-traitance	Inclinations à la décentralisation pour promouvoir le développement régional	Article VIII	Inclinations aux réinvestissements
*Remboursement de 40 % du dépôt pour droits d'entrée	<p><b>ZONE 2</b></p> <p>*Détaxe de 50 à 100 % des droits d'entrée généraux</p>	*Droits perçus par unité de volume conformément à la position tarifaire dans le nouveau Barème général des droits d'entrée	*Détaxe jusqu'à 100 % de l'impôt sur le revenu pour la constitution de réserves de réinvestissement pour un amortissement accéléré
*Remboursement des droits d'entrée perçus par les Etats-Unis sur la valeur ajoutée hors du pays aux matières premières et composants provenant des Etats-Unis	*Détaxe de 50 à 100 % de l'impôt sur la masse salariale	*Importations possibles en une ou plusieurs expéditions et par un ou plusieurs bureaux de douane	
	<p>*Détaxe de 60 à 100 % de l'impôt sur le revenu</p> <p>*Amortissement accéléré</p> <p>*Détaxe de 50 à 100 % de l'impôt sur le chiffre d'affaires</p>		
*Possibilité de participation étrangère majoritaire	<p><b>ZONE 3</b></p> <p>*Détaxe de 60 à 100 % des droits d'entrée généraux</p>		
*Facilités pour du personnel étranger dans la fourniture de services	<p>*Détaxe de 60 % à 100 % de l'impôt sur le revenu</p> <p>*Amortissement accéléré</p> <p>*Détaxe de 60 à 100 % de l'impôt sur le chiffre d'affaires</p>		
*Autorisation de vendre des produits finis sur le marché mexicain, s'ils : a) ne concurrencent pas des produits indigènes; b) remplacent des importations; c) remplissent toutes les conditions fiscales requises			

TABLEAU 8

<i>Conditions, stimulants et bénéficiaires</i>	<i>Instrument de promotion industrielle</i>	<i>Loi sur la promotion des industries nouvelles ou nécessaires</i>	<i>Subventions à l'exportation et à la vente dans la zone frontalière</i>	<i>Importations et exportations temporaires</i>
		<p>*Les CEDI peuvent être encaissés à la Banque nationale du commerce extérieur (s'il y a un solde après paiement de l'impôt)</p> <p>*Réduction de 25 % sur les tarifs ferroviaires</p> <p>*Remboursement de 11 % des impôts indirects sur la valeur totale de leurs opérations pour les exportateurs de techniques et services mexicains</p> <p>*11 % de la valeur usine en remboursement de l'impôt indirect pour le remplacement des importations, en fonction de la concurrence internationale</p> <p>*Exemption totale des impôts sur le revenu et sur le chiffre d'affaires pour les paiements à l'étranger de redevances en liaison avec les exportations</p> <p>*Autorisation aux sociétés d'exportation d'imputer directement les frais généraux aux profits et pertes</p>		
<p><b>Bénéficiaires</b> Industries nouvelles ou "nécessaires": Industries essentielles</p>	<p>*Exemption totale des droits d'entrée généraux pendant les quatre premières années, 50 % pendant les trois années suivantes et 25 % pendant les trois dernières années</p>	<p>*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies</p>	<p>*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies</p>	

suite)

---

<i>Réglementation de l'industrie de sous-traitance</i>	<i>Incitations à la décentralisation pour promouvoir le développement régional</i>	<i>Article VIII</i>	<i>Incitations aux réinvestissements</i>
--	--	---------------------	--

---

Une usine non créée pour des activités de sous-traitance peut être ainsi utilisée si elle remplit les conditions

\*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies

\*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies

\*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies

---

TABLEAU 8

<i>Instrument de promotion industrielle</i> <i>Conditions, stimulants et bénéficiaires</i>	<i>Loi sur la promotion des industries nouvelles ou nécessaires</i>	<i>Subventions à l'exportation et à la vente dans la zone frontalière</i>	<i>Importations et exportations temporaires</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Exemption totale de l'impôt sur le chiffre d'affaires</li> <li>*Exemption totale des droits de timbre</li> <li>*Détaxe jusqu'à 40 % de l'impôt sur le revenu</li> </ul>		
<b>Industries importantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Exemption totale des droits d'entrée généraux pendant les trois premières années, 50 % pendant les deux années suivantes et 25 % pendant les deux dernières années</li> <li>*Exemption totale de l'impôt sur le chiffre d'affaires</li> <li>*Exemption totale des droits de timbre</li> <li>*Détaxe jusqu'à 40 % de l'impôt sur le revenu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies</li> </ul>
<b>Industries secondaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Exemption totale des droits d'entrée généraux pendant les deux premières années, 50 % pendant les deux années suivantes et 25 % pendant la dernière année</li> <li>*Exemption totale de l'impôt sur le chiffre d'affaires</li> <li>*Exemption totale des droits de timbre</li> <li>*Détaxe jusqu'à 40 % de l'impôt sur le revenu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies</li> </ul>

(suite)

<i>Réglementation de l'industrie de sous-traitance</i>	<i>Incitations à la décentralisation pour promouvoir le développement régional</i>	<i>Article VIII</i>	<i>Incitations aux réinvestissements</i>
--	--	---------------------	--

**\*Mêmes stimulants généraux si les conditions sont remplies**

**\*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies**

TABLEAU 8

<i>Instrument de promotion industrielle</i> <i>Conditions, stimulants et bénéficiaires</i>	<i>Loi sur la promotion des industries nouvelles ou nécessaires</i>	<i>Subventions à l'exportation et à la vente dans la zone frontalière</i>	<i>Importations et exportations temporaires</i>
Sociétés commerciales spécialisées		*Remboursement additionnel des impôts indirects représentant 4 % de la valeur usine	
Industries d'exportation		*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
Industries de soustraction			
Entreprises lançant des activités nouvelles dans une municipalité	*Comme pour les industries nouvelles		*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
Entreprises utilisant des produits de la zone			*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
Entreprises lançant des activités nouvelles dans le pays	*Comme pour les industries nouvelles		*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
Entreprises comblant des lacunes de l'offre			*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
Entreprises nationalisant leur production			*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
Entreprises augmentant leur capacité			*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
Entreprises investissant leurs bénéfices pour créer ou agrandir des établissements industriels			*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
Entreprises d'intérêt national particulier	*Comme pour les industries nouvelles		*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies

\*Toutes les indications du tableau s'appliquent exclusivement aux entreprises commerciales.

(suite)

<i>Réglementation de l'industrie de sous-traitance</i>	<i>Incitations à la décentralisation pour promouvoir le développement régional</i>	<i>Article VIII</i>	<i>Incitations aux réinvestissements</i>
Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies		*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies
	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Même stimulants généraux, si les conditions sont remplies	*Mêmes stimulants généraux, si les conditions sont remplies

TABLEAU 9. PRINCIPAUX INSTRUMENTS FINANCIERS POUR LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Instruments de promotion Conditions et formes d'encouragement	Fonds national pour les études de préinvestissement (FONEP)	Fonds national pour l'équipement industriel (FONEI)	Fonds de garantie et de développement pour les petite et moyenne industries (FOGAIN)	Fonds national pour le développement industriel (FOMIN)	Fonds pour la promotion des exportations de produits manufacturés (FOMEX)
Conditions	Pas de conditions spécifiques. Tout intéressé, du secteur public ou du secteur privé, peut présenter une demande au Fonds	La participation mexicaine dans le capital doit être majoritaire L'entreprise doit avoir pour seul objectif l'exportation ou le remplacement des importations Le Comité du Fonds évaluera les projets pour déterminer s'ils sont acceptables Tous les crédits seront octroyés par l'intermédiaire d'une banque ou d'un organisme de crédit	L'actif net de l'entreprise doit être au minimum de 300 000 pesos dans la zone 1 et de 25 000 pesos dans les zones 2 et 3	L'entreprise doit soumettre une étude de faisabilité technique, économique et financière quand la contribution du Fonds est comprise entre 1 et 3 millions de pesos; pour une contribution moindre, une étude n'est pas nécessaire	Intégration indigène de 50 % minimum dans les activités d'exportation Intégration indigène de 60 % minimum dans les activités de remplacements des importations Les entreprises offrant des services techniques à l'étranger doivent être établies conformément à la législation en vigueur

<p><b>Formes d'encouragement</b></p>	<p>Crédit minimum de 25 000 pesos Taux d'intérêt de 7 % par an sur le solde Remboursement en 3 à 8 ans selon le coût de l'étude Période de grâce de 24 mois maximum, selon la durée de l'étude Assistance technique pour les études, de la planification initiale à l'évaluation finale</p>	<p>Assistance financière pour l'achat de biens fixes : machines, matériel, bâtiments, etc. Taux d'intérêt de 12 % par an sur le solde, avec la différence que l'intermédiaire reçoit 10 %, les 2 % restants retombant sur l'industriel Remboursement en 13 ans maximum, y compris une période de 3 ans maximum Crédit de 3,5 à 37,5 millions de pesos</p>	<p>Taux d'intérêt de 11, 10 et 9 % par an pour les zones 1, 2 et 3, respectivement Les demandes de crédit peuvent être faites par l'intermédiaire d'organismes nationaux de crédit ou par des organismes privés Le Fonds peut offrir à l'industriel jusqu'à 75 % du crédit en garantie, à condition qu'il n'exécède pas 150 000 pesos au total et que l'entreprise soit située dans les zones 2 et 3</p>	<p>30 % maximum du capital de l'entreprise Quand l'entreprise commence à déclarer des dividendes, le Fonds vend sa participation</p>	<p>Taux d'intérêt de 6 % par an Prêts immédiats pour les exportations Octroi de garanties, remboursables à 90 % Prêts immédiats entre la conclusion de l'opération et la réception du paiement de l'étranger (crédit de soudure) Financement des ventes à paiement différé Financement de la production pour l'exportation Financement des stocks de produits pour l'exportation Financement du coût des stocks Financement de services exportés Financement du remplacement des importations</p>
			<p>Types de crédits possibles : a) pour l'équipement, jusqu'à 2,5 millions de pesos; b) pour les dépenses courantes, jusqu'à 3,5 millions de pesos; c) pour les hypothèques, jusqu'à 6 millions de pesos. Si plus d'une forme de crédit est demandée, le prêt total ne peut pas excéder 8 millions de pesos Assistance technique octroyée sur demande</p>		

TABLEAU 10. TARIFS NOMINAUX ET PROTECTION REELLE, PAR GROUPE DE PRODUITS, 1960  
(Pourcentages)

Produits groupés par secteur d'origine	Protection nominale		Protection réelle tarifaire		Protection réelle implicite	
	Tarifaire	Implicite	Méthode Balassa	Méthode Corden	Méthode Balassa	Méthode Corden
Moyenne pour l'ensemble (1 à X)	22,0	15,0	35,0	31,0	28,0	25,0
Moyenne pour les produits manufacturés	35,0	24,0	74,0	64,0	48,0	42,0
I. Produits agricoles	6,7	6,5	3,9	3,7	3,1	3,0
II. Industries alimentaires	21,2	18,3	23,0	23,0	4,7	5,7
III. Boissons et tabacs	69,8	28,8	257,8	204,5	48,1	42,4
IV. Industries extractives et énergie	4,2	4,4	-6,6	-5,9	-5,1	-4,9
V. Matériaux de construction	26,3	-3,6	97,0	72,6	0,6	0,8
VI-A. Produits intermédiaires simples	24,4	21,8	58,0	49,8	42,2	37,1
B. Produits intermédiaires complexes	33,5	24,6	67,0	59,3	42,0	37,8
VII. Biens de consommation non durables	63,9	25,4	129,2	112,0	31,9	29,9
VIII. Biens de consommation durables	40,8	49,0	86,7	78,3	100,9	83,0
IX. Constructions mécaniques	10,6	28,8	10,1	9,5	40,6	37,8
X. Matériel de transport	18,0	26,0	29,6	26,3	41,8	37,0

Source : Gerardo M. Bueno, *La estructura de la protección en México, 1970*.

L'excès de protection dans une grande variété de branches industrielles a permis de modifier sensiblement le tarif douanier en janvier 1975, en vue de le simplifier, de le mettre à jour et de supprimer ses déficiences dans son rôle protectionniste.

A la suite de cette restructuration, la tarification est la suivante :

a) Pour les produits destinés à l'agriculture et à l'élevage, les droits vont de 0 à 5 %; les machines agricoles sont admises en franchise du fait de la haute priorité accordée à l'autarcie en matière alimentaire;

b) Pour les produits chimiques et pharmaceutiques considérés comme essentiels pour la lutte contre les épidémies et la préparation d'antibiotiques, les droits peuvent s'élever jusqu'à 7 %;

c) Pour les matières premières non produites au Mexique, les droits sont de 5 à 10 %; pour les matières premières d'importance secondaire ou pouvant être produites au Mexique, catégorie qui comprend la plupart des biens intermédiaires destinés à l'industrie, les droits sont de 15 %;

d) Pour les produits finis, les droits varient de 20 à 35 %, soit 20 à 25 % pour les biens d'équipement et 25 à 35 % pour les autres produits manufacturés;

e) Pour les articles de luxe, les droits d'entrée sont de 50 à 100 %; le taux maximum de 100 % n'étant pratiquement applicable qu'aux voitures automobiles

montées à l'étranger<sup>53</sup>, on peut dire que le taux maximum du nouveau tarif douanier est 75 %.

Le nombre des positions tarifaires a été diminué de 36 % et s'élève maintenant à 7 273. Les droits spécifiques qui étaient encore appliqués à quelques positions ont été abolis et toutes les importations ne sont plus soumises qu'au droit *ad valorem*. Les droits sont fixés selon le degré de transformation des produits considérés, ce qui renforce l'importance du contingentement comme instrument essentiel de protection de l'industrie. Le taux moyen des droits d'entrée, entre 16 et 17% *ad valorem*, est extrêmement faible aux fins de protection si l'on considère le niveau actuel du développement industriel du Mexique.

Le changement le plus significatif concerne la catégorie des outils et des machines. Bien que le droit d'entrée soit à peu près le même que précédemment, entre 20 et 25 %, le tarif précédent accordait une subvention de 65 % des droits d'entrée applicables à tous les types de machines, de sorte que le droit réel n'était pas 20-25 %, mais bien 7-8,75 %. L'augmentation d'environ 200 % de la protection nominale montre bien la priorité accordée à la fabrication de biens d'équipement dans le pays.

Jusqu'en 1974, la Commission mixte du tarif douanier, organe interdépartemental chargé de la politique douanière, dans lequel sont représentés le Secrétariat d'Etat aux finances et le Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce, a fréquemment révisé le nombre des positions tarifaires et les taux pour chacune, compte tenu des demandes présentées par des entreprises qui s'estimaient lésées par la fiscalité à l'importation. Quand il était établi qu'un intrant n'était pas produit dans le pays ou, s'il l'était, que certaines conditions techniques pour son utilisation en remplacement d'un intrant importé n'étaient pas remplies, on créait une nouvelle position tarifaire, avec un faible taux, pour faciliter son importation et réduire les coûts de production de l'entreprise requérante. Inversement, quand on lançait la production intérieure d'un article précédemment importé, les droits d'entrée pouvaient être augmentés pour offrir une protection supplémentaire à l'industriel au cas où le contingentement n'aurait pas entièrement empêché l'importation de l'article considéré.

Dans le nouveau tarif douanier, le nombre des positions tarifaires a été sérieusement réduit et il n'y a plus qu'un seul taux pour chaque sous-groupe, aussi bien pour les postes résiduels que pour les postes génériques<sup>54</sup>. Cette mesure, outre qu'elle facilite le dédouanement, a pour objet évident de mettre fin à la pratique qui consistait à créer de nouvelles positions tarifaires en vue de modifier le droit dont étaient passibles des produits déterminés. Cette réforme révèle un important changement de la politique douanière : suppression des traitements spéciaux ou casuels en réponse à des demandes individuelles, ce qui provoquait souvent des distorsions dans la répartition des ressources à l'intérieur de l'industrie.

En résumé, le protectionnisme n'est pas assuré par les tarifs douaniers, mais par les contingentements. La réforme du tarif douanier a mis fin à la discrimination dont souffraient l'agriculture et l'élevage, traduite par une protection moindre de l'industrie de fabrication de machines agricoles. En outre, une priorité évidente est

<sup>53</sup> Dans ce cas, comme dans quelques autres, la protection tarifaire est sans objet, étant donné que l'importation de véhicules automobiles est interdite.

<sup>54</sup> Dans l'ancien tarif douanier, les droits étaient plus élevés pour les postes génériques que pour les postes résiduels.

accordée à la fabrication intérieure de biens d'équipement, par une augmentation de près de 200 % de la protection douanière de cette branche, et l'on s'efforce de supprimer l'application casuelle du tarif douanier pour prévenir l'octroi de stimulants injustifiés à certaines industries.

### *Contingentements*

Il existe deux modes de contingentement : a) le régime des licences d'importation; b) le contrôle des importations du secteur public.

#### *Licences d'importation*

Le régime des licences, appliqué depuis 1948, est devenu le principal moyen de protection de l'industrie. Il a été également utilisé pour orienter l'investissement vers les secteurs et branches de l'industrie considérés comme prioritaires, ainsi que pour réglementer la participation étrangère dans le capital social des entreprises, les prix, la productivité et la "mexicanisation" de l'industrie. Enfin, il est utilisé dans les négociations internationales sur les échanges bilatéraux.

Le régime des licences permet surtout de faire face aux difficultés conjoncturelles de la balance des paiements; sa couverture s'est largement étendue avec le temps. En 1970, on estimait que 65 % de la valeur totale des biens importés et les deux tiers de toutes les positions tarifaires étaient soumis à ce régime. En 1973, il y a eu plus de 250 000 demandes de licences d'importation. A la suite de la restructuration du tarif douanier, en janvier 1975, la couverture du régime des licences a été encore étendue : une série de postes spécifiques, qui n'étaient pas soumis au contrôle, a été regroupée dans d'autres, de caractère général, pour lesquels une licence était nécessaire. En juillet 1975, il a été décrété que toutes les positions tarifaires feraient l'objet de licences d'importation, afin de contenir un flux d'importations qui semblait excessif.

Le Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce est chargé de l'administration du régime des licences d'importation. Pour l'examen des demandes, il est aidé par plus de 40 comités consultatifs, composés de représentants du Secrétariat d'Etat lui-même et de groupes d'industriels intéressés par l'importation ou la transformation d'articles soumis au contingentement. Grâce à ce mécanisme, les points de vue des parties intéressées sont connus et il existe des voies officielles pour exprimer tout désaccord éventuel. Cependant, les recommandations des comités n'ont pas force obligatoire et le Secrétariat d'Etat se réserve le droit d'approuver ou de rejeter les demandes qui lui sont soumises.

L'existence d'articles indigènes de remplacement est le critère le plus commun pour évaluer les demandes de licences d'importation. L'administration de ces licences repose sur ce que l'on a appelé la théorie naturelle du remplacement des importations : "si le marché intérieur est protégé, il apparaîtra inévitablement sur la scène des forces invisibles qui tireront parti des possibilités créées par le gouvernement<sup>55</sup>". Il semble y avoir une nette tendance à favoriser le producteur indigène aux dépens de l'importateur éventuel et à interdire les importations lorsqu'il existe dans le pays un produit de remplacement, même s'il n'est pas concurrentiel. Cette conclusion semble confirmée par une étude qui a démontré, sur la base d'un échantillon de demandes d'importation, que la principale raison pour l'octroi de licences d'importation était l'absence de produits de remplacement. Dans seulement

<sup>55</sup> Izquierdo, *op. cit.*, p. 267.

deux des 1 367 cas examinés, l'importation a été autorisée pour des considérations de prix; dans ces deux cas, les prix intérieurs étaient supérieurs d'environ 200 % aux prix des articles importés<sup>56</sup>.

En outre, il existe un critère officiel de prix selon lequel une licence d'importation est accordée si le prix du produit de remplacement indigène est supérieur de 90 % au prix sur le marché du pays d'origine de l'article à importer. En 1970, on a annoncé que le chiffre de 90 % serait réduit progressivement afin de diminuer en conséquence le niveau de la protection accordée à l'industrie. Non seulement cette diminution n'a pas été appliquée, du fait des déséquilibres de la balance des paiements au cours des dernières années, mais encore le critère de prix n'est plus appliqué de manière régulière. Quand on présente des cotations de prix étrangers qui montrent des différences notables entre le prix des articles importés et le prix des articles indigènes de remplacement, le producteur mexicain prétend invariablement, par l'intermédiaire de ses représentants dans les comités consultatifs, qu'il s'agit de dumping. C'est à l'importateur qu'il incombe de prouver que le prix en vigueur dans le pays d'origine est voisin de la cotation individuelle figurant dans sa demande et qu'il est bien inférieur au prix du produit indigène de remplacement. En un mot, le critère de la disparité de prix n'est pas très efficace, même dans les cas où les autorités compétentes décident de l'appliquer.

Les nombreux facteurs qui doivent être pris en considération dans l'évaluation casuelle des demandes de licence d'importation comprennent nécessairement des critères subjectifs qui ont donné lieu à des effets collatéraux indésirables, par exemple : le faible degré de mexicanisation de nombreuses branches industrielles; l'existence d'une capacité inutilisée dans une usine; un large éventail des niveaux de protection des diverses branches industrielles; la création de monopoles et une faible concurrence dans de nombreux secteurs; la création de goulots d'étranglement du fait de la rareté de biens intermédiaires requis pour la fabrication de produits de remplacement des importations; un investissement excessif en stocks de biens importés, du fait de l'incertitude concernant un approvisionnement régulier; un gaspillage important de ressources en formalités bureaucratiques, aussi bien par les organismes gouvernementaux que par les entreprises d'importation.

Lorsque ces problèmes deviennent évidents, les autorités chargées de l'administration des licences d'importation s'efforcent de les pallier en raffinant et en multipliant les critères *ad hoc* qui régissent les importations; en général, ceci aggrave les distorsions dans la répartition des ressources et donne lieu à des contrôles plus étroits. C'est notamment le cas pour les produits qui ne sont pas normalisés et ne peuvent pas être identifiés au moyen des normes techniques généralement acceptées.

L'application du régime des licences d'importation se heurte à un grave problème : le nombre sans cesse croissant des demandes. En 1973, lorsque environ 70 % des positions tarifaires étaient soumises au contingentement, le Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce a autorisé l'octroi d'environ 250 000 licences d'importation. En 1975, pour faire face à la détérioration croissante de la balance des paiements, toutes les positions tarifaires ont été soumises au régime des licences d'importation.

Les seules importations possibles sans licence sont celles des produits en provenance de l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE), pour lesquels la libéralisation des contingentements avait déjà été négociée.

<sup>56</sup>Bela Balassa, "Foreign trade and industrial policy in Mexico" (Mexico, mars 1974). Document miméographié.

Compte tenu des difficultés administratives que pose l'examen d'environ 4 000 demandes par jour, le Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce a incorporé un certain nombre de positions tarifaires dans le système de traitement électronique. Dans ce système, chaque produit est identifié par la mention "approbation" ou "rejet", afin d'accélérer l'examen des demandes; seuls les rejets sont analysés en détail, sur la base de demandes de nouvel examen. Dans ces conditions, toute tentative de rationaliser le processus d'évaluation des demandes d'importation semble vouée à l'échec.

Il existe aussi une limite de temps pour les contingentements. Les produits soumis au régime des licences d'importation ne sont protégés que le temps nécessaire (3 ou 5 ans) pour consolider leur position sur le marché intérieur. Bien que cette règle soit appliquée depuis un certain nombre d'années et que la période de validité des décisions expire constamment, on ne connaît pas de cas d'abolition du contingentement. En outre, il y a encore plus de 2 000 positions tarifaires qui avaient été soumises au régime des licences d'importation avant 1970 sans limite de temps définie, et aucun délai n'a été fixé pour les en libérer.

En conclusion, on peut dire que les licences d'importation ne sont pas en soi un moyen approprié pour indiquer les priorités d'investissement. Les nombreux critères *ad hoc* constamment adoptés pour l'administration de ce régime et les problèmes d'application casuelle ont eu pour résultat que les contingentements tendent essentiellement à résoudre des difficultés de la balance des paiements, mais qu'ils ont créé des distorsions dans la répartition des ressources au sein de l'industrie.

#### *Programmes de fabrication*

Depuis 1965, le Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce a utilisé les programmes de fabrication – qui sont des accords entre entreprises et gouvernement – pour réglementer les activités d'industriels désireux d'entreprendre la production d'un article jusque-là importé. Ces programmes ont été administrés en liaison étroite avec le régime des licences d'importation. Chaque programme énonce les engagements que le fabricant mexicain doit prendre afin de bénéficier de la protection accordée par l'Etat par l'intermédiaire des contingentements.

L'objet de ce système est de guider et de promouvoir le remplacement des importations en incitant les fabricants et les importateurs à produire au Mexique des intrants nécessaires à leurs opérations. Toute entreprise désireuse de tirer parti des programmes de fabrication se voit garantir l'exclusivité du marché intérieur, en ce sens que l'importation des produits qu'elle fabriquera est soumise au régime des licences d'importation. En outre, quand un programme de fabrication est accepté, l'entreprise a l'assurance de recevoir des licences d'importation pour les intrants nécessaires à sa production, lorsque ces importations sont prévues dans son calendrier de mexicanisation. Enfin, une entreprise demandant un programme de fabrication peut bénéficier de stimulants fiscaux.

Les programmes de fabrication sont le moyen d'action le plus important pour la réglementation de l'industrie. Au cours des dernières années, ils ont été une condition préalable dans tous les cas où des entreprises demandaient la fermeture de la frontière pour le produit qu'elles avaient l'intention de fabriquer.

Un programme de fabrication est également une condition préalable à tout nouvel investissement par des entreprises dans lesquelles la participation étrangère est majoritaire. En outre, quand une entreprise demande à bénéficier d'avantages fiscaux ou financiers spéciaux, la présentation d'un programme de fabrication est souvent

requis afin de permettre l'évaluation du projet. En fait, les programmes de fabrication ont eu tendance à être utilisés comme des licences d'investissement industriel. Leur rôle dans l'établissement des priorités industrielles est donc de la plus haute importance.

Les critères appliqués par le Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce pour approuver les programmes de fabrication sont les suivants :

a) Un calendrier d'intégration (mexicanisation) est établi pour le produit qui doit être fabriqué et un objectif spécifique est fixé en ce qui concerne l'utilisation d'intrants indigènes dans la nouvelle production, compte tenu des conditions de prix, qualité et délai de livraison que les fabricants dans l'industrie subsidiaire concernée ont réalisées ou sont capables de réaliser;

b) Une limite maximale est fixée quant à la différence de prix permise dans le remplacement des importations. Une différence d'environ 25 % avec le prix dans le pays d'origine du produit importé a été la limite généralement appliquée au cours des dernières années. Dans quelques cas spéciaux, la différence autorisée est moindre (jusqu'à 15 %).

c) Un programme d'exportation avec un calendrier approprié est également demandé pour contrebalancer, au moins partiellement, grâce aux devises ainsi obtenues, le coût des importations requises pour la nouvelle production. Dans de nombreux cas, on espère contrebalancer intégralement, dans un délai donné, les devises utilisées dans le projet; toutefois, le programme d'exportation est sujet à négociation et on ne connaît pas de critère plus spécifique pour déterminer le montant convenu pour les exportations;

d) Le programme de fabrication stipule aussi que l'entreprise doit se donner une structure déterminée en ce qui concerne son capital. On applique le critère général énoncé dans la loi sur l'investissement étranger, selon lequel 51 % du capital social de l'entreprise doivent appartenir à des Mexicains. Des dates limites et des procédures sont fixées pour la mexicanisation de l'entreprise lorsqu'elle est contrôlée par des étrangers;

e) Les paiements relatifs aux brevets, marques déposées et assistance technique au titre du projet sont réglementés conformément aux dispositions pertinentes de la loi sur le transfert des techniques. Le critère général est que ces paiements ne doivent pas être supérieurs à 3 % de la valeur nette des ventes résultant du projet;

f) D'autres critères de moindre importance figurent également dans les programmes de fabrication, par exemple : un appui technique approprié doit être fourni dans la fabrication et la distribution du nouveau produit, en termes de services, maintenance et réparations; une "norme officielle de qualité" doit être enregistrée auprès de la Direction générale des normes, afin de pouvoir réglementer certaines caractéristiques du produit; le producteur doit donner certaines garanties quant à la mise du produit sur le marché.

Il est indubitable que l'application de ces critères constitue une amélioration sensible du mécanisme traditionnel de remplacement des importations; ceci est particulièrement vrai des trois premiers critères, qui concernent les facteurs les plus importants pour déterminer la contribution des projets de remplacement des importations à l'économie nationale : différence de prix, mexicanisation et exportation.

Les quatrième et cinquième critères, qui ont trait à la participation étrangère dans le capital de l'entreprise et aux contrats de transfert de techniques, ont commencé à être appliqués avant qu'il n'y ait de législation sur ces questions, en vue de réglementer les aspects qualitatifs du développement industriel. Après la mise en vigueur des lois sur l'investissement étranger et le transfert des techniques, ces critères n'ont plus eu qu'une utilité limitée dans les programmes de fabrication, étant donné qu'ils ne font que compléter les mécanismes créés pour réglementer ces questions et assurer la cohérence de l'activité réglementaire de l'Etat dans le secteur industriel.

Il convient d'évaluer le bien-fondé de ces critères du point de vue économique, notamment des trois premiers, afin de déterminer leur impact sur l'établissement des priorités industrielles.

Le premier critère établit un calendrier de mexicanisation : utilisation croissante d'intrants indigènes dans la fabrication d'un produit de remplacement des importations. De la sorte, le gouvernement fait pression sur l'industrie pour qu'elle transfère ses achats d'intrants importants de fournisseurs étrangers à des fournisseurs mexicains. Les forces du marché opérant dans le contexte de la politique traditionnelle de remplacement des importations n'ont pas réussi à orienter l'industrie dans cette voie. L'industrie électronique offre un exemple de la forte pression que le gouvernement a dû exercer pour atteindre cet objectif.

Pendant de nombreuses années, le gouvernement s'est efforcé de promouvoir la mexicanisation par persuasion. Toutes les entreprises produisaient tout ce qui était le plus facile – châssis et consoles – et importaient le reste. En 13 ou 14 ans, les éléments fabriqués au Mexique ne représentaient pas plus de 20 % du coût des matériaux. La résistance du secteur privé ne cessa que lorsque le gouvernement annonça sans équivoque que des licences d'importation ne seraient accordées qu'aux entreprises qui s'efforçaient réellement d'assurer la mexicanisation. Les résultats ne se firent pas attendre. En trois ans à peu près, entre 1959 et 1962, une nouvelle tranche de 60 % du coût des matériaux provenait de sources intérieures. Les entreprises se sont trouvées dans l'obligation de chercher et de stimuler des fournisseurs mexicains et on a lancé la production de certains modèles de tubes qui en 1959 avaient nécessité des importations représentant 44 millions de pesos<sup>57</sup>.

Dans ce cas, le progrès vers la mexicanisation a été plus grand que dans d'autres secteurs, sans doute du fait de la nature particulière des intrants électroniques, qui peuvent faire l'objet de spécifications techniques uniformes, et de la concurrence dans cette industrie, où la différenciation des produits ne revêt pas une importance primordiale. Dans les secteurs où ces conditions ne sont pas remplies (automobile, édition), le gouvernement a dû prendre des mesures plus énergiques pour obtenir la mexicanisation, notamment en accordant des avantages spéciaux, régis par des programmes sectoriels spécifiques.

L'établissement d'une différence de prix maximale permet de fixer une limite au coût absorbé par le pays pour chaque projet de remplacement des importations. Toutefois, cette limite n'est fixée qu'en termes relatifs, sans tenir compte du coût total potentiel du projet selon le volume de la production. En d'autres termes, quand la valeur d'une production en remplacement des importations est élevée, ou a des chances de le devenir, la différence de prix acceptable doit être réduite pour ajuster les avantages accordés au projet et limiter le coût total de l'opération. Dans le même ordre d'idées, les limitations initiales du marché intérieur peuvent justifier une différence de prix relativement grande au début, mais à mesure que le volume de la

<sup>57</sup> Izquierdo, *op. cit.*, p. 265.

production augmente et que l'on tire mieux parti des économies d'échelle, on peut réduire la différence de prix initiale et les avantages associés à la protection accordée.

L'engagement d'exporter incite les entreprises produisant des articles de remplacement des importations à être efficaces, étant donné qu'elles doivent être concurrentielles sur le marché international, et à ajuster leur demande d'intrants à la structure de l'avantage comparatif du pays. Le programme d'exportation est généralement négocié en même temps que le calendrier de mexicanisation, de sorte que l'on considère l'impact global du projet sur la balance commerciale du pays; ainsi, une entreprise qui parvient à un degré élevé de mexicanisation dans son processus de production et permet de ce fait de grandes économies de devises pourra présenter un programme d'exportation moins important qu'une autre entreprise moins mexicanisée.

Comme il n'est pas absolument nécessaire de réaliser un vaste programme d'exportation assurant qu'un certain pourcentage de la production sera concurrentiel sur les marchés internationaux, les entreprises s'engageant dans le remplacement des importations ne sont pas incitées à faire un usage intensif des facteurs de production abondants dans le pays, notamment la main-d'œuvre, et à économiser ceux qui y sont rares, notamment le capital et les devises.

En outre, il n'existe pas de critère pour associer une diminution des stimulants à une augmentation du coefficient capitalistique du processus de production. En d'autres termes, les critères utilisés pour évaluer les programmes de fabrication n'influencent pas le choix de la technologie et ne stimulent pas particulièrement la création d'emplois, l'un des objectifs prioritaires de l'industrie.

Aucun des critères mentionnés ne tient compte de la structure générale de la demande d'intrants provoquée par l'exécution d'un projet. Par le programme de mexicanisation, on cherche à limiter l'utilisation directe d'intrants étrangers dans les projets de remplacement des importations; mais, faute d'un modèle approprié de programmation industrielle, on ne tient pas compte des besoins globaux d'importations et encore moins de l'effet multiplicateur sur la demande de main-d'œuvre ou de capital qui découle des liens interindustries<sup>58</sup>.

Pour les projets où une proportion importante de la production doit être exportée, il se pose le problème d'évaluer la demande de matières premières utilisées dans les exportations. Des études récentes ont essayé de démontrer ce que l'on appelle le paradoxe de Leontieff dans le cas du Mexique, concluant que ses exportations de produits manufacturés sont chrématiques, plutôt qu'ergatiques, comme le suggérerait le théorème de Heckscher-Ohlin<sup>59</sup>. Cependant, ces études n'examinent pas l'intensité relative de l'utilisation de matières premières ou de ressources naturelles abondantes au Mexique. Ceci s'applique notamment aux exportations de l'industrie chimique, qui fait un grand usage de dérivés du pétrole, de la sidérurgie et des industries extractives. Ces considérations sont également ignorées dans les critères utilisés pour évaluer les programmes de fabrication, d'où le risque de surexploitation des ressources naturelles non renouvelables du Mexique en vue d'augmenter les exportations de produits manufacturés.

<sup>58</sup> Les méthodes d'analyse intrants-extrants peuvent fournir ces données de base.

<sup>59</sup> Voir Robert W. Boatler, "Trade theory predictions and the growth of Mexico's manufactures exports", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 23, n° 3 (avril 1975), p. 491 à 506; et Susumu Watanabe, "Obstacles que rencontrent les industries d'exportation mexicaines à forte densité de main-d'œuvre", *Revue internationale du Travail*, vol. 109, n° 1 (janvier 1974), p. 26 à 39.

Le système des programmes de fabrication a également pour effet de promouvoir l'intégration verticale de l'industrie; en effet, quand la frontière est fermée pour permettre la fabrication d'un produit donné, notamment dans le cas des biens intermédiaires, les industries qui en ont besoin comme intrant sont implicitement incitées à le fabriquer directement, car elles assurent ainsi le contrôle de la qualité de ce produit et, en même temps, s'approprient la subvention implicite dans la protection. On trouve très fréquemment des projets d'investissement par de grands entreprises industrielles en vue de compléter leur production par la fabrication de leurs intrants les plus importants. Même quand l'importation des machines nécessaires à cette nouvelle ligne de production est soumise au régime des licences d'importation, la licence est généralement accordée du fait que ces machines ne sont pas fabriquées dans le pays, sans tenir compte de l'existence de projets similaires qui offrent déjà le même intrant dans le pays. Ceci favorise l'existence d'une capacité inutilisée et freine le développement de fournisseurs spécialisés d'intrants.

Si on analyse globalement le système des programmes de fabrication, un important défaut devient évident : seules sont tenues de respecter ces programmes les entreprises industrielles qui se lancent dans le remplacement des importations et demandent la fermeture de la frontière ou tout autre soutien particulier pour que leur investissement soit rentable. Une fois qu'un produit est soumis au régime des licences d'importation, toute entreprise peut le fabriquer au Mexique sans autorisation expresse du Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce et, par conséquent, sans être sujette à un programme de fabrication. Ceci signifie que le système pénalise les industriels les plus innovateurs : ceux qui lancent la production au Mexique d'un article précédemment importé. D'un côté, ce système est constructif parce qu'il ne protège pas formellement les monopoles sur le marché intérieur<sup>60</sup>; d'un autre côté, il n'est pas possible de réglementer la différence de prix de vente des articles de remplacement des importations, ni les programmes de mexicanisation de la branche industrielle considérée et sa contribution aux exportations.

En outre, il n'existe pas de mécanisme approprié de supervision et de contrôle pour veiller à ce que les entreprises respectent les engagements pris aux termes des programmes de fabrication en matière de prix, de mexicanisation, d'exportation, etc. Le respect de ces engagements n'est vérifié que de temps à autre, par exemple quand une entreprise demande quelque avantage supplémentaire ou le maintien d'avantages accordés pour une période qui vient à expiration.

### *Importations du secteur public*

Les importations des établissements du secteur public, qu'elles soient effectuées directement ou par l'intermédiaire de sociétés d'importation, sont soumises à divers systèmes de contrôle par le Secrétariat d'Etat aux finances et au crédit public, le Secrétariat d'Etat auprès de la présidence et le Secrétariat d'Etat au patrimoine national. Les établissements du secteur public doivent demander des licences d'importation quand ils désirent acheter des biens soumis au contrôle du Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce; en outre, leurs importations doivent être autorisées par le Comité des importations du secteur public, créé en 1959 afin de

<sup>60</sup> Cependant, dans de nombreux cas, les limitations du marché intérieur ne permettent qu'à un seul établissement de taille appropriée de s'engager dans la fabrication au Mexique d'un produit de remplacement des importations. Quand tel est le cas et s'il n'y a pas, en outre, de substituts du produit en question, les programmes de fabrication favorisent et protègent les monopoles.

soumettre ces importations à un examen plus détaillé que ne le permet le régime des licences d'importation.

Au cours des dernières années, les importations du secteur public ont montré beaucoup plus de dynamisme que les importations du secteur privé; elles représentent maintenant 40 % environ du total des importations du Mexique, alors qu'elles ne représentaient que 22 % en 1968. Le Comité des importations du secteur public rejette moins de 1 % des demandes d'importation.

### *Conclusions concernant les moyens de protection*

Les stimulants du remplacement des importations, même quand ils sont réglementés par des programmes de fabrication, n'établissent pas de priorités évidentes pour l'expansion industrielle. Par conséquent, les priorités d'investissement ne découlent pas d'une programmation industrielle appropriée; l'initiative appartient généralement à l'industriel qui désire obtenir une protection contre les importateurs étrangers; elle n'est pas fondée sur l'établissement de priorités par l'Etat.

En outre, la prolifération des critères établis en réponse aux distorsions provoquées par la protection elle-même a pour résultat que les incitations à l'investissement sont données casuellement, ce qui rend plus difficile l'application de règles générales visant à orienter le développement de l'industrie vers des objectifs planifiés.

En résumé, les moyens de protection n'ont pas été utilisés de manière cohérente pour promouvoir l'investissement industriel dans des domaines prioritaires pour le développement du pays. La protection stimule l'investissement sans discernement, et les critères sélectifs appliqués ne permettent de réglementer que certains effets marginaux indésirables des investissements initialement choisis par les investissements privés.

### *Stimulants fiscaux*

La politique fiscale a été l'un des plus importants moyens directs de promotion du développement économique du Mexique; elle a eu une influence positive sur l'activité industrielle, du fait que des régimes préférentiels sont accordés aux activités manufacturières. La fiscalité est faible comparée à celle des pays industrialisés et même de pays ayant atteint le même niveau de développement. Il ne fait pas de doute que, du fait de son plus grand dynamisme, le secteur manufacturier est celui qui a bénéficié le plus de cette faible fiscalité et du traitement préférentiel accordé aux revenus du capital.

Les principaux stimulants fiscaux utilisés pour la promotion industrielle sont décrits ci-après. Ils sont classés selon leurs objectifs: promotion des exportations, création et expansion d'entreprises industrielles, décentralisation de l'industrie, réinvestissement des bénéfices et promotion de branches d'activité déterminées.

### *Incitations à l'exportation*

Jusqu'à la fin des années 60, trois mesures fiscales ont été appliquées pour promouvoir les exportations: la "subvention triple", le système des opérations

temporaires et le programme de l'industrie de sous-traitance (voir plus loin). Ces mécanismes ont été sensiblement modifiés en 1971, dans le cadre de la nouvelle politique de promotion des exportations.

La principale mesure est le remboursement des impôts indirects, y compris les droits à l'importation, aux exportateurs de produits manufacturés. On rembourse à l'exportateur les impôts indirects qui frappent le produit et ses intrants, conformément aux accords du GATT, pour éviter que des droits compensateurs soient imposés aux exportations mexicaines par d'autres pays. Le remboursement couvre les droits à l'importation des matières premières, si l'exportateur n'a pas recours au système des importations temporaires, décrit ci-après. En outre, un remboursement de 4 % supplémentaire est accordé si les articles sont exportés par l'intermédiaire de consortiums approuvés par le Secrétariat d'Etat aux finances.

Aux fins de ces remboursements, le Secrétariat d'Etat aux finances a créé les certificats de remboursement d'impôts (CEDI), qui sont non transférables, valables pour cinq ans et utilisables uniquement pour le paiement de certains impôts fédéraux. Les impôts indirects sont également remboursés aux industriels pour leurs ventes dans les zones franches le long de la frontière septentrionale, pour encourager leur concurrence dans des centres de consommation traditionnellement approvisionnés par des importations. Le système des opérations temporaires a pour objectif de promouvoir les exportations grâce à une meilleure utilisation de la capacité industrielle installée. Une exonération totale des droits d'entrée sur les intrants étrangers utilisés dans la fabrication de produits destinés à l'exportation est accordée quand les intrants indigènes représentent au minimum 40 % des coûts de fabrication<sup>61</sup>.

Le régime applicable à l'industrie de sous-traitance exempte des droits d'entrée les pièces et éléments acquis par les sous-traitants pour transformer ou assembler, puis réexporter. Les activités de sous-traitance pour l'exportation sont définies comme les opérations effectuées par des entreprises qui, utilisant des machines importées temporairement, quel que soit leur coût de fabrication indigène, exportent toute leur production. Jusqu'à présent, la plupart des industries de sous-traitance étaient des filiales de sociétés des Etats-Unis installées principalement le long de la frontière septentrionale du Mexique, parce que ce régime fiscal ne s'appliquait que sur une bande de 20 kilomètres de largeur. Depuis 1972, son application a été étendue à tout le territoire mexicain; les produits fabriqués en sous-traitance peuvent être vendus sur le marché intérieur à condition qu'ils remplacent des importations ou soient utilisés comme intrants pour des exportations.

En outre, une subvention de 25 à 50 % est accordée pour le paiement des frais de transport ferroviaire des produits manufacturés à l'intérieur du pays et expédiés à la frontière septentrionale ou dans les zones franches, soit pour consommation dans ces zones, soit pour exportation.

D'autres stimulants fiscaux sont prévus pour certaines branches industrielles — notamment l'industrie automobile et, plus récemment, l'édition — dans le cadre des systèmes particuliers d'appui de ces activités. Pour ces secteurs, les stimulants à l'exportation sont semblables à ceux du régime général, mais ils sont accordés selon des procédures spéciales.

<sup>61</sup> Le coût intérieur de fabrication est calculé en ajoutant la valeur des intrants indigènes, les salaires payés et l'amortissement du capital fixe.

*Incitations à la création et l'expansion d'entreprises industrielles*

Jusqu'en 1972, le principal stimulant fiscal pour la création et l'expansion d'entreprises industrielles était fourni par la loi sur la promotion des industries nouvelles ou nécessaires, promulguée en 1955. Le Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce et le Secrétariat d'Etat aux finances et au crédit public sont chargés de l'application de cette loi.

Bien que cette loi ait perdu de sa signification du fait de l'importance accrue des mesures pour promouvoir la décentralisation de l'industrie, il est utile d'étudier ses dispositions parce qu'elle constitue l'exemple le plus complet de l'application de critères sélectifs dans l'octroi de stimulants de l'investissement industriel, critères qui ont été adoptés dans des instruments ultérieurs.

Les stimulants prévus par cette loi ne sont accordés qu'à des industries "nouvelles" ou "nécessaires". Les industries "nouvelles" sont celles qui se lancent dans la fabrication d'articles qui n'étaient pas jusqu'alors produits au Mexique, étant entendu qu'il ne s'agit pas de simples substituts d'articles déjà fabriqués. Les industries "nécessaires" sont celles dont la production est insuffisante pour satisfaire la demande intérieure, étant entendu que le déficit de l'offre doit être d'au moins 20 % et ne pas être dû à des causes transitoires.

Les dispositions susmentionnées montrent une nette orientation vers le remplacement des importations, sans tenir compte de l'importance économique potentielle de chaque projet. On accorde peu de poids à la création de niveaux appropriés de concurrence intérieure et de changements technologiques, car on ne cherche pas à promouvoir des entreprises produisant des substituts de biens déjà fabriqués et concurrençant des industries déjà établies en matière de prix, qualité et techniques plus avancées.

Une deuxième classification est utilisée pour déterminer la durée des exemptions accordées. Les exemptions fiscales sont accordées initialement pour des périodes de 10, 7 ou 5 ans, selon que l'entreprise est considérée comme "essentielle", "importante" ou "secondaire". En outre, les autorités compétentes peuvent, à leur discrétion, proroger ou renouveler les exemptions pour une période maximum de 5 ans, mais seulement au bénéfice des industries essentielles ou importantes.

Les industries essentielles sont celles qui produisent des matières premières, des machines, du matériel et des véhicules nécessaires à une ou plusieurs activités fondamentales pour le développement industriel et agricole du pays. Les industries importantes sont celles qui produisent des biens destinés à satisfaire les besoins vitaux de la population, ainsi que celles qui fabriquent des instruments, des appareils scientifiques ou des articles pouvant être utilisés ultérieurement dans d'autres branches industrielles importantes. Les industries secondaires sont celles qui fabriquent des produits ne rentrant pas dans le cadre des définitions ci-dessus. Ces définitions n'indiquent pas ce qu'il faut entendre par "activités fondamentales" pour le développement industriel ou "branches industrielles importantes". Comme les stimulants sont accordés casuellement, les branches industrielles prioritaires ne sont pas expressément indiquées par la loi, ni par les autorités compétentes.

Il y a deux critères supplémentaires pour l'octroi des exemptions prévues par la loi : les intrants indigènes doivent représenter au moins 60 % des coûts directs de fabrication; le degré de transformation de la valeur ajoutée dans l'établissement doit être au minimum de 10 %.

Tous ces critères confirment la tendance, déjà mentionnée, à promouvoir les industries de remplacement des importations, en mettant l'accent sur la fabrication

d'intrants dont le remplacement est difficile. Les stimulants sont plus importants pour les industries qui utilisent un fort pourcentage d'intrants indigènes, ce qui favorise l'intégration verticale au niveau de l'établissement; or, ceci est généralement très coûteux pour la structure industrielle et empêche les économies d'échelle qui pourraient être réalisées grâce à la fabrication spécialisée d'intrants destinés à tous les utilisateurs industriels. Outre l'accent mis sur le remplacement des importations, on constate une orientation très nette vers la diversification sans discernement de la production industrielle.

