



**HAL**  
open science

# Les politiques d'offset (compensation) : enjeux généraux et étude du cas de l'Afrique du Sud

Cristina Buga

► **To cite this version:**

Cristina Buga. Les politiques d'offset (compensation) : enjeux généraux et étude du cas de l'Afrique du Sud. Economies et finances. Université Grenoble Alpes, 2016. Français. NNT : 2016GREAE003 . tel-01425472

**HAL Id: tel-01425472**

**<https://theses.hal.science/tel-01425472>**

Submitted on 3 Jan 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **THÈSE**

Pour obtenir le grade de

**DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES**

Spécialité : **Sciences Économiques**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

**Cristina BUGA**

Thèse dirigée par **Pierre BERTHAUD**  
préparée au sein du **Laboratoire CREG**  
dans l'**École Doctorale Sciences Économiques**

# **LES POLITIQUES D'OFFSET (COMPENSATION). ENJEUX GÉNÉRAUX ET ÉTUDE DU CAS DE L'AFRIQUE DU SUD**

Thèse soutenue publiquement le **31 mars 2016**, devant le jury  
composé de :

**M. Joachim BECKER (Rapporteur)**

Maître de conférences HDR à l'Université de Vienne

**M. Pierre BERTHAUD (Directeur de thèse)**

Maître de conférences HDR à l'Université Grenoble-Alpes

**M. Michel ROCCA (Président du jury)**

Professeur des universités à l'Université Grenoble-Alpes

**M. Wally STRUYS (Rapporteur)**

Professeur des universités émérite à l'École Royale Militaire de Belgique

**M. Christian SYLVAIN (Suffragant)**

Directeur des Compensations Internationales chez AREVA, Président de  
l'Association "European Club for Countertrade & Offset"

**M. Rédouane TAOUIL (Suffragant)**

Professeur des Universités à l'Université Grenoble-Alpes





*La Faculté d'Économie et l'Université Grenoble Alpes n'entendent donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*



*À ma mère et à mon père,*



# Remerciements

---

Je tiens à exprimer ma reconnaissance envers mon directeur de thèse, Pierre Berthaud. Ses conseils avisés et son soutien m'ont permis de structurer mes idées et de progresser tout au long de ce travail de recherche.

J'adresse également mes plus vifs remerciements aux membres du jury Joachim Becker, Michel Rocca, Wally Struys, Christian Sylvain et Rédouane Taouil pour me faire l'honneur de lire et d'évaluer cette thèse.

Je remercie aussi chaleureusement Gideon Nieman pour m'avoir accueilli au sein du Département de Business Management de l'université de Pretoria et pour l'aide qu'il m'a accordé, afin que je puisse effectuer mon enquête de terrain dans les meilleures conditions possibles. J'ai également une pensée pour Jurie van Vuuren, Johan Vögel, Deon Rood et Marius Pretorius pour leurs précieux conseils de recherche ainsi que pour Jo-Anne Adams pour sa bienveillante présence.

Mes remerciements vont également aux différentes personnes du laboratoire qui ont contribué chacune à leur manière à la bonne réalisation de ma recherche. Je remercie tout d'abord la direction du CREG pour le soutien apporté aux doctorants. Merci aussi aux enseignants chercheurs impliqués dans l'atelier doctorant pour leurs précieuses remarques et leurs conseils au fil des années. Toute ma gratitude va aussi à Cyriac Guillamin et Gilles Margirier pour la confiance qu'ils m'ont témoignée dans les activités d'enseignement. Merci aussi à Christine Durieux, Michèle Dalès, Cécile Massit et Nathalie Bosse pour leur gentillesse à mon égard et leur bonne humeur.

J'adresse également mes profonds remerciements à Jacques Poirot et Vincent Plauchu pour leurs conseils avisés et leur aide. Merci également à Florian Panet, Fiona Ottaviani et Gaëlle Despierre-Corporon pour la relecture attentive de ce manuscrit et leur disponibilité.

Je tiens aussi à adresser mes chaleureux remerciements à mes amis les plus proches pour m'avoir toujours soutenu et aidé. Mariia, Chris, Olga, merci de tout mon cœur, vous avez été une source de réconfort et de joie durant ces années.

Je souhaite bon courage aux doctorants comme aux nouveaux docteurs qui ont contribué à rendre ces années de travail, passées au CREG, particulièrement riches et sympathiques : Charles, Julien, Renaud, Thomas, Alassane, Salam, Donia, Ibrahim, Hicham, Elie.

Enfin, selon la coutume je tiens à terminer en remerciant les personnes qui ont le plus contribué à cet ouvrage. Je pense très fortement à mes parents et à mon frère qui m'ont accompagné de leur amour, leurs conseils et leur soutien dans les moments les plus difficiles. Merci à ma mère, qui a su me transmettre sa force de caractère et sa persévérance indéfectible. Merci à mon père, pour avoir cultivé en moi le goût de la curiosité et de la découverte. Votre inébranlable foi en moi m'a permis de parcourir cet éprouvant chemin. Les pages qui suivent sont également un peu les vôtres...





*« Dans la vie, tout homme a des obligations doubles – envers sa famille, ses parents, sa femme et ses enfants, et envers son peuple, sa communauté, son pays. Dans une société civile et humaine, chaque homme a la possibilité de remplir ses obligations en accord avec ses goûts et ses capacités ».*

N. Mandela (1995), *Long walk to freedom*.

*« ...mon but est noble. Je déposerai en toi un minuscule germe de foi qui donnera naissance à un chêne, à un si grand chêne qu'il sera ton refuge et que tu voudras te faire anachorète, car c'est ton vif désir en secret ; tu te nourriras de sauterelles, tu feras salut dans le désert ».*

F. Dostoïevski (1880), *Les frères Karamazov*.

*« - Malheureusement, cela m'est impossible, répondit le Maître, parce que je l'ai brûlé dans le poêle.*

*- Excusez-moi, mais je ne puis vous croire, répliqua Woland. Cela ne se peut pas: les manuscrits ne brûlent pas. Il se tourna vers Béhémot et dit: Allons, Béhémot, donne ce roman ».*

M. Boulgakov (1967), *Le Maître et Marguerite*.



# Sommaire

---

Remerciements .....	vi
Sommaire .....	x
Liste des Acronymes et Abréviations .....	xvi
Liste des Figures, Graphiques, Tableaux et Encadrés .....	xviii
Introduction générale .....	1
CHAPITRE 1 Les pratiques et politiques d' <i>offset</i> .....	19
Section 1 : La nature de l' <i>offset</i> .....	22
1.1. La spécification de l' <i>offset</i> .....	22
1.2. La typologie des <i>offsets</i> .....	30
Section 2 : L' <i>offset</i> , un instrument de politique industrielle « sur mesure » .....	38
2.1. L' <i>offset</i> , une forme d'interventionnisme de l'État .....	39
2.3. L'association entre obligations contractuelles rigides et incitations flexibles .....	55
Conclusion du chapitre 1 .....	58
CHAPITRE 2 Une évaluation de l'importance de l' <i>offset</i> dans les échanges internationaux .....	59
Section 1 : Le poids de l' <i>offset</i> dans le PIB mondial .....	63
1.1. Les problèmes de repérage .....	63
1.2. Le <i>countertrade</i> dans le commerce mondial .....	66
1.3. Les <i>offsets</i> militaires dans le commerce mondial .....	69
1.4. Les <i>offsets</i> dans les marchés publics civils .....	73
Section 2 : Le rôle stratégique et politique de l' <i>offset</i> .....	80
2.1. Le développement des législations de l' <i>offset</i> .....	81
2.2. Les transactions d' <i>offset</i> en tant que pourcentage du contrat primaire .....	84
Section 3 : L'intérêt des organismes internationaux pour l' <i>offset</i> .....	93

3.1. Les dispositifs de l'OMC en matière d' <i>offset</i> .....	94
3.2. Les autres dispositifs institutionnels et financiers.....	104
Conclusion du chapitre 2.....	109
CHAPITRE 3 Les explications de la persistance de l' <i>offset</i> dans le commerce mondial : cadres d'analyse.....	111
Section 1 : L'analyse de l' <i>offset</i> dans un cadre concurrentiel.....	114
1.1. L' <i>offset</i> , un outil pour remédier aux barrières informationnelles entre les pays ....	115
1.2. L' <i>offset</i> , un moyen pour favoriser les économies d'échelle dans les commandes publiques.....	118
1.3. L' <i>offset</i> et les externalités technologiques.....	120
Section 2 : L'analyse de l' <i>offset</i> dans le cadre de la théorie néo-institutionnelle.....	122
2.1. Le risque de sélection adverse avant la signature du contrat.....	123
2.2. Le problème d'aléa moral après la signature du contrat.....	125
Section 3 : L'analyse de l' <i>offset</i> dans l'optique du développement.....	130
3.1. Les arguments de la « Nouvelle Théorie de Commerce International ».....	132
3.2. Les arguments de la « Nouvelle Economie Géographique ».....	138
Section 4 : La portée pratique des analyses théoriques de l' <i>offset</i> : les sept conditions d'une politique d' <i>offset</i> efficiente.....	140
4.1. Une menace crédible d'entrée d'une entreprise concurrente.....	145
4.2. L'industrie ciblée doit montrer une rentabilité élevée.....	146
4.3. Le secteur visé doit avoir un fort degré de concentration par rapport à ses rivaux étrangers.....	146
4.4. Un marché des <i>inputs</i> flexibles.....	147
4.5. Le secteur visé doit disposer de coûts avantageux.....	149
4.6. Le secteur visé doit être porteur de fortes externalités positives.....	149
4.7. Les capacités d'adaptation, d'innovation et de production des entreprises du pays hôte.....	150
Conclusion du Chapitre 3 :.....	151

CHAPITRE 4 Les Conditions minimales pour un projet d' <i>offset</i> efficace .....	153
Section 1 : Les critères d'appréciation d'un <i>offset</i> efficace et efficient au pays hôte : éléments de méthode .....	156
1.1. La distinction entre efficacité et efficience .....	156
1.2. Les limites de notre analyse .....	158
Section 2 : L' <i>offset</i> , comme résultat d'un jeu de négociation entre deux acteurs hétérogènes .....	161
2.1. Les acteurs-clés de l' <i>offset</i> .....	161
2.2. Les objectifs, ressources et contraintes des acteurs.....	165
2.3. Les hypothèses sous-jacentes à la transaction d' <i>offset</i> .....	170
2.4. La construction du modèle explicatif.....	171
Section 3 : Les conditions pour maximiser l'impact positif de l' <i>offset</i> pour le pays hôte .	178
3.1. Une politique d' <i>offset</i> bien définie .....	178
3.2. Des projets mutuellement bénéfiques .....	183
3.3. Un État fort et intègre.....	186
Conclusion du chapitre 4.....	191
CHAPITRE 5 Le contexte et le contenu socio-économique et institutionnel de la politique d' <i>offset</i> sud-africaine .....	193
Section 1 : L'Afrique du Sud dispose d'une politique d' <i>offset</i> lisible, précise et élaborée	196
1.1. Cadre général du <i>National Industrial Participation Programme</i> .....	196
1.2. Le NIPP, un cadre réglementaire pour le DIPP et le CSDP.....	208
Section 2 : Le NIPP, vecteur de crédibilité du gouvernement .....	216
1.1. Le lancement du programme d'achats stratégiques de défense (SDPP) .....	216
1.2. La construction politique du NIPP .....	220
Section 3 : La politique d' <i>offset</i> pour contrer le processus de désindustrialisation .....	224
3.1. Pari sur les structures nouvelles et tendance à la désindustrialisation .....	224
3.2. La politique d' <i>offset</i> au cœur d'une stratégie d'orientation des ressources vers le secteur manufacturier .....	233

Conclusion du Chapitre 5 .....	236
CHAPITRE 6 L'analyse de l'efficacité des projets NIP-SDPP sud-africains .....	237
Section 1 : Protocole d'observation et sources de données.....	240
1.1. L'appréciation négative des projets NIP-SDPP dans l'opinion publique .....	240
1.2. Le champ de l'étude : 121 projets entre 1996 et 2012 .....	240
1.3. Le référentiel d'évaluation de l'efficacité des projets NIP-SDPP.....	243
1.4. La méthode d'investigation et de traitement de l'information .....	246
1.5. L'enquête de terrain .....	249
1.6. La validité et la fiabilité des données .....	251
Section 2 : Le degré d'additionnalité des projets NIP-SDPP.....	256
2.1. L'impact sur le développement des activités .....	257
2.2. L'impact sur l'investissement .....	263
2.3. L'impact sur les ventes locales et les ventes à l'exportation.....	272
2.4. L'impact sur l'emploi.....	276
2.5. L'impact sur le transfert des technologies.....	280
2.6. L'impact sur la recherche et développement.....	281
2.7. La redistribution des richesses vers les populations historiquement défavorisées..	282
2.8. La promotion de TPPME .....	282
2.9. L'impact sur la formation et le développement des ressources humaines .....	284
2.10. L'impact sur la promotion de l'équité spatiale.....	286
2.11. La question de la durabilité et de la viabilité des projets NIP-SDPP .....	289
Section 3 : Le système de bonne gouvernance des projets NIP-SDPP .....	295
3.1. Les déviations constatées aux protocoles.....	295
3.2. Une méthode d'attribution des multiplicateurs et des crédits d' <i>offset</i> déficiente....	296
Section 4 : Les évolutions de pouvoir de négociation de l'État hôte .....	299
4.1. La capacité du gouvernement sud-africain à imposer les <i>offsets</i> dès le début des négociations.....	300

4.2. Le pouvoir de négociation des acteurs après la signature des contrats primaires d'achats-ventes .....	303
Conclusion du Chapitre 6 .....	305
CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS .....	308
BIBLIOGRAPHIE .....	317
TABLE DES ANNEXES .....	341





# Liste des Acronymes et Abréviations

---

ACECO	Association pour la compensation des échanges commerciaux
AMD	Aerospace, Maritime and Defence Industries Association of South Africa
AsgiSA	Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa
ANC	African National Congress
ARMSCOR	Armaments Corporation of South Africa
BAD	Banque africaine de développement
BIS	Bureau of Industry and Security – U.S. Department of Commerce
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
CE	Commission européenne
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
COMAC	Commercial Aircraft Corporation of China
COMECON	Conseil d'assistance économique mutuelle
CSDP	Competitive Supplier Development Programme
CTO	Countertrade & <i>Offset</i> Publication
CTI	Classification Type des Industries
DIPP	Defense Industrial Participation Programme of South Africa
DIP	Defense Industrial Participation
DTI	Department of Trade and Industry of South Africa
DTS	Droits de tirage spéciaux
ECCO	European Club for Countertrade & <i>Offset</i>
EME	Exigences minimales à l'exportation
FMI	Fonds monétaire international

GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
GEAR	Growth, Employment and Redistribution
IDE	Investissements directs à l'étranger
IONT	International Offers Negotiating Team
IPCC	Industrial Participation Control Committee
MENA	Moyen-Orient et en Afrique du Nord
NIPP	National Industrial Participation Programme (le programme-cadre de la politique sud-africaine d' <i>offset</i> )
NIP	National Industrial Participation (un <i>offset</i> civil à finalité développementaliste)
NIP-SDPP	Les <i>offsets</i> civils à finalité développementaliste fournis dans le cadre du programme d'achats stratégiques de défense de 1999, en Afrique du Sud
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PED	Pays en voie de développement
RCL	Règles de contenu local
RDP	Reconstruction and Development Programme
SACU	Union douanière d'Afrique australe
SDPP	Strategic Defence Procurement Package (programme d'acquisition stratégique d'armes de l'Afrique du Sud)
SPA	Strategic Partnership Agreements
TPPME	Très petites, petites et moyennes entreprises
UE	Union européenne
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

# Liste des Figures, Graphiques, Tableaux et Encadrés

---

## FIGURES

Figure 1: Les opérations de <i>countertrade</i> et les différents types et contrats d' <i>offset</i> .....	26
Figure 2 : La procédure des appels d'offres avec une exigence d' <i>offset</i> .....	32
Figure 3: La distinction entre les <i>offsets</i> directs et indirects .....	37
Figure 4: Les stratégies des États en matière d' <i>offset</i> .....	41
Figure 5: Les obligations annuelles et cumulatives des <i>offsets</i> à l'échelle mondiale (2005-2016).....	71
Figure 6 : La taille des marchés publics des trente-quatre pays de l'OCDE et des quatre autres pays non membres de l'OCDE en pourcentage de PIB (2007-2013, moyenne pondérée) .....	75
Figure 7: La taille des marchés publics de l'UE (1996-2008).....	79
Figure 8 : Pays dotés d'une réglementation officielle portant sur les <i>offsets</i> .....	82
Figure 9: Matrice des gains potentiels d'une transaction d' <i>offset</i> .....	173
Figure 10: Le processus d' <i>offset</i> à respecter dans la passation des marchés publics sud-africains de défense supérieurs ou égaux à dix millions de \$ .....	212
Figure 11: La taille des marchés public sud-africain en pourcentage du PIB .....	218
Figure 12: Investissement et croissance en Afrique du Sud.....	225
Figure 13: La part totale des emplois formels et informels selon le secteur d'activité .....	229
Figure 14: L'emploi dans le secteur manufacturier et le taux de pénétration des importations .....	231
Figure 15: La distribution géographique des projets NIP-SDPP .....	242
Figure 16 : L'investissement effectif (FBCF), les crédits d' <i>offset</i> liés au volume d'investissement effectué et le multiplicateur moyen des projets NIP-SDPP selon les secteurs d'activité (en milliards de rands).....	264
Figure 17 : La répartition des investissements effectifs (en valeur) selon la Classification type des industries (en milliards de rands) .....	269
Figure 18 : Les crédits d' <i>offset</i> accordés en échange de recettes de vente (au niveau local et international) .....	273

Figure 19: Les emplois créés et les postes de travail préservés par secteur d'activité .....	277
Figure 20 : La production par région, pour la période 1995-2010 (en milliards de rands, à prix constant 2005) .....	286
Figure 21: Concentration des activités d' <i>offset</i> par région .....	288
Figure 22: La structure du questionnaire.....	365

## GRAPHIQUES

Graphique 1: Achats des produits manufacturés réalisés par les obligataires américains dans les pays hôtes en pourcentage de la valeur totale de leurs achats (2007-2011) .....	89
Graphique 2: L'exportation de matériel de Défense américain et ses obligations d' <i>offset</i> (en valeur) sur la période 2010-2012.....	91
Graphique 3 : La production réelle (en million de rands) par secteur d'activité (au prix de 2005).....	228

## TABLEAUX

Tableau 1: Le <i>countertrade</i> par type d'accord, 1987-1996.....	69
Tableau 2 : La valeur des obligations d' <i>offsets</i> demandées (en pourcentage du contrat principal) .....	85
Tableau 3: Les arguments théorique qui défendent une politique d' <i>offset</i> .....	141
Tableau 4 : Méthode d'évaluation et de comptabilisation des IP crédits dans le NIPP .....	204
Tableau 5 : Un exemple de Business Plan de projet d' <i>offset</i> .....	207
Tableau 6: Les fournisseurs et les contrats dans le programme d'acquisition stratégique de l'Afrique du Sud .....	219
Tableau 7: Les tendances observées dans le secteur manufacturier pondéré par le taux de croissance annuel moyen en % (au prix de 2005) .....	228
Tableau 8 : Les obligations d' <i>offset</i> militaires et civils (en milliards de rands).....	244
Tableau 9 : Liste des entretiens réalisés et des questionnaires reçus .....	251
Tableau 10: Répartition des projets NIP-SDPP selon la Classification type des industries ..	257
Tableau 11 : Répartition des projets NIP-SDPP selon les secteurs d'activité .....	258
Tableau 12 : Investissements d' <i>offset</i> effectifs prévus et réalisés (en milliards de rands).....	266
Tableau 13: Investissements d' <i>offset</i> prévus et réalisés (en milliards de rands) .....	267
Tableau 14: Recettes issues des ventes, au niveau local et international confondus, prévues et réalisées (en milliards de rands) .....	274

Tableau 15: Les investissements effectifs et les recettes issues des ventes par secteur d'activité (en Mrd de rands) .....	274
Tableau 16: Les valeurs des contrats d' <i>offset</i> et des contrats d'achat-vente (en Mrd de rands) .....	300
Tableau 17 : Types de contrat d' <i>offset</i> , le degré d'intégration de l'entreprise étrangère et le comportement opportuniste des bénéficiaires .....	355

## ENCADRÉS

Encadré 1: Exemples d' <i>offsets</i> directs et indirects remplis par les obligataires issus du secteur militaire dans le cadre d'un marché public sud-africain .....	37
Encadré 2: Les raisons historiques du recours aux accords d' <i>offset</i> .....	43
Encadré 3 : Exemple d'une transaction d' <i>offset</i> soumise à la technique du multiplicateur.....	55
Encadré 4 : Les effets des <i>offsets</i> sur les entreprises obligataires et les pays sources.....	88
Encadré 5 : Les acteurs et parties prenantes à un accord d' <i>offset</i> : qui le souhaite et qui s'y oppose ? .....	162



# Introduction générale

---

Après trois ans d'interminables négociations, passées d'annonces triomphales en désillusions successives, Dassault doit enfin pouvoir signer un premier contrat ferme à l'exportation de 36 avions de chasse Rafale en Inde. La commande doit être finalisée lors de la visite du Président Hollande prévue du 25 au 27 janvier 2016 en Inde. Bien que cette victoire soit importante pour la continuité du groupe (il s'agit d'une commande à hauteur de 5 milliards d'euros) elle est en dessous des attentes initiales (Bouissou, 2015; de Jacquelot, 2015). En effet, en janvier 2012, l'avionneur français remporte l'appel d'offre indien portant sur l'achat de 126 avions de combat. L'enjeu est de taille car le contrat d'avions de chasse en jeu avoisine 15 milliards de dollars. Les négociations successives ont toutefois buté sur les questions relatives aux compensations industrielles (*offsets*) demandées à la France. En effet, l'adjudication du marché indien a été *conditionnée* à l'engagement de l'avionneur à construire et assembler 108 avions des 126 appareils sur place en Inde, cela dans le cadre d'un transfert de technologies aussi ambitieux qu'inédit (Ambassade de France en Inde, 2013). Or, au cours de la mise en place de plans d'affaires détaillés des projets de compensations industrielles, les pourparlers ont fini par se heurter à la question de responsabilité industrielle dans la production des appareils. Malgré ces problèmes, les autorités françaises et le groupe Dassault espèrent une conclusion positive avant la fin 2016 (Stothard, 2015).

Cet exemple montre que si les compensations industrielles ont permis à l'avionneur français d'améliorer la compétitivité de son offre, elles ont également été une cause litigieuse majeure dans la passation du contrat primaire. Ce type de contrats est ancien et courant dans les affaires internationales. Il s'agit d'un procédé connu sous le terme d'*offset* ou d'opération de compensation. Il est maintenant présent systématiquement dans les marchés publics internationaux d'envergure, et ceci à l'échelle mondiale.

L'*offset* est par nature un outil de politique discriminatoire destiné à favoriser la production locale (et le cas échéant les producteurs locaux) (Czinkota & Talbot, 1986; Furter, 2014; OCDE, 2002). Son objectif est, pour le gouvernement, de modifier la répartition des gains et des activités consécutivement à l'octroi d'un marché public à une ou plusieurs entreprises. Les gouvernements utilisent ainsi les marchés publics internationaux comme un levier



stratégique de développement et d'amélioration de la balance des paiements (OMC, 1994c). En termes juridiques, le contrat d'*offset* désigne un transfert ou une création d'activités en échange de l'octroi d'un contrat commercial d'achat-vente dans le cadre d'un marché public. Il prend la forme d'un contrat secondaire indissociable du cœur du contrat primaire d'achat-vente. Cet accord engage le prestataire, appelé ici obligataire, à fournir à l'État du pays dit hôte des biens et des services additionnels ou complémentaires à la vente principale (Martin, 1996).

Bien que la signification de ces opérations soit identique d'un pays à un autre, la terminologie dans ce domaine n'est pas encore stabilisée et des imprécisions de traduction persistent encore. Par exemple, sur le site de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) ces pratiques sont désignées par « *offsets* », « échanges compensés » ou encore « systèmes de compensations industrielles » (OMC, 1994, 2002; SPF Economie, 2008). L'absence d'une terminologie standard explique la diversité des appellations adoptée pour ces opérations d'un État à un autre. Nous les retrouvons dans la littérature sous le nom de participation industrielle<sup>1</sup> en Afrique du Sud, en Finlande, en Grèce, au Royaume-Uni, en Suède, en Belgique ou en Suisse. Elles sont nommées « contenu local » en Australie et « coopération industrielle » en Israël, au Danemark et en Espagne. On les appelle « partenariats pour le développement » à Oman ; et enfin, la Libye, un pays qui a adopté ces pratiques en 2004, a préféré les qualifier de « promotion économique » (SPF Economie, 2008; Taylor, 2001; vanDyk, 2008).

Pour unifier cette terminologie et éviter les malentendus, nous emploierons le terme *offset*<sup>2</sup> tout au long de ce travail car c'est ce dernier qui s'impose dans la littérature spécialisée (BIS, 2013a; Brauer & Dunne, 2004; ECCO, 2011; Ianakiev & Mladenov, 2009; Martin, 1996).

Afin d'illustrer l'ampleur et la complexité de ces pratiques, prenons un exemple issu des activités aéronautiques liées au secteur de la Défense. En 1997, dans le cadre de son programme d'acquisition stratégique de défense, l'Afrique du Sud lance un appel d'offres portant sur l'achat de vingt-huit avions de combat. Il s'agit de remplacer ses appareils Atlas

---

<sup>1</sup> Les équivalents en anglais sont : *Industrial Participation, Local Content, Industrial Cooperation, Partnerships for Development* et *Economic Enhancement*.

<sup>2</sup>Le mot « *offset* » est un terme anglais composé de deux parties « *set* » qui signifie « placer » et « *off* » « en dehors ». Il désigne donc quelque chose qui « contrebalance, qui compense ou qui est la contrepartie d'une autre chose » (The Oxford Dictionary of Quotations, 1989).

Cheetah<sup>3</sup> qui datent de l'époque de l'*apartheid*. L'enjeu commercial est de taille et de nombreux soumissionnaires (issus de sept pays différents) s'affrontent pour remporter ce marché (Joint Report, 2001). En 1999, à la suite d'une série de tests d'évaluation, le gouvernement sud-africain arrête son choix sur les appareils Gripen du consortium anglo-suédois BAE-SAAB.

Ce dossier est complexe et de nombreux éléments d'ordre politique ont influencé le choix des appareils<sup>4</sup>. Toutefois, les raisons du rejet des avions de combat français Mirage 2000 sont sujettes à controverse. En effet, selon le rapport d'évaluation technique des offres, il s'agissait d'appareils performants combinant « *le plus faible risque technique avec la plus grande capacité opérationnelle* » (Joint Report, 2001, p. 74). L'éviction de l'avionneur français ne tient donc ni à la qualité technique de ses avions ni au prix de ses appareils (qui est proche de celui de ses principaux concurrents). Cet échec semble davantage reposer sur l'inadéquation de ses propositions d'*offset* avec les attentes du pays hôte. En effet, l'appel d'offres sud-africain imposait aux soumissionnaires des engagements sur des transferts d'activités vers le pays, d'une valeur au moins égale à celle du contrat d'acquisition (ARMSCOR, 2009a, p. 200; Dunne & Lamb, 2004; Joint Report, 2001). Chaque dollar destiné à l'acquisition d'un chasseur devait donc s'accompagner d'un dollar de contreparties en Afrique du Sud. Or, il semble que « *les offres de "compensations" (offsets) [...] s'étaient surtout traduites, du côté français, en termes d'investissements financiers (prises de participation dans des entreprises sud-africaines) ou de transferts de technologie. Les concurrents européens des entreprises françaises [quant à eux] ont présenté la meilleure offre de compensations en termes sociaux en proposant [...] un investissement qui permettra la création de 30 000 nouveaux emplois sur le territoire sud-africain* » (Le Monde, 1<sup>er</sup> décembre 1998). BAE-SAAB se serait donc engagé sur plus de retombées en termes d'emplois et de richesses pour l'économie locale.

Une transaction semblable a, selon Ianakiev & Mladenov (2009), beaucoup contribué à la notoriété des *offsets*, notamment en Europe. En 1975, la Belgique, les Pays-Bas, la Norvège et le Danemark décident de commander ensemble à *General Dynamics* 388 chasseurs F-16 en assortissant cette commande « *d'un programme d'offset sans précédent qui avait joué un rôle*

---

<sup>3</sup> L'*Atlas Cheetah* est une variante, modernisée par les sud-africains, du Mirage III que l'Afrique du Sud a acheté à Dassault à la fin des années 70.

<sup>4</sup> La Suède est alors très impliquée dans la lutte contre l'*apartheid* et soutient fermement l'ANC (*African National Congress*). La plupart des pays occidentaux envisagent la situation intérieure de l'Afrique du Sud à travers le prisme de la Guerre froide et optent, au contraire, pour une diplomatie plus tempérée à son égard (thelocal, 2013)

*important dans le choix de l'appareil américain au détriment de son concurrent français le Mirage F1* » (Ianakiev&Mladenov, 2009, p. 118). L'*offset* négocié avec *General Dynamics* permet aux quatre pays de participer à la production des F-16 à hauteur de 40% de la valeur de la commande (y compris à l'assemblage final des appareils et des réacteurs). Ce programme engage une coopération de long terme entre des entreprises européennes et l'avionneur américain – coopération qui perdure quarante ans plus tard.

Les cas de ce genre sont nombreux et les exemples ne se limitent pas aux transactions impliquant les biens d'armement. Ces accords s'étendent à l'ensemble des marchés publics internationaux, tout particulièrement ceux des grands équipements liés à l'énergie, aux transports ou aux télécommunications. Par exemple, en 2006, la division ferroviaire de *Bombardier Transportation*, remporte le marché public sud-africain pour la construction d'un système de trains rapides devant relier Johannesburg, Pretoria et l'aéroport international OR Tambo. En contrepartie de ce marché, l'entreprise canadienne noue des partenariats avec plusieurs entreprises locales afin de fabriquer des pièces et des composants ferroviaires (DTI, 2008a). De la même manière *Areva*, géant français du nucléaire, met en place en Afrique du Sud, une formation universitaire dans le domaine du cycle nucléaire et développe des projets de recherche en matière d'énergies renouvelables dans le cadre de ses *offsets* (DTI, 2005).

En 2010, Airbus accepte de transférer une partie de sa chaîne d'assemblage de l'appareil A320 en Chine, en échange d'une commande de vente ferme de 150 appareils (Libération, 2010b). Pour se garantir l'accès au marché russe relatif à la fourniture des turbines de la future centrale nucléaire baltique, le groupe français Alstom s'associe au russe Atomenergomash dans la création d'une société commune dédiée à la production d'ilots nucléaires conventionnels (Europe1, 2012). Cette nouvelle compagnie est détenue à 51% par le groupe d'État russe chargé de la stratégie nucléaire civile dans ce pays. Dans ces deux exemples, les transferts de technologies nécessaires aux opérations ainsi que les investissements consécutifs ont été assurés par un système de contrats d'*offset*.

### **Intérêt de cette recherche**

Ces divers exemples montrent que les *offsets* deviennent une pratique intégrée dans le déroulement des appels d'offres internationaux et une contrainte majeure pour les grands groupes industriels. Pour gagner des marchés et faire face à des concurrents internationaux, les entreprises comme Areva, Airbus, BAE, Boeing, SAAB se trouvent dans l'obligation de signer des contrats extrêmement exigeants et encombrants du point de vue de la complexité

des montages nécessaires, de la durée des opérations et de leur gestion<sup>5</sup> (Beaufort, 2011; BIS, 2007, 2009a, 2013a; ECCO, 2011). Les exemples mentionnés suggèrent également que les *offsets* n'assurent pas (à eux seuls) l'obtention de l'appel d'offre à un soumissionnaire mais ils peuvent, en revanche, faire échouer ses plans si ses propositions d'*offset* ne correspondent pas aux objectifs économiques du pays hôte. L'adéquation entre l'offre du soumissionnaire et les objectifs du pays est déterminante dans un contexte concurrentiel. Les chances de réussite des entreprises reposent de plus en plus sur leur capacité à répondre efficacement et rapidement à une demande polymorphe concernant les *offsets* (DTI, 2008b, 2013; Rubin, 1986).

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les *offsets* sont progressivement devenus une pratique systématique, d'abord dans les contrats d'armement puis dans les grands contrats de vente portant sur des matériels d'équipement à usage dual ou civil (Beaufort, 2011; ECCO, 2011; Matthews, 2004; Taylor, 2001; Wellmann, 2010). Ainsi, en 2014, 82 pays étaient dotés d'une législation ou d'une réglementation officielle en la matière et plus de 120 pays disposaient d'une forme de politique d'*offset* (DOD, 2010; IDP UAE, s. d.; Martin, 1996; *Offset Program Bureau*, 2012; Service public fédéral Économie de Belgique, 2008). Entre 1993 et 2012, 54 entreprises américaines de la Défense ont indiqué avoir réalisée 94,8 milliards de dollars de contreparties dans 45 pays différents. Selon les perspectives d'un cabinet d'études économiques Frost & Sullivan (2013), les obligations d'*offset* cumulées sur les marchés d'armement entre 2013 et 2021 pourraient dépasser 62 milliards de dollars. D'après Avascent (2012, p. 4), entre 2005 et 2016, environ 156 milliards de dollars d'*offset* ont été fournis. Ces pratiques sont également répandues dans les marchés publics civils. Selon le Rapport 2012 consacré aux obstacles au commerce et à l'investissement : les « **exigences de contenus locaux, souvent formulées [dans le cadre] des marchés publics** [pratiques qui relèvent du champ des *offsets*] *semblent constituer l'un des instruments de distorsion des échanges les plus utilisés dans le cadre de l'industrialisation [...] des pays émergents* » (Commission européenne, 2012, p. 16).

Dans le contexte actuel de ralentissement économique mondial et de concurrence internationale accrue, la généralisation de ces pratiques dans les appels d'offres, notamment à l'ensemble des pays du G20 et plus particulièrement aux BRICS<sup>6</sup>, est à l'origine de tensions entre les États (G20 de Cannes, 3-4 novembre 2011). Dès 2011, l'Union Européenne

---

<sup>5</sup>Par exemple, entre 1993 et 2005, le délai d'exécution moyen des contrats d'*offset* américains était de 81,5 mois, soit six ans et huit mois (BIS, 2007, p. 49).

<sup>6</sup> BRICS est un acronyme anglais qui désigne un group de cinq pays émergents : le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud.

envisage, par exemple, « *d'introduire de nouvelles règles de réciprocité dans les échanges commerciaux [qui pourraient] empêcher les entreprises étrangères de remporter des contrats européens* » (EurActiv.fr, 2012)<sup>7</sup> si leur pays hôte continue d'entraver le libre accès des firmes européennes sur leurs marchés. Pour reprendre les mots de M. De Gucht (2011, p. 2), commissaire européen au commerce: « *l'Union européenne est [...] ouvert[e] – par intérêt – et non [...] par idéologie* ». Elle n'est donc pas tenue de maintenir ses principes de non-discrimination dans les marchés publics si les autres pays ne font pas le même effort.

Les formes récentes de développement expérimentées simultanément dans un certain nombre d'États ont contribué à la notoriété des *offsets*. Le « réveil de géants » comme la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud a remis en cause la catégorie de « tiers monde » voire même la distinction en pays développés et en développement (Buga, 2015; Hurrell, 2013). Ces bouleversements géopolitiques ont accompagné une transformation des doctrines et des pratiques économiques de développement. En optant pour des stratégies industrielles non conventionnelles et appropriés à leurs caractéristiques, ces puissances émergentes ont mis en lumière la nécessité d'abandonner les stratégies « one-size-fits-all ». Il leur semble plus opportun d'adopter des solutions spécifiques au contexte de chaque pays, avec ses institutions et ses héritages sociaux, économiques et politiques (Rodrik, 2008, 25) quand bien même ces options seraient contradictoires avec le libre-échange et le multilatéralisme.

Les raisons de la pérennisation des *offsets* dans un contexte de libéralisation des économies sont donc de plusieurs natures. D'abord, l'intensification de la concurrence dans certains secteurs à haute valeur technologique a obligé les grands groupes industriels à envisager de nouvelles stratégies et tactiques commerciales nécessaires pour leur permettre de remporter les marchés publics. Dans cette configuration, les *offsets* sont devenus un moyen de se distinguer de la concurrence mais aussi un procédé pour renforcer la position des firmes sur le marché. La mondialisation et l'internalisation des marchés ont également favorisé et amplifié ce phénomène.

L'absence d'une réglementation concertée dans ce domaine, explique également la persistance de ces pratiques. Les organisations internationales en charge du commerce et du financement du développement encadrent les *offsets* mais elles ne peuvent les prohiber selon le droit international sur le commerce. Aucun dispositif juridique ou politique n'est en mesure de limiter leur expansion actuelle (Banque mondiale, 2011; CNUDCI, 2011; Commission

---

<sup>7</sup> Voir également le site du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (2015).

européenne, 2012; OMC, 1994c). Ces organisations préfèrent institutionnaliser ces pratiques, notamment par des obligations de notification à l'OMC. Elles choisissent de régir leur fonctionnement afin qu'elles servent de la meilleure façon possible à la fois les pays qui y ont recours et les firmes étrangères qui y sont confrontées. Le *policy space* des États sur les marchés publics s'est assurément restreint par le biais des diverses réglementations introduites depuis 1981, notamment avec l'Accord sur les marchés publics. Toutefois, il est loin d'avoir disparu (Banque mondiale, 2011; CNUDCI, 2011; B. M. Hoekman & Kostecki, 2009; Howse, 2010; OMC, 1994c).

Un certain nombre de pays en développement ont vu dans ces pratiques une opportunité pour leurs stratégies de remontée de filière et de développement industriel. L'*offset* est ainsi devenu un outil de rattrapage économique et de diversification sectorielle. Ces pratiques peuvent prendre la forme de transactions variées, adaptées aux besoins industriels immédiats des économies hôtes. Il peut s'agir aussi bien d'apports en capital destinés aux industries de consommation (produits alimentaires, textiles, habillement) que de transferts de technologies de pointe vers les industries de biens intermédiaires ou de biens d'équipement. Les *offsets*, selon leur finalité, peuvent soutenir une stratégie d'industrialisation par substitution d'importations comme une stratégie de promotion des exportations. Ils ont un caractère commercial et industriel à la fois car ils concernent autant l'investissement, la production que le commerce international. Ils servent en premier lieu à favoriser des transferts d'activités diverses, adaptées aux exigences de chaque secteur d'activité et de chaque pays hôte.

### **Champ de l'étude**

Les stratégies des pays hôtes dans le domaine des *offsets* dépendent de leurs objectifs économiques et de la nature des contrats primaires auxquels ces pratiques sont associées. Ainsi, les *offsets* incluent un très grand nombre d'activités comme les prescriptions de contenu local ou de production locale (par l'intermédiaire d'investissements directs étrangers, d'accords de coproduction ou de sous-traitance par exemple), les transferts de technologies, l'octroi de licences, les aides au crédit ou les engagements d'assistance technique (ACECO, 1993, p. 14-17; BIS, 2009; Martin, 1996, p. 31-32; Rubin & Economist intelligence unit., 1986, p. 16; Taylor, 2001). Dans la littérature spécialisée, on les regroupe en *offsets* civils ou *offsets* militaires, selon la nature des ventes réalisées et en *offsets* directs ou *offsets* indirects, selon leur proximité ou non au domaine de spécialisation de l'entreprise étrangère. Les *offsets* militaires désignent toutes les contreparties fournies dans le cadre des acquisitions publiques



d'armement. Les *offsets* civils, quant à eux, concernent les transferts d'activités liés aux marchés publics civils. On qualifie d'*offsets* directs les transferts de produits ou services directement liés au bien acheté (BIS, 2009a). Cela peut correspondre, par exemple, aux opérations de sous-traitance, de coproduction ou à une cession de licence. Ces transferts peuvent également prendre la forme de formations du personnel et d'assistance technique nécessaires pour le fonctionnement des équipements achetés. Alors que les *offsets* indirects correspondent aux produits et services sans rapport avec ceux de la vente principale (BIS, 2009a). Ils prennent la forme de dispositifs de formation ou d'investissements dans les entreprises locales, de contre-achats, de troc, ou toutes autres opérations concernant des produits distincts du l'objet du contrat principal (ex. achat des produits divers et services tendant à la promotion du tourisme, la commercialisation des produits locaux sur des marchés tiers etc.). Ainsi, en 1983, pour vendre 160 avions F-16 au gouvernement turc, le General Dynamics a dû prévoir la construction d'un village et d'hôtels autour du complexe aéronautique national (Schaffer, 1989, p. 37-47).

