



**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)



19884-F

Distr. LIMITEE

ID/WG.526/6(SPEC.)  
14 octobre 1992

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

FRANCAIS  
Original : ESPAGNOL

---

Consultation régionale sur la restructuration  
de l'industrie des biens d'équipement  
en Amérique latine et dans les Caraïbes

Caracas (Venezuela), 9-12 novembre 1992

Document thématique II

LE ROLE DE L'ETAT, DES ASSOCIATIONS D'INDUSTRIES ET DU SECTEUR PRIVE  
DANS LE DEVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE DES BIENS D'EQUIPEMENT  
EN AMERIQUE LATINE ET DANS LES CARAIBES\*

Etabli par  
le Secrétariat de l'ONU

---

\* Traduction d'un document n'ayant pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

V.92-57431 3142H

TABLE DES MATIERES

|   | Paragraphes | Page |
|---|-------------|------|
| Introduction  |             | 1    |
| <u>Chapitres</u>  |             |      |
| I. LES CHANGEMENTS DE L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE<br>EN AMERIQUE LATINE  | 1 - 7       | 2    |
| II. LES ORIENTATIONS DES POLITIQUES DE CROISSANCE<br>TOURNEE VERS L'INTERIEUR ET LEUR IMPACT SUR LE<br>SECTEUR DES BIENS D'EQUIPEMENT | 8 - 21      | 3    |
| III. LES POLITIQUES SECTORIELLES DANS LA CONJONCTURE<br>NOUVELLE  | 22 - 26     | 11   |
| IV. LES STRATEGIES DES ENTREPRISES POUR DEVELOPPER<br>LE SECTEUR DES BIENS D'EQUIPEMENT EN AMERIQUE<br>LATINE                         | 27 - 30     | 15   |
| CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS  |             |      |
| V. UN NOUVEL ENSEMBLE DE POLITIQUES POUR<br>LES ANNEES 90   | 31 - 41     | 20   |
| Références  |             | 26   |

## Introduction

Le présent exposé servira de base de discussion pour l'examen des stratégies, des politiques et du rôle des différents intervenants au stade actuel de développement de l'industrie des biens d'équipement, dans le cadre de la Consultation régionale sur la restructuration de l'industrie des biens d'équipement en Amérique latine et dans les Caraïbes, qui doit se tenir à Caracas. Son principal objectif est d'indiquer les grandes options que pourraient retenir les pays de la région pour améliorer la compétitivité de cette industrie.

L'argumentation est articulée comme suit : la première partie récapitule les principales caractéristiques de l'évolution de l'environnement économique en Amérique latine et dans les Caraïbes. Si ce point est mis en relief, c'est parce que les changements de la politique économique des pays de la région et l'orientation actuelle vers des marchés plus ouverts marquent un tournant décisif par rapport au "développement tourné vers l'intérieur" pratiqué depuis 50 ans.

La deuxième partie décrit en détail les politiques héritées de cette époque, afin de montrer quel a été, en gros, leur impact sur la compétitivité du secteur des biens d'équipement dans la région. Pour ce faire, on a pris comme référence principale la modélisation de la compétitivité dite "en diamant" du professeur Michael Porter, qui permet d'évaluer avec concision les interactions des divers facteurs agissant sur la compétitivité des pays. La principale idée sous-jacente est que si les politiques de remplacement des importations ont favorisé la croissance - dans certains cas vigoureuse - du secteur des biens d'équipement dans la région, il n'en reste pas moins qu'elles ont aussi gravement compromis la compétitivité de ce secteur parce qu'elles ont négligé l'essentiel, à savoir la stratégie et la structure des industries et leur rivalité.

La troisième partie examine les nouveaux cadres qui se mettent en place dans les pays pour réorienter le développement "vers l'intérieur" en l'adaptant à des conditions économiques plus ouvertes, cette réorientation exigeant constamment l'élaboration de politiques spécifiques. Ces cadres nouveaux sont de trois types. D'une part, il s'exerce au sein de l'entreprise des pressions en faveur d'un changement qui placent cette dernière au coeur des bouleversements provoqués par la restructuration. D'autre part, les nouveaux modes de relations entre les entreprises et l'Etat contribuent à élargir l'éventail des politiques dès lors que les pouvoirs publics cessent d'être au centre de toutes les actions. Enfin, les politiques se scindent en deux catégories, à savoir les politiques d'application universelle (horizontales) et les politiques d'application limitée (transversales), selon les caractéristiques propres aux secteurs de production concernés.

Partant de ce contexte on analysera tout d'abord, dans la quatrième partie, les éléments stratégiques en se basant sur l'association, d'une part, des deux grandes options qui se dessinent en gros pour les entreprises et, d'autre part, des phases de maturation par lesquelles elles pourront passer à la suite des grandes évolutions macro-économiques. On examinera ensemble dans la cinquième partie, les diverses politiques pouvant être adoptées et leur "dosage" possible pour renforcer la compétitivité des entreprises, en fonction des phases de maturation par lesquelles passent ces dernières.

## I. LES CHANGEMENTS DE L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE EN AMERIQUE LATINE

1. Les temps ont radicalement changé pour l'industrie latino-américaine. Il y a 10 ans, ce sous-continent devait faire un choix difficile entre deux grandes options stratégiques. L'une consistait à modifier le modèle économique de développement tourné vers l'intérieur pour "sauver ce qui pouvait l'être" d'une longue période de croissance, en s'adaptant à la nouvelle situation géopolitique et aux nouveaux schémas de développement internationaux. La deuxième consistait à effectuer d'importants ajustements qui, tout en assurant une plus grande stabilité macro-économique, exigeaient une profonde restructuration du secteur de la production. Comme chacun le sait, les deux formules ont été essayées.
2. Pendant la période de transition des années 80, plusieurs pays d'Amérique latine ont adopté des plans d'ajustement économique non orthodoxes (plan "Cruzado" au Brésil, plan "Austral" en Argentine, plan d'Allan García au Pérou) afin de réaliser des changements macro-économiques par des voies "intermédiaires", le but étant d'assainir les finances publiques sans pour autant éliminer le rôle dynamisant des investissements publics, de reprendre le chemin de la croissance et de relancer le processus de renégociation de la dette. On connaît les résultats : les pays qui ont essayé d'appliquer ces plans ont déstabilisé davantage leur économie sans atteindre aucun des objectifs fixés. Tant et si bien qu'à la fin des années 80, on en est arrivé à parler de la "décennie perdue de l'Amérique latine".
3. Au milieu des années 80, certains pays du continent (en particulier le Mexique, mais aussi le Costa Rica et le Chili, bien que ce dernier ait fait des tentatives dans ce sens bien avant) ont amorcé un virage très important dans leurs politiques économiques, avec pour principal objectif de revenir à une stabilité macro-économique qui favorise la croissance dans un environnement économique plus ouvert et sans pâtir de poussées inflationnistes ou de l'érosion systématique de leurs réserves internationales. A partir de ce moment, les pays ont opté les uns après les autres pour des processus d'ajustement macro-économique plus orthodoxes et fondés sur un effort de stabilisation de type traditionnel.
4. L'ensemble de mesures adoptées est bien connu : politiques des changes tendant vers des valeurs uniques reflétant la valeur réelle des monnaies, taux d'intérêt réels positifs, libération des prix des biens et des services et libéralisation du commerce extérieur et de l'investissement étranger. Malgré la diversité des changements effectués, la réforme était axée sur les politiques des changes, ce qui a permis d'établir des relations radicalement nouvelles avec le reste du monde. La deuxième phase des ajustements a consisté à entreprendre des réformes institutionnelles et structurelles dans d'autres domaines : privatisation des entreprises publiques déficitaires, réforme et ouverture des systèmes financiers, réformes fiscales et, dans certains cas, tentatives de programmes d'intégration commerciale accélérée (MERCOSUR, Accord des Galápagos du Pacte andin, accords bilatéraux, etc.)
5. La réorientation des politiques économiques a été également perceptible dans l'industrie, notamment dans le secteur des biens d'équipement. Celui-ci, qui a enregistré une croissance notable de 1965 à 1980 (CEPALC, 1991), a régressé manifestement dans les années 80, subissant d'abord les effets de la stagnation économique puis les remous provoqués par les ajustements. Ce recul de la croissance de cette industrie n'est pas imputable uniquement au changement des politiques et il ne s'est pas produit de la même manière dans tous les pays. La détérioration semble avoir eu lieu en deux temps : le

secteur a d'abord perdu son dynamisme en raison de dérèglements macro-économiques qui ont eu des répercussions sur l'investissement (il ne faut pas oublier que le sous-continent a fini par enregistrer un déficit net de capitaux), puis sa compétitivité, notamment sur les marchés intérieurs, en raison de l'érosion des avantages accumulés par le passé.

6. Alors qu'au niveau national et régional s'amorçait un virage brutal dans le sens d'une libéralisation visant à orienter vers l'extérieur une croissance jusque-là tournée vers l'intérieur, on observait dans le reste du monde un renforcement des tendances à une internationalisation des échanges et des marchés. L'apparition de nouvelles générations de technologies (notamment à base d'électronique), qui fait partie de ce processus et l'alimente en permanence, a un impact de plus en plus grand sur les modes de production et entraîne depuis les années 70 une modification, au niveau mondial, du tableau des secteurs en forte expansion et des secteurs en perte de vitesse. Dans ce nouvel environnement, les avantages qui permettent d'être compétitifs évoluent eux aussi : les ressources naturelles constituent de moins en moins un atout majeur pour les pays, au profit d'autres facteurs tels que les ressources humaines, la capacité d'innovation et l'adaptation à l'évolution du marché. Les grands postulats de la gestion classique ont eux aussi changé, avec les succès que l'on sait pour de nouvelles générations d'entreprises, principalement japonaises, qui concentrent leur potentiel compétitif en capturant des parts sans cesse plus grandes des marchés internationaux grâce à une meilleure capacité de réaction, à une vision à long terme et à une prise en compte de la qualité et des ressources humaines de façon systématique dans l'organisation de la production. Comme on pouvait s'y attendre, les entreprises de la majorité des pays sont confrontées, à l'heure actuelle, à un environnement beaucoup plus compétitif et doivent miser de plus en plus sur leur ouverture sur le monde pour survivre et prospérer. Et désormais l'Amérique latine ne fait pas exception à la règle.

