

Les politiques industrielles au Maghreb

Fatiha Talahite

Une conséquence de l'ouverture extérieure des années quatre-vingt fut l'abandon des politiques industrielles, sans adoption de stratégies alternatives

Il faudra attendre les années 2000 pour que la région adopte des stratégies industrielles indépendantes de leur accord avec l'UE

L'industrialisation ne s'est pas seulement heurtée à des difficultés économiques – lenteur de la montée en production, faible compétitivité – mais aussi politiques

Comme dans beaucoup d'autres pays en développement, la politique de substitution aux importations adoptée au Maghreb dans les années soixante et soixante-dix, si elle a pu permettre un certain rattrapage dans le secteur manufacturier, sous l'impulsion de la demande interne et grâce à une protection douanière élevée, a mené à des rigidités structurelles des balances des paiements. Paradoxalement, les pays où elle a donné des résultats sont ceux où elle a été associée à des stratégies sectorielles de compétitivité et de conquête des marchés extérieurs. Cela fut possible tant que les pays industrialisés, soucieux d'abord de consolider le libre-échange entre eux à travers le GATT, toléraient le protectionnisme dans le tiers monde. Mais, avec la concurrence nouvelle des pays émergents, ces règles ont été élargies aux pays en développement, invités à rejoindre l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à sa création en 1994.

Au Maghreb, le contexte institutionnel, l'héritage historique et les choix de politique de développement n'ont pas favorisé très tôt cette ouverture. Ainsi, au moment où ces pays entreprirent de conquérir les marchés extérieurs, les pressions pour l'ouverture de leurs propres marchés étaient bien plus fortes qu'elles ne le furent en leur temps pour les nouveaux pays industrialisés d'Amérique latine et d'Asie. Elles sont devenues aujourd'hui incontournables.

En Algérie et en Tunisie, il y a eu un projet volontariste de modernisation

autoritaire dans lequel l'industrialisation était une pièce maîtresse, tandis qu'au Maroc, ce processus a été longtemps retardé par le souci de maintenir les équilibres traditionnels sur lesquels était assis le système politique. Cela s'est traduit notamment par un retard dans la scolarisation, dont le pays a pâti lorsqu'il a voulu attirer les IDE. L'Algérie est le pays qui est allé le plus loin dans l'étatisation du secteur industriel. Dans les trois pays, la liberté d'entreprendre, si elle existait, était surtout formelle, les entrepreneurs étant soumis au poids de l'administration et d'un système clientéliste : *Makhzen* au Maroc, parti unique en Algérie et en Tunisie.

Les choix en matière de politique industrielle, s'ils sont déterminés par l'histoire, dépendent aussi des dotations naturelles. Le Maroc et la Tunisie, dont les ressources exportables (phosphate pour le premier, pétrole pour le second) étaient limitées, ont eu besoin des premiers de développer et diversifier leurs exportations et s'ouvrir aux investissements étrangers. En Algérie, le modèle autocentré a pu se maintenir plus longtemps grâce aux revenus d'exportation des hydrocarbures, en constante augmentation jusqu'au milieu des années quatre-vingt, qui ont permis de financer d'importants investissements dans l'industrie en se passant de surplus agricole ou industriel. En Tunisie, le pétrole a un temps joué ce rôle. Mais les Tunisiens, conscients de l'insuffisance de leurs

ressources, se sont posés très tôt la question de la compétitivité de leurs exportations, ce qui a permis à l'économie tunisienne de se reconvertir.

L'industrialisation dans ces pays est marquée par l'héritage de la présence française et l'importation du modèle de capitalisme colbertien, caractérisé par un État centralisateur, de grandes entreprises publiques au fonctionnement monopoliste et par un interventionnisme étatique en matière de politique industrielle.