Pour donner une vision globale du phénomène, mettre en évidence sa complexité et dresser une typologie, nous allons présenter, dans les premières étapes de ce travail, l'*offset* dans son acception la plus large en reprenant la définition de l'OMC. Selon cette organisation, « *les [offsets] dans les marchés publics sont des mesures utilisées pour encourager le développement local ou améliorer la balance des paiements au moyen de prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine nationale, de l'octroi de licences pour des technologies, de prescriptions en matière d'investissement, d'échanges compensés ou de prescriptions similaires* » (OMC, 1994). Dans un second temps, nous étudions spécifiquement les *offsets* indirects à finalité développementaliste fournis dans le cadre des marchés publics d'armement. Ce choix s'explique, d'une part, par la généralisation de ces outils d'échange et, d'autre part, par le manque de travaux académique consacrés à ce sujet. En effet, malgré leur portée potentielle, ces opérations restent un mécanisme d'échange relativement méconnu et peu décrit, d'où les rares références en la matière. Des études dédiées aux *offsets* directs fournis dans le domaine militaire sont régulièrement menées par le ministère de la Défense des États-Unis ainsi que par d'autres organismes compétents. Les études portant sur les *offsets* indirects à finalité développementaliste sont beaucoup plus rares. L'ambition première de cette recherche est d'analyser un type de transaction peu étudié dans le monde et, tout particulièrement en France afin de pallier ce défaut.

## L'état d'art de la littérature

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le manque d'intérêt académique pour ce sujet. D'abord, les *offsets* revêtent une variété de formes qui ne sont généralement pas répertoriées. Il faut également noter qu'ils s'inscrivent dans le processus de négociation commerciale comme un complément à l'échange monétaire, ce qui rend leur traçabilité difficile. Ces pratiques échappent ainsi aux contrôles des institutions commerciales multilatérales et régionales (Audet, 2003; B. M. Hoekman & Mavroidis, 1997; OCDE, 1985a). Il est ainsi fort difficile d'obtenir des informations fiables et complètes sur ce sujet généralement couvert par le « secret des affaires » quand ce n'est pas par le « secret défense ». En outre, l'on est confronté, face à de tels dispositifs, à des difficultés d'analyse. En effet, les *offsets* sont des accords contractuels complexes qui se trouvent au carrefour des disciplines économiques et politiques (Taylor, 2001). Par exemple, certains pays font appel à ces pratiques pour remplir des objectifs industriels, commerciaux ou financiers à finalité développementale. D'autres, en revanche, prennent principalement en considération les questions d'autosuffisance économique ou d'indépendance militaire. Ces deux objectifs sont plus politiques qu'économiques par définition. Toutefois, de manière générale, l'ensemble des variables économiques et politiques sont prises en compte dans la mise en place d'un *offset*. Cela fait que le sujet dissuade souvent les chercheurs des deux disciplines académiques d'envisager une modélisation de ces pratiques.

Les rares études académiques consacrées aux *offsets* datent de la fin des années 1980. À cette époque, la multiplication des pratiques de compensation et la généralisation des opérations de *countertrade* inquiètent les observateurs (ACECO, 1983, 1985, 1993; Caves & Marin, 1992; Hammond, 1990; Hennart & Anderson, 1993; Palia & Shenkar, 1991; Rubin, 1986). Ces dispositifs sont définis dans la littérature spécialisée comme une forme de commerce qui implique l'échange de biens ou de services, entre un acheteur et un vendeur. Ce dernier est payé (en partie ou en totalité) par le biais d'autres biens ou services. Ces techniques s'inscrivent dans le processus de négociation commerciale en tant que complément à l'échange monétaire. Elles revêtent des formes multiples, qui vont du troc et du contre-achat à l'*offset* selon le type de bien échangé ou la nature du contrat. Ainsi, par le prisme des opérations de *countertrade*, différents travaux envisagent les problématiques liées aux *offsets*. Ils sont décrits de la manière suivante : il s'agit de mécanismes d'échange sophistiqués qui concernent particulièrement les pays émergents qui disposent d'un faible niveau d'industrialisation ou les pays développés qui souhaitent acquérir de nouvelles technologies (ACECO, 1983, 1985,



1993). En revanche, les compensations sous forme de troc (échanges de biens et de services contre d'autres biens et services) ou sur le modèle du contre achat (achats de biens en retour contre les biens fournis) sont des types d'accords fréquemment utilisés par les pays faiblement développés.

Dans les années 1990, un nombre croissant d'études de cas dédiées aux politiques d'*offset*, menées dans différents pays hôtes, ont permis de rendre compte de l'étendue du phénomène et de sa complexité (Bitzinger, 2004; Chinworth, 2004; Liesch, 1994; Palia & Shenkar, 1991; Perlo-Freeman, 2004; Struys, 1996). Ces travaux sont principalement descriptifs et se consacrent essentiellement à l'analyse du cadre technique et administratif de ces programmes. Ainsi, malgré un certain intérêt pour l'*offset*, peu d'études ont théorisé leurs effets globaux sur le bien-être des pays hôtes. Les travaux pionniers dans le domaine sont ceux de Hall & Markowski (1994), Liesch (1988), Martin (1996), Taylor (2001) et Udis & Maskus (1991). Comme ce premier ensemble demeure restreint nous faisons appel à deux autres corpus distincts liés à l'*offset*. Ainsi, nous intégrons les avancées théoriques réalisées dans le domaine des opérations de *countertrade* (Abdel-Latif & Nugent, 1994; Amann & Marin, 1994; Caves & Marin, 1992; Hennart & Anderson, 1993). Les travaux relatifs aux pratiques préférentielles et discriminatoires dans les marchés publics représentent le second apport conceptuel à notre démarche (Audet, 2003; Branco, 1994; Mattoo, 1996; Mougeot & Naegelen, 1998; Trionfetti, 2000).

L'état d'art de la littérature académique indique que l'importance de l'*offset* pour le développement d'un pays est étroitement liée aux aprioris doctrinaux sur le rôle de la politique industrielle. Selon l'analyse traditionnelle, fondée sur la théorie de l'équilibre général concurrentiel, l'*offset* est un obstacle au libre-échange, il doit donc être restreint au nom de l'efficacité des marchés (Brauer & Dunne, 2004; Hall & Markowski, 1994; Martin, 1996; Mattoo, 1996; Trionfetti, 2000). Il est toléré uniquement comme outil de *second best* dans une situation de concurrence imparfaite. Dans cette optique, l'*offset* représenterait un soutien minime pour le développement.

Pour les théoriciens néo-institutionnalistes, ces pratiques sont un moyen de répondre aux asymétries d'informations, aux contrats incomplets et, plus généralement, aux nombreux coûts de transaction. Enfin, d'après les partisans des approches moins conventionnelles, développées dans le cadre de modèles de concurrence imparfaite, l'*offset* est un outil de politique active d'orientation sectorielle. Il est censé promouvoir les activités jugées

stratégiques pour le développement du pays hôte. En présence de rendements d'échelles croissants et d'externalités, les politiques favorisant les producteurs domestiques jouent un rôle économique et politique décisif dans le développement du pays hôte (J. Brander & Spencer, 1992; Ellingsen & Stole, 1996; Helpman & Krugman, 1985). En effet, concentrer les *offsets* dans les secteurs d'activités à fort effet d'entraînement peut modifier la spécialisation et, par extension, la trajectoire de développement des bénéficiaires.

La revue de littérature en lien avec la problématique de l'*offset* permet d'avancer dans la compréhension de l'impact de ces pratiques sur le développement et le bien-être de l'économie hôte. Elle permet également de définir un ensemble de conditions nécessaires pour une politique d'*offset* efficiente. Toutefois, les différentes études divergent sur la fonction et l'utilité des systèmes d'*offset* dans l'essor industriel des pays en développement (ci-après PED). En outre, elles font abstraction de jeux de pouvoirs entre les gouvernements et les firmes étrangères et des conséquences de l'interdépendance de ces deux acteurs<sup>8</sup>. Or, les *offsets* sont le produit d'une interaction complexe entre deux institutions de nature différente (l'État hôte et l'entreprise étrangère obligataire) dotées d'un pouvoir de négociation propre. Des recherches plus approfondies dans ce domaine permettraient d'élucider les variables critiques sur lesquels repose le succès d'une politique d'*offset*. Celles-ci seront analysées sous le prisme des objectifs des gouvernements et des firmes en matière d'*offset*, leurs ressources et leurs contraintes pour remplir ces objectifs et les bénéfices qu'ils peuvent tirer d'une coopération dans ce domaine. Il convient aussi d'expliquer comment les acteurs adaptent leurs actions aux contraintes extérieures et d'identifier le résultat de ces négociations. Il s'agit en somme de répondre à cette question : sous quelles conditions l'*offset* peut-il garantir la meilleure valeur possible des achats publics ?

### **Hypothèse de travail**

L'enjeu de cette thèse est de mettre au jour les mécanismes d'*offset* et de proposer des pistes de réflexion pour le succès (l'efficience et l'efficacité) d'une politique de ce type imposée par le gouvernement hôte aux firmes internationales. Nous faisons l'hypothèse que l'*offset* traduit un besoin fondamental des États de participer à la construction ou à la consolidation d'une base industrielle locale. Pour offrir un aperçu de l'ampleur du phénomène, nous centrons

---

<sup>8</sup> L'étude de Taylor est probablement une des premières à envisager la problématique de l'*offset* en tenant compte des intérêts de l'État hôte et de l'obligataire. Son travail est toutefois distinct du notre car il étudie l'*offset* dans la seule perspective de la théorie des coûts de transaction (l'approche néo-institutionnelle). Taylor perçoit ainsi l'*offset* comme un moyen de remédier au problème des contrats incomplets (Taylor, 2001, 2003, 2004; Yulek & Taylor, 2011).

notre analyse sur les pays en retard industriel. En effet, la généralisation de ces pratiques dans les politiques industrielles des PED nous invite à nous focaliser sur les moyens de les rendre plus efficaces et plus efficaces. Nous nous attachons également à analyser les mesures d'encadrement et de régulation nécessaires pour accroître la performance des *offsets*.

Nous considérons que l'État n'est pas qu'un simple régulateur extérieur au jeu des marchés concurrents. Ainsi, tout contrat d'*offset* est chargé d'enjeux d'économie politique. On peut y voir un aspect de « l'espace politique » (*policy space*) conçu par la CNUCED comme « *la marge d'action dont les pays jouissent en matière de politique économique intérieure, en particulier dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement industriel* » (CNUCED, 2004, p. 10). L'analyse de l'*offset*, en tant que pratique discriminatoire en faveur des productions nationales, permet d'estimer la marge de manœuvre dont disposent les États sur les marchés publics face aux entreprises transnationales et aux autres États. L'étude de ces pratiques doit également servir à mesurer la capacité des pays hôtes à employer ces outils à des fins développementales. Ces éléments mettent en évidence l'enjeu analytique de notre travail car au-delà d'un simple accord commercial, les *offsets* symbolisent le pouvoir souverain de l'État sur les marchés publics. Ils représentent la marge de manœuvre des pays hôtes en matière de développement économique.

### **Cadre d'analyse**

Cette thèse cherche à produire un cadre d'analyse permettant de mesurer l'efficacité et l'efficacité d'une politique d'*offset*. Nous examinons la relation entre l'État hôte et l'entreprise obligataire et le résultat de cette interaction par l'intermédiaire de la théorie des jeux (en établissant une analogie avec la configuration de la « bataille des sexes » notamment). La théorie des jeux sert à examiner la relation entre deux parties dotées d'un pouvoir relatif dont elles font usage pour parvenir à un terrain d'entente par le compromis ou la coopération. Ce cadre d'analyse prend en compte les variables critiques du succès d'une politique d'*offset* : les objectifs des gouvernements et des firmes en matière d'*offset*, leurs ressources et leurs contraintes pour remplir ces objectifs et les bénéfices qu'ils peuvent espérer tirer d'une coopération dans ce domaine. L'efficacité d'un projet d'*offset* tout comme d'une politique d'*offset* sont étroitement liées à la capacité de l'État hôte à imposer et à gérer ce type d'obligations dans les premières phases de négociation portant sur l'appel d'offre. A long terme, le succès de ces initiatives dépend essentiellement de la capacité de l'État hôte à préserver durablement son pouvoir de négociation. En effet, après la signature des contrats

d'achat-vente, les relations entre une entreprise multinationale et le pays hôte peuvent évoluer en fonction, notamment, du changement des objectifs initiaux est de l'infléchissement des ressources et des contraintes de chacune des parties. A cette occasion il paraît important de reconsidérer le résultat de la négociation (Grosse, 2005; Luo, 2001; Schuler, Lenway, & Eden, 2006; Vernon, 1973). C'est pour cette raison que les gouvernements hôtes sont capables d'imposer l'*offset* aux entreprises transnationales dès le début. C'est aussi à cause d'un changement dans le pouvoir de négociation qu'il est si difficile de garantir la bonne exécution de l'*offset*.

Notre grille d'analyse permet de porter un jugement sur la politique d'*offset* et de déterminer les éléments nécessaires pour rendre l'intervention de l'État plus efficace et plus adaptée aux exigences de son économie. Son objectif est donc de produire une méthodologie générique et applicable aux différents pays en développement afin d'évaluer les retombées économiques des *offsets*.

Pour tester ce cadre d'analyse, nous avons choisi d'étudier tout particulièrement la politique d'*offset* de l'Afrique du Sud, appelée *National Industrial Participation Programme*. Ce choix se justifie car le pays concentre environ 30% du PIB du continent africain et il figure parmi les marchés émergents les plus prometteurs du monde. Bien que d'importants progrès économiques et sociaux aient été réalisés depuis la fin de l'*apartheid*, notamment en matière de réduction de la pauvreté (elle est passée de 31,9% en 1993 à 16,6% en 2011) et de déficit budgétaire (4,8% du PIB en 2011), le pays souffre encore de profondes inégalités sociales (Banque mondiale, 2012). En outre, les résultats en matière de croissance économique et de création d'emplois restent décevants. Le démantèlement des barrières commerciales ont démontré le manque de compétitivité des industries sud-africaines. On évoque un risque de « reprimarisation » de l'économie du pays (Dube, Rodrik, & Hausmann, 2007; OCDE & BAD, 2008; Rodrik, 2006). Ainsi le diagnostic de Jean-Pierre Cling (1999) semble rester valable plus de 15 ans après : « *Si une stabilisation macroéconomique a pu être atteinte [dans l'Afrique du Sud postapartheid], le bilan s'avère mitigé et suscite toujours des interrogations quant aux modalités d'insertion [du pays] dans l'économie mondialisée* ».

Dans ce contexte, les marchés publics représentent un outil important pour atteindre certains objectifs socio-économiques et politiques du pays (Wellmann, 2010). Le programme d'*offset* sud-africain est primordial « *pour orienter les investissements dans les secteurs*

[d'intervention] *visés*» (DTI, 2002, p. 11). Il est censé améliorer la compétitivité du secteur industriel de l'Afrique du Sud et générer une base industrielle diversifiée (DTI, 2002, 2007b).

Nous limitons notre analyse aux 121 projets d'*offset* civils fournis entre 1996 et 2012, dans le cadre du programme d'achats stratégiques de Défense (que nous désignons par le sigle NIP-SDPP). Ce choix s'impose pour trois raisons. Premièrement, les contrats NIP-SDPP sont d'une ampleur considérable. Ils devaient générer environ 88 milliards de rands de retombées économiques (soit 13 milliards de dollars) et 65 000 emplois (DTI, 2002, 2009; Joint Report, 2001). Ces données doivent être comparées à celles relatives au coût global des contrats primaires d'achat-vente auxquels les *offsets* sont adossés. Lors de la passation des marchés publics, les obligations de contreparties (militaires et civiles confondues) s'élèvent à 25 milliards de rands, soit environ 4 milliards de dollars. La valeur des contrats d'*offset* négociée, est ainsi 4 fois supérieure à la valeur de l'acquisition publique. En outre, les *offsets* du programme d'achat stratégiques de Défense à finalité développementaliste représentent, à eux seuls, 85% des compensations administrées dans le cadre du NIPP sur la période de référence de l'étude (DTI, 2009, p. 5; Politicsweb, 2012). Deuxièmement, les NIP-SDPP sont à l'origine de controverses médiatiques et politiques en Afrique du Sud depuis le lancement de la politique d'*offset* dans ce pays. En effet, la création du NIPP est directement associée au programme très critiqué d'achats massifs d'armement envisagé par le gouvernement en 1999. Dans ce contexte, sur la base de programmes d'achats dans la défense, les *offsets* devaient garantir le maximum de retombées civiles. Malgré l'importance et la médiatisation du programme NIPP, ce dernier n'a jamais fait l'objet d'un véritable bilan. Enfin, les projets NIP-SDPP occupent une place centrale dans la politique industrielle du pays. Le NIPP est cœur d'une stratégie visant à enrayer le processus de désindustrialisation dont souffre l'Afrique du Sud depuis 1990 notamment.

Les données de l'évaluation ont été récoltées entre janvier et juin 2012. Notre recherche est fondée, d'une part, sur des sources primaires et secondaires variées et, d'autre part, sur une série d'entretiens approfondis sur place. Au total, 16 entretiens ont été réalisés, la plupart de manière individuelle et directe : 6 des répondants étaient des dirigeants de haut rang dans les entreprises bénéficiaires des programmes d'*offset*, 4 étaient des fonctionnaires en charge de programme ou des experts internes au NIPP, 3 étaient des représentants des entreprises obligataires responsables de l'élaboration ou de l'exécution des projets d'*offset*, 3 experts-conseillers externes chargés d'élaborer des projets d'*offset* à la demande des entreprises obligataires et enfin 2 représentants des organisations gouvernementales et non

gouvernementales concernés par le programme (*Council for Scientific and Industrial Research* (CSIR) et *Aerospace Maritime & Defence Industries Association* (AMD)). 10 autres responsables administratifs d'entreprises locales bénéficiaires des NIP-SDPP et 2 fonctionnaires publics ont répondu à des questionnaires par écrit.

Compte tenu de l'accès restreint aux données nécessaires à la production d'une analyse exhaustive du NIPP et au temps limité qui nous a été imparti, notre recherche demeure exploratoire. De nombreux aspects nécessiteraient donc d'être approfondis. Malgré ces contraintes, notre étude aboutit à une série de conclusions portant sur les performances de la politique d'*offset* sud-africaine. Elle propose également un ensemble de recommandations et d'orientations à suivre pour améliorer le dispositif en place. Compte tenu des évolutions observées dans la politique industrielle de l'Afrique du Sud et du rôle central du programme d'*offset* dans cette dynamique, il est peu probable que ces pratiques disparaissent dans les marchés publics sud-africains. La plupart de nos recommandations ne remettent pas en cause le système existant. Elles visent à opérer une réforme du programme déjà à l'œuvre.

### **Principaux résultats et recommandations**

L'expérience sud-africaine a montré qu'il est difficile d'évaluer les projets d'*offset* car de nombreuses variables économiques et politiques ont affecté l'efficacité de ces pratiques. Lors de la signature des contrats, les projets d'*offset* qui réunissent les différentes parties laissent espérer d'importantes retombées économiques et sociales pour le pays. Toutefois, au cours du processus de mise en œuvre, l'on a admis de nombreuses dérogations aux règles et aux procédures réglementaires fixées dans le programme-cadre NIPP. Cette atteinte aux conventions réduit largement les effets positifs des projets et nuit à leur efficacité. En raison de l'opacité des modalités d'exécution et d'évaluation du programme, les distances prises avec les engagements initiaux ne sont dévoilées que lorsque les projets sont terminés. Dans ces conditions, l'on considère que les entreprises étrangères sont acquittées de leurs obligations. Les premières statistiques sur la mise en œuvre du NIPP n'ont été rendues publiques qu'en 2012, soit 15 ans après la création de cette institution.

Notre étude révèle également une lacune majeure, inhérente à toute transaction de ce type. Il n'existe aucun mécanisme de responsabilisation des acteurs concernés pour garantir des projets d'*offsets* à la fois viables et pérennes. Afin de remédier à ce problème, il est nécessaire d'offrir une vision claire des contreparties économiques attendues. Il faut également que le pays hôte adopte une démarche proactive dans la conception et la sélection des projets

d'*offset*. En outre, pour être efficaces, les compensations doivent être couplées à une politique industrielle, technologique et commerciale bien définie (Struys, 1996, 2004). Il faut enfin que le pays mette en place un ensemble de procédures permettant la transparence et le contrôle de ces pratiques, et ceci à tous les niveaux d'exécution, depuis l'examen des propositions d'*offset* jusqu'à leur mise en œuvre et leur évaluation. Un dispositif de ce type éviterait de surestimer leurs retombées positives et réduirait la corruption.

### **Plan de la thèse**

Le document est divisé en six chapitres. Le **premier chapitre** a pour but d'explicitier les concepts analytiques et de déterminer les limites économiques et politiques de notre objet d'étude, en décrivant et classant les activités de contrepartie. Nous présentons également les motivations et les objectifs des pays hôtes en matière d'*offset*. Nous montrons que la diversité des politiques d'*offset* s'explique par la pluralité des intérêts économiques ou politiques des États.

Le **deuxième chapitre** tente de mesurer l'importance des *offsets* dans les échanges commerciaux mondiaux. Nous montrons que ces pratiques, bien qu'elles soient combattues et discréditées, restent une forme de commerce persistante, voire résiliente, dans le champ des transactions internationales et des politiques nationales de développement. Comme peu d'informations sont disponibles sur ce sujet, il est difficile d'estimer leur part dans les échanges internationaux. Les rares sources suggèrent que ce type de contrat demeure une forme marginale de transaction mais le recours répété à ces pratiques et leur influence croissante dans les marchés publics montrent qu'au-delà de leur poids économique les *offsets* représentent désormais un enjeu crucial à la fois pour les entreprises obligataires (et leurs pays d'origine) et pour les organismes responsables de la normalisation et de la veille du commerce (Audet, 2003; Avascent, 2012; BIS, 2013a; Frost & Sullivan, 2013; Furter, 2014; Martin, 1996; OCDE, 1985a, p. 20).

Le **chapitre trois** procède à un *survey* des travaux académiques en lien avec la problématique de l'*offset*. Nous montrons que la légitimité de ces pratiques diffère en fonction du cadre idéologique que l'on adopte. Du point de vue de l'analyse traditionnelle, l'*offset* est une mesure protectionniste de type barrière non-tarifaire au commerce international. Ainsi, il est admis uniquement en tant qu'alternative de *second best* en situation d'imperfections du marché. Les théoriciens néo-institutionnalistes justifient ces pratiques par les coûts de transaction, les problèmes d'aléas moraux et l'asymétrie d'information. Dans la cadre de



modèles de concurrence imparfaite, la légitimité des *offsets* est fondée sur leur capacité à promouvoir les activités jugées stratégiques pour le développement du pays hôte. Leur efficacité eu égard de ces objectifs dépend toutefois d'un certain nombre de critères.

Le *survey* de littérature étant insuffisant pour évaluer l'efficacité d'une politique d'*offset*, nous élaborons dans le **quatrième chapitre** un cadre d'analyse permettant d'envisager la problématique de l'*offset* comme le résultat d'un jeu de pouvoir complexe entre deux acteurs de nature différente qui ont des intérêts distincts (l'État hôte et l'obligataire). Le plus souvent, les théories traditionnelles du commerce international font abstraction des interactions entre les gouvernements et les firmes<sup>9</sup>. Les décisions des pouvoirs publics sont généralement considérées comme une variable exogène du système. Notre modèle vise ainsi à combler le manque de littérature théorique concernant l'*offset* et contribue à enrichir le corpus des travaux, relatifs aux modèles de négociation (Grosse, 2005; Grosse & Behrman, 1992; Moon & Lado, 2000; Vernon, 1973). Ce cadre analytique nous permet d'identifier les variables qui peuvent affecter la performance d'une opération d'*offset* à court et long termes.

Le **chapitre cinq** décrit la politique d'*offset* sud-africaine. Il est essentiellement factuel et repose sur des éléments institutionnels. Nous y justifions le choix du programme-cadre NIPP pour étude de cas. Nous mettons en évidence les spécificités de ce dispositif, notamment ce qui le différencie des autres instruments de politique industrielle du pays. Nous étudions également la conjoncture économique et politique dans laquelle s'inscrit ce mécanisme. Outre son importance politique, le NIPP se révèle être un instrument central dans l'orientation générale de la politique industrielle de l'Afrique du Sud (DTI, 2002, 2007b, 2013). Il répond aux besoins immédiats en matière de développement en cherchant à accélérer la croissance, à soutenir l'industrialisation du pays et à promouvoir une répartition plus équitable des ressources.

Enfin, dans le **chapitre six**, nous procédons à l'étude du système d'*offset* sud-africain à partir du cadre analytique construit dans le quatrième chapitre. Nous nous concentrons sur les 121 projets d'*offset* à finalité développementaliste fournis par les entreprises étrangères d'armement dans le cadre du programme d'achats stratégiques de défense (SDPP). Nous fondons notre analyse sur les résultats d'une enquête de terrain réalisée dans la province

---

<sup>9</sup> La théorie de l'avantage comparatif, par exemple, explique la division internationale du travail et la spécialisation des pays comme une simple extension de l'observation faite sur les bénéficiaires de la division du travail au sein d'une région ou d'une nation. Ainsi, la théorie de Ricardo, de Smith et de Heckscher-Ohlin-Samuelson n'explique pas la distribution des bénéfices et des coûts entre les firmes et les gouvernements.



Gauteng<sup>10</sup>. Cette démarche permet de combler le déficit d'information sur le sujet. L'on a aussi eu accès à de nombreuses sources primaires et secondaires (entretiens directs et semi-directs, statistiques sud-africaines, rapports d'activités, études théoriques et empiriques). Nous vérifions que les projets NIP-SDPP n'ont été que partiellement efficaces et que, de manière générale, les retombées économiques sont demeurées faibles. Les résultats sont aussi décevants quant au critère de l'efficacité. En raison, de l'opacité des modalités de négociation, de sélection et d'exécution des projets d'*offset* et des nombreuses dérogations aux règles et procédures réglementaires fixées dans le programme-cadre NIPP, il est difficile d'affirmer que ces pratiques aient garanti la meilleure valeur possible des achats publics. Ce dernier chapitre avance donc quelques recommandations susceptibles d'améliorer l'efficacité de la politique d'*offset* sud-africaine.

Enfin dans notre **conclusion générale**, nous récapitulons les différentes recommandations qui permettraient, selon nous, à tout pays le désirant de mettre en œuvre une politique d'*offset* plus efficace et efficient.

---

<sup>10</sup> La province Gauteng concentre plus d'un tiers de la production du pays et son activité industrielle. Ici se trouve les capitales administrative (Pretoria) et économique (Johannesburg) de l'Afrique du Sud

# CHAPITRE 1

## Les pratiques et politiques d'offset

---

*« L'Assemblée générale, ayant à l'esprit les buts et principes de la Charte des Nations Unies » reconnaît « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, en vertu duquel ils ont le droit [...] d'assurer librement leur développement économique, social et culturel ».*

Déclaration des Nations unies sur le droit au développement de 1986



Ce premier chapitre a pour objectif d'explicitier la notion d'*offset* et d'élaborer une typologie de ses différentes formes. Il s'organise autour de deux volets : le premier volet est consacré à la définition rigoureuse de cette pratique. Il s'agit de clarifier sa nature, les types d'activités qu'il qualifie et de préciser le lexique technique qui entoure ce type d'opérations. Le deuxième volet envisage l'*offset* en tant qu'outil de politique industrielle. Il met en évidence le profil des pays qui ont recours à l'*offset* et les motivations de leurs dirigeants. Ces pratiques sont fondées sur l'intérêt du pays hôte. Il est ainsi amené à remplir un certain nombre d'objectifs économiques ou à assoir sa souveraineté militaire ou autre.

À ce jour, il n'existe pas de définition unique et généralement admise du terme *offset*. Le travail de définition n'est guère facilité par la diversité des formes que revêt notre objet d'étude. Traditionnellement, l'*offset* est décrit par les types d'acteurs qu'il implique, les transferts d'activités qu'il induit ou les intérêts et les objectifs des pays et des entreprises qui le pratiquent. Il se présente ainsi comme le résultat d'une négociation complexe qui engage un prestataire étranger à procéder à un transfert d'activités en contrepartie de l'octroi d'un contrat commercial, portant sur la fourniture d'un ensemble de biens et de services, dans le cadre d'un marché public international d'envergure (ECCO, 2011; U. S. International Trade Commission, 1999).

Les *offsets* sont utilisés pour améliorer la situation interne d'un pays (augmentation des revenus, créations d'emploi etc.). Ils donnent accès aux technologies et à de nouvelles pratiques de production, accès aux fonds d'investissement étrangers et accès à du savoir-faire managérial et commercial ; ils permettent le développement local d'industries naissantes (à forte valeur ajoutée) capables d'affronter la concurrence internationale (BIS, 2009a; ECCO, 2011; Markusen, 2004; Martin, 1996). Il n'y a pas de stratégie ou politique d'*offset* qui serait commune à tous les pays eu égard à la diversité des objectifs poursuivis à travers ces politiques. Son caractère multifonctionnel fait de l'*offset* un outil sur mesure adapté aux besoins de développement de chaque pays. Cette idée va de pair avec une transformation des doctrines et des pratiques économiques de développement, notamment celles issues des critiques adressées aux stratégies *one-size-fits-all* pour aller vers des solutions spécifiques au contexte de chaque pays, avec ses institutions, ses héritages sociaux, économiques et politiques (Rodrik, 2008, p.25).

La première section de ce chapitre est consacrée à l'étude des caractéristiques des *offsets*, qui les différencient des autres pratiques d'échange standard ou des types d'échanges compensés

(*countertrade*). C'est un détour nécessaire dans la mesure où il permet de tracer les contours économiques de notre objet d'étude tout en mettant en évidence les qualités intrinsèques des pratiques et contrats d'*offset*. Nous nous intéressons également au contexte de son application courante, aux acteurs et aux types d'activités associés.

La deuxième section s'attache à approfondir les motivations et objectifs des pays hôtes qui mettent en place une politique d'*offset*. Nous montrerons que le facteur déterminant dans la multiplication, la sophistication et la généralisation des *offsets* a été le développement presque simultané de nombre de pays au cours du demi-siècle écoulé. Outre les contrats d'armements, ces pays ont appliqué l'*offset* aux marchés publics civils dans les secteurs jugés stratégiques, qui engagent la souveraineté du pays tels que l'aéronautique, l'énergie, les télécommunications, les infrastructures.

## **Section 1 : La nature de l'*offset***

Cette première section s'emploie à cerner les *offsets*. On y décrit, les *pratiques et contrats d'offset* par comparaison aux pratiques et contrats commerciaux ordinaires mais aussi par comparaison aux pratiques et contrats voisins ou similaires de type « *countertrade* » (1.1). Ensuite, nous explicitons les mécanismes de leur mise en œuvre, les acteurs, le type de transaction qu'induisent de tels contrats et les éléments de vocabulaire qui leurs sont propres. Cela nous permettra de dresser une typologie de leurs différentes formes selon leur relation aux activités principales de l'entreprise étrangère : on peut ainsi différencier *offsets militaires et offsets civil, offsets directs et indirects* (1.2.).

### **1.1. La spécification de l'*offset***

Malgré leur généralisation dans les politiques de marchés publics des États, les *offsets* restent un mécanisme d'échange relativement peu connu et peu décrit dans la littérature académique. À ce jour, il n'y a pas de consensus sur ce qu'il faut entendre par le terme d'*offset*. Il existe néanmoins un ensemble de descriptions largement citées et qui semblent s'imposer *de facto* en tant qu'interprétation de ces pratiques.

Pour Hall & Markowski, (1994) les *offsets* sont « *des éléments de transactions complexes mais volontaires, négociés entre le gouvernement acheteur et le vendeur. Ils représentent la*

*totalité des produits fournis avec les contrats de vente et sur lesquels le gouvernement décide de mettre l'étiquette "d'offset" »<sup>11</sup>.*

D'autres interprétations insistent davantage sur les implications de ces pratiques. Par exemple, selon une approche plus analytique, les *offsets* sont : une forme de discrimination sur les marchés publics à l'égard des producteurs étrangers (Audet, 2003; B. M. Hoekman & Mavroidis, 1997) que les gouvernements hôtes exigent en tant que condition préalable aux acquisitions des produits militaires ou civils<sup>12</sup> (ECCO, 2011; U. S. International Trade Commission, 1999, p. 243).

Selon les termes de l'OMC, les intérêts des États hôtes sont la caractéristique principale de ces pratiques:

*\* les offsets « dans les marchés publics sont des mesures utilisées pour encourager le développement local ou améliorer la balance des paiements au moyen de prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine nationale, de l'octroi de licences pour des technologies, de prescriptions en matière d'investissement, d'échanges compensés ou de prescriptions similaires. » (OMC, 1994, 2014). De manière générale, les États font appel à ce type de contrat pour « récupérer ou compenser une partie de leur investissement » (Brauer & Dunne, 2004, p. 3)*

D'après le *Bureau of Industry and Security* (ci-après BIS) du ministère du Commerce des États-Unis, ce sont plutôt les incitations des entreprises obligatoires à ce type d'accords qui déterminent les qualités intrinsèques de ces pratiques :

*\* « les offsets dans le commerce de la défense comprennent une variété de retombées industrielles et commerciales fournies aux gouvernements étrangers en tant qu'élément incitatif ou en tant que condition d'une acquisition militaire de biens et services »<sup>13</sup> (BIS, 2013a, p. ii)*

Une définition plus opérationnelle, établie par les acteurs eux-mêmes, décrit l'*offset* comme un « *contrat non standard* » qui lie une (ou plusieurs) firme(s) à un État, par lequel ce dernier « *exige qu'une forme d'activité économique soit transférée* » en contrepartie de l'attribution d'un marché public (tirée de ECCO, 2011). Brauer & Dunne (2004, p. 3), mettent également

---

<sup>11</sup> Traduit par l'auteur.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Idem.

l'accent sur la spécificité contractuelle de ces « *transactions* [qui] *impliquent une réciprocité bien au-delà de celle associée à un échange standard* » et qui sont « *généralement conçues pour délocaliser une partie de l'activité économique du pays d'origine du fournisseur vers le pays acheteur* ».

Le caractère polysémique de la notion d'*offset* est un élément essentiel pour comprendre les nombreux défis auxquels cette recherche fait face. D'un côté, ces descriptions sont complémentaires et se recoupent sur quelques points majeurs. D'un autre côté, elle divergent sur de nombreux points.

Au premier abord, il semble donc que ces définitions se rejoignent autour de certains critères : l'expression *offset* désigne un transfert d'activité du « vendeur » à « l'acheteur ». Il s'agit d'une transaction impliquant deux acteurs de nature différente car l'un est un acteur public (l'État hôte) et l'autre est un acteur privé (l'entreprise obligataire). Le deuxième élément de définition est lié à la nature des obligations établies en contrepartie de ou comme condition à l'octroi d'un contrat commercial sur la fourniture d'un ensemble de biens et services dans le cadre d'un marché public (ECCO, 2011; U. S. International Trade Commission, 1999). Autrement dit, c'est une pratique qui ne peut pas être envisagée en tant que transaction indépendante. Il s'agit d'un accord complémentaire voire supplémentaire à un contrat d'acquisition public qui prend effet au moment de la signature du contrat principal par consentement libre des Parties (Hall & Markowski, 1994). Il est par conséquent étroitement associé à la transaction initiale d'achat-vente. Pour cette raison, Brauer & Dunne (2004) et ECCO (2011) le qualifient d'engagement contractuel « *non standard* », qui dépasse la réciprocité liée à un échange monétaire standardisé. Les auteurs suggèrent ainsi qu'il s'agit d'une forme de transaction originale qui s'inscrit dans un système d'échange monétaire généralisé.

Les textes suggèrent également que c'est une transaction ou une activité à portée très large dont l'objectif principal est de contribuer aux différents projets du pays qui adopte de telles mesures (développement économique, amélioration des comptes de sa balance des paiements). L'*offset* représente un transfert de biens et de services supplémentaires fournis avec le contrat d'achat-vente (le contrat dit « primaire » ou « principal ») qui peut prendre la forme contractuelle de prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine nationale, de l'octroi de licences pour des technologies, de prescriptions en matière d'investissement, d'échanges compensés (c'est-à-dire de *countertrade*) ou de prescriptions similaires.

Malgré la complémentarité apparente de ces définitions, des nuances, voire des divergences semblent exister et sont parfois source de malentendu. Par exemple, le *BIS* circonscrit les *offsets* au champ des marchés d'armement alors que la Commission internationale du commerce des États-Unis ou encore l'OMC y incluent tous les types de marchés publics aussi bien civils que militaires. La diversité des champs d'application peut s'expliquer de plusieurs manières : les objectifs et la portée de l'étude des organismes ou auteurs peuvent être extrêmement différents. La complexification des *offsets* et leurs évolutions, notamment le degré et la manière d'appropriation de ce type de contrat par les États hôtes peut également justifier ces différences.

Pour donner une vision globale du phénomène et mettre en évidence sa complexité, nous allons opter pour la description la plus inclusive de l'*offset*, c'est-à-dire : une pratique qui a lieu dans un marché public (ou semi-public) international et qui engage d'un côté, un prestataire étranger et de l'autre, un pouvoir adjudicateur.

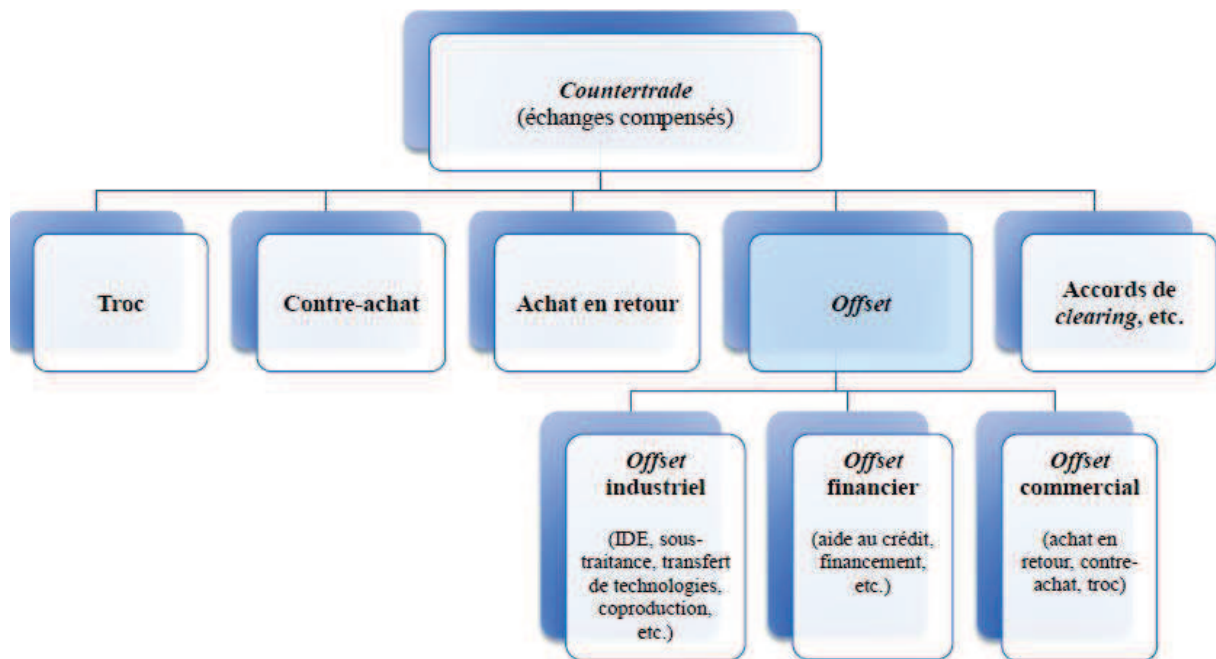
### *1.1.1. Le principe de réciprocité à la base des contrats d'offsets*

Dans la littérature spécialisée, les *offsets* sont habituellement présentés comme une sous-catégorie d'une technique de commerce plus large et hétérogène appelée *échanges compensés* ou *countertrade* (ACECO, 1993; Carey & McLean, 1986; Liesch, 1988; Martin, 1996; OCDE, 1985a; Sauvin, 1991; Taylor, 2003; U. S. International Trade Commission, 1999). Nous préférons l'expression anglo-saxonne *countertrade* au terme français d'échange compensé ou contre-échange car « *il n'y a pas, à proprement parler, d'équivalent de ce terme en français : le contre-commerce, les contre-affaires ou le contre-échange n'existent pas* » (Moatti, 1994b, p. 3). De manière générale, la littérature professionnelle, en matière de contrats non standards, est dominée par la terminologie anglo-saxonne : accords de *clearing*, de *switch*, *barter* (troc), etc. (Moatti, 1994, p. 3).