7. Dans le cas de cette région, il convient donc, pour les politiques de développement industriel, de distinguer deux époques, celle qui a précédé et celle qui a suivi le processus d'ajustement. Les grandes orientations, la place accordée à l'Etat dans le processus, les instruments utilisés et leur degré d'articulation y ont été différents, de même évidemment que le rôle des divers acteurs sociaux concernés, variables selon le contexte.

## II. LES ORIENTATIONS DES POLITIQUES DE CROISSANCE TOURNEE VERS L'INTERIEUR ET LEUR IMPACT SUR LE SECTEUR DES BIENS D'EQUIPEMENT

8. En Amérique latine, l'industrie des biens d'équipement est née spontanément, en particulier dans les pays ayant des marchés intérieurs importants (Brésil et Argentine). Dans les années 50, après avoir imposé un contrôle des importations au moyen de barrières douanières afin d'éviter des déséquilibres de leur balance commerciale, les pays ont adopté des politiques d'industrialisation. Ensuite, à l'objectif premier - équilibrer la balance des paiements - s'est ajoutée la volonté de protéger les secteurs qui s'étaient révélés les plus dynamiques pendant la période précédente. Les mesures prises à cet effet ont été renforcées et intégrées dans des programmes articulés entre eux, pendant les années 60 et 70 pour les grands pays et dans les années 70 et 80 pour les pays de taille moyenne et les petits pays. Le tableau 1 récapitule les politiques adoptées dans la majorité des pays, avec leurs avantages et leurs inconvénients. On trouvera, ci-après, un résumé de la logique qui sous-tend ces diverses politiques, de leur articulation en stratégies globales et de leurs incidences sur la compétitivité des entreprises.

9. Avantages et inconvénients des politiques de croissance tournée vers l'intérieur. Apparemment, le secteur des biens d'équipement s'est développé au départ, du moins dans les grands pays, sans aucun type de protection (Vidossich, 1973, N. Leff, 1968). Par la suite, le secteur public étant devenu un gros client, voire dans certains cas le plus important, il s'est mis en place des mécanismes d'achat par l'Etat garantissant des débouchés aux produits déjà développés en d'autres temps, ce qui a accru la transparence du marché; d'autre part, les achats des entreprises publiques ont contribué à élever le niveau de spécialisation, dans la mesure où ils ont eu un effet stabilisateur sur les approvisionnements locaux. Les résultats en la matière ont été meilleurs lorsque les principaux acheteurs ont compris qu'il était plus avisé, pour des raisons purement stratégiques, de favoriser le développement de leurs fournisseurs que de se contenter de leur imposer des contraintes. Des plans directifs de financement visant à réduire le coût du capital ont par ailleurs été élaborés pour permettre de contourner les barrières douanières protégeant certains marchés. D'une façon générale, les mesures prises ont engendré des avantages relatifs sur le plan de la rentabilité. Dans les pays producteurs d'acier et autres produits semi-finis, des orientations ont été fixées et des négociations entreprises pour assurer un approvisionnement en facteurs de production à des prix avantageux, ce qui a permis de transférer la rentabilité du secteur public vers le secteur privé et de garantir les approvisionnements à moyen terme. Pour ce qui est des ressources humaines, les politiques ont été de type classique, c'est-à-dire orientées vers la formation de spécialistes et d'ouvriers qualifiés pour des emplois traditionnels (tourneurs, fraiseurs, soudeurs, fondeurs-mouleurs, etc.). Certains pays ont mis en oeuvre des politiques de promotion des exportations dynamiques qui ont donné de bons résultats. C'était surtout le cas de pays déjà engagés dans la voie de la croissance, d'une spécialisation relative et d'une adaptation des produits aux marchés locaux (voir D. Chudnovsky et autres, 1984).

10. Le progrès technique, fondamental dans toute industrie de biens d'équipement, n'a pas connu, pour sa part, de processus de maturation, principalement parce que la pression de la concurrence était faible et que les stratégies les plus couramment adoptées ont consisté soit à adapter les produits pour tenir compte de certaines exigences locales, soit à signer des accords (accords de licence, marques déposées, investissement direct) avec des entreprises étrangères. Le progrès à cet égard a aussi été déterminé par les conditions générales du développement industriel des pays considérés : présence de professionnels et d'organismes spécialisés, attitude positive des entreprises acheteuses qui donnaient davantage de liberté à leurs fournisseurs au niveau de la conception ou de la modification des produits, etc.

11. Sur le plan de la philosophie générale, il convient d'indiquer qu'une grande partie des pays en développement d'autres continents devenus producteurs de biens d'équipement ont adopté, du moins dans les premiers temps, des politiques de croissance tournée vers l'intérieur. Cela a été le cas, par exemple, de la Corée du Sud, de l'Inde, de la République populaire de Chine et de Taïwan. Mais, au milieu des années 60, il s'est produit dans le schéma général une scission importante due principalement à l'adoption d'une autre approche en matière de changes. Des pays comme la Corée du Sud, Taïwan, Singapour et Hong-kong ont fait l'essai de stratégies de croissance fondées sur des taux de change compétitifs visant à stimuler les exportations. Ils ont aussi obtenu des avantages équivalant à ceux qu'avaient procurés au départ plusieurs décennies de croissance tournée vers l'intérieur. Ils ont en outre complété cette politique de change par des mesures très énergiques de mise en

valeur des ressources humaines à tous les niveaux, mais plus particulièrement dans les emplois techniques et spécialisés. De même, ils ont offert des aides financières importantes à l'exportation et favorisé une spécialisation en développant l'offre interne de produits sidérurgiques spécialisés (voir Corée : Vème Plan, dans L. Vivas, 1985). Les stratégies de renforcement des grands conglomérats industriels (en Corée du Sud) et l'établissement de relations de sous-traitance avec le Japon ont été tout aussi importants.

12. Si l'on dresse aujourd'hui un bilan, il semblerait que la politique des changes ait été le point faible des stratégies de croissance tournée vers l'intérieur pratiquées en Amérique latine, et ce pour les raisons suivantes :

a) Elle a contraint les pays à ériger des barrières douanières pour contrecarrer l'effet négatif des politiques des changes sur la protection effective; et

b) Elle a défavorisé les exportations en privilégiant de façon excessive la production pour le marché intérieur, ce qui a réduit la capacité des entreprises à s'imposer sur les marchés extérieurs.

13. L'expansion de l'industrie des biens d'équipement sur le continent latino-américain a donné des résultats notables dans quelques pays. Mais sont apparues progressivement des faiblesses intrinsèques qui, comme nous nous proposons de le démontrer, se sont révélées lors de l'adoption de politiques économiques plus ouvertes. Comme il est indiqué dans le tableau 1, les politiques d'achat de l'Etat ont entraîné la formation de marchés "captifs" qui, dans le meilleur des cas, n'étaient que des succédanés ou des "pis-aller". De plus, le caractère obligatoire de ces achats a eu tendance à créer un climat de méfiance entre clients et fournisseurs. La politique des prix des matières premières, qui distinguait entre les facteurs de production locaux et ceux qu'il fallait importer, a abouti à des différences de spécialisation qui ne correspondaient pas nécessairement aux besoins du marché, mais reflétaient plutôt une volonté de favoriser la rentabilité des produits fabriqués avec des facteurs de production locaux. D'autre part, l'irrégularité des approvisionnements à court terme rallongeait les délais de livraison. Au niveau de la politique commerciale, les tarifs douaniers empêchaient la productivité de progresser en raison des différences de rentabilité qu'ils permettaient, et parce qu'ils freinaient la concurrence étrangère, y compris celle des pays voisins.

14. Si les politiques de financement ont permis, au début, de réduire les obstacles à l'entrée de concurrents locaux, elles ont fini, avec le temps, par créer un endettement chronique et excessif et une faible capitalisation pour les actionnaires des entreprises. Les exportations ont eu tendance à engendrer des flux commerciaux centrifuges alimentés surtout par des excédents, sauf dans le cas du Brésil. Les aides fiscales destinées à promouvoir les investissements ou à consolider certains secteurs ont été très peu efficaces, car elles se sont souvent superposées à celles qui étaient accordées à un grand nombre de domaines ou d'activités. Quant à la mise en valeur des ressources humaines, elle s'est limitée à une formation générale et, à quelques rares exceptions près, a suivi l'évolution des techniques de fabrication nouvelles (machines-outils à commande numérique, CAO/FAO, etc.).