Crise et ouverture extérieure

Dans les années quatre-vingt, ces économies ont été soumises à des chocs externes – relèvement des taux du crédit international, fortes fluctuations du dollar, chute du prix du pétrole et des matières premières – et ont connu une grave crise de leurs paiements extérieurs. C'est au Maroc que les effets ont été les plus précoces, ce qui amena à s'inquiéter de la faible productivité dans l'industrie, tandis qu'ils furent ressentis de manière plus atténuée en Tunisie. En Algérie, ils ont été d'autant plus violents qu'ils ont été retardés. À la faveur de cette crise et pour régler leurs problèmes de balance des paiements, le Maroc puis la Tunisie réorientèrent leur modèle de développement vers une politique de croissance

tirée par les exportations, qui se traduit en matière industrielle par une stratégie de valorisation de l'avantage du bas coût de la main d'œuvre, dans le but d'attirer les IDE et de développer et diversifier les exportations. Cela se concrétisa dès 1983 pour le Maroc, avec le Programme d'ajustement structurel (PAS), contrepartie du rééchelonnement de la dette extérieure. La Tunisie lui emboîta le pas en 1986-87. Dès 1987, l'Algérie engage des réformes (notamment pour l'autonomie des entreprises publiques). Cependant, la solvabilité que lui confèrent ses richesses éneer gie lui permet de résister plus longtemps à la contrainte extérieure, au prix d'une aggravation de la crise interne et externe et d'un retard de l'ouverture de son économie, dont elle aura à payer le prix plus tard. Le changement interviendra avec la réforme de 1989-91, qui s'apparente à celles menées dans les pays de l'Est européen.

À la fin des années quatre-vingt, au delà des différences institutionnelles et politiques, ces économies convergeaient à bien des égards, avec une avance de l'Algérie en matière d'industrialisation. Mais à partir de cette période, leurs destinées vont diverger. Tandis que le Maroc et la Tunisie persévèrent sur la voie de l'ouverture de leur commerce extérieur, d'intégration à l'économie mondiale et régionale et de diversification de leurs exportations, en Algérie, le coup d'État de 1992 et l'entrée dans un conflit interne meurtrier, causera la perte de plus d'une décennie de développement, ce qui se traduira par une nette désindustrialisation et un recul en termes de diversification. En 1995-98, les plans de stabilisation et d'ajustement structurel qui accompagnent le rééchelonnement de la dette permettront de rétablir les grands équilibres macroéconomiques mais ne réussiront pas à remettre l'industrie à flot.

L'ouverture extérieure

Une conséquence majeure de l'ouverture extérieure fut l'abandon des politiques industrielles, sans adoption de stratégies alternatives. La doctrine était de lais-

ser faire le marché, supposé seul à même d'orienter les investissements de manière efficiente. Des programmes de mise à niveau des entreprises furent lancés, dans le cadre du Partenariat euroméditerranéen, lequel, comme tout accord de libre-échange, est surtout orienté vers la libéralisation du commerce (agriculture et services exclus). L'objectif était la création d'une zone de libre-échange avec l'UE à un horizon de 10-12 ans, soit 2005-07 pour la Tunisie, 2008-10 pour le Maroc et 2015-17 pour l'Algérie. Sa signature par la Tunisie en 1995 et le Maroc en 1998 coïncidait avec leur adhésion à l'OMC (Maroc 1995, Tunisie 1996 ; l'Algérie a signé l'accord avec l'UE en 2005. Engagée dès 1987, la procédure d'adhésion au GATT, transférée à l'OMC, n'a pas abouti à ce jour). L'idée était que la concurrence de produits importés sur le marché domestique aurait un effet positif sur la compétitivité des industries locales. Pour éviter que celle-ci ne soit trop brutale, le démantèlement tarifaire est progressif : d'abord les équipements industriels non produits sur place et dont la baisse des prix était censée favoriser les investissements locaux dans l'industrie, jusqu'aux biens de consommation finale fabriqués localement. Dans l'intervalle, des politiques d'accompagnement – dont la mise à niveau des entreprises constitue la mesure phare pour l'industrie – préparent à la déprotection de l'économie. On peut dire que durant cette période, plutôt qu'au marché, les pays du Maghreb ont en quelque sorte confié leur politique industrielle à l'UE, au moment où celle-ci se préoccupait d'ouvrir des débouchés pour ses entreprises (notamment biens d'équipement et machines-outils) et de freiner les flux migratoires en délocalisant certaines industries de main d'œuvre.