Le *countertrade* se définit comme une forme de commerce qui implique l'échange de biens ou de services, entre un acheteur et un vendeur qui sont payés en partie ou en totalité avec d'autres biens ou services (OCDE, 1985a). Cette technique s'inscrit dans le processus de négociations commerciales comme un complément à l'échange monétaire. Elle revêt des formes multiples qui vont du troc et du contre-achat aux *offsets* selon le type de bien échangé ou le type de contrat signé, le niveau de développement des pays qui commercent et leurs forces et faiblesses structurelles (voir Figure 1).



**Figure 1: Les opérations de *countertrade* et les différents types et contrats d'*offset***



Source : figure réalisée par l'auteur

La caractéristique commune de ces différentes pratiques est la notion de réciprocité dans les échanges qui est totalement absente des contrats commerciaux ordinaires. L'idée sous-jacente est que la transaction primaire doit donner lieu à des contreparties qui ne soient pas monétaires. Le troc, par exemple, est un échange de biens et de services contre d'autres biens et services. Il permet aux pays, confrontés à un manque de liquidité, de commercer, tout en préservant leurs réserves en devises. Le contre-achat est, au même titre, une « *opération au terme de laquelle l'exportateur s'engage dans un contrat séparé à acheter ou à faire acheter des produits dont la contrevaletur atteint un pourcentage convenu de la valeur du contrat de vente* » (ACECO, 1993; Sauvin, 1995). Cette activité contribue ainsi à équilibrer la balance commerciale des pays. L'achat en retour (ou le *buy-back*) stipule quant à lui, que l'exportateur d'équipements de production ou le bailleur de licence, s'engage à acheter au pays hôte une partie ou la totalité des produits fabriqués grâce à ses équipements. Cette technique permet dès lors de garantir la qualité des équipements achetés et établit une relation de confiance entre le fournisseur et l'acheteur. Elle contribue à une amélioration de la balance commerciale du pays-hôte.

Vues sous cet angle, les opérations de *countertrade* ont un caractère positif parce qu'elles se présentent comme étant « *un avantage qui compense un désavantage* » ou une volonté de « *rendre égal, de rechercher un équilibre* » (Sauvin, 1991, p. 21-22). L'acheteur exige du vendeur ou fournisseur une forme de réciprocité, d'équilibre, de coopération dans l'échange.

L'*offset* comporte également cette dimension de réciprocité dans les échanges. Par exemple, les autorités chinoises justifient la politique d'*offset* pratiquée à l'égard des fournisseurs d'avions américains par les effets positifs que l'acquisition d'équipements produit sur l'économie des États-Unis. Les achats publics de la Chine auprès des entreprises américaines permettent de maintenir le niveau d'emploi et de production aux États-Unis. Le gouvernement chinois espère donc de la réciprocité de la part du gouvernement américain afin de créer des emplois dans son propre secteur aéronautique<sup>14</sup> (U. S. International Trade Commission, 1999, p. 322). Cette qualité intrinsèque à l'*offset* – la réciprocité dans les échanges commerciaux – lui a souvent valu d'être traité comme une pratique qui relève du champ des pratiques de *countertrade*. Il est présenté comme un moyen de rapatrier une partie des retombées positives liée à un important achat public fait à l'étranger. Autrement dit, il est censé générer un multiplicateur des dépenses publiques élevé en offrant des compensations aux entreprises locales et en maintenant le niveau d'emploi dans les secteurs industriels du pays hôte (Martin, 1996, p. 49).

Toutefois, l'*offset* n'est pas identique au reste des pratiques de *countertrade*. Son originalité est attachée à sa finalité et aux types d'acteurs impliqués dans la transaction. C'est une exigence de réciprocité formulée par le pays hôte à l'égard d'une entreprise étrangère dans un cadre préétabli pour la passation des marchés publics internationaux. L'*offset* ne concerne, en principe, que les importations. Toute entreprise qui soumissionne à un marché public (ou semi-public<sup>15</sup>) et dont l'offre a une teneur en éléments importés supérieure à un seuil fixé par le pays acheteur doit se conformer aux obligations d'*offset* annexées au contrat principal d'achat-vente.

La première distinction entre l'*offset* et les autres pratiques de *countertrade* est donc liée aux enjeux de la transaction et aux ambitions des acteurs impliqués. L'*offset* relève d'une pratique de contrats liés dans laquelle l'une des parties se trouve contrainte d'accepter<sup>16</sup> un contrat secondaire ou un engagement accessoire au contrat principal pour pouvoir remporter le contrat principal. Il repose donc sur un principe de réciprocité conditionnée. Les autres types

---

<sup>14</sup> Nous verrons plus bas que cette première connotation des opérations de *countertrade* doit être affinée car elle suppose un producteur local capable d'exercer une concurrence pour l'appel d'offres public. Or, ces pratiques apparaissent dans les situations où il n'y a pas d'entreprises locales capables de rivaliser avec l'offre étrangère.

<sup>15</sup> Les marchés semi-publics concernent la passation des contrats entre une entité adjudicatrice semi-publique (qui peut être une société d'économie mixte) ou parapublique (les centres hospitaliers et les universités) et un prestataire.

<sup>16</sup> Les *offsets* émanent du pouvoir de monopsonne des pays hôte mais ils ne sont pas pourtant des échanges involontaires (voir chapitre 3).

d'opérations de *countertrade* résultent d'un échange entre deux (ou plusieurs) agents privés ou entre deux (ou plusieurs) États<sup>17</sup>. Nous pouvons donc considérer que les obligations d'*offset* formulées en dehors du cadre des marchés publics ne sont pas, du point de vue juridique, des *offsets*<sup>18</sup> (voir OMC, 1994c).

Dans les accords standards, cette dimension de réciprocité conditionnée par un achat public est absente. La conditionnalité contractuelle implique que la signature du contrat principal d'achat-vente soit déterminée par la réalisation du contrat secondaire qui porte sur l'*offset*. Pour le dire autrement, la réalisation de la transaction initiale est liée à la capacité du vendeur à créer de la valeur ajoutée dans le pays acheteur. Ainsi, en cas de suspension provisoire ou définitive du contrat principal, le contrat d'*offset* doit être lui aussi suspendu provisoirement ou définitivement (ACECO, 1985, p. 56). Le marché est ainsi attribué, dans la procédure d'appel d'offres, à la firme ayant établi la proposition la plus avantageuse au regard des critères mentionnés dans le cahier des charges et aux exigences de contreparties. Le contrat d'*offset* est donc souvent un préalable au contrat principal et conditionne la réalisation de ce dernier.

La multitude de pratiques commerciales que représentent les *offsets* rend l'appréhension de ce concept fort difficile (voir Figure 1). En effet, tous les types de contrats qui peuvent matérialiser un transfert d'activité d'*offset* tels que les investissements directs à l'étranger (IDE), les contrats de sous-traitance, de coproduction, peuvent exister indépendamment de toute obligation d'*offset*. De plus, dans certaines situations, les opérations de *countertrade* de type troc, contre-achat et achat en retour sont qualifiées d'*offset*. Or, cette pratique a été définie plus haut comme étant un sous-ensemble des opérations de *countertrade* (BIS, 2009a; Liesch, 1988). Cette évidence est en principe un contresens logique !

Ce qui différencie néanmoins un contrat d'*offset* de simples accords de troc, de contre-achat, d'achat en retour ou d'autres types d'accords commerciaux, c'est cette exigence de réciprocité conditionnée, formulée par le pays hôte à l'égard d'une entreprise obligataire dans un cadre prédéfini des marchés publics. De manière analogique, la différence entre une opération d'IDE standard et une opération d'IDE induite par un contrat d'*offset* repose sur le fait que la

---

<sup>17</sup> Les membres de l'organisation d'entraide économique entre différents pays du bloc communiste (COMECON) faisaient souvent appel au troc, ou encore aux accords de clearing entre eux pour surmonter les obstacles liés aux manques de devises.

<sup>18</sup> Certes la terminologie varie mais la plupart des travaux considèrent que l'*offset* est le résultat d'une négociation qui met en relation deux acteurs hétérogènes aux ambitions divergentes. Les marchés publics internationaux sont un cadre déterminant pour ces jeux de pouvoirs.

première est « unilatérale ». Elle n'est pas conditionnée par une transaction initiale stipulée dans le contrat principal. Ainsi, elle ne contraint pas les agents dans leurs actes. Autrement dit, seul les accords qui sont implicitement ou explicitement fondés sur la nécessité d'une réciprocité entre acteurs hétérogènes aux ambitions distinctes sont qualifiés d'*offset*.

### 1.1.2. Le principe d'additionnalité

L'on fait appel aux *offsets* dans l'optique d'une opportunité commerciale complémentaire ou nouvelle pour le pays hôte (Moatti, 1994b, p. 28; Taylor, 2001, p. 5). Pour pouvoir obtenir gain de cause sur le contrat principal, l'entreprise étrangère s'engage à procéder à un transfert de production et à participer à l'essor industriel du pays hôte (en créant des retombées industrielles positives). Les *offsets* ajoutent donc une nouvelle dimension aux contrats commerciaux car, outre les transactions sur le prix et la qualité du produit initial fourni dans le cadre du contrat principal, les agents négocient le *contenu* et la *valeur* de l'accord secondaire déterminant les contreparties.

La notion d'*offset* repose également sur un deuxième fondement qui le distingue aussi bien des opérations commerciales standard que des autres formes de *countertrade* : il s'agit du principe d'additionnalité. Ce principe implique que les prestations réalisées par l'entreprise obligataire permettent de créer des activités nouvelles ou de développer les activités existantes (activités qui ne pourraient pas naître par d'autres moyens dans le pays importateur) (Moatti, 1994; Taylor, 2001). Étudier l'*offset* proprement dit c'est étudier des opérations par lesquelles le pays hôte escompte de l'additionnalité (donc des retombées sous forme d'externalités positives). Cela nous conduit à exclure du champ d'analyse les pratiques qui peuvent être rangées dans la même catégorie générique que l'*offset* mais qui, au moins dans les finalités recherchées ne mettent pas en avant le critère d'additionnalité (les simple accords de troc, de contre-achat, etc.). D'ailleurs, les opérations de troc ou de contre-achat standards sont des types d'accords généralement utilisés par des pays faiblement développés. En revanche, les *offsets* sont des techniques plus sophistiquées et sont pratiquées surtout par les pays en voie de développement cherchant à combler un retard d'industrialisation ou des pays développés à la recherche de nouvelles technologies (Furter, 2014; OCDE, 1985a).

Pour résumer, les deux critères fondamentaux qui définissent l'*offset* sont le principe de réciprocité conditionné par un achat public et le principe d'additionnalité. Ces deux principes, sous-jacents au contrat d'*offset*, sont induits par le pouvoir de monopsonne dont dispose le pays hôte dans le processus d'appel d'offres. Or, cette spécificité est étroitement liée aux

caractéristiques des marchés publics internationaux et à leur évolution : il s'agit de marchés portant sur des contrats de plusieurs centaines de millions, voire plusieurs milliards d'euros (ou de dollars) et qui concernent le plus souvent sinon toujours des secteurs considérés comme stratégiques.

Dans les contrats commerciaux ordinaires, on ne retrouve pas ce type d'interactions complexes entre le principe de réciprocité, conditionné par un achat public, et celui d'additionnalité. Cette spécificité rend ce type de contrats uniques en son genre et les différencie des autres pratiques commerciales. Les contrats d'*offset* ajoutent ainsi une autre dimension aux contrats de marché : en marge des négociations sur le prix et la qualité du produit initial, les acteurs doivent s'accorder sur le contenu du contrat secondaire. L'attribution des contrats importants dépend donc fortement de la nature des contreparties ce qui introduit une nouvelle dimension à la concurrence.

## **1.2. La typologie des *offsets***

Cette sous-section s'emploie à décrire factuellement le type d'opérations auxquels l'*offset* donne habituellement lieu à l'aide d'illustrations. Ces dernières permettent de percevoir la nature de ce type de contrat, ainsi que le vocabulaire et les distinctions d'usage courant qui y sont attachées.

### **1.2.1. *Éléments de vocabulaire***

Les *offsets* sont établis par le pays hôte dans un cadre préétabli pour la passation des marchés publics internationaux. Ils s'appliquent majoritairement aux acquisitions de grande envergure de produits à forte teneur en valeur ajoutée étrangère. Les secteurs les plus systématiquement concernés sont l'armement, l'aéronautique, les télécommunications, l'énergie et les transports ou les autres secteurs à haute valeur technologique. Ainsi, toute entreprise qui soumissionne à un marché public (ou semi-public) et dont l'offre a une teneur en éléments importés supérieure à un seuil<sup>19</sup> fixé par le pays hôte doit se conformer aux exigences d'*offset* annexées au contrat principal d'achat-vente.

---

<sup>19</sup> Le niveau des seuils à partir duquel ces techniques doivent être engagées est laissé à la discrétion de l'adjudicateur. Ces paliers peuvent être exprimés en monnaie locale ou en toute autre devise (pour tenir compte de la variation du cours des monnaies), ou en pourcentage des biens intermédiaires étrangers compris dans le bien final fournis. Il n'y a pas de norme unique pour définir un marché ou un achat public important. Par exemple, en France, une transaction commerciale est considérée comme étant un achat majeur si celle-ci excède 3 millions d'euros (Beaufort, 2011, p. 189) alors qu'en Afrique du Sud ce seuil est fixé à 10 millions de

Du point de vue juridique, les *offsets* engagent d'un côté un prestataire étranger des produits et de l'autre un pouvoir adjudicateur. Sont considérés comme pouvoirs adjudicateurs : «*les organes, administration et services de l'État, les collectivités territoriales, les organismes de droit public [...], les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou de ces organismes de droit public* » (Henckes & Mary, 2010, p. 62). Les marchés publics sont définis ainsi comme la somme des dépenses de consommation et d'investissement correspondant aux acquisitions des administrations centrales, des administrations locales et des administrations de sécurité sociale. Autrement dit, il s'agit de dépenses de consommation ou des acquisitions effectuées par les établissements publics ou des entreprises du secteur public et parapublic.

Suite à la publication d'un appel d'offres, les soumissionnaires sont amenés à présenter deux dossiers séparés : un dossier qui porte sur les caractéristiques techniques liées au produit du contrat primaire et un dossier commercial détaillant à la fois les éléments de prix de l'offre globale et le(s) projet(s) *d'offset* (ou le *Business Concept(s)*) (voir Figure 2). On entend par projet(s) *d'offset* : l'ensemble des activités et des actions entreprises par les soumissionnaires, s'ils sont retenus dans l'appel d'offres, pour répondre à leurs obligations *d'offset*.

Les négociations concernant les deux dossiers constitués ont lieu en parallèle<sup>20</sup> et le marché est attribué à la firme ayant avancé la proposition la plus avantageuse par rapport aux critères mentionnés dans le cahier des charges (la qualité, le prix et les projets *d'offset*). Le soumissionnaire retenu dans ce processus prend un double engagement : fournir les produits ou services prévus par le contrat principal et répondre à ses engagements *d'offset* dans le cadre d'un contrat secondaire. Au terme de la négociation, le prestataire retenu devient donc obligataire du pays à l'origine de l'appel d'offres, c'est-à-dire du pays hôte.

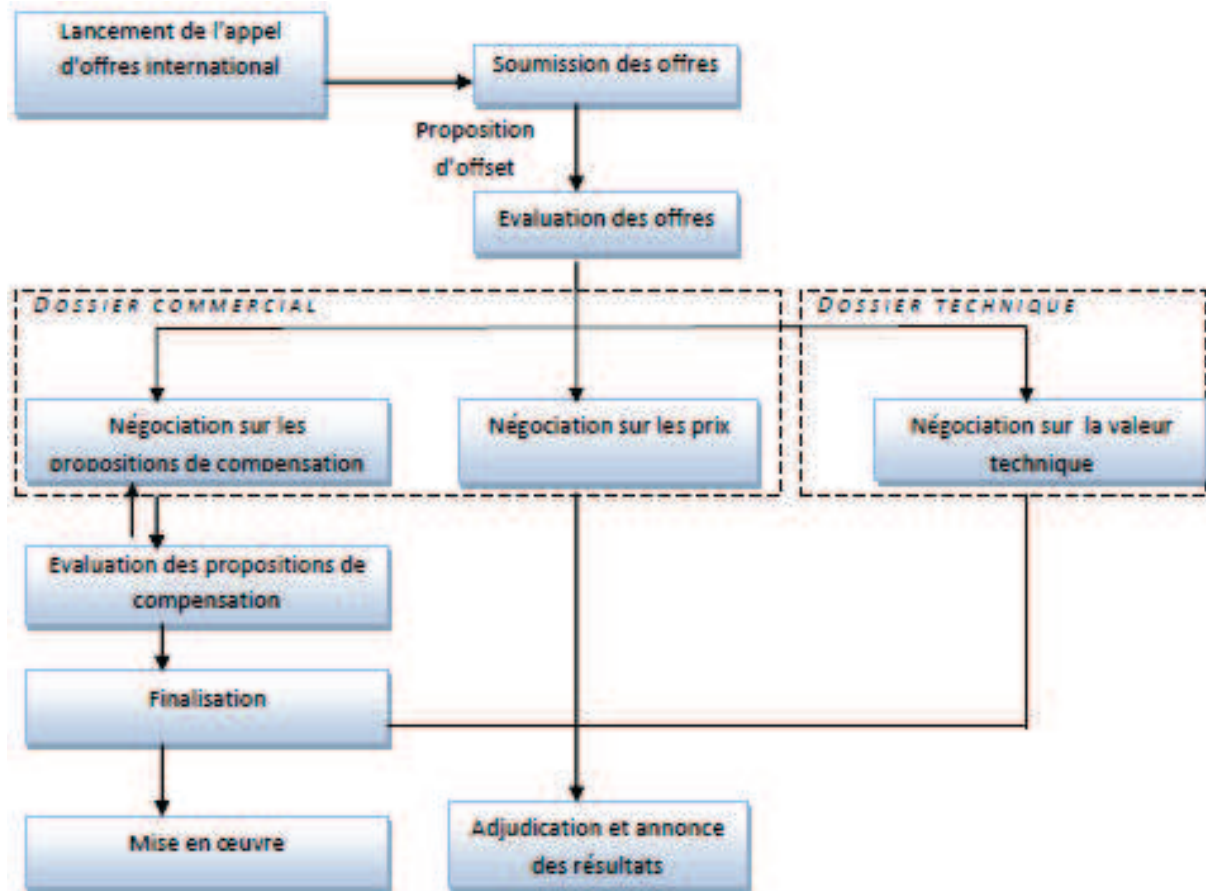
---

dollars pour les achats des produits civils et à 2 millions de dollars pour les achats d'armement (ARMSCOR, 2009; DTI, 2008b, 2013).

<sup>20</sup> Comme l'indique le rapport du Ministère de la Belgique, ce sont, en règle générale, deux, voire trois entités publiques différentes qui examinent les deux dossiers. L'évaluation technique des produits est réalisée par exemple par le Ministère de la Défense s'il s'agit d'achats d'armements (il s'agit de déterminer l'entité compétente pour juger de la qualité des produits achetés). Une évaluation financière est effectuée par l'organisme adjudicateur (tel que l'Agence des Acquisitions publiques). Enfin, une évaluation des propositions *d'offset* est opérée, le plus souvent, par le Ministère de l'Industrie en concertation avec les représentants des bureaux régionaux de développement lorsqu'il s'agit de transactions d'activités dans le domaine civil. Cette tâche est allouée au Ministère de la Défense lorsqu'il s'agit d'*offset* militaire (voir SPF Economie (2008)).



Figure 2 : La procédure des appels d'offres avec une exigence d'*offset*



Source : traduit et adapté de Balakrishnan (2007, p. 174)

L'adjudication du marché public donne donc lieu à la signature de deux contrats distincts. D'un côté, le contrat principal d'achat-vente encadre la vente des biens d'équipement, l'exécution des travaux, ou la prestation d'un service stipulé dans le marché public. De l'autre, le contrat d'*offset* recouvre l'exécution des prestations souscrites par l'obligataire à l'égard du pays hôte. Une obligation d'*offset* est donc fondée sur un contrat spécifique qui est, soit distinct du contrat principal, soit rédigé dans une disposition spécifique de ce dernier. Les contreparties à fournir sont définies par une valeur monétaire ou exprimées en pourcentage du prix du contrat principal (Moatti, 1994b, p. 28). En signant le contrat d'*offset*, l'obligataire s'engage à créer de la valeur ajoutée dans le pays hôte pour un montant égal à cette valeur.

Les deux contrats sont souvent régis par des règles qui leur sont propres. Cependant, l'opération d'*offset* est, *de fait et de jure*, indissociable du cœur du contrat - elle est liée par une clause d'indivisibilité (Moatti, 1994, p. 81). En cas de suspension provisoire ou définitive du contrat principal, le contrat d'*offset* doit, juridiquement, être lui aussi suspendu provisoirement ou définitivement (ACECO, 1985, p. 56). Sur ce point, le contrat d'*offset* ne

diffère pas de toute autre disposition souscrite en marge du contrat principal, telle que les contrats d'assurance ou les contrats de service.

Le terme *d'offset* définit donc tout engagement relatif aux contreparties fournies par un soumissionnaire retenu dans un processus d'appel d'offres (OMC, 2014a)<sup>21</sup>. Le contrat, négocié entre les Parties, qui oblige l'entreprise obligataire à procéder à un transfert d'activités (ou à une création d'externalité positive pour le pays hôte) en contrepartie de l'attribution du marché public est appelé contrat, obligation ou exigence *d'offset*. L'exécution du contrat ou encore la livraison desdites obligations par les prestataires sont appelées transactions *d'offset* (Sköns, 2004). Alors que le terme projet *d'offset* est généralement employé pour définir chaque activité ou projet (*Business plan*), qu'il est convenu ou effectivement mise en œuvre. Enfin, nous parlerons de politiques *d'offset* lorsque nous ferons référence à l'ensemble des actions coordonnées destinées à encadrer les opérations liées aux pratiques des *offset* sur les marchés publics des pays hôtes.

### 1.2.2. Une classification des offsets selon leur destination finale

L'*offset* est un terme générique qui regroupe l'ensemble des activités traitées par des contrats séparés. Il couvre des domaines d'actions très variés, déterminés par la politique industrielle et technologique du pays hôte. En pratique, il se traduit par des prescriptions de contenu local ou de production locale (via des investissements étrangers directs, des accords de coproduction ou de sous-traitance, par exemple), des transferts de technologies (opérations de recherche et développement, d'assistance technique), des octrois de licences, des aides au crédit, des opérations relatives à la formation et à l'éducation, des services de commercialisation ou des opérations de *countertrade* (BIS, 2009a).

Les *offsets* englobent donc divers types de contrats (ACECO, 1993; BIS, 2009a; Martin, 1996; Sauvin, 1991) :

- Investissement (Direct) à l'Étranger : la création ou l'extension d'une filiale voire d'une *joint-venture* dans le pays hôte.
- Transfert de technologies : il correspond, dans le pays hôte, aux opérations de recherche et développement, à l'assistance technique fournie à une filiale ou à une *joint-venture*, ou

---

<sup>21</sup> Il s'agit de la définition donnée dans l'Accord révisé sur les marchés publics, entré en vigueur en 2014.



à d'autres activités nées suite à un accord commercial direct entre l'entreprise obligataire et le pays hôte.

- Contrat de coproduction : une action (responsabilité) conjointe dans la fabrication ou la commercialisation de biens dont le(s) destinataire(s) peut(vent) être soit l'un des deux partenaires à l'accord d'*offset*, soit les deux, soit un pays tiers.
- Contrat de sous-traitance : création d'une activité industrielle dans le pays hôte qui produit une pièce ou une partie du bien à l'origine du contrat. Le contrat établit un rapport de sous-traitance entre l'entreprise obligataire et le pays hôte (ou une entreprise locale bénéficiaire de l'*offset*) qui n'implique pas nécessairement un transfert d'information ou une cession de licence. L'entreprise obligataire, devenue donneur d'ordre, s'engage à acheter la production réalisée par le sous-traitant local.
- Contrat de cession de licence : accord entre l'obligataire et une entreprise bénéficiaire dans le pays hôte par lequel l'obligataire cède au bénéficiaire le droit de fabriquer, d'utiliser et de vendre, à titre exclusif ou non, un matériel défini par l'accord de licence. Il se traduit par un transfert d'informations, de savoir-faire et de droits.
- Opérations relatives à la formation et l'éducation: comprennent les formations du personnel relatives à la production ou à l'entretien des produits achetés ou les formations annexes, sans lien direct avec le produit acheté telle que la formation en informatique, en langues étrangères, ou formations d'ingénierie.
- Services de gestion : comprennent généralement l'assistance et la formation en gestion pour des entreprises nouvellement établies.
- Services de commercialisation : le fournisseur dans le cadre de ses obligations d'*offset* peut également offrir des services de commercialisation et/ou former les entreprises locales en matière de marketing et donner des conseils commerciaux.
- Aide au crédit : y sont compris les prêts directs, les garanties de prêts, les prêts négociés, l'aide pour parvenir à des conditions financières favorables comme des faibles taux d'intérêt, des prolongations de crédit.
- Échanges compensés (countertrade) :

- Troc : échange direct et simultané de marchandises de valeur équivalente qui ne donne lieu à aucun règlement financier ou transfert de fonds et fait l'objet d'un contrat unique. Le troc est une pratique d'*offset* très rare (Taylor, 2001, p. 22).
- Contre-achat : opération par laquelle le vendeur exportateur s'engage à acheter des produits (ou trouver un acheteur) dont la contre-valeur atteint un pourcentage de la valeur du contrat de vente convenu, pendant une période de temps spécifiée. Elle donne lieu généralement à la signature de deux contrats distincts, un contrat principal et un contrat de contre-achat prévoyant le paiement séparé de deux livraisons. Il s'agit de produits courants, en vente libre dans le commerce.
- Achat en retour (*buy back*) : contrat par lequel le fournisseur d'équipements accepte d'être payé en partie ou en totalité avec des produits fabriqués grâce à ses équipements.

L'*offset* est donc un terme générique qui comprend de nombreuses contreparties d'ordre commercial, industriel ou financier et peut prendre une multitude de formes contractuelles (Hébert, 1996; Sauvin, 1991; Taylor, 2003). Celles-ci ne sont bornées que par « *l'imagination des acteurs* » (Hammond, 1990).

Afin de classer les différentes transactions d'*offset* (de nature très diverses), la littérature spécialisée les distingue selon la nature des ventes réalisées, en *offsets* civils et *offsets* militaires, ou selon leur lien avec le(s) produit(s) concerné(s) par le contrat primaire, en *offsets* directs et *offsets* indirects.

Les *offsets* militaires sont généralement issus des engagements des entreprises d'armement étrangères. Elles doivent procéder à un transfert d'activité relatif à l'attribution d'un marché public relatif à un achat de matériel militaire. Ainsi, lorsque le consortium BAE-SAAB s'engage à construire et assembler une partie du Gripen en Afrique du Sud, il se soumet à une obligation d'*offset* militaire. Ce type de transaction répond aux objectifs de souveraineté du *pays hôte* qui cherche à assurer sa sécurité en fabriquant lui-même une partie du bien acheté.

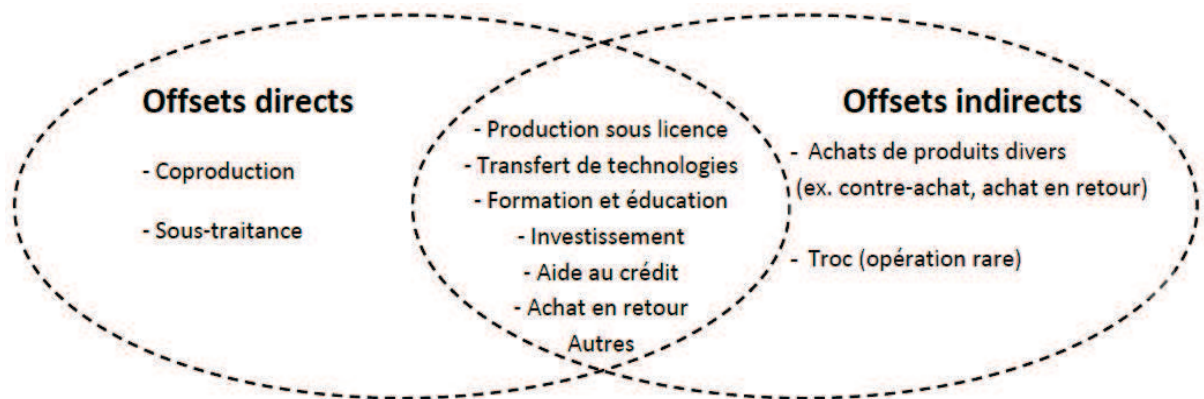
Outre les *offsets* militaires, les pratiques de compensation, qualifiées d'*offsets* civils, deviennent systématiques dans le cadre d'accords civils concernant le domaine de l'énergie, du transport, notamment aéronautique. Elles apparaissent également dans les domaines de

l'aérospatiale, de l'automobile et du ferroviaire. Par exemple, en 2007, lorsque le groupe français AREVA remporte l'appel d'offres sud-africain lié au nucléaire, il s'engage, en plus de fournir les produits du contrat principal, à créer une société de conseil ARECSA en partenariat avec les autorités locales. Cette nouvelle société a pour vocation de proposer des formations en technologie et en énergie à destination des étudiants sud-africains défavorisés. Elle doit développer localement des projets de recherche en matière d'énergies renouvelables (prototype « charbon vert ») et créer des formations universitaires (en gestion de projet nucléaire, par exemple).

Cette première distinction entre les *offsets* militaires et civils est importante pour les décideurs publics car elle permet d'établir un programme-cadre de compensation cohérent avec les intérêts économiques et la souveraineté militaire du pays. Toutefois, afin de différencier ces pratiques, les spécialistes les classent, selon leur destination finale, en *offsets* directs et indirects. Cette deuxième nomenclature est plus utile à l'entreprise étrangère. Elle permet d'identifier dans quelle mesure la transaction affecte les activités globales de l'entreprise obligataire. Elle lui permet ainsi d'adopter une stratégie appropriée pour s'en acquitter. Si les contreparties relèvent du « cœur de métier » de l'obligataire et désignent une transaction directement liée au(x) produit(s) fournis dans le cadre du contrat principal, elles sont qualifiées d'*offset* directs. Ces derniers peuvent, par exemple, désigner une délocalisation de certains maillons de la chaîne de production de l'obligataire vers le *pays hôte*. Ces transferts d'actifs peuvent prendre la forme de contrats de coproduction, sous-traitance ou d'IDE (implantation industrielle), de transfert de technologie, de formation du personnel et d'assistance technique nécessaires au bon fonctionnement des équipements achetés par le *pays hôte*. Les *offsets* indirects concernent, quant à eux, une transaction portant sur des biens ou des équipements sans rapport avec ceux stipulés dans le contrat principal d'achat-vente. Ces obligations de réciprocité sont généralement à finalité développementaliste et peuvent être associées à des PPP (Public Private Partnership) (Sylvain, 2012).

Les *offsets* directs sont donc des transactions qui relèvent des activités fondamentales de l'entreprise. Ils obligent généralement l'obligataire à réorganiser sa chaîne de valeur afin de s'adapter aux exigences du pays hôte. Ils concernent ainsi directement les stratégies de production et de développement de l'entreprise. Dans le cadre des *offsets* indirects, le transfert d'activités n'engendre, en principe, pas de restructuration massive de la chaîne de valeur. Ces accords prennent généralement la forme de contrats de contre-achats, d'achat en retour ou de troc (voir Figure 3).

Figure 3: La distinction entre les *offsets* directs et indirects<sup>22</sup>



Source : BIS (2013)

Les *offsets* militaires comme les *offsets* civils peuvent donc être directs et indirects. L'engagement du consortium BAE-SAAB à construire et assembler une partie des avions de combat Gripen en Afrique du Sud relève d'une obligation d'*offset* militaire direct. Les *offsets* militaires indirects représentent toutes les autres opérations créatrices d'externalités positives (dans les pays hôtes) qui concernent des produits distincts de l'objet du contrat principal (ex : les achats de produits divers et les services visant la promotion du tourisme, la commercialisation des produits locaux sur des marchés tiers). Il existe toutefois tout un ensemble de pratiques ambivalentes. Cette complexité rend la distinction entre *offset* direct et indirect peu opérationnelle.

L'Encadré 1 fournit quelques exemples d'*offset* directs et indirects dans le domaine militaire.

**Encadré 1: Exemples d'*offsets* directs et indirects remplis par les obligataires issus du secteur militaire dans le cadre d'un marché public sud-africain**

En 1998, dans le cadre de son programme d'achats stratégiques de Défense, l'Afrique du Sud décide d'acheter des avions militaires et des navires de guerre modernes auprès de plusieurs entreprises européennes. Il s'agit d'engager une vaste modernisation des forces armées sud-africaines en rééquipant sa marine et ses forces aériennes avec de nouveaux appareils.

Dans le cadre de ses obligations d'*offset* directs, le consortium BAE-SAAB entreprend plusieurs projets d'*offsets* afin d'intégrer les entreprises sud-africaines dans la chaîne de production de ses appareils Gripen: (i) l'entreprise sud-africaine Denel est chargée de

<sup>22</sup> La littérature spécialisée fait également référence aux « offsets semi-directs ». Ces pratiques concernent les transferts d'activités (équipements et/ou services) similaires à ceux faisant l'objet du contrat primaire. Leur réalisation dépend toutefois des ventes à des tiers (voir Service public fédéral Économie de Belgique (2008)).

produire un missile air-air A-Dater de cinquième génération; (ii) l'entreprise Denel Aviations doit construire et assembler le fuselage arrière et les trains d'atterrissage principaux ; (iii) l'entreprise Denel Optronics est responsable de la fabrication d'un casque avec un système de vision artificielle (vanDyk, 2008, p. 176-177). Dans le cadre de ses obligations d'*offset* indirects, BAE-SAAB mène un projet de promotion et de valorisation du tourisme dans le Port Elizabeth en Eastern Cape pour augmenter l'attractivité du territoire et intensifier ses flux touristiques. Le consortium anglo-suédois participe également au financement d'une usine spécialisée dans la production de protéines de soja (Sopranu-Soy Manufacture) et dans une unité de fabrication d'acier inoxydable (Ferrochrome Beneficiation Project) (DTI, 2005).

Pour rendre compte de la diversité des projets d'*offset* indirect, d'autres exemples sud-africains peuvent être mentionnés. L'entreprise allemande GSC, spécialisée dans la production de sous-marins, a investi dans une plantation de thé, une ferme piscicole et dans une usine de préservatifs<sup>23</sup>. L'américain Airbus a financé les activités de l'entreprise Dorbyl Marine, spécialisée dans la réparation navale. Le constructeur d'hélicoptères italien Augusta Westland a participé à la création d'une fabrique d'agro-carburants et de pellets de bois. Alors que, le français Thales, spécialisé dans l'aérospatial, la défense et les technologies de l'information, a pris en charge la gestion des déchets médicaux, la mise en œuvre de serres agricoles et la construction d'une usine de tuiles d'argile (DTI, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008b, 2009).

Cette première section s'est attachée à définir les *offsets*. La caractéristique notoire de ces différents types d'activités est le principe de réciprocité conditionnée et d'additionnalité qu'elles sous-entendent. Outre les transactions sur le prix et la qualité du produit initial fourni dans le cadre du contrat principal, les acteurs négocient aussi les activités qui seront transférées avec l'*offset*. Ces activités sont très variées et peuvent adopter des formes contractuelles multiples. Elles visent aussi bien des contreparties commerciales, qu'industrielles ou financières.

## **Section 2 : L'*offset*, un instrument de politique industrielle « sur mesure »**

Cette section donne un aperçu de l'objet d'étude à travers les motivations des pays hôtes. Les *offsets* puisent leur raison d'être dans l'intérêt du pays hôte : ils servent un certain nombre

---

<sup>23</sup> Ce choix n'est pas anodin. L'Afrique du Sud fait partie des pays les plus touchés par le SIDA.

d'objectifs économiques (développement, stabilisation de la balance de paiements) ou de souveraineté militaire (2.1.). Pour inciter les entreprises étrangères à réaliser des transferts d'activités, dans les secteurs stratégiques souhaités, nombre de pays font appel à un mécanisme incitatif appelé *multiplicateur* (2.2.)

### **2.1. L'offset, une forme d'interventionnisme de l'État**

Les accords d'*offset* « sont [...] construits sur la base des engagements réciproques mais il ne s'agit pas d'une réciprocité uniforme, mais d'une réciprocité différenciée » qui suppose « un élément de rattrapage » (De Gucht, 2011; Sylvain, 2012). Les États hôtes utilisent l'*offset* sur les marchés publics internationaux comme un levier stratégique de politique industrielle pour remplir un certain nombre d'objectifs.

L'expression de « politique industrielle » désigne les initiatives publiques qui stimulent des activités économiques spécifiques et favorisent un changement structurel (Hirschman, 1958; Perroux, 1981; Rodrik, 2008b; Schumpeter & Perroux 1935; Wade, 1990). Au sens strict, la politique industrielle signifie une politique sectorielle qui promeut certains secteurs cibles et ceci « pour des raisons d'indépendance nationale, d'autonomie technologique, de faillite de l'initiative privée, de déclin d'activités traditionnelles, d'équilibre territorial ou [pour toute autre raison] politique mérit[a]nt une intervention » (Cohen & Lorenzi, 2000, p. 14). La politique industrielle ne se limite pas à encourager l'activité industrielle. Les mesures interventionnistes qui ciblent l'agriculture ou les services peuvent également être considérées comme des incitations à la production manufacturière, au changement structurel. L'investissement public dans de nouvelles variétés de produits agricoles ou l'essor de nouveaux services tels que le développement des centres d'appel sont des exemples de politique industrielle (Rodrik, 2008b).

Quelle que soit son attribution, la politique industrielle vise avant tout l'expansion de la part du secteur industriel en général et du secteur manufacturier en particulier. Il s'agit d'un processus *sine quoi non* pour accroître le revenu par tête<sup>24</sup> (Balakrishnan, 2007; Greenaway, 1992). Autrement dit, l'industrialisation, à tort ou à raison, est encore, à ce jour, synonyme de développement économique. Le concept de développement fait référence à l'ensemble des mutations positives que peut connaître un pays ou une économie et va de pair avec l'idée d'un changement structurel (Hirschman, 1958; Perroux, 1981; Rodrik, 2008b; Schumpeter &

---

<sup>24</sup> Pour une vision alternative du développement, voir Escobar (2011).

Perroux, 1935; Wade, 1990). Il inclut le développement de nouveaux produits à l'aide de nouvelles technologies et le transfert des ressources des activités traditionnelles vers les activités émergentes.

La réciprocité différenciée prend deux connotations différentes dans les accords d'*offset*, selon le profil des pays hôtes. Les pays développés recourent généralement à ce type de politiques pour avoir accès à de nouvelles technologies, notamment dans le domaine de la défense (BIS, 2007, 2013a; Service public fédéral Économie de Belgique, 2008). L'objectif est de compenser ce qui est perçu comme un retard technologique des entreprises locales ou de (re)dynamiser le secteur de la défense, industriellement et technologiquement.

L'approche des pays développés est dictée, par la situation financière et économique des États hôtes car tous les pays ne disposent pas d'un budget important ni de la capacité à maintenir une industrie militaire<sup>25</sup> viable, durable et dynamique à long terme. Ainsi, nombre d'entre eux utilisent les *obligations d'offset* comme un moyen de bénéficier des avancées technologiques récentes, à moindre coût. N'ayant donc pas « *les moyens de développer de grands projets [ils] ont dès lors mis au point divers systèmes devant permettre à leur économie de profiter [des] achats à l'étranger* » (Service public fédéral Économie de Belgique, 2008, p. 4).

Les pays en voie de développement (ci-après PED) ou les pays moins développés, quant à eux, font appel à l'*offset* pour contrebalancer les écarts économiques et promouvoir une réciprocité différenciée telle que le définissent le GATT et l'OMC<sup>26</sup>. Dans cette situation, les *offsets* relèvent du champ des dispositions spécifiques qui confèrent le droit aux pays développés d'« *accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement* ». (OMC, 1979). En général, les PED exigent des contreparties de la part des entreprises étrangères pour aider leurs entreprises locales à développer un avantage concurrentiel sur un segment limité de manière à se créer une « niche » sur le marché mondial. Grâce à ce procédé, les entreprises obligataires contribuent à l'implantation des producteurs locaux sur de nouveaux marchés. C'est un moyen, le plus souvent, de développer une partie de l'industrie, de créer des emplois et de générer de nouvelles exportations (BIS, 2013a; Markusen, 2004; Sköns, 2004; SPF Économie, 2008; vanDyk, 2008).