Tableau 1

Caractéristiques des politiques des pouvoirs publics  
dans le secteur des biens d'équipement

| Incidences            |                    | AVANTAGES   | INCONVENIENTS  |
|-----------------------|--------------------|---|--|
| Politique             |                    |   |  |
| ACHATS DE L'ETAT      |                    | Transparence accrue de la demande (programmation et quantification des investissements)<br>Possibilité de spécialisation des fournisseurs en fonction du comportement de l'acheteur   | Dans le meilleur des cas, succédané de marché.<br>Marchés "relativement captifs"<br>Méfiance entre l'acheteur et le fournisseur en raison de l'obligation d'effectuer des achats locaux.   |
| MATIERES PREMIERES    | PRIX               | Réduction des coûts par transfert de rentabilité  | Différences de spécialisation dans les approvisionnements (aciers spéciaux par exemple) décourageant la production de gammes de produits spécialisés   |
|                       | APPROVISIONNEMENTS | Garantie des approvisionnements (à moyen terme) facilitant la programmation de la production  | Irrégularité des approvisionnements (à court terme) empêchant de tenir les délais de livraison. La situation de monopole du producteur (public) nuisait à la qualité en moyenne  |
| POLITIQUE COMMERCIALE |                    | Compensation de l'effet de surévaluation<br>Restrictions quantitatives relativement limitées par rapport aux restrictions dans d'autres secteurs  | Obstacle à la concurrence, y compris celle de pays voisins<br>Réduction de la productivité, selon l'avantage marginal procuré par la protection effective (taux de change et droits de douane)<br>Diversification excessive (marchés de petite taille)   |
| TAUX DE CHANGE        |                    | Encouragement des investissements dans le capital fixe. Réduction du coût des investissements dans les biens de consommation courante et les biens d'équipement<br>Elargissement du marché des biens d'équipement en général (tant produits localement qu'importés) | Effet de dissuasion sur les exportations rendant nécessaire une protection commerciale<br>Suréquipement, entraînant souvent des capacités excédentaires et parfois une obsolescence technologique et une vulnérabilité face aux fluctuations des investissements<br>Faible augmentation des soldes commerciaux |

Tableau 1 (suite)

| Incidences             |  |  |   |
|------------------------|--|--|---|
| Politique              |  | AVANTAGES  | INCONVENIENTS   |
| FINANCEMENT            |  | Garantie d'accès à certains segments de marché (grands équipements sur commande)<br>Conditions (taux, échéances) procurant des avantages au niveau de la rentabilité | Endettement chronique et excessif<br>Faible capitalisation  |
| TECHNO-<br>LOGIE       | CONTRATS<br>PORTANT SUR<br>LA TECHNOLOGIE                                      | "Marge de manoeuvre" internationale pour les entreprises locales dans un contexte géopolitique difficile   | Obstacles excessifs aux investissements étrangers et autres modalités des accords   |
|                        | INFRASTRUCTURES<br>DANS LE DOMAINE<br>DE LA SCIENCE<br>ET DE LA<br>TECHNOLOGIE | Création d'organismes offrant, dans certains (grands) pays, un appui ponctuel  | Inadaptation aux besoins des entreprises  |
| EXPORTATIONS           |  | Compensation de l'effet dissuasif sur les exportations (subventions, financement, y compris, exceptionnellement, des ventes)   | Exportation d'excédents<br>Tentation d'appliquer des mesures antidumping et mesures compensatoires  |
| AIDES FISCALES         |  | Presque aucun  | Tendance à une annulation mutuelle de ces incitations et des aides accordées dans de nombreux autres secteurs (implantation, investissement, environnement, technologie)<br>Aides presque uniquement applicables en cas de forte imposition |
| RESSOURCES<br>HUMAINES |  | Formation d'un certain niveau à la gestion et aux emplois spécialisés  | Formation professionnelle "générale"<br>Impossibilité de suivre l'évolution des techniques nouvelles de fabrication (machines-outils, à commande numérique CAO/FAO)   |

15 Incidences sur la compétitivité du secteur des biens d'équipement. Peu d'études ont été consacrées aux incidences des politiques appliquées antérieurement par les pouvoirs publics sur la compétitivité de certains secteurs industriels, tout au moins sous l'angle des critères actuels de compétitivité. On mesure généralement cette dernière en calculant, à partir des soldes commerciaux, les avantages comparatifs révélés (rapport Ramses, 1990, O. J. Mandeng, 1991). Les résultats obtenus sont très utiles, car ils fournissent un "instantané" du comportement d'un secteur industriel ou de groupes de produits à un niveau plus détaillé. Ce faisant, on laisse toutefois de côté toute une série de considérations sur la structure et les caractéristiques de la concurrence sur les marchés, sur les tendances des facteurs de production, etc. On montrera ci-après les liens entre les politiques analysées plus haut et les différents facteurs de la compétitivité sectorielle. Pour reprendre l'approche de Porter concernant la compétitivité des pays, on peut distinguer quatre grands facteurs de compétitivité (M. E. Porter, 1990, et S. Widmer, 1992) :

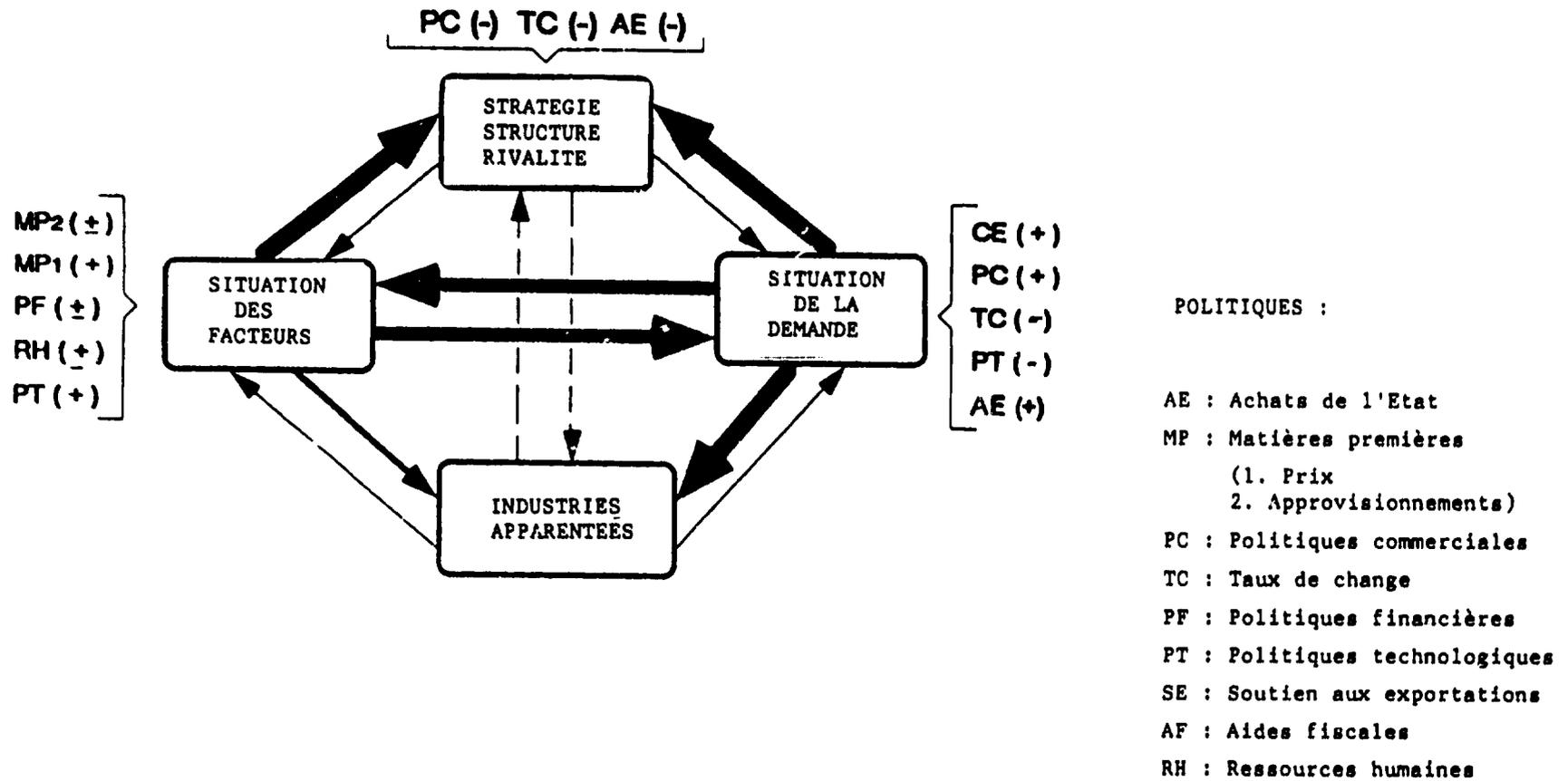
- a) Stratégie, structure et rivalité dans l'industrie du pays considéré;
- b) Situation des facteurs;
- c) Situation de la demande;
- d) Industries apparentées.

En suivant ce schéma, on peut voir quel impact ont les différentes politiques des pouvoirs publics sur chacun des facteurs de la compétitivité (voir fig. I).

16. Il faut tout d'abord noter que les deux facteurs qui sont aujourd'hui les plus dynamiques et qui prennent une importance croissante pour la concurrence ne jouaient qu'un rôle mineur dans le cadre des politiques antérieures. Il s'agit, d'une part, des éléments qui définissent la configuration du secteur - stratégie, structure et rivalité - et, d'autre part, des relations entre les industries, autrement dit des conditions propices à l'apparition de groupements industriels où coexistent des stratégies de collaboration et de concurrence entre les entreprises. Cette première observation devient une évidence lorsque l'on analyse les interactions entre le facteur industries apparentées et le facteur stratégie, structure et rivalité à la figure I. Ce dernier n'a guère contribué à dynamiser la compétitivité générale et c'est là que les politiques de grande portée, à savoir les politiques commerciales (PC) et les taux de change (TC) ont joué un rôle décisif. Des monnaies surévaluées ou des taux de change "préférentiels" pour favoriser l'exportation de certains types de biens (dans le cas de taux de change multiples) ont engendré une protection effective pernicieuse tant pour les exportations (en les décourageant) que pour le marché intérieur, contraignant en général les pays à imposer des droits de douane suffisamment élevés ou à mettre en place des obstacles non tarifaires pour contrecarrer ces effets indésirables. En contribuant à la formation d'un environnement national et régional relativement protégé de la concurrence internationale, ces mesures ont empêché l'élaboration, par les entreprises, de stratégies dynamiques et la mise en place de structures sectorielles variées et complémentaires.