L'ouverture commerciale a profondément modifié les schémas de spécialisation. Concentrée dans les produits agricoles et miniers (engrais) durant la décennie quatre-vingt, l'industrie marocaine se diversifie (habillement, poissons) dans les années quatre-vingt-dix. En 2005, les filières agroalimentaire et textile-habillement

représentent plus de 50 % de la valeur ajoutée industrielle, plus de 50 % du PIB industriel, plus de 70 % des emplois formels et plus de 75 % des exportations. En Tunisie, entre 1996 et 2007, la part relative des ITHCC (Industrie textile, habillement, cuir et chaussures) dans la répartition de la valeur ajoutée manufacturière passe de 36 % à 25 %, tandis qu'elle augmente dans les industries mécaniques et électriques de 13 % à 20 %. L'Algérie semble parcourir le chemin inverse, avec une expansion des industries agroalimentaires et un déclin des ISM-ME (industries sidérurgiques, métallurgiques, mécaniques et électriques), fleurons des années soixante-dix. La structure de la production en termes d'intensité de valeur ajoutée change peu dans les années 1990-2005. Cette constance traduit l'absence de remontée de filières, la production se limitant à la transformation de matières premières, assemblage et conditionnement.

Mesuré par le poids de l'industrie dans le PIB, le taux de croissance de la production industrielle ou la productivité de l'industrie, le déclin industriel est patent dans les trois pays depuis l'ouverture. La branche textile et habillement, qui menait la croissance des exportations manufacturières en Tunisie et au Maroc, subit les effets du démantèlement de l'Accord multifibres en 2005. Elle réussit cependant à se maintenir, notamment au Maroc, en se réorientant vers l'habillement. Mais elle s'effondre en Algérie, où, peu compétitive, elle est tournée exclusivement vers le marché domestique. Des reconversions s'opèrent vers d'autres secteurs exportateurs plus compétitifs : dépassant sa spécialisation traditionnelle (agroalimentaire et phosphates), le Maroc se lance dans l'automobile et ses composants, tandis que la Tunisie réussit son tournant vers l'industrie mécanique et électronique, tout améliorant l'agroalimentaire. Mais la diversification des exportations, mesurée par l'indice d'Herfindahl, reste dans les trois pays inférieure à la moyenne africaine, l'Algérie se situant loin derrière ses voisins.

Globalement, la libéralisation n'aura pas rempli ses promesses, notamment

en termes d'attrait des investissements et de création d'emploi. Au Maroc, par exemple, l'industrie, qui représente 18 % du PIB, 52 % des exportations et seulement 8 % de l'emploi total, n'a participé qu'à hauteur de 5 % dans l'emploi créé en milieu urbain. Les programmes de mise à niveau, dont les résultats sont mitigés, sont contestés, surtout la politique de subventions ciblant des entités individuelles, qui favorise le clientélisme. Les échanges industriels avec l'UE, principal partenaire commercial, se sont accrus, mais les pays du Maghreb restent déficitaires, tandis que le commerce industriel entre eux est quasi-inexistant.

Les nouvelles politiques industrielles

Il faudra attendre le milieu des années 2000 pour que les trois pays adoptent des stratégies industrielles indépendantes de leurs accords avec l'UE et distinctes des politiques d'accompagnement et de mise à niveau (bien que les englobant). Le Plan d'émergence marocain (2005), la Stratégie industrielle à Horizon 2016 tunisienne (2006) et la Nouvelle stratégie industrielle algérienne (2007) visent à rendre l'industrie plus compétitive et à corriger les imperfections du marché à travers une politique incitative donnant un nouveau rôle à l'État.