Les décrets sur la décentralisation industrielle (voir plus loin) reprennent pratiquement tous les critères utilisés dans les programmes de fabrication, qui ont déjà été analysés. Parmi les plus importants, on peut citer : participation mexicaine d'au moins 51 % au capital social de l'entreprise; limitation des paiements à l'étranger pour droits de brevet, etc., à 3 % de la valeur nette des ventes; établissement des prix des nouveaux produits en fonction des prix sur le marché international.

En outre, les intrants indigènes doivent représenter au moins 60 % des coûts directs de fabrication; l'autorité compétente peut imposer une limite au montant des emprunts à l'étranger contractés par l'entreprise et à l'intérêt à payer sur ces emprunts. Ces critères confirment l'orientation des mesures de protection : assurer la mexicanisation la plus forte possible, en limitant l'octroi d'avantages aux entreprises ayant atteint une mexicanisation d'au moins 60 %. D'un autre côté, la réglementation des emprunts à l'étranger est une innovation dans ce domaine; elle a pour objet d'empêcher que la participation étrangère dans les sociétés mexicaines dépasse le taux maximum de 49 % et, en même temps, que l'entreprise perde par le paiement d'intérêts les bénéfices obtenus grâce aux stimulants fiscaux.

Dans l'octroi de stimulants fiscaux à l'exportation de produits manufacturés, essentiellement sous forme de certificats de remboursement d'impôts, on tient compte des facteurs suivants : structure du capital de l'entreprise, offre sur le marché intérieur des produits à exporter, contribution du projet à la balance des paiements et degré d'utilisation d'intrants indigènes. Il n'existe pas de critères quantitatifs pour l'application de ces conditions, sauf en ce qui concerne le pourcentage d'intrants indigènes; le remboursement est de 100 % dans le cas des produits ayant au moins 60 % d'intrants indigènes; il est de 50 % pour les produits ayant entre 50 et 59 % d'intrants indigènes.

La loi pertinente dispose que, pour le remboursement des impôts, le Secrétariat d'Etat aux finances "doit tenir compte de la structure du capital de l'entreprise"; mais dans la pratique il ne semble pas qu'il soit fait de discrimination à l'encontre des entreprises à participation étrangère majoritaire. Cependant, cette disposition de la loi permet de ne pas accorder d'avantages fiscaux aux entreprises qui, de l'avis du Secrétariat d'Etat aux finances, n'ont pas une participation mexicaine majoritaire. Ainsi, un grand pouvoir discrétionnaire est laissé aux autorités compétentes dans l'octroi des avantages fiscaux, et on met l'accent sur la mexicanisation de la production industrielle, aux fins d'exportation.

### *Incidations à la décentralisation industrielle*

Le développement industriel du Mexique a montré une tendance marquée à la concentration géographique. En 1970, le district fédéral et les quatre entités fédérales les plus développées représentaient environ 68 % de la production industrielle, 61 % des emplois dans l'industrie et 62 % des biens fixes bruts du pays. Cette structure de

croissance avait été favorisée par la combinaison de divers facteurs, outre les circonstances géographiques et historiques : la politique de remplacement des importations pour les biens de consommation, appliquée initialement pour promouvoir l'industrialisation, qui encourageait l'implantation des grandes entreprises industrielles dans les principaux centres urbains de consommation; la pratique de subventionner la fourniture d'intrants essentiels et les services publics; l'attribution d'une priorité excessive aux programmes d'infrastructure dans les principaux centres manufacturiers du pays.

Etant donné qu'aucune condition concernant l'implantation géographique des entreprises n'était attachée à l'octroi d'avantages fiscaux, cette structure de croissance industrielle demeura inchangée. Toutefois, au début des années 70, deux décrets furent promulgués en vue de contrebalancer les forces économiques qui provoquaient la concentration excessive de l'industrie.

Les décrets sur la décentralisation industrielle et sur le développement régional, en date des 25 novembre 1971 et 20 juillet 1972, respectivement, déclarent d'utilité publique la création et l'expansion d'entreprises industrielles dans les régions économiquement moins développées, ainsi que l'octroi d'avantages à ces entreprises.

Les avantages prévus dans les deux décrets sont accordés aux entreprises industrielles qui répondent aux conditions suivantes : elles s'installent dans une municipalité pour y lancer une activité nouvelle ou exploiter des ressources locales; elles investissent le produit de la cession de biens immobiliers dans la création ou l'expansion d'établissements industriels dans les zones 2 ou 3; elles se lancent dans une activité nouvelle dans le pays; elles comblent une lacune de l'offre, qui était au moins de 20 % l'année précédente; elles augmentent leur capacité de production; elles rationalisent leur production et augmentent leur productivité; enfin, leur développement revêt une importance particulière pour l'économie<sup>62</sup>.

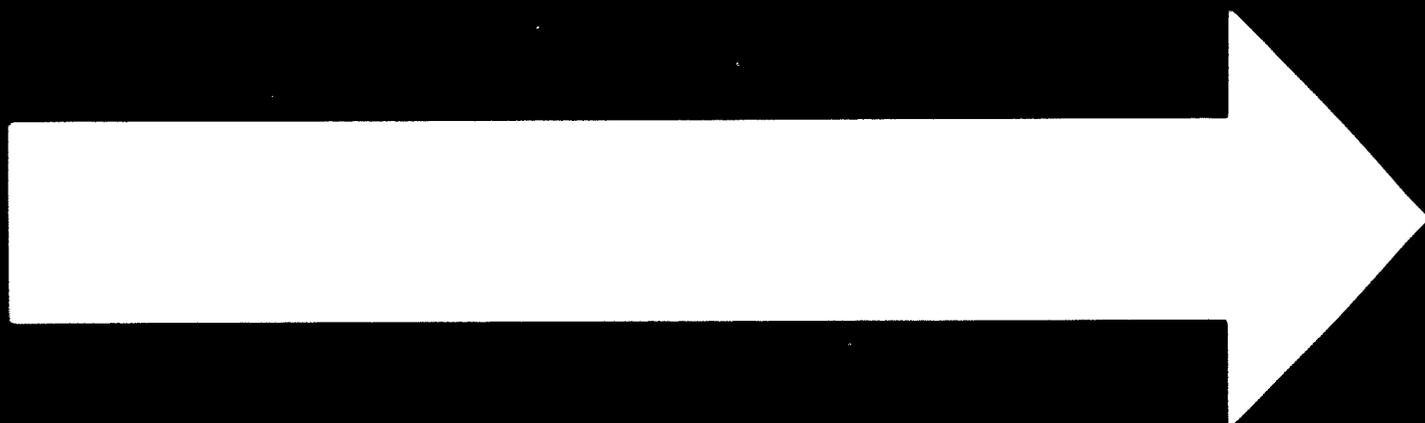
Les bénéficiaires se voient accorder des exonérations d'impôts pour des montants et des périodes variables selon le lieu d'implantation de l'entreprise, l'importance économique nationale ou régionale de son activité ou le degré de rationalisation de sa production. Les avantages et l'assistance sont accordés pour des périodes de 3 à 10 ans, selon la manière dont sont remplies les conditions énumérées ci-dessus.

Manifestement, le critère fondamental pour l'octroi d'exonération est le lieu d'implantation de l'entreprise, un traitement préférentiel étant accordé aux régions les moins développées. Sur cette base, le pays a été divisé en trois zones. La zone 1, qui est très peuplée et relativement développée, comprend le district fédéral, Monterrey et Guadalajara, ainsi que les municipalités avoisinantes. La zone 2 englobe quelques-unes des municipalités au voisinage des centres urbains et industriels de la zone 1, ainsi que quatre villes assez importantes. La zone 3, dont le développement a une haute priorité, comprend le reste du territoire national.

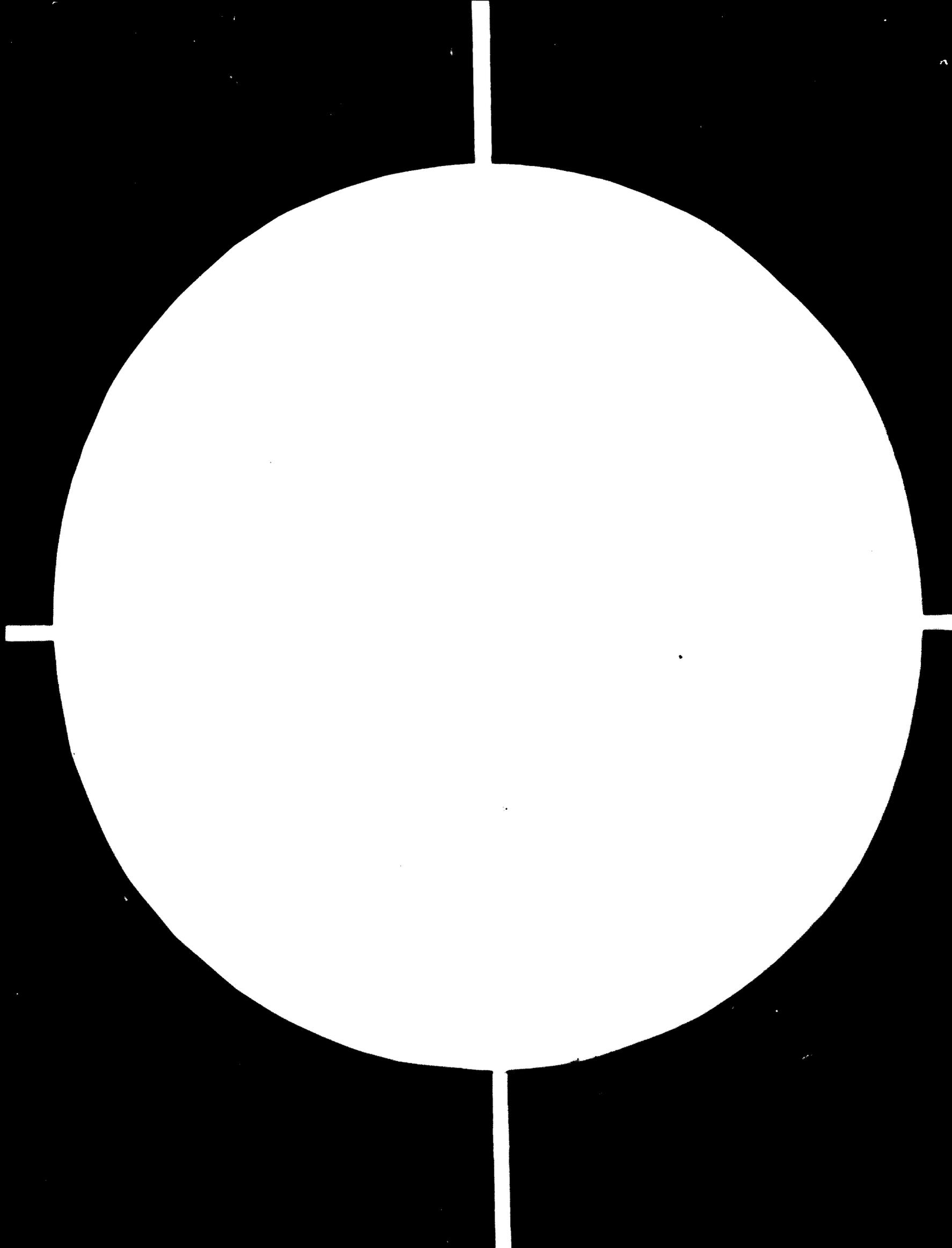
Outre les incitations générales à la décentralisation, des stimulants spécifiques pour la déconcentration ont été offerts ultérieurement : a) aux entreprises qui jouent un rôle dans le développement de l'industrie, de la pêche, de la foresterie et du tourisme dans l'isthme de Tehuantepec; b) aux petites et moyennes industries le long de la frontière septentrionale et dans les zones franches.

<sup>62</sup> Les autres conditions que les entreprises doivent remplir pour bénéficier des exemptions prévues sont fondamentalement les mêmes que celles qui sont énoncées dans la loi sur les industries nouvelles ou nécessaires.

**C-591**



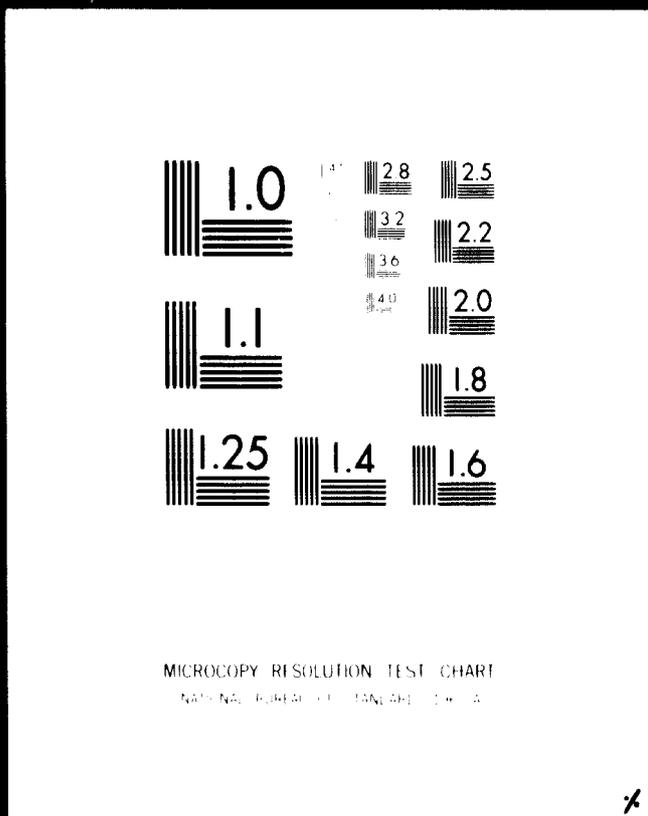
**81.09.28**



2 OF 3

09162 -

09167-F



24x  
D

### *Incitations au réinvestissement*

Pour encourager l'épargne et la formation de capital intérieur dans le cadre de l'industrialisation, diverses mesures fiscales ont été adoptées, notamment les exonérations d'impôts. Les sociétés commerciales sont autorisées à constituer des réserves par prélèvement sur leurs bénéfices imposables, selon des pourcentages fixés par le Secrétariat d'Etat aux finances, et l'exonération d'impôts est automatiquement accordée en pareil cas. En ce qui concerne la promotion de l'investissement dans les machines et le matériel, le stimulant consiste en une augmentation des abattements sur les bénéfices imposables, en vue d'un amortissement accéléré des avoirs de la société.

### *Stimulants pour des activités particulières*

Des mesures ont été prises pour stimuler et régler la croissance de secteurs particuliers, dont les principaux sont l'automobile, les boissons non alcooliques et l'édition.

Depuis 1962, l'Etat a cherché à promouvoir le développement de l'industrie automobile. Le décret le plus récent (1972) a pour objet la création d'emplois dans ce secteur, l'établissement d'une structure satisfaisante de l'offre de véhicules, l'augmentation des exportations et la diminution des importations de ce secteur, et l'augmentation de la participation financière mexicaine dans la fabrication de pièces détachées.

En ce qui concerne les boissons non alcoolisées, une subvention a été créée en décembre 1974 pour les petites entreprises utilisant des marques déposées, de préférence nationales, qui appartiennent à des personnes physiques ou morales mexicaines, afin de protéger les embouteilleurs mexicains contre la concurrence des grandes entreprises multinationales qui ont traditionnellement dominé ce secteur au Mexique. La subvention ne s'applique qu'aux marques déposées qui appartiennent à des personnes physiques ou morales mexicaines et n'ont pas de liens avec des marques, des symboles, des emblèmes ou des noms étrangers. Pour pouvoir en bénéficier, l'entreprise doit utiliser des intrants indigènes et ne doit faire aucun paiement à l'étranger à titre de redevances, assistance technique, utilisation de brevets, etc.

Pour promouvoir le développement de l'édition et de la branche connexe des arts graphiques, un organe consultatif a été créé en 1975 et doté de pouvoirs étendus en matière de promotion et de réglementation. Il a notamment pour rôle d'assurer l'équilibre de la balance commerciale de ce secteur par la réglementation des importations et le remplacement des importations en ce qui concerne le papier nécessaire à cette industrie et par la préparation de programmes d'exportation et d'échanges internationaux; de faire des propositions pour la création d'établissements industriels pour la production de papier; d'accorder des stimulants, une aide et des avantages aux entreprises qui éditent, impriment et relient des livres et des brochures.

### *Moyens financiers*

En partie du fait de facteurs qui caractérisent une économie en développement, la politique monétaire est un instrument plus efficace que la politique fiscale pour promouvoir la croissance économique du Mexique. Les mêmes facteurs ont incité la

politique monétaire à réglementer essentiellement l'accès au crédit, plutôt que les variations de son coût, grâce à des contrôles sélectifs. Pour satisfaire les besoins financiers de l'industrie, les autorités monétaires ont utilisé des moyens directs et indirects de promotion des activités industrielles.

### *Réserves obligatoires*

Depuis 1936, le principal moyen utilisé par la banque centrale pour exercer ses pouvoirs régulateurs a été la variation du montant des réserves obligatoires. Après 1948, un certain nombre de mesures concernant l'utilisation des avoirs bancaires ont été ajoutées à ce mécanisme; elles ont constitué le début des contrôles sélectifs du crédit.

Le montant des réserves obligatoires a subi maints ajustements et sa couverture a été étendue. A ce jour, les banques de dépôt et d'épargne, les organismes de crédit et les sociétés d'hypothèques doivent conserver à la banque centrale des réserves en espèces et en valeurs, dont les proportions varient selon certains critères : nature de l'organisme, origine des fonds, date d'échéance des obligations ou dépôts et utilisation du crédit.

Par ce moyen d'action et autres instruments à sa disposition, la Banque du Mexique établit des normes de priorités pour l'octroi de crédits par le système bancaire aux diverses branches de l'activité économique. Néanmoins, étant donné que les contrôles du crédit ont été insuffisamment sélectifs, ce qui a donné lieu à "une affectation de ressources financières quelque peu incompatible avec les priorités de la politique de développement industriel"<sup>63</sup>, l'Etat a créé un mécanisme de financement direct.

### *Financement direct*

Les industries, notamment les petites et moyennes industries, se heurtent à divers obstacles internes et externes pour obtenir les crédits dont elles ont besoin pour leur développement. Les obstacles internes sont notamment des déficiences d'organisation et de production, le manque de planification financière et l'ignorance des sources et types de financement à leur disposition. Les obstacles externes comprennent les conditions du marché financier, qui est oligopole, et les politiques suivies par les organismes de crédit : segmentation des marchés ou discrimination des prix, rendant le crédit cher et difficile à obtenir.

Pour résoudre ces problèmes, l'Etat a créé un mécanisme pour l'octroi de crédit à des conditions spéciales aux entreprises industrielles qu'il désire promouvoir à divers stades, depuis la planification d'un projet jusqu'à la production et la distribution des produits.

A cette fin, le Secrétariat d'Etat aux finances a créé plusieurs fonds publics ayant le statut de caisses de prêts par fidéicomis<sup>64</sup>. Ces fonds sont administrés par la Nacional Financiera (NAFINSA) ou la Banque du Mexique.

Le Fonds national pour les études de préinvestissement (FONEP), créé en janvier 1968 et administré par la NAFINSA, a pour objectif principal le financement, la

<sup>63</sup> NAFINSA-CEPAL, *La Política Industrial en el Desarrollo Económico de México* (Mexico, 1971), p. 304.

<sup>64</sup> La caisse de prêts par fidéicomis est un organisme grâce auquel son fondateur transfère au curateur les biens et les droits constituant sa propriété, pour que le curateur puisse exercer le mandat qui lui a été confié explicitement par le fondateur.

promotion et l'évaluation d'études de faisabilité économique et financière, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, sans distinction d'activité économique.

En août 1974, le FONEP avait accordé des crédits s'élevant à 141,9 millions de pesos<sup>65</sup>. Sur les 82 transactions autorisées, 60 % avaient trait à des projets industriels, 15 % à des études agricoles, 18 % à des études pour des entreprises de services, 2 % à des projets de foresterie et 5 % à des études générales et des lignes de crédits à des organismes financiers.

Depuis juin 1971, la NAFINSA a favorisé la création dans chaque entité du pays de caisses autonomes mixtes de prêts pour les études préinvestissement, afin de donner un essor au développement de l'activité industrielle dans les divers Etats et régions. Voici certains des critères suivis pour le choix des projets : exploitation de ressources naturelles, création d'emplois, contribution à la balance des paiements par l'exportation ou le remplacement des importations et ses effets sur les prix des produits finis. Selon que le projet semble facilement ou très difficilement viable, le coût des études préinvestissement incombe à l'auteur du projet ou à la caisse de prêts.

Le Fonds national pour le développement industriel (FOMIN), créé en 1972 et administré par la NAFINSA, a pour objet d'aider la création d'entreprises nouvelles ou l'expansion et l'amélioration d'entreprises existantes, en fournissant à titre temporaire une partie du capital social nécessaire ou en obtenant des ressources financières (prises d'actions) d'organismes de crédit.

Quelle que soit la source de financement, la nature, les conditions et l'objet des contributions sont les mêmes. La participation au capital social des entreprises peut s'élever jusqu'à 33 %; elle est fournie à titre temporaire, pour donner un appui financier aux entreprises qui connaissent des difficultés dans leur établissement ou leur expansion, mais elle ne doit pas prendre la place de l'initiative privée. Lorsque les difficultés sont surmontées, le FOMIN vend ses actions, en donnant priorité aux investisseurs initiaux ou, à défaut, à des investisseurs de la région. Lorsque des organismes de crédit ont une participation dans le capital de l'entreprise, le FOMIN peut leur garantir la possibilité d'acheter ses propres parts.

Les principaux critères selon lesquels le FOMIN évalue les projets industriels qu'il a l'intention d'appuyer sont les suivants : contribution au développement régional et à la décentralisation industrielle, création d'emplois et contribution à la balance des paiements.

En août 1974, le FOMIN avait patronné des souscriptions de capital dans 117 entreprises. Il avait ainsi engagé 249,2 millions de pesos et mobilisé par son action 318,7 millions de pesos investis par d'autres actionnaires et 248,4 millions de pesos sous forme de crédit.

Le Fonds de garantie et de développement pour les petites et moyennes industries (FOGAIN), créé dès 1954 et administré par la NAFINSA, a pour objet essentiel d'aider des entreprises ayant des avoirs nets compris entre 25 000 et 25 millions de pesos, en leur fournissant des crédits à des conditions préférentielles en matière de montant, coût et période de remboursement. L'aide à ces petites et moyennes industries est importante du fait de la place qu'elles occupent dans la structure industrielle du Mexique : elles représentent 64,6 % des établissements industriels, 73,4 % de la production et 69,8 % de l'investissement total dans l'industrie; elles emploient 83,2 % de la population active dans l'industrie manufacturière.

<sup>65</sup> Dans tout le texte, il s'agit évidemment de pesos mexicains.

Le neuvième recensement industriel a montré qu'en 1970 les petits établissements employaient plus de 55 % du total de la main-d'œuvre industrielle et assuraient 42 % de la valeur ajoutée industrielle; le salaire annuel moyen y était inférieur de 10 % au salaire moyen dans la grande industrie, tandis que les paiements d'intérêts en pourcentage des avoirs totaux, étaient plus élevés de 50 % que dans la grande industrie. Les taux d'intérêts demandés par le FOGAIN varient selon la situation géographique de l'entreprise, comme prévu dans le décret de juillet 1972 pour stimuler la décentralisation industrielle : 11 % dans la zone 1, 10 % dans la zone 2 et 9 % dans la zone 3. En outre, le FOGAIN est habilité à garantir les prêts consentis par des organismes de crédit à la petite ou moyenne industrie, à concurrence de 50 % du montant total de la dette d'une entreprise et de 75 % dans le cas d'emprunts, avec un plafond de 150 000 pesos, pour les établissements industriels situés dans la zone 2 ou la zone 3.

Entre sa création et août 1974, le FOGAIN a consenti 16 200 prêts, pour un total de 4,5 milliards de pesos, à 8 500 entreprises, dont la plupart étaient de petites entreprises ayant un capital inférieur ou égal à 1 million de pesos. Les entreprises aidées par le Fonds représentent 11 % des petites et moyennes industries au Mexique; elles assurent 17,1 % de la production et emploient 22,7 % de la main-d'œuvre dans ce secteur.

A l'appui du mécanisme fiscal visant à stimuler la décentralisation industrielle, on a créé en 1970 le Fonds spécial pour les complexes, parcs et zones industriels et les centres commerciaux. Ce Fonds, administré par la NAFINSA, a pour objet de promouvoir l'implantation d'entreprises dans les régions les moins développées en offrant aux industriels l'infrastructure nécessaire. Il facilite l'acquisition de terrains et de bâtiments pour les installations; il fournit l'électricité, l'eau et les moyens de communication; il donne des avis sur les questions techniques, administratives et commerciales.

Le Fonds pour la promotion des exportations de produits manufacturés (FOMEX), créé en 1962 et administré par le Secrétariat d'Etat aux finances et la Banque du Mexique, a pour objet essentiel de promouvoir l'équilibre de la balance des échanges et des services; à cette fin, il assure le financement des ventes, le financement préexportation, l'octroi de garanties sur les crédits à l'exportation et une aide aux industries de remplacement des importations.

Le financement des ventes couvre le financement des ventes à l'exportation de produits manufacturés et semi-manufacturés et des services fournis à l'étranger par des entreprises mexicaines. Le financement préexportation a trait au financement de la production et du maintien de stocks de produits finis destinés à l'exportation. L'octroi de garanties vise à protéger les exportateurs, ou les organismes de crédit qui les financent, contre les risques auxquels sont exposés les crédits relatifs à l'exportation de tous types de biens et services, y compris les matières premières, tels que la non-convertibilité ou la non-transférabilité de paiements effectués par des acheteurs étrangers ou le défaut de remboursement du crédit. L'appui aux industries de remplacement des importations, en matière de matériel et d'installations, prend la forme de réescompte ou d'aide pour couvrir la différence des taux d'intérêt entre les crédits pouvant être obtenus d'autres sources et ceux qui seraient compétitifs avec les offres de l'étranger<sup>66</sup>.

Les taux d'intérêt sur les crédits accordés par le FOMEX n'ont pas été modifiés depuis 1963, lorsque ont été initialement fixés les taux maximaux que ce fonds pouvait imposer dans ses transactions. Pour le financement des ventes, les taux

<sup>66</sup> FOMEX, *Diez Años de Apoyo a las Exportaciones 1964-1973* (Mexico, 1974), p. 3.

maximaux varient de 6 à 8 % pour le remplacement des importations, ils sont fixés à un niveau compétitif avec les taux étrangers.

Le Fonds national pour l'équipement industriel (FONEI), créé en 1972 et administré par la Banque du Mexique, est conçu essentiellement comme le FOMEX – pour améliorer la balance des paiements. Il ne diffère du FOMEX que par les moyens d'action utilisés : ses ressources servent à promouvoir la création et l'expansion d'entreprises industrielles et de services orientant leurs activités vers l'exportation ou le remplacement des importations.

A cette fin, la Banque du Mexique, qui est le curateur du FONEI, accorde des dépôts, des crédits et du refinancement aux organismes intermédiaires qui prennent part aux transactions financières du Fonds. Les principaux critères du FONEI pour le choix des projets qui recevront son aide sont les suivants : obtention ou économie de devises, création d'emplois, contribution à la valeur ajoutée, décentralisation industrielle et développement régional.

Le Fonds spécial pour l'achat, la vente, la location et le transport d'équipement maritime et portuaire, créé en 1971 et administré par la NAFINSA, a pour objet de fournir aux détenteurs de concessions ou licences pour l'exploitation des services publics fédéraux en mer les embarcations et le matériel nécessaires aux besoins portuaires du commerce maritime.

Ces fonds spéciaux, grâce auxquels des crédits sont accordés à des taux d'intérêt préférentiels, ont un domaine d'action plus restreint que les autres instruments de développement industriel. Le plus souvent, ils sont créés pour apporter une aide particulière à certains secteurs industriels, tels que les petites et moyennes industries ou les entreprises créées exclusivement pour l'exportation ou le remplacement des importations; dans d'autres cas, ils sont créés pour financer des activités spécifiques, sans distinction de branche industrielle. En général, les critères de qualification à l'aide de ces fonds reflètent les principes établis pour le recours aux autres instruments de développement industriel.

Ainsi, c'est le domaine d'action des fonds, plutôt que leurs règles de fonctionnement, qui exerce une influence décisive sur l'établissement des priorités industrielles. Il faut donc évaluer les incidences sur le développement industriel de l'octroi de crédits préférentiels à certains secteurs ou activités industriels. L'appui du crédit s'est révélé être un stimulant important pour l'expansion d'activités économiques, notamment de l'agriculture, du fait de la manière dont fonctionne le système financier du Mexique. En dépit de la croissance rapide du système bancaire, notamment au cours de la dernière décennie<sup>67</sup>, le crédit a eu tendance à se concentrer sur de grandes entreprises modernes<sup>68</sup>, pour des raisons de sûreté plutôt que de rentabilité. C'est pourquoi les petites entreprises et celles qui exercent des activités traditionnelles se heurtent à de sérieux obstacles pour obtenir du crédit et, quand elles l'obtiennent, elles sont obligées de l'accepter à des conditions plus onéreuses que les emprunteurs qui offrent de meilleures garanties.

Dans ces conditions, les fonds spéciaux constituent, non seulement une subvention aux bénéficiaires<sup>69</sup>, mais aussi un moyen d'accès au crédit bancaire, ce

<sup>67</sup>D. Brothers et L. Solís, *Mexican Financial Development* (Austin, Texas, University of Texas Press, 1966), p. 144 à 151.

<sup>68</sup>Pour 1974, une étude faite par Armando Ortega pour la Banque internationale a montré que 50 % du crédit allaient à 1 % des bénéficiaires.

<sup>69</sup>Les crédits du FOMEX sur les ventes à l'exportation représentent une subvention importante, étant donné que le taux d'intérêt applicable sur les emprunts à six mois est de 6-8 %, alors que le taux d'intérêt du marché est de 15-18 %.

qui est particulièrement appréciable lorsque le crédit est rare. En outre, les fonds peuvent faire preuve de souplesse dans leurs opérations, car leur nature même leur permet d'adapter leurs règles de fonctionnement aux conditions spécifiques du marché dans lequel ils sont spécialisés.

Toutefois, la question subsiste de savoir si cet appui du crédit n'encourage pas les activités de caractère chrématique et s'il ne serait pas plus efficient d'accorder un appui direct à la production ou de rendre le crédit dépendant du caractère ergatique des activités, en vue de contrebalancer la tendance contre l'absorption de main-d'œuvre dans le secteur industriel<sup>70</sup>. Quoi qu'il en soit, il faut souligner ici qu'il n'existe pas de critères bien définis pour l'octroi d'appuis financiers, qui préviendraient leur influence négative sur le choix des techniques et l'orientation des secteurs bénéficiaires vers la mécanisation de leurs processus de production. Il est important de perfectionner ce mécanisme d'appui financier de l'industrie, afin que soient maintenus les avantages relatifs des secteurs jugés prioritaires en fonction de leurs possibilités de création d'emplois, d'épargne de devises, etc.

### **Réglementation des prix**

En vertu du pouvoir que lui confèrent diverses dispositions constitutionnelles pour réglementer la production et la distribution dans des branches prioritaires pour des raisons économiques ou sociales<sup>71</sup>, le gouvernement a suivi une politique de fixation des prix de gros et de détail maximaux dans certains de ces secteurs, en particulier dans l'agriculture. Pour renforcer les mesures internes prises pour lutter contre l'inflation persistante, un nouveau système de contrôle et de réglementation des prix a été établi en octobre 1974. Pour les produits soumis au contrôle du Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce, les prix de vente ne peuvent varier qu'en fonction des fluctuations des coûts de production.

Des entreprises peuvent être exemptées de la fixation des prix en fonction des fluctuations des coûts de production si le Secrétariat d'Etat estime qu'une telle exemption est justifiée par le volume des ventes, l'importance relative dans la branche considérée, la situation géographique de l'établissement ou d'autres facteurs.

### **Influence des entreprises du secteur public sur l'établissement des priorités**

Les entreprises industrielles du secteur public influencent de deux manières l'établissement des priorités industrielles : d'une part, les décisions d'investissement direct du secteur public modèlent l'évolution de l'industrie dans les branches qu'elles contrôlent ou dirigent; d'autre part, et c'est peut-être plus important, le fonctionnement même des entreprises publiques – par leurs politiques de production, de distribution, de prix et autres – stimule l'investissement privé et, ce faisant, établit les priorités industrielles.

<sup>70</sup> Voir Saúl Trejo Reyes, *Industrialización y Empleo en México* (Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1973).

<sup>71</sup> Denrées alimentaires et vêtements pour la consommation ou l'usage général; matières premières pour l'industrie; produits des industries de base; services contribuant au développement des activités dans ces domaines et pour lesquels les taux ne sont pas fixés.

Une analyse de la participation directe de l'Etat dans la production industrielle montre que les secteurs dans lesquels le gouvernement participe directement comme producteur ont été choisis en fonction de nombreux critères.

Les principales raisons de la participation directe de l'Etat dans l'industrie sont les suivantes :

a) Contrôler les branches industrielles considérées comme stratégiques, pour assurer l'autonomie des décisions nationales sur le développement industriel. Ceci explique le contrôle du gouvernement sur l'industrie du pétrole, la production d'électricité et les chemins de fer, qui a résulté de la nationalisation d'entreprises étrangères<sup>72</sup> :

b) Suppléer aux efforts de l'initiative privée dans des domaines d'investissement qui, du fait de leur ampleur, sont hors de la portée des investissements privés ou n'ont pas reçu toute l'attention voulue, comme c'est le cas dans la sidérurgie et l'industrie du papier;

c) Aider le secteur agricole, en conséquence logique de la réforme agraire, dans des domaines tels que l'approvisionnement en intrants industriels de base (production d'engrais, par exemple) et la transformation de produits agricoles (huiles végétales, sucreries, etc.);

d) Maintenir en activité d'importantes sources d'emploi qui risquaient de disparaître par suite de la faillite d'entreprises privées, comme ce fut le cas pour de nombreuses sucreries acquises par le secteur public, quelques établissements dans l'industrie mécanique et une entreprise textile;

e) Approvisionner le secteur public lui-même, dont le développement crée une demande d'intrants qui peut être satisfaite directement par des entreprises à participation gouvernementale.

La structure actuelle de la participation directe de l'Etat dans des activités industrielles ne montre pas qu'un ensemble cohérent de critères ait été adopté pour guider la politique d'investissements directs du secteur public; il semble plutôt que les décisions d'investissement aient été prises en réponse à des cas concrets, le seul facteur immuable étant que l'Etat considère ses investissements comme irréversibles; en d'autres termes, une fois prise la décision de prendre une participation majoritaire dans une entreprise, l'investissement a été consolidé et cette entreprise n'a jamais été rendue à l'investissement privé.

Au cours des dernières années, on a fréquemment souligné le besoin de définir une politique d'investissement du secteur public qui permettrait de programmer la participation directe de l'Etat dans les activités industrielles. En 1975, la Commission de coordination de la politique industrielle du secteur public<sup>73</sup> a été créée et chargée notamment de "définir et programmer la politique industrielle du secteur public, par l'établissement de priorités pour l'exécution de nouveaux projets industriels ou de projets ayant trait à l'expansion et à la croissance d'activités en cours", et

<sup>72</sup> Miguel Wionczek, *Inversión y Tecnología Extranjera en América Latina* (Mexico, Joaquín Moritz, 1970), p. 22 à 29 et p. 136 à 166.

<sup>73</sup> La Commission est présidée par le Secrétaire d'Etat au patrimoine national et a pour membres permanents les Secrétaire d'Etat aux finances, à l'industrie et au commerce et auprès de la Présidence, ainsi que les directeurs généraux de la Nacional Financiera et de la Société mexicaine de crédit industriel.

d'analyser, évaluer et, le cas échéant, approuver tout nouveau projet industriel pour l'expansion d'organismes fédéraux, d'organismes semi-autonomes, d'entreprises d'Etat et d'entreprises à participation de l'Etat"<sup>74</sup>. Le fonctionnement de la Commission devra être observé pendant quelque temps avant de pouvoir tirer des conclusions plus générales concernant l'établissement de priorités pour l'exécution de projets industriels du secteur public.

Cependant, l'évaluation des projets d'investissement, qui précède l'autorisation d'engagement de crédits budgétaires, permet d'identifier quelques directives générales. Outre les facteurs de viabilité et de rentabilité financière, qui sont évalués par les méthodes usuelles d'analyse des projets, on utilise les prix virtuels de quelques intrants importants, tels que devises, capital et main-d'œuvre, pour évaluer les coûts et bénéfices sociaux des projets. Cependant, la Direction générale de l'investissement public, répondant à une entreprise semi-autonome qui avait demandé comment utiliser les prix virtuels, a déclaré dans un memorandum qu'il n'était pas souhaitable d'indiquer des valeurs spécifiques pour les prix virtuels, car cela pourrait conduire à une évaluation mécanique et erronée des projets; les évaluations devaient être faites cas par cas, en prenant en considération les nombreux facteurs qualitatifs qui ne peuvent pas être quantifiés.

Il n'est pas étonnant que l'on cherche à éviter l'utilisation de paramètres fixes pour évaluer les projets très divers qui sont soumis. Cependant, on indique à titre d'exemples certains des principes suivis dans l'utilisation des prix virtuels. Pour tenir dûment compte de la rareté et de la forte productivité des devises, il faut ajouter au coût des intrants importés une valeur corrective qui peut aller dans certains cas jusqu'à 50 %. Pour ce qui est du coût d'opportunité du capital, on indique des taux réels d'escompte de 10 à 15 %, en plus de la correction pour inflation jugée nécessaire pendant la durée de vie du projet. Enfin, dans le cas de la main-d'œuvre non qualifiée, compte tenu de son abondance relative, il faut envisager un coût social inférieur au salaire minimum légal.

L'utilisation de ces critères de coût social montre que, par l'évaluation technique des projets d'investissement public, on cherche à mettre les décisions d'investissement direct du secteur public en corrélation avec les objectifs de la politique industrielle, notamment en ce qui concerne la capacité de création d'emplois et l'utilisation rationnelle du capital et des devises. Toutefois, l'étude d'investissements concrets montre que l'évaluation technique et économique des projets d'investissement ne constitue qu'un élément du processus de décision d'investissement public, dont le déroulement et le terme dépendent d'une série de facteurs conjoncturels. En d'autres termes, les critères gouvernementaux pour les investissements du secteur public n'ont pas été immuables et, de ce fait, la politique d'investissement direct de l'Etat n'a pas été d'un grand secours pour indiquer les priorités d'investissement dans le secteur industriel.

Si on étudie attentivement la participation directe de l'Etat dans l'activité industrielle, on constate que la manière dont les biens et services émanant du secteur public sont produits et distribués est plus importante pour l'établissement des priorités industrielles que les décisions d'investissement.

Une étude détaillée des activités des entreprises industrielles du secteur public sortirait du cadre de la présente étude, mais il est utile pour deux raisons de faire brièvement mention de la politique suivie par les grandes entreprises d'Etat produisant des intrants industriels de base. Premièrement, en fournissant des intrants

<sup>74</sup> *Diario Oficial*, 7 juillet 1975.

de base tels que le pétrole, l'électricité et les moyens de transport, ces entreprises peuvent exercer une influence décisive sur les activités industrielles; deuxièmement, c'est en matière de prix de ces intrants que l'on a constaté une démarche distincte de la part des grandes entreprises publiques; en d'autres termes, la politique des prix de ces entreprises serait différente si elles étaient entre les mains d'industriels privés.

Il a déjà été établi que la stratégie du développement stabilisateur assurait un rendement élevé à l'investissement privé, ainsi que la stabilité des prix intérieurs, grâce à une politique de prix imposés pour l'énergie, les transports et autres facteurs fournis par les entreprises d'Etat. Les prix de ces intrants étant dissociés de leurs coûts marginaux, diverses distorsions sont apparues dans la répartition des ressources, notamment dans les branches industrielles où le processus de production exige de grandes quantités d'énergie. Un regard sur les importantes subventions accordées à des entreprises déterminées pour leur approvisionnement en énergie électrique, par exemple, donne à penser que la création et l'expansion de certaines entreprises, ainsi d'ailleurs que l'utilisation sans frein de l'énergie, ont été artificiellement encouragées. Cette politique de prix imposés a eu également des effets indirects sur l'activité industrielle. Le faible pouvoir de création de revenus des entreprises publiques a signifié, d'une part, que ces entreprises ont dû faire beaucoup plus appel à des sources extérieures de financement que les entreprises privées<sup>75</sup>, les concurrençant avantageusement sur le marché monétaire intérieur, au détriment d'autres activités économiques et, d'autre part, que la capacité de réinvestissement des entreprises publiques a été limitée pendant longtemps, causant des délais dans les programmes d'investissement, ce qui a fréquemment entraîné des goulots d'étranglement dans la fourniture de certains produits ou services. L'accélération ultérieure des programmes pour augmenter la capacité de production de certaines entreprises publiques s'est traduite par des augmentations des coûts et un fort pourcentage d'intrants importés.

Cette politique des prix a été révisée de façon draconienne au cours des dernières années, avec des augmentations importantes des tarifs de l'électricité et des transports ferroviaires, ainsi que des prix des dérivés du pétrole et d'autres biens et services. Il serait souhaitable que les prix de ces intrants fournis par le secteur public soient ajustés assez fréquemment à l'avenir, afin de refléter plus fidèlement les augmentations de leurs coûts de production.

### Effets de la politique sur l'établissement des priorités industrielles

La politique d'industrialisation du Mexique, qui repose sur le remplacement des importations grâce au protectionnisme, a suivi un modèle classique : elle a commencé par le remplacement des importations de biens de consommation de fabrication simple, et a été étendue progressivement à des domaines exigeant des techniques de production de plus en plus complexes. La politique de protection des biens de consommation non durables a été accompagnée d'une politique libérale en matière d'importation de biens d'équipement et de matières premières, ce qui signifiait un niveau très élevé de protection réelle pour la production des biens de consommation. Cette politique a eu un impact important sur la structure de la balance commerciale : le pourcentage des biens de consommation non durables dans le volume total des importations a diminué, alors que les importations de machines et

<sup>75</sup> NAFINSA-CEPAL, *op. cit.*, p. 305 et 306.

de matériel augmentaient en conséquence. Pour les années 1940, 1950, 1960 et 1970, les biens de consommation non durables représentaient 14, 13, 6 et 5,4 %, respectivement, du volume total des importations, alors que le pourcentage des machines et du matériel en 1950, 1960 et 1970 était de 23, 31 et 36 %, respectivement. L'importance relative des importations de biens de consommation durables a également diminué. De façon plus générale, le pourcentage des biens de consommation est passé de 28 à 16 % pendant la période 1940-1970, tandis que celui des biens d'équipement et des biens intermédiaires passait de 27 à 50 %.

Il est difficile d'émettre un jugement sur l'argument classique de l'industrie naissante, selon lequel on peut justifier une protection temporaire afin de créer un marché assez important pour permettre aux industries de remplacement des importations de bénéficier des économies d'échelle et d'ouvrir la voie au développement d'économies dynamiques. L'hypothèse de base est qu'avec le temps les industriels acquièrent de l'expérience et introduisent des innovations et améliorations techniques qui rendront l'industrie concurrentielle sur le marché international. Cependant, au Mexique, les "industries naissantes" n'ont généralement pas atteint la "maturité" et le contingentement des importations n'a jamais été aboli, bien que les licences ne puissent être accordées que pour des périodes de 3 à 5 ans.

Certains des secteurs les plus dynamiques de l'économie mexicaine sont ceux qui ont bénéficié de la protection la plus forte, mais ce dynamisme n'a pas été accompagné de progrès satisfaisants en matière de technologie et d'adaptation: pour continuer à encourager ces industries, il a donc fallu maintenir ou augmenter la protection réelle. En outre, les mêmes industriels qui ont développé leurs opérations à l'abri de cette barrière protectionniste sont maintenant devenus un important groupe de pression en faveur du maintien du *statu quo* dans ce domaine.

La protection a contribué à l'apparition d'une classe industrielle et a permis le démarrage du développement industriel, mais non sans provoquer des coûts économiques élevés et donner naissance à un système de production dont la dynamique interne est difficile à contrôler.

### *Distorsions sur le marché des biens*

#### *Parti pris anti-exportation*

Du fait du protectionnisme industriel, les activités visant à l'exportation de biens et services sont devenues moins attrayantes, étant donné que les exportateurs devaient utiliser des intrants indigènes dont le prix augmentait sans cesse, alors que le prix des exportations restait fixé par le marché mondial.

Le net parti pris anti-exportation se traduit par un taux de protection réelle implicite de -5 % pour les activités d'exportation, en contraste frappant avec un taux de 39 % pour les industries de remplacement des importations<sup>76</sup>. En conséquence, il n'est pas étonnant que les exportations de produits manufacturés représentent moins de 4 % de la production manufacturière, pourcentage extrêmement faible compte tenu du degré de développement industriel atteint par le Mexique, quand on le compare avec d'autres pays en développement<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Voir Gerardo Bueno, "The structure of protection in Mexico", *op. cit.*, p. 198, tableau 8.10.

<sup>77</sup> Voir Bela Balassa, "Patterns of economic structure, growth and trade" dans B. Balassa *et al.*, *op. cit.*, p. 29, tableau 2.1.

Le taux d'inflation du Mexique, qui est plus élevé qu'aux Etats-Unis d'Amérique, a contribué à augmenter la surévaluation du taux de change, ce qui est une désincitation de plus à l'exportation<sup>78</sup>.

#### *Parti pris anti-agricole*

La protection industrielle a conduit également à un parti pris contre le secteur primaire, du fait de la détérioration des termes de l'échange entre l'agriculture et l'industrie, de l'augmentation du prix des intrants agricoles fournis par le secteur industriel et d'une politique rigide des prix garantis pour les produits agricoles. Ce parti pris anti-agricole a été partiellement contrebalancé par des investissements fédéraux dans des projets d'irrigation, une politique de subvention des engrais et la recherche scientifique. Néanmoins, ces mesures n'ont pas pleinement compensé la discrimination dont le secteur primaire avait été victime pendant longtemps. Gerardo Bueno a calculé qu'en 1960 la protection réelle implicite pour la production primaire était de 1 % contre plus de 20 % pour le secteur manufacturier<sup>79</sup>.

Les exportations de produits primaires ont été les plus sévèrement touchées par les politiques d'industrialisation. En 1960, le taux de protection réelle pour ces produits était, à -7 %, parmi les plus faibles<sup>80</sup>.

Le changement de la structure de la production provoqué par la politique d'industrialisation – qui a consisté à détourner les ressources productives de l'agriculture, de l'exportation et d'autres secteurs intérieurs vers l'industrie de remplacement des importations – a été coûteux pour l'économie, en ce sens qu'il a modifié les modèles d'investissement et de répartition des ressources : celles-ci ont été soustraites à des activités où elles auraient pu apporter une plus grande contribution au bien-être social. La protection tarifaire a provoqué un déséquilibre entre les bénéfices sociaux et les bénéfices privés de l'investissement et de la production industrielle, parce qu'on a surestimé l'efficacité de l'industrialisation pour créer et transmettre une évolution technologique, ainsi que sa capacité d'absorption d'une main-d'œuvre sous-employée. Les coûts de l'industrialisation découlent de coûts de production plus élevés que ceux du marché international et des prix plus élevés payés par les utilisateurs d'intrants industriels et par les consommateurs de produits finis.

#### *Pouvoir monopolistique artificiel*

Le principal coût des inefficiences statiques résultant des politiques d'industrialisation n'est pas dû à l'effet des tarifs douaniers *per se*, mais au pouvoir monopolistique accordé en même temps que la protection. La politique de "fermeture de la frontière" aux produits que l'on désire protéger a encouragé l'apparition de monopoles intérieurs, notamment lorsque quelques installations suffisent à alimenter le marché national<sup>81</sup>.

Comparant les effets de la politique commerciale de six pays, dont le Mexique, Joel Bergsman établit une distinction entre l'inefficience de répartition et d'autres

<sup>78</sup>Voir Gerardo Bueno, "La paridad del poder adquisitivo y las elasticidades de importar y exportar en México", *El trimestre Económico*, vol. XLI (2), n° 162 (avril-juin 1974), p. 313.

<sup>79</sup>Voir Gerardo Bueno, "The structure of protection in Mexico", *op. cit.*, p. 190, tableau 8.8.

<sup>80</sup>*Ibid.*, p. 198, tableau 8.10.