Figure 1

INCIDENCES DES POLITIQUES SUR LA COMPETITIVITE DE L'INDUSTRIE DES BIENS D'EQUIPEMENT



17. S'il est vrai que les politiques d'achat de l'Etat ont permis aux producteurs d'accéder à de nouveaux marchés, elles ont eu tendance, en même temps, à limiter la concurrence intérieure. Pour réagir, on a adopté des politiques de soutien aux exportations (SE) qui, dans certains cas, ont suscité des flux commerciaux importants. En d'autres termes, les politiques de type classique n'ont pas toujours contribué à la formation de structures solides favorisant la concurrence et facilitant ainsi de nombreuses spécialisations dynamiques. Les politiques technologiques (PT) mises en oeuvre pour changer cette situation sont restées sans effet car elles étaient appliquées dans un contexte qui décourageait l'innovation, sur le plan interne, des produits et des procédés. Un fossé s'est donc creusé entre le secteur de la science et de la technologie et celui de la production. En fait, les politiques classiques axées sur l'offre (infrastructure scientifique et technologique) ont beaucoup moins agi sur l'orientation du développement technologique que celles qui visaient à réglementer les importations de technologie. On peut citer, à titre d'exemple, les résultats de la politique menée par le Brésil dans les années 70 et 80 pour réserver des marchés à son industrie informatique. Si les mesures de limitation des importations et les garanties d'achat données aux producteurs locaux ont incontestablement induit une expansion et une diversification de la gamme des produits et des échanges internes (P. Tigre, 1983), l'industrie dans son ensemble ne s'en est pas moins laissé distancer à un moment où l'assimilation des techniques informatiques prenait dans le monde une importance croissante. Lorsque les politiques de protection ont changé, l'industrie électronique et informatique brésilienne a eu beaucoup de mal à faire face à la concurrence (CEPALC, 1991). Des industries apparentées comme celle des machines-outils ont également été touchées, car elles ont eu des difficultés à se réorienter rapidement vers les branches qui connaissaient la croissance la plus rapide, par exemple celle des machines à commande numérique.

18. Tous les facteurs de compétitivité sont en général liés entre eux, mais pas au même degré. La concurrence sur le marché intérieur semblerait être le facteur le plus influent, du moins selon Porter. Elle stimule le développement des ressources humaines et technologiques et la mise au point permanente de produits sans cesse plus sophistiqués, en élargissant ainsi leur gamme et en fournissant un appui technique aux industries apparentées. Toutefois, la combinaison de diverses politiques dans la stratégie de "croissance tournée vers l'intérieur" semble avoir nui au développement de la concurrence, encore que cet impact négatif n'ait manifestement pas été le même dans tous les pays. Il a été en effet plus faible dans les plus grands d'entre eux (Brésil, Argentine, Mexique), où se sont créées les conditions d'une concurrence ou d'une diversité et d'une complémentarité relatives dans l'industrie des biens d'équipement (Chudnovsky, op. cit.).

19. La faiblesse de la compétitivité a été due, d'autre part, au poids décisif des politiques dans le renforcement de facteurs plus classiques comme la demande et la situation des facteurs. On constatera, en se reportant à la figure I, que les interactions entre ces deux facteurs sont beaucoup plus importantes qu'entre tous les autres. On peut en comprendre la cause si l'on se souvient que la politique de remplacement des importations était fondée en grande partie sur la théorie classique du commerce international, qui veut que le poids des facteurs soit décisif. Si les conditions d'échange entraînaient un certain déséquilibre entre les produits manufacturés et les matières premières au détriment de ces dernières, il fallait des politiques qui corrigent cette asymétrie. Ce qui précède vaut également pour les stratégies

initiales de "promotion des exportations" qui cherchaient à exploiter l'avantage que pouvait procurer, au niveau des prix, une main-d'oeuvre bon marché résultant d'une politique des changes appropriée. Il ne fait aucun doute que pendant une grande partie du XXème siècle la "proportion des facteurs" a été déterminante et a influé sur les théories du développement. Aujourd'hui, toutefois, les nouveaux concepts en la matière proposent une vision moins restrictive des avantages tirés du commerce et des facteurs qui en déterminent les flux (voir par exemple Dosi, Pavitt et Soete, 1990; Krugman, 1990).

20. Les politiques des prix des matières premières (MP1) illustrent bien cette gravitation des facteurs vers une orientation stratégique. Ces politiques ont fortement agi sur l'accroissement de l'offre intérieure induit par le transfert de rentabilité du secteur public au secteur privé, phénomène renforcé par les politiques de financement; celles-ci ont en effet permis aussi d'éliminer les obstacles à la mise en oeuvre de nombreux projets d'investissement qui n'auraient peut-être pas, dans d'autres conditions, vu le jour. Par ailleurs, l'approvisionnement à long terme en matières premières (MP2) a permis à d'innombrables produits de demeurer sur le marché, favorisant par là même le développement d'industries apparentées.

21. On peut affirmer, en conclusion, que les politiques de "croissance tournée vers l'intérieur" ont été assez efficaces dans un premier temps que l'on pourrait qualifier de période d'implantation des industries dans les pays. Ensuite, sont progressivement apparues des faiblesses et des distorsions à mesure que les intérêts sociaux et politiques ayant favorisé cette croissance se sont cristallisés. Depuis le milieu des années 70, lorsqu'ont intervenus dans l'environnement international les importants changements qui ont marqué les 25 dernières années, l'ensemble des politiques adoptées s'est révélé tout à fait inapproprié, au point de constituer une source de blocages pour la compétitivité des entreprises et pour leur adaptation ultérieure à un environnement nouveau.

### III. LES POLITIQUES SECTORIELLES DANS LA CONJONCTURE NOUVELLE

22. Comment réviser les stratégies de développement industriel dans la conjoncture nouvelle ? Sur quels éléments nouveaux se fonder ? Face à cette évolution de la conjoncture, quelles sont les relations qui prédominent et qui déterminent l'élaboration des politiques ? Quel est le rôle des différents acteurs intervenant dans ce processus ? Quelle est la marge de manoeuvre pour les politiques sectorielles ? Dans cette partie du document, on s'efforcera d'apporter une réponse préliminaire à ces questions importantes pour l'industrie des biens d'équipement.

23. Le contexte actuel de l'industrie des biens d'équipement dans la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes est très différent du précédent. Comme on l'a vu dans la première partie, ces industries sont engagées dans une phase radicalement nouvelle, où les conditions présidant au développement de l'activité économique sont, pour une bonne part, en évolution. Trois facteurs de changement généraux semblent déterminants pour l'orientation des politiques d'industrialisation : a) les perspectives de changement dans l'entreprise; b) les relations Etat-secteur privé; et c) la dimension horizontale et transversale des politiques.

24. Les perspectives de changement dans l'entreprise. C'est dans le monde de l'entreprise que se fait sentir de la façon la plus évidente et la plus radicale la nécessité de changements pour s'adapter au nouveau contexte interne et à une conjoncture extérieure dont les entreprises étaient relativement isolées jusqu'à présent. L'ajustement aux conditions d'une économie ouverte n'est ni facile ni automatique pour des entreprises qui fonctionnaient selon des habitudes et avec des inerties structurelles correspondant à des nécessités tout à fait différentes. Les fonctions et les tâches des responsables des spécialistes de l'encadrement et des employés étaient, pour la plupart, adaptées aux nécessités de l'environnement caractéristique d'une économie fermée ou à demi fermée. Dans les fonctions d'approvisionnement et d'achat, par exemple, on se souciait peu d'éviter les gaspillages et de gérer au mieux les stocks. Il y avait également peu d'interactions entre activités administratives et comptables et secteurs de production pour tenter de développer un langage commun qui permette d'instituer des méthodes efficaces de calcul des coûts, de manière à faciliter le contrôle permanent de ces derniers. Toujours dans le cadre du positionnement stratégique des entreprises, il faut signaler les politiques suivies par celles-ci pour innover au niveau des produits, des procédés, etc. Comme indiqué dans la documentation préparatoire pour la Consultation (Widmer, *op. cit.*), les entreprises qui fabriquent des biens d'équipement doivent affiner leur vision stratégique et savoir comment s'orientent leurs marchés, ce qui les obligera nécessairement à s'adapter, sur le plan interne, aux stratégies retenues. La figure II présente, à titre d'exemple, les options stratégiques qui peuvent s'offrir aux entreprises pour être plus compétitives sur de plus larges marchés.

Figure II

STRATEGIES DE CONCURRENCE

|                           |                     | AVANTAGE COMPETITIF                  |   |
|---------------------------|---------------------|--------------------------------------|---|
|                           |                     | Prix bas                             | Différenciation                             |
| DOMAINE DE<br>CONCURRENCE | Objectif<br>général | 1. Domination au<br>niveau des coûts | 2. Différenciation                          |
|                           | Objectif            | 3.a Concentration sur<br>les coûts   | 3.b Concentration sur la<br>différenciation |

Source : Widmer, *op. cit.*

Une stratégie centrée sur les coûts ou sur la qualité du produit peut nécessiter l'adoption de certains changements soit en vue d'optimiser les coûts (négociation sur les prix et sur le financement pour acquérir des facteurs de production, rotation rapide des stocks, élimination des gaspillages), soit pour agir sur différents éléments en rapport avec la qualité du produit (fiabilité, durabilité pour les produits spécialisés, ou versatilité pour les produits de plus grande diffusion). Mais quelle que soit la stratégie à suivre, il est clair que les entreprises devront revoir leurs politiques en matière d'innovation (politiques généralement inexistantes, du moins de manière explicite), de commercialisation et de ressources humaines, pour pouvoir entreprendre avec plus de flexibilité leurs stratégies globales.

Le processus d'adaptation peut naturellement se dérouler de multiples manières, en fonction du segment de marché dans lequel opère l'entreprise, de la taille de celle-ci, de sa présence sur les marchés extérieurs, de sa participation au marché local, etc. Dans tous les cas, il est clair que la nouvelle stratégie industrielle et sectorielle doit s'articuler autour de l'adaptation, de la modernisation et de la relocalisation - tant nationale qu'internationale - des entreprises.