---

<sup>25</sup> Par exemple, le budget des États-Unis en matière de Défense est supérieur à 654 milliards de dollars en 2014 (OTAN, 2015). Les moyens financiers nécessaires pour établir une suprématie militaires sont donc considérables.

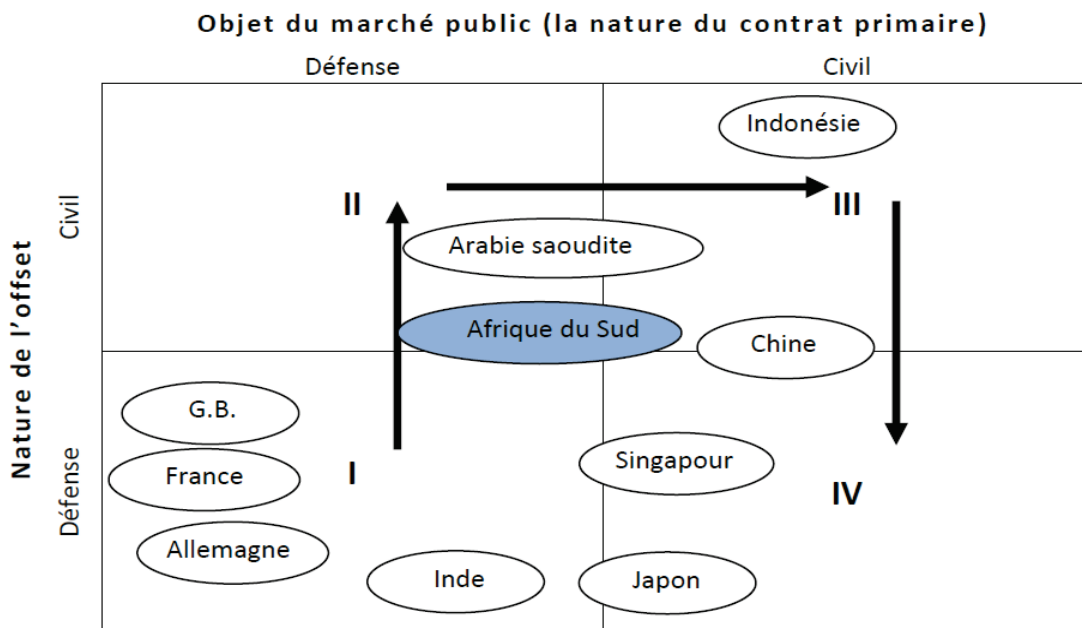
<sup>26</sup> Les dispositions relatives au traitement spécial et différencié des PED figurent dans les accords multilatéraux de l'OMC depuis 1974 (voir OMC, 1979).



Les opérations d'*offset* demeurent un outil de politique industrielle largement mobilisé par les pays industrialisés (2.1.1.). Ces pays sont les plus ardents défenseurs de ces pratiques (BIS, 2007, 2013a). Toutefois, un facteur critique de l'augmentation de l'importance des *offsets*, de leur évolution et sophistication ont été les PED. Au-delà des contrats d'armements, ces pays ont étendu les *obligations d'offset* aux accords civils. Le mécanisme d'*offset* a ainsi évolué d'un instrument stratégique de consolidation des relations militaires entre pays vers un instrument de rattrapage économique (2.1.2). Une évolution récente, quelque peu hétérodoxe, montre que de plus en plus de pays font appel à ces pratiques pour diriger les contreparties économiques des entreprises civiles vers le secteur de la défense (2.1.3.).

La matrice de la Figure 4 dresse le portrait de ces évolutions. Les quadrants représentent le lien entre l'objet du marché public et la nature de l'opération d'*offset*. Les flèches indiquent les transformations observées au cours du temps. Cette représentation met en évidence les relations stratégiques entre le secteur civil et le secteur militaire. Elle montre également les difficultés d'appréhender les stratégies des *États hôtes*.

**Figure 4: Les stratégies des États en matière d'*offset***



Source : Figure traduite, adaptée et complétée de Matthews (2004, p. 93)

### 2.1.1. L'*offset* compense un écart technologique dans l'industrie de l'armement

Le **quadrant I** regroupe les pays qui ont opté pour une stratégie traditionnelle en matière d'*offset*. On peut les décrire ainsi : un important contrat d'achat militaire est lié à un



programme d'*offset* destiné à réaliser un transfert d'activité dans le secteur militaire du pays hôte.

Une grande partie des pays développés disposant d'une industrie d'armement, ont adopté ce type de programmes (la Finlande, la Suède, la Norvège, la Suisse, etc.) (BIS, 2007; Service public fédéral Économie de Belgique, 2008). Les pays fournisseurs de premier rang comme le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et l'Italie appartiennent également à cette catégorie. Ces quatre pays possèdent des industries de défense développées et technologiquement avancées. Au niveau mondial, ils dominent, soit collectivement, soit individuellement, les processus globaux en matière de recherche et développement militaire (Bitzinger, 2004, p. 267). Les objectifs affichés par ces États en matière de politique d'*offset* sont généralement articulés autour de quatre axes : i) améliorer le niveau technologique des entreprises actives dans le secteur de la Défense ou se doter des moyens de production nécessaires à l'entretien, la révision et la mise à jour des systèmes militaires importés; ii) étendre l'accès des entreprises domestiques au marché international d'armement; iii) intensifier la collaboration avec les fournisseurs étrangers de matériel de défense ; et, iv) transférer des technologies et des savoir-faire que les États jugent nécessaires pour préserver leur sécurité (ARMSCOR, 2009b; BIS, 2013a; Service public fédéral Économie de Belgique, 2008).

La généralisation des *offsets* militaires au sein des pays développés soulève des interrogations, notamment sur la position des États-Unis par rapport à ces politiques. Or, il s'avère que les autorités américaines ont une approche contradictoire en la matière (ECCO, 2014b). D'un côté, les décideurs publics américains sont de fervents détracteurs de ces pratiques car les entreprises d'armement des États-Unis sont, encore à ce jour, les plus gros exportateurs d'équipements militaires. Ils sont donc les premiers concernés par ce problème (Martin, 1996, p. 4). De l'autre, les politiques discriminatoires dans les marchés publics (telles que « Buy American Act » et le « Small Business Act »), qui restreignent l'accès au marché américain des fournisseurs étrangers, mettent en question le bien-fondé de l'opposition des autorités locales aux politiques d'*offset*. Par exemple, le « Buy American Act », entré en vigueur en 1933<sup>27</sup>, stipule que tous les achats directs effectués par le gouvernement américain doivent porter sur des biens produits localement. Cette disposition oblige ainsi les prestataires étrangers à impliquer les entreprises américaines dans la production des produits fournis. Le

---

<sup>27</sup> Cette loi n'a pas été abolie. Elle est toujours en vigueur aujourd'hui (voir les Sections 10 (a-d) du Titre 41 du Code des États-Unis).

« Small Business Act », adopté en 1953, indique quant à lui que certains marchés publics sont réservés à de petites et moyennes entreprises américaines. Ces deux lois comportent donc des éléments discriminatoires à l'égard des producteurs étrangers. Cette constatation conduit plusieurs auteurs à affirmer qu'il ne s'agit en réalité que d'une politique d'*offset* déguisée qui vise à renforcer la position de l'industrie d'armement locale (Beaufort, 2011; Matthews, 2004; vanDyk, 2008). On peut toutefois l'interpréter autrement en considérant que la composante patriotique de ces deux lois fédérales américaines (au service du contenu local de la production) en font une politique d'*offset* incomplète car n'intégrant pas de réciprocité différenciée qui vise à contrebalancer soit un écart économique soit un écart technologique entre pays. Il s'agit donc d'une « *méthode alternative pour soutenir le secteur de la défense* » (Service public fédéral Économie de Belgique, 2008, p. 74). Cette forme limitée d'*offset* ne manque pas de fragiliser la ligne officielle d'opposition à toute forme d'*offset* que les autorités américaines affichent au sujet des marchés publics d'armement.

L'encadré 2 procède à un bref rappel historique des *offsets* qui montre que les autorités des États-Unis ont implicitement accepté, voire encouragé, les *offsets* dans le domaine militaire au moment de la reconstruction de l'Europe. Cette décision a été prise principalement pour des raisons de sécurité, quitte à favoriser une concurrence future sur les marchés mondiaux<sup>28</sup>.

### **Encadré 2: Les raisons historiques du recours aux accords d'*offset***

Les exigences d'*offsets* dans les marchés publics se sont largement développées après la Seconde guerre mondiale (Liesch, 1988; Udis & Maskus, 1991; Wellmann, 2010 etc.). Selon Taylor (2001)<sup>29</sup>, toutefois, une forme rudimentaire de ce procédé avait été inventée et mise en œuvre par l'Allemagne nazie auparavant.

#### **i) Un antécédent lointain de l'*offset***

Un ancêtre lointain de l'*offset* commercial est né dans les années 1930, sous la responsabilité de l'Allemagne nazie. À l'époque, le ministre de l'Économie du Troisième Reich, Hjalmar Schacht, se voit attribuer la responsabilité de concevoir un système qui aurait une double

<sup>28</sup> Le choix stratégique des États-Unis n'est pas dépourvu de fondements économiques. À long terme, les liens de coopération devaient permettre d'augmenter la probabilité que les firmes européennes utilisent et développent des systèmes de défense compatibles avec les systèmes américains (Taylor, 2001, p. 33). Sur la base des principes de modularité et d'interopérabilité militaire entre les pays membres de l'OTAN, les *offsets* ont permis de garantir la stabilité d'un marché d'exportation destiné aux produits de défense américains et d'encourager la mise en place de projets collaboratifs.

<sup>29</sup> À notre connaissance, il s'agit du seul travail approfondi sur les origines, le développement historique et les circonstances de création de l'*offset*.

finalité : d'un côté, permettre au pays de se redresser économiquement après la période dévastatrice d'hyperinflation ; de l'autre, financer la campagne militaire massive menée par Hitler. Schacht parvient à la conclusion suivante : l'économie du pays peut fournir les produits industriels nécessaires au renforcement de l'appareil militaire mais, pour ce faire, l'Allemagne aurait besoin d'importations considérables en matières premières. Or, cet objectif s'avère difficile à atteindre eu égard à la balance de paiement et au taux d'endettement du pays. Depuis 1914, l'Allemagne enregistre une dette publique massive en devises étrangères accumulée pendant la Grande Dépression. Certains de ses partenaires commerciaux n'acceptent plus le paiement en marks tandis que d'autres boycottent les produits allemands. Pour remédier à ce problème, Schacht envisage un nouveau système d'accords commerciaux bilatéraux, principalement avec les pays des Balkans et d'Amérique du sud<sup>30</sup>, et place l'achat gouvernemental au centre de ces transactions. Désormais, si des partenaires commerciaux veulent vendre leurs produits en Allemagne, ils doivent accepter d'acheter les productions allemandes.

À l'époque, cette initiative fait ses preuves car, en l'espace de quelques années, elle permet de remédier en partie aux pénuries de devises, de créer de nouveaux marchés d'exportation pour les produits industriels allemands, de financer la machine de guerre et de favoriser le redressement économique du pays. Toutefois, bien que cet outil ait fait ses preuves, il s'agissait selon les propres mots de Schacht, d'un système commercial « inadéquat et désagréable » qu'il espérait voir disparaître au profit d'une politique commerciale multilatérale (Taylor, 2001, p. 23-27).

Sur le modèle de l'Allemagne nazie, les pays du bloc communiste, motivés initialement par des problèmes de change créent, après la guerre, une organisation d'entraide économique : le Conseil d'assistance économique mutuelle (COMECON). Ils placent au cœur de cette entité le système de *clearing* bilatéral<sup>31</sup> (ACECO, 1993; Sauvin, 1995). La ressemblance entre les deux mécanismes commerciaux s'arrête ici. En effet, les accords bilatéraux, effectués dans le cadre du COMECON, adoptent la forme d'accords de troc passés entre les gouvernements des pays membres. Ils n'ont pas comme motivation sous-jacente la recherche de contreparties ancrées dans le pouvoir de monopsonne du gouvernement acheteur (Taylor, 2001, p. 27-30). Autrement dit, étant donné que les principes de « réciprocité conditionnée par un marché public » et

---

<sup>30</sup> Il s'agit des principaux partenaires commerciaux de l'Allemagne nazie à cette époque.

<sup>31</sup> Cette formule désigne un paiement bilatéral intergouvernemental utilisant une monnaie de compte. Les Banques centrales des pays du COMECON avaient dans leurs livres un compte clearing en rouble.

d'« additionnalité » ne s'expliquent pas dans ces transactions, ils ne peuvent pas être qualifiés d'*offset*<sup>32</sup>.

## ii) L'*offset* comme élément stratégique de la politique d'aide des États-Unis

Les premières mentions explicites de l'*offset* se trouvent toutefois dans le Plan Marshall (1947-1951). Initialement fondé sur des principes économiques, ce dispositif étend son influence au domaine militaire et établit un programme ambitieux d'aide aux producteurs d'armement européens<sup>33</sup>. Vu l'état de dévastation du continent, il comporte, en plus du volet militaire, un volet industriel de construction des infrastructures (pipe-lines, systèmes de transmission, aérodromes, etc.), visant l'expansion des autres secteurs à travers les effets d'entraînement. Dans ce contexte, les contrats d'*offset* (par exemple sous-traitance, coproduction), au même titre que les autres moyens de transferts directs d'actifs tangibles et intangibles<sup>34</sup>, sous forme de dons, de prêts d'argent, de transferts de technologies et de savoir-faire sont mobilisés pour assainir et dynamiser l'industrie européenne (Taylor, 2001, p. 33). D'ailleurs, ce type de politique ne concerne pas uniquement l'Europe. Les États-Unis ont également mené des initiatives semblables avec d'autres alliés, notamment le Japon, la Corée du Sud et Taiwan<sup>35</sup> (Chinworth, 2004).

---

<sup>32</sup> Le système COMECON a eu néanmoins le mérite de démontrer que lorsqu'une politique d'approvisionnement fondée sur la réciprocité est mise en place et correctement gérée, elle peut permettre d'assurer une demande étrangère stable pour la production industrielle locale. En outre, cet organisme de coopération, au potentiel économique considérable, a permis aux pays de l'ex-bloc soviétique d'étendre leur pouvoir de négociation face aux firmes et gouvernements étrangers et par conséquent d'imposer leurs exigences en matière d'*offset* (Taylor, 2001, p. 29). Les États membres du COMECON ont fait largement appel à ces pratiques afin de préserver leurs devises étrangères, d'ouvrir leurs productions à de nouveaux marchés et d'accéder à des biens d'équipement et de nouvelles technologies afin de restructurer leurs économies et renforcer la compétitivité de leurs entreprises.

<sup>33</sup> Force est de préciser que les besoins économiques des pays européens rencontrent la bienveillance des Américains car les États-Unis manquent de débouchés pour leurs propres produits et leur marché domestique est dans l'incapacité d'absorber l'excès de production.

<sup>34</sup> Selon Taylor (2001, p. 32) ces transferts ne se limitent pas au secteur de la défense, car divers missions de productivité ont été envisagées : « *Entre 1945-1948, le gouvernement américain dépense approximativement 5 millions de dollars pour envoyer 350 techniciens en Europe comme consultants, et accueille 481 Européens aux États-Unis pour acquérir des compétences dans leur domaine. Les domaines [ciblés] vont de la production industrielle et de l'administration publique, à l'agriculture, au transport et [...] au marketing* ».

<sup>35</sup> La motivation du gouvernement américain de tisser de forts liens politiques, sécuritaires et commerciaux avec les pays de la région Asie-Pacifique demeure identique : limiter l'influence du bloc soviétique. Ces pays, occupaient du point de vue géographique, une position stratégique par rapport aux ex-pays de l'Union soviétique et devaient jouer un rôle majeur au cours de la Guerre froide. Les contreparties fournies à ces pays ont eu pour effet direct de stimuler l'activité des industries d'armement locales, de construire une capacité d'autodéfense, d'encourager la recherche, et le développement et certainement d'assurer une interopérabilité avec le système de défense américain (Chinworth, 2004). Le Japon, plus que toutes les autres nations alliées, a bénéficié des programmes d'assistance militaire de la part des États-Unis. Ces transferts ont progressivement

Les transferts de production, sous forme de contrats d'*offset*, mis en place après la Seconde guerre mondiale émanent donc majoritairement des entreprises américaines et sont tolérés, voire soutenus par le gouvernement américain, compte tenu des priorités de politique extérieure des États-Unis. Ces pratiques n'intègrent pas d'exigence de contrepartie obligatoire prescrite par un État hôte et peuvent donc difficilement être perçues comme un outil contraignant et juridiquement exécutoire pour les obligataires. Néanmoins, elles présentent les trois caractéristiques distinctives de l'*offset* : le critère de réciprocité différenciée, le critère d'additionnalité et l'hétérogénéité des acteurs. Nous pouvons donc les considérer comme une forme rudimentaire d'*offset*.

Le premier pays à avoir envisagé une politique d'*offset* moderne dans le domaine civil, telle qu'elle s'applique encore aujourd'hui, est l'Australie (Liesch, 1988; Taylor, 2001). À la fin des années 1950, le gouvernement australien effectue un achat important de matériel militaire auprès des entreprises américaines et exige en contrepartie un achat réciproque afin d'encourager et de soutenir le développement des industries de la défense nationales (Liesch, 1988). Tous ces achats d'armement consécutifs sont associés à des exigences de contreparties et ces dernières sont multipliées durant la guerre du Vietnam<sup>36</sup>. Par la suite, le pays étend sa politique d'*offset* au domaine civil afin de « *compenser les pertes d'emploi sur les importations d'avions et générer de l'emploi* » (Taylor, 2001, p. 35). C'est donc le premier pays à avoir adopté des *offsets* dans le domaine civil.

### **iii) Les prémisses de l'*offset* moderne**

À la fin de la guerre froide, une nouvelle justification aux opérations d'*offset* voit le jour. Ce changement entraîne leur généralisation progressive dans les marchés publics d'armement. De 1989 à 1996, avec la dislocation de l'Union soviétique et la fin de la Guerre froide<sup>37</sup>, la demande d'armement a chuté progressivement d'environ 40% ce qui a entraîné un bouleversement des rapports de forces entre les acheteurs et les vendeurs sur le marché de l'armement (Markusen, 2004, p. 67). Ce phénomène a eu pour conséquence de renforcer le pouvoir de négociation des pays hôtes et de réduire le pouvoir des entreprises étrangères

---

permis le développement de formes complexes de coopération entre ces deux nations impliquant des transferts de technologies et de productions importantes vers le Japon.

<sup>36</sup> Il s'agit de la guerre la plus longue et la plus controversée que l'Australie ait connue.

<sup>37</sup> Les *offsets* sont en plein essor après la Guerre froide (Liesch, 1988; Wellmann, 2010). Néanmoins, les médias ne commencent à s'intéresser à l'*offset* qu'à la fin des années 1980 quand le gouvernement britannique accuse la compagnie Boeing de retarder la mise en œuvre de ses projets d'*offset* pour le contrat de fourniture des radars aériens - AWACS. À l'époque, Boeing s'engage à acheter des produits britanniques pour l'équivalent de 130% du contrat de vente d'AWACS (Wülker-Mirbach dans Wellmann, 2010).

(idem, p.90). De plus, dans un contexte où la menace stratégique semblait moins présente, la nécessité même des dépenses militaires a été rendue sensiblement plus difficile à justifier auprès des contribuables. Ces différents changements ont ainsi subtilement modifié les justifications sous-jacentes des *offsets* annexées aux contrats d'armement : ils deviennent, dans ce cadre, un moyen de susciter l'adhésion de l'opinion publique et politique au sujet des actions des administrations nationales (Dumas, 2004; Martin, 1996). Suite à ces évolutions, les vendeurs d'armements assimilent et s'approprient les *offsets*. Ces derniers deviennent ainsi un moyen de se distinguer de la concurrence sur un marché en surcapacité (Matthews, 2004; Wellmann, 2010).

Un autre phénomène a également contribué à l'expansion de l'*offset* dans les marchés publics. Il s'agit de la globalisation puis l'intensification des échanges commerciaux. Ces deux phénomènes ont créé une concurrence accrue sur un plus étendu marché, en offrant des opportunités inédites pour les uns et a porté préjudice aux autres. Ainsi, bien que le nombre d'entreprises d'armement ait fortement diminué, celles qui ont réussi à se maintenir ont eu accès à davantage de débouchés. Dans ce contexte, les firmes qui ont su rationaliser leurs chaînes de production et ancrer leur suprématie technologique ont pu perpétuer leurs profits. Ainsi, la concurrence est restée en soi oligopolistique, mais elle a dorénavant une ampleur internationale (Markusen, 2004). La majeure partie du chiffre d'affaires des entreprises d'armement est due à la part croissante de leurs ventes à l'international.

Les faits historiques qui ont marqué la naissance des *offsets* montrent que les fondements de ces pratiques se sont transformés au fil du temps en raison des évolutions géopolitiques et économiques observées à l'échelle d'un pays ou au niveau international. La caractéristique distinctive de ces accords est avant tout de l'établissement d'un contrat non standard (hors marché classique) fondé sur les principes de réciprocité et d'additionnalité entre un pouvoir public et une entreprise étrangère. Par conséquent, comme le prouvent les exemples historiques et les évolutions récentes des *offsets*, il ne s'agit donc pas d'un phénomène homogène et invariable d'un pays à l'autre,

La frontière entre le **quadrant I et II** indique la position qu'adoptent la plupart des pays producteurs d'armement de second rang par rapport aux *offsets*. Ce groupe désigne un ensemble hétérogène de pays industrialisés qui possèdent une industrie de défense mineure mais qui emploient et maîtrisent quelques-unes des technologies les plus sophistiquées. Ces pays consacrent une part importante de leur budget à la défense, mais leurs efforts restent



insuffisants pour concurrencer les entreprises de défense des pays développés, notamment en matière de recherche et développement. Appartiennent à ce groupe : l'Australie, le Canada, la République tchèque, la Norvège, le Japon et la Suisse. On compte aussi dans cet ensemble les PED qui ont, à partir des années 1960, développé des projets ambitieux d'armement (Bitzinger, 2004, p. 267). C'est le cas des pays émergents ou en voie de développement : l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, Israël, Singapour, Taiwan, la Turquie.

Les objectifs affichés en matière d'*offsets* « sont en premier lieu de nature économique, mais dans certains pays, les facteurs stratégiques jouent également un rôle ([Inde,] Turquie, Israël). Pour les pays de l'Europe orientale [ces pratiques] sont un moyen important pour restructurer leur industrie vieillissante et pour les intégrer dans l'économie mondiale » (Service public fédéral Économie de Belgique, 2008, p. 74). Par conséquent, ces pays demandent des *offsets* militaires d'un côté, pour pouvoir maintenir leur industrie de défense, tout en étant conscients de leur incapacité à réaliser des économies d'échelle importantes dans ce secteur; de l'autre, ils requièrent des *offsets* civils<sup>38</sup> afin de remédier aux difficultés économiques auxquelles ils doivent faire face (équilibrer leur balance des paiements ou accroître leur niveau d'industrialisation).

Le **quadrant II** regroupe les producteurs d'armement de troisième rang qui possèdent une industrie d'armement peu développée et qui fabriquent des produits à faible technologie. C'est le cas, par exemple, de l'Égypte, du Mexique et du Nigeria. Les pays les moins avancés peuvent également être inclus dans cette catégorie. Le secteur stratégique de la défense est par définition de souveraineté et alors un support important pour les *offsets* civils. C'est grâce aux marchés publics de la défense que l'État peut imposer aux firmes des obligations dans les domaines qui importent le plus. Dans ce cadre, les entreprises étrangères sont donc tenues de jouer un rôle incontournable dans le développement des États hôtes et cela pour deux raisons. Premièrement, elles sont considérées comme une source nette de devises et elles ont donc la capacité d'alléger la balance des paiements du pays (il s'agit d'un facteur décisif dans le choix des politiques publiques) tout en permettant de remplir certains objectifs en matière de développement. Deuxièmement, elles ont la capacité d'engager une mise à niveau technologique par le biais d'importations. Les nouvelles technologies étant perçues comme un

---

<sup>38</sup> Ces retombées positives sur l'économie et la population du pays importateur sont la conséquence des contrats de sous-traitance, de transferts de technologies, d'opérations de formation, etc.

facteur important de la croissance et de l'amélioration du capital humain et du capital physique.

### 2.1.2. *L'offset comme outil de rattrapage économique*

En se généralisant du Nord au Sud, les politiques d'*offset* se sont transformées et sophistiquées. Elles sont devenues systématiques dans le cadre de grands contrats de défense internationaux. Ce constat est valable aussi bien pour les pays producteurs de premier rang que pour ceux de second rang. Les pays les moins avancés ainsi que les pays producteurs de troisième rang ont eu recours à ces pratiques, sur les marchés publics de défense, comme un levier stratégique de développement ou d'amélioration de la balance des paiements.

Toutefois, l'événement qui a donné une nouvelle orientation aux politiques d'*offset*, a été le développement presque simultané de nombre de pays depuis quarante à cinquante ans. Les pays émergents<sup>39</sup> ont été un puissant vecteur de l'évolution et de la généralisation des *offsets*. En optant pour des stratégies industrielles, certes non conventionnelles mais appropriées à leurs caractéristiques, ces puissances émergentes ont mis en lumière la nécessité de sortir des stratégies "one-size-fits-all" et aller vers des solutions spécifiques au contexte de chaque pays avec ses institutions et ses héritages sociaux, économiques et politiques (Rodrik, 2007, p. 25).

Ces pays ont opté pour des stratégies proactives de construction des avantages comparatifs. Contrairement aux préceptes de déréglementation, libéralisation et privatisation, prônés par « l'orthodoxie » du développement<sup>40</sup>, ce type de pays a cherché à combiner une forme d'orthodoxie macroéconomique avec des politiques interventionnistes dans les secteurs industriels jugés dynamiques et à fort potentiel de productivité (Rodrik, 1997, 2004, 2006a, 2007; Wade, 1990, 2003). Ils ont aussi attribué un rôle moteur aux entreprises publiques dans leur processus de développement économique. Les pays concernés ont déployé un large éventail de politiques industrielles telles que l'aide au crédit, la protection commerciale, les subventions à l'exportation, les incitations fiscales et d'autres outils de politiques

---

<sup>39</sup> BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine), « BRIC » (Brésil, Russie, Inde et Chine), « CHINDIA » (Chine et Inde), « VISTA » (Vietnam, Indonésie, Afrique du Sud, Turquie et Argentine), « Next Eleven » (Bangladesh, Égypte, Indonésie, Iran, Mexique, Nigéria, Pakistan, Philippines, Corée du Sud, Turquie et Vietnam) sont autant d'acronymes inventés ces dernières années pour désigner un ensemble de nouveaux acteurs émergents sur la scène internationale.

<sup>40</sup> Cf. les 10 prescriptions du « consensus de Washington » (Williamson, 1990) relatives au développement du marché, à l'ouverture économique et à la discipline macroéconomique.



commerciales et industrielles non conventionnelles dont l'*offset* (Beaufort, 2011; DTI, 2009; Matthews, 2004; Rodrik, 2005).

L'*offset* dépasse alors largement le cadre des contrats d'armements. Il devient un élément constitutif des marchés publics portant sur l'achat de biens civils dans les domaines de l'énergie, des équipements de communication, du transport (notamment aéronautique). Progressivement, il englobe aussi les secteurs de l'aérospatiale, de l'automobile et du ferroviaire (DTI, 2005b, 2007c, 2008a, 2009). Le **quadrant III** de la matrice dévoile ainsi un modèle de politique d'*offset* de plus en plus répandu dans lequel les contreparties naissent de contrats publics importants. Il ne s'agit plus de confier l'*offset* au secteur de la défense, ni même d'associer les retombées civiles de ces pratiques à des contrats militaires. Dans ce modèle, on associe des retombées civiles à des contrats civils.

Le secteur aéronautique chinois fournit un exemple fort d'*offsets* associés à des contrats publics civils et de leurs effets potentiels. La Chine s'est montrée « *particulièrement explicite et agressive en matière d'exigences de contreparties civiles pour ce qui est de l'industrie aérospatiale commerciale. Ces accords ont notamment augmenté dans les années 1980 et se sont régulièrement entendus avec les achats de nouveaux avions commerciaux* » (traduit de U. S. International Trade Commission, 1999, p. 322). Ainsi, pour chaque contrat d'*offset* adossé à des acquisitions publiques, les entreprises chinoises ont participé à la construction ou à l'assemblage des pièces des avions. En plus des transferts d'actifs tangibles, les producteurs chinois ont bénéficié de transferts de technologies, de programmes de formation et de coopération en matière de recherche et développement (U. S. International Trade Commission, 1999, p. 322). La Commission de commerce international des États-Unis le souligne également que ces outils n'ont pas seulement joué le rôle de catalyseur dans la progression des connaissances au moment de l'émergence de l'industrie aéronautique chinoise, ils ont, par la suite, favorisé la montée en gamme des activités (l'apprentissage) car le niveau technique et technologique relatif à ces opérations a graduellement augmenté au cours des années<sup>41</sup> (idem).

L'événement qui souligne les progrès majeurs réalisés dans l'industrie aéronautique chinoise est la création, en 2008, d'une entreprise spécialisée dans la construction des avions

---

<sup>41</sup> Face à la complexité des accords d'*offset* et au manque d'information, les autorités américaines soupçonnent que d'autres secteurs clés de l'industrie américaine (tels que l'électronique et les télécommunications) aient fourni des contreparties sous forme d'opérations de compensation aux entreprises chinoises. Elles reconnaissent toutefois qu'elles sont incapables de déterminer quels sont les autres secteurs et les types de contreparties fournies (U. S. International Trade Commission, 1999, p. 322).

commerciaux de grande capacité : la Commercial Aircraft Corp of China (COMAC). Ce développement montre que le pays a constitué une industrie aéronautique capable d'intégrer tous les maillons de la chaîne de valeur ajoutée. COMAC a, par ailleurs, présenté son premier avion moyen-courrier le 2 novembre 2015, à Shanghai (Le Monde, 2015). L'objectif est de rivaliser avec les leaders du secteur (Boeing et Airbus) sur ce segment afin d'être en capacité de les affronter sur les longs courriers à grande capacité à l'horizon 2023. Le onzième plan d'action quinquennal<sup>42</sup> de la Chine en fait un des seize grands objectifs du développement économique du pays (2006-2010). Il fixe un cap pour rendre le pays encore plus compétitif dans des secteurs où ses champions nationaux étaient en concurrence directe avec les sociétés occidentales<sup>43</sup>.

A l'image de la Chine, d'autres pays ont mené des politiques proactives d'*offset* visant à construire des avantages comparatifs dans les secteurs industriels dynamiques à forts gains de productivité. L'on peut mentionner ici les acquisitions (para)publiques des avions de ligne d'Airbus et Boeing effectués par l'Indonésie, la Corée du Sud, l'Afrique du Sud (Brauer & Dunne, 2004; DTI, 2008a; Matthews, 2004). Ces dirigeants ont fait appel à de telles pratiques pour transférer des technologies et promouvoir l'emploi, notamment des travailleurs qualifiés, dans leur secteur aéronautique. En Chine encore, un dispositif semblable a permis de construire un réseau ferroviaire à grande vitesse parmi les plus performants au monde. En 2009, les entreprises chinoises ont à leur tour remporté des contrats liés à la construction de réseaux à grande vitesse en Turquie et au Venezuela (Libération, 2010a).

Des exemples, issus d'autres domaines d'activités laissent également penser que les *offsets* ont contribué à constituer certains secteurs phares des PED. Ces pays ont utilisé ces pratiques, dans l'acquisition et de la diffusion rapide de nouveaux savoir-faire. Ces derniers leur ont permis de transformer leurs avantages comparatifs éphémères, liés aux faibles coûts de main-d'œuvre, en capacité de développement plus pérenne. Le secteur énergétique nucléaire sud-coréen, par exemple, s'est développé en grande partie grâce aux transferts de technologies

---

<sup>42</sup> Le gouvernement chinois a constamment encouragé le développement industriel national à travers un nombre certain de directives gouvernementales. Elles sont rassemblées dans un plan quinquennal établi au niveau de chaque région et de chaque secteur industriel. Les secteurs prioritaires de l'économie ont été : le secteur de chemins de fer, de l'aéronautique et de l'aérospatial, les technologies de l'information et de la communication et d'autres domaines clés aptes à fournir des champions nationaux.

<sup>43</sup> Le douzième plan quinquennal adopté en mars 2011 marque une nouvelle étape dans le modèle de développement chinois car il insiste davantage sur le renforcement du secteur des services et l'essor des « *industries stratégiques émergentes ([comme] les énergies propres, les véhicules électriques, les technologies informatiques [...]), y compris en orientant les investissements (souvent sous la forme de transferts obligatoires de technologie) et le financement* » (European Commission - Trade, 2012, p. 15).

venus de France et des États-Unis (Beaufort, 2011). Pour l'heure, les réacteurs sud-coréens sont technologiquement moins avancés que leurs concurrents européens ou américains. Toutefois, les faibles coûts de développement initiaux combinés au coût limité de la main-d'œuvre lui permettent de rivaliser avec les entreprises des pays développés, notamment sur les marchés émergents (Beaufort, 2011, p. 194-195).

En parallèle, les importations de trains à grande vitesse de la Corée du Sud, couplées aux obligations d'*offset*, ont permis au pays de s'approprier de manière progressive les technologies et le savoir-faire nécessaire pour fabriquer l'intégralité de ses propres appareils (voir Amador A. et al., 2011, p. 28-29). Les accords passés en 2007 entre la société d'État responsable du nucléaire russe et le groupe Alstom montrent que la Russie envisage de développer des activités de pointe afin de devenir un acteur prépondérant sur le marché mondial du nucléaire civil (idem).

Au Brésil, les transferts des technologies effectués dans le cadre des marchés publics d'armement ont joué un rôle crucial dans le développement de son industrie d'armement et notamment pour le développement de son secteur aéronautique (Perlo-Freeman, 2004). Les divers accords de collaboration signés avec les entreprises obligataires ont permis à l'industrie d'accéder à un niveau technologique supérieur. Les avions, les véhicules blindés ou encore les missiles produits localement ou sous licence ont tous connu un succès à l'exportation au cours des années 1980<sup>44</sup>. Un autre exemple est celui de l'Inde. Depuis les années 50, ce pays a mené une vaste politique d'*offset* pour ses achats d'armement provenant initialement d'Union Soviétique puis des pays occidentaux (Baskaran, 2004). Ceci l'a aidée à développer une industrie d'armement dynamique et viable et lui a permis d'augmenter son pouvoir de négociation dans les appels d'offres avec les entreprises étrangères d'armes.

On l'a vu, les PED ont intégré les *offsets* dans leurs politiques de rattrapage économique et certains pays, notamment les économies asiatiques les plus dynamiques, les ont employées avec succès. On se gardera toutefois de conclure que l'*offset* aurait été le facteur clé de la croissance soutenue que ces pays ont connus au cours des dernières décennies. D'abord, parce que cette pratique n'est jamais qu'un des dispositifs mis en œuvre pour enclencher le processus de rattrapage. D'autres mécanismes ont certainement joué dans le même sens,

---

<sup>44</sup> À la fin de la guerre irano-irakienne, l'industrie d'armement brésilienne a toutefois connu un effondrement financier spectaculaire. Seules les compagnies aéronautiques Embraer et Avibras ont pu survivre en ayant diversifié leurs activités dans la production des équipements civils. L'utilisation stratégique des *offsets* a apporté des avantages technologiques considérables aussi bien dans le domaine militaire que civils, notamment dans le secteur de l'aéronautique (Perlo-Freeman, 2004).

indépendamment de l'*offset* ou en liaison avec lui. Ensuite, le rôle plus général des politiques industrielles volontaristes dans la croissance économique de l'Est asiatique<sup>45</sup>, prête encore à controverse même si de nombreuses études ont contribué à réhabiliter quelque peu le rôle de l'État (Cling et al., 2004; Rodrik, 2006a; Wade, 2003; World Bank, 2005). Le rapport de la Banque mondiale de 2005 atteste ce mouvement (World Bank, 2005). Après avoir rappelé que des efforts considérables ont été faits au cours des dernières décennies pour éliminer les défaillances de marché induites par les politiques gouvernementales interventionnistes (influant sur l'accumulation et la productivité), il reconnaît qu'il s'est avéré que « *le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques ne peut pas être éludé* » (traduit de World Bank, 2005, p. 14). Le manque d'État et, par extension, l'absence d'une force centripète de développement peut s'avérer très dommageable pour la croissance économique d'un pays. L'État n'a pas pour unique rôle d'être un stabilisateur des fondamentaux macroéconomiques.

Il est donc difficile d'affirmer que les politiques d'*offset* ont conduit aux résultats signalés plus haut. Nous pouvons toutefois constater *a minima* qu'elles n'ont pas contrecarré le développement des pays. Bien qu'il soit impossible de mesurer l'impact de ces politiques sur la croissance, on peut observer leurs effets sur les secteurs de haute technologie et sur les spécialisations industrielles des pays. L'*offset* est donc : (i) un outil important au sein des politiques industrielles non conventionnelles suivies par les pays émergents ; (ii) sans pouvoir mesurer son rôle on peut constater ses effets sur les orientations industrielles et les progrès techniques éventuels des pays. Grâce à leur caractère générique, les *offsets* permettent de maintenir des flux de technologies et de transferts d'activités appropriés aux besoins des industries dans le processus de montée en gamme des spécialisations productives des pays. Ces politiques ont contribué durablement au dynamisme de diversification sectorielle et de remontée de filière en fonction des stades de développement des bénéficiaires. Elles ont été, en définitive, un procédé efficace pour soutenir la croissance.

### *2.1.3. L'offset comme outil pour stimuler le transfert de technologies dans des capacités duales*

Une évolution dans les *offsets* semble marquer une nouvelle phase dans leur développement. Comme l'indique **quadrant IV** de la Figure 3, les pays hôtes ont, de plus en plus, fait appel à

---

<sup>45</sup> En moyenne, les pays en développement ont enregistré une année de taux de croissance négative par habitant à peu près une fois tous les trois ans. Ce rapport est réduit de moitié dans les pays de l'Est asiatique (World Bank, 2005, p. 84). La Corée du Sud, par exemple, n'a enregistré que trois ans de croissance négative par habitant depuis 1961 (idem).

ces pratiques pour diriger les contreparties économiques des entreprises civiles vers le secteur de la défense. Ce lien de subordination entre le secteur militaire et le secteur civil est quelque peu inhabituel.

Il est bien connu, par exemple, que de nombreux projets de recherche et développement dans le domaine militaire ont permis de générer des avancements technologiques (spin-off) dans les secteurs civils. Les inventions comme le four à micro-ondes, l'Internet ou le GPS, ont été développées initialement par les entreprises américaines d'armement et financées par le gouvernement. Ces technologies ont ensuite été adaptées et intégrées pour des applications civiles et ont offert un potentiel important du développement (Bellay, 1998). Aujourd'hui, grâce au développement considérable de la recherche scientifique dans le domaine civil et au rétrécissement des budgets militaires, les échanges sont réciproques. Il est donc de plus en plus courant que le secteur militaire bénéficie des technologies issues du secteur civil (spin-on) (Matthews, 2004).

Les transactions d'*offset*, fournies dans le cadre de marchés publics civils et destinées au développement du secteur militaire, reposent sur la volonté des États d'orienter les transferts d'activités dans des capacités dites duales, c'est-à-dire pouvant être employées à la fois dans le domaine militaire et civil. Cette approche est censée d'organiser et de financer le développement des nouvelles technologies et de partager les coûts élevés en matière de recherche et développement entre le secteur civil et le secteur militaire. Elle donne également la possibilité d'améliorer les synergies technologiques et de réduire le délai de commercialisation des produits. C'est donc un moyen efficace pour faire face aux évolutions technologiques, à la hausse des coûts des programmes de recherche et développement et aux coupes budgétaires.