<sup>81</sup>Dans un petit pays qui doit faire face à des prix internationaux déterminés, l'existence d'un tarif douanier ne crée pas en soi un pouvoir monopolistique, même s'il n'y a qu'un seul producteur pour approvisionner le marché local.

formes d'inefficience<sup>82</sup>; il note que la protection commerciale permet des prix plus élevés, qui sont imputables à des coûts plus élevés inévitables, des coûts plus élevés évitables et aux bénéfices des monopoles. Dans ce dernier cas, les biens sont produits à des coûts plus proches des coûts internationaux que ceux rendus possibles par la protection tarifaire ou commerciale, mais qui permettent de maintenir des salaires ou des bénéfices excessivement élevés. Les calculs de Bergsman montrent que, comme dans d'autres cas, l'inefficience de répartition n'est pas très prononcée et que l'inefficience technologique et celle qui est due à des distorsions monopolistiques sont plus graves. Pour le Mexique, il constate que le coût de la protection pour le bien-être économique national représente 2,5 % du PNB ce qui est significatif, c'est que 0,3 % est attribuable à l'inefficience de répartition tandis que 2,2 % – environ sept fois plus – sont attribuables aux inefficiences technologique et monopolistique. Ceci montre comment l'absence de concurrence permise par la politique commerciale conduit à des profits monopolistiques et à des coûts de production évitables.

#### *Déséquilibre entre branches industrielles*

La politique d'industrialisation suivie jusqu'à présent a favorisé le développement de certaines branches de l'industrie au-delà de ce qui était socialement souhaitable. Le niveau de protection a augmenté sensiblement, ce qui a favorisé les branches produisant des biens de consommation finis et défavorisé celles qui fabriquent des biens d'équipement et des biens intermédiaires. La protection a été étendue à l'industrie des biens de consommation au détriment, non seulement du secteur primaire, mais aussi de certaines branches dans le secteur industriel lui-même. Ceci s'est traduit par un développement insuffisant de l'industrie des biens d'équipement.

L'augmentation de la protection a été défendue sous prétexte qu'elle implique le même taux de protection réelle pour les divers secteurs industriels; cependant, ceci n'est vrai que dans la situation extrêmement rare où le processus de production est linéaire, c'est-à-dire quand seul l'intrant produit au stade immédiatement précédent est utilisé à chacun des stades successifs du processus de production<sup>83</sup>. En conséquence, la structure protectionniste a provoqué des coûts additionnels pour le bien-être, en introduisant des distorsions de la rentabilité de l'investissement et du travail dans les différentes branches de l'industrie.

#### *Inefficiences dans la répartition des licences*

L'approbation des licences d'importation sur la base d'un grand nombre de critères *ad hoc* a conduit à de nombreuses inefficiences par manque d'un mécanisme (par exemple, des appels d'offres publiques) permettant de s'assurer que les licences sont accordées aux industriels les plus compétents. La possibilité d'accorder des licences d'importation de manière discrétionnaire a créé la possibilité de gains monopolistiques, avec le résultat que des ressources réelles sont canalisées dans la compétition pour l'obtention de licences. Ceci a entraîné un autre coût pour le bien-être, en plus de celui créé par le tarif douanier équivalent implicite. De plus, l'octroi discrétionnaire des licences, au lieu de leur vente au plus offrant, a entraîné

<sup>82</sup> Joel Bergsman, "Commercial policy, allocative efficiency and X efficiency", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXVIII (août 1974), p. 409 à 433.

<sup>83</sup> Harry G. Johnson, "The theory of tariff structure, with special reference toward trade and development", dans *Aspects of the Theory of Tariffs* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1972).

une perte de recettes gouvernementales et un système moins efficace d'allocation des devises que si l'on avait utilisé des tarifs douaniers au lieu d'un contingentement.

### *Distorsions sur le marché des facteurs*

L'application de priorités industrielles a presque toujours contribué à réduire le coût des services du capital par rapport à ceux de la main-d'œuvre<sup>84</sup>. Cette politique a tendu à maintenir le coût du capital plus faible qu'il ne l'aurait été si la protection réelle pour les biens d'équipement avait été aussi forte que pour les autres importations; de la sorte, les prix du marché ne peuvent pas refléter correctement la dotation relative du pays en ressources.

La politique protectionniste a eu pour effet de subventionner les importations de biens d'équipement par des tarifs douaniers réels plus faibles que pour les autres importations et par l'octroi généreux de licences d'importation. Cette subvention par rapport aux autres importations a signifié un soutien du prix des avoirs matériels, et par conséquent des coûts d'utilisation de ce facteur, favorisant ainsi une modification du rapport capital/travail.

Les autres stimulants fiscaux conçus pour promouvoir l'industrialisation ont également exercé un effet similaire sur le coût relatif des services productifs. La loi sur la promotion des industries nouvelles ou nécessaires accorde jusqu'à 100 % d'exemption des droits d'entrée sur les machines et jusqu'à 40 % d'abattement pour l'impôt sur le revenu. De même, par le biais des programmes de fabrication, des facilités sont accordées pour l'importation de matières premières et de machines. En outre, il existe divers mécanismes fiscaux permettant des exonérations fiscales pour encourager la formation de réserves pour l'investissement, en même temps que des subventions au capital par l'amortissement accéléré des avoirs des sociétés.

Les instruments financiers utilisés pour promouvoir l'industrialisation ont également contribué au même phénomène. La politique des fonds de développement pour promouvoir l'investissement et la production a été essentiellement fondée sur l'octroi d'avantages par l'accord de crédits à des taux d'intérêt subventionnés, ce qui a contribué encore à abaisser le coût des services du capital par rapport au coût de la main-d'œuvre.

D'un autre côté, les politiques du travail et des revenus ont eu pour effet d'augmenter le prix des services de la main-d'œuvre, du fait des cotisations à la sécurité sociale, des taxes sur la masse salariale et de la défense par les syndicats des salaires élevés obtenus par des pratiques restrictives d'embauche.

### *Effets sur la capacité de l'économie à créer des emplois productifs*

L'augmentation de la production industrielle, dont le taux moyen de croissance annuelle a été supérieur à 7 % au cours des trois dernières décennies, a contribué à une augmentation de l'emploi attribuable davantage à l'effet d'échelle qu'à l'effet de substitution. A l'heure actuelle, le secteur industriel crée 33,7 % du revenu national et 23,5 % de l'emploi. Cependant, la capacité de l'industrie mexicaine à créer des emplois productifs par unité de produit a diminué de plus de 15 % au cours des 25 dernières années.

<sup>84</sup> Ann Dryden Witte, "Employment in the manufacturing sector of developing economies: a study of Mexico, Peru and Venezuela", thèse de doctorat, North Carolina State University, 1971, p. 74.

La diminution du coût des services du capital par rapport à ceux de la main-d'œuvre a eu un effet notable sur la capacité de l'économie à absorber de façon productive la main-d'œuvre disponible<sup>85</sup>. Même quand les possibilités de substitution capital-travail sont nulles au niveau de l'entreprise, la modification des coûts relatifs des facteurs a affaibli la capacité de création d'emplois du secteur industriel : comme les industries utilisant des techniques plus chrématiques sont favorisées, la demande de capital augmente et la demande de main-d'œuvre diminue.

Le changement de la structure de la production en faveur des secteurs ayant un rapport capital/travail plus élevé a signifié une diminution de la demande globale de main-d'œuvre par unité de produit, au détriment de la capacité de création d'emplois qu'entraîne toute augmentation de la production du secteur. Les stimulants de l'industrialisation ont eu l'effet connexe de favoriser l'utilisation de techniques non ergatiques, principalement dans les stades ou processus de production qui permettent une substitution plus importante à court terme, avec un effet plus généralisé à long terme, même dans les processus offrant le moins de souplesse technologique.

La politique de remplacement des importations a provoqué une modification de la structure de la production en faveur des branches utilisant des méthodes plus chrématiques, de sorte que le protectionnisme industriel a entraîné une discrimination à l'encontre de l'agriculture, qui est le secteur où la production est la plus ergatique<sup>86</sup>; en d'autres termes, de moins en moins d'emplois productifs ont été créés par unité de capital investi dans l'ensemble de l'économie. Des rapports du Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce montrent que le rapport moyen capital/travail des investissements approuvés en 1973 dans les industries de remplacement des importations s'élève à 163 000 pesos, en contraste marqué avec la densité moyenne de capital de 92 000 pesos en 1970 dans les industries représentant 70 % du total des exportations industrielles (voir tableau 11).

La réduction du coût des services du capital, par rapport à ceux de la main-d'œuvre, a eu aussi un effet de substitution en encourageant une augmentation de la demande de capital et, en conséquence, une augmentation de la rémunération de ce facteur au détriment des revenus des travailleurs. L'augmentation de la demande de capital et la diminution de la demande de main-d'œuvre sont également dues à l'accroissement de la production dans les secteurs chrématiques (allant de pair avec une discrimination à l'encontre des secteurs ergatiques); elles ont provoqué une détérioration de la répartition fonctionnelle des revenus. Si la politique d'industrialisation rendait l'utilisation du capital moins coûteuse, le rendement du capital augmentait en conséquence, et la faible capacité de création d'emplois a été un facteur additionnel à l'encontre des revenus des travailleurs.

Cette critique des politiques d'industrialisation ne signifie pas qu'une technique ergatique aurait été plus profitable du point de vue social. Les techniques chrématiques impliquent des innovations technologiques qui, bien qu'elles exigent moins de main-d'œuvre, peuvent aussi économiser du capital, conduisant ainsi à un coût social de la production plus faible qu'une technique ergatique<sup>87</sup>. Le choix de la

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 83 à 94.

<sup>86</sup> Une production valant 1 million de pesos exige 100 travailleurs dans l'agriculture, 55 dans l'industrie alimentaire, 42 dans l'industrie textile, 23 dans l'industrie chimique et 15 dans l'industrie métallurgique, selon une étude de Sofía Méndez Villareal, "Tecnología y empleo", *Demografía y Economía*, vol. VIII, n° 1 (1974).

<sup>87</sup> John Sheahan, "Innovación y empleo", *Demografía y Economía*, vol. V, n° 1 (1971).

TABLEAU 11. DENSITE DU CAPITAL DANS LES INDUSTRIES EXPORTANT PLUS DE 4 % DE LA VALEUR BRUTE DE LEUR PRODUCTION

<i>Branche</i>	<i>Pourcentage exporté de la valeur brute de la production</i>	<i>Pourcentage des exportations industrielles</i>	<i>Rapports avoirs fixes bruts/nombre de travailleurs (en milliers de pesos)</i>
Industries chimiques et autres produits chimiques	4	13,9	100
Industries métallurgiques de base	5	16,6	135
Fabrication de machines, appareils électroniques	6	9,2	33
Extraction et traitement du charbon et du graphite	9	0,1	55
Construction, montage et réparation de machines, à l'exclusion des machines électriques	10	6,5	52
Extraction des minerais métalliques et usine de traitement	18	8,8	66
Fabrication de dérivés du pétrole et du charbon	35	5,7	180
Extraction et traitement d'autres minerais non métalliques	60	9,1	105
Moyenne pondérée	8	79,2	92

*Source* : Chiffres extraits du neuvième recensement industriel (1971), *op. cit.*, et de *Anuario del Comercio Exterior de 1970*, Direction générale de la statistique, Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce.

technologie à promouvoir doit être fondé sur une évaluation sociale dans laquelle il faut utiliser les prix virtuels des facteurs de production.

#### *Effets sur le choix, l'adaptation et l'innovation technologiques*

Le Mexique ayant une économie mixte, les coûts relatifs des facteurs de production que le marché met à la disposition des entrepreneurs sont des éléments fondamentaux des décisions privées sur le choix et l'adaptation des méthodes et techniques de production, transport et commercialisation des produits industriels. S'il est vrai que certains stades de la production sont soumis à des impératifs techniques, il existe à d'autres stades, tels que le transport, la gestion et la commercialisation, de vastes possibilités de substitution capital-main-d'œuvre<sup>88</sup>.

La technologie utilisée par les entreprises du secteur public est un autre facteur décisif pour les priorités industrielles. Les grandes facilités accordées pour l'importation des machines et du matériel utilisés dans les entreprises publiques peuvent être assimilées à une forte subvention du prix du capital; ceci a également influencé les prises de décision par les entreprises industrielles du secteur public. Certaines entreprises publiques bénéficient de conditions à l'importation encore plus avantageuses que les entreprises privées, par suite du système de compensation budgétaire utilisé pour couvrir les droits d'entrée ou des subventions spéciales que les entreprises publiques reçoivent pour le paiement de ces droits. En outre, leurs

<sup>88</sup> La fonction de production globale d'une entreprise peut avoir une élasticité de la production entre capital et main-d'œuvre différente de zéro, bien que la fonction de production de l'une ou plusieurs des phases du processus puisse avoir des coefficients fixes; l'élasticité-prix de la demande dérivée du capital immobilisé diffère de zéro par suite de l'effet d'échelle.

syndicats sont souvent plus puissants et veillent à ce que les salaires et autres éléments de la rémunération soient maintenus bien au-dessus de la moyenne du marché.

Les nouvelles techniques et méthodes de production, transport, gestion et commercialisation prennent naissance dans les pays les plus développés, notamment aux Etats-Unis<sup>89</sup>. Ces techniques ont été conçues pour économiser de la main-d'œuvre, qui est la ressource la moins abondante dans ces pays, contrairement au Mexique où elle est très abondante.

Le principal véhicule pour le transfert de nouvelles techniques est l'investissement direct étranger. La technologie offerte avec l'investissement direct étranger a un caractère chrématique<sup>90</sup>, mais les politiques d'industrialisation n'ont pas cherché à adapter les techniques importées de façon à tirer parti de l'abondante main-d'œuvre disponible au Mexique<sup>91</sup>.

En encourageant le recours à des méthodes chrématiques, on a introduit des techniques de pointe, qui sont généralement les moins ergatiques, et on a ce faisant réduit les possibilités d'adaptation. Certaines techniques chrématiques peuvent néanmoins impliquer des coûts sociaux plus faibles (exprimés en prix virtuels) qu'une technique ergatique; mais il existe potentiellement une troisième possibilité, plus ergatique que la première et donc socialement plus avantageuse, et c'est précisément ce type d'adaptation qui n'a pas été fait.

Le Registre national pour la réglementation du transfert des techniques et le Conseil national de la science et de la technique jouent un rôle important dans la nouvelle politique technologique, notamment pour apparier le transfert des techniques et la dotation du Mexique en ressources et pour améliorer la position du Mexique dans les négociations sur l'acquisition de techniques étrangères par contrats et licences.

### *Priorités industrielles et dépendance économique*

Le remplacement des importations a entraîné une augmentation de la rentabilité de la production destinée au marché intérieur, comparée à celle visant les échanges extérieurs; dans la protection accordée à la production indigène, on n'a pas tenu compte de la nationalité des investisseurs. Le protectionnisme industriel a diminué les possibilités pour les sociétés multinationales d'exporter vers le Mexique, mais il a offert de bonnes occasions de remplacer les exportations par l'investissement direct au Mexique, en vue de vendre sur un marché intérieur protégé contre la concurrence internationale et, dans certains cas, offrant des bénéfices monopolistiques.

Depuis la seconde guerre mondiale, l'investissement direct étranger dans les activités économiques bénéficiant de la plus forte protection et orientées vers le marché intérieur a augmenté considérablement. En 1940, 7,1 % seulement de l'investissement direct étranger allaient à l'industrie; en 1950, ce montant était passé à 26 % et il atteignait 74 % en 1970. En revanche, l'investissement dans les secteurs primaires tombait de 26 % en 1940 à 7,5 % en 1970<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> Sur les brevets enregistrés au Mexique au cours des 10 dernières années, 90 % appartiennent à des étrangers.

<sup>90</sup> Voir Fernando Fajnzylver et T. Martínez Tarragó, *op. cit.*

<sup>91</sup> Herman von Bertrab, "La tecnología y la industrialización", *Revista de Comercio Exterior*, vol. XIX, n° 1 (janvier 1969).

<sup>92</sup> Voir B. Sepúlveda et A. Chumacero, *La inversión Extranjera en México* (México, Fondo de Cultura Económica, 1973).

Le transfert de techniques associé à l'investissement étranger a été caractérisé par un rapport capital/travail élevé : plus du double du rapport moyen pour l'ensemble de l'industrie. En outre, la position prédominante des sociétés multinationales a modifié la structure du marché en contribuant de façon significative à l'augmentation de la concentration industrielle<sup>93</sup>.

La création de la Commission nationale pour l'investissement étranger et la promulgation d'une loi à ce sujet ont satisfait le besoin de définir une politique économique en matière d'investissements étrangers.

### *Concentration géographique de l'activité économique*

La répartition géographique des activités économiques – notamment des activités industrielles (voir tableau 12) – a été influencée par la stratégie générale du développement industriel, fondée sur le remplacement des importations, et étayée par la concentration du pouvoir et les pressions exercées par les groupes politiques régionaux.

Avec l'impulsion donnée à l'industrialisation par le remplacement des importations, le marché intérieur de consommation a pris une plus grande importance en tant que facteur décisif de l'implantation des industries. L'expansion de l'industrie a été concentrée dans les grandes villes, où existait déjà un marché de consommation important; de ce fait, l'industrie a tiré parti des économies et des avantages associés aux agglomérations urbaines. En mettant l'accent sur la production de biens de consommation, la politique commerciale a augmenté l'importance des grandes villes, qui offraient déjà de vastes marchés; ce faisant, cette politique a consolidé la structure urbaine traditionnelle.

Du fait de son parti pris anti-agricole, le protectionnisme industriel a contribué à intensifier l'exode rural et à aggraver les problèmes de la sururbanisation.

L'investissement public dans les services publics urbains et l'amélioration des moyens de communication et de transport dans les grandes villes ont augmenté l'attrait de ces villes pour l'implantation des industries et des services. Les investissements de l'Etat dans l'infrastructure et la plupart des stimulants fiscaux étaient conçus pour diminuer les coûts de production des industries implantées dans les grands centres urbains. La possibilité de disposer de meilleurs services urbains a encouragé la concentration dans les grands centres, qui à son tour a créé de nouvelles pressions sociales et provoqué de nouvelles demandes de services publics. Les groupes politiques et industriels urbains ont demandé instamment les plus grands travaux d'infrastructure; il en est résulté un effet de boule de neige qui a porté la concentration industrielle et démographique à des niveaux alarmants. La concentration industrielle a atteint un point tel que les coûts économiques et sociaux élevés de l'expansion continue de quelques grands centres ont plus que contrebalancé tous les avantages des agglomérations.

Près de 80 % du produit national brut émanent de quelques villes. L'industrie est concentrée dans des villes qui avaient plus de 100 000 habitants en 1970. Le District fédéral et l'Etat de Mexico représentent 46 % de toute la main-d'œuvre industrielle et 55 % de la valeur ajoutée par l'industrie manufacturière<sup>94</sup>.

En dépit des coûts sociaux élevés de la sururbanisation, la concentration des entreprises continue; la raison en est que les chefs d'entreprise ne paient pas

<sup>93</sup> Voir F. Fajnzylver et T. Martínez Tarragó, *op. cit.*

<sup>94</sup> Chiffre extrait du neuvième recensement industriel, 1971 (Mexico, Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce, 1972).

TABEAU 12. CONCENTRATION GEOGRAPHIQUE DE L'INDUSTRIE

Région	Immobilisations brutes (1970)	Immobilisations brutes		Capital net/ valeur ajoutée brute, selon le recensement	Produit total brut/travailleur  (milliers de pesos)
		par établis- sement recensé	par travailleur		
		(milliers de pesos)			
District fédéral	19 835 313	673	40,3	1,59	138
Jalisco	6 685 139	728	68,8	2,00	124
Mexico (Etat)	18 561 095	2 042	80,9	1,93	173
Nuevo León	13 130 837	2 902	104,4	2,13	191
Ensemble des quatre régions	58 212 384	1 114	61,6	1,80	152
Ensemble du pays	100 937 933	797	62,0	1,90	134

Source : Neuvième recensement industriel (1971).

directement les coûts élevés que la société doit supporter pour les moyens de transport, les communications urbaines, l'énergie, les établissements d'enseignement et autres services. En outre, la concentration des organismes gouvernementaux et des sociétés financières a contribué à aggraver le problème du déséquilibre régional et celui du rapport entre l'industrie et l'agriculture.

Les stimulants de l'investissement industriel offerts par la législation mexicaine ont encouragé la concentration de la population, des services et des industries.

Les politiques de développement industriel et commercial n'ont pas tenu compte du facteur territorial. La loi sur la promotion des industries nouvelles ou nécessaires et les fonds de garantie ont encouragé la concentration : pendant la période 1960-1964, plus de 70 % des exonérations fiscales et plus de 60 % des prêts ont été consentis à des industries implantées au centre du pays. La concentration des universités et des administrations publiques ont également aggravé le problème.

Pour donner une impulsion initiale au développement du Mexique, une croissance déséquilibrée était inévitable; mais ce déséquilibre a maintenant atteint de telles proportions qu'il met en danger une croissance continue. L'établissement de priorités industrielles devrait permettre d'établir un équilibre entre l'agriculture et l'industrie, ainsi qu'entre les centres traditionnels de croissance et les régions neuves où le potentiel de développement a été jusqu'à présent négligé.

#### *Economies d'échelle, capacité excédentaire et intégration verticale*

Les établissements industriels consacrés au remplacement des importations ont été caractérisés par des échelles de production qui n'étaient pas en rapport avec l'importance du marché mexicain. Les machines et le matériel, généralement importés des Etats-Unis, étaient conçus pour un marché beaucoup plus important que le marché mexicain et ont souvent été installés sans les modifications nécessaires pour les adapter à l'abondance relative de facteurs du pays<sup>95</sup>.

Les coûts sociaux de l'industrialisation ont augmenté parce que l'échelle inappropriée a fréquemment exigé une protection accrue pour rendre le remplacement des importations rentable, même quand il y avait répétition inutile de l'investissement. Du fait du caractère indivisible des grands établissements industriels, seulement quelques entreprises ou même une entreprise unique étaient rentables dans certains secteurs, ce qui a conduit à une situation d'oligopole ou de monopole.

Pour tirer parti des économies d'échelle que l'on peut réaliser avec un marché plus vaste, les industries de remplacement des importations ont été encouragées à exporter. Mais les industries protégées peuvent difficilement soutenir la concurrence sur les marchés internationaux et ne peuvent exporter qu'en augmentant leurs propres coûts.

La situation s'est améliorée au cours des dernières années, par suite de la croissance rapide de l'économie mexicaine. L'industrie des engrais, par exemple, est parvenue à produire à un coût inférieur au niveau international, de sorte que la protection est devenue inutile. Il en est de même de la sidérurgie.

Pour quelques industries, la protection tarifaire est maintenant plus élevée que la protection implicite, ce qui montre que l'efficacité de la production et la concurrence intérieure ont augmenté. Gerardo Bueno a comparé la protection

<sup>95</sup> Il faut noter, cependant, que dans certains secteurs où il y a peu de rigidité technologique, une grande expérience dans l'utilisation de machines importées, notamment des Etats-Unis, a permis des innovations notables dans certaines entreprises; toutefois, faute d'une compétence suffisante, ces innovations ne se sont pas répandues aussi rapidement qu'on aurait pu le souhaiter.

nominales tarifaires, c'est-à-dire le barème des tarifs douaniers, et la protection nominale implicite, qui met les prix intérieurs en relation avec les prix internationaux<sup>96</sup>. Il a constaté que dans le secteur primaire (agriculture, foresterie, pêche, extraction minière et énergie), la protection tarifaire et la protection implicite sont égales. En revanche, dans le secteur manufacturier, la protection tarifaire moyenne est largement supérieure à la protection implicite moyenne (35 % contre 24 %), bien qu'il y ait des variations importantes d'un groupe d'industries à l'autre. La protection tarifaire est plus élevée que la protection implicite pour les denrées alimentaires, les boissons et les tabacs, les matériaux de construction, les biens intermédiaires et les biens de consommation non durables. La différence est la plus marquée dans le cas des biens de production : bien que les prix mexicains soient inférieurs aux prix des Etats-Unis, la protection tarifaire moyenne est de 26 %.

La protection industrielle a permis à beaucoup d'entreprises de fonctionner avec une capacité excédentaire, tout en obtenant une très bonne rentabilité privée<sup>97</sup>.

La subvention dont bénéficient les importations de machines et de matériel ainsi que l'utilisation de techniques chromatiques ont contribué à un excédent de capacité de production dans certaines industries et, en conséquence, à un faible potentiel de création d'emplois par unité de capital investi. L'excédent de capacité n'est pas involontaire ou le résultat d'un comportement irrationnel : c'est la solution la plus satisfaisante, du point de vue de la rentabilité privée, que les entreprises ont trouvée en réponse aux coûts des intrants et des facteurs auxquels elles doivent faire face.

L'existence d'un excédent de capacité et du sous-emploi a conduit certains économistes mexicains à conclure, à tort, que la situation de l'emploi pouvait être améliorée à la longue en augmentant simplement la masse monétaire, grâce à une augmentation du déficit budgétaire et du crédit disponible. Mais le problème du sous-emploi est de nature structurelle et n'est pas dû à une insuffisance de la demande réelle. Pour mieux utiliser la capacité et créer des emplois productifs, il faut changer la structure du marché du travail et corriger les distorsions du marché des facteurs.

#### *Autres considérations*

Jusqu'à présent, on a supposé implicitement que les moyens d'action utilisés pour établir les priorités industrielles étaient neutres en ce sens qu'ils ne créaient pas de distorsions additionnelles par la manière dont ils étaient mis en œuvre. En pratique, cependant, l'utilisation inappropriée ou inefficace de ces moyens provoque des coûts sociaux supplémentaires.

La politique industrielle a été caractérisée par l'utilisation de moyens que l'on peut appliquer de manière discrétionnaire et casuelle; on s'est méfié des moyens impersonnels que l'on peut appliquer de manière objective. On semble croire que, pour être efficace, un instrument doit être utilisé selon des critères personnels, ce qui permet en outre d'accroître le pouvoir de négociation du secteur public vis-à-vis du secteur privé. Cette notion a eu pour résultat une utilisation inefficace des mécanismes du marché dans le processus de réglementation de l'industrie.

Quand on cherche à augmenter la production, on utilise des mécanismes qui affectent divers éléments des coûts de production, sans tenir compte des inefficiences

<sup>96</sup> Gerardo Bueno, "The structure of protection in Mexico, *op. cit.*, p. 169 à 202.

<sup>97</sup> Paul Strassman, *Technological Change and Economic Development: The Manufacturing Experience of Mexico and Puerto Rico* (Ithaca, New York, Cornell University Press, 1968).

qu'ils introduisent en provoquant des modifications de la combinaison socialement optimale des facteurs de production. Dans le choix d'un instrument, on n'analyse pas son efficacité relative pour atteindre divers objectifs, pas plus que les coûts et bénéfices sociaux associés à d'autres instruments possibles. On n'a pas établi de hiérarchie des instruments en fonction des coûts sociaux additionnels qu'ils peuvent provoquer, ni des possibilités qu'ils offrent pour corriger les distorsions existantes.

La politique industrielle souffre également d'un manque de coordination des moyens d'action utilisés par les divers organismes. Il y a eu processus d'approximations successives et d'ajustements mutuels, qui a finalement donné de bons résultats, mais à un coût élevé.

Pendant la période d'application du modèle de développement stabilisateur, on a cherché à utiliser tous les moyens disponibles pour abaisser le coût des services du capital, en vue d'augmenter le taux d'investissement et l'emploi. On persiste à croire que toute augmentation du coût du capital freinera la création d'emplois, sans tenir compte des possibilités de changement dans les techniques de production.

Les responsables de l'administration de ces instruments se plaignent fréquemment que les industriels ne tirent pas parti des stimulants fiscaux. On ne tient pas compte de la valeur nette d'un stimulant, après déduction des coûts qu'entraîne le respect des conditions à remplir pour en bénéficier. En outre, on pense trop facilement que tout stimulant de l'investissement augmentera le revenu national, alors qu'en réalité il aura peut-être pour seul résultat de transférer des ressources aux secteurs les plus favorisés.

### *Priorités sectorielles*

L'une des méthodes utilisées pour orienter la croissance du secteur industriel est l'établissement de priorités sectorielles : identification et promotion de branches industrielles déterminées, dont la production est considérée comme stratégique pour atteindre les objectifs du progrès économique et social. Les principaux moyens de promotion de ces branches industrielles prioritaires ont été l'investissement public complémentaire, les subventions au crédit et les exonérations fiscales.

Le conflit entre l'industrialisation et le développement de l'agriculture a toujours été un facteur omniprésent dans les calculs de répartition des fonds publics. Comme on peut le penser, l'industrialisation s'est taillée la part du lion, bien que le secteur de l'agriculture et de l'élevage n'ait pas été aussi négligé au Mexique que dans d'autres pays d'Amérique latine; récemment, une série de mesures ont été prises pour promouvoir le secteur primaire : nouvelle répartition des fonds publics, ajustements des prix garantis, libéralisation du crédit à l'agriculture, exemption des droits d'entrée pour les machines agricoles importées, subvention de l'utilisation d'engrais, etc. De toute évidence, il s'agit là de corriger le parti pris anti-agricole qui a été analysé précédemment.

L'établissement de priorités sectorielles en vue de subventionner la production industrielle a un sens quand il s'agit de corriger un déséquilibre de la structure de production du type causé par des distorsions sur le marché des biens et des services; mais quand il existe en outre des distorsions sur le marché des facteurs, les priorités sectorielles ne sont plus qu'un critère secondaire, qui peut dans certains cas aggraver le déséquilibre existant. Le maintien de la politique de remplacement des importations a aggravé le problème de sous-emploi, parce qu'on a négligé l'objectif plus général de la correction du prix des facteurs.

L'utilisation inefficace de la main-d'œuvre disponible a provoqué une perte sociale croissante et le sous-emploi a atteint des proportions alarmantes. Au cours des dernières années, on a révisé les critères traditionnels et considéré la création d'emplois et le gain de devises comme des objectifs collatéraux importants de la nouvelle politique économique, qui a pour objectifs d'améliorer la répartition des revenus et de diminuer la dépendance économique et la dette extérieure du Mexique.

Un rang de priorité plus élevé a été accordé aux secteurs ou branches de l'industrie où la création d'emplois et la production pour l'exportation étaient supérieures à la moyenne; dans ce contexte, les priorités sectorielles ont le même objet qu'une politique plus générale de correction des déséquilibres économiques; mais les deux solutions ne peuvent pas se substituer l'une à l'autre de façon parfaite. La solution définitive des déséquilibres analysés précédemment exige une politique corrigeant directement les distorsions dans le marché où elles surviennent.

La promotion des secteurs industriels ergatiques a provoqué une modification de la structure de production, qui a impliqué le remplacement du capital par le travail sur le plan général<sup>98</sup>. Cependant, il continue d'exister une combinaison de facteurs optimale au niveau de la branche ou de l'entreprise industrielle<sup>99</sup>.

Une subvention directe de l'utilisation de la main-d'œuvre a pour caractéristique de provoquer, à la longue, le remplacement du capital par le travail au niveau de l'entreprise; en outre, elle constitue une subvention implicite, mais dans une moindre proportion, de la production des branches les plus ergatiques; ceci provoque à court terme une augmentation de la production<sup>100</sup>, qui augmente la demande de main-d'œuvre.

Dans la promotion des secteurs où la création d'emplois est la plus forte, il faut tenir compte, non seulement de la création d'emplois dans le secteur considéré, mais aussi de la création d'emplois provoquée par l'augmentation de la production dans toute la chaîne des industries qui fournissent des intrants au secteur considéré.

On calcule le multiplicateur de l'emploi en divisant le nombre des emplois immédiatement créés par le nombre des emplois directement créés pour assurer une certaine production; on pense qu'il suffirait d'augmenter la demande réelle pour provoquer une augmentation de l'emploi national, sans se soucier si l'excédent de capacité ou le sous-emploi sont du type keynésien. S'il n'y a pas de sous-emploi, l'augmentation de la production et de l'emploi provoquée par les branches industrielles dont on assure la promotion sera compensée, totalement ou partiellement, par une diminution des mêmes paramètres dans d'autres industries; mais si l'augmentation de l'emploi dans l'industrie est couverte par la masse des travailleurs sous-employés, il y a transfert de ressources à des fins plus productives. Cependant, une augmentation de la demande monétaire n'implique pas une diminution du sous-emploi, phénomène qui dépend des facteurs structurels discutés précédemment.

La promotion des industries considérées comme stratégiques est une autre forme d'application des critères sectoriels. On considère comme "stratégiques" les industries dont les produits sont utilisés comme intrants dans de nombreuses autres branches industrielles, par exemple la production d'électricité, la sidérurgie, etc. Ce critère

<sup>98</sup> Ceci a eu lieu en dépit de l'existence de coefficients techniques fixes au niveau de chaque entreprise ou branche industrielle.

<sup>99</sup> Une subvention de la production équivaut à une subvention, selon les mêmes pourcentages, de l'utilisation du capital et du travail.

<sup>100</sup> L'effet final sur la production dépendra de l'élasticité-prix de la demande finale.

pourrait se justifier si ces industries avaient quelque effet positif externe qui ne se traduira pas dans la rentabilité privée; mais il n'existe pas *a priori* de raison de penser que tel soit le cas de toutes les industries protégées.

La promotion des "industries les plus dynamiques" est un autre des critères utilisés pour établir les priorités sectorielles, mais on n'y tient pas compte du problème du chômage. Bien que les secteurs ou branches dont la production a augmenté plus rapidement que la moyenne soient également ceux qui ont enregistré la plus forte demande de capital et de travail, ils ont également contribué à une augmentation du rapport capital-travail dans le secteur industriel. La promotion de ces industries peut se justifier quand leur dynamisme s'explique par l'introduction d'innovations technologiques qui permettent de diminuer les coûts de production, ou quand la diffusion de ces innovations parmi d'autres industries est encouragée.

### *Petites et moyennes industries*

Le crédit subventionné fourni par le FOGAIN et les exonérations fiscales ont été les principaux stimulants utilisés pour promouvoir les petites et moyennes industries. Le crédit subventionné et les exonérations fiscales ont signifié une subvention implicite de la production, mais ils ont également encouragé une plus forte densité de capital.

L'appui donné aux petites industries par le crédit subventionné peut être justifié partiellement comme une mesure compensant la discrimination dont les petites industries sont l'objet sur le marché du crédit et du capital, parce que le facteur risque que leur attribuent les banques privées est plus élevé que le véritable risque social et parce que les banques se préoccupent, non pas de la rentabilité sociale des investissements, mais de la garantie de remboursement de leurs prêts.

Dans les petits établissements, le coût de la main-d'œuvre est moindre que dans les grandes entreprises, en partie parce qu'ils peuvent fonctionner sans respecter strictement les dispositions législatives en matière de salaire minimum et de protection de la main-d'œuvre; il s'agit souvent d'entreprises familiales. La petite industrie est un secteur non protégé, dont la main-d'œuvre est plus compétitive que celle des grands établissements, mais elle se heurte à de plus grandes difficultés de financement. En comparaison avec les grandes entreprises, ceci contribue à augmenter le faible coût du capital par rapport à celui du travail.

La diminution du coût relatif des services du capital a favorisé les grandes entreprises capitalistiques et a également encouragé la mécanisation des entreprises qui bénéficient du système de stimulants pour les petites et moyennes industries<sup>101</sup>.

Les petites et moyennes industries sont moins capitalistiques que les grandes<sup>102</sup>. Ce fait a incité quelques économistes à conclure qu'il existe un dualisme technologique et que les petits industriels sont moins efficaces et obtiennent un rendement plus faible du capital investi. Dans une économie mixte, le processus de modernisation et de concurrence implique le remplacement des entreprises inefficaces par d'autres qui sont plus viables, mais il existe un rapport socialement

<sup>101</sup> Dans les secteurs où coexistent de grands établissements et de nombreuses petites et moyennes entreprises, ce mécanisme de promotion renforce les incitations économiques à la modernisation des petites entreprises. Voir Saúl Trejo Reyes, *op. cit.*

<sup>102</sup> Sur la base du recensement industriel de 1971, le rapport capital-travail est évalué à 42 000 pesos pour les petites entreprises ayant un capital inférieur à 1 million de pesos, alors qu'il est de 86 000 pesos pour les grandes entreprises. La moyenne pour l'ensemble de l'industrie est de 62 000 pesos.

optimal entre grandes et petites entreprises<sup>103</sup>. Il faut donc introduire dans les mécanismes de promotion des petites et moyennes industries des critères qui assureront une allocation de stimulants maintenant les avantages relatifs de ce secteur.

### *Les industries des biens d'équipement*

Avant 1970, l'industrie des biens d'équipement était pratiquement inexistante; ceci s'explique par la discrimination dont elle était l'objet de la part du système protectionniste.

En 1970, 8,7 % seulement des investissements en avoirs fixes industriels étaient consacrés à la production de biens d'équipement. Cette industrie employait 7,7 % de la main-d'œuvre industrielle et assurait moins de 10 % de la production de l'ensemble du secteur industriel. Le rapport capital-travail était très voisin du rapport moyen pour l'ensemble de l'industrie, mais très inférieur à celui des grandes industries (définies comme ayant un capital supérieur à 1 million de pesos) ou des industries de remplacement des importations (voir tableaux 13 et 14).

Pendant la première moitié des années 70, la production de biens d'équipement a augmenté à un rythme supérieur à 10 % et un rang de priorité élevé a été assigné au remplacement des importations de ces biens. Au début de 1975, on a supprimé l'"article XIV", qui prévoyait une subvention des importations de machines et de matériel industriels; depuis la fin d'août 1975, des subventions ont été accordées aux importations de machines devant être utilisées dans la production de biens d'équipement pour l'exportation<sup>104</sup>. L'appui financier fourni par le Fonds pour la promotion des produits manufacturés a été triplé. A l'heure actuelle, les biens d'équipement constituent un quart des exportations de produits manufacturés.

Ces mesures corrigent le parti pris de la politique protectionniste à l'encontre de diverses industries et elles contribuent à diminuer la subvention dont bénéficient les importations de biens d'équipement, afin de mettre leurs prix en meilleur accord avec la pénurie relative de ces biens. Le secteur des biens d'équipement emploie plus de travailleurs par unité de capital investi que les grandes industries et les industries de remplacement des importations<sup>105</sup>. Ainsi, l'augmentation de la production de biens d'équipement et la diminution du soutien donné aux industries de remplacement des importations d'autres types conduiront à une augmentation de la demande de travailleurs industriels.

Une subvention directe pour promouvoir la production de l'industrie des biens d'équipement pourrait corriger le déséquilibre interindustries, mais il subsistera la subvention que la politique protectionniste a accordée au capital, avec les distorsions qui s'ensuivent dans le marché des facteurs. Paradoxalement, il serait plus approprié au Mexique d'avoir un tarif douanier, au lieu d'une subvention pour le remplacement des importations de biens d'équipement. Il en est ainsi à cause d'une double distorsion : dans la structure de l'industrie et dans le marché des facteurs.

<sup>103</sup> Les variations de ce rapport sont causées essentiellement par l'introduction de modifications technologiques incorporées dans les ressources humaines.

<sup>104</sup> Décision publiée dans le *Diario Oficial* du 28 août 1975.

<sup>105</sup> Le capital investi par travailleur est de 70 000 pesos dans l'industrie des biens d'équipement, de 80 000 pesos dans les grandes industries (ayant un capital supérieur à 1 million de pesos) et de 160 000 pesos dans les industries de remplacement des importations. Ces chiffres sont fondés sur les données du neuvième recensement industriel (1971), *op. cit.*, tableau 5.

TABLEAU 13. STRUCTURE

	Avoir fixes bruts (1967-1970) <sup>a</sup>	Nombre d'établissements industriels	Avoirs fixes bruts			Intérêt du crédit ou des emprunts	Machines et matériel (1969-1970) <sup>a</sup>	Machines et matériel par travailleur
			par éta- blissement	par emploi	par tra- vailleur			
Petites et moyennes entreprises	36 217 909,5	107 663	336 400	42 436	59 916	1 519 943	23 981 170,0	39 672
Grandes entreprises	59 434 232,0	12 300	4 832 051	86 101	112 455	2 288 000	46 344 503,5	76 335
TOTAL	95 652 141,5	119 963	797 347	61 961	84 424	3 807 943	64 325 673,5	56 775
Entreprises produisant des biens d'équipement	8 390 615,0	3 178	2 640 218	59 806	95 956	525 978	4 747 208,0	54 290
Pourcentage du total représenté par les petites et moyennes entreprises	37,8	89,7	42,1	68,4	70,9	39,9	37,2	69,8
Pourcentage du total représenté par les grandes entreprises	61,1	10,2	606,0	138,9	133,2	60,0	62,7	134,4
Pourcentage du total représenté par les entreprises produisant des biens d'équipement	8,7	2,6	331,1	112,6	113,6	13,8	7,3	95,6

Source : Neuvième recensement industriel (1971), *op. cit.*

<sup>a</sup>Moyenne arithmétique des chiffres pour 1969 et 1970.

Note. Dans les colonnes 1, 6, 7, 9, 10, 11, 14 et 16, les quatre premières lignes sont exprimées en

TABLEAU 14. INDUSTRIES DES BIENS D'EQUIPEMENT

Groupe	Avoirs fixes bruts (milliers de pesos)	Avoirs fixes bruts		
		par éta- blissement	par emploi	par travailleur
36 <sup>a</sup>	1 975 891	49 873 050	571 063	822 382
37 <sup>b</sup>	711 353	6 114 977	69 326	93 742
38 <sup>c</sup>	5 703 371	311 173 840	1 038 318	861 502

Source : Neuvième recensement industriel (1971), *op. cit.*

<sup>a</sup>Comprend les sous-groupes 361, 362, 363 et 365, respectivement : fabrication et montage de machines et instruments agricoles; fabrication et montage de machines pour le travail du bois et le travail des métaux; fabrication et montage de machines et instruments industriels spéciaux; manufacture, montage et réparations des autres machines et instruments.

<sup>b</sup>Comprend le sous-groupe 371 : fabrication de machines, appareils et accessoires électriques pour l'industrie.

<sup>c</sup>Comprend les sous-groupes 381, 382 et 383, respectivement : construction, reconstruction et réparation de navires; construction, reconstruction et réparation de matériel ferroviaire; fabrication et montage de véhicules automobiles et fabrication de pièces détachées.

### Les industries de sous-traitance

Les industries de sous-traitance sont constituées essentiellement par des entreprises étrangères, travaillant en sous-traitance internationale, qui assurent les opérations les plus ergatiques du processus de production. Le régime fiscal auquel sont soumises ces industries leur permet d'importer temporairement en franchise toutes les machines et tous les matériaux qu'elles utilisent dans l'assemblage ou le montage de produits qu'elles exportent en totalité. D'un autre côté, conformément au régime douanier des Etats-Unis, les droits d'entrée de ces produits aux Etats-Unis ne frappent que la valeur ajoutée au Mexique, la valeur correspondant au coût des intrants et des machines importées des Etats-Unis en étant exemptée.

DU SECTEUR INDUSTRIEL

Production brute totale	Pièces de rechange utilisées	Rémunération totale de la main-d'œuvre	Avoirs fixes bruts/ Rémunération totale de la main-d'œuvre	Salaires annuels moyens (pesos de 1970)	Valeur ajoutée brute, selon le recensement	Valeur ajoutée brute, selon le recensement/ Production brute	Part des industries de sous-traitance	Part des industries de sous-traitance: Production brute totale	Intérêt des crédits ou emprunts: Valeur ajoutée brute	Main-d'œuvre employée (1969-1970) <sup>a</sup>
89 690 338	1 371 809	14 566 428	2 486	35 297	34 722 919	0,387	2 098 274	2,33	0,0437	853 455
122 713 607	2 509 617	18 426 368	3 225	40 105	47 659 722	0,338	2 797 438	2,27	0,0480	690 281
212 404 445	3 881 426	32 992 796	2 899	37 797	82 332 641	0,337	4 895 712	2,30	0,0462	1 543 736
21 056 529	176 970	298 057	28 151	41 676	511 240	0,024	137 220	0,55	1,0288	120 198
42,2	35,3	44,1	35,7	93,3	42,1	100,0	42,8	101,30	94,58	55,2
57,7	64,6	55,8	111,2	106,1	57,8	100,2	57,1	93,69	103,89	44,7
9,9	4,5	0,9	971,0	110,2	0,5	6,2	2,8	28,26	2 226,83	7,7

milliers de pesos.

En 1965, on a élaboré le plan d'industrialisation de la frontière septentrionale, dont l'objectif principal était la création des industries de sous-traitance. En 1968, 40 entreprises avaient été créées; en 1970, leur nombre avait atteint 179; il y en avait 495 en 1974 et 546 en mai 1975. Elles avaient créé environ 90 000 emplois et contribué pour 187 millions de dollars à la valeur ajoutée au Mexique. Elles représentaient une masse salariale de 65 millions de pesos en 1971 et de 182 millions de pesos en 1974; la valeur ajoutée par ces entreprises représentait 28 % du total des exportations de produits manufacturés.

Le capital investi dans les industries de sous-traitance s'élevait à 796 millions de pesos en 1974 et elles employaient 80 000 travailleurs; en d'autres termes, le rapport capital-travail était inférieur à 10 000 pesos, bien inférieur à la moyenne pour l'industrie mexicaine, qui était de 62 000 pesos en 1970<sup>106</sup> (voir tableau 15).

La majorité des travailleurs dans les entreprises de sous-traitance sont de jeunes femmes âgées de 16 à 24 ans, dont la période de formation n'est que de 1 à 3 mois; on a constaté que pour des tâches simples, les travailleuses mexicaines ont une meilleure productivité que leurs homologues des Etats-Unis.

Le succès des industries de sous-traitance montre les immenses avantages comparatifs que le Mexique peut tirer d'une utilisation intensive de son abondante main-d'œuvre, qui peut être affectée très utilement à certaines activités ou étapes du processus de production (mais pas nécessairement dans tout le processus de production d'un produit donné). En outre, ce succès met en évidence les coûts sociaux imposés par le parti pris anti-exportation de la politique protectionniste, étant donné que pour augmenter les exportations de produits manufacturés, il a été nécessaire de créer un secteur industriel entièrement consacré à l'exportation et totalement isolé de la production intérieure, alors qu'il y a encore une capacité non utilisée dans les industries approvisionnant le marché intérieur.

<sup>106</sup> Chiffres fondés sur des données du Secrétariat d'Etat à l'industrie et au commerce et de la Banque du Mexique.

TABLEAU 15. INDUSTRIES DE SOUS-TRAITANCE

	Juillet 1971	Août 1972	Juin 1973	Octobre 1974	Pourcentage d'augmentation		
					1972/71	1973/72	1974/73
Nombre d'entreprises	251	339	370	495	35,0	9,1	33,7
Avoirs fixes par travailleur (milliers de pesos)	-	5,2	14,7	9,3	-	182,6	-36,7
Valeur ajoutée (milliers de pesos)	-	750 428	1 084 413	1 646 376	-	44,5	51,8
Nombre de travailleurs	29 214	48 060	51 184	86 688	64,5	-0,12	69,3
Masse salariale mensuelle (milliers de pesos)	65 198	68 885	76 384	182 508	-	-	-
Salairé par travailleur (milliers de pesos)	2 231	1 433	-	-	-	-	-
Valeur ajoutée par travailleur (milliers de pesos)	-	16	21	74	-	31,2	252,3

Source : Secrétariat d'Etat aux finances et au crédit public et Banque du Mexique.

Le fait que le coût social des devises est supérieur au coût officiel et que le coût social de la main-d'œuvre est inférieur à celui du marché augmente la rentabilité sociale des industries de sous-traitance, dont le principal impact a été la création d'emplois et le gain de devises.

Néanmoins, lorsqu'on considère la rentabilité sociale, il ne faut pas oublier que l'emploi dans les industries de sous-traitance et leur production dépendent entièrement des fluctuations cycliques du marché des Etats-Unis. Une récession aux Etats-Unis a un impact important sur cette industrie. Par exemple, en 1974/1975, à la suite d'une récession aux Etats-Unis, 35 000 travailleurs ont perdu leur emploi et de nombreuses entreprises ont dû fermer leurs portes. La concurrence d'autres pays offrant des incitations similaires ou supérieures pour attirer les industries de sous-traitance est un autre facteur de vulnérabilité de ces industries.