25. Relations entre les entreprises et l'Etat : simplification du travail grâce à la macro-économie. Depuis le tournant macro-économique, une bonne partie des variables économiques affectant l'entreprise fonctionne désormais dans un cadre de plus grande liberté même si dans de nombreux pays on n'est pas parvenu à une stabilisation complète, surtout sur le terrain de l'inflation. Ainsi, les marchés communs (marché des changes, marché financier et marché des biens et des services) commencent à jouer plus systématiquement un rôle dans l'affectation des ressources. Cette inflexion a modifié radicalement les relations entre les entreprises et l'Etat, la rentabilité des premières dépendant de moins en moins des décisions administratives prises par les autorités publiques. L'Etat voit son rôle de régulateur et de garant de la rentabilité se restreindre de plus en plus au profit d'une autre fonction consistant à créer un climat, à intervenir dans l'environnement des entreprises, à faciliter la réalisation de meilleurs objectifs stratégiques, à négocier au niveau international pour préserver la position favorable des entreprises et pour faciliter l'accès aux marchés et la coopération entre les pays. Si dans le schéma antérieur les relations asymétriques privilégiaient la place de l'Etat, elles favorisent désormais les entreprises. Cela signifie que dans la nouvelle stratégie industrielle, le rôle décisif passe aux mains des entreprises, l'Etat se transformant en "accompagnant". Le degré d'intensité de ce rôle d'"accompagnement" peut, bien entendu, varier d'un pays à l'autre, en fonction des relations existant antérieurement, de la survivance d'entreprises publiques efficaces, des nécessités en matière d'infrastructure, etc. Il existe en ce sens une large marge de manoeuvre pour ce qui concerne les relations entre l'Etat et le secteur privé, surtout dans des domaines comme ceux énumérés ci-dessous :

A. Revalorisation des ressources naturelles. Si les ressources naturelles se sont effectivement dévalorisées comme source primaire d'avantages sur le plan du commerce international, il n'en est pas moins certain qu'elles peuvent être revalorisées à travers des stratégies visant à utiliser au mieux les ressources grâce à une exploitation plus compétitive; cela suppose une rationalisation des gammes de fabrication, le développement des sources d'approvisionnement correspondantes (machines et équipements spécialisés, services technologiques), une collaboration afin de créer ou de développer des services de formation spécifiques et aussi de recherche-développement. (Pour une étude détaillée de la question, voir C. Pérez, 1992.) Dans ce domaine, les possibilités et les opportunités de collaboration entre l'Etat et le secteur privé sont très importantes.

B. Revalorisation du cadre local. Durant la phase de croissance tournée vers l'intérieur, les autorités ont essayé d'appliquer des politiques qui voulaient inverser la concentration excessive des industries aux alentours des métropoles et favoriser la décentralisation vers des zones dépeuplées ou économiquement déprimées. Pour une bonne part, les incitations utilisées (sur le plan fiscal et financier, en matière d'infrastructure, etc.) se sont révélées plus ou moins

inopérantes face aux inerties d'une implantation privilégiant les grandes agglomérations. Actuellement, avec les politiques nouvelles qui ont neutralisé la rentabilité sur le marché intérieur et à l'exportation, l'occasion semble plus propice pour offrir, dans le cadre de nouvelles zones, des possibilités de diversification ou de spécialisation en fonction des vocations particulières des sites en question. En ce sens, le secteur des biens d'équipement peut être un facteur de revalorisation des potentialités de production locales.

C. Convergences pour l'innovation. Alors que dans le passé les entreprises étaient rarement amenées à faire des efforts importants pour tirer parti de leurs capacités d'innovation du fait que, dans leur environnement, les incitations à la concurrence étaient rares, dans le contexte nouveau cette nécessité est de plus en plus présente, même si dans un premier temps les entreprises elles-mêmes ne perçoivent pas exactement sa dimension et ne savent pas très bien comment procéder. Par ailleurs, les institutions de type technologique ou scientifique (dans lesquelles l'Etat avait un rôle prépondérant) étaient très peu nombreuses à orienter leur action en fonction des besoins immédiats des entreprises.

D. Les ressources humaines au coeur de la conjoncture. La compétitivité dépend désormais, dans une large mesure, des gens, de leurs capacités, de leur esprit d'initiative et de leur motivation. On ne peut pas envisager, par exemple, des stratégies de gestion de réelle qualité qui ne soient pas fondées sur une plus grande responsabilisation des personnes à tous les niveaux de l'entreprise. Si les entreprises doivent, bien entendu, accepter cette nouvelle réalité et agir en conséquence, il n'est pas moins certain que l'Etat (aux niveaux municipal et central et à travers les institutions de formation) et les milieux professionnels eux-mêmes ont un rôle décisif à jouer pour déceler les nécessités nouvelles, négocier l'élaboration de nouvelles stratégies, renforcer les institutions appropriées, etc.

26. Politiques horizontales et transversales. Il est donc clair que l'Etat ne peut pas renoncer à jouer un rôle dans l'industrie. Mais la notion d'intervention publique a tendance à évoluer radicalement. L'essentiel n'est pas que l'influence de l'Etat se restreigne, mais plutôt qu'elle s'exerce sous une forme qualitativement différente (voir M. Crozier, 1991). Dans le cadre industriel, on tend vers deux types de politiques : horizontales et transversales (sur ce point, voir Ministère du développement du Venezuela, 1992, et H. García Larralde, 1992). Les politiques de type horizontal ou longitudinal affectent au même titre toutes les entreprises, ne sont pas discriminatoires et favorisent l'amélioration universelle du climat de concurrence, avec les avantages potentiels que cela implique pour les entreprises. Relèvent de cette nouvelle typologie les politiques financières fondées sur des mécanismes bancaires dits de deuxième rang ayant pour but, non pas de privilégier des secteurs spécifiques, mais de créer de nouveaux outils de financement, par exemple en facilitant l'accès au crédit pour les actifs incorporels ou pour les transformations des entreprises en général. Les politiques transversales, en revanche, qui ne peuvent éluder les spécificités sectorielles, doivent déboucher sur des résultats conformes à ces spécificités. Elles concernent par exemple la formation des ouvriers qualifiés ou les relations nouvelles entre les entreprises publiques qui fournissent des facteurs de production (acier, aluminium, cuivre, produits de la pétrochimie) et leurs clients. Bien que dans un contexte de concurrence ouverte il n'y ait pas lieu, en principe, pour ces entreprises de distinguer

entre leurs marchés intérieur et extérieur, il est clair qu'il leur faut être assurées de l'approvisionnement des produits qui doivent être transformés localement.

#### IV. LES STRATEGIES DES ENTREPRISES POUR DEVELOPPER LE SECTEUR DES BIENS D'EQUIPEMENT EN AMERIQUE LATINE

27. L'exploration des perspectives stratégiques. Une fois développées des bases conceptuelles permettant de situer les politiques dans la conjoncture nouvelle et d'identifier certains facteurs de compétitivité dans le cadre sectoriel, on peut envisager de passer à une analyse plus poussée des stratégies et des politiques. Il est clair que les éléments proposés sont de nature purement hypothétique, puisqu'ils ne s'appliquent pas universellement à tous les pays. La figure III illustre, pour l'industrie des biens d'équipement, les différentes étapes d'une perspective de restructuration dont les ajustements économiques constituent le préalable. Cette vision stratégique est fondée sur l'adaptation de l'entreprise à la nouvelle conjoncture à long terme. C'est pourquoi deux perspectives sont présentées simultanément. Dans la première, chaque phase représente en termes généraux (ou orientations) la maturation des réponses dans le temps. La seconde prévoit deux options stratégiques qui se différencient progressivement de plus en plus, les entreprises concernées visant des marchés essentiellement différents. La stratégie de TYPE A s'applique aux entreprises fabriquant des biens d'équipement qui ont renforcé leur position de fournisseurs (principalement sur commande) pour des secteurs nationaux caractérisés par un grand dynamisme interne (énergie électrique, pétrole, métallurgie, agro-industrie, etc.); ces entreprises pourraient s'intégrer à des réseaux de services locaux ou sous-régionaux qui seront de plus en plus déterminants pour la compétitivité mondiale des secteurs en question, ou se développer de façon durable pour garantir l'approvisionnement local. Comme on le notera, une stratégie dite d'"appui externe" - sur laquelle nous reviendrons ultérieurement - a été envisagée. La stratégie de TYPE B est celle des entreprises qui fabriquent des produits de plus grande diffusion qui peuvent trouver certains créneaux sur les marchés internationaux avec un développement plus indépendant des réseaux locaux et une insertion dans les réseaux mondiaux.

28. En ce qui concerne l'évolution dans le temps, dans une première phase de transition après ajustement, il s'agit de temporiser en attendant la fin de la tourmente; en effet, les distorsions de toute une décennie ont fortement affecté les investissements dans beaucoup de branches de production et de pays et, de ce fait, les possibilités de croissance à court terme de l'industrie des biens d'équipement. Cette phase est dominée assurément par la rationalisation et par la préparation, dans le cadre interne, à des temps meilleurs. Ceci étant, les entreprises qui fabriquent des biens d'équipement ne semblent pas très favorables à une modernisation qui passerait par des investissements en capital fixe. Il suffit de mentionner, à titre d'exemple, le cas du secteur des machines-outils au Brésil qui, suite à un fléchissement brutal des ventes, a opté pour une stratégie de modernisation relative du parc de machines installé et surtout pour l'adaptation de systèmes automatiques sur des machines usagées (méthode dite de "postmodernisation"). En tel cas, un service après-vente agressif permet de se préparer au redémarrage des investissements. Si l'on examine les options stratégiques dans une perspective différenciée, on voit que l'évaluation de la conjoncture (pour savoir quels marchés se développent, stagnent ou déclinent) devra être axée