Le Japon a notamment perfectionné des programmes visant à construire une plateforme de technologies duales ou de technologies génériques. Cette dernière étant destinée à créer des produits pour les sphères civiles et militaires de l'économie. Le gouvernement japonais a chargé, dans les années 1980, les grands conglomérats industriels du pays (Mitsubishi, Kawasaki, Toshiba, Nissan et Sony) de développer et adapter leurs technologies aux besoins stratégiques du secteur militaire local (Matthews, 2004; U.S. Congress, Office of Technology Assessment, 1990). L'application de ces programmes s'étend à la recherche et développement pour l'équipement d'aéronefs, la microélectronique, les technologies de télécommunication et diverses applications innovantes des technologies duales. L'on peut également mentionner ici

le « programme 863 »<sup>46</sup> de la Chine (mis en place en mars 1986). Il est conçu pour développer sept secteurs des technologies duales *high-tech* du pays tels que les technologies spatiales, les biotechnologies, les technologies laser, les technologies de l'information et de la communication, l'énergie, les technologies de fabrication et d'automatisation et l'exploitation des matériaux de pointe. Au milieu des années 1990, le gouvernement amplifie l'ambition de ce programme en le mettant au cœur de la politique économique stratégique de la Chine. Dans ce cadre, le pays, en achetant des avions commerciaux Boeing et Airbus, a modernisé, développé et amélioré son secteur aéronautique de la défense (Matthews, 2004).

### **2.3. L'association entre obligations contractuelles rigides et incitations flexibles**

Pour inciter les entreprises étrangères à générer des retombées positives dans les secteurs stratégiques de leur économie, nombre de pays font appel à un mécanisme incitatif appelé multiplicateur (BIS, 2009a; DTI, 2008b, 2009; SPF Economie, 2008). Ce dernier correspond au coefficient que le gouvernement hôte attribue aux externalités positives créées par un projet d'*offset* en rapport avec le développement structurel envisagé pour l'industrie locale. Chaque unité d'externalité positive est interprétée en nombre de crédits d'*offset*<sup>47</sup>. Les obligataires reçoivent donc des crédits supérieurs à la valeur réelle de la transaction lorsque l'obligation d'*offset* répond aux exigences stratégiques du pays (voir Encadré 3). L'équation suivante établit le lien entre les crédits d'*offset* et le multiplicateur :

$$\text{Valeur réelle des transactions d'offset} * \text{Multiplicateur} = \text{Valeur des crédits d'offset}$$

#### **Encadré 3 : Exemple d'une transaction d'*offset* soumise à la technique du multiplicateur**

Imaginons la situation suivante. Une entreprise étrangère remporte un marché public sur la fourniture des sous-marins pour l'équivalent de dix millions d'euros. Dans le cadre de ce contrat, l'obligataire doit générer des retombées économiques à hauteur de 120 pour cent du prix du contrat primaire, c'est-à-dire réaliser des transferts d'activité, en valeur, de douze millions d'euros. L'entité adjudicatrice notifie à l'obligataire que le pays dispose d'un système de multiplicateur. Dans cet exemple, le transfert de certaines technologies peut se

<sup>46</sup> Ce programme marque un tournant dans la politique industrielle de la Chine en plaçant la science et le développement technologique au centre du processus productif. Il rompt ainsi avec l'héritage intellectuel de Mao Tsé-Toung qui perçoit la science comme un attribut « d'élite » (Feigenbaum, 2003)

<sup>47</sup> Le vendeur devient donc créancier de retombées positives auprès du pays hôte.

voir attribuer un multiplicateur de six. Si, dans le cadre de son obligation d'*offset*, le fournisseur accepte de fournir des technologies qui intéressent grandement le gouvernement du pays hôte (par exemple, des technologies optiques utilisées dans le périscope) avec un multiplicateur de six, l'obligataire peut choisir de n'offrir que deux millions d'euros en valeur de technologie et recevoir douze millions de crédits d'*offset*, en s'acquittant entièrement de son obligation envers le gouvernement acheteur.

Afin de minimiser le coût des *offsets*, les obligataires cherchent donc à créer des projets porteurs de fortes externalités positives pour le pays hôte, c'est-à-dire, des projets dotés d'un fort multiplicateur.

Le multiplicateur peut tout aussi bien d'être une mesure incitative pour orienter les activités vers les secteurs visés, qu'un moyen dissuasif dirigé contre la prestation de certains types de transactions. Par exemple, comme l'indiquent les rapports américains (en matière d'*offset* fournies par les entreprises américaines sur le marché d'armement) sur la période 1993-2012, certaines catégories d'*offsets* sont plus enclines à recevoir un multiplicateur élevé de la part des autorités locales. Cela s'applique aux achats, aux transferts de technologies et aux contrats de sous-traitance (BIS, 2013a, p. 5). Alors que d'autres transactions sont découragées par un multiplicateur négatif. Ainsi, pour certaines catégories d'investissement directs étrangers, d'achat en retour, les entreprises obligataires américaines n'ont pu exiger des crédits d'*offsets* que pour une partie de la valeur de la transaction effectuée (BIS, 2007, p. 56). Peu des pays font en réalité appel aux multiplicateurs inférieurs à un (BIS, 2013).

Le contrat d'*offset* comprend donc aussi bien des clauses rigides que d'un mécanisme de flexibilité pour inciter les fournisseurs à procéder à des transferts d'activités dans les domaines ciblés. D'un côté, ces contrats prévoient des garanties d'exécution et de pénalités si les obligataires manquent à leur devoir<sup>48</sup>, de l'autre ils contiennent un mécanisme incitatif. Les contrats d'*offset* se présentent ainsi comme une forme alternative possible aux contrats (secondaires) extrêmement détaillés. L'entreprise étrangère est libre de valoriser le

---

<sup>48</sup> Il s'agit des pays qui appliquent des programmes de compensation obligatoires. L'Afrique du Sud par exemple, demande des garanties et impose des pénalités lorsque les fournisseurs manquent à leurs obligations. L'obligataire dispose de sept ans pour générer ces crédits d'*offset*. Si le(s) projet(s) ne génère(nt) pas les externalités attendues au bout de la période préétablie de sept ans, il doit verser au DTI la garantie de bonne exécution (à hauteur de 5% du montant de l'obligation d'*offset*). Il dépose cette somme sur un compte bancaire bloqué avant la signature du contrat. Une fois que l'obligataire s'est pleinement acquitté de ses obligations, il peut récupérer ses fonds. Dans le cas contraire, la garantie bancaire se transforme automatiquement en pénalité de non-exécution (DTI, 2008b).



multiplicateur comme elle l'entend et procéder aux transferts d'activités qui lui sont favorables.

Pour inciter davantage les obligataires à fournir de contreparties conformes aux besoins réels du pays, nombreux États hôtes ont créé un marché des crédits d'*offset* (DTI, 2008b; Taylor, 2001; vanDyk, 2008). En Afrique du Sud par exemple, ce dispositif s'est traduit par la mise en place des *Strategic Partnership Agreements* (SPAs) qui donnent la possibilité aux vendeurs potentiels d'identifier des opportunités de projets d'*offset* avant qu'ils ne soient confrontés aux obligations contractuelles. Ces accords permettent ainsi aux entreprises étrangères d'accumuler des crédits d'*offset* pour de futures opérations, de les céder ou de les vendre à d'autres acteurs confrontés à ces exigences.

Le marché des crédits d'*offset* est donc structurellement comparable au marché des « droits à polluer » échangeables. Les crédits excédentaires d'une obligation, sur une période donnée, peuvent être déplacés sur une période ultérieure, voire cédés à d'autres partenaires. Ce dispositif se développe en taille à partir des années 1990, mais reste relativement mineur car chaque pays dispose d'une législation différente en la matière (DTI, 2008b; Taylor, 2001; vanDyk, 2008). Il n'y a malheureusement, à notre connaissance, aucune donnée disponible qui permettrait de juger de l'ampleur de ces marchés mais tout laisse à croire qu'ils sont encore embryonnaires.

Dans un environnement en constante mutation, les *offsets* bénéficient de la flexibilité nécessaire à leur pérennité. Ils se sont imposés dans les achats publics d'armement et plus récemment dans les acquisitions publiques civiles de produits à haute valeur technologique dans les domaines de l'énergie, de l'aérospatial, de l'automobile, et du ferroviaire. Les politiques d'*offset* sont pratiquées aussi bien par les pays avancés, essentiellement en réponse à des motivations d'ordre technologique, que par les pays en développement. Ces derniers disposent d'une base industrielle mais elle demeure incomplète, fragile et souffre d'un retard technologique ou concurrentiel. Ces pays intermédiaires cherchent par le truchement des *offsets* à combler ce retard.



## Conclusion du chapitre 1

L'objet de ce chapitre était double, définir l'*offset* et rendre compte de son évolution au cours du temps. Les deux caractéristiques fondamentales de l'*offset* sont la condition de réciprocité induite par un marché public et la condition d'additionnalité qui vise à assurer une opportunité commerciale complémentaire ou nouvelle pour le pays hôte.

L'*offset* est un outil de politique industrielle sur mesure, capable de s'adapter aux besoins industriels et au contexte de chaque pays en tenant compte de leurs propres institutions et de leurs héritages sociaux, économiques et politiques. La multitude des transferts d'activités et la diversité des formes contractuelles qu'impliquent ces accords ont permis à certains pays de remplir des objectifs de développement liés notamment au secteur de la défense. Pour d'autres pays, les *offsets* jouent un rôle moteur dans les processus de remontée de filière notamment dans les secteurs intensifs en technologie (BIS, 2013a; U. S. International Trade Commission, 1999).

De nombreux pays, aux profils différents, ont su les adapter à leurs besoins présents, en fonction des stades de développement de leurs économies. Progressivement, les *offsets* ont évolué et se sont diversifiés en contribuant à l'objectif principal d'industrialisation des pays en voie de développement. Au regard de leur caractère générique et évolutif, ces pratiques ont soutenu une dynamique continue de diversification sectorielle et de remontée de filière. Les acteurs qui ont su les intégrer dans une politique d'industrialisation plus vaste en ont fait un pilier de la compétitivité de leurs industries phares.

## CHAPITRE 2

# Une évaluation de l'importance de l'offset dans les échanges internationaux

---

*“Scratch any of us deeply enough and you will find instincts of nationalism or xenophobia, overlain though they may be with layers of civilization repression, and [,] equally, instincts of peasant attachment to the soil [particularly aroused when natural resources are involved]; also populist fear of outside capital, mercantilist pleasure in expanding exports...”*

(Kindelberger, 1969, p.6 dans (Grosse, 2005)



L'interdépendance croissante des pays (dans une économie mondialisée) et l'apparition de règles régissant les relations économiques internationales affaiblissent considérablement le pouvoir des États et réduisent leurs marges de manœuvre, leur « *policy space* » selon l'expression de la CNUCED (2004). Ce constat se vérifie dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement industriel. Du point de vue de la politique économique, la libéralisation s'illustre par la combinaison de trois phénomènes : une internalisation accélérée de la production, un fort accroissement de la mobilité du capital, une diffusion plus vaste des connaissances et de l'information (de la simple communication jusqu'au transfert de technologies). Dans ce contexte, on pouvait penser que la compétition généralisée effacerait les frontières entre pays. On supposait qu'elle conduirait à une division internationale du travail fondée sur les avantages comparatifs de chaque nation (sur le plan du capital humain et de son infrastructure technologique), où les firmes transnationales devaient assurer le rôle de « *chef d'orchestre de la production et des transactions dans un système de relations transfrontalières internes et externes* » (Dunning 1997, p. 81). Ainsi, la perte d'autonomie des États, couplée à l'accroissement du pouvoir des entreprises transnationales, devait naturellement éliminer l'*offset* des outils de politique économique. Or, des analyses récentes montrent non pas un recul des pratiques interventionnistes de type *offset* mais au contraire leur généralisation à l'échelle mondiale.

Le premier chapitre ayant explicité l'*offset* et son rôle dans les politiques d'industrialisation des États hôtes, il convient désormais d'examiner son importance dans le commerce international. Pour cela, nous procéderons en trois temps. La première section constate que malgré la persistance et les signes de progression de cette pratique sur les marchés publics, il n'existe à ce jour aucun organisme international (aucun « point focal ») chargé de recueillir des données exhaustives sur l'*offset*. Il est bien difficile dans ces conditions d'évaluer le poids et l'entendue de ce type de pratiques. Nous tentons de pallier ce déficit d'information en procédant à une analyse croisée des quelques études quantitatives dans le domaine (Avascent, 2012; BIS, 2013b; DTI, 2009; ECCO, 2011; Frost & Sullivan, 2013; *Offset Program Bureau*, 2012; Service public fédéral Économie de Belgique, 2008). Cette revue des études spécialisées indique que, si le recours à l'*offset* s'est nettement généralisé à l'échelle mondiale, le poids (en valeur) de ces pratiques et leur part dans le commerce mondial demeurent très faibles. Ce constat pourrait expliquer le faible intérêt de la communauté scientifique pour ce sujet.

La deuxième section montre toutefois que l'importance politique et stratégique de l'*offset* est sans commune mesure avec son poids dans les transactions internationales. L'*offset* est un sujet de préoccupation majeur pour les gouvernements et les firmes concernées car il touche aux aspects les plus sensibles et les plus stratégiques de leurs activités. D'un côté, il peut occasionner des transferts de technologies et risque ainsi d'affaiblir la position dominante des entreprises obligataires sur le marché (BIS, 2013b, p. 7). De l'autre, il peut engendrer des externalités négatives sur le tissu industriel du pays source et remettre en cause les principes traditionnels de la division du travail et du système dit de sous-traitance (BIS, 2007, 2013a, 2013b).

La troisième section évalue l'importance de l'*offset* par un autre moyen dérivé, consistant à étudier le traitement que lui accordent les institutions internationales spécialisées dans le commerce international, le financement et le développement. La place accordée à ces pratiques dans les négociations multilatérales souligne les enjeux d'économie politique qui entourent cette pratique. Ces tractations contribuent au débat actuel sur la marge d'action (le *policy space*) dont disposent les États « *en matière de politique économique intérieure, en particulier dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement industriel* » (CNUCED, 2004, p. 10). Elles mettent aussi en évidence la tension qui existe entre l'intégration économique internationale et la capacité d'autonomie des États souverains nécessaires à leur développement économique (Mayer, 2008).

Les marchés publics ont toujours représenté un sujet délicat, chargé de considérations idéologiques et politiques. Dans la mesure où l'acteur étatique est directement impliqué dans la transaction, il poursuit un double objectif. D'un côté, c'est un acteur de marché, qui chercherait à maximiser une fonction d'utilité. D'un autre côté, il se doit de jouer le rôle de régulateur (extérieur) au marché. Ainsi, l'étude d'une transaction d'*offset*, impose d'appréhender le rôle de l'État dans toute sa complexité, comme celui d'un acteur cherchant à « *renforcer [les] capacités de production [du pays] en fonction des exigences du marché, de promouvoir le développement et le transfert de la technologie, d'encourager la constitution de réseaux d'entreprises, d'accroître la productivité et la compétitivité* » des producteurs locaux (CNUCED, 2004, p. 17).

## Section 1 : Le poids de l'offset dans le PIB mondial

L'on se propose ici de déterminer la part et la valeur des transactions d'*offset* dans le commerce mondial. Les données disponibles montrent que les *offsets* sont difficilement quantifiables en raison de leur caractère complexe, confidentiel et stratégique. Ces pratiques sont immanquablement empreintes de diplomatie commerciale et de finalité politique (2.1.). Afin de remédier à ce problème, nous allons mobiliser trois types de sources documentaires distinctes. La première relève des travaux menés dans le domaine des opérations de *countertrade* (2.2.). Les avancées réalisées dans la compréhension et l'estimation du *countertrade* sont essentielles pour appréhender les *offsets*. On le rappelle, ces derniers sont généralement présentés dans la littérature comme un sous-ensemble des opérations de *countertrade* bien que nous avons démontré dans le premier chapitre que des distinctions majeures existent entre les deux. Le deuxième type de données concerne les informations fournies pour les marchés d'armement (2.3.). Enfin, nous ferons appel aux travaux effectués sur les pratiques discriminatoires et préférentielles dans les marchés publics (2.4.)

### 1.1. Les problèmes de repérage

Plusieurs raisons peuvent expliquer les difficultés à établir une base de données mondiale qui permettrait de répertorier la fréquence des *offsets* dans les échanges au niveau international. Tout d'abord, ces transactions sont fortement teintées de considérations diplomatiques et politiques confidentielles, notamment celles adossées aux contrats de défense (Martin, 1996; Wellmann, 2010). Tant pour le pays source de la firme exportatrice que pour le pays hôte, les contrats d'acquisition publique sont importants économiquement car leur impact sur la balance des paiements, y compris sur le solde commercial, sur le niveau d'emploi, mais aussi sur le développement technologique est majeur. Pour les pays développés comme la France, par exemple, les contrats publics de grande ampleur<sup>49</sup> représentent une part considérable des exportations totales. Selon les estimations du Trésor, les grands contrats d'équipement civil conclus par des entreprises françaises, dans les pays émergents et en développement, représentent près de trente-neuf milliards d'euros, en 2013 (DG Trésor, 2014), alors que, la part des grands contrats<sup>50</sup> relatifs à fourniture des équipements militaires, égale environ 2,82 milliards d'euros, pour la même année (Ministère de la Défense, 2014, p. 14). En plus de leur

---

<sup>49</sup> Une transaction est considérée d'être un « grand contrat » dès lors que la part donnant lieu à des exportations à partir de la France, est évaluée à plus de dix millions d'euros (DG Trésor, 2014, p. 51)

<sup>50</sup> Il s'agit des contrats d'un montant supérieur à 200 millions d'euros (Ministère de la Défense, 2014, p. 14).

importance économique, les grands contrats à l'exportation comportent une valeur symbolique forte. Dans un contexte de mondialisation, lorsque les fleurons de l'industrie française remportent des appels d'offres importants, cela met en évidence la puissance industrielle du pays et démontre sa capacité à acquérir et à conserver un avantage compétitif dans la conquête de nouveaux marchés (Beaufort, 2011).

Les entreprises obligataires sont souvent soutenues par leurs gouvernements respectifs pour gagner les contrats des appels d'offres et les *offsets* ont généralement un rôle primordial dans ce contexte. En raison de leur envergure et leur temps d'application, ils sont perçus comme une occasion de renforcer les liens économiques et politiques entre les pays. Les produits achetés dans le cadre des accords primaires sont des équipements pérennes qui nécessitent souvent un suivi sur tout leur cycle de vie (les services de réparation et d'entretien peuvent durer plusieurs décennies). Ce type de contrat peut donc dépasser la simple transaction économique et forger un lien diplomatique entre leur pays. On comprend alors sûrement que les *offsets* fassent l'objet de négociations complexes entre les gouvernements et les entreprises, y compris par le biais de voies commerciales et diplomatiques. Ils demeurent des sujets politiquement sensibles (Beaufort, 2011). Par exemple, les États-Unis font appel aux délégations de haut niveau (*high-powered*) pour exercer une pression politique et promouvoir leurs entreprises dans le cadre des appels d'offres. Les contreparties négociées au sein de ces accords sont généralement tenues secrètes et protégées par une clause de confidentialité. Un groupe européen comme EADS ne procède pas différemment, même si l'appui politique ou diplomatique qu'il reçoit n'épouse pas le même modèle que celui des États-Unis. Ce dernier s'appuie souvent sur une poussée politique conjointe de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, de l'Espagne et du Royaume-Uni dans leurs négociations pour les appels d'offres.

Ces pratiques commerciales comportent donc des informations sensibles liées à valeur des opérations. Il s'agit de préserver la confidentialité des transferts d'activités effectués et les enjeux politiques autant intérieurs qu'internationaux qu'ils comprennent. En outre, ces pratiques ne sont pas répertoriées dans les statistiques du commerce extérieur des pays ou sont simplement regroupées avec d'autres activités commerciales semblables. Cette opacité montre la difficulté de toute traçabilité. Ni le pays source des entreprises obligataires, ni les pays hôtes ne tiennent un registre séparé pour ces échanges dans leurs comptes internationaux (Hall & Markowski, 1994). Ainsi, les IDE subséquents à un accord d'*offset* ne sont pas différenciés des autres IDE, au même titre que les transferts des actifs tangibles et intangibles issus des contrats de sous-traitance, de coproduction, etc.

Le caractère lacunaire des données au sujet de l'*offset* et l'absence d'une définition claire et admise de ces moyens d'échanges rendent difficile les comparaisons des résultats de différentes études quantitatives et qualitatives sur le sujet. Comme nous l'avons déjà signalé, selon certaines sources, les *offsets* concernent uniquement des achats de produits d'armement. Toutefois, il existe également une acception plus étendue qui est liée à l'ensemble des marchés publics (BIS, 2009a; OMC, 1994c). À cela s'ajoute « l'absence d'une définition unifiée et communément acceptée de » l'*offset* et des autres opérations de *countertrade* (Ellingsen et Stole, 1996, p. 68). Or, un manque de définition des contrats non standards introduit une marge d'erreur significative dans le calcul de la part des *offsets* au sein des opérations de *countertrade* et d'échanges mondiaux. Par exemple, selon Walsh (1985) la plupart des opérations de *countertrade* sont des *offsets* tandis que Hveem et coll. (1989) estiment que l'*offset* représente moins de la moitié des accords de *countertrade* (voir Ellingsen & Stole, 1996).

Enfin, les *offsets* portent sur le long terme voire le très long terme avec des conséquences possibles difficiles à tracer. Sur l'ensemble du cycle de vie, les effets de tels contrats sont peu aisés à estimer. Il n'est pas simple de déterminer un horizon de temps adéquat pour évaluer ces pratiques et de mettre en place un mécanisme capable de juger des bénéfices potentiels qui dépassent la période d'utilisation opérationnelle des produits de l'*offset*.

Nous procédons à l'analyse de rares études sur le sujet tout en tenant compte des limites méthodologiques mentionnés ci-dessus. Les quelques initiatives de comptabilisation des *offsets* demeurent une source très incomplète et peu fiable sur le sujet mais elles restent les seules données disponibles et exploitables à ce jour.

Les données quantitatives sur le sujet sont généralement issues de trois sources différentes. Il y a les organismes publics chargés de recueillir des renseignements, fournies ou reçues par leurs entreprises, sur les *offsets* (BIS, 2013b; DTI, 2009; *Offset Program Bureau*, 2012; SPF Économie, 2008). Les recherches prospectives, effectuées par les entreprises de consultation, offrent également une perspective intéressante (Avescent, Frost & Sullivan). Ces informations peuvent être complétées par le travail des divers associations et journaux qui regroupent les données sur les politiques d'*offset* pratiquées dans le monde (CTO, s. d.; ECCO, 2011)<sup>51</sup>. Ces rares études empiriques sont une source très incomplète et peu fiable car elles prennent en

---

<sup>51</sup> *Countertrade and Offsets* (CTO) publie l'*Offset Guidelines Quarterly Bulletin* qui regroupe les informations sur les politiques et les pratiques d'*offset* concernant plus de 75 pays. Cette publication reste néanmoins peu accessible aux chercheurs à cause de frais d'abonnement considérables.



considération soit uniquement les obligations d'*offset* fournies dans le cadre des marchés d'armement, soit les *offsets* fournis par une série d'entreprises issues d'un seul pays. Elles comportent donc une marge d'erreur significative.

## **1.2. Le *countertrade* dans le commerce mondial**

Le premier moyen pour estimer la part des *offsets* dans les échanges mondiaux consiste à dénombrer les opérations de *countertrade*. Les *offsets* appartiennent à cet ensemble comme nous l'avons vu au chapitre 1. Ils partagent une caractéristique commune : la réciprocité dans les échanges, caractéristique qui est absente des contrats commerciaux ordinaires.

L'intérêt pour les pratiques qui relèvent du champ des opérations de *countertrade* naît dès les années 1980 (Cho, 1995; Martin, 1996; Mirus & Yeung, 1987, 2001). Face aux problèmes posés par l'ampleur de la crise de la dette, à la montée du protectionnisme et à la baisse de confiance dans le système commercial mondial, nombre de pays recourent à ces pratiques non conventionnelles afin de résoudre des difficultés liées à l'accès aux devises. Parallèlement à ces évolutions, divers travaux académiques ont été consacrés à ces pratiques, afin d'expliquer, d'une part, les raisons qui pourraient expliquer la multiplication de ces formes d'échanges dans le commerce international et de comprendre, d'autre part, son évaluation empirique (Amann & Marin, 1994; Caves & Marin, 1992; Chong Ju Choi, Lee, & Kim, 1999; Fletcher, 1998; Martin, 1996; Mirus & Yeung, 1987).

Les premières données officielles avancées par les organismes responsables de la normalisation et de la veille du commerce international concernent toutes les formes de *countertrade*. L'objectif est de rendre compte de l'importance du phénomène de compensation dans sa globalité. Ainsi, le rapport de 1985 de l'OCDE estime que la part des opérations de *countertrade* représente approximativement quatre-vingt milliards de dollars, soit environ 5 % des exportations mondiales (OCDE, 1985b, p. 11). Pour parvenir à ce résultat, l'OCDE procède en quatre temps (OCDE, 1985b, p. 12) :

i) Il détermine d'abord la proportion des opérations de *countertrade* par catégorie de pays. Sur la base des statistiques de 1983 du commerce mondial publiées par le GATT, les proportions étaient les suivantes :

	Pays industrialisés	Pays de l'Est	Pays pétroliers	PED (non exportateurs de pétrole)
Pays industrialisés	2% (≈ 4,3 mds \$)	15% (≈15,6 mds \$)	2% (≈4,3 mds \$)	5% (≈16,6 mds \$)
Pays de l'Est	15% (≈15,6 mds \$)	n/a ( <i>Clearing bilatéraux</i> )	30% (≈14,2 mds \$)	
Pays pétroliers	2% (≈4,3 mds \$)	30% (≈14,2 mds \$)	10% (≈12,5 mds \$)	
PED (non exportateurs de pétrole)	5% (≈16,6 mds \$)		10% (≈12,5 mds \$)	

En compilant ces différentes estimations, l'OCDE arrive à la conclusion qu'environ 5% des exportations mondiales peuvent être imputées aux opérations de *countertrade* (soit quatre-vingt milliards de dollars) en 1983<sup>52</sup>. Ces chiffres ne prennent pas en considération, d'un côté, le commerce mutuel des pays de l'Est car il s'effectue dans le cadre de *clearing* bilatéraux, de l'autre, les courants commerciaux entre pays appartenant à d'autres zones géographiques (qui s'effectuent également sous forme de *clearing*) (OCDE, 1985b, p. 12).

L'estimation de l'OCDE reste à ce jour la plus citée dans la littérature spécialisée. Toutefois, d'autres chiffres, plus élevés, ont été avancés. Selon le GATT, la part de ces pratiques dans le commerce international pourrait avoisiner les 8 %, au milieu des années 1980 (Gupta, 1995, p. 121; Martin, 1996, p. 17). Le ministère du Commerce et de l'Industrie britannique, quant à lui, estimait, en 1989, qu'elles concernaient 10 à 15 % des échanges mondiaux (OCDE, 1985b, p. 11). Le rapport de 1986 de la CNUCED et celui de 1988 de l'institut de l'économie allemande optent pour une hypothèse plus haute, entre 15 et 20% du commerce mondial (Martin, 1996, p. 17; Saekel, 2004, p. 37). Alors que, d'après les estimations de Liesch (2001) et Wesser (1992) la part des opérations de *countertrade* pourrait avoisiner 25% du commerce mondial (voir Saekel, 2004, p. 37). L'*Asia Pacific Countertrade Association* (2002) va jusqu'à affirmer qu'il s'agit d'un pourcentage allant de 20% à 30% (idem).

Les données sur les opérations de *countertrade* sont donc anciennes et fournissent une estimation approximative de la part de ces pratiques dans le commerce mondial exprimé en pourcentages. Nous pouvons constater que ces évaluations sont très variables d'un organisme à un autre et sont donc peu fiables. Elles se situent entre 5 et 30 pour cent des échanges internationaux de marchandises. Il est ainsi impossible de confirmer comme de réfuter, travail

<sup>52</sup> Certains pays en développement sont beaucoup plus engagés que d'autres dans les transactions de type *countertrade*, ainsi le pourcentage de compensation peut être nettement supérieurs dans leur cas.

scientifique à l'appui, les évaluations accessibles sur la part des opérations de *countertrade* dans le commerce mondial. Premièrement, elles sont généralement fondées sur des tendances relatives observées dans les échanges et non pas sur des grandeurs financières exactes (Fletcher, 1998). L'exemple de l'OCDE montre que les montants de *countertade* potentiels sont calculés en partie à partir des estimations que la presse a diffusées. Deuxièmement, les montants évalués dans les années 1980 semblent peu pertinents pour estimer la part de ces accords aujourd'hui. À l'époque les pays de l'ex-COMECON recourent régulièrement à cette forme de commerce pour protéger leur balance commerciale et leurs activités industrielles. Par défaut de devises ou de crédits : « *le commerce intrarégional par compensation* » totalise « *entre 60% et 90% des échanges entre les pays membres* » (Roux, 2001, p. 127). Or, avec la dissolution de l'URSS et la conversion des économies planifiées en économies de marché, ce type d'échange perd en importance<sup>53</sup>.

Quelques études empiriques ont également tenté de quantifier la part des *offsets* dans les *countertrade*. Par exemple, Fletcher (1998) a mené une étude exhaustive composée de 2580 cas sur les *countertrade* signalés entre 1987 et 1996 à l'échelle mondiale. Il a déterminé que la part des *offset* représente environ 12,2 pour cent du nombre total de transactions de *countertrade* (Fletcher, 1998, p. 515). En l'absence d'estimations financières fiables sur la valeur monétaire des transactions, l'auteur se fonde uniquement sur le nombre de transactions effectuées durant cette période. Il convient également de préciser que l'auteur de l'étude opte pour une définition étroite des *offsets*. Ils désignent ici uniquement les contreparties offertes dans le cadre des marchés publics d'armement (tels que les transferts de technologies, les investissements, les activités de recherche et développement, etc.). L'étude de Fletcher démontre une augmentation constante de la part de ces accords dans le *countertrade*, elle passe de 7,2% sur la période 1987-1990 à 25,8% entre 1993 et 1996 (voir Tableau 1). À l'inverse, l'incidence des accords de contre-achat semble diminuer, ce qui s'explique par l'intégration progressive des économies à planification centralisée dans le commerce mondial.

---

<sup>53</sup> Néanmoins, comme l'indique Roux (2001, p. 127), ces transformations sont lentes, car en 2001, « environ 10% à 15% du commerce mondial se réalise [encore] par compensation ».

**Tableau 1: Le *countertrade* par type d'accord, 1987-1996**

	1987-1990	1990-1993	1993-1996	1987-1996
	(n=963)	(n=1114)	(n=503)	(n=2580)
Type d'accord				
Contre-achat	63,3 %	55,6%	42,3%	55,9%
Achat en Retour	21,4 %	28,0%	14,5%	22,9%
<i>Offsets</i>	7,2 %	10,4%	25,8%	12,2%
Dettes <sup>54</sup>	6,9 %	4,1%	9,6%	6,2%
Troc	0,4%	1,9%	7,8%	2,5%
Autres	0,8%	–	–	0,3%
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : (Fletcher, 1998, p. 519)

Les études quantitatives réalisées sur les opérations de *countertade* sont insuffisantes. Elles ne représentent pas un outil pertinent pour une estimation d'*offset* en raison des marges d'erreur importantes liées à leur ancienneté et leur manque de fiabilité. Les écarts entre les estimations peuvent être dus aux problèmes de définitions mentionnés plus haut.

### 1.3. Les *offsets* militaires dans le commerce mondial

Une deuxième manière d'évaluer l'importance de l'*offset* consiste à s'intéresser à la part des *offsets* militaires dans le commerce mondial. Selon Martin (1996) et Wellmann (2010), le secteur de l'armement, reste à ce jour, le principal pourvoyeur d'*offsets* économiques. En effet, en l'absence d'une réglementation concertée dans ce secteur, ces contrats sont devenus systématiques et le plus souvent obligatoires ces dernières années. Il est toutefois difficile de déterminer un ordre de grandeur exact car l'on ne dispose pas non plus de données suffisantes sur ce sujet.

Les résultats des études destinées à l'analyse de la part des *offsets* militaires dans les transactions mondiales ne sont pas nécessairement comparables car les approches méthodologiques et les données qu'elles utilisent diffèrent fortement. Parmi les études empiriques consacrées à la généralisation des accords d'*offset*, deux seulement, à notre connaissance, tentent d'estimer leur incidence à l'échelle mondiale (voir Furter, 2014; Udaro,

<sup>54</sup> Fletcher considère les réductions de dette comme une forme spécifique d'opérations de *countertrade*, contrairement à ce qu'indique généralement la littérature. L'auteur observe que, sur la période, de nombreux pays ont échangé des biens et services contre une réduction de leur dette.

2013). L'on songe ici aux recherches menées par le bureau de consultants américain Avascent (2012) et une autre par les consultants britanniques Frost & Sullivan (2013). Les deux travaux se limitent à l'étude des *offsets* adossés aux transactions effectuées dans les marchés publics d'armement.

Les estimations d'Avascent reposent sur l'analyse des données Avascent050 pour la période 2005-2016 et concernent uniquement les *offsets* fournis à un échantillon de 23 pays<sup>55</sup>. La méthode de calcul utilisée tient compte du profil de l'obligataire, de la taille et du type des marchés publics d'armement et des spécificités en matière de politique d'*offset* des pays hôtes (Avascent, 2012, p. 4). La méthode d'évaluation de Frost & Sullivan (2013), est semblable à celle de Avascent mais porte, quant à elle, sur un ensemble distinct de 20 pays<sup>56</sup>. En outre, cette étude a un caractère partiellement prospectif puisqu'elle concerne la période 2012-2021.

Ainsi, selon Avascent, le montant des obligations d'*offset* fournis, pour la seule année 2012, s'élève à 39,96 milliards de dollars (voir Figure 5). Ce chiffre équivaut à 0,054% du PIB mondial ou à 0,18% des exportations mondiales de marchandises et services commerciaux en 2012<sup>57</sup> (Avascent, 2012; Strategic *Offsets*, 2012; World Bank, 2015).

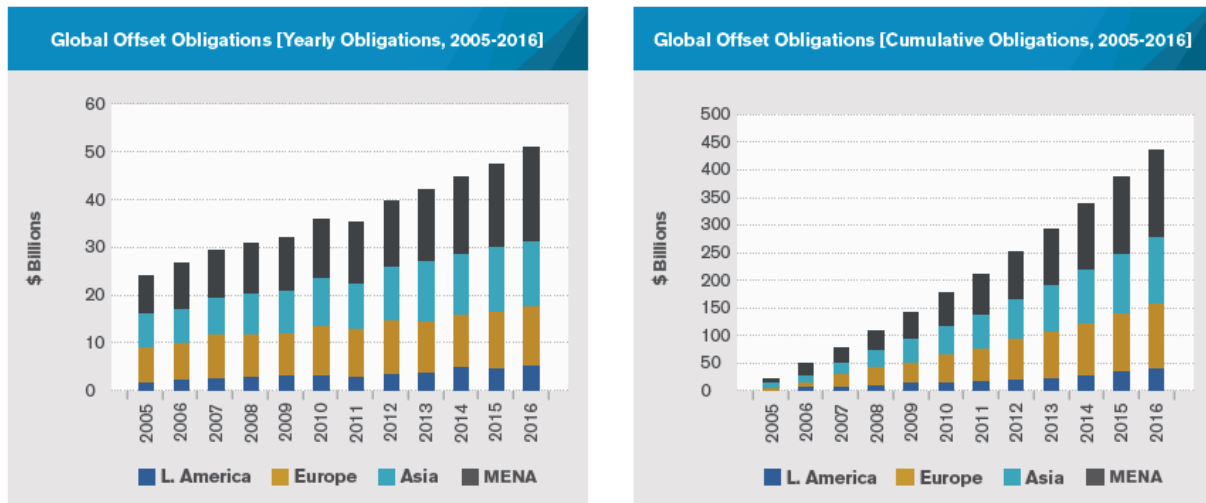
---

<sup>55</sup> Ces pays sont : Brésil, Chili, Colombie, Pays-Bas, Norvège, Italie, Pologne, Finlande, Canada, Grèce, Turquie, Espagne, Suisse, Inde, Taïwan, Pakistan, Singapour, Corée du Sud, Malaisie, Arabie Saoudite, Émirats arabes unis, Israël, Koweït.

<sup>56</sup> Cette estimation est fondée sur l'étude d'un échantillon de 20 pays hôtes : Australie, Brésil, Chili, Colombie, Allemagne, Grèce, Inde, Indonésie, Italie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Taïwan, Turquie, Arabie Saoudite, Singapour, Afrique du Sud, Corée du Sud, Émirats Arabes unis, Grande-Bretagne.

<sup>57</sup> Ces estimations comprennent uniquement les obligations d'*offset* fournies en 2012, dans le cadre des contrats d'achat militaire des 23 pays sélectionnés. Autrement dit, les obligations d'*offset* réalisées par les entreprises civiles suite à l'adjudication d'un marché lié à l'achat d'avions de ligne, ou d'une centrale nucléaire par exemple, ne sont pas incluses. Faute de base de données extensive, les informations concernant les autres transactions d'*offset* et les autres pays hôtes sont absentes du présent travail.

**Figure 5: Les obligations annuelles et cumulatives des *offsets* à l'échelle mondiale (2005-2016)**



Source : Avascent (2012, p. 2)

Cette même étude estime qu'entre 2005 et 2016, des accords d'*offset* auront été réalisés pour 438 milliards de dollars au total. Seulement entre 2005 et 2011, la valeur globale cumulée de ces transactions s'élève à 214 milliards de dollars. Selon, Frost & Sullivan (2013), la valeur des projets d'*offset* attribués par les plus gros exportateurs d'armes devrait atteindre approximativement 424,54 milliards de dollars entre 2012 et 2021<sup>58</sup>.

Confrontons ces deux chiffres aux données fournies par le BIS des États-Unis en matière d'obligations d'*offset* contractées par les firmes américaines. Cette comparaison s'impose pour deux raisons. D'un côté, les entreprises américaines sont les plus grandes exportatrices d'armes au monde et les premières concernées par les exigences d'*offset*. Parmi les dix premiers producteurs d'armes au monde, sept sont d'origine américaine (voir le site [www.sipri.org](http://www.sipri.org) pour plus d'informations). De l'autre, la méthode de calcul adoptée par les autorités américaines est différente. Les informations issues du *BIS* sont extraites des déclarations de fournisseurs américains sur la valeur des contreparties offertes « *en tant que condition d'une acquisition militaire de biens et services* » (BIS, 2013, p. ii). Force est de constater que les données américaines ne concernent pas uniquement les contreparties fournies dans le cadre d'achats publics d'armement. Elles peuvent également concerner en

<sup>58</sup> D'après, Frost & Sullivan (2013), le marché des opérations d'*offset* liées aux acquisitions publiques d'armement va croître selon un taux annuel moyen de 3,5 % sur la période de référence 2012-2021. Avascent (2012), envisage pour sa part, un taux de croissance d'environ 7% sur la période 2005-2016. Les trois études prévoient également qu'une grande partie de ces exigences sera concentrée dans les PED, dans les années à venir (Avascent, 2012; BIS, 2007; Frost & Sullivan, 2013).

partie les *offsets* fournis au sein des accords d'armement signés avec une entité semi-publique voire civile.

Toujours, selon le BIS (2013a, p. 3), le montant des contrats d'*offset* signés par les entreprises américaines dans le cadre des marchés publics d'armement à l'étranger ont été en valeur de 10,108 milliards de dollars en 2012. Cela représente environ 25% du montant estimé par Avascent pour la même année. Cette proportion est signalée uniquement à titre indicatif car la base de données des autorités américaines intègre un nombre de pays hôtes différent de celui d'Avascent<sup>59</sup> (BIS, 2013b).

Le dix-huitième rapport du BIS regroupe les données issues des déclarations de cinquante-quatre entreprises de la défense. Elles ont indiqué avoir conclu au total 888 contrats d'*offset* avec 45 pays différents et 2 accords multi-pays entre 1993 et 2012. Ce travail met en évidence que, sur une période de dix-neuf ans, les entreprises américaines ont signé de contrats d'exportations des produits d'armement pour 149 milliards de dollars. Elles ont également dû remplir les accords d'*offset* associés qui représentent 94,8 milliards de dollars, soit approximativement 64% de la valeur des contrats d'achat-vente signés entre les pays hôtes et les entreprises américaines (BIS, 2013b, p. 3). Autrement dit, pour chaque dollar consacré à l'exportation, les firmes US concernées auraient concédé 64 *cents* de contreparties aux pays hôtes.

Ces trois études, différentes tant par la méthode d'estimation employée que par la période soumise à l'analyse, laissent toutefois apparaître que les *offsets*, du moins dans les marchés d'armement, ne représentent qu'une part relativement faible du commerce international. Ce constat justifierait, au premier abord, le désintérêt relatif du milieu académique pour ce sujet.