Les risques et incertitudes auxquels sont soumises les industries de sous-traitance doivent être pris en compte dans les évaluations de leur rentabilité sociale, en vue de déterminer le rang de priorité qui doit être accordé à ces industries.

### *Autres industries*

Au cours des dernières années, une haute priorité a été donnée à la production des agro-industries. La promotion de ce type d'activité se justifie par l'important impact qu'elle aura sur l'utilisation de certaines ressources naturelles et de l'abondante main-d'œuvre rurale sous-employée. En outre, les agro-industries constituent un progrès dans le processus de réforme agraire et une importante contribution au revenu rural, ce qui a pour effet de freiner l'exode vers les villes.

De grands investissements publics ont provoqué une forte croissance de la sidérurgie. En 1970, la production sidérurgique s'élevait à 2,5 millions de tonnes; en 1975, elle était passée à 5 millions de tonnes et on a calculé qu'en 1980 la capacité installée atteindra 9 millions de tonnes. A l'heure actuelle, le Mexique a atteint l'autosuffisance dans ce secteur.

Les industries chimiques et pétrochimiques étant considérées comme des industries clefs du développement économique, elles ont reçu un rang de priorité élevé; entre 1970 et 1973, ces secteurs représentaient plus de 7 % du PIB. La participation de l'Etat dans l'industrie pétrochimique secondaire est actuellement très faible, mais elle augmentera au cours des années à venir, en conséquence naturelle de la priorité donnée à ces activités.

L'industrie alimentaire a reçu une grande attention au cours des dernières années, étant donné son importance pour la consommation des masses populaires et la répartition des revenus. Parmi les industries manufacturières, c'est dans ce secteur que la création d'emplois est la plus forte : 22 % de la main-d'œuvre y était employée en 1970. En outre, c'est la branche industrielle où la création d'emplois par unité de capital est la plus forte. Le prix des produits de l'industrie alimentaire a un grand impact sur les salaires réels des travailleurs. Cette industrie s'est rapidement développée au cours des dernières années, mais n'a guère fait de progrès techniques, facteur qui se traduit par la faible qualité de ses produits et ses difficultés à l'exportation.

La participation croissante des entreprises multinationales dans l'industrie alimentaire<sup>107</sup> a été un sujet de préoccupations pour les autorités mexicaines, étant donné l'objectif prioritaire d'assurer un développement économique indépendant de l'extérieur.

<sup>107</sup> 25 % de la valeur ajoutée dans ce secteur sont dus à des entreprises multinationales.

L'industrie textile absorbait, en 1970, 10 % de toute la main-d'œuvre employée dans les entreprises manufacturières. L'expansion de ce secteur a également été rapide, mais avec une faible augmentation de la productivité et une forte concentration géographique. La promotion de ce secteur est jugée importante afin d'augmenter l'absorption de travailleurs sous-employés et de diminuer l'indice du coût de la vie fondé sur les biens de consommation populaire. Les industries de l'habillement et de la chaussure occupent la troisième place, après les industries alimentaire et textile, en ce qui concerne l'emploi : 8 % en 1970. La densité de capital dans ces industries est faible : 40 000 pesos par employé en 1970, et la masse salariale représente une forte proportion de la valeur ajoutée. D'un autre côté, ces industries sont géographiquement très concentrées et il y existe une capacité inutilisée de l'ordre de 25 %, problème qui doit être corrigé.

On peut constater qu'une analyse sectorielle plus détaillée de l'industrie est nécessaire si l'on veut améliorer le processus d'établissement des priorités. Il est évident que ce processus doit tenir compte des caractéristiques de croissance souhaitable dans chaque secteur, ainsi que des moyens de promotion et de réglementation qui seront le plus efficaces dans chaque cas.

### Conclusions

L'établissement de priorités industrielles a incombé simultanément à divers organismes officiels. A cette fin, ils ont utilisé divers moyens directs et indirects pour réglementer l'industrie, les plus importants étant les tarifs douaniers, les stimulants fiscaux et le soutien financier, la fixation des prix des biens et services fournis par le secteur public et l'investissement public. Il n'y a pas eu de programmation industrielle explicite, ni de règles communes d'application des divers mécanismes, la démarche la plus courante consistant à utiliser certains critères *ad hoc* et à exercer des pouvoirs discrétionnaires.

Les priorités ont été établies au niveau de la branche industrielle, sans vraiment se soucier de la structure de la production qui en résulterait. Les industries choisies pour être spécialement encouragées étaient celles que l'on considérait comme stratégiques pour le développement économique, du fait de leur importance pour les autres activités.

Pendant la période de "développement stabilisateur", on a mis en œuvre une politique d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations, qui s'est traduite par un renforcement du protectionnisme et la création d'un ensemble de stimulants visant à diminuer le coût des services du capital et à encourager l'épargne. Ces mesures ont été accompagnées d'une politique de stabilité des prix et des taux de change. On pensait que la croissance industrielle permettrait de créer suffisamment d'emplois pour absorber l'offre croissante de main-d'œuvre et que ses bénéfices s'étendraient à toutes les couches de la population.

Les politiques d'industrialisation des trois dernières décennies ont provoqué des déséquilibres dans la répartition des ressources entre les différentes branches de l'industrie, ainsi que des distorsions sur le marché des facteurs qui ont favorisé l'utilisation de méthodes chromatiques au niveau de l'entreprise et au niveau de l'industrie. A cela, il faut ajouter les coûts sociaux et les inefficiences provoqués par la concentration géographique de l'industrie, le pouvoir monopolistique, l'absence

d'innovations et d'adaptations technologiques, la capacité excédentaire et autres déficiences attribuables à la stratégie d'industrialisation elle-même et à l'utilisation inefficace des instruments de la politique industrielle.

Toutes ces inefficiences statiques et dynamiques se reflètent dans l'incapacité du système industriel à utiliser de manière productive l'offre croissante de main-d'œuvre et à libérer l'économie mexicaine de l'influence étrangère en matière de technologie et de financement, ainsi que dans le manque de compétitivité de l'industrie mexicaine sur les marchés internationaux.

Au cours des dernières années, un changement de la stratégie de développement est devenu évident; les objectifs principaux sont devenus, outre la croissance, la répartition équitable des revenus et l'indépendance économique. Pour atteindre ces objectifs, il faut que le secteur industriel concentre ses efforts sur la création d'emplois, le gain de devises, la décentralisation de l'industrie, l'adaptation des techniques et les besoins fondamentaux de la population en matière de consommation.

Toutefois, du fait de la persistance de nombreux critères et procédures traditionnels dans l'utilisation des instruments de la politique industrielle, il n'a pas été facile de passer à un nouveau stade de développement du secteur industriel. L'un des principaux obstacles était constitué par les puissants intérêts économiques créés, pendant plus de trois décennies, par la politique même d'industrialisation; par l'intermédiaire de groupes de pression, ces intérêts s'efforcent de maintenir la protection excessive dont ils ont bénéficié, mais qui a provoqué un déséquilibre croissant de l'économie.

Le processus de transition est également freiné par le manque de coordination des instruments utilisés par les divers organismes publics et par la force d'inertie de la politique antérieure, qui se reflète dans l'activité traditionnelle de certains cadres bureaucratiques chargés de prendre les décisions en la matière.

Plusieurs mesures concrètes ont été prises récemment en vue d'assurer une meilleure utilisation de la main-d'œuvre et des ressources naturelles du Mexique, ainsi que pour corriger les déséquilibres entre le secteur primaire et le secteur industriel. On a conçu des stimulants pour promouvoir les exportations et on a créé des organismes spéciaux pour réglementer le transfert et l'adaptation des techniques, ainsi que l'investissement direct étranger.

Dans le choix des activités industrielles considérées comme prioritaires, on ne tient pas compte des prix virtuels des facteurs de production, ni de la structure sectorielle qui en résulte. L'analyse coûts-bénéfices est rarement utilisée et il n'existe pas encore de taux d'escompte commun ou de prix virtuels communs pour la main-d'œuvre et les devises dans l'évaluation des projets. Les activités industrielles sont choisies sur une base *ad hoc* et en fonction de leur contribution relative aux objectifs d'augmentation de l'emploi et de gain ou d'économie de devises, par exemple, dans l'hypothèse que la cohérence sera assurée au niveau d'ensemble. Dans le choix des moyens de promotion à utiliser, on ne tient pas compte de leur impact potentiel sur les distorsions spécifiques que l'on espère corriger. Les problèmes soulevés par l'utilisation de multiples instruments de promotion de l'investissement restent encore à résoudre.

Pour rendre le nouveau modèle de développement industriel conforme aux directives établies pour l'industrie, il est impératif de mettre en œuvre un système de programmation industrielle qui définira clairement la contribution de chaque branche industrielle aux objectifs d'ensemble. Il est également nécessaire de programmer

l'utilisation des moyens directs et indirects de la politique industrielle afin d'orienter efficacement les décisions d'investissement du secteur privé, établir des priorités sectorielles conformes aux objectifs de l'industrialisation et définir avec précision la participation des entreprises du secteur public dans le cadre de la nouvelle politique industrielle.

#### **Bibliographie**

- Bravo Aguilera, L. Las nuevas tarifas de los impuestos generales de importación y exportación de México. *Revista de comercio exterior*. Mars 1975.
- Krueger, Anne O. The political economy of the rent-seeking society. *American economic review* (Nashville) 64:3, juin 1974.
- Vernon, Raymond. The dilemma of Mexico's development. The roles of public and private sectors. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

## V. Priorités industrielles en République de Corée\*

### Généralités

Le processus de planification "optimale" varie selon les problèmes que le plan doit résoudre et les conditions dans lesquelles il est établi. On peut penser que c'est là une lapalissade, si l'on ne sait pas que maints économistes préconisent d'appliquer dans tous les cas la méthodologie orthodoxe de planification.

L'histoire de la planification de l'investissement en République de Corée montre fort bien l'interdépendance des méthodes de planification et des problèmes à résoudre. Les méthodes utilisées dans les deuxième et troisième plans quinquennaux étaient très différentes, et cela n'était pas accidentel. En fait, les méthodes de planification avaient été adaptées aux objectifs et aux conditions lors de l'établissement de ces plans.

Il existe de nombreux contrastes entre les méthodes de planification. Le point de départ le plus habituel consiste sans doute à déterminer la spécificité du plan en matière de projets d'investissement : à un extrême, on indique simplement des données pour l'investissement sectoriel dans les programmes d'investissement du secteur public; à l'autre extrême, on détaille sous forme de projets tous les investissements, y compris ceux du secteur privé. Un autre point de départ consiste à déterminer le mode d'établissement du plan : centralisation ou décentralisation, et la nature des flux et réseaux d'information qui permettent de transmettre les données aux diverses entités participant à la planification. Un troisième point de départ consiste à déterminer la méthode prédominante de mise en œuvre : répartition centralisée des ressources et objectifs de performance (systèmes autoritaires) ou systèmes de stimulants. Les économies dirigées s'appuient essentiellement sur des objectifs de production, associés à la répartition des ressources nécessaires pour les atteindre; les économies mixtes s'appuient sur une combinaison de répartition centrale des ressources et de stimulants financiers et autres.

Les méthodes orthodoxes de planification générale conviennent bien à des plans dont l'exécution repose sur la répartition des ressources (y compris des objectifs de production sectorielle). Ces méthodes, dites de "planification des ressources", sont conçues pour déterminer une répartition cohérente ou optimale des ressources en vue d'atteindre les objectifs du plan dans certaines hypothèses concernant la technologie et le mouvement des prix; elles conviennent mal pour déterminer les stimulants nécessaires pour atteindre les objectifs du plan. D'un autre côté, les méthodes courantes qui se prêtent à la planification des stimulants sont typiquement des analyses d'équilibre partiel de divers instruments de la politique économique : stimulants fiscaux, stimulants commerciaux, stimulants de politique monétaire; il n'y a pas intégration mutuelle et on ne fait pas état de manière explicite du besoin d'équilibre entre l'offre et la demande de ressources et de produits. Les qualités de ces méthodes

\*Irma Adelman, Université du Maryland, et Larry E. Westphal, fonctionnaire de la Banque mondiale.

dites de "planification des stimulants", sont donc les défauts des méthodes de planification des ressources, et *vice versa*<sup>108</sup>.

Chacun des aspects discutés ci-dessus se retrouve dans tous les plans, mais l'accent peut être différent. L'aspect le plus intéressant de la planification de l'investissement en République de Corée est que les démarches adoptées pour les deuxième et troisième plans quinquennaux différaient pour toutes les questions traitées ci-dessus. Alors que le deuxième plan quinquennal spécifiait, projet par projet, le programme d'investissement dans chaque secteur, le troisième plan quinquennal ne spécifiait que quelques grands projets d'investissement. Le deuxième plan quinquennal a été établi au Bureau central de planification; le troisième plan quinquennal a été établi dans plusieurs ministères, c'est-à-dire de manière décentralisée. Enfin, le deuxième plan quinquennal faisait appel essentiellement à des méthodes de planification des ressources, bien que son établissement ait été précédé de deux études importantes de stimulants financiers; en contraste, le troisième plan quinquennal utilisait essentiellement des méthodes de planification des stimulants, bien qu'il ait été complété par une étude macro-économique des relations entre le taux de croissance, l'épargne intérieure et extérieure et les besoins de devises. Ni le personnel de planification, ni la structure du pouvoir politique n'avaient changé entre les deux plans; de ce fait, la République de Corée offre un exemple intéressant de l'interaction entre les méthodes, les problèmes et les conditions de la planification.

Ce qui avait changé dans la période entre l'établissement des deux plans était les principaux problèmes qui confrontaient les planificateurs. Dans le deuxième plan quinquennal (1967-1971), il s'agissait de répartir un important volume d'investissements publics et de choisir un taux approprié de croissance économique. Ces problèmes ont été analysés simultanément, en même temps que la structure souhaitable pour le commerce extérieur et la production intérieure. On a calculé l'investissement privé nécessaire pour réaliser le plan et on a évalué en même temps les mesures à prendre pour stimuler cet investissement. Ainsi, l'établissement des priorités industrielles dans le deuxième plan quinquennal a été fait de manière intégrée, en mettant l'accent sur la cohérence interne des activités sectorielles, des objectifs macro-économiques et des ressources, et sur la rationalisation des stimulants économiques.

Le troisième plan quinquennal, mis en œuvre en 1972, n'envisageait au contraire qu'un rôle mineur pour l'investissement public. L'établissement des priorités industrielles avait pour principal objectif de fournir des stimulants appropriés au secteur privé, compatibles avec les ressources nécessaires et disponibles. Le dynamisme du secteur privé avait été prouvé; on était certain que, si elles recevaient les stimulants voulus, les entreprises privées seraient en mesure de répondre de manière appropriée. Dans ces conditions, le principal problème de la planification était de choisir les stimulants les plus efficaces et de fixer les limites macro-économiques du taux de croissance. On n'a pas jugé nécessaire de rechercher la cohérence dans la planification. Le rôle du secteur public consistait à donner des stimulants et à répondre, le cas échéant, aux demandes de crédits, de subventions et de devises présentées par le secteur privé. En conséquence, une tâche importante de

<sup>108</sup> La dichotomie entre la planification des ressources et la planification de la politique est plus apparente que réelle. Dans le jargon technique de la programmation, l'une est simplement le double de l'autre. Mais dans le monde de la planification appliquée, les méthodes de planification des ressources sont beaucoup mieux élaborées et beaucoup plus connues que les méthodes de planification de la politique. En outre, dans la pratique, les modèles de programmation visent à donner de bons prix virtuels ou de bonnes répartitions des ressources, mais jamais les deux.

la planification consistait à développer la compétence en matière d'évaluation des projets et de prise des décisions au niveau ministériel.

A première vue, l'enchaînement des modes de planification adopté en République de Corée est l'inverse de l'enchaînement préconisé par les théoriciens. On est passé d'un système intégré, avec des interactions bien articulées entre plans sectoriels, macroplans et plans par projet, à un système moins intégré d'études spéciales et de planification par projet, essentiellement au niveau ministériel, la cohérence étant assurée simplement par un macroplan et un budget centralisé des ressources. On a donné moins d'importance à la planification sectorielle dans le cadre intrants-extrants, et plus d'importance aux études politiques de la structure des stimulants.

Le cadre dans lequel les deux plans ont été établis était essentiellement le même : directives énergiques du pouvoir central à une économie où le capitalisme privé était florissant. Les différences consistaient dans la nature des problèmes économiques, les possibilités de les résoudre et les moyens d'intervention; ce sont les modifications de ces facteurs qui ont entraîné des modifications dans les prises de décisions.

#### Organismes de planification et moyens d'action

Les "planificateurs centraux" en République de Corée sont les membres du Bureau de planification économique (BPE), organe du Conseil de la planification économique, qui se trouvent hiérarchiquement à au moins trois échelons au-dessous de l'autorité suprême. Le Vice-Premier Ministre, président du Conseil de la planification, est chargé de coordonner les politiques économiques; dans son rôle de coordonnateur, il est soumis aux contraintes des ministres concernés par les questions économiques. Au sommet de la hiérarchie, le Président est soumis aux contraintes des réalités politiques. Ainsi, le BPE ne peut jamais supposer que ses plans seront automatiquement mis en œuvre. Dans une large mesure, le pouvoir des planificateurs dépend de la coopération avec le Bureau du budget (également représenté au Conseil de la planification), car les auteurs du budget contrôlent la répartition des fonds entre les ministères et les projets. Ce contrôle budgétaire est soumis aux mêmes contraintes hiérarchiques que les activités du BPE; la coopération (rarement obtenue) n'a été réalisée dans le passé que grâce aux directives émanant du Vice-Premier Ministre.

En matière de coordination, les planificateurs centraux ont deux rôles à jouer vis-à-vis des ministères, des organismes spéciaux, des banques de développement et des régies autonomes dont les activités doivent être coordonnées. Le premier rôle consiste à coordonner la répartition des ressources entre les ministères chargés de la production de biens et services (enseignement, santé publique, électrification rurale, etc.), c'est-à-dire entre programmes concurrents de bien-être social. Le deuxième rôle consiste à coordonner les politiques des diverses institutions à l'égard du secteur privé. La planification centrale en République de Corée s'est presque exclusivement intéressée à ce deuxième type de coordination. Il est intéressant de noter que la planification centrale a fait l'objet de polémiques politiques lorsqu'elle visait la répartition des ressources entre les ministères, plutôt que le secteur privé.

Les mesures gouvernementales influant sur les décisions privées sont de divers ordres : a) fixation des prix pour certains biens et ressources essentiels, tels que les devises, les fonds d'investissement, les transports et le riz; b) subventions accordées

par le truchement d'exonérations fiscales, de prix différentiels ou de financement direct; c) contingentement des importations de biens et services, plafonds imposés aux investissements par le système bancaire et limitations de l'utilisation des moyens de transport; d) objectifs quantitatifs pour les exportations et l'investissement pour frais généraux. Les subventions, contingentements et objectifs quantitatifs sont administrés, dans le cadre de contraintes centralisées, par divers ministères, notamment ceux de l'agriculture, du commerce et de l'industrie et des finances, ainsi que par divers organismes, tels que la direction nationale des impôts. L'établissement des prix pour les biens et services essentiels est centralisé aux niveaux ministériel et présidentiel. En outre, pendant les deux premières années du deuxième plan quinquennal, le BPE a rigoureusement exercé son mandat de reviser les projets d'investissement financés par le capital étranger, pour s'assurer qu'ils contribueraient à atteindre les objectifs de la politique nationale.

## **Deuxième plan quinquennal**

### *Principaux problèmes*

Lorsque le deuxième plan quinquennal a été élaboré, la question était : "Quel doit être le taux de croissance de l'économie ?". Du début des années 50 au début des années 60, le PNB par habitant avait augmenté au taux beaucoup trop modeste de moins de 2 % par an en valeur réelle. En 1963, le taux de croissance a augmenté sensiblement et l'espérance d'un taux de croissance plus rapide a paru réaliste. Le plan élaboré à la fin de 1965 et au début de 1966 s'est attaché à établir un programme cohérent d'investissement qui correspondait exactement à l'épargne et au potentiel d'exportation de l'économie. Cette attitude reflétait les principales contraintes de la croissance envisagée à l'époque : rareté de propositions viables pour des projets industriels, pénurie de fonds intérieurs pour l'investissement et besoins de devises pour financer les importations de matières premières et de biens d'équipement.

### *Organisation de la planification*

Le deuxième plan quinquennal a été élaboré au Conseil de la planification. Le BPE a coordonné à la fois les travaux techniques de formulation du plan et les travaux des comités mixtes secteur public-secteur privé qui fournissaient les données de base. Il a joué un rôle important dans la mise en œuvre du plan, notamment pendant les deux premières années, avant que les divergences entre les projets et les réalisations ne deviennent sérieuses.

### *Méthodes de planification*

La méthode orthodoxe de planification générale des ressources a été adoptée dans l'établissement du deuxième plan quinquennal. Le cadre analytique du plan avait trois éléments principaux : un modèle macro-économique, un modèle de projection dynamique des intrants-extrants pour 49 secteurs et, à l'appui de celui-ci, un tableau de 280 intrants-extrants pour l'évaluation des projets. L'insuffisance des

données n'a pas permis de construire un modèle complet en temps voulu pour la publication du plan. En conséquence, le modèle sectoriel est devenu le principal élément analytique pour définir les modes de croissance possibles. Il a également fourni un cadre cohérent pour établir un ensemble satisfaisant de projets d'investissement.

Le modèle sectoriel – un modèle dynamique d'intrants-extrants assez classique – était un modèle ouvert en ce sens que, sauf pour l'investissement et les importations, les éléments de la demande finale étaient projetés de manière exogène. Les importations étaient projetées à l'aide d'une matrice intrants-extrants. L'investissement était évalué par un processus par itération de solutions vers l'aval rappelant les procédures de programmation dynamique : dans l'hypothèse de taux de croissance projetés de manière exogène pour les éléments de la demande finale sans rapport avec l'investissement et (initialement) d'un investissement égal à zéro, la production brute requise pendant chaque période du plan était calculée secteur par secteur; les capacités sectorielles requises étaient alors comparées aux capacités existantes, ajustées pour amortissement; les comparaisons donnaient une première approximation du plan d'investissement nécessaire. L'investissement nécessaire était alors réparti période par période, en utilisant les données sur les délais de gestation, et le modèle était résolu une fois encore pour les productions sectorielles, les vecteurs de la demande finale comprenant maintenant l'investissement nécessaire. Les comparaisons des besoins de capitaux étaient alors répétées, donnant une deuxième approximation de l'investissement nécessaire, et le modèle faisait l'objet de solutions jusqu'à ce que, dans chaque période, on obtienne un équilibre entre l'investissement nécessaire par secteur et l'investissement "réel" et qu'il y ait cohérence interne entre la production sectorielle et la capacité sectorielle. En général, deux processus d'itération étaient suffisants.

La matrice intrants-extrants utilisée pour les calculs contenait 43 secteurs; cependant, pour une meilleure cohérence, les besoins de capacité ont été également étudiés au niveau de 280 secteurs (voir plus loin). La principale innovation technique dans la structure du modèle sectoriel était la tentative de projection dynamique des coefficients de la matrice intrants-extrants. Dix comités industriels, composés d'ingénieurs, d'hommes d'affaires, d'économistes, de fonctionnaires gouvernementaux et d'experts techniques, ont été créés pour évaluer les modifications possibles des techniques de production et de la combinaison des intrants de leurs secteurs. Les travaux de ces comités ont été effectués au niveau de 280 secteurs et recombinaison au niveau de 43 secteurs. La projection dynamique de la matrice intrants-extrants a demandé un gros travail, environ cinq ans d'un expert. Cependant, une analyse *post-mortem* des prévisions faites à l'aide de la matrice corrigée et de la matrice non corrigée a montré que les prévisions de la première étaient plus proches de la réalité que celles de la seconde. Apparemment, les comités avaient surestimé l'impact des modifications sur la structure de la production, en partie parce qu'ils avaient mal jugé le calendrier d'exécution et le déroulement de plusieurs grands projets.

Bien que la planification des ressources ait pris la part du lion dans les travaux d'élaboration du deuxième plan quinquennal, elle a été précédée par un travail important au sujet des stimulants. Ce premier effort de planification des stimulants a conduit à la réforme des taux de change de 1964 et à la réforme des taux d'intérêt de 1965.

La réforme des taux de change de mai 1964 a consisté à dévaluer le won, qui est passé de 130 à 255 wons pour 1 dollar, et à libéraliser notablement le contrôle des changes. La dévaluation a été fondée sur une étude comparant les prix mondiaux et les prix intérieurs d'environ 300 produits de base; cette étude a montré que le rapport de parité du pouvoir d'achat moyen à la fin de 1963 mettait le taux de change voulu quelque peu au-dessous de 255 wons pour 1 dollar. En outre, la dévaluation n'a été qu'un élément d'un ensemble de modifications de politique conduisant progressivement à l'adoption d'un programme global de promotion des exportations par des stimulants financiers (détaxes sur les impôts indirects et les tarifs douaniers, subvention des taux d'intérêt et diminution des impôts directs, et autres subventions mineures) ainsi qu'à la création d'organismes tels que l'Association commerciale coréenne, pour fournir une assistance technique et une aide en matière de commercialisation.

Les stimulants de l'exportation n'ont pas été modifiés en valeur réelle après 1964, tandis que des efforts sporadiques étaient faits pour réduire les restrictions à l'importation. Les contingentements d'importation ont été sensiblement libéralisés en 1965. On a également entrepris une étude des tarifs douaniers<sup>109</sup>; elle a montré que bien que le tarif douanier moyen soit assez faible (environ 9 % en 1965) en regard des normes internationales, il en résultait certaines distorsions du fait qu'il offrait une forte protection réelle à certaines industries et décourageait l'intégration de certaines autres. Toutefois, les pressions politiques pour le maintien de la structure des tarifs douaniers ont été suffisamment fortes pour que l'on abandonne les efforts visant à uniformiser les taux de protection.

La réforme des taux d'intérêt de septembre 1965 a doublé le taux d'intérêt sur les dépôts à 6 mois, qui a été porté à 24 % par an (soit un taux réel d'environ 11 %); les taux d'emprunt, sauf à des fins particulières, ont été augmentés de la même manière<sup>110</sup>. La réforme avait pour objet d'établir un taux d'intérêt réel plus voisin du rendement réel du capital, de permettre un transfert du rationnement du crédit vers la dotation du "marché" et d'encourager l'épargne intérieure. On espérait également que des taux d'intérêt plus élevés réduiraient l'inflation. Cette réforme a été faite après une étude qui avait montré que le rendement brut réel du capital dans l'industrie manufacturière était d'environ 15 %<sup>111</sup>. Compte tenu d'une inflation qui était alors de 10 %, un taux nominal de 25 % – à peu près le taux choisi – était le taux approprié.

La réforme commerciale a été la mesure clef pour passer d'une politique de remplacement des importations à une politique de promotion des exportations. La réforme financière est devenue l'exemple classique d'une politique efficace de mobilisation des ressources, stabilité des prix et promotion de l'investissement. L'épargne intérieure réelle a doublé en 1965, puis de nouveau en 1967; la vitesse de circulation de la monnaie a été réduite et, de ce fait, l'inflation n'a été que la moitié de ce qu'elle aurait été sans cette réduction provoquée par la réforme des taux d'intérêt; le rapport différentiel capital-production a diminué de 30 %; le taux de l'investissement a augmenté aussi vite que le permettait l'augmentation de l'épargne.

<sup>109</sup> R. I. McKinnon, "Tariff and commodity tax reform in Korea: some specific suggestions" (Washington, Agence du développement international, 1967).

<sup>110</sup> Pour une discussion des effets de la réforme des taux d'intérêt, voir G. Brown, *Korean Pricing Policies and Economic Development in the 1960s* (Baltimore, Johns Hopkins, 1973).

<sup>111</sup> D'autres études estiment ce rendement brut à 20 % ou davantage, G. Brown *op. cit.*, p. 200, et le rendement net à 8 %, Banque de Corée, *Monthly Statistical Review*, questions diverses.

Ces deux réformes ont diminué l'ingérence gouvernementale dans l'économie<sup>1 1 2</sup> et rendu le prix des ressources essentielles en rapport avec la pénurie relative de ressources. Comme il faut se fonder sur les prix pour calculer la valeur des ressources selon les utilisations possibles, une bonne planification des ressources est pratiquement impossible lorsqu'il y a de sévères distorsions des prix. A cet égard, les réformes de 1964 et 1965 étaient des conditions préalables à une bonne planification des ressources. Mais leur importance ne se bornait pas à cela; une grande partie de l'impact positif de la planification sur la performance de l'économie provient de ces réformes. Le principal fil conducteur du développement en République de Corée est la réponse du secteur privé aux stimulants financiers et autres. Le développement continu d'une économie où prédomine le secteur privé est donc impossible si les prix (affectés par des subventions, des impôts et des contingentements) ne traduisent pas les pénuries relatives de ressources dans les efforts pour atteindre les objectifs du développement.

Dans l'établissement du plan, ses auteurs ont cherché à intégrer l'évaluation des projets dans le modèle sectoriel. La planification a été faite dans les deux sens : "politique-technique" et "technique-politique". Le modèle sectoriel a été utilisé pour obtenir des ordres de grandeur d'ensemble et pour identifier les domaines probables d'investissement d'après une évaluation de la demande. D'un autre côté, on a estimé que les modes de croissance possibles étaient limités par le nombre et le type de projets efficaces qui pourraient être conçus et réalisés pendant la période d'exécution du plan.

Les 10 comités industriels mentionnés plus haut ont été créés pour rendre l'évaluation des projets cohérente avec le modèle sectoriel. Ils ont été créés au début de l'élaboration du plan, dont ils constituaient l'aspect le plus novateur. Leur première tâche a été d'établir des profils d'industries, qui étaient des analyses du processus de production dans diverses industries; ces analyses étaient le plus poussées lorsqu'on anticipait des changements importants dans la technologie.

Les profils d'industries ont finalement joué un double rôle : évaluation de paramètres (coefficients capital-production et coefficients marginaux intrants-extrants) et définition des conditions initiales dans le modèle sectoriel. On a constaté après coup que ce deuxième rôle était de loin le plus utile. Les données initiales pour évaluer les coefficients intrants-extrants dans le modèle sectoriel étaient simplement le tableau d'intrants-extrants de 1963. Les planificateurs espéraient que l'utilisation sélective des coefficients intrants-extrants dérivés des profils d'industries, au lieu des coefficients de 1963, améliorerait sensiblement les possibilités de prévisions du modèle. Comme indiqué plus haut, tel n'a pas été le cas : les prévisions du modèle sectoriel auraient presque toujours été plus proches de la réalité si l'on avait utilisé les coefficients de 1963 sans les modifier. Toutefois, l'établissement des profils d'industries a donné aux spécialistes l'occasion de revoir les perspectives d'investissement dans diverses industries; ce travail a mis en relief le besoin de cohérence.

Après avoir établi les profils, les comités devaient analyser les projections de l'offre et de la demande obtenues grâce au modèle sectoriel, pour les utiliser dans les projections révisées d'intrants-extrants et dans l'évaluation des projets. Pour ce faire, les comités devaient décomposer les prévisions sectorielles en vue d'étudier l'offre et

<sup>1 1 2</sup> La réforme des taux d'intérêt a réduit le besoin de rationnement du capital, bien que le rationnement du crédit ait continué en même temps que les taux d'intérêt préférentiels pour certaines classes d'emprunteurs.

la demande par produit. De l'avis général, il semble que les comités n'ont pas pu obtenir suffisamment de prévisions individuelles et ont été rarement en mesure d'utiliser les résultats du modèle dans l'évaluation des projets, en partie parce que l'établissement des profils avait absorbé presque toutes les ressources des comités. En outre, la plupart des membres de comités n'avaient pas la compétence nécessaire pour traduire les projections globales du modèle sectoriel en projections plus détaillées de la production, des échanges et de la demande, nécessaires à l'évaluation des projets. Heureusement pour l'élaboration d'un programme d'investissement, les profils ont fourni un ensemble de projets viables, bien que de portée limitée. Toutefois, les profils ayant été établis avant la solution du modèle sectoriel, ils n'étaient que le résultat d'une demi-itération, car ils n'ont pas été révisés ultérieurement sur la base des prévisions du modèle sectoriel.

### *Résultats économiques*

Le plan et la nouvelle stratégie qui lui a été associée ont eu un impact profond sur l'économie. En matière de commerce extérieur, l'accent a été déplacé du remplacement des importations sur le développement des exportations, avec concentration des efforts sur les industries ergatiques. Le taux réel de croissance du PNB s'est élevé, d'un peu moins de 2 % avant la mise en œuvre du plan, à plus de 10 % pendant la période du plan. Le revenu par habitant a doublé en moins de huit ans; les exportations ont augmenté de 30 % par an; le taux d'inflation a été ramené de plus de 10 % à moins de 6 %. Les revenus réels les plus faibles ont augmenté au même rythme que le PNB et le chômage a été ramené d'environ 8 % à environ 4 %.

### *Critique de la méthodologie de planification*

En dépit de ces résultats spectaculaires, on a commencé à avoir des doutes quant à la méthodologie de planification après les deux ou trois premières années d'exécution du plan, doutes suscités en partie par le succès même du plan. Le taux de croissance ayant été plus élevé que prévu<sup>113</sup>, les données du plan concernant les projets d'investissement étaient devenues périmées au bout de deux à trois ans. A ce stade, il aurait fallu établir, en utilisant la même méthodologie, un ensemble révisé de projets d'investissement. Toutefois, les planificateurs n'étaient pas disposés à entreprendre un tel effort, bien que le plan initial ait prévu un mécanisme et des procédures pour des révisions annuelles du plan dans le cycle budgétaire. En fait, le plan initial n'a pas été modifié; après quelque temps, on s'est rendu compte que le plan ne fournissait pas de données utiles et qu'il conduisait à une rigidité excessive dans les décisions.

Bien que le cadre de cohérence utilisé dans l'établissement du deuxième plan quinquennal souligne les interdépendances entre les agrégats sectoriels, il ne semble pas fournir de données qui puissent être appliquées directement dans la plupart des cas. S'il s'agit de construire la première cimenterie (raffinerie, usine sidérurgique,

<sup>113</sup> En fait, un taux plus élevé que le taux fixé avait été envisagé dès 1965. Cependant, le Vice-Premier Ministre avait obligé les planificateurs, pour des raisons politiques, à fonder leurs projections sur un taux de croissance inférieur de 2 % à celui qu'ils estimaient réalisable. Le taux réel a été supérieur de 3 % à celui du plan. Les auteurs de la présente étude ont comparé la performance réelle aux solutions du modèle sectoriel avec le taux de croissance qui aurait dû être retenu; ils ont constaté qu'il y aurait eu une similitude presque parfaite entre les prévisions et les faits si on avait fixé un taux de croissance plus réaliste.

complexe pétrochimique, etc.), un modèle sectoriel ayant un secteur distinct pour le ciment (pétrole, acier, etc.) fournit directement des données applicables sous la forme d'une prévision de la demande. Compte tenu des modifications structurelles qui accompagnent le développement, le modèle donne des prévisions de la demande qui sont probablement supérieures à celles que l'on obtient par des méthodes plus partielles. L'applicabilité des prévisions de la demande pour l'évaluation des projets dans des secteurs diversifiés est une autre question; ces secteurs contiennent une grande variété de produits, chacun étant utilisé à plusieurs fins; la décomposition de ces secteurs est forcément arbitraire, notamment dans les secteurs où on met essentiellement l'accent sur les décisions en matière d'importation et d'exportation. De plus, le cadre général de cohérence fourni par le modèle sectoriel n'est pas suffisant pour assurer la cohérence au niveau des projets individuels et des balances de produits. Ces considérations permettent de conclure que l'utilité du modèle sectoriel pour établir un ensemble cohérent de projets d'investissement est nécessairement limitée. Evidemment, si l'on dispose d'un personnel et de moyens de calcul suffisants, il peut être possible d'assurer la cohérence à tout niveau d'agrégation. Mais la question cruciale est précisément de savoir où affecter les ressources limitées de planification d'une économie en développement.

L'établissement du deuxième plan quinquennal a permis de dégager un ensemble de projets d'investissement viables (d'après les profils d'industries), ce qui était sa principale fonction. Naturellement, la liste des projets d'investissement "approuvés" n'était nullement exhaustive. Pendant la période d'application du plan, si un entrepreneur soumettait une proposition d'investissement à l'approbation des planificateurs (nécessaire pour l'importation de biens d'équipement et pour l'obtention de financement extérieur), la proposition était tout d'abord vérifiée sur la liste des projets approuvés; si elle y figurait, elle était acceptée; si elle n'y figurait pas, les planificateurs ne savaient pas très bien s'ils devaient l'approuver ou la rejeter.

Les planificateurs hésitaient à évaluer des projets ne figurant pas dans le plan, bien qu'ils eussent pu appliquer en pareil cas une formule d'analyse coûts-bénéfices qui avait été établie pendant l'élaboration du plan. Cette formule était fondée sur les valeurs actualisées et l'intérêt réel, les taux de change et de salaires (qui, pensait-on, étaient voisins de leurs taux virtuels après les réformes). On avait établi des formules lisses d'interpolation pour calculer la dépréciation d'installations et de matériel ayant des durées de vie différentes, et tout le processus avait été mis sur ordinateur pour permettre l'analyse de sensibilité. Mais les planificateurs estimaient que l'utilisation du modèle sectoriel était nécessaire pour obtenir un ensemble efficient et cohérent de projets; c'est pourquoi ils hésitaient à se borner à l'évaluation des projets. Les difficultés étaient aggravées par le fait que, dans quelques secteurs, l'ensemble des projets approuvés dans les 18 mois suivant la mise en œuvre du plan représentait une capacité totale égale ou supérieure aux objectifs du plan. Les planificateurs ne savaient pas s'il fallait "geler" les nouveaux projets dans ces secteurs ou s'il fallait conclure que "l'excès" de demandes révélait des possibilités d'investissement rentable plus nombreuses que prévu initialement.

La solution du problème était évidente : une refonte complète du plan; mais une répétition de la procédure initiale de planification (même à une échelle réduite) n'était pas possible, par suite du faible nombre de spécialistes disponibles, surtout depuis que les missions étrangères d'assistance n'étaient plus en mesure de fournir du personnel pour un grand effort de planification. De plus, on ne disposait pas des données de base nécessaires à une refonte du plan. Le gouvernement avait

(sciemment) évité de contrôler l'exécution du plan à l'aide d'un système de données intrants-extrants, que l'on aurait pu facilement comparer aux projections du plan.

Le plan a été révisé, mais seulement de manière globale; on n'a pas cherché à réviser la liste des projets d'investissement à entreprendre, ni à fixer de nouveaux objectifs d'investissement par secteur. A ce stade, les planificateurs estimaient que la planification d'ensemble leur faisait défaut, étant donné qu'elle ne fournissait plus de données utiles à des fins politiques. Le plan a été mis au rancart; on ne l'en sortait que de temps à autre pour montrer fièrement comment la plupart des objectifs avaient été largement dépassés.

### Troisième plan quinquennal

En 1969, lorsqu'on a entrepris la préparation du troisième plan quinquennal, les problèmes de la planification et les conditions ambiantes avaient totalement changé. Les planificateurs en ont profité pour modifier leur démarche, en se tournant vers la planification des stimulants et une procédure décentralisée d'établissement du nouveau plan.

#### *Principaux problèmes*

En 1969, il était devenu indiscutable que la République de Corée avait les moyens d'assurer une croissance extrêmement rapide. Le taux de croissance possible n'était donc plus un problème. Cependant, la rapidité même de la croissance avait provoqué divers déséquilibres, des goulots d'étranglement, des inefficiences et des contraintes. Certaines de ces contraintes ont été mises en lumière au cours de l'été 1969, lorsque plusieurs entreprises qui avaient été créées ou s'étaient agrandies pendant la période du deuxième plan quinquennal ne purent pas s'acquitter de leurs obligations pour le remboursement d'emprunts à l'étranger. Le taux élevé de croissance avait entraîné l'accumulation trop rapide d'une dette extérieure et avait stimulé l'inflation. La disparité des revenus des populations rurales et des populations urbaines avait augmenté et l'inflation menaçait de s'accélérer. Pour toutes ces raisons, le problème crucial était devenu : que faire pour que la croissance soit plus harmonieuse, entraîne moins de gaspillage et repose sur des bases plus sûres ? Il se posait une question subsidiaire : faut-il réduire le taux de croissance ? En l'occurrence, le problème de la croissance n'était important que dans la mesure où croissance, efficacité et distribution étaient en corrélation. Étant donné que les principales sources de goulots d'étranglement et de contraintes étaient les activités débordantes et sans coordination du secteur privé, les planificateurs ont cherché comment obtenir que le secteur privé rationalise et coordonne ses activités afin d'assurer une croissance harmonieuse.

#### *Organisation de la planification*

Le changement des problèmes cruciaux de politique a été accompagné de changements fondamentaux dans le processus de planification. Alors que la préparation du deuxième plan quinquennal avait été centralisée au Conseil de planification économique, à l'exclusion de tout autre organisme, la préparation du troisième plan quinquennal a mis en jeu pratiquement tous les ministères, d'une

manière ou d'une autre. Plusieurs ministères, notamment le Ministère de l'éducation et le Ministère de la construction nationale, ont préparé indépendamment des plans d'ensemble dans leur propre sphère de responsabilités.

Du fait de l'extrême divergence entre la réalité et le plan pendant les dernières années du deuxième plan quinquennal, les planificateurs ne savaient plus très bien ce qu'il fallait faire et étaient donc incapables de contribuer à la réalisation du plan. En conséquence, les pouvoirs du BPE ont progressivement diminué, bien que la situation ait évolué beaucoup mieux que prévu. En même temps, les divers ministères ont commencé à s'affirmer en matière de planification. Grâce au succès apparent de la planification, dont témoignaient la performance de l'économie et le pouvoir que la planification avait conféré au BPE, la planification était devenue une activité auréolée de prestige, qui faisait la une des journaux et, encore plus important, avait retenu l'attention de la Présidence et obtenu ses félicitations. Cela avait déclenché une compétition entre les ministères pour produire des plans. Le BPE ne pouvait plus prétendre à une influence quelconque pour la seule raison qu'il avait un programme cohérent pour l'avenir. Ironiquement, alors que la planification était "popularisée", le pouvoir de coordination du BPE diminuait.

Dans une certaine mesure, la décentralisation était simplement due à une prise de conscience de l'influence accrue des divers ministères dans la politique économique. En outre, la décentralisation était assez justifiée du point de vue économique. Du fait de son développement rapide, l'économie était devenue beaucoup plus complexe qu'elle ne l'était au début du deuxième plan quinquennal. En 1965, l'industrie manufacturière était caractérisée par quelques petites entreprises, la plupart traditionnelles, dans un petit nombre de secteurs et par un nombre infime ou nul d'entreprises dans d'autres secteurs. Dans quelques industries, la compétence technique était minime ou inexistante. Par conséquent, il n'était pas déraisonnable à cette époque de voir les planificateurs centraux s'occuper des choix au niveau des projets; leur manque relatif de compétence technique était marginal. Ayant l'avantage additionnel d'une perspective d'ensemble de l'économie dérivée du modèle sectoriel, les planificateurs centraux avaient sans doute un avantage sur tous les spécialistes potentiels dans des industries qui n'étaient pas bien établies. En 1970, la structure industrielle était devenue plus complexe et il y avait foison de gestionnaires, de techniciens et de spécialistes. Les planificateurs centraux ne pouvaient pas s'en remettre à ces spécialistes pour obtenir des données techniques sur les méthodes de production et des données sur le marché. En outre, la complexité croissante de la structure de l'économie rendait progressivement la macroplanification, fondée sur les relations brutes d'un modèle d'intrants-extrants de taille moyenne, moins précieuse pour déterminer la politique à suivre en matière d'investissements spécifiques.

Sur la base de l'expérience qu'ils avaient acquise en établissant le deuxième plan quinquennal, les planificateurs centraux pensaient maintenant que l'un des plus grands avantages de la planification était une meilleure connaissance des responsabilités de chacun en matière de politique. Du point de vue éducatif, la planification pouvait contribuer plus directement à la prise de décisions si elle était faite par les organismes d'exécution. En outre, un réel intérêt pour la planification se manifestait parmi les cadres inférieurs dans divers organismes (la planification près du niveau ministériel est plus une façade que du travail sérieux). Le BPE a utilisé son propre personnel pour former des groupes de planificateurs dans d'autres organismes, notamment au Ministère de l'agriculture et de la pêche, où l'on avait grandement besoin de meilleures méthodes de prévisions économétriques.

### *Méthodes de planification*

Deux grands besoins s'étaient fait jour en matière de planification : *a)* il fallait élaborer le système de directives qui serait utilisé par le gouvernement pour coordonner les activités du secteur privé : *b)* il fallait déterminer et coordonner les projets d'investissement qui seraient entrepris par les divers ministères. La première tâche a été réalisée en grande partie au BPE (ou par des consultants du BPE); on a fait faire des études spéciales sur les moyens de mise en œuvre de la politique, les secteurs ou les caractéristiques essentielles de l'économie. La deuxième tâche a été subdivisée en deux éléments : *i)* identification et établissement des projets, à faire dans les divers ministères; *ii)* évaluation et coordination des projets, à faire au BPE.

### *Le système de directives*

Sur la base de l'expérience acquise avec le deuxième plan quinquennal, les planificateurs souhaitaient introduire une certaine souplesse dans le troisième plan quinquennal. Ils étaient manifestement opposés à l'établissement d'une liste (partielle ou complète) des projets d'investissement à réaliser pendant la période d'exécution du plan, ou d'un ensemble détaillé d'objectifs d'investissement secteur par secteur. La répartition des investissements demeurait une question importante, mais le plan devait jouer un double rôle pour obtenir une répartition efficace des investissements : donner des indications; établir un ensemble approprié de stimulants qui inciteraient les responsables dans le secteur privé à prendre les bonnes décisions. L'évaluation des projets avait pour seul but de déterminer les domaines où il fallait donner des stimulants à l'investissement, ainsi que les "prix sociaux" qu'il fallait attacher aux critères de l'analyse coûts-bénéfices que le plan suggérerait d'utiliser. Le document présentant le plan devait mettre l'accent sur les politiques et les critères à suivre pour prendre des décisions, plutôt que sur un exposé détaillé de la répartition des investissements.

Le deuxième plan quinquennal avait été établi sur la base d'un modèle de planification multisectoriel. Ce modèle a été pratiquement ignoré dans l'établissement du troisième plan quinquennal. Conscients des déceptions causées par la planification des ressources, de la complexité croissante de l'économie et de sa croissance déséquilibrée, les planificateurs centraux se sont tournés vers la planification des stimulants dans l'établissement du troisième plan quinquennal. En outre, ils ont estimé que la planification des stimulants aurait plus d'attrait aux yeux des responsables politiques et se traduirait, en conséquence, par une stratégie qui inciterait finalement ces responsables à consacrer plus de ressources à la planification.

Cependant, les planificateurs ne savaient pas très bien quelles étaient les procédures à suivre, surtout parce qu'il n'existait pas à l'époque de méthode générale de planification des stimulants. Le seul élément rapidement choisi et pleinement exploité était un macromodèle. Les données étaient alors suffisamment précises pour justifier l'utilisation d'un tel modèle dans l'étude des modes de croissance possibles et de certaines questions de politique (la plus importante étant les taux de change). L'établissement d'un modèle sectoriel ne faisait guère de progrès et on consacrait peu d'efforts à l'évaluation de ses paramètres. Pour justifier l'utilisation d'un modèle sectoriel, on invoquait, non plus le besoin de préparer une répartition détaillée des investissements, mais le besoin d'obtenir des prévisions précises pour des ensembles d'éléments. Les autres procédures de planification adoptées par le BPE consistaient, d'une part, à rester en liaison avec les divers ministères au sujet de leurs propres programmes et, d'autre part, à faire faire des études spéciales.

L'étude spéciale a toujours été un élément clef de la concertation en République de Corée; elle est devenue encore plus importante dans la préparation du troisième plan quinquennal. Des études spéciales ont été faites pour définir les taux de protection réelle (pour arrêter la politique en matière de stimulants), pour prévoir les importations et les exportations (pour aider à définir la politique de la balance des paiements), pour évaluer la structure fiscale (pour déterminer son impact sur les stimulants et l'épargne), pour analyser les apports de ressources financières (pour définir une politique visant à éviter des dislocations, étant donné que l'aide des Etats-Unis allait prendre fin et que l'épargne intérieure devenait plus importante), pour évaluer l'épargne, les effets de la dévaluation sur les prix, les taux d'utilisation de la capacité installée, le prix du riz, etc.