Ces politiques définissent des nouveaux secteurs de croissance, dont, pour le Maroc, l'aéronautique (récent contrat avec le canadien Bombardier), l'automobile (montage, sous-traitance), les industries agroalimentaires et la transformation des produits de la mer. Ces activités s'appuient sur d'ambitieux projets de zones industrielles et de zones *offshore*. Le projet tunisien définit deux priorités sectorielles : zones de sous-traitance industrielle dédiées à l'exportation vers l'UE et modernisation et relance des piliers de l'industrie existants (ITH, IME, IAA). Les deux stratégies insistent sur l'avantage de développer des centres d'appel *offshore*, marquant ainsi une spécialisation dans les services, qui reste un secteur

protégé. La nouvelle politique industrielle algérienne, bien qu'affirmant sa rupture avec les conceptions antérieures et son ouverture au partenariat international et public/privé, reconduit le modèle basé sur les « secteurs de la pétrochimie, phosphates, activités électro-intensives (acier, métaux non ferreux) », peu intensifs en main d'oeuvre. Elle entend valoriser l'« avantage historique » de grands ensembles industriels issus du secteur public à travers l'incitation à la constitution de groupes industriels. Son objectif est de relancer l'industrie en la reconfigurant au profit de branches prioritaires, tout en promouvant de nouvelles activités (automobile, NTIC).

Au Maghreb, comme dans de nombreux pays en développement, l'industrialisation ne s'est pas seulement heurtée à des difficultés économiques – lenteur de la montée en production, usage limité des capacités de production, difficulté d'absorption du progrès technique, faible compétitivité – mais aussi politiques, à partir du moment où elle nécessitait l'autonomisation d'entrepreneurs individuels dont la montée en puissance aurait menacé les équilibres en place. Ainsi, pendant de longues périodes, le statu quo politique a bloqué le développement industriel. Lorsque l'entrepreneuriat local est entravé, il ne peut faire face à la concurrence extérieure. Dès lors, l'ouverture commerciale, plutôt que de stimuler l'industrie locale, conduit à la substitution de produits importés aux produits locaux sur le marché domestique, et l'ouverture aux IDE aboutit à la substitution du capital étranger au capital local, ces investissements constituant, pour les pouvoirs en place, une alternative au développement d'une classe autonome d'entrepreneurs qu'ils redoutent. Au Maroc et en Tunisie, cela s'est manifesté par une emprise croissante du capital étranger, tandis qu'en Algérie cela a débouché sur un processus de désindustrialisation. Dans les trois pays, l'entrepreneuriat local est caractérisé par un dualisme entre, d'une part, une poignée de gros entrepreneurs, directement liés au pouvoir politique, à la tête de grandes firmes qui ont souvent des positions de monopole

ou d'oligopole sur des pans entiers de l'industrie et des services. D'autre part, on trouve une majorité de petites et moyennes entreprises qui ne peuvent croître, car leur activité est largement informelle.

L'impact de la crise financière internationale et des 'printemps arabes'

Ces politiques industrielles ont été conçues avant la crise financière internationale de 2008. Tournées en priorité vers le développement des échanges industriels avec l'UE – mise en place de zones *offshore* pour attirer les investissements européens, production et exportation pour les marchés européens – elles ont été largement pensées au Maroc et en Tunisie comme le prolongement des programmes mis en œuvre dans le cadre du Partenariat euroméditerranéen, leur appropriation par les gouvernements et leur systématisation à moyen terme (10 à 15 ans). Or, la crise qui s'est installée en Europe, compromet largement cette perspective et oblige ces pays à réorienter leur stratégie. Ainsi, le Maroc vient de rejoindre le Conseil de coopération du Golfe. En Tunisie, les profonds bouleversements politiques et sociaux depuis janvier 2011 ont eu des répercussions dramatiques sur l'industrie, qui sont venues s'ajouter aux effets du ralentissement de la croissance en Europe. Dans ce pays, les changements dans le processus de prise de décisions pourraient aboutir à une réorientation de la politique industrielle vers d'autres activités et d'autres partenaires. En Algérie, où les prix élevés du pétrole et du gaz déterminent le contexte international, le problème est aussi interne : l'incertitude politique et l'indécision quant aux choix économiques fondamentaux font que la stratégie industrielle élaborée en 2007 n'a pas été adoptée officiellement, et que sa mise en œuvre est aléatoire. ■