Ces chiffres ne sont pas pour autant surprenants. D'abord, le secteur de la défense occupe une place modeste dans le PIB des pays. Selon les estimations de la Banque mondiale les dépenses militaires représentent en moyenne 2,1% du PIB des pays en 2014 (World Bank, 2015). En outre, le marché de l'armement, principal support de l'*offset*, reste très peu ouvert à la concurrence internationale (OCDE, 2002). En raison des enjeux de sécurité importants qu'il comporte, il s'agit d'un domaine de souveraineté par excellence. Par conséquent, très peu de pays sont désireux de le soumettre au libre jeu des marchés. Ces caractéristiques, propres au secteur d'armement, ont été mises en lumière dans un document élaboré par un groupe de

---

<sup>59</sup> Les rapports du BIS ne divulguent pas les noms des pays hôtes concernés.



travail au sein de l'Union européenne (POLARM) et figurent dans le rapport de la Commission européenne au Comité des représentants permanents de 1997 (p. 6):

*« L'industrie liée à la Défense est une industrie stratégique, dont les produits sont vitaux pour la Défense nationale. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres secteurs, où les considérations économiques sont le facteur déterminant, la politique nationale en matière d'armement est également dictée, à des degrés divers, par la politique étrangère et de Défense. Des considérations d'ordre politique, stratégique et de sécurité entrent donc en jeu pour déterminer les conditions d'exploitations de l'industrie et la demande pour ses produits ».*

Aucun dispositif réglementaire à portée régionale ou internationale n'existe, à ce jour, en matière d'accessibilité et d'ouverture des marchés d'armement (Commission européenne, 1997; OMC, 1994c).

#### **1.4. Les *offsets* dans les marchés publics civils**

Aucune étude empirique, à notre connaissance, ne concerne les *offsets* fournis dans le cadre de marchés publics civils. Cependant, les rares analyses qui mentionnent ces accords révèlent qu'il ne s'agit pas d'un phénomène anecdotique. Ce type de contrats est ancien et courant dans les affaires internationales. Comme l'indique la Commission européenne les « **exigences de contenus locaux**, souvent formulées en liaison avec des projets d'**investissement** et des **marchés publics** [une pratique qui relève du champ des *offset*<sup>60</sup>] semblent constituer l'un des instruments de distorsion des échanges les plus utilisés dans le cadre de l'industrialisation [...] des pays émergents » (Commission européenne, 2012, p. 16).

En absence de données relatives aux *offsets* sur les marchés publics, nous pouvons tenter d'estimer la part des *offsets* dans le commerce grâce au raisonnement suivant :

---

<sup>60</sup> Les règles de contenu local sont aussi largement utilisées en tant que condition préalable à l'approbation d'un IDE. Les gouvernements hôtes des IDE imposent aux multinationales « *qu'une certaine fraction des intrants soient d'origine nationale, cette fraction pouvant être précisée en valeur (biens hétérogènes) ou en quantité (biens homogènes)* » (De Melo & Grether, 1997, p. 514). Les biens importés sont donc composés à la fois d'intrants d'origine étrangère et d'intrants d'origine locale. Les fondements des règles de contenu local adossées aux IDE sont différents des exigences liées aux achats gouvernementaux. Les premiers résultent d'une incitation à conquérir des marchés extérieurs ou à abaisser les coûts de production (délocalisation). Les secondes, liées à une transaction d'*offset* dans les marchés publics, sont le résultat accessoire d'une vente de produits.



i) Dans un premier temps, il faut déterminer la taille des marchés publics dans le PIB mondial<sup>61</sup>. Selon les définitions fournies par la Commission européenne et de l'OCDE, les marchés publics englobent la somme des consommations intermédiaires des administrations publiques (les dépenses courantes de fonctionnement), la formation brute de capital fixe (les achats des biens d'équipement hors ventes d'actifs fixes) et les transferts sociaux en nature fournis par l'intermédiaire de producteurs marchands (dépenses consacrées à l'achat de produits fournis aux ménages) (European Commission, 2010, 2014, 2015b; OECD, 2011). L'expression « administrations publiques » désigne tous les niveaux d'administration, c'est-à-dire les administrations d'États fédérés, les collectivités locales, les administrations de Sécurité sociale ainsi que les entreprises d'État.

Il existe deux approches possibles permettant de mesurer la taille des marchés publics. La première, qualifiée d'approche « ascendante », consiste à explorer la base de données des comptes nationaux et à regrouper les informations relatives aux activités des administrations pour créer des agrégats. La deuxième approche, appelée « descendante » repose sur une analyse des données existantes, publiées, sur les appels d'offres publics. Ces derniers sont un indicateur de l'ampleur économique des contrats publics, mais aussi « *un bon indice du degré d'ouverture des marchés publics* » (OCDE, 2013b, p. 154) aux échanges internationaux. En effet, la valeur des appels d'offres annoncés, rapportée à l'estimation de la valeur totale des dépenses des administrations d'un pays permet d'appréhender les possibilités d'accès, sans discrimination, des fournisseurs étrangers aux marchés publics nationaux.

Ces deux types d'analyses sont donc complémentaires dans leurs estimations de la taille des marchés publics. Par exemple, en absence de données nationales suffisantes et fiables relatives aux acquisitions et aux dépenses de fonctionnement des entreprises publiques, les travaux effectués dans une optique « ascendante » excluent généralement les informations relatives à ces entités (OCDE, 2002). Les estimations effectuées selon une démarche « descendante », quant à elles, permettent d'appréhender la portée et la valeur globale de certains contrats publics mais sont moins précises quant au montant annuel de dépenses des

---

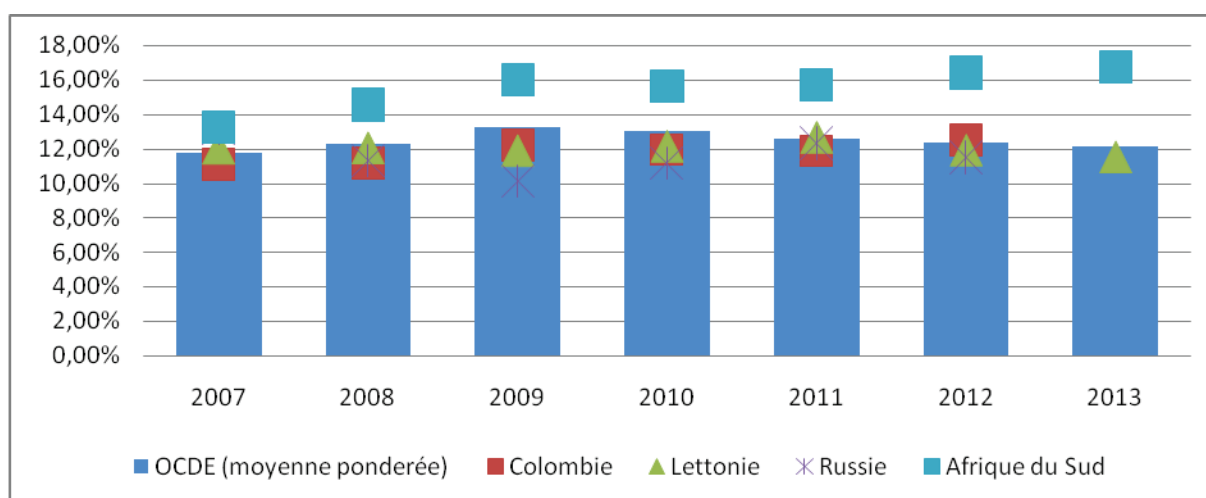
<sup>61</sup> Il convient de préciser que ce n'est qu'au début des années 2000 qu'une série de travaux a été engagée par le Comité d'échanges de l'OCDE et la Commission européenne à ce sujet. Ces analyses s'intéressent de près à la taille des marchés publics potentiellement ouverts. Ces travaux tentent de pallier le manque de données signalées plus tôt. Ils ont également pour objectif d'aider les gouvernements à préparer les débats relatifs aux marchés publics à l'OMC et à sensibiliser l'opinion publique aux avantages découlant de l'ouverture de ces marchés pérennes, exclus de la concurrence internationale (OCDE, 2002, p. 7). Ils vont de pair avec l'effort d'harmonisation des procédures de compilation des données nationales sur les dépenses effectuées au niveau des administrations publiques, centrales et locales.

administrations. En effet, les sommes indiquées lors des appels d'offres ne sont pas nécessairement déboursées au cours de l'année indiquée.

Les travaux de l'OCDE (2002; OECD, 2009, 2011, 2013, 2015a) et l'article de Trionfetti (2000) se basent sur l'approche « ascendante », pour déterminer la taille des marchés publics. Alors que ceux de la Commission européenne (2010, 2014, 2015b) et de Hoekman (1997) donnent la priorité à l'approche « descendante ».

Selon l'OCDE, les administrations publiques des 34 pays membres de l'OCDE dépensent en moyenne 12% de leur PIB au titre des marchés publics (voir Figure 6). Ce ratio s'élève à 13% du PIB si on ajoute les données disponibles pour quatre autres pays (la Colombie, la Lettonie, la Russie et l'Afrique du Sud). Il est possible toutefois que les résultats de l'OCDE minorent cette proportion. Comme l'indique le rapport de 2011, lorsqu'on inclut les rares données disponibles sur les contrats passés par les entreprises publiques : « *la taille des marchés publics s'en trouve accrue de 2 à 13 points de PIB supplémentaires* » (OECD, 2011, p. 154). Ces résultats laissent donc entendre l'importance relative des marchés des entreprises de services publics. À défaut d'une base de données cohérente (compatible avec le SCN) relative aux activités de ces entreprises, il semble toutefois peu probable d'obtenir des résultats plus précis.

**Figure 6 : La taille des marchés publics des trente-quatre pays de l'OCDE et des quatre autres pays non membres de l'OCDE en pourcentage de PIB<sup>62</sup> (2007-2013, moyenne pondérée)**



Source : OECD (2015b)

<sup>62</sup> Les données pour le Chili ne sont pas disponibles. Celles liées aux dépenses des administrations publiques de 2013 de la Colombie et de la Russie manquent également (OECD, 2015b).

Une étude exhaustive, plus ancienne de l'OCDE, visant à mesurer la taille des marchés publics de plus de 130 pays conclut que le poids de la commande publique, exprimée en pourcentage du PIB, représente 19,96% (soit 4 733 milliards de dollars américains) pour la zone de l'OCDE et 14,48% (soit 816 milliards d'USD) pour les pays non membres de l'OCDE en 1998 (OCDE, 2002, p. 8). Les différences constatées dans le ratio (dépenses des administrations publiques/PIB) de la zone de l'OCDE entre 1998 et 2013 s'expliquent de deux manières. D'abord, la part des dépenses des administrations publiques dans le PIB a diminué dans tous les pays de l'OCDE. Cette diminution peut être attribuée essentiellement à l'augmentation du PIB plutôt qu'à une variation des dépenses générales des entités publiques. En outre, afin d'obtenir une approximation plus exacte de l'importance des marchés publics, le rapport de 2002 comprend les données disponibles relatives aux dépenses des entreprises d'État (OCDE, 2002).

En s'appuyant sur les informations publiées dans le Journal officiel de l'Union européenne et la banque de données *Tenders Electronic Daily*<sup>63</sup>, la Commission européenne estime le ratio des dépenses publiques totales de l'UE à 13,67% du PIB en 2013<sup>64</sup> (European Commission, 2015b, p. 6). Ce chiffre est conforme aux résultats de l'OCDE mais aussi aux données de l'OMC. Selon cette dernière organisation : « *les marchés publics représentent en moyenne 10 à 15% du PIB* » mondial (OMC, 2015).

ii) Après avoir déterminé le poids des dépenses publiques, il convient, dans un deuxième temps, de cerner la fraction des marchés publics *potentiellement* ouverts à la concurrence internationale. Le rapport de l'OCDE de 2002, les définit comme l'ensemble des marchés contestables qui peuvent donner lieu à des échanges internationaux (OCDE, 2002, p. 171). En termes de comptabilités nationales, il s'agit de la somme des dépenses des administrations publiques, excepté la rémunération des fonctionnaires et les dépenses imputées à la défense (*idem*). Ces dernières étant généralement considérées comme réservées aux firmes nationales, elles ne font pas l'objet d'échanges internationaux.

Le rapport de l'OCDE de 2002 estime la valeur mondiale de ces marchés « à 2 083 milliards de dollars, ce qui équivaut à 7.1 % du PIB mondial ou à 30.1 % des exportations mondiales de marchandises et de services commerciaux de 1998 » (OCDE, 2002, p. 8). En mobilisant les

---

<sup>63</sup> Ces deux sources représentent un recueil officiel des informations relatives aux appels d'offres (European Commission, 2015b). Il recense le nombre et la valeur des adjudications des contrats déclarées par les pays membres de la zone euro (OECD, 2011, p. 153).

<sup>64</sup> Cet indicateur a légèrement diminué au fur du temps. Il est de 14,70% en 2009 et de 13,67% en 2013 (European Commission, 2014, 2015).

données du SCN des Nations Unies et celles du Fonds monétaire international, pour la période 1983-1990, Trionfetti (2000) conclut que la part des marchés publics<sup>65</sup> potentiellement contestables se situe entre 8 et 10 % du PIB des pays développés<sup>66</sup>.

Les chiffres fournis par l'OCDE et Trionfetti (2000) ne correspondent pas forcément au degré d'ouverture effectif des marchés publics. Elles donnent une idée du montant des acquisitions publiques qui pourraient, par définition, être effectuées auprès d'un fournisseur étranger.

iii) Dans un troisième temps, il faut s'intéresser aux marchés publics de taille importante effectivement ouverts à la concurrence car ce sont les principaux marchés concernés par les contrats d'*offset*. Étant donné qu'il n'y a aucune définition communément acceptée d'un marché public important, nous avons deux possibilités : nous appuyer sur le référentiel de la Commission européenne ou celui de l'Accord sur les marchés publics de l'OMC applicables aux marchés publics. Selon la réglementation européenne, tous les appels d'offres importants ont une valeur supérieure au seuil de 125 000 euros (European Commission, 2015b). Ces marchés doivent être notifiés et faire l'objet d'une procédure formalisée de publicité et de mise en concurrence. Des seuils distincts sont fixés dans le cadre de l'OMC. Selon cette organisation, les marchés publics importants dépassent la valeur de : 130 000 DTS (soit environ 165 300 euros<sup>67</sup>) pour l'achat des biens et des services par le gouvernement central ; 200 000 DTS pour les marchés de biens et de services passés par les entités des gouvernements sous-centraux ; 400 000 DTS pour les services d'utilité publique et environ 5 000 000 de DTS<sup>68</sup> pour les marchés de construction (OMC, 1994). Tous ces marchés doivent et faire l'objet d'une procédure transparente et non discriminatoire d'adjudication (*idem*).

Les rapports de la Commission européenne analysent les informations relatives aux appels d'offres et arrivent à la conclusion qu'uniquement 19,07% de la valeur totale des marchés publics européens font l'objet d'une procédure ouverte, transparente et efficace de passation (European Commission, 2015a, 2015b, p. 10). Ces marchés représentent environ 340

---

<sup>65</sup> Les marchés contestables désignent la somme des dépenses de consommation finale, la formation brute de capital fixe des administrations publiques, moins la rémunération des salariés et les dépenses militaires.

<sup>66</sup> Les estimations se basent sur l'étude de neuf pays développés : l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Norvège, la Suède, les États-Unis, le Japon et la Corée du Sud.

<sup>67</sup> Au taux de change de décembre 2015.

<sup>68</sup> Ce seuil passe de 159 000 DTS (approximativement 217 000 de dollars) en 1981 à 120 000 DTS (soit 187 000 de dollars) en 1988. En 1996, entre en vigueur la nouvelle AMP. Celle-ci fixe le seuil aux 130 000 DTS (soit 179 000 dollars) pour les achats en biens et les services des administrations publiques centrales et à 200 000 DTS pour les administrations infranationales (OMC, 1994c; Trionfetti, 2000).

milliards d'euros en 2013, soit 2,61% du PIB<sup>69</sup>. Le degré d'ouverture des marchés publics reste donc relativement bas dans l'UE (European Commission, 2010, 2014, 2015b). Malgré les progrès notables réalisés en matière d'ouverture de certains secteurs de l'économie à la concurrence internationale, beaucoup reste encore à faire dans ce domaine.

Selon une étude réalisée par Hoekman en 1997, la part des marchés publics importants et contestables serait encore moins importante. S'appuyant sur la directive de l'AMP en matière de notification des achats effectués par les administrations publiques, il analyse les données fournies par vingt pays pour la période 1983-1992 et arrive à la conclusion que la part de ces marchés s'élève à 62 milliards de dollars ce qui équivaut à 0,42 % du PIB des pays considérés (Hoekman, 1997). Le ratio très bas, proposé par Hoekman doit être interprété à la lumière des évolutions constatées dans la portée et le champ d'application de l'AMP (notamment celles introduites lors des cycles de Tokyo et Uruguay). D'abord, la réglementation de l'OMC relative aux marchés publics est différente dans les années 1990. L'AMP de 1981 recense uniquement les contrats liés aux dépenses en biens des administrations centrales supérieures à 130 000 DTS et ceux en lien avec les dépenses des administrations centrales en construction, supérieures à 5 000 000 DTS. Or, sur la période comprise entre 1983-1985 et 1990-1992, le seuil requis pour faire l'objet de l'Accord sur les Marchés Publics a baissé de 13%. La part des marchés publics concernés est ainsi passée de 38,8% à 49,5% (OCDE, 2002).

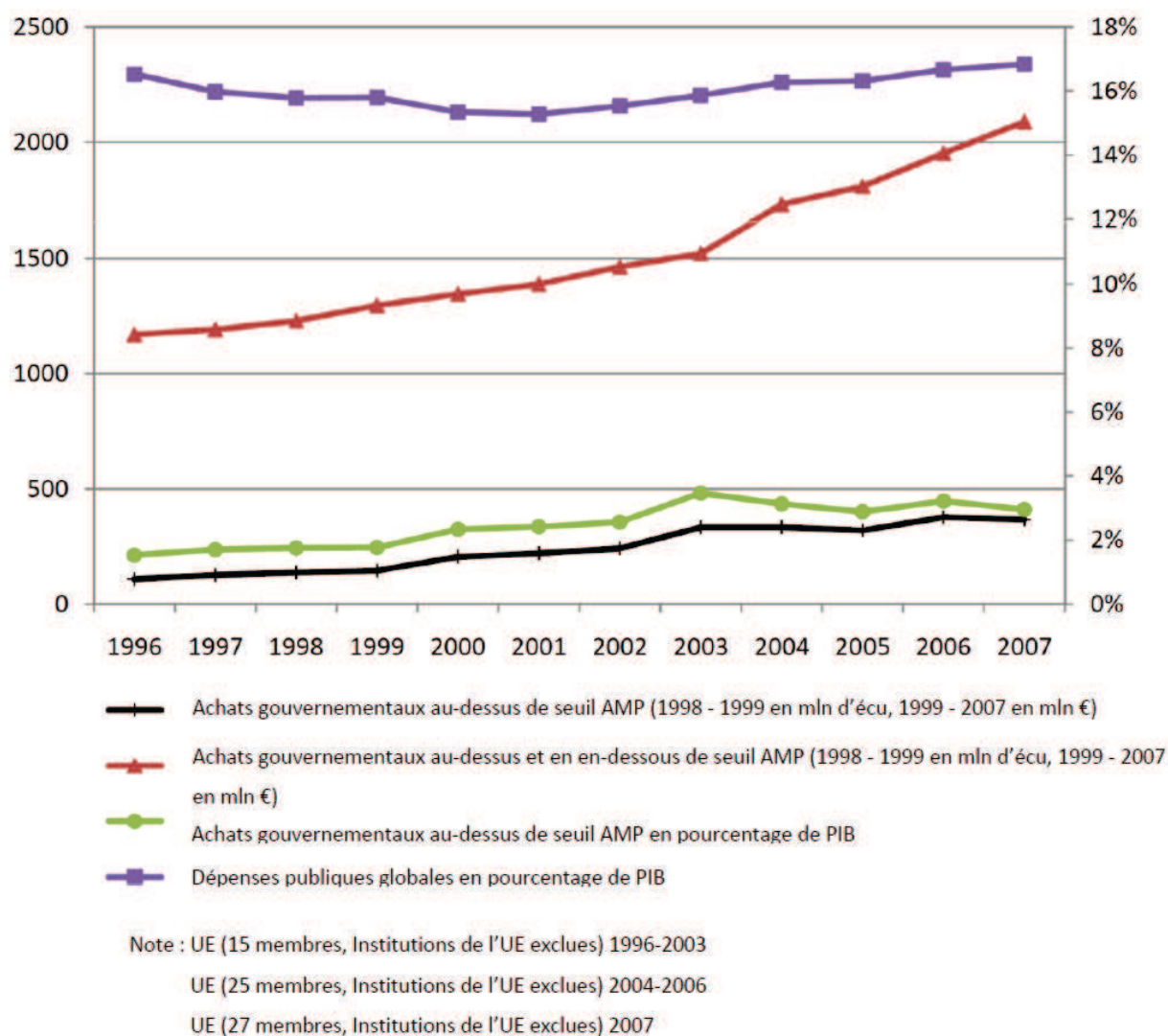
L'étude plus récente de Chen et Whalley (2011) tient compte des modifications récentes dans les dispositions de l'AMP. Les auteurs utilisent les indicateurs de la Banque Mondiale, les statistiques de la Banque centrale européenne et les notifications de renseignements de l'UE à l'AMP pour vingt pays de l'OCDE<sup>70</sup> sur une période de 1996 à 2008. Ils arrivent à la conclusion que la part des marchés publics qui dépassent le seuil fixé par l'AMP représente 3% du PIB pour les pays européens et sont entre 7 et 8% du PIB des États-Unis. Ils observent également une tendance à la hausse des montants absolus des marchés publics que ce soit par rapport à la valeur seuil de l'AMP ou en termes de moyenne agrégée (voir Figure 7).

---

<sup>69</sup> Les marchés relatifs aux services publics sont exclus de ce chiffre.

<sup>70</sup> Il s'agit de : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Canada, la Corée du Sud, l'Espagne, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède, La Suisse, le Royaume-Uni, les États-Unis.

Figure 7: La taille des marchés publics de l'UE (1996-2008)



Source : Chen & Whalley (2011)

L'étude récente de Chen & Whalley (2011) estime donc la part des marchés publics importants et ouverts à la concurrence à 3% pour les pays développés. Ce chiffre peut donc donner une certaine indication sur la part des marchés qui seraient potentiellement affectée par les *offsets*. Il s'avère toutefois qu'il est insuffisant pour estimer la part réelle des marchés touchés par ces pratiques. En fait, les pays de l'Union européenne sont tous signataire de l'AMP. Or, cet accord interdit explicitement l'utilisation des *offsets* dans les marchés publics civils, à quelques exceptions près<sup>71</sup>, pour les pays développés. Les *offsets* sont uniquement autorisées pour les pays en voie de développement ou encore dans les marchés relatifs à la défense. Or, les PED n'ont aucune obligation de notification à l'AMP. La plupart des

<sup>71</sup> Les pays ont établi néanmoins des nombreuses clauses dérogatoires à l'accord ce que leur permettent d'exclure certains secteurs ou domaines de la concurrence internationale (cf. chapitre 2, section 3).



quarante-deux parties à l'accord sont des pays développés<sup>72</sup> et de nouveaux pays industrialisés (OMC, 2014). Il est ainsi difficile à l'aide de l'approche « descendante » d'estimer la taille des marchés publics importants des PED. Une vue sur l'ensemble des indicateurs fournis ci-dessus nous laisse toutefois penser qu'elle ne doit pas être très différente de celle des pays développés. Nous pouvons donc estimer qu'elle est également autour de 3% du PIB des PED.

Faute de données nationales suffisantes et fiables, nous ne pouvons pas chiffrer la part des accords d'*offset* adossés aux marchés publics civils dans le commerce mondial. Les seules informations disponibles laissent toutefois penser que ce type de contrat demeure une forme marginale de transaction dans les échanges commerciaux modernes, tous secteurs confondus (entre 0,054% et 3% du PIB). Ce faible poids de l'*offset* s'explique d'abord par les limites de son champ d'application. En effet, seuls les produits des industries manufacturières à haute ou moyenne-haute technologie sont concernés alors que les secteurs à l'origine des grands échanges internationaux comme le pétrole, les minéraux et les produits chimiques échappent à ces formes contractuelles. En outre, le faible poids de l'*offsets* résulte également du fait que les marchés d'armement et les marchés publics (le support principal de l'*offset*) sont encore très peu ouverts à l'international.

Ce n'est qu'à partir de la seconde moitié des années 70 que les marchés publics ont fait l'objet de négociations multilatérales. Il n'y a pas si longtemps encore, les États s'adressaient exclusivement à des fournisseurs nationaux de sorte que, non seulement les transactions internationales y étaient marginales, mais qu'en plus, aucun organisme international ne s'intéressait à les étudier ou les dénombrer (voir Audet, 2003; OCDE, 2002). L'accessibilité récente de ces marchés, la promotion des appels d'offres internationaux et les esquisses de régulation (législation à laquelle ils appartiennent dans le cadre de l'OCDE et du GATT-OMC) pourraient encourager le développement d'études plus systématiques.

## **Section 2 : Le rôle stratégique et politique de l'*offset***

Cette section s'intéresse au rôle politique de l'*offset*, au-delà de son poids effectif. Malgré leur part mineure dans le commerce mondial, les *offsets* sont une source de préoccupation

---

<sup>72</sup> Les pays de l'UE représentent plus de la moitié des pays membres. La Corée du Sud, le Hong Kong et l'Israël ont participé à négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay au titre de pays développés, toutefois, ils sont considérés d'être de nouveaux pays industrialisés.

croissante autant pour les entreprises obligataires et leurs pays d'origine, comme pour les organismes responsables de la normalisation et de la veille du commerce international. En effet le recours aux *offsets* n'a cessé d'augmenter depuis les années 1970 (2.1.). Par ailleurs, leur incidence est en constante progression (2.2.). Or, comme l'indiquent les rapports américains, l'augmentation des exigences de contrepartie et l'effet cumulatif des accords passés sont susceptibles de restreindre les débouchés des firmes participant à l'*offset*. Cela peut avoir un impact sur la profitabilité à long terme de quelques secteurs stratégiques du pays et créer des externalités négatives sur le tissu industriel des pays sources (BIS, 2013b).

## **2.1. Le développement des législations de l'*offset***

On peut appréhender l'importance de l'*offset* en dénombrant les pays qui possèdent une législation à son sujet. Les cadres législatifs et réglementaires ne fournissent d'indice ni sur le volume ou le nombre de transactions d'*offset* ni sur leur évolution. Ils indiquent toutefois indirectement l'importance que leur accordent les États.

Aujourd'hui, quatre-vingt-deux pays se sont dotés d'une législation ou d'une réglementation officielle dans le domaine définissant les secteurs concernés, les taux des obligations, les objectifs poursuivis par le truchement de cette pratique... et plus de cent-vingt pays ont une forme (explicite ou implicite) de programme d'*offset*, façonné selon leurs exigences et leurs besoins propres (DOD, 2010; Martin, 1996; *Offset Program Bureau*, 2012; Service public fédéral Économie de Belgique, 2008).

Les exigences nationales et les conditions de mises en œuvre de ces programmes sont par définition très différentes d'un pays à l'autre (BIS, 2013a; DOD, 2010; Matthews, 2004; Service public fédéral Économie de Belgique, 2008). Certains pays optent pour une directive officielle en matière d'*offsets* qui suppose des obligations contractuelles fixes à partir d'un certain montant d'achat gouvernemental. Elle détermine des objectifs à atteindre et, à l'inverse, des pénalités de non-performance. C'est le cas de l'Afrique du Sud, de la Corée du Sud, de la Norvège, par exemple (Matthews, 2004, p.91). D'autres pays choisissent un encadrement moins strict, où les exigences de contreparties sont négociées au cas par cas selon la nature des produits achetés et le profil du soumissionnaire. Ces pays mènent une politique tacite d'*offset* dans la mesure où les soumissionnaires sont invités à proposer des projets de contreparties par eux-mêmes. Ils décident aussi du montant et choisissent les entreprises qui en bénéficieront dans le pays hôte (Beaufort, 2011; Taylor, 2003). Dans ce cas,



on adresse rarement une pénalité de non-performance à l'obligataire s'il ne remplit pas complètement l'objectif fixé sur la période choisie. Cela correspond au mode de fonctionnement de la Grande-Bretagne, des Émirats Arabes Unis, du Japon, de l'Espagne, de l'Italie, de la Nouvelle-Zélande, du Pakistan (Matthews, 2004; Service public fédéral Économie de Belgique, 2008).

**Figure 8 : Pays dotés d'une réglementation officielle portant sur les *offsets***



Ces pratiques et réglementations diffèrent selon les pays :

Algeria	Egypt	Mauritius	South Africa
Argentina	Estonia	Mexico	Spain
Australia	Ethiopia	Netherlands	Sri Lanka
Austria	Finland	New Zealand	Sweden
Belgium	France	Nigeria	Switzerland
Bolivia	Germany	Norway	Taiwan
Brazil	Greece	Oman	Thailand
Brunei	Hungary	Pakistan	Tunisia
Bulgaria	India	Philippines	Turkey
Burma	Indonesia	Poland	UAE
Canada	Ireland	Portugal	Ukraine
Chile	Israel	Qatar	United Kingdom
China	Italy	Romania	Uruguay
Colombia	Japan	Russia	USA
Costa Rica	Jordan	Saudi Arabia	Uzbekistan
Croatia	Korea (North)	Serbia	Venezuela
Cuba	Korea (South)	Macedonia	Vietnam
Czech Republic	Kuwait	Bosnia	Zimbabwe
Denmark	Libya	Singapore	
Ecuador	Lithuania	Slovakia	
	Malaysia	Slovenia	

Source: ECCO (2011)

Comme le montre la Figure 8, presque toutes les régions du monde ont recours aux politiques d'*offset*. Leur absence dans les pays de l'Afrique sub-saharienne<sup>73</sup> s'explique probablement par la situation sécuritaire interne de ces dernières. Les pays victimes de conflits (internes ou

<sup>73</sup> On pourrait envisager, par exemple, un accord d'offset fondé sur des contreparties en ressources naturelles en échange d'importations d'armes.

externes<sup>74</sup>) n'ont pas pu développer ce type de politiques pour deux raisons. D'abord, en cas d'instabilité politique, les gouvernements élus disposent d'une force réformatrice limitée en raison de la contrainte de popularité et leurs chances de réélection. Or, les *offsets* reposent sur une exigence de longue durée et ils nécessitent une gestion et des montages complexes (BIS, 2007; DOD, 2010; DTI, 2008a). Ils paraissent hors de portée des États « faibles », *a fortiori* « défailants » comme la Centre-Afrique par exemple. Au-delà de la stabilité, les *offsets* reposent également sur la continuité dans les fonctions de l'État. La légitimité de l'État doit être suffisante pour négocier les *offsets*, veiller à leur exécution, et sanctionner tout manquement aux contrats si nécessaire. Il est aussi impératif que le pays dispose des administrations bien organisées pour surveiller l'avancement opérationnel des projets. Or, sur la période allant de 1956 à 2001, les quarante-huit États de l'Afrique subsaharienne ont enregistré : quatre-vingt coups d'État réussis, cent-huit coup d'État échoués et cent-trente-neuf tentatives présumées de coup d'État (McGowan, 2003). Parmi les pays qui ont engagé un processus de libéralisation politique, 21 ont connu un changement de régime issu de coup d'État militaire (Thiriot, 2008).

En outre, la menace constante de la guerre entraîne également une urgence d'approvisionnement en équipement militaire qui prend le pas sur la politique de développement de l'appareil militaire. Ceci explique pourquoi les *offsets* restent occasionnels au Pakistan par exemple (Matthews, 2011). Les achats publics soumis à l'urgence peuvent rendre les exigences d'*offset* sporadiques et aléatoires dans le domaine civil. Par exemple, à cause de la précipitation avec laquelle la Coupe de Monde de Football en 2010 a été préparée, le gouvernement sud-africain a fait abstraction des *offsets* portant sur le renouvellement du parc d'autobus.

Les obligations d'*offset* ne sont donc en aucun cas une pratique rare. La majorité des pays possède désormais une stratégie en la matière, que celle-ci soit formelle ou informelle, qu'elle soit axée uniquement sur l'acquisition des produits d'armement ou non.

---

<sup>74</sup> En droit international humanitaire, ces deux formes de conflit sont appelés CANI (conflits armés non-internationaux) et CAI (conflits armés internationaux).

## **2.2. Les transactions d'offset en tant que pourcentage du contrat primaire**

On appelle pourcentage du contrat d'offset le rapport entre la valeur de l'offset exigée et celle du contrat d'achat-vente. Plus simplement, on rapporte la valeur du contrat secondaire à celle du contrat primaire. Les données disponibles après 1980 mettent en évidence un ratio très élevé de contrat d'offset (BIS, 2007; Hadjiminas, 2004; Taborda, Conceição, & Felizardo, 2007; Taylor, 2003; Udaro, 2013). Par exemple, les entreprises américaines déclarent que les exigences des pays européens en matière d'offsets adossés aux contrats d'armement ont augmenté d'environ 3,9 points de pourcentage sur la période 1993-2005. Les exigences des pays non-européens, quant à elle, ont progressé de 4,2 points de pourcentage. En Europe cette exigence est passée de 87,1% à 133,9%. Dans le reste du monde, ces exigences ont plus que doublé passant de 27,6% à 73,7% sur la même période (BIS, 2007, p. 56). Les évolutions les plus notables concernent des pays qui n'appartiennent pas à l'Union européenne. Dans ces pays le taux d'offset demandé était historiquement faible, on observe actuellement une hausse du pourcentage d'offset.

Entre 1993 et 2013, la tendance générale, des contrats d'offset dans le monde, sous forme de moyenne pondérée, avoisine 80% de contrat primaire (BIS, 2013a, p. 3). Ainsi, le pourcentage de contrat d'offset se situe aujourd'hui fréquemment au-dessus de 100% pour les contrats d'armement<sup>75</sup> (BIS, 2007, 2013b). Le Tableau 2 présente les contrats d'offset en pourcentage du prix du contrat principal, classés par pays et par région, calculés à partir des données fournies par les firmes américaines sur la période 1993-2005. La colonne « % Offsets » fait apparaître la valeur moyenne des offsets en pourcentage du contrat sur la période de référence. « Country % » indique le pourcentage d'offset à exiger, fixé par les directives de chaque pays. Comme l'indique ce rapport, la plupart des pays optent pour un pourcentage unique d'offset par rapport à la valeur du contrat initial et ce pourcentage varie très peu en fonction de l'importance du contrat primaire (BIS, 2007, p. 40).

Ainsi, depuis 1998, les entreprises américaines sont confrontées à un nombre croissant d'obligations d'offset d'une valeur supérieure ou égale à 100% de la valeur du contrat primaire (BIS, 2007, p. 56). De plus, celles-ci se trouvent le plus souvent obligées d'accepter des obligations de contreparties de 100% de la part de pays avec lesquels elles n'ont jamais signé d'accords de ce type (idem).

---

<sup>75</sup> Cela signifie que les offsets revêtent plus d'importance que l'achat d'équipement lui-même.

Selon les perspectives des entreprises privées de consultation Avascent (2012) et Frost & Sullivan (2013), la hausse constante des exigences d'*offset* issues des contrats d'armement, sera surtout soutenue par

d'importants programmes d'achats stratégiques de Défense dans la région Asie-Pacifique (APAC), au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MENA).

L'origine de cette course à l'armement est différente d'un pays à l'autre, elle est motivée par les tensions politiques au MENA. En Asie-Pacifique, la montée en puissance de la Chine impose un réajustement des relations de pouvoir à l'échelle régionale qui se traduit également par des orientations sécuritaires.

Ainsi, d'après Frost & Sullivan (2013), les pays de la région Asie-Pacifique tels que l'Indonésie, la Corée du Sud et Taïwan pourraient enregistrer, dans le cadre de leurs acquisitions d'armements, le taux de croissance le plus élevé des

obligations d'*offsets* dans les années à venir. Néanmoins, le Moyen-Orient et plus précisément l'Arabie Saoudite restent le premiers bénéficiaire de ce type de transactions car cette région est le premier importateur d'armes dans le monde avec « *des acquisitions attendues valorisées à 110 milliards de dollars dans les dix ans à venir* » (Le Figaro, 2015). Au total, les obligations d'*offset* devraient dépasser les 62,63 milliards de dollars d'ici 2021 (Frost & Sullivan, 2013).

**Tableau 2 : La valeur des obligations d'*offsets* demandées (en pourcentage du contrat principal)**

EUROPE			MIDDLE EAST AND AFRICA		
Country, Groups	% Offsets	Country %	Country	% Offsets	Country %
Austria	174.2%	200%	Egypt	N/R	Case-by-Case
Belgium	80.1%	Case-by-Case	Israel	48.6%	50%
Czech Republic	W	100%	Kuwait	32.7%	35%
EPG	27.8%	N/A	Saudi Arabia	W	35%
Denmark	100.0%	100%	South Africa	116.0%	30%
Finland	100.0%	100%	Turkey	46.6%	Min. 50%
France	84.6%	100%	United Arab Emirates	57.1%	Min. 60%
Germany	100.0%	Up to 100%	Region Total	43.2%	
Greece	113.4%	80% to 300%	ASIA		
Hungary	W		Country	% Offsets	Country %
Italy	93.8%	Min. 70%	Australia	45.8%	60%
Lithuania	W	100%	Indonesia	N/R	100%
NATO	55.8%	N/A	Malaysia	37.3%	100%
The Netherlands	118.6%	Up to 150%	New Zealand	W	30%
Norway	104.8%	100%	Philippines	100.0%	80%-100%
Poland	W	100%	Singapore	W	Case-by-Case
Portugal	27.9%	100%	Republic of Korea	60.3%	30%
Romania	W	80%	Taiwan	20.0%	40%
Slovenia	W	100%	Thailand	26.6%	50%
Spain	86.5%	Up to 100%	Region Total	38.8%	
Sweden	103.9%	100%			
Switzerland	78.9%	100%			
United Kingdom	83.9%	100%			
Region Total	96.8%				
NORTH AND SOUTH AMERICA					
Country	% Offsets	Country %			
Brazil	W	100%			
Canada	97.0%	100%			
Chile	W	100%			
Region Total	97.0%				

Source : BIS (2007) avec N/A – non applicable ; N/R- n'a pas été signalé ; W : non divulgué pour protéger les informations confidentielles de l'entreprise

Avascent propose une vision légèrement différente des dynamiques régionales supposées sur le court terme. Selon cette étude, les pays de la région MENA – et plus particulièrement l'Arabie Saoudite et les Émirats Arabes Unis – vont avoir le taux de croissance le plus élevé en matière d'exigences de contrepartie. Leurs obligations cumulées entre 2005 et 2016 sont estimées à 156 milliards de dollars (Avascent, 2012, p. 4). Les deux études concordent toutefois que dans les années à venir une forte croissance dans la demande d'*offset* sera enregistrée dans les pays en développement (Furter, 2014).

À l'instar des *offsets* du domaine militaire, les *offsets* versés dans le cadre des marchés publics civils se multiplient bien qu'aucun organisme en charge de la veille du commerce international ne soit capable de donner une estimation exacte de cette évolution. Par exemple, lors d'un colloque international sur le thème de l'*offset*, un haut fonctionnaire de la Commission européenne déclare que les efforts mis en œuvre pour éliminer ces pratiques se sont soldés par un échec car les transactions « *d'offsets continuent à croître* » (Shanson, 2013 in Furter, 2014, p. 305). Un rapport de la Commission européenne met également en évidence que « *[d]epuis le début de la crise économique en 2008, on observe que les obstacles prolifèrent dans des domaines dans lesquels les réglementations commerciales internationales restent plutôt faibles, notamment les marchés publics* » (Commission européenne, 2012, p. 3). Pendant cette période, de nombreux pays ont eu recours à ce type de mesures interventionnistes pour contrer l'effet négatif de la crise sur la demande.

Les mesures discriminatoires sur les marchés publics ne suscitent pas l'intérêt immédiat de la communauté internationale car elles ne visent « *qu'à être temporaires, en attendant la reprise économique* ». En période de crise ou de repli national, les marchés publics ont toujours été un domaine sensible politiquement. Ils représentent un outil de secours pour de nombreux pays. Par la suite, il s'est avéré que ces pratiques restrictives n'étaient pas éphémères, elles n'ont pas disparu et sont devenues bien ancrées dans les politiques industrielles. Aux États-Unis par exemple, « *cette tendance [se confirme avec] l'annonce, faite en septembre 2011 par le président Obama, d'une proposition de «American Jobs Act», qui prévoirait la mise en œuvre d'un programme de dépenses publiques d'infrastructures, soumise aux exigences des dispositions «Buy American»* » (Commission européenne, 2012, p. 8).

Bien que le maintien voire le renforcement de pratiques discriminatoires dans les marchés publics des pays développés soit un objet de préoccupation pour la Commission Européenne,



il passe au second plan face à la forte multiplication de mesures protectionnistes dans les PED et plus particulièrement dans les pays émergents (Commission européenne, 2012).