Les études spéciales variaient beaucoup en qualité, portée et impact. Les plus importantes ont été les études sur la protection réelle, le régime fiscal, le crédit et le prix du riz. L'étude sur la protection réelle a montré que les taux de protection réelle restaient faibles en moyenne, mais variaient fortement d'un secteur à l'autre; en conséquence, on a cherché à égaliser les taux et, ce faisant, à réduire les distorsions. L'étude sur le régime fiscal a conduit à une augmentation du caractère progressif de l'impôt; on a relevé le revenu minimum imposable et on a augmenté les taux marginaux applicables aux revenus les plus élevés. L'étude sur la mobilisation de l'épargne a montré que les entreprises avaient fortement tendance à emprunter à court terme et à contracter des emprunts à l'étranger; de ce fait, la structure financière de ces entreprises était précaire. On a donc adopté des réformes en vue de limiter le crédit étranger à court terme. L'étude sur le prix du riz a montré qu'en dépit d'un prix intérieur élevé du riz, les agriculteurs faisaient l'objet d'une discrimination; l'étude a conduit à l'imposition d'un prix encore plus élevé et à un accord permanent d'achat du riz.

En comparaison avec le deuxième plan quinquennal, le troisième plan a été établi selon une méthodologie ayant une portée et une cohérence moindres. Dans le deuxième plan, on avait mis exclusivement l'accent sur l'analyse sectorielle, ce qui avait conduit les planificateurs à négliger quelques questions d'importance vitale pour les responsables politiques. Ce fut le contraire dans le troisième plan : l'accent a été mis presque exclusivement sur une grande variété de questions, ce qui a nui à la cohérence du plan et a fait quelque peu négliger les études nécessaires quant à l'affectation de ressources à de grands projets (par exemple, dans le secteur de fabrication de machines). Dans l'établissement du troisième plan, les planificateurs ont adopté une démarche casuelle, qui a minimisé le rôle d'un cadre de cohérence. Les diverses questions qui préoccupaient les planificateurs en 1970 ne pouvaient pas alors être traitées par une seule méthode; la contribution éventuelle de l'analyse intrants-extrants à la solution de maints problèmes importants était au mieux marginale. Pour répondre aux besoins, le plan devait traiter les divers problèmes cruciaux; mais cela n'était pas possible en répétant l'exercice de planification des ressources du deuxième plan quinquennal. Les ressources pour la planification étaient insuffisantes.

### *Le programme d'investissement public*

Les principaux organismes impliqués dans la préparation du programme d'investissement public étaient le BPE et la Banque de Corée au "centre", les ministères du commerce et de l'industrie, de l'agriculture, de l'éducation, de la

construction et des transports à la "périphérie". Bien que les priorités industrielles montrent l'importance des activités d'exportation et des activités ergatiques, c'est par le truchement de subventions et de stimulants, plutôt que par l'investissement public direct, que l'on cherchera à développer les exportations et la création d'emploi. L'investissement public devait être concentré dans l'infrastructure (transports, électricité, oléoducs, port franc pour le traitement en franchise d'exportations de caractère ergatique, infrastructure agricole, etc.) et dans quelques grandes entreprises de fabrication de biens intermédiaires (engrais, constructions navales, complexe sidérurgique). Ainsi, c'est selon la manière dont le secteur privé répondrait aux stimulants que l'on pourrait atteindre les objectifs énoncés dans le plan.

Comme indiqué précédemment, l'initiative de préparer le programme d'investissement public appartenait aux divers ministères intéressés; le plan a été établi de manière décentralisée. Ceci implique essentiellement la transmission de données entre les planificateurs dans les divers organismes et un organe de coordination. Cependant, la communication de données sur des programmes futurs soulève un risque pour tout organisme : l'exposé d'une idée dans une tribune fermée risque de provoquer de sévères critiques. La communication de données du bas vers le haut, c'est-à-dire vers les planificateurs centraux, doit être accompagnée de la communication de "directives" du haut vers le bas. La plupart des directives qui doivent être ainsi données sont hautement confidentielles et très sensibles du point de vue politique. Le taux de croissance envisagé pour le PNB est lui-même un chiffre très sensible tant qu'il n'a pas été finalement ratifié par les plus hautes instances gouvernementales. Encore plus sensibles sont les prix envisagés pour les devises, les fonds d'investissement et autres ressources dont l'offre est toujours inférieure à la demande. Les projections de ces prix doivent être communiquées à tous les organismes impliqués dans la planification, afin qu'ils soient en mesure d'évaluer les divers programmes aux prix appropriés. Il y a un risque certain de "fuite", étant donné le nombre des participants à une planification décentralisée et les grands intérêts en jeu.

Les risques politiques accompagnant la révélation de renseignements dans le cadre d'une planification décentralisée ont mis obstacle à la réalisation d'une parfaite décentralisation dans l'établissement du troisième plan quinquennal. Ironiquement, il semble qu'une force centrale, puissante et sûre soit nécessaire pour assurer une décentralisation efficace de la planification. En République de Corée, l'esprit de compétition domine les activités interdépartementales. Seul le Président, semble-t-il, a le pouvoir d'imposer la coopération; il n'en a pas fait usage. Il en est résulté un compromis entre planification centralisée et planification décentralisée; comme la plupart des compromis sur des problèmes techniques, celui-ci n'a conservé que quelques-uns des avantages de chaque système. Aucun des prix des ressources essentielles n'a été communiqué aux divers ministères; chacun a donc préparé son programme en fonction de ses propres projections des prix. Afin d'assurer l'uniformité dans l'évaluation interne des programmes des divers ministères, le BPE a entrepris d'évaluer les projets pour chaque ministère. Aux yeux des ministères, l'évaluation des projets était une "boîte noire", car les prix devant être appliqués aux principales ressources n'étaient pas révélés. Cette démarche a permis aux planificateurs centraux d'obtenir des valeurs estimées pour les prix d'équilibre des diverses ressources, en fournissant des données sur les types de projets acceptés et rejetés à divers prix des ressources essentielles et sur le montant de chaque ressource essentielle qui pourrait être utilisée avec profit à divers prix. Néanmoins, en

procédant ainsi, on a sacrifié la valeur éducative qu'aurait eue l'évaluation par chaque ministère de ses propres projets. En particulier, les ministères n'ont pas été à même de voir comment des variations des prix essentiels entraînaient des modifications dans l'évaluation de certains programmes. Ils ont été ainsi privés de connaissances précieuses sur la manière de répondre à des changements de conditions, ce qui a réduit la souplesse que l'on espérait trouver dans la procédure de planification.

En conclusion, lorsqu'ils ont entrepris l'établissement du troisième plan quinquennal, les planificateurs centraux étaient des partisans convaincus de la décentralisation; cependant, les principaux responsables politiques redoutaient les dangers de la décentralisation et n'étaient pas convaincus de sa valeur. Le BPE a été en mesure de s'assurer une certaine coopération de la part des ministères, en obtenant que chacun d'eux prépare son propre programme sous la direction de personnel du BPE. Il est indéniable que les travaux d'établissement du troisième plan quinquennal ont été mal coordonnés. En contraste, l'établissement du deuxième plan quinquennal avait été un modèle d'organisation. L'extrême centralisation des travaux pour le deuxième plan quinquennal a limité leur valeur éducative à quelques personnes et circonscrit au seul BPE l'esprit de planification. D'un autre côté, l'établissement du troisième plan quinquennal a étendu cet esprit à un large groupe de responsables des décisions et leur a donné quelque expérience de la planification.

### Leçons des deuxième et troisième plans quinquennaux

Aussi étrange que cela paraisse, c'est le succès même du deuxième plan quinquennal qui l'a rendu désuet. Une croissance accélérée provoque inévitablement des déséquilibres. Dans une économie libre, ces déséquilibres attirent l'attention des agents économiques intéressés, qui peuvent alors les corriger et rétablir le cadre nécessaire à une croissance cohérente. Mais dans une économie semi-dirigée, comme c'est le cas en République de Corée, certains prix fondamentaux (les taux de change, les taux d'intérêt, le prix du riz, par exemple) sont généralement fixés arbitrairement et maintenus tels quels. Pour corriger les déséquilibres de manière appropriée, il faut donc avoir recours à une combinaison de mesures : rationnement de ressources rares, attribution administrative d'objectifs et remaniement dissimulé des prix officiels. C'est dans la manière d'appliquer ces mesures que se posent les principaux problèmes politiques dus à une croissance rapide. Les modèles de planification sont établis pour explorer les conséquences d'une croissance équilibrée, cohérente et efficiente. Lorsqu'elle se produit, une croissance rapide est déséquilibrée, incohérente et inefficente. Si on explore, à l'aide du modèle de planification globale, une gamme suffisante de modes possibles de croissance équilibrée, on peut en déduire les ajustements nécessaires pour minimiser les coûts associés à une croissance déséquilibrée. Toutefois une telle exploration exige que des ressources importantes soient consacrées à la planification.

Les responsables politiques en République de Corée n'ont pas trouvé que la planification globale soit d'un grand secours pour prendre ou faire appliquer les décisions politiques, précisément parce que les ressources consacrées à la planification étaient insuffisantes. En outre, on disposait de ressources encore plus faibles pour faire comprendre aux responsables politiques les avantages potentiels de la planification globale. En dehors du BPE, très peu de personnages officiels

comprenaient le modèle sectoriel; ils ne savaient pas à quelles questions il pouvait répondre et ne pouvaient pas interpréter ses solutions sans l'assistance d'un technicien. Ainsi, une leçon que l'on peut sans doute tirer du deuxième plan quinquennal de la République de Corée est qu'il ne faut pas désespérer trop vite de la planification globale.

On peut en tirer également d'autres leçons. On peut conclure que la planification globale se prête bien à l'établissement de programmes de développement dans des économies simples où le mécanisme des contrôles économiques a pour objet essentiel la répartition directe des ressources. La planification globale n'offre pas le meilleur cadre pour analyser les problèmes des stimulants et une grande partie des connaissances acquises grâce à la planification globale ne peut pas être utilisée, si ce n'est dans une économie dirigée.

Lorsque l'économie devient plus complexe, plus dynamique et répond mieux aux stimulants du marché, la planification doit prévoir une certaine souplesse et doit être indicative plutôt que globale. A ce stade, il semble préférable d'avoir recours à des études de politique, bien intégrées mutuellement, qui analysent le futur sur la base de prévisions mutuellement cohérentes et dans une vaste gamme de solutions possibles. Des modèles d'intrants-extrants doivent alors être établis à seule fin de fournir une base à des prévisions mutuellement cohérentes; ils ne devraient pas impliquer le degré de raffinement et de désagrégation de la planification globale.

La planification doit être appropriée, non seulement à l'économie considérée, mais aussi au climat politique et aux institutions du pays. La période initiale du deuxième plan quinquennal était plus ou moins marquée par les facteurs suivants : *a)* formulation de la politique publique par décret; *b)* centralisation des décisions; *c)* acceptation par les ministères et le public de subordonner leurs demandes de plus grande participation à l'établissement du plan à leur désir de croissance économique. Une planification centralisée, globale et comportant une répartition détaillée des ressources était donc conforme au climat politique et à la structure de l'économie.

En 1970, le succès même de la croissance économique avait provoqué : *a)* la demande d'une plus grande participation politique à l'établissement du plan; *b)* la demande latente d'une plus vaste répartition des bénéfices économiques d'une croissance accélérée; *c)* des déséquilibres dans l'offre et la demande de ressources essentielles, conduisant à la réapparition de pressions inflationnistes et à des pressions potentielles sur la balance des devises; *d)* des intérêts privés dans la perpétuation des déséquilibres; *e)* le sentiment général chez les responsables politiques que la seule manière de répondre en même temps à ces déséquilibres économiques et à la demande d'une plus grande participation consistait à s'en remettre davantage au contrôle centralisé de la répartition des ressources. Ces exigences contradictoires créaient des pressions contradictoires sur la planification. Ce n'est donc pas par accident que les méthodes de planification adoptées pour le troisième plan quinquennal représentent un compromis délicat entre planification centralisée et planification décentralisée, qui impliquait de nombreux éléments de répartition directe des ressources pendant l'exécution du plan.

Quand on considère la manière dont ont été établis les deuxième et troisième plans quinquennaux en République de Corée, on est incité à conclure que le changement de méthode de planification doit être adapté aux changements des conditions économiques et politiques dans lesquelles le plan est établi. Les problèmes qui confrontaient les auteurs du troisième plan quinquennal sont typiquement ceux que pose la croissance d'une économie libre, raisonnablement complexe et hautement

dynamique, dans laquelle le secteur privé est le principal moteur du développement. L'expérience acquise avec le troisième plan quinquennal met en relief le besoin de mettre au point des procédures de planification des stimulants, sous-jacentes dans un système d'équilibre général, cohérent et dynamique<sup>114</sup>. Elle montre également quelques-unes des difficultés pratiques que pose l'application de procédures décentralisées dans une économie mixte.

### Bibliographie

- Adelman, I. South Korea. Dans H. B. Chenery *et al.*, Redistribution with growth. Oxford University Press, 1974.
- Strategies for equitable growth. *Challenge*, avril 1974.
- Adelman, I., *ed.* Practical approaches to development planning : Korea's second five year plan. Baltimore, Johns Hopkins, 1967.
- Adelman, I. et C. T. Morris. Economic growth and social equity in developing countries. Stanford University Press, 1973.
- Balassa, B. Industrial policies in Taiwan and Korea. *Weltwirtschaftliches Archiv/ Review of world economics* (Tuebingen, République fédérale d'Allemagne). 106:1:55-57, 1971.
- Cole, D. C. et P. N. Lyman. Korean development: the interplay of politics and economics. Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- Hatada, T. A history of Korea. New York, Ohio Press, 1969.
- Henderson, G. Korea: the politics of Vortex. Cambridge, Harvard University Press, 1968.
- Kim, K. S. An appraisal of the high interest strategy in Korea. Williamstown, Massachusetts, Williams College, Centre for Development Economics, 1968. Document mimeographié.
- Shaw, E. S. Financial patterns and policies in Korea. Washington, Agence du développement international (Etats-Unis), 1967. Document mimeographié.
- Westphal, L. E. Comments on multi-sector models for development planning: a survey by Alan S. Manne. Dans M. D. Intriligator et D. A. Hendricks, *eds.* Frontiers of quantitative economics, v. 2. Amsterdam, North Holland Publishing, 1974.

<sup>114</sup> Il existe maintenant une méthodologie appropriée. Pour une description complète, voir I. Adelman et S. Robinson, *Income Distribution Policies in Developing Countries* (Stanford University Press, 1977). Cette méthode repose sur un modèle d'équilibre général qui peut être résolu par ordinateur. Le modèle simule le fonctionnement du marché des facteurs et du marché des biens, avec des entreprises maximisant les bénéfices et des foyers maximisant l'utilisation des services publics. Ses principales caractéristiques sont les suivantes : a) il donne des solutions endogènes pour les prix sur le marché des facteurs et sur le marché des biens; b) sa solution est fondée sur l'obtention d'une certaine cohérence entre les mesures prises par de nombreux acteurs (foyers, entreprises) dans leur propre intérêt; c) il incorpore la répartition des revenus, les phénomènes monétaires et le commerce extérieur; d) il est dynamique, avec une cohérence intertemporelle imparfaite; e) il permet divers principes de compensation du marché et de comportement institutionnel, ainsi que diverses mesures de politique monétaire et non monétaire.

Westphal, L. E. *et* I. Adelman. Reflections on the political economy of planning: the case of Korea. *Journal of East and West studies/Tongso Yongu* (Yonsei University, Seoul) 95-116, 1973.

Westphal, L. E. *et* K. S. Kim. Industrial policy and development in Korea. Document de travail n° 263 de la Banque mondiale. Washington, Banque mondiale, 1977.

---

## VI. Priorités industrielles en Turquie\*

L'objet de cette étude est de retracer la manière dont les priorités industrielles sont établies en Turquie et d'évaluer les déterminants de la répartition des ressources dans le secteur industriel. Pour ce faire, il faut tout d'abord traiter des organismes et mécanismes qui permettent de définir les objectifs de la politique industrielle, puis étudier les moyens utilisés pour atteindre ces objectifs, leur efficacité et les autres aspects de politique qui influent sur le comportement du secteur industriel.

Parmi les pays en développement, la Turquie est un cas particulier à divers égards : l'Etat moderne a été créé en 1923 et il a entrepris ses efforts pour élever les niveaux de vie une génération avant la plupart des autres pays en développement; la politique initiale de développement, au cours des années 30, a été concentrée sur la formation d'entreprises économiques publiques (Kamu İktisadi Tesekkülleri – KIT), qui continuent à occuper une grande place dans les industries manufacturières, donnant ainsi au secteur public un rôle plus important que dans la plupart des économies non centralisées; en dépit de divergences politiques évidentes, les Turcs ont fait preuve d'une remarquable unité en matière de politique économique. Ces considérations et quelques autres incitent à faire tout d'abord une brève description de l'économie turque.

### Structure et croissance de l'économie turque

Lors de l'établissement de la République, il y a une cinquantaine d'années, la Turquie était un pays essentiellement agricole, avec un revenu par habitant extrêmement faible. Elle avait été ravagée par la guerre qui avait précédé l'indépendance; les mouvements de populations grecques et turques aggravaient les dislocations.

Les données fiables sont rares pour la période précédant la seconde guerre mondiale. Les années 20 semblent avoir été une période de reconstruction après le conflit dévastateur de la décennie précédente.

La grande dépression a été un autre obstacle à la croissance. Le produit national brut réel est resté pratiquement inchangé de 1929 à 1932, ce qui implique une diminution du revenu par habitant. En revanche, il a augmenté de 74 % entre 1932 et 1939<sup>115</sup>, ce qui constitue un progrès notable.

\* Anne O. Krueger, professeur d'économie à l'Université du Minnesota, et Baran Tuncer, professeur d'économie à l'Université Boğaziçi d'Istanbul. Cet article a été écrit en 1975 et au début de 1976; il repose donc essentiellement sur des données pour 1974 et les années précédentes, ainsi que sur des entretiens tenus en 1975.

<sup>115</sup> Les données sur le revenu national proviennent de Tuncer Bulutay, Yahya Tezel et Nuri Yıldırım, *Türkiye Milli Geliri 1923-1948* (Université d'Ankara, Faculté des sciences politiques, 1974).

La seconde guerre mondiale a provoqué une nouvelle série de graves chocs pour l'économie turque. En 1948, le PNB réel était à peine supérieur de 8 % à celui de 1939, ce qui implique une forte baisse du revenu par habitant.

Après 1948, la croissance en Turquie est en contraste frappant avec celle de la période 1923-1948. Le taux annuel moyen de croissance du revenu réel par habitant pendant la période 1948-1971 a été d'environ 3,5 %. Avec quelques fluctuations, la croissance économique a été rapide pendant toute cette période : plus rapide au début qu'à la fin des années 50; régulière au cours des années 60, avec un taux de 6 à 7 %<sup>116</sup>. Quelques indicateurs des modifications structurelles qui ont accompagné ce taux de croissance rapide sont donnés dans le tableau 16.

TABLEAU 16. PNB REEL ET CERTAINS DE SES ELEMENTS POUR DES ANNEES CHOISIES

	1950	1955	1960	1965	1970	1975
PNB réel (milliards de livres turques de 1968)	38,5	56,6	70,9	90,4	125,2	157,3
Pourcentage du PNB						
Formation de capital fixe	10	14	15	15	21	18
Production agricole	52	46	44	34	29	28
Production manufacturière	9	10	9	16	16	18
Exportations	7	4	6	6	5	4
Importations	8	7	8	7	8	7

Sources : PNB réel, production agricole, production manufacturière et formation de capital fixe : Institut national de statistique, *National Income and Expenditure of Turkey 1948-72* (Ankara, 1973); DPT, *Ekonomik Rapor*, N° 1450 (août 1975); tableau 2; DPT, *1975 Yili Programi*, tableau 26. Exportations et importations : Anne O. Krueger, *Foreign Trade Regimes and Economic Development : Turkey* (New York, Columbia University Press, 1974), tableau 1-4; DPT, *Yili Programi*, tableaux 17, 28 et 30. Les exportations et les importations sont évaluées au taux de change officiel, ce qui pose de sérieux problèmes lorsqu'on compare des années où les taux de change réels étaient très différents.

Comme on peut le voir, un accroissement rapide de la production a été accompagné d'une forte augmentation du rapport formation de capital fixe/PNB. Avec cette augmentation rapide du PNB, le taux annuel moyen de croissance de l'investissement réel a été de 8 % pendant la période 1948-1971. Comme toujours en période de croissance rapide, la part de l'agriculture dans le revenu national (et dans l'emploi) a diminué fortement. Cependant, la production agricole elle-même a augmenté assez rapidement, à un taux annuel moyen de 3,5 %. Il convient de noter que, sur le plan agricole, la Turquie a sans doute un avantage comparatif à long terme plus élevé que la plupart des pays en développement, du fait de son climat et de sa proximité de l'Europe. La côte méditerranéenne, le plateau d'Anatolie et la région de la mer Noire ont des climats différents, permettant une grande diversification de la production agricole. Les cultures vont du coton, du tabac, de la betterave sucrière, des agrumes et des noisettes au blé et autres céréales; la foresterie et l'élevage ont également un potentiel élevé.

<sup>116</sup> Les données proviennent de l'Institut national de statistique, *National Income and Expenditure of Turkey 1948-72* (Ankara, 1973).

La production manufacturière a également augmenté rapidement pendant le quart de siècle considéré, sa part de la production totale passant de 9-10 % au début des années 50 à 16 % à la fin des années 60.

Avec ses 40 millions d'habitants, la Turquie n'a qu'une part extrêmement faible du commerce mondial. Les exportations ont toujours représenté moins de 8 % de la production, et même ce faible pourcentage a quelque peu diminué avec le temps. En fait, les recettes à l'exportation ont diminué entre 1953 et 1958, et elles ne sont remontées à leur niveau de 1953 qu'en 1964. Par contre, les importations ont été pratiquement constantes et représentent 7-8 % du PNB. La différence entre les exportations et les importations traduit les difficultés de la balance des paiements et les emprunts à l'étranger au cours des années 50, l'apport d'aide étrangère pendant la plupart des années 60 (bien qu'il y ait eu des problèmes de devises pendant ces années, notamment pendant la deuxième partie de la décennie) et d'importants envois de fonds par les travailleurs émigrés après 1970<sup>117</sup>.

Comme pour la plupart des pays en développement, les exportations turques sont surtout des produits primaires; mais la Turquie a la chance d'avoir quelques exportations majeures : le coton, le tabac, les noisettes, le cuivre et le chrome ont toujours été, à une époque ou à une autre, parmi les trois exportations principales. Au cours des dernières années, les exportations de produits manufacturés ont relativement augmenté, bien qu'elles soient restées inférieures à 12 % du total des exportations jusqu'en 1970 et n'aient atteint 33 % du total qu'en 1973.

De pair avec la croissance du PNB, il y a eu une augmentation de l'emploi dans l'industrie par rapport à la période d'après-guerre; cependant, elle a été très inférieure à l'augmentation de la main-d'œuvre urbaine disponible du fait de la croissance démographique et de l'exode rural. Le taux d'alphabétisation en Turquie est relativement élevé parmi les pays en développement; presque tous les travailleurs urbains ont eu au moins cinq ans de scolarité. Ceux qui continuent leurs études après l'école primaire ont tendance à rechercher des diplômes universitaires; cela signifie que, sur le marché du travail, il y a une offre adéquate d'ouvriers spécialisés d'une part et de personnel hautement qualifié d'autre part, mais pénurie de travailleurs ayant des qualifications intermédiaires. Toutefois, ce problème ne constitue pas une contrainte sévère de la croissance, comme le montre la productivité des travailleurs turcs à l'étranger. Les offres d'emploi en République fédérale d'Allemagne et dans d'autres pays d'Europe occidentale ont permis d'absorber l'excédent de main-d'œuvre du secteur industriel<sup>118</sup>.

En conclusion, la croissance de l'économie turque a été satisfaisante depuis 1945. Bien que les responsables politiques et les planificateurs turcs continuent d'être confrontés à de nombreux problèmes, la Turquie doit être placée dans le groupe intermédiaire des pays en développement : en 1975, le revenu par habitant y était d'environ 885 dollars et il augmentait au taux d'environ 5 % par an. Il semble y avoir de bonnes perspectives de croissance future.

<sup>117</sup> Des travailleurs turcs ont commencé à émigrer en Europe occidentale, notamment en République fédérale d'Allemagne, au début des années 60. A la fin de 1973, environ 850 000 Turcs travaillaient à l'étranger. Des données sur le nombre de ces travailleurs émigrés peuvent être obtenues auprès de l'Agence nationale pour l'emploi, "Yurt Dışında İşiler, Ücretler ve İş Piyasası" (Ankara, 1974). Le montant des devises envoyées par les travailleurs émigrés est passé de 9 millions de dollars en 1964 à 273 millions en 1970 et 1,5 milliard en 1974.

<sup>118</sup> Bien que cela sorte quelque peu du cadre de la présente étude, il semble évident que les possibilités d'emploi offertes aux travailleurs turcs en Europe occidentale seront un peu plus limitées à l'avenir. Par conséquent, le chômage risque de devenir un problème plus grave que dans le passé.

### Politiques de croissance

Depuis les premières années de la République jusqu'à ce jour, deux objectifs primordiaux de la politique économique ont été une augmentation rapide de la production totale, en vue d'élever les niveaux de vie, et l'industrialisation. La question de savoir si l'industrialisation a été perçue comme une fin en soi ou seulement comme un moyen d'assurer une croissance rapide restera sans réponse, bien que les attitudes courantes soient discutées en détail un peu plus loin. Aux fins de la présente étude, il convient de noter que lorsqu'il a fallu faire un choix entre ces deux objectifs et d'autres, la décision a toujours été en faveur de la croissance économique et de l'industrialisation.

Il est à la fois commode et classique de diviser l'évolution de la politique économique turque en cinq périodes : la période 1923-1932, dominée par une politique de "laissez-faire"; la période 1932-1940, qui a été marquée par une politique d'étatisme; les années 40, où l'économie a subi les effets de la guerre et de l'après-guerre; les années 50, pendant lesquelles ont été posées les fondations du développement ultérieur du secteur privé; la période de 1960 à nos jours, pendant laquelle la planification a été considérée comme le principal instrument de la politique économique.

Il n'y a pas lieu de s'attarder sur la première période : les dirigeants du nouvel Etat indépendant s'intéressaient essentiellement aux réformes politiques et sociales : le sultanat et le califat furent abolis; des codes empruntés à des pays européens remplacèrent le code islamique; l'alphabet latin, le calendrier international et le système métrique furent adoptés. Suivant l'exemple de l'Europe occidentale, on fit confiance à une politique de laissez-faire pour assurer la croissance économique. Il y avait de sévères contraintes : en vertu du traité de Lausanne (1923), le gouvernement n'avait pas le droit de modifier les tarifs douaniers ou d'intervenir de toute autre manière dans les échanges extérieurs jusqu'en 1929; la dette ottomane fut continuellement renégociée pendant les années 20 et constitua pendant toute cette période une lourde charge pour l'économie turque.

Avec la grande dépression et la fin des contraintes sur le commerce extérieur, il devint rapidement apparent que la politique de laissez-faire suivie pendant les années 20 n'avait pas permis d'obtenir un taux de croissance satisfaisant et que les conditions économiques mondiales des années 30 imposaient un changement de politique. En même temps qu'il consolidait les réformes politiques et sociales des années 20, le gouvernement était en mesure de s'intéresser de plus en plus aux questions économiques. Après de longues discussions, on reconnut que l'étatisme était le meilleur moyen d'assurer le développement économique : le gouvernement financerait et gérerait les KIT pour assurer l'industrialisation et la croissance souhaitées. Le milieu et la fin des années 30 virent apparaître des KIT dans les industries des textiles, du ciment, du sucre et autres. Comme on l'a vu plus haut, le taux de croissance économique augmenta, mais son élan fut arrêté par le début de la seconde guerre mondiale<sup>119</sup>.

Il y a peu de choses à dire sur le début des années 40, car la guerre provoqua une sévère dislocation économique. Les premières années d'après-guerre furent consacrées

<sup>119</sup> Deux plans de développement industriel furent élaborés pendant les années 30. Ils concernaient uniquement le secteur industriel, et non l'ensemble de l'économie. Seul le premier fut mis en œuvre; le deuxième fut abandonné au début des hostilités.

à des efforts de reconstruction et à des réformes politiques. En 1946, la Turquie connaissait un système multipartite; en 1950, le parti démocratique d'Adnan Menderes gagna les élections et le parti d'Atatürk perdit le pouvoir pour la première fois depuis 1923.

Dans son programme électoral, le parti démocratique avait promis de diminuer l'importance des KIT et de faire davantage confiance à l'entreprise privée. Ses électeurs provenaient en grande partie du secteur rural. Ses premières années au pouvoir furent marquées par des investissements massifs dans l'agriculture, qui se traduisirent par la mécanisation du plateau d'Anatolie, la transformation de pâturages en terres à blé et, au moins jusqu'en 1953, l'apparition de la Turquie parmi les grands exportateurs de blé.

Cependant, il se révéla politiquement impossible de supprimer les KIT. En 1954, une récolte désastreuse provoqua un ensemble de réformes de la politique économique. Pour diverses raisons, l'inflation devint un problème majeur pendant les années suivantes; le gouvernement chercha à la contenir en maintenant le contrôle des prix de tous les produits de base et en laissant les KIT subir de lourdes pertes, ce qui se traduisit à son tour par la création de crédits de la banque centrale pour couvrir ces pertes et augmenta l'inflation. La pression inflationniste est également responsable de la très mauvaise performance à l'exportation, indiquée par le tableau 16; la forte diminution des crédits étrangers, le fardeau de la dette extérieure et la sévère pénurie d'importations conduisirent à l'adoption, en 1958, d'un programme de stabilisation et de libéralisation. Cependant, le gouvernement revint en 1959 à une politique de financement inflationniste et il fut renversé par le coup d'Etat militaire de mai 1960.

Les dirigeants de cette révolution et une grande partie de la communauté turque estimaient que les difficultés économiques des années 50 étaient dues surtout au manque de planification : le Premier Ministre avait été un avocat de la libre entreprise et les décisions d'investissement avaient été prises casuellement; les activités gouvernementales dans le domaine économique n'avaient pas été coordonnées. En conséquence, la nouvelle constitution de 1961 prévoit la création d'un organisme public de planification (Devlet Planlama Teşkilati - DPT), chargé de l'établissement de plans quinquennaux.

Le début des années 60 marque ainsi le passage à la cinquième période, pendant laquelle les plans quinquennaux ont été le principal moyen d'établissement et de coordination de la politique économique. Depuis 1963, il y a eu trois plans quinquennaux : 1963-1967, 1967-1972 et 1972-1977. Comme le montre clairement le tableau 16, le taux de croissance économique a été un peu plus élevé pendant les années 60 et au début des années 70 que pendant les années 50; il est généralement reconnu en Turquie que cela est dû en grande partie à la planification. Le DPT a donc été créé et organisé en vue d'atteindre des objectifs qui avaient été quelque peu négligés précédemment, faute d'une bonne coordination.

Il va de soi que le rôle et les attributions du DPT ont évolué depuis sa création, en même temps que les politiques et les moyens d'action. Initialement, le DPT était un simple organisme de planification; en 1967, il a été chargé d'administrer les politiques d'importation et les incitations à l'investissement. A la fin des années 60, les difficultés de la balance des paiements constituaient une contrainte majeure de la politique économique et, par conséquent, un problème crucial. Au début des années 70, la situation de la balance des paiements a été sensiblement améliorée par suite de conditions favorables sur le marché mondial, associées à un taux de change

réaliste (après la dévaluation de 1970); il en est résulté une forte augmentation des exportations et des revenus des travailleurs. En partie grâce à cette amélioration de la balance des paiements et en partie pour d'autres raisons, le DPT a alors perdu une grande partie de ses fonctions administratives. Son rôle dans la planification et la programmation a été maintenu, mais s'est amoindri. Pendant la période pour laquelle nous essaierons de retracer les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs gouvernementaux, le DPT était donc un peu moins influent qu'il ne l'avait été initialement. On verra cependant qu'il restait le point focal de la répartition des ressources pour l'investissement dans le secteur public industriel, lequel était lui-même très important par suite du rôle des KIT.

### Les entreprises économiques publiques

Comme indiqué dès le début, l'une des caractéristiques de la Turquie parmi les pays en développement est l'importance relative du secteur public dans l'industrie. Le tableau 17 montre que la place occupée par les KIT varie d'un secteur à l'autre et d'une année à l'autre. En général, les KIT ont une taille beaucoup plus grande que la moyenne des entreprises privées. Des modifications sensibles de leur pourcentage de la production signifient généralement la création de nouveaux établissements. Jusqu'à la fin des années 60, le secteur public et le secteur privé se partageaient à peu près également les industries manufacturières. Quelques observateurs pensaient qu'il s'agissait d'une règle implicite : les deux secteurs seront à peu près égaux; ceci est contredit par le fait qu'en 1973 la part des KIT dans la production manufacturière ne s'est élevée qu'à 37 %<sup>120</sup>.

On a déjà vu que les KIT avaient été utilisées pour contenir l'inflation au cours des années 50, les prix de leurs produits étant maintenus très bas par décret. En même temps, le manque de planification de l'économie permettait aux KIT de faire leurs propres investissements à leur guise; évidemment, le résultat a été fortement inflationniste et un effort a été fait au début des années 60 pour contrôler les investissements des KIT et améliorer leur efficacité. Une question importante, qui s'est posée à plusieurs reprises depuis 1950, est de savoir comment organiser les KIT pour augmenter leur efficacité et diminuer leurs coûts. La Banque nationale d'investissement (Devlet Yatirim Bankasi - DYB) et le DPT jouent tous deux un rôle majeur pour déterminer le volume et la composition des investissements du secteur public. Ce contrôle s'explique en partie par l'établissement de priorités industrielles et en partie par l'expérience des dernières années 50. En principe, les problèmes associés à l'organisation et au fonctionnement des entreprises du secteur public sont sans rapport avec l'établissement des priorités industrielles. En pratique, cependant, les deux questions sont en rapport étroit, notamment lorsque les moyens dont on dispose pour modifier le comportement du secteur privé ne donnent pas les résultats

<sup>120</sup> Les KIT sont également importantes dans l'industrie minière (et les services), étant donné qu'elles ont un monopole absolu sur la plupart des minéraux. Divers organismes publics, autres que les KIT, jouent également un grand rôle dans la vie économique de la Turquie. Dans le secteur des industries manufacturières, la Régie des monopoles est le seul fabricant de boissons alcooliques et des tabacs; divers grands organismes interviennent dans l'achat, la commercialisation et la distribution de nombreux produits agricoles. La principale distinction entre les KIT et les autres entités économiques publiques est que les KIT ne figurent pas dans le budget général.

TABLEAU 17. IMPORTANCE RELATIVE DES ENTREPRISES ECONOMIQUES PUBLIQUES DANS L'INDUSTRIE TURQUE PENDANT DES ANNEES CHOISIES  
(Pourcentages de la production sectorielle)

Secteur	1950	1963	1967	1973
Denrées alimentaires	48	34	42	32
Boissons	98	89	87	60
Tabacs	68	77	88	81
Textiles	42	25	22	17
Habillement	95	75	58	17
Ouvrages en bois	54	56	43	27
Ameublement	0	0	0	32
Papier	90	91	81	69
Imprimerie	15	11	18	8
Articles en cuir	0	0	0	0
Caoutchouc et matières plastiques	0	0	0	0
Produits chimiques	9	30	17	21
Dérivés du pétrole	100	100	98	90
Produits non métalliques	20	38	40	24
Sidérurgie	91	86	74	61
Produits métalliques	60	38	32	3
Machines	78	26	16	27
Machines électriques et électroniques	0	1	1	2
Matériel de transport	99	60	39	26
Autres industries manufacturières	0	0	0	1
Ensemble des industries manufacturières	51	44	48	37

Source : Ugur Korun, "The structure and interdependence of the public and private sectors in the Turkish manufacturing industry" (1975), tableau 18.

souhaités. Par exemple, quand le secteur privé n'atteint pas l'objectif fixé en matière d'investissement pour un secteur ou une région donnés, l'existence des KIT fournit au gouvernement, notamment au DPT, un moyen supplémentaire pour atteindre cet objectif.

### Objectifs économiques et auteurs des décisions

#### Objectifs

Comme on l'a vu plus haut, le relèvement des niveaux de vie et l'industrialisation ont été les principaux objectifs de tous les gouvernements turcs depuis les années 20; les deux objectifs sont considérés comme pratiquement identiques. La possibilité d'assurer une croissance plus rapide par d'autres stratégies n'a jamais été envisagée; comme la présente étude a trait à l'établissement des priorités industrielles, il n'y a pas lieu de traiter ici d'une telle possibilité.

Diverses préoccupations ont influé de temps à autre sur le choix des priorités industrielles. Elles se sont fait jour dans plusieurs contextes interdépendants : remplacement des importations, promotion des exportations, création d'emplois, acquisition de "techniques modernes", "autosuffisance", amélioration de la répartition des revenus sur le plan régional comme sur le plan individuel. Chacune de ces questions est brièvement étudiée ci-après.

### *Remplacement des importations*

Sous l'Empire ottoman, les sultans vendaient à des intérêts étrangers le droit de faire des affaires, notamment le droit d'importer en Turquie. On a déjà vu que les Capitulations étaient interprétées dans le Traité de Lausanne comme signifiant que le Gouvernement turc ne pourrait pas intervenir dans le commerce extérieur avant 1929. Le souvenir de l'incapacité de contrôler les mécanismes du commerce extérieur, le fait que la Turquie n'avait pas connu de développement économique avec la politique du laissez-faire, la conviction que le commerce extérieur bénéficiait essentiellement à des étrangers et le désir que la Turquie ne dépende pas entièrement de sources étrangères pour les produits manufacturés essentiels, tout cela avait contribué à susciter une profonde méfiance à l'égard des transactions internationales. Cela explique en grande partie pourquoi le remplacement des importations était un élément majeur de la stratégie du développement industriel.

Pendant les années 30, il ne semblait guère y avoir d'autre choix que l'industrialisation; en l'absence de capacité manufacturière, elle devait être nécessairement orientée vers le remplacement des importations. Au cours des années 50 et 60, le désir d'une croissance industrielle rapide et soutenue et les difficultés de la balance des paiements ont renforcé la conviction que l'industrialisation ne pouvait être assurée qu'en faisant confiance au marché intérieur. Ces préoccupations sont explicitées dans l'exposé des objectifs du second plan quinquennal :

"Le second plan quinquennal vise à assurer un taux de croissance de l'économie de 7 % par an et a également pour objectif la réalisation de modifications radicales en vue d'assurer et de maintenir ce taux de croissance. La modernisation de l'ensemble des activités économiques dépend de l'utilisation de méthodes modernes dans l'agriculture, en remplacement des méthodes traditionnelles, d'une part, et d'une rapide augmentation de l'apport du secteur industriel au PNB, d'autre part. A cette fin, la production du secteur industriel, qui deviendra le principal moteur de l'économie pendant la période du deuxième plan, devra augmenter de 12 % et sa part du PNB devra passer de 16,3 % en 1967 à 20,5 % en 1972. Pour atteindre ce résultat, il est impératif de développer les possibilités générales d'emploi, en transférant la main-d'œuvre excédentaire du secteur agricole à des activités non agricoles; d'utiliser plus efficacement la main-d'œuvre qualifiée; de réduire progressivement le besoin de ressources étrangères dans l'économie turque; d'alléger les difficultés de la balance des paiements; par-dessus tout, d'accélérer le rythme de croissance des activités industrielles, afin d'assurer un développement rapide, et de promouvoir l'urbanisation parallèlement aux efforts d'industrialisation<sup>1 2 1</sup>."

Il ressort de cette citation que la diminution de la dépendance vis-à-vis des ressources étrangères (c'est-à-dire de l'aide étrangère) et l'amélioration de la balance des paiements étaient toujours considérées comme des moyens d'assurer l'industrialisation, et non comme des fins en soi.

Il serait absolument erroné de conclure qu'industrialisation et remplacement des importations ont été considérés comme pratiquement synonymes; la plupart des responsables ont simplement estimé qu'il était hautement improbable que l'on puisse suffisamment développer les exportations de produits manufacturés pour augmenter substantiellement les ressources en devises.

<sup>1 2 1</sup> DPT, *Second Five-Year Plan*.

### *Promotion des exportations*

Si l'on voulait souligner un conflit majeur entre objectifs dans le contexte général de l'industrialisation, il suffirait de montrer l'importance accordée au remplacement des importations alors que la Turquie négociait son entrée dans la Communauté économique européenne (CEE). Le premier protocole faisant officiellement état de plans pour l'entrée de la Turquie dans la CEE a été signé en 1963 et la période préparatoire a commencé à la fin de 1964. Le deuxième accord, ouvrant la période de transition de 22 ans avant que la Turquie ne devienne membre de plein droit de la CEE, est entré en vigueur par étapes entre 1971 et 1973. Des calendriers ont été établis pour éliminer les contingentements sur les échanges commerciaux et pour réduire progressivement les tarifs douaniers<sup>1 2 2</sup>.

Ces mesures sont intervenues alors que la Turquie continuait à mettre l'accent sur le remplacement des importations. On a certes cherché au cours des dernières années à encourager les exportations de produits manufacturés, mais ces efforts ont été relativement mineurs en comparaison de l'activité déployée pour le remplacement des importations.

On peut naturellement prétendre que le déséquilibre entre incitations à l'exportation et incitations au remplacement des importations est une erreur de la politique économique et qu'il faut critiquer le moyen d'action – c'est-à-dire le remplacement des importations – plutôt que l'objectif. Ceci est partiellement vrai. Les Turcs ont été pessimistes quant aux perspectives de l'exportation de produits manufacturés; si les responsables étaient convaincus qu'il suffirait de prendre des mesures appropriées pour assurer de belles perspectives à l'exportation de produits manufacturés, il est probable qu'ils seraient prêts à le faire. Quoi qu'il en soit, dans la stratégie adoptée pendant la période de planification, le remplacement des importations est resté prédominant.

### *Création d'emplois*

L'effectif de la main-d'œuvre turque augmente au rythme de près de 3 % par an. Comme dans la plupart des pays en développement, on a exprimé des craintes quant à la possibilité de donner satisfaction à tous ceux qui veulent entrer sur le marché de l'emploi (et à ceux qui y sont déjà, mais voudraient faire un travail plus productif). Il n'existe pratiquement pas de données fiables sur l'ampleur de ce problème. Aujourd'hui, le chômage serait sans doute plus important si de nombreux travailleurs n'avaient pas émigré en Europe occidentale; en 1973, les travailleurs émigrés représentaient environ 6 % de la main-d'œuvre totale turque et plus de 40 % de la main-d'œuvre industrielle.

La création d'emplois a été un des objectifs majeurs des trois plans quinquennaux; mais il n'a été élaboré aucune politique, ni aucun programme spécifique pour améliorer la situation de l'emploi. On considère la création d'emplois comme une fonction du PNB réel et de l'industrialisation. Quand il semble y avoir conflit entre les deux objectifs : création d'emplois et industrialisation, le premier est toujours subordonné au second. Le troisième plan quinquennal indique clairement que la création d'emplois doit être recherchée dans la mesure où elle n'est pas incompatible avec le rythme d'industrialisation ou l'adoption de techniques modernes.

<sup>1 2 2</sup> Birgen Keleş, "Türkiye-Avrupa ekonomik topluluğu ilişkileri" (DPT, février 1971). (Relations Turquie-CEE).

### *Acquisition de techniques modernes*

L'importance attachée à l'acquisition de techniques modernes ressort clairement de l'extrait du deuxième plan quinquennal cité plus haut. Généralement parlant, il n'y a eu de conflit qu'en ce qui concerne l'investissement étranger, le désir d'indépendance nationale ayant incité la Turquie à décourager l'investissement privé étranger. Avec cette réserve, l'objectif "technologie" a généralement été compatible avec l'accent mis sur l'industrialisation et le remplacement des importations; la priorité relativement basse accordée à la promotion des exportations et à la création d'emplois a entraîné l'absence de tout conflit entre l'objectif "technologie" et les autres objectifs de la politique économique.

### *Indépendance économique*

L'objectif de l'indépendance économique s'explique par : *a)* la méfiance à l'égard du commerce extérieur et des marchés internationaux; *b)* le désir d'éliminer l'aide étrangère; *c)* la réticence à permettre que des avoirs productifs appartiennent à des étrangers. Le premier aspect a déjà été discuté.

Le désir d'éliminer l'aide étrangère, cité parmi les objectifs du deuxième plan quinquennal, a donné encore plus de poids au remplacement des importations, à la fois parce que l'élimination de l'aide étrangère, qui s'élevait à près de 3 % du PNB au milieu des années 60, exigeait que les dépenses en devises augmentent moins rapidement que les recettes, et parce qu'il existait un certain pessimisme quant aux perspectives de l'exportation.

La réticence à permettre que des avoirs productifs appartiennent à des étrangers a suscité des conflits occasionnels entre objectifs. On verra plus loin que l'investissement privé étranger n'a joué qu'un rôle relativement secondaire en Turquie. Il convient sans doute de noter que l'opposition à la propriété étrangère occupe un rang assez élevé dans la hiérarchie des objectifs : des projets d'investissement qui auraient reçu une haute priorité s'ils avaient été présentés par une société turque ont été rejetés parce que l'investisseur éventuel avait insisté pour avoir une participation majoritaire.

### *Meilleure répartition régionale et individuelle des revenus*

Pendant toute la période de planification, un meilleur équilibre dans la répartition régionale et individuelle des revenus a été un objectif explicite de la politique économique. Cependant, les mesures prises pour atteindre cet objectif n'ont pas eu d'impact sur l'établissement des priorités dans le secteur industriel<sup>123</sup>; les efforts en ce sens ont été mineurs comparés à ceux déployés pour atteindre les objectifs principaux de croissance rapide et d'industrialisation.

Durant la période du troisième plan quinquennal, on a prêté une plus grande attention à la répartition régionale des industries et des mesures sont prises actuellement pour promouvoir le développement industriel en dehors des grandes zones industrialisées<sup>124</sup>. Dans certains cas, cet objectif peut être en conflit avec

<sup>123</sup> Des efforts ont été faits pour améliorer la santé, l'éducation et les transports dans les régions désavantagées. On traite ici des priorités industrielles.

<sup>124</sup> En 1965, 22 % des revenus étaient concentrés dans la région de la côte orientale de la Marmara (qui comprend Istanbul), alors que cette région ne contient que 12,5 % de la population.

l'efficacité et la croissance. On analyse ci-après les moyens utilisés pour chercher à disperser les industries. Dans cet effort, les responsables politiques semblent avoir reconnu que certains échanges entre objectifs étaient nécessaires. Dans d'autres cas, un seul objectif a généralement dominé les décisions politiques, de sorte que ce problème d'échanges ne s'est pas posé.

### *Influences sur la politique économique*

On étudie dans cette rubrique les mécanismes qui permettent au gouvernement d'influer sur la répartition des ressources entre les industries. Toutefois, les gouvernements ne sont pas monolithiques et n'agissent pas dans le vide : leurs décisions sont influencées par divers groupes, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement lui-même. Il semble donc approprié de décrire tout d'abord les principaux organismes gouvernementaux, ainsi que leurs intérêts et leur influence politique. Ensuite, on traitera du secteur privé et des entités étrangères qui jouent un rôle dans les décisions.

#### *Gouvernement*

Aux termes de sa constitution, la Turquie est une république à régime parlementaire. Le Parlement, élu au suffrage universel, comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Le gouvernement, présidé par le premier ministre, doit avoir l'appui de la majorité de l'Assemblée nationale. Comme on l'a vu plus haut, la Turquie a connu une révolution en 1960, après quoi les partis politiques ont été réorganisés et une nouvelle Constitution a été adoptée. Depuis 1960, il y a deux grands partis et plusieurs petits. En général, les deux grands partis se partagent à peu près également de 75 à 85 % des votes (et un pourcentage plus élevé des sièges au Parlement), de sorte que le gouvernement est souvent constitué par une coalition dans laquelle un ou plusieurs des petits partis jouent un rôle important.