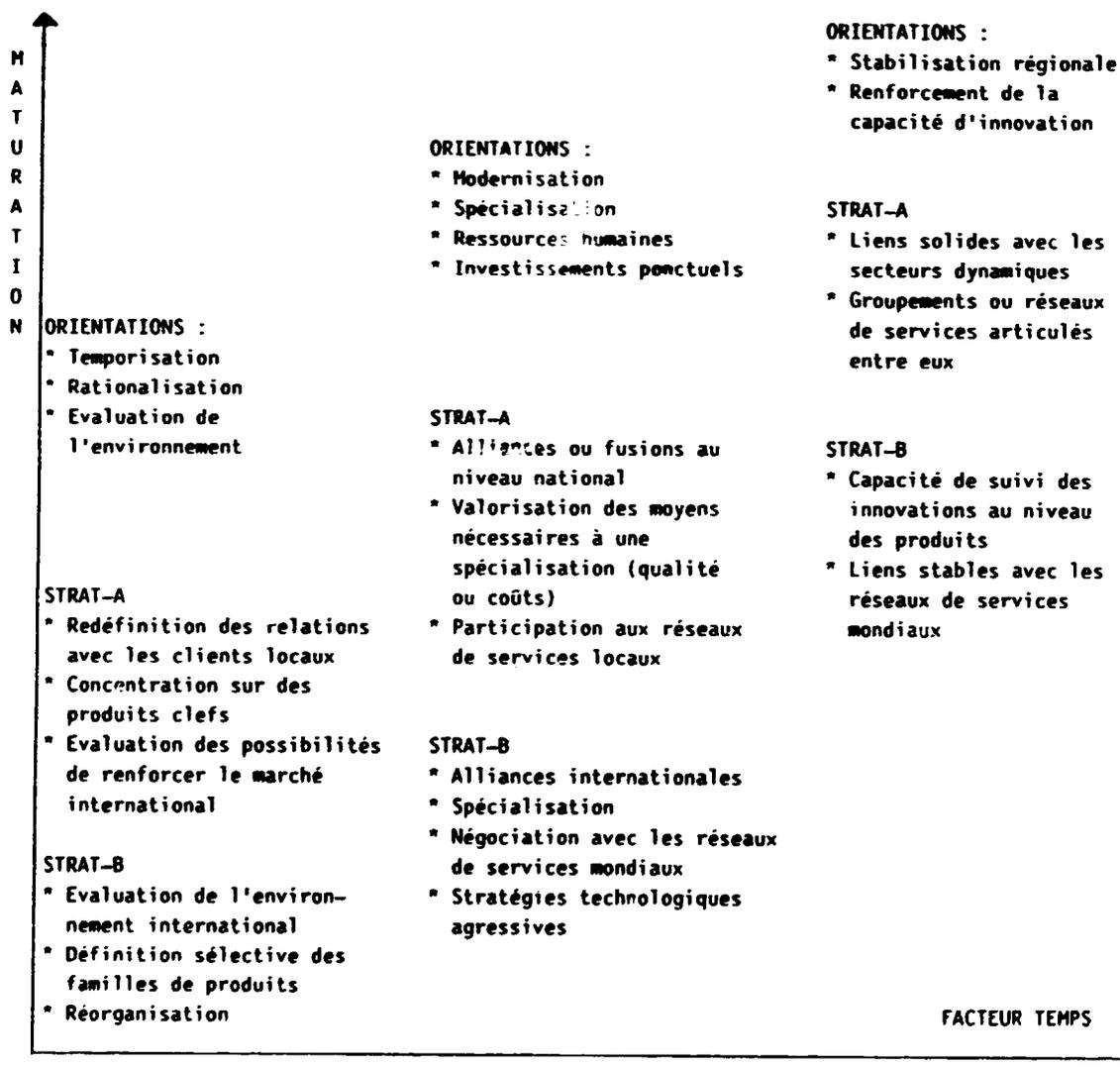
soit sur le marché intérieur ou sous-régional, soit sur le marché extérieur, selon le type de stratégie retenue. Le souci de la sélectivité des produits dans la perspective d'une spécialisation ou les relations avec les clients locaux méritent également d'être mentionnés. Il semblerait que les entreprises ayant une vocation plus mondiale doivent consentir des efforts de réorganisation interne plus importants pour affronter sur un pied d'égalité leurs concurrents internationaux. On pourrait également considérer cette phase comme celle de l'expérimentation.

29. La deuxième phase est fondée sur le changement et le repositionnement une fois les perspectives de croissance identifiées. Là sont privilégiés les efforts de modernisation de l'entreprise en vue d'ouvrir la voie vers les nouveaux objectifs. Cette modernisation sera nécessairement fondée davantage sur le développement des actifs incorporels que sur l'achat de nouveaux équipements, ce qui implique forcément plus d'efforts sur le plan des ressources humaines, considérées comme un facteur clef des améliorations dans l'entreprise. Par ailleurs, et en fonction de l'option stratégique retenue, il sera procédé à des alliances ou fusions aux niveaux local/sous-régional ou sur le plan international. Si les deux options proposées sont de plus en plus divergentes, c'est parce qu'avec la première on privilégie la participation aux réseaux de services locaux, alors que dans la seconde on cherche à négocier une insertion dans les réseaux mondiaux. Si l'essentiel, dans un cas comme dans l'autre, sera la spécialisation, la stratégie de TYPE B implique des efforts technologiques de plus grande envergure.

30. Dans la troisième phase, les facteurs clefs de compétitivité pour les pays se sont décantés et les options stratégiques se sont affinées. Dans le cadre des stratégies de TYPE A, des liens solides ont été tissés avec les secteurs économiques les plus dynamiques et la complémentarité régionale s'est précisée, grâce au renforcement des "sous-marchés régionaux". Il conviendra aussi de développer les mécanismes d'appui "externes" qui déterminent la capacité de réaction (innovation, ressources humaines, services technologiques). Mais ce qui caractérise surtout cette vision stratégique est le rôle du secteur. A la différence de la phase de "croissance tournée vers l'intérieur", où l'on pensait que les biens d'équipement joueraient un rôle identique de "moteur technologique" vis-à-vis du reste de l'industrie - comme cela avait été le cas dans les pays industrialisés parvenus à maturité (Rosenberg, 1973) -, dans cette phase nouvelle, les biens d'équipement en Amérique latine devront être principalement un moyen d'assimilation technologique et d'appui aux secteurs plus dynamiques dans les pays ou dans les sous-marchés qui seront parvenus à une stabilisation. Il s'agit de renoncer à occuper une place privilégiée et d'accepter un rôle plus modeste. Avec les stratégies de TYPE B, on aboutira dans chaque pays à des familles de produits ayant acquis un dynamisme particulier, grâce à une capacité importante de suivi des innovations pour les produits et à des liens stables avec les réseaux de services mondiaux.

Figure III

STRATEGIES D'ENTREPRISE : OPTIONS SELON LE TYPE D'ENTREPRISE



**PHASE I :**  
Transition après ajustement  
trois à cinq ans

**PHASE II :**  
Changement et repositionnement  
cinq à sept ans

**PHASE III :**  
Maturation du rôle  
cinq à sept ans

**STRATEGIE DE TYPE A :** Entreprises fabriquant des biens d'équipement affiliées à des réseaux de services dans les pays (ou sous-régions)

**STRATEGIE DE TYPE B :** Entreprises fabriquant des biens d'équipement largement insérées dans les réseaux mondiaux

Tableau 2

Politiques visant à renforcer la compétitivité de l'industrie des biens d'équipement

| POLITIQUES   | DESCRIPTION   | TYPE   |                  | INTERVENANTS      |             |                                  |   |
|--|---|--|------------------|-------------------|-------------|----------------------------------|---|
|  |   | Hori-<br>zontal  | Trans-<br>versal | Secteur<br>public | Entreprises | Associations<br>professionnelles |   |
| <b>I. SITUATION DES FACTEURS</b>   |   |  |                  |                   |             |                                  |   |
| R<br>E<br>S<br>O<br>U<br>R<br>C<br>E<br>S<br>I<br>N<br>D<br>U<br>S<br>T<br>R<br>I<br>E<br>L<br>L<br>E<br>S                     | 1. Main-d'oeuvre spécialisée                              | - Actualisation des emplois<br>- Rôle des nouvelles technologies (machines-outils à commande numérique, CAO/FAO)<br>- Emplois stratégiques (moules, matrices, matériel d'emboutissage)   | X                |                   | X           |                                  | X |
|  | 2. Formation et perfectionnement des gestionnaires        | - Renforcement des centres de gestion<br>- Elaboration de plans de perfectionnement en matière de gestion  | X                |                   | X           | X                                |   |
|  | 3. Accès au crédit  | - Conditions d'obtention précises (durée, taux, moratoire)<br>- Contrôle de la réalisation   | X                |                   | X           |                                  |   |
|  | 4. Promotion de mécanismes nouveaux                       | - Financement des actifs incorporels<br>- Capital-risque<br>- Affacturage<br>- Crédit-bail<br>- Garanties réciproques<br>- Financement des ventes  | X                |                   | X           | X                                | X |
|  | 5. Amélioration de la compétitivité Entreprises publiques | - Restructuration des entreprises<br>- Privatisation<br>- Planification et négociation des approvisionnements  | X                |                   | X           | X                                | X |
| <b>II. SITUATION DE LA DEMANDE</b>   |   |  |                  |                   |             |                                  |   |
| A<br>C<br>H<br>A<br>D<br>T<br>E<br>S<br>L<br>E<br>T<br>A<br>T  | 6. Développement des fournisseurs                         | - Orientations stratégiques des principaux acheteurs<br>- Programmation et mise à jour des informations relatives aux investissements et aux appels d'offres (niveau régional)<br>- Etablissement de programmes de coopération (conception des produits, méthodologies de désagrégation de la demande) | X                | X                 | X           | X                                | X |
|  | 7. Connaissance des marchés                               | - Développement des mécanismes de collecte de l'information, analyse et mise à jour des données relatives aux marchés extérieurs et à leur comportement  | X                |                   | X           |                                  |   |
| R<br>D<br>E<br>N<br>S<br>I<br>F<br>O<br>E<br>R<br>X<br>C<br>P<br>E<br>O<br>M<br>R<br>E<br>T<br>N<br>A<br>T<br>I<br>O<br>N<br>S | 8. Accords de commerce                                    | - Multilatéraux (intégration)<br>- Bilatéraux  | X                | X                 | X           | X                                | X |