A titre d'exemple, la Russie, l'Inde et la Chine ont multiplié leurs aides combinant soutiens industriels et mesures protectionnistes. La plupart de ces dispositifs « *ne sont pas de nature temporaire, mais s'inscrivent dans le cadre de plans industriels nationaux, créés pour le long terme et visant à modifier structurellement les caractéristiques de production des économies nationales en misant sur des avantages comparatifs potentiels* » (Commission européenne, 2012, p. 14-15). Elles prennent la forme des « *obligations de partenariat local [...] ou encore des obligations de transfert de technologies et de savoir-faire* » (Delisle, 2012, p.9).

Or, l'émergence de nouvelles puissances économiques remet en cause les rapports de force historique entre les acteurs économique et oblige l'Union européenne à repenser sa politique commerciale extérieure. Il est estimé que d'ici 2030 « *les pays en développement et les pays émergents représenteront près de 60% du PIB mondial* » (European Commission - Trade, 2010, p. 4). Cette prévision laisse présager en filigrane une transformation des flux commerciaux et une dépendance accrue de l'économie européenne à l'égard des PED. D'ailleurs, les administrations centrales, locales et les entreprises publiques de ces pays représentent des potentiels acquéreurs de biens et de services. Elles sont une source de développement notable pour le commerce international (DG Trésor, 2014). Depuis les années 2000 par exemple, la valeur totale des contrats majeurs<sup>76</sup> octroyés par les gouvernements des pays émergents aux exportateurs français augmente en moyenne de 25% par an (Beaufort, 2011, p. 190).

Ainsi, l'*offset* est un sujet de préoccupation pour les gouvernements et les firmes concernés parce qu'il revêt une importance politique et stratégique très nettement supérieure à ce que laissent à croire les données brutes, relatives sur son simple poids économique. Il peut engendrer des transferts de technologies qui risquent d'ébranler la suprématie actuelle des entreprises obligataires sur le marché (BIS, 2013b, p. 7). Comme l'indique la Commission présidentielle américaine sur les *offsets*, les transactions qui impliquent un transfert de technologie améliorent la compétitivité des firmes bénéficiaires et induisent rarement des transferts de technologies aux firmes américaines en retour (Markusen, 2004, p. 76).

---

<sup>76</sup> En France, un « contrat majeur » est un contrat dont la valeur excède 3 millions d'euros (Beaufort, 2011, p. 189).

En outre, alors que les grandes entreprises exportatrices sont amenées à transférer certaines de leurs compétences dans le cadre des accords d'*offsets* directs, les effets de ces obligations se répercutent en priorité sur les firmes sous-traitantes qui évoluent dans leur sillage (BIS, 1999; Markusen, 2004). Ils démultiplient aussi l'effet de la délocalisation par un jeu de cascade qui rend particulièrement vulnérables les entreprises des échelons inférieurs (voir Encadré 4). Les *offsets* risquent aussi indirectement de créer des externalités négatives sur le tissu industriel du pays source. Cette tendance peut provoquer à long terme une redistribution des activités productives et semble porteuse d'une refonte majeure des principes traditionnels de la division du travail et du système dit de sous-traitance (BIS, 2007, 2013a, 2013b).

Outre l'augmentation du ratio des contrats d'*offset*, on constate également, une complexification des obligations d'*offset* (BIS, 2007; Taborda et coll., 2007; Taylor, 2003; Udaro, 2013). Selon une étude réalisée par Georgariou en 2010, les tendances observées dans les politiques d'*offset* sont de plusieurs natures : (i) des exigences accrues en matière de transferts de technologie ; (ii) des multiplicateurs d'*offset* plus faibles ; (iii) des conditions contractuelles plus contraignantes ; (iv) des délais d'exécution plus courts ; (v) un recours accru aux sanctions et aux garanties procédurales (Furter, 2014, p. 78).

#### **Encadré 4 : Les effets des *offsets* sur les entreprises obligataires et les pays sources**

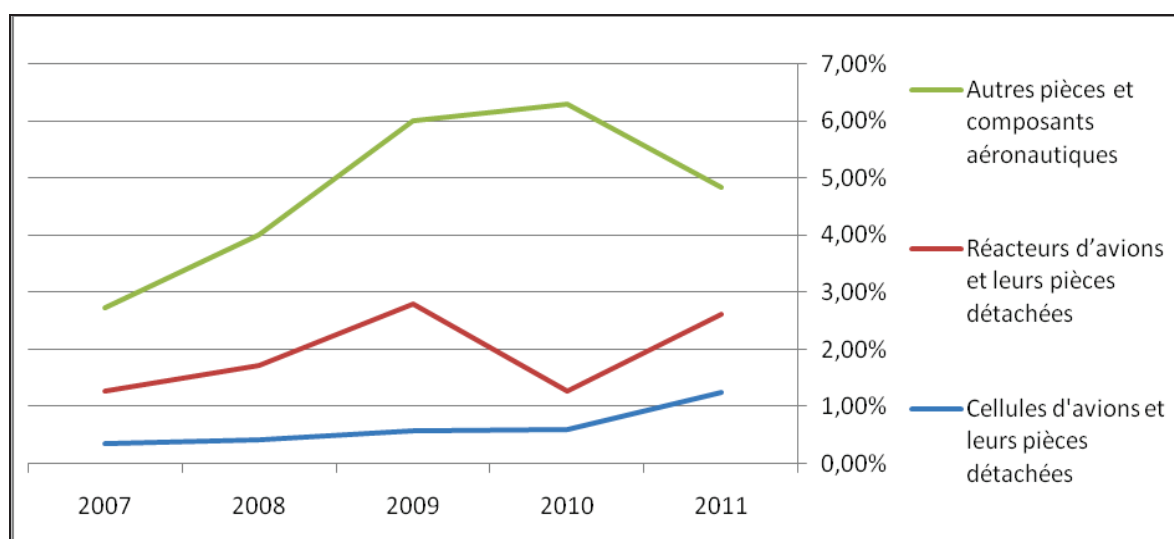
Mesurer l'impact de l'effet cumulatif des obligations d'*offset* sur les entreprises des secteurs concernés et leurs sous-traitants reste une tâche ardue à cause de la complexité des variables qui doivent être intégrées dans une telle étude (Baranowska-Prokop, 2009; BIS, 2007, 2013a).

Faute de données agrégées accessibles, nous nous référons en priorité aux conclusions des rapports annuels publiés par le Département du Commerce des États-Unis (DoC). Ce choix est dicté, d'une part, par une raison pratique : ce sont les seules données fiables et disponibles en libre accès. D'autre part, ces rapports sont systématiquement publiés et portent sur une période de temps relativement longue. Cette dernière caractéristique permet de faire émerger quelques tendances.

Le DoC, indique qu'il est difficile de déterminer l'influence de ces pratiques dans les évolutions constatées. Toutefois, sur la période allant de 1993 à 1997, près d'un tiers des importations totales de réacteurs d'avions militaires (et leurs pièces détachées) peut être le résultat direct des accords d'*offset* (BIS, 1999, p. 3). Ces pratiques sont également jugées responsables de l'affaiblissement des producteurs du domaine civil. En effet, dans un contexte

de ralentissement de la demande, la distinction entre les fournisseurs des pièces détachées pour les équipements de Défense et les acteurs économiques civils s'estompe. Or, entre 1993 et 1998, les importations de pièces et composants aéronautiques et des réacteurs d'avions pour le compte du secteur civil ont plus que doublé, augmentant plus rapidement que le taux de croissance de l'ensemble de l'industrie aéronautique civile (BIS, 1999, p. 3). Les rapports BIS ultérieurs confirment qu'il s'agit d'une tendance durable (voir Graphique 1).

**Graphique 1: Achats des produits manufacturés réalisés par les obligataires américains dans les pays hôtes en pourcentage de la valeur totale de leurs achats (2007-2011)**



Source : (BIS, 2007, 2008, 2009b, 2010, 2011)

Au-delà des effets directs sur la production, l'*offset* crée aussi des externalités négatives sur le tissu industriel du pays source par le mécanisme d'*offset* indirects (Brauer, 2004; Markusen, 2004; Struys, 1996). Ce phénomène est d'ailleurs à l'origine de la création de la Commission présidentielle américaine (Brauer, 2004, p. 56-57). Cette dernière se charge, en effet, de suivre l'évolution l'*offset*. En 1992, Beloit Corporation, une petite société du secteur de machines à papier, située au Wisconsin, perd un important contrat de vente de machines au profit d'une entreprise finlandaise, Valmet. En contrepartie de l'achat de F/A-18 (avions de chasse) au gouvernement finlandais, Northrop accorde des conditions de paiements attractives aux acheteurs américains potentiels de machines finlandaises (Markusen, 2004). Beloit fait alors appel auprès du sénateur du Wisconsin, Russell Feingold. Ce dernier plaide pour l'établissement d'une commission chargée de suivre les cas de concurrence déloyale. Un cas semblable a été dénoncé par les entreprises spécialisées dans les chantiers navals appartenant à la juridiction de la Louisiane. Les entreprises en question accusent les groupes



aéronautiques américains de procéder à des transferts d'activités de compensation qui nuiraient à leurs débouchés potentiels.

Les autorités américaines commencent donc à s'intéresser de près à l'*offset* en 1984 mais ce n'est que depuis 1993 que des rapports annuels sont consacrés à ce sujet par l'*US General Accounting Office* et par le BIS<sup>77</sup>. Ils portent sur un ensemble de données collectées auprès des plus grandes entreprises américaines issues du secteur de la Défense. Ces travaux ne concernent que les contrats d'armement supérieurs à 5 milliards de dollars, pour lesquels la valeur des *offsets* affichée est supérieure à 250 000 dollars (BIS, 2013b). Sans doute, pour éviter les conclusions spéculatives sur les effets des *offsets* ou pour des raisons de politique interne, les rapports du BIS, à partir de 2000, excluent de leur recherche les sous-traitants des entreprises américaines exportatrices et les firmes tierces auxquels les accords d'*offset* indirects pourraient nuire (BIS, 1999; Markusen, 2004). C'est un point important à prendre en compte car il a certainement une influence non négligeable sur les résultats. Ces réserves rappellent encore à quel point il est difficile d'appréhender les effets de l'*offset*.

Les conclusions successives des rapports du BIS récusent les soupçons sur les effets négatifs des *offsets*. Le rapport de 2013 conclut, par exemple, que sur la période 2010-2012, les contrats d'achat-vente d'armement ont un effet économique net positif pour l'économie américaine<sup>78</sup>. Les *offsets* directs, annexés à ces contrats, ont entraîné la délocalisation de 14,8 milliards de dollars de travail américain, ou l'équivalent de 63,580 postes à temps plein<sup>79</sup> sur la même période (BIS, 2013b, p. 14). Cependant, les entreprises exportatrices estiment qu'elles auraient pu perdre 78,8 milliards de dollars de ventes (cela correspond à 303,580 postes de travail à temps plein), si elles ne se conformaient pas à ces exigences d'*offset*. Les contrats de vente à l'exportation associés aux obligations d'*offset* auraient donc créé ou maintenu 240 000 emplois aux États-Unis (BIS, 2013b, p. 14).

---

<sup>77</sup> Il existe également une association américaine pour l'*offset* (voir [www.globaloffset.org](http://www.globaloffset.org)) et une association sur les *offsets* dans l'industrie de la Défense. Cette dernière est composée, en 1998, de 65 entreprises membres, représentant la majorité de principaux groupes industriels dans l'armée et l'aérospatial américains. D'autres structures ont également été créées afin d'assister et de soutenir les exportateurs américains : une association du commerce réciproque, une association nationale des échanges commerciaux, une entreprise de conseil sur le troc, et pour les cas litigieux, une association qui aide les entreprises à recouvrer les investissements défaillants. L'année 1999 a même vu naître une Commission présidentielle pour l'*offset* et le commerce international.

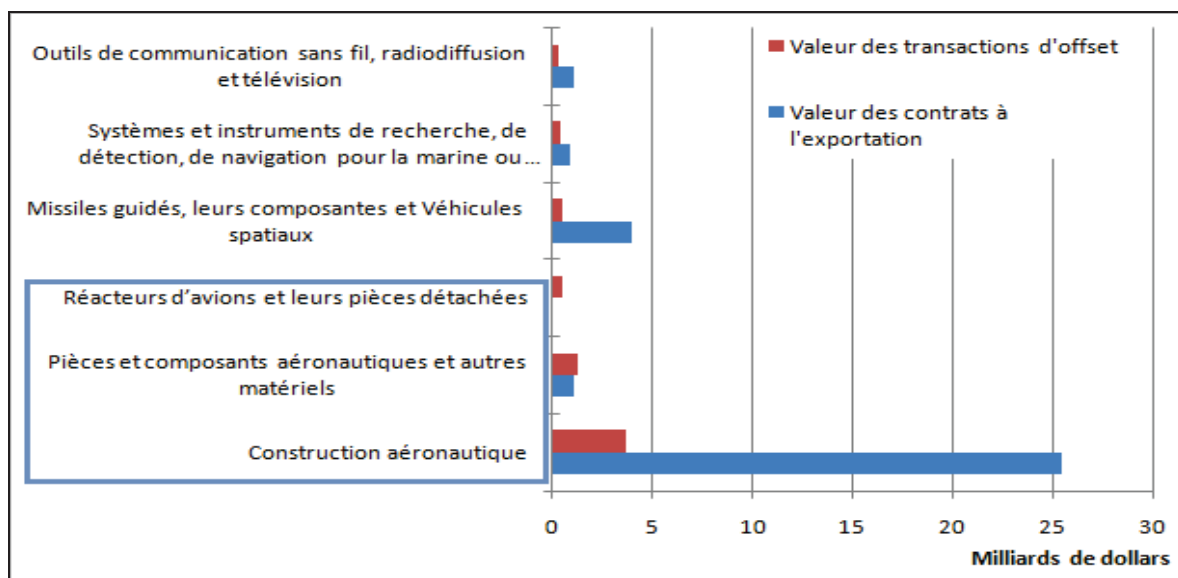
<sup>78</sup> Étude effectuée sur la base de 2137 transactions observées sur cette période en valeur de 11058 Mrds \$.

<sup>79</sup> Pour les besoins de l'analyse, l'on a considéré que tout le travail nécessaire à la production des biens exportés, dans le cadre d'opération de vente d'armements, est effectué aux États-Unis.

Les effets des *offsets* sur les transferts de technologie n'inquiètent pas davantage les responsables du BIS si l'on se fie à leurs conclusions : entre 2003 et 2011, la valeur des technologies transférées dans le cadre de ces obligations équivaut en moyenne à 0,25 pour cent des dépenses annuelles globales de recherche et développement (BIS, 2013b, p. 15). Ce chiffre confirme lui-aussi l'effet négligeable de ces pratiques sur les performances globales de l'économie américaine.

En 2007, le rapport du BIS distingue les secteurs d'armement les plus enclins à être sujets aux obligations d'*offset*: i) la construction aéronautique (on inclut ici les réacteurs d'avion et leurs pièces détachées, les pièces et composants aéronautiques et les autres matériels de fabrication auxiliaire); ii) les missiles guidés et leurs composants, les véhicules spatiaux ; iii) la fabrication de systèmes et d'instruments de recherche, de détection, de navigation, de systèmes et d'instruments pour la marine ou l'aviation ; iv) les outils de communication sans fil, de radiodiffusion et de télévision (BIS, 2013b, p. 9- 10). Sur la période 2010-2012, ces quatre postes représentent 80,45 pour cent des exportations de matériel de Défense américain en valeur et 55,62 pour cent de la valeur totale des transactions de compensation fournies sur la période (voir Graphique 2).

**Graphique 2: L'exportation de matériel de Défense américain et ses obligations d'*offset* (en valeur) sur la période 2010-2012**



Source : Graphique construit sur la base des données du BIS (2013b, p. 9-10)

Le secteur de la fabrication aérospatiale est responsable, à lui seul, de près des deux tiers des transferts des technologies effectués dans le cadre des *offsets*. Cela représente environ 4,8%

des dépenses globales de recherche et développement de cette industrie (BIS, 2004, p. 14, 2013b). Toutefois, ce chiffre ne signifie pas que les firmes américaines de l'aérospatial ont dû transférer environ 5% de leurs dépenses annuelles en recherche et développement aux pays hôtes. Il indique seulement qu'une partie des technologies élaborées dans le passé a été transférée aux acteurs étrangers (idem). D'ailleurs, les témoignages des acteurs de l'industrie, laissent penser qu'il n'est pas question, dans ces échanges, de technologies avancées ou expérimentales<sup>80</sup>. Sont concernés généralement des technologies matures (BIS, 2013b, p. 15). En principe, les accords d'*offset* n'ont donc qu'un effet mineur sur les activités des grandes entreprises aéronautiques américaines mais ils peuvent en revanche être préjudiciables pour le pays source. Bien que les technologies transférées dans le cadre des accords d'*offset* soient matures, elles peuvent néanmoins contribuer à la sophistication des processus productifs dans ses pays hôtes et au développement de leur secteur de l'aéronautique (militaire et civil). En effet ces échanges visent à développer les sous-traitants de deuxième voire troisième échelon<sup>81</sup>.

Les *offsets* ne peuvent pas être tenus responsables de la totalité des changements qui amènent à remettre en cause certains fondements de l'organisation industrielle héritée du passé. Le peu de données disponibles sur cette question suggère toutefois que ces pratiques intensifient la pression concurrentielle subie par les entreprises des pays source et accélèrent le rattrapage

---

<sup>80</sup> Par mesure de précaution, toute exportation de technologie contrôlée par l'État américain doit être validée au préalable par les autorités américaines. L'existence d'un accord d'*offset* ne permet pas aux obligataires de contourner le processus d'octroi de permis ou de faillir à leurs obligations de non-divulgence stipulées par les accords de licence (BIS, 2013, p. 15). Néanmoins, le suivi de la diffusion de ces technologies reste difficile à vérifier (Brauer, 2002). Par exemple, en 1992, l'industrie de l'aéronautique et de l'aérospatial japonaise est condamnée à une amende de dix millions de dollars pour avoir vendu illégalement des gyroscopes et des accéléromètres à l'Iran, produits sous licence d'un brevet américain. Israël est condamné à plusieurs reprises, par les autorités américaines, dans les années 1990, pour avoir vendu des technologies d'armement américaines à la Chine, à l'Afrique du Sud, au Chili et à l'Éthiopie. Ces pays font à l'époque l'objet d'un embargo des États-Unis sur les livraisons d'armes car ils ont violé les normes internationales en matière de droits de l'homme dans le cadre de leur politique étrangère (Markusen, 2004, p. 78).

<sup>81</sup> La prédominance des *offsets* fournis par les obligataires du secteur aéronautique va de pair avec une transformation des systèmes productifs. L'organisation industrielle de grandes entreprises de l'aéronautique correspond à une architecture pyramidale, dans laquelle la firme principale (l'intégrateur de systèmes) se focalise sur ses fonctions de coordinateur d'architecture générale et conserve la responsabilité de l'assemblage final des systèmes complexes. Il délègue donc aux fournisseurs de premier rang des responsabilités accrues comme la réalisation et le support des sous-ensembles complets. Ces fournisseurs doivent également organiser leurs propres réseaux de sous-traitance et confier une partie de la production aux sous-traitants de deuxième rang. Le même schéma s'applique aux échelons inférieurs. Les entreprises de ce secteur recourent à la fois à des sous-traitants spécialités, choisis pour leur savoir-faire et leur niveau de développement technologique, et à des sous-traitants de capacité sélectionnés en fonction de leurs coûts de production. Cette spécificité organisationnelle (plusieurs niveaux successifs de sous-traitance) permet donc aux entreprises des pays hôtes d'intégrer la chaîne de valeur de la firme principale à différents stades de développement selon le niveau de sophistication technologique qu'elles maîtrisent.

économique des pays en développement. Il est difficile d'affirmer que ces mêmes pratiques participent à la désindustrialisation des pays développés. Elles peuvent toutefois contribuer à la disparition de certains maillons essentiels des chaînes de valeur historiquement localisés dans les pays industrialisés. C'est probablement la raison pour laquelle les statistiques américaines offrent une vision d'ensemble relativement neutre de l'*offset*.

L'objet de cette section était d'identifier le poids et l'importance des *offsets* dans le commerce mondial. La généralisation et la sophistication de ces pratiques à l'échelle mondiale montre qu'il s'agit d'un contrat courant sur les marchés publics. Ce mouvement indique également qu'il n'est pas question d'une transaction en déclin ; au contraire, elle est appelée à croître avec la libéralisation des marchés publics. L'intérêt fondamental de ces pratiques réside cependant dans son effet stratégique et politique car la perte de parts de marchés au profit des rivaux issus des pays émergents, risquent à terme d'ébranler la suprématie actuelle des champions nationaux issus des pays développés.

### **Section 3 : L'intérêt des organismes internationaux pour l'*offset***

L'importance politique et stratégique de l'*offset* est également perceptible dans l'intérêt que lui portent les organisations internationales en charge de la surveillance du commerce international, du financement et du développement (OMC, OCDE, Banque mondiale, le FMI, la Commission Européenne....). Ces organisations ont clairement entrepris d'institutionnaliser ces pratiques et de les rendre quantifiables<sup>82</sup>. Elles cherchent aussi à rationaliser leurs utilisations afin d'assurer que leurs effets soient profitables à tous.

Cette section passe en revue les dispositifs juridiques et politiques qui encadrent directement ou indirectement les opérations d'*offset* à l'échelle internationale. Notre travail est organisé de la manière suivante. Dans un premier temps, nous nous intéressons aux dispositifs de l'OMC et plus précisément à l'Accord sur les marchés publics (AMP) (3.1). Nous montrerons que l'AMP prohibe explicitement ce type de pratique. Cet accord montre toutefois aujourd'hui une efficacité limitée : cette faiblesse permet à une grande partie des *offsets* d'échapper à la

---

<sup>82</sup> Notamment par des engagements de déclaration à l'OMC.

réglementation de l'OMC. Dans un second temps, nous nous attacherons à décrire les dispositions des autres organisations en charge du financement et du développement (3.2).

### 3.1. Les dispositifs de l'OMC en matière d'*offset*

Dans les instances officielles responsables de l'encadrement juridique des politiques commerciales, il existe une aversion de longue date pour les pratiques qui relèvent du champ des opérations de *countertrade* et plus particulièrement les *offsets*. En 1985, le rapport sur les échanges compensés de l'OCDE les qualifie par exemple, de forme « *condamnables* » de commerce car ces pratiques seraient associées à « *la recherche d'un bilatéralisme commercial qui amplifierait les distorsions dont souffre actuellement le système commercial multilatéral* » (OECD, 1985, p. 7). La quête de bilatéralisme aurait en effet des conséquences négatives sur la division internationale<sup>83</sup> du travail et réduirait la capacité d'exportation des pays qui en ont le plus besoin (Martin, 1996, p. 18; OCDE, 1985, p. 26). Les *offsets* sont donc jugés discriminatoires à l'égard des producteurs étrangers et synonymes de distorsion de concurrence, d'entrave à la libre circulation des produits et d'inefficience à cause des mécanismes de subventions masquées accordées à des industries non compétitives (BIS, 2009a; Hadjiminias, 2004; B. M. Hoekman & Mavroidis, 1997; Markusen, 2004; Martin, 1996; Struys, 2004; Youssef & Ianakiev, 2009). Selon Czinkota & Talbot (1986), les opérations de *countertrade* (et les pratiques connexes) sont globalement antagoniques avec les clauses fondatrices de l'OMC : la transparence, la consultation, le multilatéralisme, l'équilibre dans les échanges. Elles iraient à l'encontre de la volonté de « *réduire les distorsions commerciales* ». On comprend donc la détermination des organes officiels à restreindre l'utilisation de ces contrats (Czinkota & Talbot, 1986, p. 158).

Dans cette optique, il n'est pas étonnant que dès 1981, lors des premières négociations sur un accord-cadre des marchés publics à GATT, les *offsets* fassent l'objet d'un débat. À cette époque cependant, ils ne rencontrent pas une forte opposition. Les *offsets* sont perçus comme une solution temporaire et non pas comme un véritable instrument de politique commerciale ou un moyen d'échange attractif. Les *offsets* sont jugés archaïques et on prévoit leur disparition avec le développement des marchés et la globalisation. On concède toutefois qu'ils peuvent être un moyen de contrer les difficultés économiques auxquelles font face les pays de l'ancien bloc soviétique et les pays soumis aux plans d'ajustements structurels. Par

---

<sup>83</sup>Par exemple, pour obtenir un contrat, les fournisseurs sont amenés à remplacer leurs fournisseurs actuels par des sous-traitants moins efficaces. Ceci biaiserait les échanges et impliquerait une perte globale de bien-être.

conséquent, le premier AMP de 1981 du GATT ne les interdit pas. Il recommande simplement aux pouvoirs adjudicateurs des pays membres de s'abstenir d'utiliser ces techniques de commerce (OMC ,1981, p. 43) :

*« les entités devraient normalement s'abstenir de toute adjudication qui serait subordonnée à la condition que le fournisseur assure des possibilités d'achats compensatoires, ou à d'autres conditions analogues. [...] L'adjudication ne devrait normalement pas être subordonnée à l'octroi d'une licence pour une technologie; les cas dans lesquels une telle condition serait exigée devraient être aussi peu fréquents que possible, et les fournisseurs du ressort d'une Partie ne seront pas favorisés par rapport aux fournisseurs du ressort de toute autre Partie »* (souligné par l'auteur).

Les *offsets* sont donc jugés contraires au principe de non-discrimination des accords du GATT mais ils sont tolérés dans des conditions économiques exceptionnelles (grands déséquilibres monétaires, transition des pays vers l'économie de marché). Ce n'est qu'avec l'Accord sur les marchés publics de 1994<sup>84</sup> que les *offsets* dédiés au développement d'un pays ou à l'amélioration du compte de la balance des paiements sont explicitement et formellement prohibés (article V de l'AMP) :

*« Dans la qualification et la sélection des fournisseurs, produits ou services, ou dans l'évaluation des soumissions et l'adjudication des marchés, les entités n'imposeront, ne demanderont et ni n'envisageront d'[offsets] »*

Les dispositions de l'AMP comportent deux exceptions : celle d'un traitement différencié des pays en développement (article XVI §2) et celle liée à la Défense. Cette dernière exception concerne autant les pays développés que les pays en développement (article XXIII §1 et §2). La portée et le champ d'application relativement restreint de l'AMP, eu égard à ces deux exceptions, font que les *offsets* échappent *de facto* et *de jure* à toute réglementation internationale.

---

<sup>84</sup> L'AMP actuellement en vigueur date de 1994. Il a été révisé pour la dernière fois en avril 2014. Sa portée est environ trois fois supérieure à celle de l'AMP de 1979 et s'étend dorénavant à 65% des marchés publics des administrations locales (Audet, 2003, p. 9; OMC, 2015).

### 3.1.1. Les dispositions spéciales relatives aux offsets pour les pays en développement

Dans le cadre des dispositions spéciales pour les pays en développement, les *offsets* sont autorisées sur une période de temps prédéterminée. L'Article XVI §2 stipule : qu'« *eu égard aux considérations de politique générale,[...] un pays en développement pourra, au moment de son accession, négocier des conditions pour l'utilisation des [offsets]* ». L'article V de l'AMP autorise l'entité adjudicatrice à tenir compte de ces pratiques dans la procédure d'attribution des marchés, dans les pays en développement, « *considérant la nécessité où ils se trouvent :*

- a) *de sauvegarder leur balance des paiements et de s'assurer un volume de réserves suffisant pour la réalisation de programmes de développement économique ;*
- b) *de promouvoir la création ou le développement de branches de production nationales, y compris le développement de petites industries et d'industries artisanales dans les zones rurales ou retardées, ainsi que le développement économique d'autres secteurs de l'économie ;*
- c) *d'apporter un soutien aux établissements industriels aussi longtemps qu'ils dépendront entièrement ou substantiellement des marchés publics ;*
- d) *d'encourager leur développement économique au moyen d'arrangements régionaux ou mondiaux entre pays en développement, qui auront été présentés à la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce [...] et qu'elle n'aura pas désapprouvés » (OMC, 1994).*

Toutefois, les pays concernés par l'accord sont tenus de définir explicitement leur politique de compensation selon des « *conditions [...] objectives, clairement définies et non discriminatoires* » (idem). Ils doivent formuler ces dernières dans l'Appendice 1 de leur accord sur les marchés publics, les notifier au comité de l'OMC<sup>85</sup> et les indiquer dans l'avis de marché.

Ce même article précise que ces prescriptions ne doivent pas être un « *critère pour d'adjudication du marché* ». Elles « *seront utilisées uniquement aux fins de la qualification*

---

<sup>85</sup> On fait référence ici aux comités que compte l'OMC : le comité du commerce et du développement, le sous-comité des pays les moins avancés et les comités établis dans le cadre du programme de Doha. Ces comités sont essentiellement chargés de répertorier, définir et examiner la mise en œuvre des dispositions en faveur des pays en développement.



*pour la participation au processus de passation des marchés* ». L'entité adjudicatrice est donc tenue d'examiner les offres des soumissionnaires en se fondant uniquement sur les éléments techniques et les critères d'évaluation de leurs prix. Autrement dit, les propositions d'*offset* sont tolérées en tant qu'élément de rattrapage économique mais elles ne doivent pas influencer l'adjudication du marché. Par exemple, lorsqu'un soumissionnaire propose un projet d'*offset* qui dépasse largement le minimum requis par l'appel d'offre, cela ne peut pas justifier le choix du soumissionnaire.

Pour garantir le respect des règles en vigueur, l'AMP s'est dotée d'un mécanisme coercitif complexe. Trionfetti (2000, p. 142) le place « à la frontière de l'innovation juridique en raison de son mécanisme particulier de mise en application » car l'accord prévoit des mesures transitoires rapides (*Challenge Procedure*) pour remédier aux violations constatées et préserver les possibilités commerciales (Article XX de l'AMP). L'aspect innovant réside dans le fait que les soumissionnaires étrangers ont un droit de recours auprès d'un tribunal national du pays importateur, s'ils estiment qu'un marché a été traité de manière incompatible avec les prescriptions de l'AMP. Il n'est ainsi plus nécessaire de faire appel au Mémoire sur le règlement des différends de l'OMC, mécanisme qui s'avère trop lent pour être efficace dans des conditions réelles d'achats publics (Hoekman & Kostecki, 2009, p. 520). Les effets de ce mécanisme peuvent se traduire par une suspension du processus de passation de marché, la mise en place de mesures correctives ou une compensation pour la perte ou les dommages subis (même s'il ne s'agit que des coûts liés à la préparation de la soumission ou des coûts afférents au recours). À notre connaissance, aucun différend concernant les marchés publics n'évoque les *offsets*.

La position de l'OMC concernant ce type de pratiques est sceptique. En effet, les membres de l'OMC (et plus précisément ceux qui participent activement à la formulation de l'AMP) s'efforcent de limiter et d'encadrer le recours aux pratiques d'*offset*, sans chercher à les éliminer systématiquement. Les pays membres de l'OMC les considèrent comme une technique possible pour réduire les écarts entre les pays développés et les PED. À cet égard, les *offsets* jouissent dans les négociations commerciales d'une légitimité analogue à celles des autres arguments protectionnistes. L'accord prévoit, par exemple, que les autres pays membres de l'AMP s'engagent à prendre « dûment en considération toute demande de coopération technique et de renforcement des capacités présentée par un pays en développement en rapport avec son accession au présent accord ou la mise en œuvre de cet accord » (Article V : 8).



Toutefois, ces pratiques doivent demeurer à la marge des pratiques canoniques dans les marchés publics car elles ne doivent en aucun cas affecter le processus d'adjudication. Ainsi, l'AMP, comme tous les autres accords de l'OMC, exempte les pays en développement du principe de réciprocité dans la procédure de passation des marchés avec les pays développés. Il les autorise à utiliser les pratiques discriminatoires d'*offset* dans la passation de marchés publics pour promouvoir la réalisation de projets sociaux, économiques ou environnementaux. Néanmoins, ces outils doivent rester limités et exceptionnels dans l'adjudication de marché public.

### *3.1.2. Dans le respect des dispositions liées à la sécurité et à la Défense nationale, tous les pays membres de l'AMP peuvent exiger des propositions d'offset*

La deuxième exception qui autorise les entités adjudicatrices à tenir compte des propositions d'*offset* dans la procédure d'attribution des marchés est liée à la sécurité et à la Défense nationale. L'article XXIII (§1) stipule :

*« Aucune disposition du présent accord ne sera interprétée comme empêchant une Partie quelconque de prendre des mesures ou de ne pas divulguer des renseignements si elle l'estime nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité, se rapportant aux marchés d'armes, de munitions ou de matériel de guerre, ou aux marchés indispensables à la sécurité nationale ou aux fins de la Défense nationale »* (OMC, 1994)

L'utilisation d'*offsets* dans les contrats d'armement est tolérée voire admise en raison des enjeux d'ordre politique, stratégique et sécuritaires propres aux marchés de la Défense<sup>86</sup>.

L'OMC autorise donc les *offsets*, aussi bien directs qu'indirects, dans les procédures d'acquisition des biens d'armement. Par exemple, l'investissement dans une plantation de thé ou une ferme piscicole<sup>87</sup>, réalisé par un obligataire en contrepartie de l'octroi d'un contrat sur la fourniture des produits d'armements, ne sont pas interdits par les accords de l'OMC. Autrement dit, l'objet du contrat d'achat-vente doit être en lien avec la Défense nationale, ce n'est pas le cas des activités concernées par l'*offset*. Cette particularité rend les marges de

---

<sup>86</sup> En ciblant la « sécurité et la Défense nationales », l'AMP délimite (de manière implicite) assez précisément les secteurs stratégiques. Seraient stratégiques (terme qui n'est pas employé dans le texte de l'AMP) les seuls secteurs (activités, marchés) ayant un lien direct et évident avec les objectifs de sécurité nationale et de Défense (armes, munitions, matériel de guerre). Cela exclut par définition les autres secteurs que certains économistes ou décideurs politiques peuvent pourtant jugés nécessaire à l'indépendance nationale, à la souveraineté ou a fortiori au développement du pays.

<sup>87</sup> Ce type de transactions d'*offset* a réellement été fourni par la compagnie allemande Ferrostaal en Afrique du Sud (DTI, 2005b). Ce pays n'est pas signataire de l'AMP, tout comme les autres pays BRICS.

manœuvre (*policy space*) assez grandes. Il suffit à un pays de déclarer des ambitions de sécurité ou de Défense nationales (et de prendre appui, pour cela, sur les marchés d'armement) pour réclamer des *offsets* indirects dans l'industrie manufacturière ou dans d'autres secteurs.

Les deux exceptions présentes dans l'AMP expliquent qu'une large partie de ces obligations d'*offset* échappe *de facto* et *de jure* à toute réglementation internationale. Seules les obligations appliquées par les pays développés, dans le cas précis d'attribution des marchés publics civils, sont explicitement interdites. En réalité, même les pratiques d'*offset* institutionnalisées et obligatoires, dans le cadre de contrats publics importants liés à l'achat de biens civils, échappent largement à la régulation de l'OMC en raison des nombreuses exceptions et limitations.

### 3.1.3. *L'efficacité relative de l'AMP permet à une grande partie des offsets d'échapper à la réglementation de l'OMC*

Au-delà de ses deux exceptions, l'AMP montre un manque relatif d'efficacité dû à sa portée et à son champ d'application restreint. Il a aujourd'hui un statut d'accord plurilatéral<sup>88</sup>. Cela signifie que tous les Membres de l'OMC n'en sont pas signataires et qu'il fait l'objet de négociations hors engagement unique. Après trente-trois ans d'existence, seuls quarante-trois États (dont Hong-Kong) se sont joints à l'Accord (voir Annexe 1). En dépit des efforts déployés par l'OMC pour accroître le nombre de signataires, notamment parmi les pays en développement, très peu de progrès ont été accomplis. L'augmentation du nombre de pays signataires de l'Accord est principalement due à l'élargissement de l'Union européenne de douze à vingt-sept membres (Hoekman & Kostecki, 2009, p. 523). Comme l'Union européenne est signataire de l'AMP, tous les pays qui engagent la procédure d'intégration européenne doivent automatiquement se conformer aux termes et conditions négociés par l'UE à l'OMC en matière d'octroi des marchés publics. Toutefois, comme l'indiquent Hoekman & Kostecki (2009, p. 523-524), l'Union européenne impose également ses propres règles gouvernementales dans les domaines des marchés publics et celles-ci sont encore plus détaillées et restreignantes que l'AMP. Ainsi, l'augmentation du nombre de signataires de

---

<sup>88</sup> Il existe deux accords « plurilatéraux » au sein de l'OMC : l'AMP et l'accord relatif au commerce des aéronefs civils<sup>88</sup> (OMC, 2014). Chaque nation qui adhère aux « accords plurilatéraux » a le droit de délimiter comme il l'entend leurs domaines d'application. Cette spécificité de l'AMP est tolérée et jouit de l'appui des négociateurs en échange d'une transparence accrue et d'une accentuation des efforts des pays membres pour lutter contre les pratiques discriminatoires (Mattoo, 1996).

l'AMP n'est pas imputable aux négociations multilatérales. L'OMC n'a pas été en mesure, pour lors, de fédérer les États membres autour d'un tel accord.

Les pays à faible revenu se sont montrés particulièrement réticents à négocier leur accession à cet Accord. Leur réticence s'explique par plusieurs aspects. Premièrement, les pays en développement font valoir un recours légitime aux fonds publics pour remplir des objectifs économiques et sociaux : il s'agit de lutter contre la pauvreté, l'analphabétisme, l'arriération et d'assurer la sécurité alimentaire de la population. Dans ce cadre, l'AMP est perçu comme un accord qui réduit la flexibilité dont disposent les pouvoirs publics pour mener ce type de politique (Groupe de travail de la transparence des pratiques de passation des marchés, 2000).

Deuxièmement, les avantages que les PED peuvent tirer de cette adhésion sont négligeables. Les fournisseurs nationaux de la plupart des pays en développement sont incapables de rivaliser avec les entreprises occidentales, plus compétitives, dans les appels d'offres internationaux. Les bénéfices que les fournisseurs locaux espèrent ainsi réaliser en accédant aux marchés des pays développés demeureront mineurs. En revanche, les entreprises des pays développés, en accédant plus facilement aux marchés des pays en développement, peuvent disposer d'avantages considérables. Ainsi, de nombreux pays membres de l'AMP dénoncent le manque de concessions réciproques prévues dans cet accord (voir Hoekman & Kostecky, 2009). C'est un accord déséquilibré, largement en faveur des pays les plus avancés.

En outre, les exceptions liées aux « *dispositions spéciales pour les pays en développement* » sont accordées sur une durée de temps jugée insuffisante<sup>89</sup> pour développer la compétitivité des entreprises locales face à la concurrence des pays développés. Ces exceptions n'ont pas de liens directs avec les besoins économiques réels des pays hôtes. Elles sont, en réalité, assujetties au temps nécessaire pour effectuer les démarches administratives et légales prévues pour la mise à exécution de l'AMP (Wade, 2003, p. 7).

L'adhésion à l'AMP est également jugée superflue, le plus souvent, dans l'optique du développement du commerce et de la coopération économique entre pays. En effet, les mesures de libéralisation des achats publics peuvent être gérées de manière satisfaisante à l'échelle régionale. De plus, la plupart des pays appliquent déjà les règles de bonne gouvernance des marchés publics imposées par les institutions financières internationales (Banque mondiale, FMI) ou par la loi type de la CNUDCI (Commission des Nations unies

---

<sup>89</sup> Elle correspond à cinq ans pour les pays moins avancés et à trois ans pour les pays en développement.

pour le droit commercial international) portant sur le sujet. La signature d'un nouvel accord implique des coûts supplémentaires en matière d'infrastructure et de formation des fonctionnaires chargés de faire appliquer les lois d'une nouvelle réglementation (Watermeyer, 2004, p. 21). Or, ces dépenses sont considérées comme inutiles au vu des faibles contreparties promises par l'accord.

Les marchés publics restent un domaine de souveraineté et très peu d'États sont prêts à les porter sur la table des négociations de l'OMC. Ceux qui ont toutefois choisi d'adhérer à l'AMP ont établi des limites importantes à l'ouverture de leurs marchés publics. En premier lieu, les États membres de l'AMP conservent le droit d'imposer unilatéralement leurs propres limites à l'accord en fonction des caractéristiques des marchés publics et des entités concernées (OMC, 2014 b). Certains pays excluent de l'AMP divers gouvernements centraux ou sous-centraux. Par exemple, aux États-Unis, « *treize États américains appliquent l'exclusion complète de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics et trente-sept autres l'appliquent, mais en excluant certains secteurs sensibles* » (Delisle, 2012, p. 9). D'autres encore accordent des dérogations excluant certains secteurs du champ d'application de l'accord. Les autorités canadiennes, par exemple, stipulent le droit de mener une politique d'achats publics inéquitable favorisant leurs producteurs nationaux dans les domaines précis : de « *construction navale et réparation de navires ; chemins de fer urbains et matériel de transport urbain [...] ; marchés portant sur les [...] approvisionnements (matériel de communication, matériel de détection des radiations et d'émission de rayonnement cohérent)* » (OMC, 2014d).