Aux fins de la présente étude, il suffira de donner une brève description des deux grands partis. Le parti républicain du Peuple (Cumhuriyet Halk Partisi - CHP) et le parti de la Justice (Adalet Partisi - AP) se sont disputé le pouvoir depuis 1961. Le CHP l'a emporté aux élections tenues en octobre 1961, après l'adoption de la nouvelle Constitution. Sous la présidence d'Ismet İnönü, le CHP a dominé trois gouvernements de coalition, de 1961 à 1965; puis, l'AP a gagné la majorité des sièges au Parlement. Suleyman Demirel est devenu premier ministre et est resté au pouvoir jusqu'en 1971; il fut alors obligé de démissionner sous la pression des chefs de l'armée. Il y eut ensuite plusieurs gouvernements de coalition jusqu'aux élections de 1973, gagnées par le CHP; Bulent Ecevit devint alors premier ministre. L'instabilité continua, avec une succession de gouvernements. Evidemment, la question de Chypre est au centre des préoccupations politiques, de sorte que les questions économiques sont pratiquement ignorées par les gouvernements successifs.

Les différences entre l'AP et le CHP ne sont pas très clairement marquées. En général, l'AP a l'appui des populations rurales, tandis que le CHP a l'appui du prolétariat urbain. L'AP est plus favorable au secteur privé et à la libre entreprise, tandis que le CHP penche traditionnellement vers un rôle quelque peu plus important du gouvernement dans la répartition des ressources.

Dans la période considérée ici, l'AP a été prédominant en matière de politique économique. Par comparaison avec les années 50 et le début des années 60, on a fait

davantage confiance au secteur privé et aux forces du marché, bien que les interventions gouvernementales aient été fréquentes.

Avant de passer aux divers ministères, il faut dire un mot du rôle des forces armées. L'armée a longtemps joué un rôle paternaliste, se considérant comme la gardienne des traditions d'Atatürk. Dans ce rôle, elle est intervenue à deux reprises dans le processus parlementaire, lorsqu'elle a estimé que la situation l'exigeait : la première fois en 1960, quand son coup d'Etat a conduit à l'adoption d'une nouvelle Constitution, après quoi de nouvelles élections ont été tenues et le pouvoir civil a été rétabli; la deuxième fois en 1971, quand le Premier Ministre a été contraint de présenter sa démission. Après 1973, l'armée a cessé d'exercer directement son influence; toutefois, le fait que l'armée peut intervenir à tout moment lui donne un grand poids dans la prise des décisions politiques. C'est un gouvernement appuyé par l'armée qui était au pouvoir lors de l'établissement du troisième plan quinquennal. Il est difficile de déterminer l'influence des forces armées sur la politique économique, et on ne cherchera pas à le faire ici.

Dans le gouvernement, le DPT joue un rôle central dans l'élaboration de la politique économique. Il relève du Premier Ministre ou du Vice-Premier Ministre, selon les désirs du Premier Ministre lui-même, et il est présidé par un sous-secrétaire d'Etat. Techniquement parlant, il est composé de deux organismes : le Conseil suprême de la planification et l'Office central de planification.

Le Conseil, présidé par le Premier Ministre ou le Vice-Premier Ministre, comprend quatre ministres, dont en général le Ministre des finances; en outre, le Sous-Secrétaire d'Etat qui dirige le DPT et les chefs des trois départements décrits ci-après en sont membres, portant le total à huit. Le Conseil a pour rôle de recommander au gouvernement les plans quinquennaux et les programmes annuels (principaux instruments de coordination de la politique économique); il joue de ce fait un rôle crucial dans l'établissement des priorités. Il reçoit les rapports d'exécution établis par le personnel du DPT et recommande l'adoption de mesures au gouvernement.

L'Office central est divisé en trois départements, dont les chefs sont membres du Conseil, comme indiqué plus haut; ce sont les départements de la planification économique, de la planification sociale et de la coordination. Comme leurs noms l'indiquent, les deux premiers sont chargés de préparer les plans quinquennaux et les programmes annuels, de faire des recherches et des analyses, ainsi que des recommandations pour la politique à suivre dans leurs domaines respectifs, tandis que le troisième est chargé de surveiller l'exécution du plan et des programmes, ainsi que de coordonner les activités des divers organismes gouvernementaux. A la fin de 1975, le DPT comptait 205 fonctionnaires (non compris les employés de bureau), ainsi répartis en pourcentage : département de la planification économique, 38; département de la planification sociale, 24; département de la coordination, 21<sup>125</sup>.

Trois ministères jouent également un rôle important dans les décisions : le Ministère des finances, le Ministère de l'industrie et de la technique et le Ministère du commerce. Bien que de nombreux ministères soient intéressés par des aspects particuliers des décisions en matière économique et de leur application (par exemple

<sup>125</sup> A la fin des années 60 et au début des années 70, le DPT avait un quatrième département, qui était chargé de l'application des stimulants de l'exportation et de l'investissement prévus dans le plan quinquennal et les programmes annuels; en 1971, ses fonctions ont été transférées au Ministère de l'industrie et de la technique et au Ministère du commerce. Egalement en 1971, le département du développement des régions défavorisées a été créé par décret gouvernemental.

l'agriculture, l'énergie et les ressources naturelles), leur action n'affecte pas sensiblement la politique générale. Le Ministère des finances est traditionnellement le ministère prestigieux, qui attire beaucoup des fonctionnaires les plus compétents et qui dispute au DPT le contrôle de la politique économique. Le Ministère de l'industrie et de la technique est important en ce qui concerne les priorités industrielles, à la fois parce qu'il administre un grand nombre des stimulants de l'investissement, qui orientent la croissance industrielle, et parce qu'il contrôle les KIT. Le Ministère du commerce joue un grand rôle dans l'établissement de la politique du commerce extérieur, dans la mise en œuvre des stimulants de l'exportation et dans la politique d'aide à l'agriculture; pendant les années 60, son influence était plus limitée que maintenant.

Outre les ministères, d'autres organismes gouvernementaux jouent un rôle dans l'établissement des priorités industrielles. Les principaux sont la Banque centrale, la DYB et les KIT.

La Banque centrale avait relativement peu de pouvoirs pendant les années 50. Sa position a été renforcée pendant les années 60, du fait des réformes apportées après le coup d'Etat : elle délivre les permis d'utilisation de devises et assure le contrôle des changes. Tout en restant important, son rôle a été réduit depuis 1970 par la libéralisation du régime de permis d'utilisation de devises. Elle assume une autre tâche qui influe notablement sur la répartition des ressources dans le secteur industriel : le rationnement du crédit. La Banque centrale est responsable au premier chef de l'allocation de crédits aux diverses branches de l'industrie et de l'établissement de directives pour l'octroi de crédits aux entreprises. Les taux d'intérêt ont généralement été un peu supérieurs aux taux de l'inflation, mais parfois un peu inférieurs.

La DYB appelle peu de commentaires. Lorsque la structure financière des KIT a été complètement modifiée au début des années 60 et leur dette consolidée, la DYB a été créée pour consentir des prêts aux KIT en fonction de leur solvabilité. Il était prévu que les KIT devraient trouver des sources de financement pour leurs investissements, avant de les faire. La DYB est donc un organisme qui influe sur la répartition des ressources à l'intérieur du secteur public.

Enfin, les KIT jouent un rôle dans la répartition des ressources, directement par leurs propres investissements et indirectement par l'action de leur personnel auprès des fonctionnaires du DPT et dans les ministères. Tous les investissements des KIT doivent recevoir l'approbation préalable du DPT. Dans la mesure où elles disposent de fonds grâce à leurs propres opérations, les KIT peuvent financer leurs investissements, mais elles dépendent généralement d'un financement extérieur pour une large partie de leurs projets d'investissement. Ainsi – outre le rôle joué par le DPT dans l'approbation des projets – le DPT et, dans une moindre mesure, la DYB influent sur les décisions au stade du financement.

### *Secteur privé*

Le secteur privé a évidemment diverses préoccupations quant à l'orientation de la politique économique. Officiellement ou officieusement, il peut exercer une influence sur les décisions, et il le fait.

Jusqu'à une époque récente, son principal moyen d'action officiel était l'Union des chambres de commerce et d'industrie, constituée par les entreprises du secteur privé. Chaque secteur industriel a sa propre chambre régionale; lorsqu'elles se réunissent ensemble à Ankara, les chambres régionales constituent l'Union. L'Union

représente officiellement, de diverses manières, les intérêts du secteur privé; par exemple, quand les devises étaient rares, l'Union était représentée au comité interministériel qui les répartissait entre les divers demandeurs; l'Union recevait le montant alloué au secteur privé et le répartissait entre les entreprises importatrices.

L'Union des chambres de commerce et d'industrie a perdu beaucoup de son influence officielle au début des années 70. Lorsque le Ministère de l'industrie a été chargé de l'octroi des licences d'importation, les ressources en devises étaient devenues plus abondantes et diverses objections ont été soulevées quant à la manière dont l'Union les avait réparties. L'Union a gardé une certaine influence en tant que porte-parole du secteur privé; mais d'autres organisations ont été créées, telles que l'Association des industriels et hommes d'affaires; elles se prononcent également sur les questions de politique économique et représentent les intérêts du secteur privé.

A côté des associations patronales, il existe évidemment des syndicats qui défendent leurs propres intérêts en matière de politique économique. En général, les syndicats s'intéressent aux questions suivantes : relèvement des salaires, conventions collectives, prestations de retraite et autres questions touchant les conditions du travail et sa rémunération. Dans la mesure où les syndicats ont obtenu une augmentation des salaires, ils ont sans doute influencé la rentabilité relative de diverses industries et, par conséquent, la répartition des ressources dans le secteur industriel et peut-être même le choix de la technologie. Toutefois, il est difficile de déceler un intérêt direct des syndicats dans la structure de l'industrie. Les syndicats ont certainement exercé une influence sur d'autres aspects de la politique économique, mais on ne peut pas affirmer qu'ils aient joué un rôle déterminant dans l'établissement des priorités à l'intérieur du secteur industriel.

### Influences étrangères

A la fin des années 50 et pendant toutes les années 60, la Turquie a reçu d'importants crédits officiels de l'étranger. En 1961, les pays créditeurs ont créé un consortium sous l'égide de l'OCDE. La plus forte contribution au consortium était de loin celle des Etats-Unis d'Amérique, suivie par celle de la République fédérale d'Allemagne. L'Agence du développement international (Etats-Unis) avait un bureau à Ankara. Au milieu des années 60, quand l'apport de crédits étrangers était à son maximum, les crédits offerts par le consortium étaient en moyenne de 250 millions de dollars par an. En outre, la Turquie recevait des crédits au titre d'accords bilatéraux, notamment de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et du Japon, ainsi que des crédits de sources multinationales, notamment de la Banque mondiale.

Bien qu'il soit difficile de le prouver, il est probable que des crédits de cette ampleur – 28 % des importations étaient financés par des crédits officiels en 1968 – impliquaient une influence étrangère sur la répartition des ressources. Par exemple, les priorités en Turquie étaient toujours un sujet de discussion dans les réunions du consortium. Plus important encore, pas moins de 40 % des crédits du consortium étaient destinés à des projets dans lesquels les créditeurs avaient une grande influence sur l'utilisation de leurs fonds. Le financement d'un projet peut être illusoire quant à son effet sur la répartition des ressources, étant donné qu'il libère des ressources intérieures; mais, l'accès relativement facile à ces crédits a certainement influencé la structure des investissements, notamment lorsque la pénurie de devises posait de grands problèmes.

Au cours des dernières années, les crédits officiels à la Turquie ont fortement diminué et le consortium a perdu de son importance; mais la Banque mondiale et le financement de certains projets sont toujours un facteur non négligeable. L'aide de la Banque mondiale au secteur industriel a été canalisée presque exclusivement par la Banque turque du développement industriel (Türkiye Sinai Kalkinma Bankasi — TSKB).

Comme indiqué précédemment, il existe toujours en Turquie une certaine méfiance à l'égard de l'investissement privé étranger et les entreprises privées étrangères exercent très peu d'influence. Comme on le verra plus loin, le fait que l'investissement privé étranger ne soit pas très recherché affecte évidemment la composition de la production industrielle.

### **Etablissement des priorités industrielles : planification**

Les plans quinquennaux, dont l'élaboration fait l'objet de cette rubrique, énoncent les objectifs essentiels pour toute la période du plan, tant du point de vue macro-économique que du point de vue des investissements et de la production sectoriels. Bien que les plans contiennent certains totaux annuels, ils accordent peu d'attention au calendrier des investissements ou de la production pendant la période quinquennale.

Lorsque le plan a été accepté par le Parlement, on prépare les programmes annuels. Le plan reste le document de base pendant tout le processus de programmation et d'exécution; ses dispositions affectent de diverses manières les programmes annuels et les mesures d'incitation. Les programmes annuels contiennent une liste des projets à entreprendre (ou à poursuivre) pendant l'année, ainsi que l'investissement prévu pour chaque projet en ce qui concerne le secteur public, tout comme les niveaux envisagés pour l'investissement sectoriel. Ils contiennent également une liste des mesures d'incitation, et des industries auxquelles elles s'appliqueront, pour le secteur privé. Au stade de l'exécution, il s'agit des mesures de financement pour le secteur public et de l'octroi des stimulants appropriés au secteur privé : incitations à l'investissement, devises, stimulants de l'exportation et accords de crédit.

### ***Priorités industrielles dans le plan quinquennal***

Le tableau 18 montre les objectifs de répartition sectorielle des investissements industriels dans les trois plans quinquennaux et les compare à la répartition effective de la production pendant les années de référence pour chaque plan (1962, 1967 et 1972). Les chiffres montrent clairement l'importance accordée constamment au remplacement des importations. Au début du premier plan quinquennal, 62 % de la production industrielle étaient assurés par les industries traditionnelles des denrées alimentaires, des boissons, du tabac, des textiles et de l'habillement. Même au début du troisième plan quinquennal, 47 % de la production étaient dus à ces quatre secteurs. En contraste, l'investissement prévu dans ces secteurs ne représentait que 16,6 % du total de l'investissement industriel.

TABLEAU 18. REPARTITION DES INVESTISSEMENTS PREVUE DANS LES TROIS PLANS QUINQUENNAUX

	Premier plan quinquennal			Deuxième plan quinquennal			Troisième plan quinquennal		
	Investisse- ment prévu de L.T. de 1965)	l'investis- sissement industriel	la produc- tion pendant l'année de base, 1962	Investisse- ment prévu de L.T. de 1965)	l'investis- sissement industriel	la produc- tion pendant l'année de base, 1967	Investisse- ment prévu de L.T. de 1971)	l'investis- sissement industriel	la produc- tion pendant l'année de base, 1972
Denrées alimentaires	994	7,8	36,2	1 850	7,4	29,2	4 870	5,6	24,8
Boissons	159	1,3	1,9	320	1,3	1,8	500	0,6	1,2
Tabacs	209	1,6	5,3	190	0,8	3,7	400	0,5	4,0
Textiles et habillement	1 563	12,3	18,8	2 400	9,6	18,2	8 750	10,1	16,5
Produits forestiers	269	2,1	4,0	440	1,8	3,8	1 250	1,4	3,4
Papier	317	2,5	1,0	1 850	7,4	1,0	4 250	4,9	1,4
Imprimerie	162	1,3	0,7	200	0,8	0,9	350	0,4	1,0
Articles en cuir	47	0,4	3,2	150	0,6	2,4	700	0,8	2,0
Articles en caoutchouc	430	3,4	0,4	700	2,8	1,6	700	0,8	1,4
Matières plastiques	108	0,9	0,5	235	0,9	0,7	400	0,5	1,0
Produits chimiques <sup>a</sup>	1 828	14,4	{ 3,6 }	4 250	17,0	{ 4,7 }	3 850	4,4	6,1
Pétrochimie			{ 0,0 }				4 650	5,3	0,4
Dérivés du pétrole	782	6,2	7,1	1 150	4,6	7,8	6 750	7,8	9,1
Engrais <sup>a</sup>			0,2			0,4	4 670	5,3	0,9
Ciment	633	5,0	1,2	950	3,8	1,4	2 060	2,4	1,7
Articles en argile et en ciment	191	1,5	0,9	60	6,2	0,9	480	0,6	1,0
Verre	174	1,4	0,7	240	1,0	0,7	650	0,7	1,1
Céramiques	290	2,3	0,1	40	0,2	0,3	270	0,3	0,3
Sidérurgie	2 752	21,7	3,1	4 200	16,8	7,0	15 400	17,8	6,9
Métaux non ferreux	115	0,9	1,1	1 500	6,0	1,5	7 450	8,6	1,6
Produits métalliques	667	5,2	3,3	1 150	4,6	3,3	4 100	4,7	3,1
Machines	302	2,4	1,4	1 550	6,2	2,3	6 700	7,8	2,2
Matériel agricole	34	0,3	0,4	150	0,6	0,9	1 550	1,8	1,3
Machines électriques	272	2,1	0,6	450	1,8	1,1	1 550	1,8	1,1
Electronique	30	0,2	0,4	150	0,6	0,4	1 550	1,8	1,0
Engins t.p.	152	1,2	2,9	350	1,4	3,0	1 080	1,3	4,6
Matériel ferroviaire	137	1,1	0,6	110	0,4	0,4	300	0,4	0,5
Construction navale	85	0,7	0,1	350	1,4	0,2	1 020	1,2	0,3
TOTAL	12 703			24 985			86 250		

Source : Les chiffres de production sont extraits du DPT, Troisième Plan quinquennal, tableau 189, en prix constants de 1971. Les investissements pour le troisième plan quinquennal sont extraits du tableau 190. Dans le total, on ne tient pas compte de 1,5 milliard de LT alloué aux petites entreprises. Les investissements pour le premier et le deuxième plan sont extraits du Deuxième Plan quinquennal, tableau 199. On n'a pas tenu compte d'un investissement de 17 millions de LT dans le premier plan et de 15 millions de LT dans le deuxième plan pour la réparation et la maintenance des avions.

<sup>a</sup> Dans les premier et deuxième plans, les engrais étaient inclus dans les produits chimiques.

Dans les deux premiers plans, la décision de mettre l'accent sur le remplacement des importations résultait de la conviction que la croissance des exportations ne serait pas suffisante pour financer les importations prévues de biens d'équipement et de biens intermédiaires, ainsi que de l'opinion que la diversification de l'industrie et l'acquisition de techniques modernes étaient indispensables dans toute stratégie d'industrialisation. On a pratiquement posé qu'industrialisation était synonyme de remplacement des importations, car on pensait – non sans raison – que les quatre industries traditionnelles ne pourraient sans doute pas trouver de marchés pour leur production si la part du lion dans l'investissement industriel leur était allouée. On n'a pas sérieusement envisagé la possibilité de consacrer de nouveaux investissements à une expansion de la production des industries traditionnelles aux fins d'exportation et, sélectivement, à de nouvelles industries dont la taille permettrait, presque dès le début, de s'assurer des marchés extérieurs intéressants.

On ne peut raisonnablement pas disputer l'opinion selon laquelle certaines activités de remplacement des importations étaient nécessaires en Turquie pendant les trois plans quinquennaux; en revanche, on peut critiquer l'importance accordée au remplacement des importations et le manque relatif d'attention au problème de l'efficacité. On étudiera plus loin les coûts économiques des autres solutions possibles. Ce qu'il faut souligner ici, c'est l'accord général en Turquie sur la nécessité du remplacement des importations. En dépit des engagements pris par la Turquie en vue de son entrée à la CEE, il n'y a eu pratiquement aucun désaccord sur l'orientation générale des trois plans quinquennaux vers le remplacement des importations : académiciens, planificateurs, hommes politiques et bureaucrates, tous ont appuyé la stratégie adoptée.

La manière d'établir les objectifs sectoriels a été presque la même dans chaque plan. Par conséquent, on étudiera ici la méthode de préparation du troisième plan quinquennal, en se bornant à une brève indication des méthodes utilisées dans les deux premiers.

Pour le premier plan quinquennal, la méthode de base a été fort bien décrite dans le plan lui-même :

“En vue de déterminer les objectifs de production sectorielle, on a établi un tableau intrants-extrants pour 15 secteurs.

“La demande finale globale a été divisée en sept groupes, et on a utilisé pour chacun les moyens d'analyse appropriés. Ces groupes comprennent : la consommation privée, les exportations, les importations concurrentielles, l'investissement privé, l'investissement public et les modifications des stocks. La consommation privée – élément le plus important de la demande finale – a été évaluée en fonction de l'élasticité-revenu de la demande des consommateurs pendant les 10 dernières années . . . <sup>126</sup>”.

On a calculé ensuite les besoins intermédiaires grâce au tableau intrants-extrants, puis les objectifs sectoriels, en tenant dûment compte de la situation particulière des diverses industries, notamment de l'existence d'une capacité excédentaire et de changements prévisibles des conditions.

<sup>126</sup> DPT, *First Five-Year Plan*, p. 118.

Aux fins de la présente étude, il faut noter que les estimations de la demande sectorielle ainsi obtenues comprenaient une prévision des "besoins" d'importation. Ces besoins d'importation, associés aux estimations de l'aide étrangère probable et du niveau des exportations (évaluées de manière exogène), montraient qu'il se poserait sans doute des difficultés au niveau de la balance des paiements. Le manque d'intérêt pour le potentiel d'exportation se traduit par le fait que les exportations pendant le premier plan quinquennal ont été bien supérieures aux prévisions; alors que l'on fait tous les efforts possibles pour réduire les importations (qui avaient été sérieusement sous-estimées dans le plan), on ne s'intéressait guère à la possibilité d'augmenter les exportations.

Le deuxième plan quinquennal a été élaboré en 1965-1967, à une époque où les difficultés de changes associées au premier plan quinquennal (et à un taux de change surévalué) étaient à leur maximum. Ces difficultés étaient partiellement dues à des délais dans l'apport de l'aide du consortium. Quelles qu'en soient les raisons, les problèmes de devises ont reçu beaucoup plus d'attention dans le deuxième plan quinquennal que dans le premier. On a construit un bien meilleur tableau intrants-extrants et les demandes interindustries dérivées de ce tableau, en même temps que les demandes finales exogènes, ont été encore utilisées pour déterminer les objectifs de production. On a accordé un peu plus d'importance à l'augmentation des exportations, mais l'accent restait sur le remplacement des importations<sup>1 2 7</sup>.

Lors de l'établissement du troisième plan quinquennal, le DPT avait acquis une vaste expérience et accumulé un ensemble de données beaucoup plus satisfaisant que celui dont il disposait pour les premier et deuxième plans. Contrairement à ceux-ci, le troisième plan semble avoir établi une priorité industrielle : le développement de l'industrie lourde et des industries travaillant pour la défense nationale. Cela impliquait évidemment que l'on continue de mettre l'accent sur le remplacement des importations. En partie, le troisième plan continuait donc sur la lancée des deux premiers. Comme le montre le tableau 18, l'importance relative de la production de biens intermédiaires avait augmenté régulièrement pendant l'exécution des deux premiers plans; si la Turquie ne devait pas s'orienter vers l'exportation, le progrès de l'industrialisation exigeait sans doute que l'on mette l'accent sur les autres industries, c'est-à-dire celles qui occupent le bas du tableau 18, à partir de la rubrique "Produits métalliques".

Diverses explications ont été données en réponse à des questions sur l'origine de l'importance accordée aux industries lourdes dans le troisième plan quinquennal. Selon l'une d'elles, les nouvelles industries qui ne seraient pas bien établies au moment où la Turquie entrerait à la CEE ne pourraient sans doute jamais être développées; il fallait donc les mettre en avant dans le troisième plan quinquennal. Une autre explication a été que les objectifs sectoriels résultaient des méthodes utilisées dans la préparation du plan. Une autre, enfin, a été que le gouvernement d'alors – qui bénéficiait de l'appui des forces armées – voulait mettre l'accent sur l'industrie lourde, étant donné qu'il s'était engagé à développer les industries travaillant pour la défense nationale.

En un sens, ces trois explications sont complémentaires, mais non contradictoires. On a vu plus haut que l'industrialisation était considérée comme d'importance primordiale. Bien que l'accord initial concernant l'entrée de la Turquie

<sup>1 2 7</sup> Dans le deuxième plan quinquennal, on a accordé beaucoup d'attention à la question de la mesure dans laquelle il fallait modifier la structure de l'investissement et des exportations au bénéfice du secteur industriel et au détriment de la construction et du secteur primaire.

dans la CEE ait été signé au début des années 60, la période de transition a commencé en 1973 et l'admission à la CEE ne paraissait plus très éloignée. Pratiquement tous les Turcs étaient en faveur de l'industrialisation du pays et ils craignaient que l'admission à la CEE ne préviene la création de nouvelles industries; à leurs yeux c'était "maintenant ou jamais". Certains prétendaient que la Turquie avait un avantage comparatif à long terme dans ces industries, mais aucun effort systématique n'avait été fait pour évaluer les perspectives de l'industrie. Il est probable que le désir de doter la Turquie d'une base industrielle moderne incitait à créer des industries, puis à voir ce qui se passerait.

Le fait que la méthode de préparation des plans conduisit au même résultat fut également encourageant. Si l'industrie devait être le principal facteur de croissance, la logique de tout modèle de planification fondé sur le marché intérieur impliquait la création de nouvelles industries; en leur absence, le taux de croissance serait inadéquat, étant donné l'élasticité-revenu de la demande pour les biens industriels<sup>128</sup>.

La préparation du troisième plan quinquennal a été fondée sur un modèle inter-industries plus complexe que précédemment. Premièrement, on disposait d'un tableau intrants-extrants pour 37 secteurs, établi en 1967. Deuxièmement, compte tenu de l'expérience acquise, les planificateurs avaient envisagé diverses solutions pour la répartition des ressources, en fonction de divers taux de croissance possibles. Dans toutes ces solutions, les demandes intérieures de biens intermédiaires étaient dérivées de l'utilisation finale, elle-même fonction de la consommation finale (déterminée par l'élasticité-revenu), des exportations (estimées de manière exogène) et des investissements (estimés de manière endogène). Le remplacement des importations était déterminé de manière exogène en vue d'équilibrer les importations avec les exportations, les envois de fonds des travailleurs émigrés et les apports de capitaux.

Pour établir les diverses solutions possibles, on a envisagé des taux de croissance de 6,9 à 9 %, alors qu'un objectif de 7 % avait été établi (et atteint) pour les deux premiers plans. Un taux de croissance plus élevé implique évidemment une plus forte épargne et un investissement public plus important; en outre, il exige un plus fort taux de croissance industrielle, c'est-à-dire davantage de remplacement des importations et d'industrie lourde. En dépit de ces considérations, toutes les solutions envisagées mettaient l'accent sur l'industrie lourde, conclusion inévitable qui résultait de la logique de la stratégie d'industrialisation. Le choix final entre ces diverses solutions a été fondé sur leurs différences en matière de fiscalité, aide étrangère et objectifs pour l'épargne, mais sans tenir compte de leurs incidences sur l'industrie lourde. En fin de compte, on a décidé d'adopter comme objectif un taux de 7,9 % pour la croissance annuelle du PNB<sup>129</sup>.

<sup>128</sup> En l'absence de commerce extérieur, le secteur industriel peut croître plus rapidement que le secteur agricole, du seul fait que l'élasticité-revenu de la demande est plus élevée pour les biens industriels. Cependant, ceci n'est plus absolument vrai si, avec un transfert des ressources, les termes de l'échange deviennent défavorables à l'industrie et encouragent une modification de la consommation. Dans un modèle interindustries pour une économie libre, où une croissance équilibrée de tous les secteurs implique l'augmentation des exportations de biens essentiels traditionnels, seul le remplacement des importations ou une contrainte imposée au niveau des exportations peut conduire à un taux de croissance supérieur à la moyenne du secteur industriel.

<sup>129</sup> Certaines des mesures macro-économiques faites pour atteindre cet objectif ont provoqué le scepticisme de quelques observateurs; mais ces questions sortent du cadre de la présente étude.

Au niveau du plan, la priorité a donc été déterminée par consensus. Il y a eu accord général ou presque quant à l'industrialisation par le remplacement des importations. Compte tenu des résultats des deux premiers plans, le stade suivant consistait logiquement à se tourner vers l'industrie lourde; en même temps, la perspective d'entrée de la Turquie dans la CEE donnait encore plus de poids aux efforts en ce sens.

Les objectifs fixés dans les plans pour les divers secteurs industriels sont un facteur important dans la préparation des programmes annuels. Les priorités établies dans le plan peuvent être considérées comme le résultat du désir d'assurer un certain type d'industrialisation, associé à l'utilisation de méthodes d'intrants-extrants pour assurer les équilibres sectoriels. Dans la mesure où on détermine de manière exogène le remplacement des importations et les objectifs d'exportation pour chaque secteur, on peut valablement prétendre que les priorités peuvent être modifiées dans le cadre des méthodes de planification. En pratique, cette possibilité n'a jamais été utilisée. Le consensus presque parfait parmi les Turcs quant à l'orientation de la politique d'industrialisation résulte donc d'une confluence de facteurs, qui aboutissent tous au même choix de priorités industrielles<sup>130</sup>.

Il convient de mentionner un autre aspect des plans : le traitement intrasectoriel de l'investissement public et de l'investissement privé. En matière d'investissement, chaque plan établit des objectifs distincts pour le secteur privé et pour le secteur public; mais ces objectifs ne sont pas ventilés par industrie : le plan donne le total de l'investissement industriel et sa répartition entre secteur public et secteur privé, mais sans préciser la part de chaque secteur industriel.

Quand on demande de quelle manière est faite la répartition de l'investissement entre le secteur public et le secteur privé, les dirigeants du DPT répondent qu'au stade de la planification il n'est ni possible ni nécessaire de donner des chiffres définitifs pour le secteur privé : le plan donne simplement un ordre de grandeur probable, d'après les tendances passées et les renseignements obtenus par le DPT auprès des comités spéciaux sectoriels. Ces comités, créés sous les auspices du DPT, comprennent des représentants des chefs d'entreprise, des autres ministères, des KIT, des universités et des spécialistes de questions particulières. Il existe de tels comités pour la plupart des secteurs industriels. Ils sont invités à établir des évaluations de la demande, de la capacité et d'autres facteurs connexes pour leur secteur industriel, à étudier sa situation générale et porter à l'attention du DPT tous les autres éléments dont il faudrait tenir compte dans l'établissement des plans de développement.

Les évaluations ainsi préparées pour l'investissement du secteur privé sont ensuite additionnées, puis le total ainsi obtenu est soustrait du total estimé de l'investissement industriel. Cependant, comme on l'a déjà noté, on ne donne dans les plans pour l'industrie manufacturière aucune ventilation sectorielle de l'investissement public et de l'investissement privé. Cette tâche est laissée aux programmes annuels.

<sup>130</sup> Il y a eu cependant une exception notable : le développement des industries de montage au milieu des années 60. Beaucoup pensaient que l'industrie lourde devait avoir la plus haute priorité et que le développement des industries de montage, qui ont besoin d'éléments et pièces importés, ne permettait pas d'atteindre l'objectif de croissance. Compte tenu des difficultés de devises qui existaient au milieu des années 60, certaines des objections au développement des industries de montage étaient valables, même sans tenir compte du fait que ces industries entraînaient des coûts élevés en ressources intérieures. En particulier, elles étaient devenues un moyen d'importation d'articles dont certains de luxe, à un moment où le droit d'importation était extrêmement précieux.

## Programmation et exécution dans le secteur public

### Programmes annuels

Le principal moyen de coordination des activités prévues dans le plan est le programme annuel (Yili Programi), qui est publié à la fin de chaque année pour couvrir les activités de l'année suivante. Les programmes annuels visent à la fois le secteur public et le secteur privé. Cependant, alors que les plans font très peu de distinction entre les activités des deux secteurs, tout au moins au niveau de chaque industrie, les programmes les traitent de manières très différentes. Il convient donc d'étudier les deux secteurs séparément.

Au préalable, il faut indiquer la manière dont les investissements annuels sont déterminés pour chaque industrie, puis répartis entre le secteur public et le secteur privé. Quand on planifie le montant et l'objet d'un investissement pour l'année suivante, le premier pas consiste à comparer, pour chaque industrie, la performance et les objectifs en matière d'investissement et de production. Pour permettre cette comparaison, les chiffres réels et les chiffres du plan sont convertis en une unité commune, ce que l'on fait en actualisant les chiffres du plan sur la base de la dernière année pour laquelle on dispose de données. A la suite de cette comparaison, on apporte souvent des modifications mineures aux objectifs du plan, car la performance réelle montre que les objectifs initiaux étaient beaucoup trop élevés ou beaucoup trop faibles, ou que d'autres paramètres du plan étaient peu réalistes.

Lorsque les réalisations dans un secteur donné sont bien supérieures aux prévisions du plan, l'investissement pour l'année suivante est généralement réduit, mais pas au point d'être totalement supprimé<sup>131</sup>. Au contraire, si l'investissement a été moindre que prévu, on relève l'objectif pour l'année suivante. En pareil cas, il existe plusieurs moyens de stimuler l'investissement.

Le DPT procède également à une enquête annuelle sur les industries du secteur privé, en vue d'obtenir une estimation des investissements privés prévus pour l'année suivante. En mettant en regard les objectifs modifiés du plan et les résultats de la comparaison réalisations-prévisions, on obtient une estimation initiale de l'investissement privé et de l'investissement total par secteur. On peut ainsi obtenir, par dérivation, une première approximation de l'investissement public.

Ces estimations de l'investissement public sont alors évaluées à la lumière des plans d'investissement des KIT et de leurs projets. Pour les KIT, une fraction importante de l'investissement annuel est déjà engagée; les rapports des KIT permettent donc d'établir avec une grande précision le montant probable des investissements. Les projets d'investissement des KIT pour l'année suivante sont alors ajoutés aux totaux. La procédure de choix et d'évaluation des projets est discutée ci-après.

Dans de nombreux cas, le total pour le KIT associé au total pour le secteur privé donne un chiffre très voisin de l'objectif planifié pour l'investissement. Les montants ainsi obtenus sont alors inscrits dans le programme annuel. L'évaluation des projets est une opération distincte. Cependant, deux autres situations peuvent se produire.

<sup>131</sup> Manifestement, cela serait de toute façon impossible, car il y a toujours des investissements en cours. Cependant, les industries dans lesquelles l'investissement est supérieur aux prévisions voient en général leurs objectifs d'investissement quelque peu réduits, tandis que celles pour lesquelles les prévisions sont loin d'avoir été atteintes voient leurs objectifs augmentés. On peut en conclure que si les objectifs du programme annuel sont atteints, les industries en tête à mi-course seront toujours en tête à l'arrivée.

Le montant des investissements publics et privés prévus dans le plan quinquennal peut être supérieur au montant obtenu après les modifications du plan dont il a été question plus haut. En pareil cas, on réduit encore l'investissement public. Les méthodes utilisées pour décider sur quels projets porteront les réductions sont discutées plus loin, mais il faut noter dès maintenant qu'il s'agira plutôt d'ajournements que de suppressions. En outre, on peut envisager des mesures pour décourager l'investissement privé, et les prévisions du programme annuel concernant l'investissement privé peuvent être réduites en conséquence.

Au contraire, le montant des investissements publics et privés prévus dans le plan peut être inférieur aux nouveaux objectifs. En pareil cas, le DPT peut inviter les KIT à soumettre des propositions de projets qui ne sont pas encore finalisés et ces projets peuvent fort bien être inclus dans le programme annuel. Naturellement, on pourra aussi procéder à un certain remaniement des investissements prévus dans des secteurs donnés, étant donné que certains montants doivent être augmentés pour maintenir l'investissement total au niveau voulu.

Ce qui importe pour comprendre les méthodes utilisées pour déterminer les priorités industrielles, c'est la distinction entre les secteurs où les réalisations sont supérieures aux objectifs et ceux où elles sont inférieures. Les critères appliqués pour le choix des projets revêtent beaucoup plus d'importance dans le premier cas que dans le second. En automne 1975, l'investissement et la capacité de production dans l'industrie textile étaient très supérieurs aux objectifs fixés dans le troisième plan quinquennal; en revanche, ils étaient inférieurs dans les industries des biens de production, notamment: moteurs diesel, boîtes de transmission, aluminium, sidérurgie, machine-outils, pétrochimie et construction navale. Grâce aux mécanismes de programmation (et d'exécution), on a découragé l'investissement dans l'industrie textile et encouragé l'investissement dans les industries des biens de production; cela étant, les méthodes de choix des projets différaient sensiblement.

### *Critères d'évaluation des projets*

Les entreprises du secteur public ne peuvent pas investir sans l'approbation du DPT. Ceci signifie que tous les projets doivent être soumis au DPT pour approbation et inclus dans le programme annuel avant que les KIT puissent les entreprendre. Toutefois, l'inclusion d'un projet dans le programme annuel ne garantit pas qu'il sera automatiquement financé. Il y a trois sources possibles de financement: bénéfices des KIT, crédits de la DYB et affectations du budget général par l'intermédiaire du Ministère des finances. Dans le cas d'autofinancement par les KIT, l'examen du DPT constitue la seule évaluation des projets, compte non tenu de celle que font les KIT elles-mêmes<sup>132</sup>. En revanche, quand la DYB ou le Ministère des finances interviennent, on procède à une évaluation complémentaire.

Les investissements des KIT sont constitués comme suit: environ 60% d'autofinancement, 20% de prêts de la DYB et 20% de crédits du budget général. Etant donné que les KIT savent quels sont les projets qui obtiendront vraisemblablement l'approbation de la DYB, l'importance relative des approbations du DPT et de la DYB est sans doute plus grande que ne l'indiquent les pourcentages ci-dessus.

<sup>132</sup> Au cours des années 60, toutes les KIT ont constitué des unités de préparation des projets. Les projets sont établis par ces unités avant d'être soumis au DPT. Les spécialistes de ces unités utilisent des fiches de présentation des projets fournies par le DPT.

Les projets sont soumis à l'approbation du DPT selon un modèle conçu pour donner tous les renseignements pertinents. Il faut fournir une estimation du calendrier d'investissement et les caractéristiques du projet, notamment la valeur ajoutée, les possibilités de création d'emplois, les dépenses prévues en devises et en monnaie turque après la mise en service de l'établissement, la capacité de production et autres détails.

Le DPT utilise six critères pour l'évaluation des projets : *a)* valeur ajoutée par unité de capital; *b)* rapport capital-travail; *c)* incidences sur les ressources en devises; *d)* nature de la technologie utilisée et dimension économique de l'établissement; *e)* problèmes de commercialisation; *f)* implantation de l'établissement.

La valeur ajoutée par unité de capital est évaluée en prix intérieurs; on ne tient pas compte de la marge entre les prix intérieurs et les prix internationaux. L'évaluation du rapport capital-travail traduit les préoccupations touchant la situation de l'emploi. Les incidences sur les ressources en devises, notamment les possibilités d'obtention de devises grâce au projet, étaient un critère fondamental à la fin des années 60, la pénurie de devises étant alors un problème crucial; mais on n'a guère accordé d'attention à cet aspect de l'investissement au cours des années 70<sup>133</sup>. Le critère concernant la nature de la technologie utilisée et la dimension économique de l'établissement a pris plus d'importance au début des années 70. Le DPT et autres organismes ont indiqué que leurs experts avaient commencé à réunir des données sur la dimension économique d'un établissement et que les propositions dans lesquelles la dimension envisagée était inférieure au minimum seraient renvoyées à leurs auteurs pour révision. La dimension économique et la nature de la technologie sont également importantes du point de vue de leurs effets sur les stimulants de l'investissement privé.

Le critère touchant la commercialisation semble viser essentiellement le réalisme des prix envisagés pour les intrants et les extrants du projet. Au stade de l'évaluation, la conclusion qu'un projet semble peu réaliste ou irréalisable se traduit généralement par une demande de modification du projet, plus que par toute autre action.

Le critère de l'implantation n'est devenu important qu'au début des années 70. Jusqu'alors, les déséquilibres régionaux dans les taux de croissance et les niveaux de vie avaient été reconnus comme un problème, mais peu d'efforts avaient été faits pour les réduire grâce à une meilleure répartition des investissements industriels. Au début des années 70, la congestion de la région d'Istanbul et le relèvement des niveaux de vie (associés à une amélioration apparente de la situation des devises) avaient permis d'accorder plus d'attention aux problèmes de la décentralisation des industries. La décentralisation était devenue également importante en matière de stimulants aux entreprises privées.

Une omission notable dans la liste des critères est le potentiel d'exportation. La possibilité d'exportation des produits des KIT n'est pas sérieusement envisagée.

Outre les critères susmentionnés, le DPT a fait des expériences avec divers rapports coûts-bénéfices qu'il pouvait calculer sur la base des données fournies par les KIT<sup>134</sup>. A ce jour, ces rapports n'ont pas été utilisés dans les prises de décisions. Cela a été expliqué pour deux raisons, qui ne sont pas entièrement incompatibles : *a)* il est déjà difficile d'obtenir la présentation de projets; *b)* il y a de telles différences dans

<sup>133</sup> Lors de la rédaction de cette étude, en 1975, la Turquie devait de nouveau faire face à un important déficit de la balance des paiements.

<sup>134</sup> Evidemment, le DPT est habilité à modifier la liste des données à fournir dans la présentation des projets.

les prévisions des résultats des projets qu'il serait sans objet de calculer des rapports coûts-bénéfices. Il est certain que le manque de projets bien conçus a été un problème majeur de la planification en Turquie. Les marges d'erreurs dans les prévisions des flux d'intrants et d'extrants sont probablement plus grandes que la disparité des rapports coûts-bénéfices<sup>135</sup>.

Le DPT semble avoir appliqué tous les critères dans l'évaluation des projets présentés. Les propositions qui paraissaient déraisonnables ou improbables étaient renvoyées à leurs auteurs pour révision. En général, la proposition était présentée de nouveau, souvent avec un investissement sensiblement accru, plutôt qu'abandonnée.

Des six critères mentionnés, celui qui incite le plus souvent le DPT à demander une révision de la proposition est celui de la dimension économique de l'établissement. Les renseignements dont on dispose donnent à penser qu'il s'agit uniquement d'un problème d'ingénierie et que les questions touchant d'autres intensités de facteurs ne sont pas prises en considération.

Quand on demande s'il arrive qu'une proposition soit rejetée, la réponse est différente selon que l'investissement est supérieur ou inférieur aux objectifs du plan. Quand il y a peu de propositions de projets du secteur public, le DPT envoie des demandes de projets, ou même d'avant-projets, pour insertion dans le programme annuel. En pareil cas, des projets peuvent être inclus sans l'examen normal, bien qu'une évaluation soit faite avant le début de l'investissement. De ce fait, pour les secteurs où l'investissement est insuffisant (par exemple dans les industries de biens de production en 1975), les six critères n'ont guère d'importance, si ce n'est qu'ils incitent les KIT à soumettre des propositions qui survivront vraisemblablement à l'évaluation du DPT.

En revanche, les critères revêtent beaucoup plus d'importance lorsque l'investissement total (public + privé) est supérieur au montant prévu dans le plan. En pareil cas, le DPT est en mesure de faire un choix entre les projets et il peut être beaucoup plus sélectif dans l'application des critères. Il ne semble pas y avoir de hiérarchie pour les critères et il n'est donc pas possible d'indiquer l'importance relative de chacun, si ce n'est que le problème des devises était prédominant pendant les années 60, mais beaucoup moins important au début des années 70. Les considérations de "marché" semblent avoir servi à déterminer la fiabilité des évaluations, plutôt qu'à fournir une base pour le choix. Parmi les autres critères, il paraît évident que si un projet entraînait l'implantation d'un établissement en dehors des zones déjà industrialisées, il était retenu de préférence à un projet dans la région de la Marmara.

La procédure d'évaluation de la DYB en vue de financer les investissements des KIT est semblable à celle du DPT. On a déjà vu que la DYB ne peut pas financer un projet qui ne figure pas dans le programme annuel. Cependant, elle peut refuser de financer un projet inscrit au programme annuel et elle l'a déjà fait, en général officieusement, à plusieurs reprises. Pour l'investissement, la DYB dispose de ses propres ressources (intérêts de prêts financés en grande partie par une allocation initiale au budget général) et des fonds de pension des travailleurs. Elle se comporte comme une banque privée dans l'octroi de ses prêts. En général, elle ne prêtera pas à une KIT si la rentabilité financière du projet est inférieure au taux d'intérêt; cette règle n'est ignorée que dans quelques cas exceptionnels. Par exemple, la production de la KIT chargée de l'extraction de la houille était soumise à une certaine époque au

<sup>135</sup> Des membres du DPT ont fait observer que le calcul des rapports coûts-bénéfices est extrêmement sensible aux hypothèses sur le taux d'utilisation de la capacité de production.

contrôle des prix; l'investissement envisagé aurait été financièrement intéressant si le prix du charbon avait été réaliste, mais il ne l'était pas, car les prix étaient artificiellement bas; la DYB a néanmoins financé le projet.

Apparemment, la DYB évalue les propositions des KIT à trois niveaux : technique, financier et économique. L'examen technique est en fait une étude de faisabilité et porte sur des facteurs tels que le réalisme de l'investissement proposé (approvisionnement en eau, moyens de transport, site, etc.) et de son calendrier. L'examen financier, qui n'est entrepris que lorsqu'il est évident que le projet est techniquement bien fondé, a pour objet d'évaluer la rentabilité financière du projet, comme on l'a noté plus haut. L'évaluation de la "rentabilité économique" est une innovation récente et en est encore au stade expérimental, comme au DPT. Jusqu'en 1975, on avait fort peu utilisé les évaluations du rendement économique, qui tiennent compte des prix virtuels des facteurs, mais non des marges entre prix internationaux et prix intérieurs.

### *Exécution des projets*

L'exécution des projets inscrits dans les programmes annuels est contrôlée par le DPT. Toutes les KIT doivent faire rapport trimestriellement au DPT sur le statut de leurs investissements; le DPT contrôle en permanence les projets les plus importants.

Il est arrivé qu'un projet inscrit dans un programme annuel ne soit jamais mis en œuvre; cela s'est produit apparemment lorsque le projet n'était pas techniquement réalisable ou n'était pas "réaliste". On ne sait pas très bien ce qu'il faut entendre par manque de réalisme. Cependant, on peut admettre qu'un projet inscrit dans le programme annuel sera mis en œuvre. Dans certains cas, il se produit des délais de mise en œuvre, de sorte qu'un projet peut être inscrit à plusieurs reprises avant d'être lancé. Les causes des délais ne sont pas évidentes, mais comprennent certainement la négociation des détails du projet, l'obtention de crédits et l'amendement du projet du point de vue technique ou économique.

En revanche, un projet ne peut pas dépasser la limite fixée par le DPT pour l'investissement, sans l'approbation expresse de cet organisme. Le DPT est habilité à autoriser une augmentation des coûts allant jusqu'à 30 %; au-delà, tout dépassement doit être approuvé par le Conseil de la planification. Il semble qu'un projet, une fois mis en œuvre, n'est pas abandonné du fait de coûts excessifs.

Une dernière question est celle de savoir si on a fait des analyses *a posteriori* de l'impact économique des projets, notamment de la corrélation entre réalisations et prévisions. Apparemment, la réponse est négative en ce qui concerne la performance des KIT. Une telle analyse a été faite pour les investissements dans le secteur privé ayant l'appui de la TSKB; l'expérience des analyses de contrôle sera donc examinée plus loin, au sujet de la TSKB.

### *Application des critères dans les investissements des KIT*

Il ne semble pas que l'on ait utilisé de formule bien définie pour évaluer l'investissement public, ni qu'on ait appliqué des critères économiques, tels que l'analyse coûts-bénéfices ou le coût en ressources intérieures, pour évaluer les projets d'investissement. Même quand il y a un excédent de demandes d'investissement dans un secteur particulier, le choix est fondé sur les considérations mentionnées précédemment.

On peut envisager la question de deux manières : on peut prétendre que tout le processus d'élaboration des projets est inutile, puisqu'on n'applique pas de critères formels; on peut affirmer que ce processus provoque un amendement des projets; à la fois parce que les KIT doivent soumettre les données nécessaires (et connaissent les desiderata du DPT) et parce que les négociations officieuses qui interviennent permettent d'améliorer les projets.