Tableau 2 (suite)

| POLITIQUES  | DESCRIPTION  | TYPE  |                  | INTERVENANTS      |             |                                  |
|---|--|---|------------------|-------------------|-------------|----------------------------------|
|   |  | Hori-<br>zontal   | Trans-<br>versal | Secteur<br>public | Entreprises | Associations<br>professionnelles |
| <b>III. STRATEGIE, STRUCTURE, RIVALITE</b>  |  |   |                  |                   |             |                                  |
| I<br>P<br>N<br>R<br>V<br>O<br>E<br>M<br>S<br>O<br>T<br>I<br>I<br>S<br>O<br>S<br>N<br>E<br>M<br>D<br>E<br>N<br>S<br>T<br>S | 9. Alliances stratégiques                              | - Conclusion d'accords avec des entreprises étrangères  |                  | X                 |             | X                                |
|   | 10. Actions au niveau de l'Etat et au niveau municipal | - Dégrèvements fiscaux<br>- Informations sur les projets et les ressources  | X                | X                 | X           | X                                |
|   | 11. Mise à jour de la législation                      |   | X                |                   | X           | X                                |
| P<br>I<br>R<br>N<br>O<br>D<br>P<br>U<br>R<br>S<br>I<br>T<br>E<br>R<br>I<br>E<br>E<br>L<br>L<br>E                          | 12. Mise à jour de la législation                      | - Harmonisation des codes au niveau régional  | X                |                   | X           |                                  |
|   | 13. Modernisation des systèmes                         |   | X                |                   | X           | X                                |
| M<br>L<br>E<br>O<br>T<br>G<br>R<br>I<br>O<br>E  | 14. Idem   | Idem  | X                |                   | X           | X                                |
| N<br>O<br>S<br>R<br>A<br>M<br>T<br>A<br>I<br>L<br>O<br>I<br>N   | 15. Idem   | Idem  | X                | X                 | X           | X                                |
| P<br>L<br>R<br>A<br>O<br>M<br>C<br>O<br>N<br>I<br>N<br>I<br>C<br>O<br>U<br>N<br>R<br>D<br>F<br>I<br>N<br>C<br>E           | 16. Législation  | - Action normative (concurrence déloyale, mesures anti-dumping et défense des consommateurs)  | X                |                   | X           |                                  |
|   | 17. Mécanismes institutionnels                         | - Mécanismes de promotion de la concurrence<br>- Mécanismes de lutte contre le dumping et les subventions<br>- Services d'information et de défense des consommateurs | X                | X                 | X           | X                                |

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### V. UN NOUVEL ENSEMBLE DE POLITIQUES POUR LES ANNEES 90

31. Une fois passées en revue les diverses options stratégiques envisageables pour les fabricants de biens d'équipement de la région, il convient d'étudier dans le détail les différentes politiques applicables par les pays pour améliorer la compétitivité des entreprises. Nous avons déjà vu comment les politiques horizontales ou transversales de l'Etat pouvaient être combinées avec d'autres politiques de type différent exécutées principalement par des intervenants privés. Le tableau 2 présente de façon détaillée les perspectives en matière de politiques, sur la base des critères suivants :

- a) Incidence sur les quatre facteurs de compétitivité mentionnés dans la deuxième partie (par. 14 à 18);
- b) Description concise des mécanismes utilisables pour mettre en pratique ces politiques;
- c) Politiques de type horizontal ou transversal ou combinaison des deux;
- d) Politiques relevant du secteur public, des entreprises, des associations professionnelles ou d'une combinaison de ces intervenants.

Il ressort du tableau que peu de politiques relèvent exclusivement du domaine public. On peut mentionner spécifiquement les mesures en matière de réglementation, de législation et de normalisation qui influent sur l'environnement dans lequel évolue l'entreprise. Pour le reste, les différents mécanismes décrits font entrer en jeu deux ou trois des intervenants considérés. On peut observer également un certain équilibre entre les politiques de type horizontal ou transversal, ce qui laisse penser qu'il existe une marge de manoeuvre importante pour "doser" les politiques. La prédominance d'une politique sur une autre ou le poids prépondérant de l'un ou l'autre des intervenants dépendront du degré de maturité institutionnelle et d'expertise professionnelle acquis antérieurement par le pays. Dans la suite de cette partie du document, on insistera sur certains domaines d'action de nature publique, privée ou mixte permettant de renforcer la capacité de réponse des fabricants de biens d'équipement face aux exigences propres à chaque phase de développement.

32. Relever le défi des ressources humaines. S'il y a pour l'Amérique latine une leçon à tirer des stratégies de développement des autres régions, c'est que les ressources humaines doivent être mises en valeur de manière appropriée. Une réorientation dans ce domaine implique un effort résolu pour améliorer la situation professionnelle des individus à tous les niveaux. Cela est d'autant plus vrai aujourd'hui où les réalités nouvelles de la gestion font que les individus ont cessé d'être un simple facteur de production, pour devenir une source potentielle d'amélioration permanente. Cela implique naturellement, par voie de corrélation, que les individus (employés, cadres moyens) assument une part de responsabilité plus grande dans l'élaboration, la réalisation et le suivi des objectifs appropriés. Il faut souligner, à ce sujet, qu'il sera difficile de mettre en oeuvre avec succès des politiques de "qualité totale" sans l'adhésion majoritaire du personnel des entreprises. La mise en valeur du potentiel de capital humain de l'industrie des biens d'équipement illustre parfaitement la convergence nécessaire entre les différents intervenants. Dans la plupart des pays, il existe pour la formation professionnelle des mécanismes publics auxquels sont associés les

entreprises, les syndicats et l'Etat lui-même. Cependant, avec l'accumulation des déficits dans le secteur public, beaucoup de ces institutions ont moins bien su répondre aux exigences d'une formation professionnelle moderne. Il est désormais impératif de réhabiliter ces institutions, ce qui implique forcément une réorientation qui pourrait se résumer comme suit :

a) Sectorialisation : il s'agit d'identifier les besoins spécifiques en matière d'emplois en fonction des évolutions technologiques en cours (commande numérique par ordinateur (CNC), CAO, métrologie dimensionnelle, moules et matrices, outillage);

b) Décentralisation : il faut que les organisations plus "légères" puissent être continuellement à l'écoute des exigences des chefs d'entreprise et du personnel (Crozier, 1990);

c) Participation : le principe d'une nouvelle culture participative ne doit plus être une simple affirmation verbale, mais devenir partie intégrante d'un nouveau "sentiment commun" dans la pratique productive de l'usine;

d) Coopération : L'Etat, les industriels et les syndicats doivent contribuer à la coopération internationale et, si possible, l'orienter (voir tableau 2).

33. Une fois obtenue l'adhésion des organismes spécialisés (instituts de gestion et de technologie, sociétés de conseil internationales, organismes fournisseurs de technologies), il existe encore une multitude d'éléments concrets en rapport avec la formation à la gestion qui méritent d'être développés. (Voir l'annexe 1 relative au Programme régional d'automatisation industrielle.) Il conviendrait, d'ailleurs, de repenser l'enseignement des professions plus complexes - ingénierie, économie ou relations du travail - et de développer les spécialisations et les maîtrises dans ces secteurs.

34. Faciliter l'innovation et le changement dans l'entreprise. Nous avons vu, dans la deuxième partie, comment les politiques explicites de développement technologique ont "dérapé" face aux dures réalités d'un environnement peu compétitif et très orienté vers l'acquisition de machines importées à des coûts relativement bas. Dans le nouveau contexte, on a pu déterminer que l'innovation serait un facteur de plus en plus crucial pour le succès des stratégies d'entreprises présentées. Il faut néanmoins noter qu'il ne s'agit pas exclusivement d'innovations dans les procédés de fabrication "physiques", ou en rapport avec des modifications des équipements ou des changements dans la présentation des produits. La capacité de changer les entreprises, de leur permettre de s'adapter avec plus de flexibilité au marché, de réajuster leurs fonctions pour se transformer en organismes de formation permanente est tout aussi importante (voir par. 24). Les différents intervenants ont une fois encore des rôles variés à cet égard. Du côté de l'Etat, il faut un renforcement institutionnel des services d'appui technologique (propriété industrielle, normalisation, métrologie), en toute conformité avec les nécessités nouvelles. Cet appui est encore plus impératif dans le cas des entreprises exportatrices qui doivent satisfaire, en matière d'homologation, à des exigences très précises sur leurs marchés d'exportation. Il faut de même renforcer les centres technologiques ayant pour vocation de fournir de multiples services (conception des produits, évaluation des options de modernisation des équipements et des systèmes, spécifications des matériaux, mise au point des prototypes). Dans le cas de l'industrie des biens d'équipement, les entreprises et les centres technologiques doivent unir leurs efforts pour renforcer les capacités

d'innovation de l'industrie dans différents domaines : a) conception industrielle; b) mise au point de programmes permettant aux industries de systématiser des projets spécifiques, par exemple pour des produits nouveaux ou pour des modifications de procédés (configuration, modernisation, investissements nouveaux dans des procédés tels que les traitements thermiques, les soudures spécialisées, etc.).

35. De leur côté, les associations professionnelles devraient développer les liens et la coopération entre les entreprises. Pour cela, il leur faut renforcer leur capacité de traitement des informations dans le cadre national et international, faire la liaison avec les investisseurs potentiels d'autres régions, promouvoir l'organisation de réunions techniques sur les procédés de fabrication, suivre les besoins futurs en matière de services, développer la coopération régionale interentreprises, négocier avec les principaux acheteurs (dans le cas des stratégies de TYPE A) des politiques de concertation en vue de lancer de nouveaux produits (au Venezuela, par exemple, la coopération entre les industries pétrolière et manufacturière a permis de mettre au point des systèmes de captation des signaux et de réponse rapide pour les puits pétroliers).