Les deux positions ne sont pas dénuées de fondement. Il est indéniable que le processus d'élaboration d'un projet, de détermination des besoins en biens d'équipement et de présentation des détails impose une bonne discipline aux gestionnaires des entreprises publiques et prévient le lancement d'aventures risquées. En outre, les discussions entre experts du DPT et directeurs des KIT contribuent probablement à l'utilisation de techniques ergatiques, à l'implantation de projets appropriés dans les régions moins développées et à l'orientation des investissements dans la direction souhaitée par les planificateurs.

Cependant, le manque d'attention à la question des coûts par rapport aux marchés internationaux constitue une grave déficience de l'évaluation des projets.

### **Déterminants de la répartition des ressources dans le secteur privé**

Les facteurs qui influencent les décisions dans le secteur privé sont beaucoup plus divers et quelque peu moins cohérents que ceux qui déterminent l'investissement public. Cela découle naturellement de la différence entre les entreprises privées et les entreprises publiques; le contrôle sur les premières n'est pas aussi direct et il est souvent difficile de prédire l'impact qu'auront sur elles les forces du marché, l'intervention gouvernementale et les mesures d'application de la politique économique.

#### *Secteur privé*

Il n'existe évidemment pas de gouvernement dont l'action n'influence pas les déterminants de la production du secteur privé. On aimerait savoir comment le secteur privé se comporterait en l'absence de toute intervention gouvernementale, ne serait-ce que pour évaluer les incidences de la politique économique. On n'a pas encore conçu de moyens pour évaluer ce qui se passerait en l'absence d'intervention gouvernementale, mais il n'en est pas moins utile de commencer par une description des forces du marché en Turquie et de la manière dont elles opèrent dans le secteur privé.

Il est sans doute vrai que l'esprit d'entreprise était peu répandu dans le secteur privé pendant les années 30, mais depuis lors la croissance d'un groupe puissant d'entrepreneurs a radicalement modifié la situation. Depuis 1950, la réponse du secteur privé à de nouveaux stimulants est devenue de plus en plus sophistiquée et rapide sous l'action de trois facteurs principaux : *a)* les nombreuses pressions qui ont incité les importateurs à devenir des industriels; *b)* l'attrait du développement des ressources indigènes; *c)* le très fort penchant à l'imitation des hommes d'affaires turcs.

La plupart des observateurs conviendront que le premier facteur a probablement été le principal déterminant du développement de nouvelles industries. Pendant la période de pénurie de devises, dans les années 50 et encore plus dans les années 60, les importations – notamment celles de biens de consommation – avaient été réduites à l'extrême; pendant les années 60, cette réduction était devenue une interdiction dans les secteurs où la production intérieure avait commencé. Alors que les importations de biens de consommation diminuaient de plus en plus, les importations de biens intermédiaires et de biens d'équipement augmentaient, mais étaient allouées directement aux industriels.

Il importe peu de savoir si les importateurs sont devenus industriels parce qu'ils ont été attirés par les perspectives d'un fort niveau de protection sur le marché intérieur ou parce qu'ils ont vu leurs bénéfices diminuer et envisagé encore pire. Quoi qu'il en soit, le fait est que des entrepreneurs qui étaient initialement des commerçants sont devenus progressivement des producteurs pour le marché intérieur. La plupart des grands groupes industriels qui sont maintenant prédominants dans l'industrie turque semblent avoir commencé ainsi, souvent avec l'accord des sociétés étrangères qui étaient leurs fournisseurs.

Une fois que des sociétés de holding ont été créées, deux sortes de pressions les ont incitées à étendre leurs activités à d'autres branches, parfois sans rapports. D'une part, elles savaient que les importations seraient interdites dès que la production intérieure serait lancée et ne voulaient pas que d'autres les devancent dans cette voie; dans certains cas de remplacement des importations de biens intermédiaires, on semble avoir pensé que la production de certains biens par le groupe serait menacée si des produits de base ne pouvaient être obtenus que d'un autre groupe industriel. D'autre part, on n'avait pas sérieusement envisagé l'expansion des activités existantes en vue de l'exportation<sup>136</sup>.

D'une manière générale, ces incitations découlent de la politique du commerce extérieur, qui sera étudiée plus loin. Le deuxième facteur – l'attrait du développement des ressources indigènes – a été déterminant dans la création de certaines industries de transformation; par exemple, les industries alimentaires ont souvent débuté avec des produits agricoles turcs. De nombreuses industries se sont développées, certaines uniquement pour le marché intérieur et d'autres en partie pour l'exportation : tomates, huile d'olive, aliments pour animaux, etc.; la transformation des minéraux, notamment du cuivre, s'est également développée; de même, l'industrie textile doit son lancement, tout au moins en partie, au coton turc.

Pour ce qui est du troisième facteur, l'esprit d'imitation, il est bien connu que si une nouvelle industrie est créée par une société et se révèle rentable, beaucoup d'autres se lanceront dans la même voie. Il est à craindre que cela se traduise par un excédent de capacité de production. Le souci de considérer la "dimension économique d'un établissement" comme l'un des critères d'évaluation des projets découle de la crainte que de petites entreprises n'imitent les grandes sociétés, mais avec des établissements petits, inefficients et probablement peu économiques. La "dimension économique des opérations" est l'un des critères primordiaux du Ministère de l'industrie pour l'octroi des certificats de stimulants de l'investissement, qui seront expliqués plus loin. Ce critère est devenu prépondérant au début des années 70, en réponse aux pressions exercées par les grandes sociétés de holding. Ces sociétés avaient demandé que si la capacité de production dans une industrie était

<sup>136</sup> Comme on le verra plus loin, cette manière de voir a été sans doute renforcée par les mesures conçues pour la répartition d'un crédit bancaire rationné.

suffisante pour approvisionner le marché intérieur, toute entreprise voulant entrer dans ce secteur ne bénéficie pas des stimulants de l'investissement applicables à cette industrie. Le gouvernement voulait encourager la concurrence, mais il a été apparemment convaincu du bien-fondé de l'allégation que de petites entreprises investissaient déraisonnablement et que l'on risquait d'aboutir à un excédent de capacité de production; il a refusé d'accéder à la demande de suppression totale des stimulants une fois qu'une industrie était bien établie – ce qui aurait laissé le champ libre, dans la plupart des cas, aux grandes sociétés de holding – mais en échange il a posé le critère de la "dimension économique".

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure l'imitation est un obstacle au bon fonctionnement du marché. Dans une économie saine, comme l'a démontré Schumpeter il y a longtemps, tout investissement très rentable aura des imitateurs; l'espoir de gros bénéfices est le mécanisme par lequel les forces du marché augmentent la production dans certains domaines et attirent les ressources dans des voies socialement souhaitables. Toutefois, si l'imitation est rapide et si l'on ne sait pas que d'autres investissent également en capacité de production, cette réaction du marché peut être trop forte<sup>137</sup>. En 1975, on pensait généralement que l'industrie textile s'était développée par suite de sa rentabilité dans la période suivant immédiatement la dévaluation de 1970, la capacité de production passant de 1 million à 3 millions de broches en deux ou trois ans; on n'a pas accordé un grand crédit, semble-t-il, à l'idée que le maintien d'un taux de change approprié aurait pu conduire à une exportation soutenue de textiles<sup>138</sup>.

Il ressort à l'évidence que le secteur privé s'est considérablement développé au cours des 25 dernières années : les réponses ont été plus sophistiquées, la capacité de production a énormément augmenté et la gamme des industries s'est sensiblement élargie. Au milieu des années 70, le secteur industriel privé n'était en rien comparable à celui de la génération précédente. Maints observateurs n'hésitent pas à affirmer qu'une grande partie des entreprises privées pourraient concurrencer les sociétés de la CEE, chose impensable au milieu des années 60; on peut cependant émettre quelques doutes à sujet, notamment sur le plan général. Le manque d'attention à la question des coûts, qui a dominé les prises de décisions au sujet des entreprises du secteur public, est également un problème majeur dans le secteur privé; cela est dû largement à l'ensemble des stimulants qui lui ont été offerts par le gouvernement.

### *Intervention gouvernementale*

Pratiquement chaque aspect de la politique gouvernementale affecte le secteur privé d'une manière ou d'une autre; par exemple, toute la structure des impôts indirects influence indiscutablement la structure de la production du secteur privé; beaucoup d'autres mesures – notamment le soutien des prix et les interventions dans l'agriculture, la législation en matière de sécurité sociale et les contrôles des prix – ont des incidences sur les stimulants offerts aux entreprises et la réponse de celles-ci.

<sup>137</sup> En Turquie, certains pensent que la plupart des hommes d'affaires sont simplement mal informés et ne prennent pas la peine de faire des enquêtes avant d'investir.

<sup>138</sup> Le marché européen des textiles a connu une dépression en 1975, ce qui a pu intensifier la réaction. Néanmoins, beaucoup pensaient qu'une très forte expansion de la capacité aurait rendu la Turquie "trop dépendante" des exportations de textiles, même si les conditions du marché avaient permis l'exportation de la production.

En matière de priorités industrielles, on peut se concentrer sur cinq facteurs du comportement des chefs d'entreprises turcs : *a)* les plans et programmes, ainsi que les politiques qui y sont énoncées, notamment les plans pour les KIT; *b)* les stimulants spécifiques de l'investissement donnés par le DPT; *c)* le régime commercial, qui affecte de diverses manières la répartition des ressources; *d)* les établissements financiers qui traitent avec le secteur privé, notamment la Banque centrale, la TSKB et la Banque de crédit et d'investissement industriels (Sinai Kredi ve Yatirim Bankasi - SKYB); *e)* l'influence étrangère.

Il est difficile d'évaluer l'effet des plans et programmes sur le secteur privé. Ils exposent les intentions et la politique du gouvernement et indiquent au secteur privé les activités que le gouvernement encouragera probablement. De ce fait, ils sont certainement pris en considération par les hommes d'affaires qui envisagent de développer leurs activités ou d'en entreprendre de nouvelles. En dehors de cela, il y a peu de choses à en dire.

Cependant, il est un aspect de la planification et de la programmation qui a une influence beaucoup plus facilement discernable : l'existence et le fonctionnement des KIT. A toutes fins utiles, la présence d'une KIT dans un secteur industriel donne aux hommes d'affaires l'assurance que ce secteur recevra un traitement favorable et que la politique des prix sera à son avantage. Les cyniques prétendent que les KIT sont des entreprises si coûteuses que, lorsqu'elles sont établies dans une branche d'activité, les entreprises privées ont une assurance contre les réductions de prix que même l'interdiction des importations ne peut pas leur donner.

Cet argument est exagéré. Par exemple, au cours des dernières années 50, quelques entreprises privées dans des branches où il y avait des KIT ont pratiquement fermé leurs portes, parce que les KIT pouvaient vendre aux prix imposés et couvrir leurs pertes grâce au financement par la Banque centrale, tandis que les entreprises privées n'avaient pas ce recours et ne pouvaient pas produire à des prix comparables à ceux des KIT<sup>139</sup>. Néanmoins, des hommes d'affaires n'hésitent pas à investir dans des secteurs où des KIT produisent déjà ou projettent de produire.

En dehors de considérations générales de cette sorte, il y a peu à dire quant à l'influence générale des plans, des programmes et des KIT sur le secteur privé. En revanche, le deuxième facteur – incitations à l'investissement – est hautement spécifique. Les stimulants et la liste des industries auxquelles ils s'appliqueront sont énoncés dans les programmes annuels; ils peuvent réduire de 50 % ou davantage le coût de l'investissement, ce qui constitue un élément important dans le contexte d'un rationnement du crédit et d'un marché des capitaux qui est loin d'être optimal. Naturellement, le régime commercial a joué un rôle extrêmement important en ce sens qu'il a orienté le secteur industriel privé vers l'autarcie et attiré les ressources vers les industries de remplacement des importations.

Il reste les établissements de crédit, qui affectent les ressources financières du secteur privé. Depuis 1959, le crédit est rationné. Le taux d'intérêt réel a été constamment inférieur au taux de compensation du marché, sauf pendant quelques brèves périodes d'incertitude politique qui ont été marquées par des récessions de faible ampleur et de brève durée.

Dans ce contexte, l'affectation de crédits à une fin particulière, par exemple le transfert de ressources de la Banque agricole à la TSKB, tend à attirer les ressources vers ce secteur dans une plus grande mesure que cela n'aurait été le cas avec un

<sup>139</sup> Evidemment, la demande de biens était excédentaire, de sorte que le marché noir était florissant et l'impact sur le secteur privé n'était pas aussi catastrophique que décrit ci-dessus.

système financier plus orienté vers le marché. Il va de soi que les crédits sont toujours fongibles dans la mesure où les hommes d'affaires empruntent aux fins qu'ils savent acceptables et qu'ils autofinancent des projets qui sont peut-être moins dignes de crédit.

La répartition du crédit tend à être basée sur les affectations passées et à couvrir tous les domaines. La Banque centrale impose une limite aux emprunts des entreprises privées, en général 60 % des avoirs nets de la société. Si une entreprise est déficitaire, on peut réduire le crédit qui lui est alloué; en revanche, une entreprise hautement rentable peut recevoir une allocation quelque peu supérieure à 60 %; toutefois, les exceptions semblent rares et les allocations au prorata semblent être la règle.

Les responsables politiques ont été conscients du manque d'un bon marché des capitaux en Turquie. En 1972, la Banque centrale a estimé que l'affectation de fonds pour des crédits à moyen terme améliorerait quelque peu la situation; il a donc été décrété que 10 % au moins des prêts bancaires seraient à moyen terme. Cette mesure a manifestement attiré des ressources vers l'industrie privée, mais aucune priorité n'a été établie entre industries.

Outre la Banque centrale, et son rôle dans l'affectation de crédits à moyen terme et l'établissement de plafonds pour les prêts, il faut mentionner deux organismes de financement : la TSKB et la SKYB. La TSKB finance environ 20 % de tout l'investissement industriel privé en Turquie; son importance est donc considérable, compte tenu du fort pourcentage d'autofinancement; elle a acquis une vaste expérience dans l'application de divers critères pour l'évaluation des projets. La SKYB fournit également des crédits à l'industrie privée, mais son rôle est bien moindre que celui de la TSKB.

Le dernier facteur – l'influence étrangère – a affecté de diverses manières les entreprises turques. L'investissement privé étranger sera étudié ultérieurement.

### *Interaction des entreprises publiques et privées*

Dans une branche industrielle où il existe des KIT, les entreprises privées fonctionnent évidemment dans un environnement différent de ce qu'il aurait été si cette branche avait été exclusivement entre les mains du secteur privé. Certains aspects de cette question ont déjà été discutés, par exemple le fait que les KIT peuvent garantir un traitement favorable à l'industrie privée dans la même branche. L'esprit d'imitation des entrepreneurs turcs, dont on a fait mention précédemment, a été constaté lorsqu'une KIT s'est lancée dans une activité particulière<sup>140</sup>. Ce qui est sans doute plus important, c'est que les KIT sont soumises à l'échelle des traitements et salaires imposée par le Parlement pour tous les fonctionnaires. La plupart des diplômés de l'enseignement supérieur sont employés initialement par le gouvernement; grâce à une plus grande souplesse dans l'échelle des traitements, le secteur privé peut alors se permettre de choisir parmi eux quand ils ont acquis une certaine expérience et fait la preuve de leurs capacités. Ce phénomène a conduit certains observateurs à suggérer que les KIT servent de terrain de formation pour l'entreprise privée; quoi qu'il en soit, on ne voit pas très clairement comme cela pourrait modifier la répartition des ressources entre les industries.

<sup>140</sup>On peut également penser que l'investissement public a également provoqué l'investissement privé, mais aucun cas précis n'a été mentionné lors des entretiens.

Il reste à savoir dans quelle mesure l'existence des entreprises économiques publiques affecte la répartition des ressources dans le secteur privé. Il faut noter tout d'abord que la présence d'une KIT dans un secteur donné ne prouve pas que des ressources aient été attirées vers ce secteur; au contraire, la production du secteur privé serait sans doute plus grande en l'absence d'une KIT, notamment quand l'entreprise publique produit une fraction importante du total. Le fait que le secteur public produise des textiles ne prouve pas que des ressources aient été attirées vers cette industrie.

On a déjà vu que les entreprises publiques sont utilisées pour encourager l'investissement dans des industries où le secteur privé ne semble pas capable d'atteindre les objectifs du plan; à ce sujet, on cite le cas des industries de biens d'équipement dans le troisième plan quinquennal. Il reste à savoir si l'investissement public dans ces industries sera l'avant-coureur d'investissements ultérieurs du secteur privé, ou si l'industrie lourde continuera de relever exclusivement du secteur public<sup>141</sup>.

### *La Banque turque de développement industriel*

La TSKB, organisme de financement du développement de la Turquie, est une importante source de fonds d'investissement pour le secteur privé. Comme on l'a déjà vu, elle a financé environ 20 % de tout l'investissement industriel privé au cours des dernières années. A maints égards, son influence a été beaucoup plus grande que ce pourcentage ne l'indique, car elle a fourni une assistance technique, des devises et un soutien à des secteurs et entreprises dans une position critique. Son expérience est intéressante en soi parce que ses décisions de prêts et de financement ont eu une influence notable sur la structure de la production du secteur privé; en outre, ses relations avec les organismes gouvernementaux – notamment le DPT et le Ministère de l'industrie et de la technique – offrent un bon exemple de la manière dont les priorités sont traduites en décisions pratiques en Turquie.

Ce qui est peut-être encore plus intéressant, c'est que la TSKB applique depuis 1968 l'un ou l'autre des critères économiques pour l'investissement. Son expérience en matière d'évaluation prospective et rétrospective des projets mérite donc de retenir l'attention, à la fois parce que la TSKB est vraiment le seul organisme en Turquie qui ait systématiquement cherché à fonder ses décisions sur ces critères et parce que son expérience peut être pertinente quant aux possibilités d'application de critères du même genre par d'autres organismes et dans d'autres pays.

### *TSKB et priorités gouvernementales*

La TSKB a été créée en 1950, avec l'appui de la Banque mondiale. Ses ressources ont été constituées par la Banque mondiale, le Gouvernement turc (qui a participé à son financement initial), des valeurs turques, des ventes d'obligations sur le marché intérieur et ses propres bénéfices. Bien que ce soit une banque privée, sa direction a

<sup>141</sup> Le fait que le secteur public assure dans l'industrie textile une production qui sans cela émanerait maintenant du secteur privé ne prouve pas que des ressources n'aient pas été attirées vers cette industrie quand le secteur public s'est lancé dans la production. En fait, il y a peu de doutes que la création de Sumerbank, la KIT pour le textile, a constitué un attrait de ressources dans les années 30. Il est parfaitement possible, et même prévisible, que certaines industries ne soient pas rentables à un certain stade du développement et deviennent rentables (et économiques) ultérieurement. Qu'une industrie soit viable à un moment donné ne prouve pas que l'investissement initial était économiquement justifié lorsqu'il a été fait.

reconnu depuis longtemps qu'elle joue un rôle quasi officiel. Au cours de ses premières années, la TSKB tenait beaucoup à ce qu'on lui soumette des propositions de projets bien élaborés; une préparation insuffisante des projets était le principal problème qui confrontait le personnel de la banque et les emprunteurs éventuels. Au cours des dernières années 50, la situation économique de la Turquie était instable : la TSKB a marqué le pas et son influence a été minime. Au début des années 60, son développement a commencé à s'accélérer; l'expérience acquise en matière de préparation et d'évaluation des projets avait mis la TSKB dans une bien meilleure position pour accomplir sa mission. Au début du premier plan quinquennal, le Conseil d'administration de la TSKB a annoncé son intention de répartir ses prêts parmi les secteurs industriels conformément aux objectifs du plan. Au début du deuxième plan quinquennal, en 1967, il a adopté une résolution similaire :

“Dans la répartition des ressources parmi les secteurs industriels, on cherchera à assurer la concordance avec les programmes annuels du plan de développement<sup>142</sup>.”

Ses priorités d'investissement ont donc été orientées vers le remplacement des importations, conformément aux objectifs du plan. La TSKB explique :

“... pendant la deuxième décennie [de son existence], les prêts ont été transférés d'industries simples à des industries de plus en plus complexes, appliquant une technologie plus avancée. L'industrie textile est restée au premier rang, mais était suivie de près par les industries du ciment, de la terre cuite, du verre et de la porcelaine; le financement de projets concernant la sidérurgie, les métaux non ferreux, les ouvrages métalliques et la construction de machines – qui étaient très peu nombreux pendant la première décennie – a atteint des niveaux appréciables. Dans cette période, l'industrie des biens de consommation et celle des biens intermédiaires ont représenté, respectivement, 32 % et 47 % du total des prêts; en même temps, la part de l'industrie des biens de production est passée de 7 % pendant la première décennie à 18 %<sup>143</sup>.”

Jusqu'à la fin des années 60, un très fort pourcentage du total des prêts de la TSKB a été accordé à des entreprises implantées à Istanbul et dans la région de la Marmara, où les revenus sont beaucoup plus élevés que dans le reste du pays. Comme les petites entreprises financées par la TSKB prospéraient, de nouveaux prêts aux hommes d'affaires qui réussissaient – même si c'était pour le financement de nouvelles industries conformément aux priorités énoncées dans le plan ou les programmes annuels – signifiaient nécessairement que la TSKB prêtait souvent à ceux qui étaient déjà fortunés.

La période 1970-1975 a été marquée par un net changement de politique. Le directeur général de la TSKB a expliqué en 1974 :

“Le Gouvernement turc a commencé récemment à appliquer des mesures spécialement conçues pour stimuler l'investissement dans les régions relativement moins développées de la Turquie. Afin de donner son appui à ces mesures, la TSKB donne priorité aux projets qui sont ou seront exécutés dans les régions moins développées et elle fournit une assistance technique aux entrepreneurs qui envisagent de faire des investissements dans ces régions<sup>144</sup>.”

<sup>142</sup> TSKB, 25<sup>e</sup> Rapport annuel (Ankara, 1975), p. 21.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 23.

La TSKB a pris diverses mesures montrant l'importance attachée au développement en dehors de la région de la Marmara : a) ouverture de bureaux régionaux; b) création d'équipes d'assistance technique pour aider à la préparation et à la mise en œuvre des projets; c) création d'un service chargé de préparer des projets qui pourraient être réalisés dans une ou plusieurs régions moins développées.

Un entretien, en octobre 1975, avec le directeur du service d'évaluation des projets a révélé que les activités de préparation de projets étaient en cours depuis neuf mois. Pendant cette période, 32 projets avaient été proposés et analysés; chacun d'eux avait fait l'objet d'une évaluation préliminaire rapide, et certains avaient été rejetés. Au total, 16 projets avaient été jugés acceptables après une évaluation fondée sur les considérations suivantes : a) présence de matières premières; b) existence de concurrents; c) prix de vente possible de la production; d) marché suffisamment important pour permettre la création d'un établissement de dimension économique. Dans de nombreux cas, la nature du projet a été modifiée au cours de son examen. Sur ces 16 projets, 14 avaient été "acceptés" lors de l'entretien.

Conformément à la politique de la TSKB, aucun projet ne doit être établi pour la région de la Marmara. Pendant qu'un projet est élaboré, le bureau régional compétent cherche un entrepreneur capable de l'entreprendre; il arrive qu'un projet reste en souffrance jusqu'à ce qu'on trouve quelqu'un de compétent.

Ayant mis ses activités en accord avec la politique gouvernementale, la TSKB jouit d'une grande indépendance dans l'accomplissement de sa mission. Par exemple, elle est habilitée à faire des opérations de dédouanement; à la fin des années 60, lorsque l'obtention de licences d'importation et l'autorisation d'importer les biens nécessaires constituaient d'importants goulots d'étranglement pour beaucoup d'entrepreneurs, l'intervention de la TSKB a incontestablement accéléré l'exécution de plusieurs projets d'investissement<sup>145</sup>. Dans le même esprit, la TSKB peut recommander des modifications dans un projet qui lui est soumis pour financement; à ce stade, l'entrepreneur a déjà obtenu les certificats nécessaires pour bénéficier des stimulants à l'investissement; toute modification du projet implique que l'entrepreneur doit obtenir un nouveau certificat touchant la revision. La direction de la TSKB affirme que cette approbation est automatique et n'entraîne aucun délai; le Ministère de l'industrie et de la technique approuve, dit-on, toutes les modifications recommandées par la TSKB.

En résumé, la TSKB s'efforce d'adapter son programme de prêts aux priorités établies par le plan et les programmes annuels. Ce faisant, elle joue manifestement un rôle dans la répartition des ressources entre les industries. A l'heure actuelle, elle exerce également une influence notable sur l'implantation des industries. Elle constitue donc l'un des mécanismes d'application des priorités établies et elle détermine elle-même certains critères.

### *Expérience de la TSKB avec les critères économiques*

Depuis 1968, la TSKB a calculé ou cherché à calculer l'un ou plusieurs des indicateurs économiques qui permettent de déterminer si un projet est souhaitable.

<sup>145</sup> Cependant, il y a eu une période pendant laquelle tous les prêts de plus de 200 000 dollars en devises devaient recevoir l'approbation expresse du DPT. C'est lorsque le DPT administrait lui-même les stimulants de l'investissement. Cette condition a été supprimée, mais c'est sans doute en grande partie parce que la TSKB avait manifesté son intention d'adapter son programme de prêts aux objectifs gouvernementaux.

Initialement, elle s'est efforcée d'appliquer le critère du CRI. Le CRI était évalué pour tous les projets faisant l'objet d'un examen approfondi; en général (ainsi qu'avec des critères adoptés ultérieurement), il y avait un point limite : les projets dont le CRI était supérieur à cette limite étaient analysés pour en déterminer les raisons. Normalement, on découvrait une erreur technique qui pouvait être corrigée, mais certains projets ont été rejetés (ou parfois retirés officieusement). De manière générale, le critère du CRI facilitait la présentation des projets, plutôt que le choix entre projets.

Cependant, le CRI s'est révélé très difficile à calculer, notamment quand il s'agissait des stocks, du fonds de roulement, du prix de l'électricité, etc. Des membres de la TSKB se souviennent encore d'efforts désespérés pour retracer certains prix essentiels et ils estiment qu'il a fallu de 8 à 10 jours de travail de spécialiste pour réunir les données voulues pour un seul projet. C'est pourquoi la TSKB a préféré remplacer ce critère par celui du taux réel de protection (TRP). Comme pour le CRI, on avait fixé un point limite : les projets ayant un TRP supérieur étaient analysés de manière approfondie. Apparemment, une demi-douzaine de projets ont été rejetés en vertu de ce critère.

Il a suffi de deux ans pour convaincre les experts de la TSKB que le critère du TRP devait également être abandonné. En 1972, ils ont commencé à utiliser le "taux de rentabilité économique" qui exige l'application de prix frontière; ce critère est toujours en vigueur. Il peut être particulièrement utile pour traiter des problèmes associés au calendrier de mise en œuvre de la capacité de production. L'expérience de la TSKB montre que la rentabilité d'un projet est extrêmement sensible au taux d'utilisation de la capacité de production. Cette considération peut être au moins aussi importante que la marge entre prix extérieurs et prix intérieurs dans l'évaluation de la rentabilité. Une mauvaise évaluation du rythme auquel l'utilisation de la capacité passera, par exemple, de 30 à 70 %, puis à 90 %, peut avoir un résultat très significatif, alors que cet effet n'est révélé ni par le CRI ni par le TRP.

Le calcul du taux de rentabilité économique implique l'utilisation de prix internationaux pour les biens commercialisés et de prix virtuels pour les facteurs de production, notamment la main-d'œuvre non qualifiée.

Le tableau 19 donne les taux de rendement financier et économique calculés par la TSKB pour des projets qu'elle a financés en 1974 et 1975. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit de prévisions et non de performances réelles. On pourra constater que les taux de rendement financier sont parfois très différents des taux de rendement économique; par exemple, la TSKB a estimé que le projet de tuyauterie en amiante-ciment aurait un rendement économique de 40 % et un rendement financier de 28 %, tandis que le projet de boulons et écrous aurait un rendement financier de 40 % et un rendement économique de 19 % seulement.

La TSKB en conclut que l'utilisation d'un critère économique est extrêmement important pour évaluer les nouveaux projets d'investissement, car cela peut aider à mettre en relief les défauts d'un projet. A cet égard, on pense que les trois critères — CRI, TRP et taux de rentabilité économique — montrent qu'il faut obtenir des investissements pour une capacité de production appropriée (dimension économique minimale). Cependant, une fois que des investissements ont été faits dans une industrie donnée, on connaît déjà les diverses caractéristiques que l'estimation du taux de rentabilité économique aide à mettre en relief; l'utilisation de ce critère donnera donc peu de renseignements nouveaux pour les investissements visant à augmenter la taille d'un établissement ou à créer un établissement similaire.

TABLEAU 19. TAUX DE RENDEMENT ESTIMES POUR DES PROJETS FINANCES PAR LA TSKB EN 1974 ET 1975 (JUSQU'EN AOUT)

Secteur	Taux de rendement	
	Financier	Economique
<i>Projets de 1974</i>		
Denrées alimentaires	25	15
Aliments pour animaux	26	...
Egreneuses	41	...
Machines-outils, tours	16	13
Moulages d'acier	35	12
Boulons et écrous	40	19
Batteries sèches	28	24
Ciment	19	27
Sacs en carton	31	...
Tuyauterie en amiante-ciment	28	44
Papier à lettres	54	...
Cartonnages	23	19
Carton ondulé	35	25
Tapis	24	18
Fils de laine	28	...
Cuir	25	15
Denrées alimentaires	15	...
Huile de tournesol	45	36
Denrées alimentaires	27	...
Savon	32	...
Denrées alimentaires	19	33
Boîtes de conserves	26	...
Fils de coton	22	11
Fils de coton	29	14
Velours	23	17
Boîtes de conserves	28	...
Denrées alimentaires	...	65
Concentré de tomates	30	21
Concentré de tomates	34	23
Pompes à moteur	32	32
Machines et matériel agricoles	27	18
Pompes à moteur	23	37
Matériel électronique	30	56
Cuir	25	13
Tuyauterie en matière plastique	25	18
<i>Projets de 1975</i>		
Céramiques	33	18
Capsules de bouteilles	29	37
Denrées alimentaires	25	15
Denrées alimentaires	30	25
Denrées alimentaires	30	25
Montures de lunettes	58	40
Soupapes	...	...
Boulons et écrous	26	16
Matériel électronique	33	13
Réfrigérateurs	30	18
Moulages de fer	28	30
Ciment	12	60
Boulons et écrous	20	13

Secteur	Taux de rendement	
	Financier	Economique
Céramiques	24	10
Barres d'accouplement	31	15
Vêtements de travail	27	29
Textile (moquette)	25	18
Textile (sous-vêtements)	40	45
Chariots élévateurs à fourche	34	16
Lignes de transport électrique	26	22
Ouvrages en bois	46	89

Source : Données fournies par la TSKB.

Bien que les membres de la TSKB soient prêts à reconnaître que les critères économiques leur ont permis d'améliorer la préparation des projets, et, à l'occasion, de rejeter des projets mal conçus, ils éprouvent certaines appréhensions. On a déjà noté que le critère du taux de rentabilité économique reflète la croissance prévisible du taux d'utilisation de la capacité de production. Cependant, la question de savoir si un projet est financièrement et économiquement souhaitable dépend du taux d'utilisation de la capacité lors de la mise en service de l'établissement. Dans la mesure où la différence entre les prévisions et la réalité est plus grande que la variation des taux eux-mêmes, l'application de données fondées sur des espérances peut simplement se traduire par une discrimination entre projets optimistes et projets réalistes, en faveur des premiers. La difficulté d'estimer le réalisme des projets est souvent mentionnée par les représentants du secteur public et ceux du secteur privé lorsqu'on demande pourquoi on utilise ou n'utilise pas des critères économiques dans l'évaluation des projets.

Outre les problèmes associés aux projections des taux d'utilisation de la capacité de production, on peut mentionner trois autres problèmes que pose l'application de critères économiques. Premièrement, l'obtention de données sur les prix internationaux exige un travail long et difficile. Deuxièmement, il est possible qu'il n'existe pas de prix international, sauf pour des articles courants et parfaitement normalisés; par exemple, le marchandage peut jouer un rôle important dans la fixation du prix de certaines machines. Troisièmement, il est possible que le taux de rentabilité économique ne donne pas une idée exacte du potentiel d'exportation d'un projet, pour au moins deux raisons. Même si un projet a un taux de rentabilité économique élevé pour le marché de l'exportation, les exportations peuvent ne pas avoir un taux de rendement financier positif (ou élevé); en pareil cas, les entreprises privées ne chercheront sans doute pas à exporter, en dépit de la rentabilité sociale. En outre, un autre pays peut simultanément développer sa capacité de production pour entrer sur les marchés extérieurs, et le prix turc — même s'il est inférieur au prix international — peut être supérieur au prix fixé par ce pays. Evidemment ce point a trait à l'incertitude des prix internationaux en général, mais il est également plus spécifique en ce sens qu'un seul concurrent peut être en mesure d'empiéter sérieusement sur le marché intérieur. Il va de soi que les difficultés d'application d'un critère ne prouvent pas que le fait de ne pas l'utiliser améliorera la situation.

### *Banque de crédit et d'investissement industriels*

La SKYB a été créée en 1962 pour fournir à l'industrie privée des prêts à moyens termes pour l'investissement et des crédits pour les fonds de roulement. En ce qui concerne les prêts pour investissement, la SKYB peut consentir une échéance de 12 ans au maximum, avec un délai de grâce de 3 ans. Pendant ses 12 premières années d'opérations, les crédits de la SKYB se sont élevés à 2,5 milliards de LT, soit environ 15 millions de dollars par an. Sur ce total, un peu plus de la moitié représentaient des prêts pour investissement et environ 10 % étaient en devises<sup>146</sup>. Ainsi, les crédits consentis par la SKYB ont financé environ 3 % des investissements privés dans le secteur manufacturier. L'industrie textile a été de loin le principal bénéficiaire des crédits de la SKYB; elle est suivie par la sidérurgie, la construction de machines, le ciment et les produits chimiques.

L'application d'un critère dans l'évaluation des projets semble être un peu plus grande qu'au DPT, mais probablement moins systématique qu'à la TSKB. Les membres de la SKYB se fient aux prévisions du taux de rentabilité, mais ils tiennent compte également des rapports capital-travail, travail-valeur ajoutée et capital-valeur ajoutée. Les projets ayant des taux de rentabilité de 26 % ou davantage sont acceptés; si le taux est inférieur, le projet n'est pas automatiquement rejeté, mais la SKYB évalue un taux de rentabilité pour le projet et insiste pour qu'il ne soit pas inférieur à 15-18 %.

On a vu plus haut que l'expérience turque des relations économiques avec l'étranger pendant l'Empire ottoman avait suscité la réticence du gouvernement à accepter du capital privé étranger jusqu'à la fin des années 40. Le parti démocrate, qui prit le pouvoir en 1950, avait une attitude différente à l'égard du capital étranger et promulgua immédiatement, la loi sur l'encouragement du capital privé. Cette loi spécifiait les domaines ouverts à l'investissement privé et limitait les dividendes annuels à 10 % du capital social. Cependant, l'apport de capital étranger fut très modeste et la loi fut libéralisée en 1954, dans l'espoir d'augmenter l'investissement privé étranger.

Avec des amendements mineurs au cours des années, la même loi est toujours en vigueur. Elle ne limite pas les domaines ouverts à l'investissement étranger, pas plus que les transferts de bénéfices au cours d'une année donnée. Cependant, pour pouvoir investir aux termes de cette loi, il faut obtenir une autorisation officielle; la loi spécifie que le principal critère d'approbation est que le projet envisagé contribue au développement économique de la Turquie. Au cours des dernières années, d'autres critères y ont été ajoutés, par exemple : l'investissement étranger doit être associé à l'apport d'une technologie nouvelle; le projet doit avoir une capacité de production telle qu'il puisse être concurrentiel sur les marchés internationaux. En effet, les projets pouvant donner lieu à des exportations reçoivent en principe priorité. Les détails des critères d'évaluation des demandes sont déterminés par le DPT, qui a également le pouvoir de décider si le projet doit être soumis au Conseil des ministres pour approbation finale (c'est le Ministère du commerce qui examine les demandes).

La participation du capital étranger dans l'industrie turque a toujours été faible, mais l'investissement étranger a été significatif dans certaines industries clefs. On ne dispose pas d'estimations pour les dernières années, mais pour la période 1963-1965 la participation du capital privé étranger dans l'industrie manufacturière n'était que de 7,7 %; il y a tout lieu de penser que ce pourcentage a quelque peu diminué depuis lors.

<sup>146</sup> SKYB, 1974 Annual Report (Istanbul, 1975).

Pendant la période 1951-1966, environ 75 % de l'investissement privé étranger étaient concentrés dans quatre industries : caoutchouc et pneumatiques; produits pharmaceutiques; appareils électroménagers; denrées alimentaires et boissons<sup>147</sup>. Dans les trois premières industries, les entreprises étrangères sont prédominantes. A la fin des années 60 et au début des années 70, l'industrie automobile a attiré un fort pourcentage du capital étranger entrant en Turquie.

Etant donné le faible montant de l'investissement privé étranger, on peut en conclure que la loi de 1954 n'a guère eu d'effet. Même lorsqu'il y a eu un impact significatif, comme dans les industries mentionnées ci-dessus, il y a tout lieu de penser que c'est la politique du commerce extérieur qui a été le facteur vraiment déterminant. On vient de voir que les domaines où l'investissement étranger a été concentré sont essentiellement des industries produisant des biens de consommation qui étaient précédemment importés; ces industries ont été créées en réponse aux restrictions imposées à l'importation; les entreprises étrangères exportant en Turquie ont constaté, un jour ou l'autre, que leurs ventes diminuaient du fait de ces restrictions et elles se sont lancées dans la production en Turquie, en association avec les importateurs de leurs produits. Ainsi, l'investissement privé étranger résulte de la politique qui voulait que l'industrialisation commence par le remplacement des importations.

L'impact de ces industries de remplacement des importations sur d'autres activités ne semble pas avoir été très fort; ces industries font largement appel à des matières premières importées, telles les industries du caoutchouc et des pneumatiques et des produits pharmaceutiques, ou à des biens semi-ouvrés, telles les industries du matériel électronique et de l'automobile. En conséquence, l'investissement privé étranger, en réponse à la loi de 1954 et aux stimulants du régime commercial, a provoqué la création de quelques industries en Turquie, mais son effet sur la structure de la production dans le secteur manufacturier a été plutôt faible.

#### Stimulants de l'investissement privé

Le DPT ne peut pas réglementer l'activité du secteur privé de la même manière qu'il réglemente les investissements des KIT. Il a dû se borner à établir une série de "stimulants" et à déterminer les secteurs industriels auxquels peut s'appliquer chacun d'eux.

Pendant le premier plan quinquennal, les stimulants avaient essentiellement pour objet de décourager (par la fiscalité) l'investissement dans les secteurs non manufacturiers, dans l'espoir de canaliser les ressources vers le secteur manufacturier. Pendant cette période, on a pris les premières mesures visant à élaborer le système de stimulants qui est toujours en vigueur. Il s'agit de mesures suivantes : a) dégrèvement fiscal permettant aux investisseurs de recevoir une ristourne sur leurs impôts (sur les sociétés ou sur le revenu) s'ils réinvestissaient leurs bénéfices; b) amortissement accéléré; c) exemption ou paiement à tempérament des droits d'entrée sur les importations de biens d'équipement, selon le rang de priorité accordé à l'investissement. Cette dernière mesure a été extrêmement importante.

Pendant le deuxième plan quinquennal, ces trois mesures ont été diversifiées et leur application est devenue plus sélective. En 1967, on a promulgué la loi sur les

<sup>147</sup> Baran Tuncer, "The impact of foreign private investments on the Turkish economy", *The Turkish Yearbook of International Relations*, 1973.

principes d'application du plan de développement; elle habilitait le DPT à administrer tous les stimulants en vigueur et à se doter d'un nouveau service à cette fin. Pendant cette période, des membres du DPT décidaient de la mesure dans laquelle certaines activités pouvaient bénéficier de certains stimulants. En 1969, le Conseil constitutionnel a jugé que l'octroi de stimulants différenciés selon les demandeurs était anticonstitutionnel; depuis lors, les stimulants sont administrés de manière uniforme : le demandeur bénéficie du taux spécifié, ou bien il ne reçoit rien. Cette décision s'est traduite par l'adoption d'un système en vertu duquel l'ensemble des stimulants peut être énoncé dans les programmes annuels.

A l'heure actuelle, six types de stimulants d'importance variable peuvent être octroyés. Chaque programme annuel contient un "tableau de promotion" où les colonnes indiquent les six stimulants et les lignes indiquent les sous-secteurs des industries manufacturières; pour chaque industrie, le signe x dans la colonne pertinente montre les stimulants dont elle peut bénéficier (sauf dans la colonne où l'on mentionne le nombre d'années accordé pour le paiement des droits d'entrée).

Le premier stimulant – dégrèvement d'impôts – a été introduit en 1963. Il s'agit essentiellement d'exonérations partielles de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu, à concurrence du montant des bénéfices qui est réinvesti au cours d'une année donnée. Pour l'industrie, le dégrèvement ne s'applique qu'à l'investissement financé par fonds propres. Le taux de dégrèvement a été modifié à plusieurs reprises depuis 1963; à l'heure actuelle, il est de 30 %; autrement dit, 30 % de l'investissement total financé par les bénéfices d'une société sont soustraits du revenu imposable. Un taux plus élevé, 50 % actuellement, est applicable aux investissements industriels dans les régions défavorisées. Les investissements dans les industries des machines, du matériel, des véhicules et du bâtiment (sauf pour les logements) peuvent bénéficier de ce stimulant. Cependant, on ne peut pas s'en prévaloir pour l'achat de terrains et de pièces détachées, et l'investissement doit être supérieur à un certain minimum. Dans l'industrie manufacturière, l'investissement doit être supérieur à 250 000 LT (environ 16 000 dollars), sauf s'il est fait dans une région défavorisée, auquel cas le minimum est de 125 000 LT.

La deuxième mesure importante est l'exemption des droits de douane pour les investissements dans les secteurs spécifiés dans le tableau de promotion. Même lorsqu'un secteur est ainsi désigné, le Ministère de l'industrie et de la technique peut, avant d'accorder l'exemption, demander un engagement d'exportation ou exiger que la société accepte de vendre une partie de ses actions au grand public. Lorsque cette mesure a été introduite, en 1967, elle prévoyait également des exemptions partielles pour les projets approuvés par le DPT; ceci permettait au DPT d'appliquer ce stimulant de manière sélective, en modifiant le taux d'exemption selon le projet. Cependant, comme on l'a vu plus haut, l'octroi d'exemptions partielles a été jugé anticonstitutionnel en 1969 et depuis lors l'exemption doit être totale ou nulle.

La troisième mesure de promotion permet de payer les droits de douane par versements échelonnés sur une période de cinq ans; évidemment, ceci n'est un stimulant que si on ne bénéficie pas de l'exemption des droits de douane. Dans chaque programme annuel, le tableau de promotion indique les secteurs pouvant bénéficier de cette mesure, ainsi que le nombre de versements. Il va de soi que cette mesure ne supprime pas toutes les obligations financières de l'investisseur, puisqu'il finit par payer tous les droits de douane, plus les intérêts. En fait, il s'agit d'un crédit à moyen terme à des conditions relativement favorables; il s'agit en quelque sorte d'une subvention. Un autre stimulant est l'octroi de devises prélevées sur le contingent pour

l'investissement. A la fin des années 60, quand les devises étaient rares, cette mesure était importante. Cependant, depuis 1970, la situation s'est améliorée et l'octroi de devises pour investissement est devenu plus ou moins automatique. Les investisseurs reçoivent automatiquement des devises pour investissement si leur projet concerne un secteur spécifié dans le tableau de promotion et si le bien à importer ne fait pas l'objet d'une production intérieure.

Les deux dernières mesures de promotion – crédits à moyen terme, à faible taux d'intérêt; utilisation de crédits étrangers – sont moins importantes. Les entreprises pouvant bénéficier d'un appui reçoivent des crédits peu coûteux et l'investisseur est autorisé à payer un intérêt subventionné sur les crédits à moyen terme. En revanche, l'utilisation de crédits étrangers est interdite, sauf dans les cas spécifiés dans le tableau de promotion; même en pareil cas, il faut que l'investissement implique l'apport de techniques nouvelles, que le montant du crédit ne soit pas supérieur à 60 % de l'investissement total, que le remboursement ne commence pas avant au moins deux ans et que le taux d'intérêt ne soit pas supérieur de 1 % aux taux en vigueur sur les marchés européens.

Depuis 1968, le tableau de promotion a été établi chaque année par le Service de la planification économique du DPT. Une petite section de ce Service étudie les suggestions faites officieusement par des entrepreneurs et par le Ministère de l'industrie et de la technique, puis consulte les chefs de section et les spécialistes sectoriels du DPT avant d'établir le tableau sous sa forme définitive; elle fait une distinction entre biens de production, biens intermédiaires et biens de consommation. Tous les projets dans le secteur des biens de production peuvent bénéficier automatiquement des stimulants. La plupart des secteurs produisant des biens intermédiaires peuvent également bénéficier de tous les stimulants, mais il y a des exceptions. Pour les secteurs produisant des biens de consommation, les stimulants sont accordés de manière plus sélective; on ne cherche à promouvoir que les secteurs produisant des biens de consommation "importants" ou posant des "problèmes particuliers", tels que les produits laitiers.

L'administration des stimulants, qui incombe au Ministère de l'industrie et de la technique, semble être faite en toute rectitude. Le Ministère délivre un "certificat de promotion", sur demande de l'investisseur, après un examen rapide du projet pour déterminer s'il est acceptable des points de vue financier, économique et technique.

Utilisés de manière sélective, les stimulants peuvent être des facteurs très puissants de la structure des investissements. Cependant, on estime généralement que le système des stimulants a perdu beaucoup de sa sélectivité. D'une part, le nombre des secteurs inclus dans le tableau de promotion a fortement augmenté au cours des années; peu de secteurs n'y figurent pas. D'autre part, les mesures en vigueur ne permettent aucune souplesse d'application; il n'est pas possible de différencier le taux d'application d'une certaine mesure à un secteur ou à un projet.

Etant donné la nature des mesures de promotion, on pourrait prétendre que ce système donne des stimulants puissants à l'investissement industriel en général et aux industries de biens de production en particulier. Cela correspond à la stratégie générale de la planification turque.

D'un autre côté, il convient de noter que l'on n'a jamais cherché à faire un examen approfondi des coûts réels, de l'efficacité des diverses mesures de promotion et de l'ensemble du système. Des recherches sur ces points contribueraient incontestablement à une évaluation de l'efficacité du système et conduiraient ainsi à son amélioration.

### Influence des politiques commerciales sur la répartition des ressources

On a déjà vu que la fin des années 60 a été une période pendant laquelle la livre turque était sensiblement surévaluée et les difficultés de la balance des paiements étaient considérées comme la principale contrainte de la croissance. Après la dévaluation d'août 1970, les ressources en devises ont considérablement augmenté; les réserves d'or et de devises de la Banque centrale, qui étaient de 218 millions de dollars à la fin de juin 1970, s'élevaient à 2 milliards 120 millions de dollars en décembre 1973 et restaient à peu près au même niveau pendant l'année 1974, en dépit du fait que les importations avaient doublé pendant cette période.

Pendant les années 60, les décisions d'investissement étaient dominées par les critères relatifs à l'impact des devises sur les investissements possibles. Après 1971, ces critères ont été pratiquement abandonnés. Cependant, tant pendant les années 60 que pendant les années 70, un critère continuellement appliqué pour l'octroi de licences d'importation était l'existence d'une production intérieure: des licences d'importation n'étaient pas accordées si des producteurs turcs pouvaient fournir le bien considéré. Bien que ce critère ait été appliqué avec un peu plus de souplesse pendant les années 70 que pendant les années 60, l'interdiction d'importation après le lancement d'une production intérieure a été le facteur le plus important de l'attrait de ressources à l'intérieur du secteur industriel. En comparaison de l'interdiction d'importation, le critère relatif aux devises pendant les années 60 a été beaucoup moins important.

### *Critères d'investissement dans les années 60 et 70*

Si cette étude avait été rédigée à la fin des années 60, les critères relatifs aux incidences de diverses industries sur les ressources en devises auraient été pratiquement le seul sujet traité. Des considérations telles que la nature des techniques, l'ampleur économique de l'investissement et autres facteurs si fréquemment discutés en 1975 auraient à peine mérité d'être mentionnées.