36. Enfin, il appartient aux entreprises de prendre l'initiative du changement dans les différents domaines d'innovation mentionnés. Pour que cela se fasse de façon rationnelle, les entreprises doivent disposer de systèmes appropriés pour la préparation, la mise au point et le suivi interne des changements en question; il faut pour cela des méthodologies de projets permettant d'évaluer les différentes phases du processus, l'utilisation des ressources et les perspectives. A défaut de procéder ainsi, on risque de démotiver le personnel technique et administratif impliqué dans le processus de changement.

37. Trouver des mécanismes financiers adaptés aux orientations nouvelles. La politique de financement est, de toutes les politiques, celle dont la mise en oeuvre présente les plus grandes difficultés. Le problème se pose essentiellement en l'occurrence pour les politiques de type horizontal visant à restructurer les systèmes de financement public et privé. Du côté des institutions privées, il s'agit de consentir un gros effort d'économie interne pour financer les investissements qu'implique le changement. Sur le plan public, la rationalisation doit permettre de trouver sur le marché des ressources à moyen et à long terme pour compléter les fonds mobilisables par l'Etat (CEPALC, 1990). Mais plusieurs problèmes se posent. En premier lieu, il se pourrait bien que le financement de l'investissement dans les biens de capital fixe ne constitue pas, dans la conjoncture nouvelle, la nécessité essentielle. Le financement d'autres éléments a pris récemment plus d'importance (C. Pérez, *op. cit.*). Il faut donc que le système financier offre des mécanismes bancaires permettant aux entreprises d'obtenir des fonds pour financer leur transformation. Il est cependant difficile de savoir à quel moment les entreprises auront besoin de ressources pour investir dans des biens de capital fixe une fois le processus d'ouverture engagé.

38. Pour financer l'innovation, le processus est plus complexe du fait qu'il s'agit d'activités à haut risque. Dans certains pays d'Amérique latine (par exemple au Chili) on a mis au point des mécanismes de financement du développement technologique fondés sur la réciprocité entre les centres prestataires de services et les entreprises. Les premiers bénéficient de subventions à condition que les projets répondent aux besoins d'entreprises spécifiques. Les secondes obtiennent un financement sous réserve qu'elles fassent appel aux services des centres spécialisés locaux.

39. Des problèmes de financement d'un deuxième type se posent pour les entreprises ayant des possibilités limitées d'accéder aux outils financiers ordinaires. C'est le cas de la petite et moyenne industrie, qui n'est pas en position favorable pour se procurer des ressources financières en rapport avec sa place dans l'économie (tant sur le plan de la création d'emplois que sur celui du volume de production). Là encore, des politiques horizontales visant à améliorer les possibilités d'accès se justifient. Un mécanisme qui s'est largement développé, celui des fonds de garanties réciproques, permet aux entreprises qui y souscrivent d'obtenir des crédits beaucoup plus importants cautionnés par le fonds. Même ainsi, il reste toutefois un large segment d'entreprises - appliquant surtout les technologies les plus nouvelles - qui sont généralement en marge du système financier officiel, alors qu'elles pourraient potentiellement jouer un rôle important dans la mise en valeur des opportunités. Pour assurer à ce secteur important un accès au financement, le mécanisme de choix est constitué par les fonds pour capital-risque; il faut cependant pour cela que certaines conditions soient remplies, tant dans le cadre du système financier que sur le marché des valeurs, pour faciliter l'obtention des fonds et la participation à la gestion des projets et pour ménager des possibilités de sortie commodes aux investisseurs une fois les entreprises lancées et les rendements initiaux obtenus. Il s'agit, dans les deux cas, de mécanismes de financement qui impliquent des changements institutionnels et un délai de maturation de cinq à sept ans au minimum pour jouer pleinement leur rôle.

40. Les nécessités de financement du troisième type relèvent davantage du court terme et impliquent surtout des améliorations dans l'offre de services. En fonction du moment et de la stratégie engagée, le crédit-bail et l'affacturage offrent des possibilités intéressantes pour améliorer les conditions de participation des industriels de la région qui produisent des biens d'équipement - et spécialement de biens fabriqués sur commande. Par ailleurs, pour renforcer la participation aux marchés internationaux, il faudrait développer les mécanismes d'accès soit à travers la financiérisation, soit au moyen d'instruments facilitant le commerce (garanties bancaires, documents contre paiement, lettres de crédit) (voir le document thématique I établi pour la Consultation).

41. Bien doser les politiques. Avant de choisir et d'élaborer des politiques visant à renforcer les options stratégiques analysées dans la partie précédente du document, il faudra déterminer la combinaison optimale d'actions en fonction des besoins des entreprises à chaque phase. Autrement dit, toutes les politiques n'ont pas le même intérêt à tout moment. Il n'est pas non plus indispensable que leur réalisation soit toujours confiée aux mêmes personnes. Un élément critique de la mise en oeuvre est donc la phase stratégique dans laquelle sont engagées les industries des pays. C'est elle qui permettra de décider du caractère prioritaire de certaines politiques par rapport à d'autres. Il est proposé dans le tableau 3 une reclassification des politiques selon la phase de mise en oeuvre.

Tableau 3

Les phases successives de la mise en oeuvre des politiques

| PHASE I  |  |  |   |
|--|--|--|---|
| Ressources humaines  | Actualisation des emplois et des capacités de gestion            | Financement  | Ventes<br>Crédit-bail<br>Garanties réciproques                    |
| Matières premières   | Paramètres concernant l'approvisionnement                        | Achats de l'Etat   | Réorganisation Entreprises  |
| Exportations   | Connaissance des marchés   | Investissements<br>Promotion de la concurrence<br>Propriété industrielle | Législation   |
| PHASE II   |  |  |   |
| Ressources humaines  | Technologies nouvelles<br>Actualisation des capacités de gestion | Financement  | Actifs incorporels<br>Affacturage<br>Conditions                   |
| Matières premières   | Restructuration/privatisation des entreprises                    | Achats   | Informations relatives aux investissements et aux appels d'offres |
| Investissements  | Alliances<br>Niveau de l'Etat et niveau municipal                | Exportations   | Accords de commerce   |
| Promotion de la concurrence, métrologie, propriété industrielle, normalisation |  |  | Modernisation des systèmes  |

Tableau 3 (suite)

---

PHASE III

---

|   |       |  |                 |       |   |
|---|-------|--|-----------------|-------|---|
| Ressources<br>humaines                          | ----- | Fonctions<br>stratégiques<br>Renforcement<br>des centres<br>de gestion | Financement     | ----- | Capital-<br>risque  |
| Matières<br>premières<br>et achats<br>de l'Etat | ----- | Programmes<br>de coopération   | Exportations    | ----- | Accords avec<br>les banques<br>nationales et<br>étrangères                      |
| Promotion<br>de la<br>concurrence               | ----- | Mécanismes<br>institutionnels  |                 |       |   |
| Coordination<br>des services<br>technologiques  | ----- | (Propriété<br>industrielle,<br>métrologie,<br>normalisation)           | Investissements | ----- | Informations<br>relatives aux<br>projets et aux<br>ressources<br>- niveau local |

---

R E F E R E N C E S

- CEPALC (1991) "El comercio exterior de bienes de capital en América Latina durante los Ochenta", LC/R.1075
- \_\_\_\_\_ (1992) "Financiamiento para la operación de la industria latinoamericana de bienes de capital"
- Compilation d'exposés présentés dans le cadre du projet régional sur les biens d'équipement, CEPALC/PNUD/ALABIC
- D. CHUDNOVSKY (1983) "Capital Goods Production in the Third World",  
N. NAGAO et Frances Pinter, Londres  
S. JACOBSSON
- M. CROZIER (1990) "L'entreprise à l'écoute", Fayard, Paris
- \_\_\_\_\_ (1987) "Etat modeste, Etat moderne", Fayard, Paris
- G. DOSI, (1990) "The economics of Technical Change and International  
K. PAVITI et Trade", New York University Press, N.Y.  
L. SOETE
- L. H. GARCIA (1992) "Conceptualización de la política industrial para  
la competitividad en Venezuela", Document  
préliminaire de synthèse, Ministère du  
développement, Venezuela
- P. KRUGMAN (1990) "Rethinking International Trade", MIT Press,  
Cambridge Mass.
- N. LEFF (1968) "The Brazilian Capital Goods Industry, 1929-1964",  
Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- O. MANDENG (1991) "Competitividad internacional y especialización",  
Revista de la CEPALC, N° 45/décembre
- MINISTERE DU (1992) "Combinación de políticas horizontales y  
DEVELOPPEMENT verticales : la profundización de las políticas  
de reconversión industrial y comercial", Document  
préliminaire de synthèse
- C. PEREZ (1992) "Technical Change and the new context for  
Development Strategies", Etude établie à  
l'intention du Centre de développement de l'OCDE  
pour une publication sur la coopération Sud-Sud  
placée sous la responsabilité de Lynn Mytelka
- C. PIRAGIBE (1992) "La nueva política de informática de Brasil y  
difusión de la base técnica microelectrónica",  
exposé présenté au séminaire de la CEPALC sur le  
progrès technique et la compétitivité, septembre
- M. PORTER (1990) "The Competitive Advantage of Nations", MacMillan  
Press, Londres
- RAPPORT RAMSES (1990) "Le Monde et son évolution", Dunod, Paris

- N. ROSENBERG (1976) "Perspectives on Technology", Cambridge University Press, N.Y.
- P. TIGRE (1983) "Technology and Competition in the Brazilian Computer Industry", Frances Pinter, Londres
- F. VIDOSSICH (1973) "A industria de maquinas-ferramentas no Brasil" IPEA, Serie Estudos para o planejamento, N° 8, Sao Paulo
- L. VIVAS (1985) "Biens de capital et développement : le cas vénézuélien et les nouveaux pays industriels", Thèse de doctorat, Université Paris X
- S. WIDMER (1992) "Competitiveness of the Latin American Capital Goods Industry", Document thématique établi en vue de la réunion préparatoire pour la Consultation régionale sur la restructuration de l'industrie des biens d'équipement en Amérique latine et dans les Caraïbes, Sao Paulo (Brésil).