Cela s'explique par le fait que très peu d'investissements en capacité de production industrielle peuvent être faits sans l'importation de biens d'équipement. Comme les devises étaient rares pendant les années 60, l'octroi d'une licence d'importation de biens d'équipement revenait à approuver un projet d'investissement. Ceci donnait au gouvernement un contrôle beaucoup plus étroit sur les investissements du secteur privé que si la pénurie de devises n'avait pas été un élément majeur de la politique. Evidemment, ce contrôle était négatif: le gouvernement pouvait empêcher les investissements, mais il ne pouvait pas nécessairement inciter le secteur privé à investir dans une industrie donnée.

Pendant les années 70, les critères d'investissement n'ont été appliqués que lorsque les propositions d'investissement dans des secteurs particuliers dépassaient les objectifs du plan et des programmes annuels. Il convient d'ajouter que cette application des critères visait essentiellement les investissements du secteur public. En général, les critères d'investissement pendant les années 70 constituaient une sorte de liste de contrôles; si les réponses étaient satisfaisantes, le projet pouvait être approuvé: on prenait pour hypothèse que les importations de biens d'équipement et l'investissement pouvaient avoir lieu, à moins qu'une conclusion soit négative pour un ou plusieurs critères. A la fin des années 60, la pénurie de devises limitait les

importations de biens d'équipement et le critère de "l'économie de devises" était donc la principale préoccupation; ce critère s'appliquait au secteur privé dans une bien plus grande mesure que les critères des années 70. Il va de soi que la création d'emplois et autres conséquences des diverses possibilités d'investissement étaient examinées dans une certaine mesure lorsqu'on décidait de l'octroi de licences d'importation de biens d'équipement. Toutefois, si un projet exigeait de fortes importations de matières premières et de biens intermédiaires, alors qu'un autre ne le faisait pas, c'est vraisemblablement ce dernier qui était approuvé, sans tenir compte de l'utilisation de ressources intérieures. Outre ces critères généraux, le gouvernement imposait des objectifs spécifiques aux diverses industries en vue d'économiser les devises. Par exemple, on augmentait continuellement le pourcentage des intrants indigènes dans les industries de montage; des difficultés majeures se posaient quand ces industries ne parvenaient pas à atteindre les objectifs fixés pour elles dans les programmes annuels.

Le fait que la livre turque était nettement surévaluée, associé à l'impossibilité pour les producteurs d'obtenir des biens intermédiaires à des prix compétitifs quand ils étaient produits intérieurement, s'est traduit par une attitude très hostile à l'acceptation de projets de remplacement des importations en vertu des critères appliqués pendant les années 60. Alors que les projets d'exportation étaient facilement approuvés en vertu du critère de l'économie de devises, très peu de tels projets ont été présentés dans le secteur industriel, parce qu'ils n'étaient pas rentables. Pour réagir contre cette attitude, le gouvernement a commencé au milieu des années 60 à accorder des stimulants de l'exportation à diverses industries. En théorie, il s'agissait de dégrèvements des impôts payés par ces industries; en pratique, les stimulants étaient souvent supérieurs aux impôts réellement payés, afin de constituer une incitation appréciable à l'exportation de produits manufacturés.

A la fin des années 60, les exportations non traditionnelles de certains produits industriels commençaient à augmenter rapidement, bien que la base de départ ait été exceptionnellement étroite et que la valeur absolue de ces exportations ait été faible. La valeur des exportations de produits manufacturés était de 20 à 30 millions par an dans la période 1963-1968; elle s'est élevée à 50 millions en 1969 et à 94 millions en 1970, en partie parce que les stimulants (qui étaient un pourcentage de l'équivalent-livre des recettes en devises) n'ont pas été modifiés à la suite de la dévaluation de 1970. De ce fait, le taux de change réel pour les exportations non traditionnelles est passé de 10,52 LT en juin 1970 à 16,50 LT en août; il était même plus élevé pour certains produits de base industriels.

### *Critères pour les licences d'importation*

Il est incontestable que l'application du critère de l'économie de devises pour l'allocation de devises à des projets d'investissement a notablement influé sur la structure de la production industrielle pendant les années 60. Le gouvernement pouvait exercer un contrôle direct sur les investissements, par sa politique de licences d'importation pour les biens d'équipement, et il l'a fait pour assurer la production voulue<sup>148</sup>. Cependant, il est difficile, pour ne pas dire impossible, de faire une

<sup>148</sup> Cela ne signifie pas que toutes les estimations des économies de devises étaient exactes; en fait, les économies ont été généralement moindres que prévu, comme le montre l'expérience des industries de montage.

distinction entre les effets d'un contrôle assez étroit et les effets plus généraux des stimulants offerts par la politique commerciale – aussi bien pendant les années 60 que pendant les années 70 – sur le remplacement des importations.

Pendant les deux décennies, un critère nécessaire, mais non suffisant, pour qu'un bien soit inscrit sur la liste des importations possibles était l'absence d'une production intérieure "appropriée"; quand un bien ne figure pas sur la liste des importations possibles, une licence d'importation ne peut pas être délivrée et le bien doit être obtenu sur le marché intérieur. Le fait que les producteurs de biens essentiels précédemment importés recevront une protection automatique, quelle que soit l'ampleur de cette protection, constitue un stimulant puissant pour les industries de remplacement des importations<sup>149</sup>.

Dans une certaine mesure, l'investissement dans les industries de remplacement des importations dans une économie protégée est attrayant. C'est certainement le cas en Turquie, étant donné qu'un critère impératif pour qu'un bien soit retiré de la liste des importations possibles est la création d'une capacité de production intérieure.

Les industries manufacturières traditionnelles, telles que celles des denrées alimentaires, du textile et des ouvrages en bois, ont été manifestement les grands perdants de l'application de ce critère. Elles n'ont pas été capables d'entrer sur le marché de l'exportation et leur expansion a été fonction de la croissance de la demande intérieure, quelle que soit la réponse à la diminution des prix intérieurs à la suite de l'augmentation de la productivité. Avec un taux de change surévalué, la rentabilité d'une telle expansion a été largement limitée au marché intérieur, quand on la compare à l'attrait exercé par la production de biens précédemment importés. Même les avantages financiers accordés à l'exportation ne compensent qu'une faible partie de cette différence de rentabilité.

Dans les années 60 et jusqu'en 1975, très peu d'attention a été accordée à la question des coûts quand on a pris la décision d'interdire les importations. A une ou deux reprises, le gouvernement, pensant que les producteurs turcs réalisaient des bénéfices monopolistiques injustifiés, a menacé d'autoriser les importations pour faire pression sur ces producteurs afin qu'ils diminuent ou tout au moins n'augmentent pas leurs prix. Toutefois, les importations n'ont été réellement autorisées que dans très peu de cas<sup>150</sup>.

### Efficacité du choix des priorités en Turquie

Il existe deux moyens d'évaluer l'efficacité du choix des priorités industrielles : a) la mesure dans laquelle les objectifs ont été réellement atteints; b) la

<sup>149</sup> Il constitue également un stimulant puissant pour se lancer dans les industries de traitement final, en vue de bénéficier de la valeur des licences d'importation de biens intermédiaires, comme cela a été le cas pour les industries de montage. En effet, les importateurs d'appareils de télévision, par exemple, réalisaient de très gros bénéfices. Ceux qui ont créé une industrie de montage de postes de télévision ont capté une partie de ces bénéfices, étant donné qu'ils pouvaient obtenir des licences d'importation pour les divers éléments et pièces des appareils.

<sup>150</sup> Cette concurrence a quand même eu lieu, étant donné que les élasticités croisées de la demande sont importantes et que les importateurs ont conçu des moyens pour importer des biens qui peuvent être vendus à des prix très élevés sur le marché intérieur. Certains moyens étaient légaux, par exemple quand les travailleurs émigrés étaient autorisés à ramener des automobiles et des biens de consommation durables, en dépit de la production intérieure et de l'interdiction d'importation dans d'autres circonstances. Dans certains cas, par exemple les cigarettes, la contrebande a été importante.

mesure dans laquelle les objectifs représentent des décisions économiquement sages. Il convient d'examiner aussi la manière d'améliorer le système d'établissement des priorités. Ces questions sont traitées ci-après.

### Objectifs et réalisations

Il n'existe pas de moyen idéal de mesure pour déterminer si un système de programmation et d'exécution est efficace pour atteindre les objectifs fixés. Par exemple, les objectifs peuvent être simplement des prévisions de ce qui arrivera de toute façon; en pareil cas, la comparaison des prévisions et des réalisations révélera très peu d'écart, mais on pourra difficilement proclamer que la programmation et l'exécution ont été efficaces. A l'opposé, on pourra trouver des planificateurs fixant un ensemble d'objectifs extrêmement difficiles à atteindre, puis choisissant des moyens d'action qui modifient sensiblement la structure de l'investissement et de la production; pourtant, on pourra encore noter une différence sensible entre la production prévue et la production réelle.

En dépit de ces difficultés, il faut chercher à comparer les objectifs et les réalisations. Les résultats doivent être interprétés avec soin et en tenant dûment compte de la situation économique du moment. En l'absence de toute méthode satisfaisante pour évaluer l'efficacité de la programmation et de l'exécution, il n'y a guère d'autre solution.

D'autres difficultés se posent. En particulier, les objectifs sont toujours fixés en fonction de prix en vigueur avant la mise en œuvre d'un plan; les résultats atteints sont toujours exprimés dans des prix différents. Quand le niveau des prix et les prix relatifs changent, la comparaison des prévisions et des résultats devient difficile, même si l'on veut simplement établir l'ordre de grandeur de la différence entre les deux. Heureusement pour la présente étude, le DPT a fait une comparaison des investissements réels et des investissements prévus dans les programmes annuels en utilisant les mêmes prix (courants) pour la période 1963-1970. Le tableau 20 présente les résultats de cette comparaison pour la période 1965-1970. Les trois premières colonnes du tableau donnent, pour chaque année, les chiffres figurant dans

TABLEAU 20. REPARTITION SECTORIELLE DE L'INVESTISSEMENT FIXE, 1965-1970

Secteur	Programmé			Réel			Rapport Réel/Programmé (pourcentage)
	Privé	Public	Total	Privé	Public	Total	
a) 1965 (millions de livres turques)							
1. Denrées alimentaires	62	113	175	160	128	288	122
2. Boissons	36	25	61				
3. Tabacs	...	91	91				
4. Textiles et habillement	99	91	191	300	27	327	171
5. Produits forestiers	21	36	57	20	7	27	47
6. Papier	31	116	147	8	12	20	14
7. Imprimerie	26	19	45	40	12	52	115

Secteur	Programmé			Réel			Rapport Réel/Programmé (pourcentage)
	Privé	Public	Total	Privé	Public	Total	
8. Produits en cuir	5	1	6	8	...	8	133
9. Produits en caoutchouc	115	...	115	115	...	115	100
10. Matières plastiques	52	...	52	20	...	20	38
11. Produits chimiques	156	341	497	90	103	193	39
12. Ciment	104	104	208	115	86	231	111
13. Produits minéraux non métalliques							
14. Sidérurgie	156	182	338	155	184	340	101
15. Produits métalliques	68	30	97	100	24	124	128
16. Machines	104	33	137	15	3	18	13
17. Machines agricoles	5	2	7	8	5	13	186
18. Machines électriques	73	5	78	76	...	76	97
19. Construction navale	31	25	56	70	20	90	160
20. Autres industries manufacturières	...	23	23	...	26	26	113
21. Raffineries de pétrole	...	...	...	...	...	...	...
Total	1 146	1 238	2 384	1 300	665	1 964	82

b) 1966 (millions de livres turques)

1. Denrées alimentaires	85	87	172	197	97	294	171
2. Boissons	11	22	32	11	17	28	88
3. Tabacs	5	42	48	2	39	41	85
4. Textiles et habillement	212	70	282	407	93	500	177
5. Produits forestiers	69	18	87	34	19	53	61
6. Papier	5	107	112	7	49	56	50
7. Imprimerie	16	15	31	68	14	82	264
8. Produits en cuir	5	4	10	17	1	18	180
9. Produits en caoutchouc	69	...	69	147	...	147	213
10. Matières plastiques	27	...	27	28	...	28	104
11. Produits chimiques	175	384	559	148	289	437	78
12. Ciment	101	143	244	170	126	344	141
13. Produits minéraux non métalliques							
14. Sidérurgie	106	129	234	102	123	225	96
15. Produits métalliques	149	2	151	119	8	128	85
16. Machines	106	23	129	50	22	72	56
17. Machines agricoles	5	2	7	5	6	11	157
18. Machines électriques	79	2	81	51	...	51	63
19. Construction navale	32	54	86	17	41	58	67
20. Autres industries manufacturières	16	...	16	22	...	22	138
21. Raffineries de pétrole	...	...	...	...	...	...	...
Total	1 270	1 105	2 375	1 600	933	2 593	109

c) 1967 (millions de livres turques)

1. Denrées alimentaires	135	150	285	178	141	319	112
2. Boissons	22	23	45	67	26	93	207
3. Tabacs	5	55	61	5	36	41	67
4. Textiles et habillement	323	69	392	432	73	505	129
5. Produits forestiers	81	43	123	48	11	59	48
6. Papier	11	120	131	18	122	140	107
7. Imprimerie	16	16	32	45	10	55	172

TABLEAU 20 (suite)

Secteur	Programmé			Réel			Rapport Réel/Pro- grammé (pour- centage)
	Privé	Public	Total	Privé	Public	Total	
8. Produits en cuir	13	7	20	8	6	14	70
9. Produits en caoutchouc	134	...	134	87	...	87	65
10. Matières plastiques	32	...	32	42	...	42	131
11. Produits chimiques	183	560	743	204	469	661	89
12. Ciment	162	261	422	159	141	300	127
13. Produits minéraux non métalliques				157	82	240	
14. Sidérurgie	248	140	388	245	99	344	89
15. Produits métalliques	172	11	183	146	...	146	80
16. Machines	52	44	96	49	43	92	96
17. Machines agricoles	7	2	8	12	12	24	300
18. Machines électriques	54	2	56	84	...	84	150
19. Construction navale	47	81	128	127	33	160	125
20. Autres industries manufacturières	27	8	35	20	8	28	80
21. Raffineries de pétrole	...	...	...	...	...	...	...
<b>Total</b>	<b>1 724</b>	<b>1 592</b>	<b>3 316</b>	<b>2 134</b>	<b>1 300</b>	<b>3 434</b>	<b>104</b>

## d) 1968 (millions de livres turques)

1. Denrées alimentaires	152	179	331	188	190	378	114
2. Boissons	21	35	56	73	21	94	170
3. Tabacs	1	31	32	7	29	36	110
4. Textiles et habillement	498	104	601	417	92	509	85
5. Produits forestiers	52	39	91	50	32	82	90
6. Papier	31	271	302	30	277	307	102
7. Imprimerie	31	12	43	39	12	51	120
8. Produits en cuir	16	2	18	10	2	12	65
9. Produits en caoutchouc	78	...	78	42	...	42	54
10. Matières plastiques	26	...	26	75	...	75	290
11. Produits chimiques	394	402	796	330	492	822	103
12. Ciment	341	139	479	240	151	392	216
13. Produits minéraux non métalliques				162	51	212	
14. Sidérurgie	415	140	555	350	170	520	94
15. Produits métalliques	189	16	205	154	11	165	80
16. Machines	183	23	206	68	35	103	50
17. Machines agricoles	36	7	44	41	3	44	100
18. Machines électriques	99	2	100	86	...	86	86
19. Construction navale	124	56	180	129	49	178	99
20. Autres industries manufacturières	52	9	60	10	7	17	29
21. Raffineries de pétrole	75	264	339	100	123	223	66
<b>Total</b>	<b>2 811</b>	<b>1 730</b>	<b>4 541</b>	<b>2 600</b>	<b>1 748</b>	<b>4 348</b>	<b>96</b>

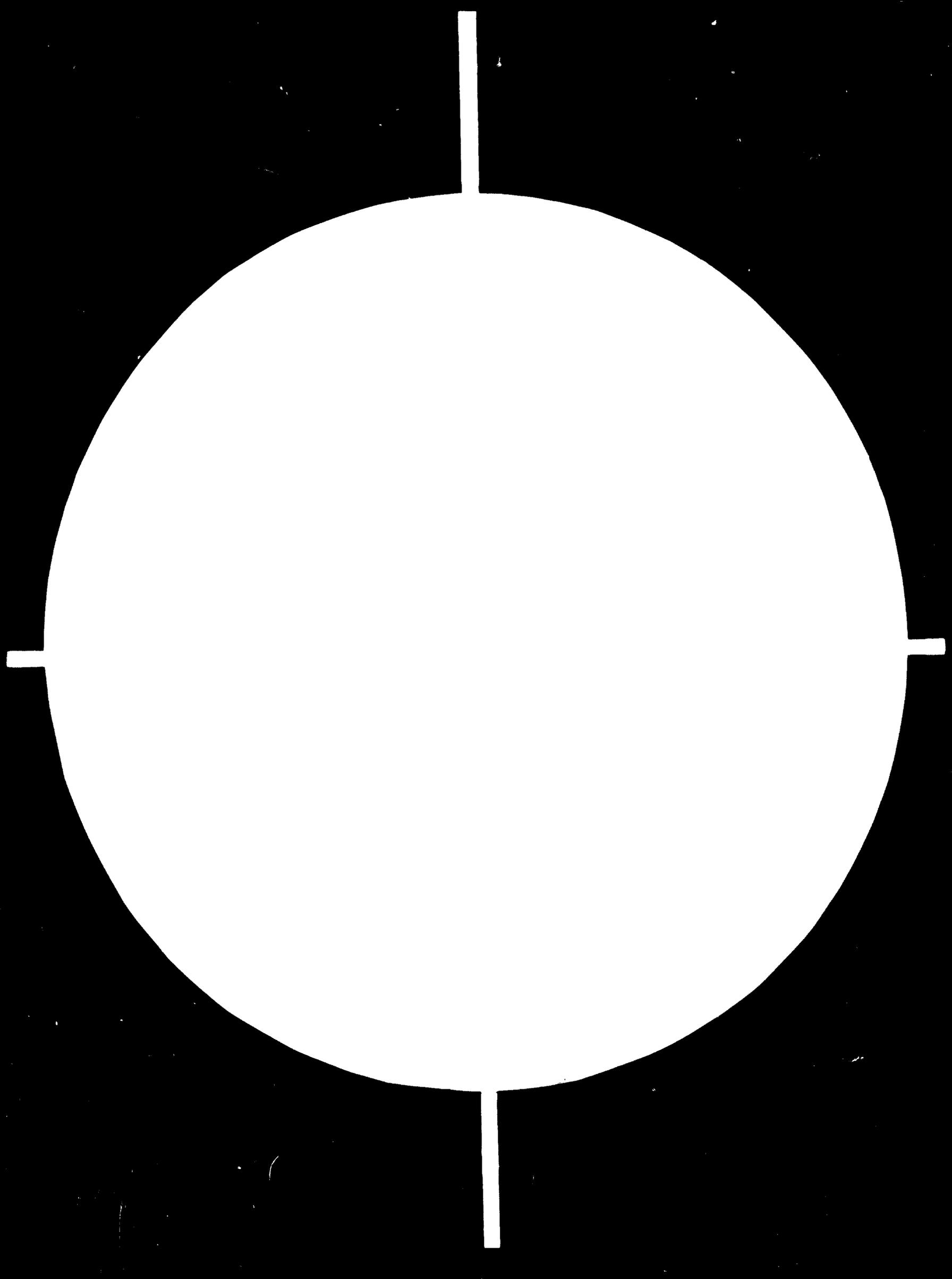
## e) 1969 (millions de livres turques)

1. Denrées alimentaires	210	169	379	288	134	422	111
2. Boissons	95	39	134	114	28	142	106

**C-591**



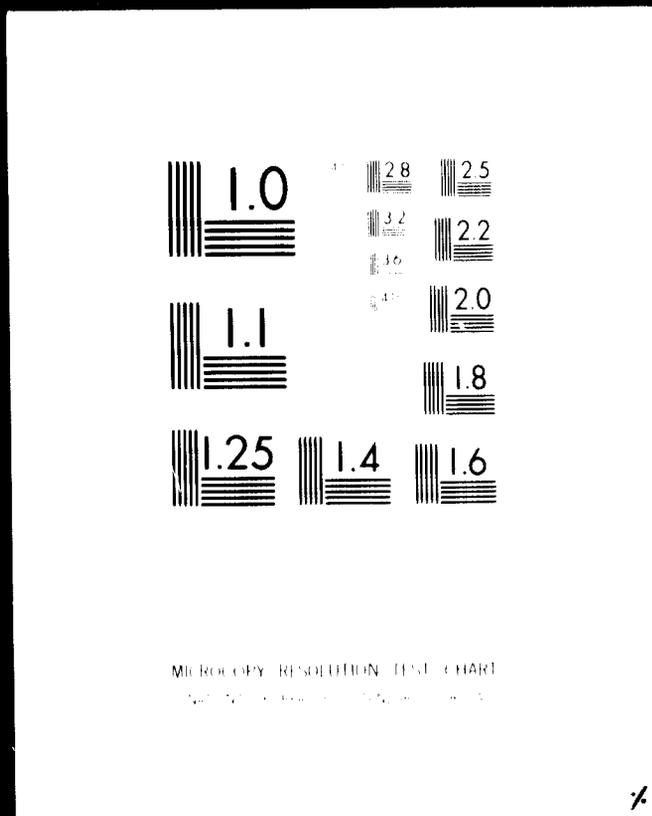
**81.09.28**



3 OF 3

09162 -

09167-F



24x  
D

Secteur	Programmé			Réel			Rapport Réel/Programmé (pourcentage)
	Privé	Public	Total	Privé	Public	Total	
3. Tabacs	1	34	35	4	22	26	75
4. Textiles et habillement	483	72	555	505	69	574	104
5. Produits forestiers	65	74	139	46	43	90	65
6. Papier	58	522	572	55	690	745	129
7. Imprimerie	58	7	66	70	8	78	118
8. Produits en cuir	18	4	22	4	2	6	26
9. Produits en caoutchouc	94	...	94	44	...	44	47
10. Matières plastiques	80	...	80	44	...	44	55
11. Produits chimiques	839	364	1 203	450	511	961	80
12. Ciment	105	107	212	366	107	473	223
13. Produits minéraux non métalliques	85	13	97	164	27	191	196
14. Sidérurgie	298	202	500	342	285	627	126
15. Produits métalliques	159	33	191	82	22	104	54
16. Machines	145	15	159	155	16	170	107
17. Machines agricoles	47	4	51	48	2	50	98
18. Machines électriques	129	8	138	66	7	73	53
19. Construction navale	223	75	299	122	42	164	55
20. Autres industries manufacturières	24	7	32	4	9	13	42
21. Raffineries de pétrole	37	325	366	127	341	468	129
Total	3 253	2 073	5 326	3 100	2 363	5 463	103

f) 1970 (millions de livres turques)

1. Denrées alimentaires	219	246	465	253	152	405	87
2. Boissons	77	37	114	50	19	69	60
3. Tabacs	2	35	37	5	24	29	78
4. Textiles et habillement	334	69	403	401	92	493	122
5. Produits forestiers	82	74	156	73	28	101	65
6. Papier	106	482	588	140	464	604	103
7. Imprimerie	44	6	50	61	8	69	138
8. Produits en cuir	22	4	26	8	5	13	50
9. Produits en caoutchouc	60	...	60	34	...	34	57
10. Matières plastiques	66	...	66	74	...	74	112
11. Produits chimiques	820	505	1 325	467	509	976	74
12. Ciment	339	114	453	225	102	327	72
13. Produits minéraux non métalliques	273	...	273	230	...	230	84
14. Sidérurgie	558	677	1 235	591	807	1 398	113
15. Produits métalliques	230	15	245	158	22	180	73
16. Machines	130	11	241	222	13	235	98
17. Machines agricoles	82	2	84	34	2	36	43
18. Machines électriques	126	8	133	105	15	120	90
19. Construction navale	229	117	347	300	48	348	100
20. Autres industries manufacturières	27	9	36	50	7	57	158
21. Raffineries de pétrole	154	414	568	408	545	953	168
Total	4 080	2 825	6 905	3 889	2 862	6 751	98

Sources : Pour 1970, Programme annuel de 1972, p. 39. Pour les années 1965-1969, Programme annuel de 1971, p. 57 à 61.

les programmes annuels<sup>151</sup>; les trois colonnes suivantes donnent les estimations du DPT pour les chiffres réels; la dernière colonne donne le rapport, en pourcentage, entre l'investissement réel et l'investissement prévu dans le programme annuel. Il est évident que des erreurs d'évaluation du rapport capital-production pour des projets donnés peuvent se traduire par une grande différence entre objectifs et réalisations en matière d'investissement, bien que les objectifs de production aient été atteints; tel ne semble pas être le cas en Turquie.

Le fait que les prix changent d'une année à l'autre rend difficile toute comparaison temporelle; néanmoins, l'analyse des données permet de dégager certaines tendances. Premièrement, l'investissement total dans les industries manufacturières a été généralement assez proche du total programmé. C'est pour 1965 que la différence est la plus grande: l'investissement réel n'atteint que 82 % de son objectif. La faute en incombe au secteur public; en effet, l'investissement privé a été supérieur de 13 % au montant programmé, alors que l'investissement public n'atteignait que 54 %. Cette performance exceptionnellement mauvaise du secteur public a été attribuée aux divers grands projets programmés pour 1965; en outre, tant la préparation des projets en Turquie que leur financement par le consortium ont été très lents.

Les chiffres montrent que les KIT se sont beaucoup approchées de leurs objectifs à la fin des années 60 et ont même commencé à les dépasser. Ceci reflète à la fois l'amélioration des moyens des KIT pour préparer et exécuter les projets et une estimation plus réaliste par le DPT des perspectives des deux secteurs en matière d'investissement; le pourcentage de l'investissement industriel total programmé pour les KIT a diminué à la fin des années 60.

Quand on étudie les chiffres pour les divers secteurs, on constate que l'écart entre prévisions et réalisations est plus grand que pour les totaux; on pouvait d'ailleurs s'y attendre. Ces écarts ne semblent pas dus à une cause temporelle; en effet, si un objectif n'était pas atteint une année, il était probablement dépassé l'année suivante, et *vice versa*.

Dans le secteur des textiles et de l'habillement, par exemple, l'investissement réel semble avoir été toujours supérieur à l'investissement programmé, sauf en 1968, et bien supérieur en 1965 et 1966. Le contraire est vrai pour les secteurs des produits chimiques, produits métalliques, machines électriques et machines, où l'investissement réel a été inférieur à l'investissement programmé pour cinq des six années considérées.

Il est difficile de faire des généralisations sur la base des chiffres du tableau 20, surtout en l'absence de données comparables pour les années plus récentes. Néanmoins, l'analyse des données incite à penser que, notamment au début de la période considérée, c'est dans les industries de remplacement des importations que l'investissement réel a été quelque peu inférieur aux objectifs du plan, tandis qu'il était supérieur dans les industries plus traditionnelles, telles que les textiles et les denrées alimentaires. Le fait que l'investissement réel a été beaucoup plus proche de l'investissement prévu à la fin des années 60 résulte probablement d'une combinaison de facteurs: a) les programmes annuels ont été quelque peu modifiés à la lumière de l'expérience acquise; b) les incitations à l'investissement dans les secteurs en retard

<sup>151</sup> Il convient de noter que les programmes eux-mêmes sont quelque peu modifiés par rapport au plan quinquennal, comme indiqué précédemment. La comparaison des chiffres réels et des chiffres du plan montrerait des différences un peu plus importantes, mais la difficulté d'ajustement en prix constants interdit toute comparaison utile.

ont été augmentées en vue d'améliorer une performance relativement décevante; c) la pénurie de devises, qui s'est intensifiée à la fin des années 60, a donné au gouvernement un contrôle étroit sur l'investissement quand tous les secteurs voulaient investir plus que ne le permettaient les permis d'utilisation de devises. Il est possible que la meilleure corrélation entre objectifs et réalisations à la fin des années 60 découle simplement du fait que les pouvoirs publics pouvaient plus facilement freiner les secteurs dépassant leurs objectifs, étant donné que la demande de biens de production était trop forte dans tous les secteurs.

On a l'impression que les programmes annuels n'imposent pas vraiment d'obligations et que le comportement des divers secteurs peut être très différent de celui qui avait été planifié. On peut citer comme exemples l'industrie du ciment en 1969, où l'investissement du secteur privé s'est élevé à 366 millions de livres turques, alors que le montant programiné n'était que de 105 millions, et l'industrie des produits chimiques, où l'investissement du secteur privé n'a été que de 450 millions de livres turques, pour un montant programmé de 839 millions. De telles différences sont bien supérieures à la marge d'erreur possible dans le calcul des rapports capital-production; elles traduisent presque certainement des divergences réelles entre les programmes et les réalisations, tant pour l'investissement que pour la production.

On possède peu d'éléments pour juger si la conformité entre programmation et performance est souhaitable en matière d'investissement. D'une part, des circonstances imprévues survenant après l'établissement du programme annuel peuvent modifier les objectifs; de plus, comme indiqué précédemment, les planificateurs considèrent souvent les estimations de l'investissement privé comme des prévisions plutôt que des objectifs.

D'autre part, il est incontestable que l'investissement réel a été moindre que prévu précisément dans les secteurs où on a déployé des efforts intenses pour le remplacement des importations. Tel a été le cas pour les produits chimiques, les machines et les secteurs connexes à la fin des années 60; il en sera de même pour les industries lourdes qui devront être développées pendant le troisième plan quinquennal. La question est de savoir à quel moment les industries vers lesquelles le gouvernement cherche à attirer des ressources sont en retard dans leurs investissements.

Une réponse définitive à cette question sort largement du cadre de la présente étude (ou des méthodes connues d'analyse économique). Cependant, tout donne à penser que le développement des industries de remplacement des importations a été beaucoup plus coûteux que prévu. C'est le sujet qui va être traité ci-après.

### *Coût des priorités*

Les chiffres du tableau 20 montrent, à la fois, que des ressources ont été attirées vers les industries de remplacement des importations et que cette attraction n'a pas été aussi forte ou aussi rapide que prévue dans les plans et les programmes annuels. Les experts gouvernementaux ont constaté un phénomène semblable en automne 1975; tous leurs rapports indiquent que l'investissement dans l'industrie lourde n'atteignait pas le niveau prévu dans le troisième plan quinquennal. De nouveaux efforts ont donc été déployés pour lancer des projets d'entreprises publiques; le fait que l'investissement n'atteignait pas les niveaux prévus impliquait que toute proposition de projet réalisable serait acceptée.

En ce sens, le mécanisme de mise en œuvre des priorités industrielles consiste à utiliser, dans l'évaluation des projets, une norme de plus en plus souple à mesure qu'il devient plus difficile d'atteindre les objectifs. Ceci ressort à l'évidence à la fin des années 60, lorsque toutes les estimations révélaient une grande marge entre prix extérieurs et prix intérieurs, des TRP élevés (effets des contingentements et des tarifs douaniers) et des CRI également élevés.

Avec l'amélioration de la situation des devises au début des années 70, il est probable que ces fortes variations des marges et des coûts avaient diminué, étant donné qu'il était devenu plus facile d'obtenir des licences d'importation. Dans la mesure de cette libéralisation, il y a eu diminution de la protection implicite accordée aux producteurs intérieurs, ainsi que de la différence entre les stimulants à l'exportation et pour le remplacement des importations. Cependant, cette tendance a été contrebalancée par le maintien de l'interdiction d'importer des biens dont la production pouvait être assurée en Turquie.

A ce jour, il existe très peu de données concernant les coûts et les marges des prix au début des années 70. La TSKB et la Banque mondiale ont fait une étude dans laquelle elles utilisent les prix de 1972. Les résultats de cette étude sont présentés dans le tableau 21, où l'on donne les taux de protection réelle pour divers produits

TABEAU 21. ESTIMATIONS DES TAUX DE RENTABILITE ECONOMIQUE ET FINANCIERE ET DES TAUX DE PROTECTION REELLE POUR CERTAINS PROJETS INDUSTRIELS

<i>Projets industriels</i>	<i>Protection réelle</i>	<i>Rendement financier (avant l'impôt sur les sociétés)</i>	<i>Rentabilité économique</i>
Récipients métalliques	-11	33	12
Transformateurs	-2	21	49
Pneumatiques	-1	12	31
Produits chimiques	0	41	44
Pompes à moteur	0	21	10
Conditionnement de conserves	0	27	33
Laine de verre	6	7	14
Concentré de tomates	15	16	22
Bois/formica	24	44	18
Ciment	29	19	28
Textiles	40	19	14
Ciment	42	30	19
Plomberie (fournitures)	53	20	12
Textiles	96	9	0
Ampoules électriques	118	63	48
Textiles	153	52	22
Textiles (synthétiques)	197	29	9
Pièces métalliques	276	33	12
Fils et tiges en acier	291	12	Négative
Fils en cuivre et en acier	294	36	2
Céramiques	363	100	Négative
Matières plastiques	1 060	26	Négative
Billetes d'acier	1 911	44	Négative
Moyenne	42	26	

Source : Banque internationale pour la reconstruction et le développement, *Turkey: Prospects and Problems of an Expanding Economy*. A World Bank country economic report (Baltimore, Johns Hopkins, février 1975).

essentiels, ainsi que les taux de rentabilité financière et économique pour des projets financés en partie par des prêts de la TSKB. Cette étude fournit les seules données disponibles pour la période après 1970 en ce qui concerne les taux de protection réelle.

Le tableau 21 montre que le taux de protection réelle varie démesurément : de -11 % pour les récipients métalliques à 1 911 % pour les billettes d'acier. On ne dispose pas de données concernant les calculs du taux de protection réelle, mais la situation semble avoir sensiblement changé depuis la fin des années 60. Si tel est le cas, des taux élevés de protection réelle résultent de la production intérieure de biens dans lesquels la valeur ajoutée internationale est relativement faible et une quantité appréciable de ressources intérieures est utilisée pour remplacer le traitement à l'étranger.

Généralement parlant, le maintien de l'interdiction des importations de biens pour lesquels il existe une production intérieure et la faible quantité de données empiriques fournies par l'étude de la Banque mondiale et de la TSKB donnent à penser qu'un défaut majeur du processus de développement de la Turquie continue d'être l'importance accordée au remplacement des importations.

### Conclusions

Si l'on juge la manière dont sont établies les priorités industrielles en fonction de l'utilisation systématique de critères tels que le CRI, l'analyse coûts-bénéfices ou le taux de rentabilité économique (aux prix virtuels), la Turquie ne reçoit pas une bonne note. Seule la TSKB a utilisé les critères suggérés par les théoriciens; les autres organismes commencent maintenant seulement à faire des expériences avec divers calculs. Un théoricien de l'économie devrait donc conclure, sans trop se tromper, qu'il y a de sérieuses imperfections.

Les faits présentés dans cette étude et les résultats de maintes autres recherches montrent tous que la principale faiblesse du développement industriel en Turquie réside dans le manque de sélectivité entre les projets, en particulier l'importance excessive accordée aux industries de remplacement des importations, sans accorder l'attention voulue aux coûts et à l'avantage comparatif à long terme que peut avoir la Turquie.

Cependant, il faut faire deux réserves. La première a trait à l'évolution dans le temps du choix des projets et de l'application des critères d'investissement. La deuxième a trait à l'expérience de la TSKB quant à la confiance à accorder aux critères académiques.

#### *Evolution dans le temps du choix des projets*

Les critères suggérés par la théorie économique ne sont pas appliqués de manière uniforme en Turquie. En fait, certaines des données qui seraient nécessaires (notamment les prix internationaux) ne figurent pas toujours dans les propositions de projets. Mais il y a là un point essentiel, hautement significatif, même s'il n'est pas quantifiable : l'élaboration des projets constitue une partie importante du processus d'établissement des priorités.

Au cours des années 50, l'absence de planification a conduit notamment à un manque de coordination dans l'analyse des investissements dans le secteur public. Dans le secteur privé, les priorités étaient déterminées avant tout par la rentabilité (elle-même déterminée essentiellement par le régime des échanges et des paiements) de divers investissements ainsi que par la possibilité d'obtenir les biens d'équipement nécessaires, notamment lorsque ces biens devaient être importés. Au début des années 60, avec le début de la planification, le problème immédiat était de contrôler les investissements des KIT et de rationaliser quelque peu le système. Comme on l'a déjà vu, les délais dans la préparation des projets ont entraîné un ralentissement notable des apports du consortium. L'un des obstacles à une croissance plus rapide était la difficulté d'obtenir des propositions de projets appropriés. Au fil des années 60, la présentation des projets s'est améliorée et cet obstacle particulier a perdu de son importance.

On peut prétendre à juste titre que le processus même de préparation des projets a conduit à les choisir avec plus de discernement pour des raisons économiques, en dépit du manque de critères économiques précis. Dès que les chefs d'entreprises doivent préparer des propositions de projet, même si leur approbation est pratiquement automatique, ils doivent concevoir très soigneusement leurs plans d'investissement. Au cours de l'examen des propositions, on risque de déceler des déficiences techniques et autres facteurs conduisant à des coûts très élevés; les discussions qui en résulteront avec les experts du DPT et dans d'autres organismes peuvent fort bien permettre d'améliorer le projet, ne serait-ce que par la communication de données dont il n'avait pas été tenu compte. En outre, les chefs d'entreprises savent que l'on examinera les rapports capital-production et d'autres données; ils sont donc incités à présenter des propositions qui soient satisfaisantes à cet égard.

Cela étant, on peut prétendre que les projets sont choisis et les priorités établies de manière de plus en plus judicieuse. Si des critères bien définis ne sont pas appliqués, c'est parce que l'on fait encore des progrès. Au cours des années, on a pris de mieux en mieux conscience de l'importance de la préparation et de l'évaluation des projets, et les critères d'efficacité ont commencé à être pris en considération. On a déjà vu qu'au milieu des années 70 presque tous les groupes intéressés dans l'évaluation des projets commençaient à faire des expériences avec l'utilisation de divers critères pour le choix des projets.

Bien qu'il ne soit pas possible de faire des généralisations fondées sur l'expérience d'un seul pays, le développement en Turquie a certainement été accompagné d'une aptitude sans cesse améliorée à élaborer des projets et à préparer des propositions. Si la prochaine étape consiste à accorder plus d'attention au problème des coûts et, notamment, à l'avantage comparatif de la Turquie, on peut fort bien conclure qu'un signe de développement industriel est l'aptitude croissante à choisir avec discernement entre les solutions possibles.

Un tel argument n'implique pas que les priorités industrielles en Turquie auraient inévitablement été déterminées exactement comme elles l'ont été. Par exemple, si l'utilisation d'une formule précise n'était pas possible pour les projets des années 60, on aurait pu au moins analyser la structure des coûts des projets proposés. En vérité, si l'on retient que l'effet de persuasion associé à l'étude de divers rapports par le DPT est important, il s'ensuit certainement que l'on aurait dû prévoir, dans les fiches de proposition de projet, la comparaison des coûts et des prix des intrants et des extrants avec ceux en vigueur à l'étranger. Même si ces données n'avaient pas été

utilisées, elles auraient pu alerter tous les intéressés quand il y avait une grande disparité entre les entreprises turques et les entreprises d'Europe occidentale; ainsi, les causes de disparité dans ce rapport, comme dans d'autres, auraient pu être étudiées.

### *Problèmes d'application de critères économiques*

S'il est exact qu'une meilleure aptitude à préparer et à choisir les projets est associée au développement industriel de la Turquie, l'étape suivante consiste certainement à appliquer des critères un peu plus explicites en matière d'investissement. Il semble bien que ce soit le cas.

Deux questions se sont posées quant à l'utilité de critères d'investissement, notamment en ce qui concerne la fiabilité des propositions de projets et la sensibilité des propositions à diverses hypothèses. La véritable question est la mesure dans laquelle les propositions de projets sont, ou pourront être, des indications fiables de ce qui se passera.

Certaines personnes sont plus optimistes que d'autres. Des chefs d'entreprises pensent que leurs perspectives sont excellentes; ils espèrent que leurs établissements seront rapidement construits, que les prix des intrants seront très favorables et que les coûts seront faibles dès que leurs usines fonctionneront à régime normal. D'autres sont plus pessimistes (réalistes ?); ils prévoient avec plus de précision la durée des travaux de construction et tiennent compte des augmentations inévitables des coûts. Toute méthode de choix des projets qui ne tient pas compte de cette différence d'attitude se traduira, quelle que soit la nature des projets, par le choix de ceux qui sont proposés par les plus optimistes<sup>152</sup>.

Les propositions de projets, évaluées selon n'importe quel critère économique satisfaisant, se révèlent extrêmement sensibles à deux facteurs : a) le temps nécessaire pour achever la construction, puis le délai jusqu'à l'utilisation de toute la capacité de production; b) l'estimation des prix internationaux dans le futur. Pour ce qui est du premier, des erreurs de jugement ont eu des conséquences sérieuses; selon l'expérience de la TSKB, ces temps et délais — qu'il est toujours quelque peu difficile de prédire — sont les facteurs qui affecteront le plus probablement la rentabilité économique des projets : de longues périodes de gestation et des difficultés pour arriver au fonctionnement à pleine capacité peuvent être aussi importantes que la performance à pleine capacité. L'estimation des prix internationaux soulève également des problèmes : ces prix sont incertains; les prix des intrants (et le coût des capitaux) ne peuvent pas être connus avant de procéder à des négociations et les prix des extrants sont sujets à fluctuations; par exemple, des usines d'engrais dont le coût semblait très élevé en 1971 étaient devenues économiques en 1974.

Bien que les difficultés d'application des critères économiques soient réelles, il ne faudrait pas les invoquer comme excuse pour ignorer totalement ces critères. Si les résultats possibles sont répartis normalement (qu'il s'agisse des prix internationaux futurs ou des délais de gestation et de fonctionnement à pleine capacité), il sera toujours utile d'appliquer des critères économiques pour le choix des projets. Si des causes d'erreurs peuvent être identifiées, ce ne sera que mieux. Cependant, étant donné que des décisions doivent être prises sur divers projets, on peut prétendre qu'il

<sup>152</sup> Cette remarque n'est nullement comparable à une autre remarque que l'on pourrait également faire : si les projets sont évalués selon un certain critère et si les chefs d'entreprises le savent, ils seront incités à présenter des estimations répondant à ce critère.

existe pour ce faire une certaine base, implicite ou explicite. De même, les arguments relatifs à l'incertitude des prix internationaux sont probablement exagérés. On a affirmé que des cimenteries construites en Turquie pendant les années 50 étaient alors très coûteuses, mais étaient économiques pendant les années 70. La difficulté avec cet argument est qu'il aurait sans doute été préférable de faire les investissements dans d'autres secteurs pendant les années 50 et d'investir ultérieurement dans les cimenteries. Le fait qu'un investissement est économique à une époque ne prouve pas qu'il l'était antérieurement.

Il peut se poser des difficultés d'un autre genre. Supposons qu'un certain projet d'exportation est évalué et jugé économique en utilisant les prix f.o.b. frontière comme prix virtuel de la production. Le revenu réel du producteur par unité exportée est moindre que le prix virtuel, par suite de droits à l'exportation suffisamment élevés pour rendre le projet commercialement non rentable; en pareil cas, il y a conflit entre la politique commerciale et l'analyse coûts-bénéfices sociaux, et le projet sera probablement abandonné. Même si le projet, d'après l'évaluation, semble rentable tant commercialement que socialement, il peut arriver que les planificateurs dans un autre pays étudient au même moment un projet similaire, mais moins coûteux, dont la production serait vendue à plus bas prix que celle de l'entreprise turque sur les marchés internationaux. Cette possibilité soulève évidemment le problème d'une information insuffisante, qui confronte tous les investisseurs dans toute économie de marché. En revanche, les conflits entre l'évaluation des projets et les politiques commerciales (et autres) peuvent, tout au moins en principe, être résolus en modifiant les politiques de manière à tenir compte des prix virtuels. On ne peut pas demander que les critères d'investissement constituent le seul moyen d'atteindre tous les objectifs.

Quoi qu'il en soit, ces questions se posent essentiellement pour des projets impliquant des exportations. En fait, peu d'investissements ont été faits en Turquie pour des projets où les exportations devaient représenter un pourcentage significatif de la production. Tant que la tendance de l'économie turque au remplacement des importations ne sera pas sensiblement réduite, les problèmes de cette sorte revêtiront fort peu d'importance. Même s'ils en avaient, il existe des moyens (tels que des contrats de vente avec des acheteurs étrangers) qui permettent de se protéger contre beaucoup d'incertitudes; comme pour les autres questions mentionnées précédemment, l'examen du potentiel d'exportation est un facteur additionnel qui peut tempérer l'application mécanique des critères d'investissement, mais n'indique pas que l'on devrait complètement renoncer à l'utilisation de ces critères.

Toutes ces considérations – et d'autres encore – montrent qu'il faut faire des recherches sur un certain nombre de questions connexes, mais spécialement sur la fiabilité des propositions de projets pour prédire les résultats. Il serait utile de comparer la fiabilité et le classement des propositions initiales avec le classement résultant de la performance réelle; si les classements étaient à peu près identiques, cette étude donnerait quelque assurance que les incertitudes mentionnées plus haut ne sont pas systématiquement reliées à d'autres variables; en revanche, si les classements différaient sensiblement, on pourrait en étudier les raisons, et les résultats de cette analyse pourraient être utilisés comme correctifs dans les futures évaluations de projets.

Les résultats de l'étude de la TSKB qui fait l'objet du tableau 21 sont intéressants dans ce contexte, en ce sens que les membres de la TSKB ne pensent pas que les calculs des taux de rentabilité financière et économique soient

exacts : a) dans certains cas, il peut y avoir de graves erreurs de calcul et des incompatibilités dans les nombres; b) dans d'autres cas, on a choisi une des premières années d'exécution d'un projet, ou une année pendant laquelle l'entreprise a connu des difficultés particulières.

L'interprétation des données du tableau 21 est également questionnable : il est évident que s'il y a des incertitudes, certains projets auront une mauvaise performance; le fait que tous les projets financés par la TSKB n'ont pas le même taux de rentabilité n'est pas la preuve en soi d'une mauvaise performance ou d'un choix peu judicieux des projets. En outre, étant donné que la TSKB n'a commencé à utiliser des critères économiques qu'en 1968, un test plus significatif aurait consisté à comparer les taux de rentabilité économique des projets postérieurs à 1968 et les taux de rentabilité des projets d'autres investisseurs qui n'appliquaient pas de critères économiques<sup>1 5 3</sup>. Un autre test possible consisterait à prendre des projets approuvés sans l'application de critères économiques et d'étudier quel aurait été leur classement si les critères usuels avaient été appliqués; ce classement pourrait alors être comparé à la performance de ces projets. De telles comparaisons sont extrêmement difficiles, surtout parce qu'il faudrait évaluer, au moins dans une certaine mesure, les différences "prévisibles" entre les plans et les réalisations, ainsi que les modifications "exogènes" dans les conditions ambiantes.

Les questions soulevées dans la présente étude ne donnent pas à entendre que les critères appliqués actuellement pour évaluer les projets ne sont pas satisfaisants et ne devraient pas être utilisés tant que l'on n'aura pas fait d'autres recherches. En revanche, elles montrent les domaines dans lesquels, quand on fera une utilisation plus systématique des critères d'investissement, de nouvelles recherches peuvent améliorer l'utilité de ces instruments.

### Bibliographie

Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Turkey : prospects and problems of an expanding economy. A World Bank country economic report. Baltimore, Johns Hopkins, 1975.

Fry, Maxwell. Finance and development planning in Turkey. Leiden, the Netherlands, Brill, 1972.

Herschlag, Z. Y. Turkey the challenge to growth. Leiden, the Netherlands, Brill, 1968.

Krueger, A. O. Foreign trade regimes and economic development : Turkey. New York, Columbia University Press, 1974.

\_\_\_\_\_. Rates of return to Turkish higher education. *Journal of human resources* (Madison, Wisconsin), automne 1972.

<sup>1 5 3</sup> A première vue, on pourrait penser qu'il serait utile de comparer la performance des investissements faits après 1968 à ceux d'années antérieures; cependant, une telle comparaison mettrait en jeu tout ce qui dans l'économie turque a influencé le comportement comparatif des entreprises.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Printed in Austria

Price: \$US 7.00

United Nations publication

80-43200-October 1980-1,500

Sales No.: F.78.II.B.12

ID/217

**C-591**



**81.09.28**