De nombreux signataires de l'Accord établissent également des discriminations portant sur la nationalité des fournisseurs. L'Union européenne formule ainsi des dérogations aux dispositions de l'AMP concernant les domaines suivants « *électricité, aux fournisseurs et aux prestataires de services du Canada, et du Japon ; aéroports, aux fournisseurs et aux prestataires de services du Canada, de la Corée et des États-Unis ; transports urbains: aux fournisseurs de produits et de services du Canada, d'Israël, du Japon, de la Corée et des États-Unis* ». La Communauté européenne, précise également, que ses réserves à l'égard de l'AMP ne seront pas levées « *tant qu'elle n'aura pas constaté que les Parties concernées*

*assurent aux entreprises de la CE un accès comparable et effectif aux marchés considérés »*<sup>90</sup> (OMC, 2014d).

Les tentatives suivantes pour étendre la couverture de l'AMP à d'autres secteurs, à d'autres acteurs ou entités publics se sont soldées par un échec. En 1996, lors de Conférence ministérielle de Singapour, les pays signataires ont décidé de créer un « *groupe de travail de la transparence des marchés publics* » chargé « *d'effectuer une étude sur la transparence des pratiques de passation des marchés publics* » et « *sur la base de cette étude, d'élaborer des éléments à inclure dans un [nouvel] accord* ». Ce dernier devait donner à l'AMP une nouvelle dimension avec comme objectif la mise en place d'un droit administratif global dans les marchés publics. Beaucoup de pays en développement (comme la Chine et l'Inde) ont considéré ce nouveau dispositif comme un cheval de Troie conçu pour limiter leur marge de manœuvre dans le domaine de marchés publics. Sans surprise, ils se sont fortement opposés à une nouvelle loi sur le sujet (Hoekman & Kostecky, 2009, p. 525). Incapable de parvenir à un consensus, ce groupe est resté inactif depuis 2004.

Le respect formel des règles de l'AMP en vigueur ne garantit pas que les appels d'offres ne favorisent pas les fournisseurs nationaux d'une manière détournée. Les pays membres peuvent, par exemple, adopter d'autres stratégies d'approvisionnement non concurrentielles pour contourner l'AMP : on pense ici aux marchés publics de gré à gré portant sur des commandes réservées aux petites et moyennes entreprises. Ils peuvent également opter pour une subdivision des marchés importants. En effet, les marchés mineurs ne sont pas tenus par les règlements de passation sur les marchés publics internationaux puisque l'AMP n'est pas applicable en dessous d'un seuil requis de conformité (Mattoo, 1996; Trionfetti, 2000).

L'exception attachée à l'intérêt public rend l'AMP encore plus évasif du point de vue juridique. Selon l'article XXIII §2 : « *rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant une Partie quelconque d'instituer ou d'appliquer des mesures : nécessaires à la protection de la moralité publique, de l'ordre public ou de la sécurité publique, à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, ou à la protection de la propriété intellectuelle ; ou se rapportant à des articles fabriqués ou des services fournis par des personnes handicapées, ou dans des institutions philanthropiques, ou dans les prisons* » (OMC, 1994). Cette exception peut donner lieu à

---

<sup>90</sup> Cela met en évidence le caractère mercantile des négociations commerciales à l'OMC (Hoekman & Kostecky, 2009).

diverses interprétations de la « moralité publique, de l'ordre public » et « de la sécurité publique », ce qui limite encore la portée juridique de l'AMP en cas de litige. Cette dérogation peut par exemple être utilisée pour justifier les *offsets* liés à l'importation des médicaments de base jugés nécessaires (l'existence du contrat repose sur cette interprétation) pour la protéger la vie humaine ou préserver la santé publique (Howse, 2010). Cet article laisse entendre qu'il est entièrement laissé à la discrétion des entités publiques de formuler les spécifications techniques des produits faisant l'objet de l'appel d'offre. Or, une caractérisation très détaillée des produits qui seront uniquement acceptés à des fins de qualification au marché public peut se traduire *de facto* par une discrimination en faveur de certains soumissionnaires.

Nous pouvons déduire de ces analyses que l'AMP est au stade de pré-régulation et que les *offsets* imposés aux contrats d'acquisition publique, relevant aussi bien du domaine militaire que du domaine civil, échappent largement à la réglementation de l'OMC. Malgré les mesures transitoires adoptées pour faciliter l'accession des pays en développement à l'AMP, le nombre d'adhésions à ce dernier reste faible. Notons par exemple qu'aucun des pays BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) n'est signataire de l'accord. La Chine a engagé une démarche d'accession à l'AMP depuis 2007, mais « *il y [a] encore beaucoup à faire avant de pouvoir envisager l'aboutissement de ce processus* » (OMC, 2011, p. 4).

Face à ce manque relatif d'efficacité des accords multilatéraux et à la prolifération croissante des *offsets* dans les marchés publics, de nombreuses voix se sont levées en faveur de la nécessité de trouver une alternative à l'AMP ou d'essayer d'encadrer ces pratiques à l'aide d'autres mécanismes développés par l'OMC (National Research Council (US) Board on Science, Technology, and Economic Policy, 1997; Udis & Maskus, 1996; Youssef & Ianakiev, 2009). Un pas supplémentaire dans l'analyse juridique des *offsets* serait donc de les confronter, un par un, à d'autres articles de l'OMC. Nous montrons dans l'Annexe 2 qu'une restriction même forte au recours à ce mécanisme ne peut être assimilée à leur disparition légale. Les *offsets* montrent au passage les limites du droit existant<sup>91</sup>. Ces pratiques ne sont pas en contradiction avec les obligations et les codes de conduite de l'Accord Général.

---

<sup>91</sup> Certes, l'offset reste une pratique complexe, difficile à négocier, à mettre en place et à vérifier ce qui peut nuire à la transparence du système de passation des marchés publics et constituer un terrain fertile pour la corruption, le népotisme, les subventions dispendieuses et inutiles, ou encore les manipulations monétaires qui risquent de fausser la concurrence. Même dans ce cas, il n'est pas possible d'affirmer que l'offset serait une pratique à la marge de la légalité.

## 3.2. Les autres dispositifs institutionnels et financiers

Puisqu'il n'existe aucun encadrement juridique international véritablement contraignant et efficace, il semble opportun d'examiner la position des autres organismes internationaux, en charge du commerce et du financement du développement, sur ces pratiques. Le Fonds monétaire international (FMI) accorde une légitimité à ces pratiques en tant qu'outil de politique socio-économique et n'évoque aucune disposition contraignante à leur égard dans les conditions de prêt (3.2.1). La position de la Banque mondiale est plus ambiguë. Elle n'encourage pas les accords d'*offset*, mais elle ne les interdit pas explicitement (3.2.2.). La Commission européenne (ci-après CE), quant à elle, autorise les *offsets* dans les marchés d'armement et les proscriit dans les marchés publics portant sur l'acquisition de produits civils. Elle juge ces pratiques comme étant contraires à la réglementation communautaire de la commande publique (3.2.3.). Toutefois, face à la multiplication des mesures discriminatoires dans les pays tiers à l'Union, la Commission Européen compte introduire des dispositifs contraignants dans sa nouvelle directive sur les marchés publics. Des initiatives de ce type sont également menées par les États-Unis dans le domaine des marchés publics d'armement (3.2.4.).

### 3.2.1. Le FMI et la loi type de CNUDCI

Le FMI, la Banque mondiale et l'Union européenne ont un rôle important dans la promotion de l'ouverture, de l'équité et de la transparence des conditions de concurrence dans les marchés publics. Les conditions sous lesquelles elles prêtent de l'argent sont souvent très restrictives. Les pays qui souhaitent emprunter auprès de ces institutions ou bénéficier d'une assistance technique doivent se conformer à leurs dispositions relatives à la passation des marchés publics. Pour certains pays, le rôle des organisations financières est d'une importance vitale pour financer les projets de développement (McCrudden & Gross, 2006). Ces entités ont pourtant adopté des positions différentes vis-à-vis de l'*offset*.

Le FMI comme de nombreux autres organismes de financement, applique la loi type de la CNUDCI<sup>92</sup> sur la passation des marchés publics. Celle-ci est devenue une référence internationale en matière de réforme du droit des marchés. La plupart des pays s'y sont référées pour élaborer leurs lois sur les marchés publics. La première version de la loi type

---

<sup>92</sup> En mai 1992, la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International (CNUDCI) élabore un guide juridique sur les opérations internationales d'échanges compensés qui est devenu la principale source de réglementation dans ce domaine. La « loi type » est l'expression par laquelle on fait référence à ce travail.



date de 1994, elle a ensuite été révisée et actualisée en 2011. Les deux versions autorisent les *offsets* dans les marchés publics en tant qu'outil de politique socio-économique. La version de 1994 stipule que, pour déterminer l'offre la plus basse, l'entité adjudicatrice peut tenir compte de l'effet que celle-ci « *aurait sur la balance des paiements et les réserves en devises (du présent État), le degré de participation des fournisseurs ou entrepreneurs locaux, le potentiel de développement économique offert par la proposition, notamment les investissements et autres activités commerciales locaux, la promotion de l'emploi, le transfert de technologie, le développement des compétences en matière de gestion et des compétences scientifiques et opérationnelles et les arrangements d'échanges compensés proposés par les fournisseurs ou entrepreneurs [...] et des considérations liées à la défense et à la sécurité nationales* » (Article 34 : c. ). La nouvelle loi type de 2011 reconnaît également les *offsets* comme un outil qui relève du droit au développement socio-économique<sup>93</sup> des pays (voir l'Article 11 : 3). Elle souligne toutefois que « *dans la mesure où cela est faisable, tous les critères d'évaluation autres que le prix [doivent être] objectifs, quantifiables et exprimés en termes pécuniaires* »<sup>94</sup>.

Ainsi, contrairement à l'AMP, la loi type admet explicitement que les éléments du contrat secondaire puissent être pris en compte dans le choix du prestataire concernant le marché primaire. La loi type, à la différence de l'AMP, est un ensemble de normes et de règles destinées à harmoniser les réglementations nationales. Ce texte vise donc à aider les États à réformer et à moderniser leurs lois sur la procédure arbitrale afin de mieux tenir compte de leurs caractéristiques et de leurs besoins. L'influence de ce dispositif réglementaire demeure inférieure à celle de l'AMP au plan international car elle joue uniquement le rôle de guide.

### 3.2.2. La Banque mondiale

En matière d'*offsets*, la position de la Banque mondiale diffère de celle du FMI et elle paraît moins explicite. Selon les « Directives de passation des marchés de fournitures, de travaux et de services (autres que les services de consultants) par les Emprunteurs de la Banque mondiale dans le cadre des Prêts de la BIRD et des Crédits et Dons de l'AID », quatre objectifs doivent être respectés dans les marchés publics financés par ces prêts bancaires. Il est nécessaire que (Banque mondiale, 2011) :

---

<sup>93</sup> Voir le glossaire des termes, liés à la passation des marchés, utilisés dans la loi type de la CNUDCI de 2011 sur la passation des marchés publics (Nations Unies & Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International, 2011).

<sup>94</sup> Voir Nations unies & Commission des Nations unies pour le droit commercial international (1994, 2011).



- a) le prêt « *soit consacré exclusivement [à l'achat des biens et services] pour lesquels il a été accordé* » ;
- b) l'appel d'offre soit fondé sur « *une concurrence juste et ouverte, un mécanisme de recours indépendant et efficace, des critères de sélection et d'évaluation des offres transparents* » entre soumissionnaires (idem, p. 32) ;
- c) l'on soutienne les entrepreneurs et les fabricants locaux en appliquant des marges de « *préférence en faveur des fournitures fabriquées dans le pays Emprunteur* » (idem, p. 45) ;

La position de la Banque mondiale, concernant les accords d'*offset*, est donc peu explicite. En effet, on ne trouve aucune référence, dans les textes, à ce type de pratique. Toutefois, des dispositions en faveur des producteurs locaux sont acceptées et rappellent les mécanismes qui sont au centre de notre étude.

### 3.2.3. La Commission Européenne

L'action de la Commission européenne repose tout comme celle de l'OMC sur les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement. Elle s'oppose donc à toute forme d'*offset*, qu'elle considère contraire à la réglementation communautaire de la commande publique. A cet effet, la directive 2009/81/CE stipule que l'acheteur public, quel que soit l'État membre dont il est ressortissant, s'engage à traiter les soumissionnaires sur un pied d'égalité et de manière non discriminatoire. Bien que cette directive ne traite pas expressément d'*offsets*, ces pratiques sont prohibées, au même titre que les autres mesures discriminatoires (de Rohan, 2011).

Des outils juridiques permettent toutefois d'exclure certains marchés ou d'écarter certains opérateurs économiques de l'appel d'offre (Furter, 2014).. L'Article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet ainsi d'exclure de ce cadre les contrats ou partie de contrats qui relèvent des intérêts essentiels de sécurité, à condition que ces mesures n'altèrent pas la « *concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires* » (Article 346 :b).

Ainsi, en 2011, la Grèce a été contrainte de modifier les termes de son marché public jugé discriminatoire à l'encontre de soumissionnaires des autres États membres. En 2009, la fondation grecque pour la sécurité sociale (IKA) lance un appel d'offre pour l'acquisition d'un

système informatique. Les critères de sélection figurant dans le cahier de charges indiquaient que le soumissionnaire retenu devrait produire des *offsets* directs pour IKA (Commission européenne, 2011). Selon la Cour de justice de l'Union européenne, l'appel d'offre grec allait à l'encontre des principes de non-discrimination de l'Europe et le prétexte de la sécurité intrinsèquement liée à l'approvisionnement du produit n'était pas fondé. Par conséquent, la Grèce a été contrainte de modifier les termes de l'appel d'offre pour le rendre conforme à la réglementation en vigueur. Cet exemple démontre que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est déterminée à interdire tout critère discriminatoire dans le marché public européen dont l'*offset*.

Si la loi communautaire interdit explicitement aux acheteurs européens d'exiger des *offsets* auprès des opérateurs économiques de pays tiers à l'Union, elle n'a évidemment aucune influence sur les lois des autres États. Les acheteurs du reste du monde peuvent donc continuer à exiger et obtenir des contreparties dans les marchés publics. Or, face au manque relatif d'efficacité de la réglementation internationale pour endiguer l'expansion de ces pratiques discriminatoires, l'Union Européenne n'abdique pas et compte introduire des dispositifs contraignants dans sa nouvelle directive<sup>95</sup> sur les marchés publics dont la révision a été enclenchée le 20 décembre 2011<sup>96</sup>.

Pour reprendre les propos de M. De Gucht, commissaire européen au commerce : « *L'Union européenne est [...] ouvert[e] – par intérêt – et non pas par idéologie* » (2011, p. 2). Autrement dit, ses relations commerciales extérieures doivent prioritairement servir les intérêts des producteurs européennes (voir Chang, 2002; Rodrik, 2006a, 2007, 2008a; Wade, 1990, 2003). En l'absence de dispositifs réglementaires pour défendre la position concurrentielle des entreprises européennes sur les marchés publics internationaux, la Commission Européenne compte exercer une pression sur ses principaux partenaires commerciaux afin qu'ils libèrent l'accès à leurs marchés.

---

<sup>95</sup> En décembre 2011, la Commission a proposé une révision des directives européennes concernant le passation des marchés publics. Ces directives ont été votées au Parlement européen le 15 janvier 2014 et adoptées au Conseil le 11 février 2014. Les États membres ont jusqu'au mois d'avril 2016 pour conformer leur droit national à ces nouvelles directives (Commission européenne, 2015).

<sup>96</sup> En décembre 2011, la Commission a proposé une révision des directives européennes qui concerne la passation de marchés publics. Ces directives ont été votées au Parlement européen le 15 janvier 2014 et adoptées au Conseil le 11 février 2014. Les États membres ont jusqu'au mois d'avril 2016 pour conformer leur droit national à ces nouvelles dispositions (Commission européenne, 2015).

Cette directive comportera, d'un côté, des mécanismes de rétorsion<sup>97</sup> à l'égard des pays tiers qui pratiquent des mesures jugées déloyales dans les marchés publics et, de l'autre, des mesures incitatives pour les entreprises européennes (Commission européenne, 2012; EurActiv.fr, 2012). Ces dispositions leur permettraient d'accroître leurs perspectives sur les marchés mondiaux et de combattre les pratiques discriminatoires à l'égard des producteurs européens.

#### 3.2.4. Les initiatives intergouvernementales

On constate également une forte mobilisation contre les accords d'*offset* dans le domaine des marchés publics d'armement. Au début des années 2000, un groupe de consultations interinstitutionnel, chargé de limiter la diffusion des *offsets* en menant des négociations avec les gouvernements étrangers a été instauré suite à l'initiative du ministère de la Défense des États-Unis<sup>98</sup> (BIS, 2007). Le rôle prédominant des États-Unis dans cette initiative s'explique aisément par le fait qu'il s'agit du premier exportateur d'armes au monde. Ses fournisseurs sont donc particulièrement affectés par ces pratiques discriminatoires (BIS, 2007, p. 161).

Les progrès accomplis à ce jour dans les négociations ne sont pas suffisants pour restreindre le champ d'application des *offsets* militaires (BIS, 2007, p. 164)<sup>99</sup>. Ce manque d'efficacité relatif du groupe intergouvernemental est la conséquence d'un fort lobby des producteurs d'armement (ECCO, 2014a; Taylor, 2011). Le marché d'armement est de type oligopolistique, seul un petit nombre d'entreprises américaines et européennes sont capables de répondre aux demandes des marchés publics de Défense qui comportent une clause d'*offset*. Sur un marché relativement étroit où règne une forte concurrence, ces entreprises font face à des gouvernements de plus en plus exigeants qui utilisent leur pouvoir de monopsonne pour maximiser l'effet des contreparties. Dans ce contexte, les entreprises étrangères se trouvent confrontées à un dilemme du prisonnier. En effet, elles auraient collectivement intérêt au recul voire à la disparition des pratiques gouvernementales de type *offset* mais aucune n'a individuellement intérêt à enclencher le mouvement (Taylor, 2001, p. 140-145). Cette analyse explique en partie la persistance de l'*offset*. Elle explique même dans certains cas son accroissement : afin de se démarquer, les entreprises sont incitées à

---

<sup>97</sup> En excluant par exemple, les offres provenant du pays tiers concerné ou en imposant des pénalités de prix.

<sup>98</sup> Ce groupe de consultations interinstitutionnelles est composé des ministres du Commerce, de la Défense, du Travail, des Secrétaires d'État et des représentants au Commerce des États-Unis. L'équipe se réunit une fois par trimestre et envoie au Congrès un rapport annuel décrivant les résultats des consultations et des réunions (BIS, 2007).

<sup>99</sup> A notre connaissance, aucune information supplémentaire n'a été diffusée à ce sujet depuis 2007.

augmenter leurs propositions d'*offset* face à des États en position de monopsonne. Comme les entreprises ne peuvent pas recourir à une entente (pratique jugée illégale), il n'est pas possible d'envisager un contrat juridiquement exécutoire qui les protégerait des comportements opportunistes. Ainsi, bien que les entreprises exportatrices déclarent être opposées aux obligations d'*offset*, elles n'agissent pas nécessairement en faveur de l'interdiction de ces pratiques. Seuls les États au niveau régional, plurilatéral ou multilatéral, ont la force nécessaire pour proscrire l'*offset*. Or, à ce jour, il n'y a pas une réglementation concertée en la matière.

Cette section s'est intéressée à la place des *offsets* dans la réglementation au sujet des marchés publics et des mesures discriminatoires, de l'OMC. L'AMP proscrit explicitement le recours à ce type de transactions mais il s'accompagne de telles limitations et qualifications qu'il n'interdit nullement l'utilisation des *offsets* pour les pays en développement ou pour tout pays qu'invoque des enjeux de sécurité et de Défense. En outre, l'*offset* n'est pas rendu illégal par les autres dispositions des accords multilatéraux ou bilatéraux. On constate donc que, malgré les initiatives prises pour dissuader les États de recourir à ce genre de pratique, malgré les mesures adoptées dans le cadre des traités pour encadrer, en limiter certains excès possibles et en assurer une plus grande transparence, malgré encore l'activisme de certaines pays comme les États-Unis pour aboutir à une régulation plus contraignante de ces pratiques, l'établissement d'un cadre légal qui réduirait à néant les marges d'action des gouvernements dans ce domaine, semble une réalité encore lointaine. Le *policy space* des États sur l'*offset* s'est assurément restreint en raison des diverses réglementations introduites depuis 1981. Il est loin, toutefois, d'avoir disparu.

## **Conclusion du chapitre 2**

Les *offsets* ne peuvent pas être tenus responsables de la totalité des changements qui remettent en cause certains fondements de l'organisation industrielle. Les données parcellaires disponibles sur cette question nous invitent à conclure que ces pratiques ont trop peu de poids effectif pour exercer des effets d'ampleur sur les structures de l'économie mais elles suffisent pour conclure que les *offsets* peuvent intensifier la pression concurrentielle subie par les obligataires des pays sources et accélérer le rattrapage économique des pays en développement. Il est difficile d'affirmer que les *offsets* participent à la désindustrialisation

des pays développés mais ces pratiques peuvent toutefois contribuer à la disparition de certains maillons essentiels des chaînes de valeur historiquement localisés dans les pays industrialisés.

La pérennisation des *offsets* dans un contexte de libéralisation des économies et le manque de portée contraignante de la réglementation qui les concerne montre que ce type de contrat, est d'évidence chargé d'enjeux d'économie politique. L'*offset* reste un outil attractif de la souveraineté de l'État sur les marchés publics et il rappelle que l'État, à condition qu'il soit suffisamment « fort », conserve un réel pouvoir de négociation face aux entreprises multinationales. Dans un contexte de crise, les *offsets* sont progressivement devenus à la fois un élément majeur de compétitivité dans les grands contrats des marchés publics des pays en développement mais aussi un sujet de tensions entre les pays.

## CHAPITRE 3

# Les explications de la persistance de l'offset dans le commerce mondial : cadres d'analyse

---

*“Industrial policy has much in common with religion. Avowed supporters of industrial policy [...] rely heavily on faith, on observed “correlations” [...] and on their critics’ inability to refute convincingly the claimed efficacy of industrial policy. Like atheists unable to explain how the universe really works, the academic critics of industrial policy – the neoclassical economists – are forced to admit that their analytical tool kit does not contain all the tools needed to discredit the belief cherished by supporters of industrial policy.”*

(Yamamura, 1986, p. 200)



Les chapitres précédents ont permis de constater que les pratiques non conventionnelles de type *offset* persistent, voire prospèrent, dans le contexte de la mondialisation. Faut-il parler de résilience de l'*offset* ? En tout état de cause, cette persistance dans un contexte d'ouverture des marchés et de libéralisation de l'économie interroge en particulier au regard des enjeux du développement.

Le présent chapitre se propose de passer en revue les travaux académiques ayant trait à la problématique de l'*offset*. Les recherches qui lui sont spécifiquement dédiées sont relativement peu nombreuses. Elles datent pour la plupart de la fin des années 1980 et du commencement des années 1990 et elles portent majoritairement sur le seul volet militaire de cette pratique. L'analyse de l'*offset* ne peut s'y limiter. Notre revue s'étendra donc à des recherches à la fois plus variées et plus larges. D'une part, celles qui se consacrent aux opérations de *countertrade* dont on a indiqué plus haut qu'elles s'apparentaient à l'*offset*, sans se confondre totalement avec lui. D'autre part, celles qui traitent plus largement encore des effets sur la spécialisation des États des pratiques préférentielles et discriminatoires sur les marchés publics<sup>100</sup>. Cette extension du périmètre des travaux pris en considération se justifie dans la mesure où le traitement préférentiel et discriminatoire est inhérent à l'*offset* (Audet, 2003 ; Hoekman & Kostecki, 2009 ; Mattoo, 1996).

L'état de l'art de la littérature fait ressortir qu'il existe en effet des fondements économiques qui peuvent expliquer la persistance de l'*offset*. L'analyse traditionnelle, fondée sur la théorie de l'équilibre général concurrentiel, situe notamment ces pratiques dans l'environnement des instruments (ou politiques) de *second best*. Assis sur les arguments protectionnistes de la théorie du commerce international, l'*offset* constitue alors une déclinaison moderne évidente des pratiques liées à l'industrie naissante (section 1). Dans l'optique néo-institutionnaliste, les *offsets* peuvent être envisagés comme une alternative aux contrats standards, afin de corriger les asymétries d'informations dans la phase *précontractuelle* et de résoudre le problème des asymétries d'information dans la phase *post-contractuelle* (section 2). Des approches « moins » conventionnelles, développées dans le cadre de modèles de concurrence imparfaite permettent en revanche d'appréhender la question de l'efficacité de l'*offset* en référence plus large aux outils de la politique industrielle stratégique visant à promouvoir les activités jugées motrices pour le développement du pays hôte (section 3). Dans la dernière partie de ce chapitre, nous allons nous interroger sur la portée pratique des modèles de politique d'*offset*

---

<sup>100</sup>Dans les années 1980, la perspective d'un Accord sur les Marchés Publics au sein de l'OMC a suscité un vif intérêt dans le monde académique sur le rôle et les conséquences de ces mécanismes.



(section 4). Cela nous permettra de déterminer les conditions nécessaires pour une politique d'*offset* efficiente.

## Section 1 : L'analyse de l'*offset* dans un cadre concurrentiel

La théorie économique montre que lorsque les conditions de la concurrence pure et parfaite sont vérifiées, l'intervention publique en vue de modifier les flux d'échange avec l'étranger est rarement justifiée<sup>101</sup>. Selon une telle théorisation, tout outil de politique discriminatoire dans les marchés publics, y compris l'*offset*, a un rôle des plus limités sur le niveau des prix, la capacité de production et le nombre d'emplois sur le territoire national. L'intervention de l'État a ainsi un impact neutre sur la spécialisation internationale du pays<sup>102</sup> (voir les travaux de Baldwin (1970, 1972, 1984) et Richardson (1972)).

Or, même s'*« il est généralement admis que, dans un monde [...] concurrentiel, les échanges monétaires plus que l'offset ont tendance à être la solution de premier rang »* (Hoekman & Kostecki, 1995, p. 7), l'idée que l'économie mondiale fonctionne réellement comme un marché de libre-échange reste un « idéal ». Les obstacles endogènes ou exogènes au marché (par exemple, les droits de douane, les quotas et les autres restrictions sur la liberté du commerce) empêchent les échanges internationaux d'accéder à une position optimale sur le marché. Par conséquent, l'*offset* est habituellement utilisé, non pas parce qu'il est un moyen idéal pour échanger, mais parce qu'il représente une alternative de second rang dans un monde réel constitué de nombreuses imperfections. Il est ainsi possible par le truchement de cette pratique, de remédier aux distorsions et aux asymétries d'informations sur les marchés (Hennart & Anderson, 1993; Markowski & Hall, 2004b ; Taylor, 2003, 2004, 2011; Youssef & Ianakiev, 2009).

On retient ici trois types de défaillances de marchés susceptibles de justifier le recours à l'*offset* : l'information imparfaite, les économies d'échelle et les externalités technologiques. Cette liste n'est certainement pas exhaustive, mais il s'agit des cas les plus cités dans la littérature.

---

<sup>101</sup>Sous réserve que l'État procède à des transferts forfaitaires de revenus.

<sup>102</sup>Les travaux de Baldwin (1970, 1972, 1984) et Richardson (1972), montrent que dans le cadre d'un modèle d'Heckscher-Ohlin, les pratiques discriminatoires dans les marchés publics n'ont aucune influence sur la spécialisation internationale du pays. Pour des secteurs caractérisés par des rendements d'échelle constants et une concurrence parfaite, une augmentation de la demande publique en faveur des produits nationaux a pour seul effet d'augmenter la consommation en produit d'importation du secteur privé en diminuant celle du secteur public sans affecter le volume total des importations du pays. Ainsi, les pratiques discriminatoires ne modifient pas la spécialisation du pays et n'a aucune influence sur l'offre nationale ou les flux de commerce.

## **1.1. L'offset, un outil pour remédier aux barrières informationnelles entre les pays**

Selon Youssef & Ianakiev (2009), les barrières naturelles telles que les asymétries d'information ou les coûts de transport peuvent empêcher d'atteindre un optimum au sens de Pareto, car la méconnaissance des avantages comparatifs des pays hôtes associés aux coûts élevés de recherche et de changements de fournisseurs, limitent la création spontanée de partenariats industriels transfrontaliers. La division internationale des processus productifs est dans cette situation entravée et l'équilibre décentralisé concurrentiel ne permet pas d'atteindre un optimum collectif. Les *offsets* dans ce contexte peuvent lever les barrières informationnelles entre les pays tout en améliorant le fonctionnement des marchés.

Afin d'expliquer leur raisonnement, les auteurs analysent les spécificités des marchés publics concernés par l'*offset*. Ils observent que les produits fournis dans le cadre de ces marchés publics internationaux sont généralement des biens très complexes, produits et assemblés selon la logique d'un bien modulaire. Dans cette configuration, une firme contrôle l'intégration de chaque module, fonctionnellement autonome et indépendant du bien final. La viabilité du système et sa compétitivité dépendent en grande partie de la capacité du coordonnateur à maîtriser ses coûts de production (par exemple, identifier les meilleurs fournisseurs selon les critères de compétitivité prix et hors prix). Généralement, dans ces situations, une fois que les partenariats industriels sont établis, les fournisseurs jouissent d'une position privilégiée, car ils sont protégés par le caractère spécifique et irréversible des investissements entrepris pour la constitution des actifs communs avec le donneur d'ordre.

Or, ce mode d'organisation traduit des rigidités qui peuvent à long terme entraver l'efficacité des systèmes productifs globaux. Ces rigidités sont la manifestation de divers coûts de recherche et de changement de fournisseurs (Youssef&Ianakiev, 2009, p. 125-127). Premièrement, il y a les coûts directs ou indirects liés au changement de fournisseurs. Il s'agit de coûts de négociation, de rédaction et de conclusion de nouveaux contrats. Cela concerne également la mise en place des nouveaux circuits financiers et de structures de coordination avec les nouveaux partenaires. Deuxièmement, l'entreprise étrangère doit subir des financements à l'apprentissage de nouveaux employés aux méthodes de production spécifiques à l'entreprise. L'on évoque ici également tout type de coût adossé à la mise en place d'une interface efficace, aussi bien organisationnelle que technologique, entre les partenaires. Ces coûts peuvent prendre la forme des dépenses liées aux retards de production

et à des échecs pouvant survenir lors des premières phases de collaboration. Troisièmement, l'incertitude portant sur la qualité ou la compatibilité des fournisseurs peut également être synonyme de dépenses supplémentaires. L'intégration de nombreux composants dans la production d'un bien implique des risques technologiques importants, d'où la nécessité de mettre en place des systèmes de vérification et de responsabilisation. La défaillance d'un seul composant peut remettre en cause le fonctionnement du système tout entier. Ainsi, l'incertitude, quant à la qualité et la compatibilité des produits des nouveaux fournisseurs, peut empêcher la restructuration de la chaîne d'approvisionnement des intégrateurs de systèmes. Des relations durables et suivies permettent d'installer une confiance mutuelle qui facilite les échanges. Enfin, à ces coûts peuvent s'ajouter les charges de réorganisation liées à la fermeture d'une unité de production. On pense par exemple, aux coûts de licenciements, aux coûts de dépréciation d'immobilisations corporelles et incorporelles, aux charges de résiliation de baux et d'aménagement des locaux. Il faut également associer à ces dépenses la pression politique dans le pays d'origine de l'entreprise étrangère.

Ainsi, lorsque les barrières informationnelles existent entre les pays, l'*offset* peut représenter une solution pertinente, car il incite les entreprises transnationales à découvrir des nouvelles sources d'approvisionnement à des prix plus compétitifs (Youssef & Ianakiev, 2009, p. 114). Cette pratique peut ainsi être favorable à l'obligataire puisqu'elle lui permet d'accroître sa productivité<sup>103</sup>. Elle est aussi favorable aux firmes du pays hôte : elle offre une possibilité à ces dernières d'intégrer les chaînes de valeur internationales des grands intégrateurs de systèmes.

Les études empiriques de Martin et Harley (1996) et Redlish et Miscavage (1996) étayent l'argumentaire théorique de Youssef & Ianakiev (2009). Elles montrent que les *offsets* ont permis aux fournisseurs d'augmenter leur bénéfices en changeant de partenaires commerciaux. Ces pratiques ont également joué un rôle central dans l'intégration des producteurs des pays hôtes dans la chaîne de valeur des obligataires.

Selon les auteurs, tous les types d'*offset*, qu'ils soient directs ou indirects, remédient aux barrières informationnelles entre les pays, car elles obligent les entreprises obligataires à rechercher de nouvelles opportunités commerciales. Ainsi, les *offsets* directs peuvent être un

---

<sup>103</sup>Par ailleurs, les auteurs suggèrent que la dynamique de recherche de partenaires transfrontaliers peut accroître la productivité des entreprises étrangères et ceci à moindre coût. Si le coût du contrat d'offset est assumé par le pays hôte, il peut être considéré comme une subvention aux activités relatives à la recherche et au changement des fournisseurs.

moyen de découvrir de nouvelles sources d'approvisionnement plus efficaces (Ianakiev & Mladenov, 2009 ; Youssef & Ianakiev, 2009). Les *offsets* indirects, sous forme de troc ou de contre-achat, favorisent, quant à eux, le commerce de produits dont la qualité est incertaine (Dassiou & Glycopantis, 2006, 2008 ; Ellingsen & Stole, 1996 ; Mirus & Yeung, 2001 ; OCDE, 1985a). En effet, l'absence de signaux fiables reflétant la qualité des biens produits dans le pays hôte peut empêcher de passer d'une fabrication en petite série à une fabrication industrielle et mène à une sous-exploitation des ressources. Dans ce contexte, les *offsets* indirects ont un rôle fondamental pour les pays dont les produits industriels souffrent d'une mauvaise réputation. Dans la mesure où l'*offset* permet de mettre sur le marché des produits qui ne seraient pas commercialisés dans le cadre des échanges commerciaux canonique, ces pratiques commerciales sont supposées améliorer la position commerciale extérieure du pays hôte. Ils sont donc particulièrement intéressants pour les pays en développement qui cherchent à encourager les exportations de nouveaux produits méconnus au niveau international.

Toutefois, d'autres dispositifs, alternatifs ou complémentaires, peuvent être envisagés afin d'atteindre les mêmes objectifs. Par exemple, les pays hôtes peuvent organiser des expositions ou des séminaires d'information pour faire connaître les producteurs nationaux. C'est d'ailleurs le rôle des chambres de commerce et des associations internationales d'industrie (par exemple, *European Aerospace and Defence Industry Association*). L'intérêt de telles initiatives est qu'elles génèrent moins de distorsions qu'un *offset* qui est, par définition, une obligation imposée aux entreprises étrangères, qu'elle soit efficace ou non. Néanmoins, l'*offset* en tant que moyen d'accès au marché impose une recherche active de nouvelles opportunités commerciales ce qui n'est pas le cas des expositions et des séminaires d'industrie. De plus, ces séminaires sont souvent « articulés autour de ce que les compagnies locales désirent vendre. Or, « le succès » des *offsets* « réside dans le fait qu'ils sont structurés autour des grands intégrateurs de système, de ce qu'ils désirent acheter et des besoins et enjeux stratégiques auxquels ils font face »<sup>104</sup> (Youssef & Ianakiev, 2009, p. 133).

L'*offset* peut donc être envisagé comme un outil en mesure de remédier aux barrières à l'information entre les pays. Il n'est pas toutefois un outil de premier rang, car il génère à son tour d'autres obstacles d'accès au marché. Dans le cas où les projets d'*offset* choisis ne correspondent pas aux caractéristiques et aux besoins des pays hôtes, les contrats

---

<sup>104</sup> Voir également Redlich et Misgrave (1996).

correspondants risquent de ralentir la croissance. En outre, il peut perturber les relations commerciales internationales et entraîne d'éventuels problèmes de politique étrangère.

## **1.2. L'*offset*, un moyen pour favoriser les économies d'échelle dans les commandes publiques**

Le deuxième exemple de défaillance du marché est la présence des économies d'échelle ou de gamme. Cette imperfection de marché induit que la création d'un bien peut automatiquement donner lieu au développement d'un autre car la combinaison de productions permet d'amortir davantage les coûts fixes de l'entreprise. Ce processus est rendu possible soit par gestion conjointe des facteurs de production soit par la maîtrise d'une technique particulière qui peut s'étendre à tout un pan de la production. Les économies d'échelle ou de gamme démontrent ainsi qu'il est moins coûteux de produire ou vendre plusieurs biens ensemble que séparément.

Ce type de dynamique économique peuvent apparaître lors d'un achat simultané de produits de contrat primaire et des produits d'*offset* (Hall & Markowski, 1994; Markowski & Hall, 2004b). En conséquence, inclure une exigence d'*offset* dans le contrat de base peut générer des gains d'efficience, car l'acquisition et la consommation de produits groupés fournis par une seule entreprise permet de diminuer le coût administratif des services de passation des marchés. Par exemple, pour acquérir des avions de chasse, le gouvernement sud-africain peut avoir intérêt à exiger du même obligataire la fourniture des avions et des systèmes d'armes comme des prestations relatives à la formation des pilotes et de leurs instructeurs, à la maintenance et à la révision des équipements. Le gouvernement sud-africain peut aussi réduire nettement les coûts liés à cet investissement s'il décide de conclure un accord pluriannuel d'*offset* qui porte sur d'autres services de modification, de modernisation ou de soutien logistique des appareils achetés. Il peut s'agir de la mise au point d'un système de télédiagnostic ou la coproduction d'un casque protecteur innovant adapté aux appareils achetés. Plutôt que de collaborer avec plusieurs entreprises différentes et signer de multiples contrats, l'État hôte peut tirer profit des complémentarités techniques entre les produits, les prestations et les technologies proposés par le même fournisseur<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Selon Markowski & Hall (2004), les offres combinées de produits et services peuvent aussi être négociées de manière optimale sur le marché sans faire l'objet d'une exigence d'*offset*. En menant une analyse plus approfondie, il est intéressant de déterminer si ce type de contrat permet au demandeur de faire effectivement usage de son pouvoir de monopsonne en exigeant la gratuité des prestations liées aux produits complémentaires.

Une transaction d'*offset* qui relève du champ de compétence de l'entreprise étrangère est principalement porteuse d'économies d'échelle ou de gamme (Markowski & Hall, 2004b; Taylor, 2011). En effet, les biens ou services fournis dans le cadre des *offsets* directs relèvent de la dynamique de spécialisation de l'obligataire. Ce type d'activités peut adopter trois formes : le transfert d'actifs tangibles, la cession d'actifs intangibles et l'aide à la commercialisation de produits en rapport avec les équipements achetés. Ainsi, à condition que l'entreprise obligataire ne transpose pas le coût de l'*offset* sur le prix du contrat primaire, l'*offset* direct permet de satisfaire les exigences des deux parties contractantes et d'envisager leurs objectifs respectifs : le retour sur investissement pour l'entreprise obligataire, la croissance pour le pays hôte.

Les *offsets* indirects ne sont pas généralement associés à la dynamique de spécialisation d'une entreprise dans la production d'un ou plusieurs produits. Ils ne sont donc pas, porteurs d'économie d'échelle ou de gamme. Lorsqu'une entreprise telle que Thales, dans le cadre de ses obligations d'*offset*, investit dans la construction d'une usine de tuiles en argile en Afrique du Sud, elle n'est pas en mesure de tirer avantage des complémentarités possibles eu égard au cœur de métier de l'obligataire.

Nous pouvons toutefois envisager une situation particulière dans laquelle l'*offset* indirect est porteur des économies d'échelle. C'est le cas d'un *offset* financier ou commercial, accordé sous la forme d'un prêt exceptionnel à un pays hôte qui rencontre des difficultés pour accéder au crédit (Mirus & Yeung, 2001). Ainsi, un *offset* sous forme d'octroi de crédits à taux préférentiel ou des délais de paiement favorables adossé au contrat primaire d'achat-vente peut être porteur d'économies d'échelle. Cette supposition n'est valable qu'à une seule condition : les modalités financières offertes par l'obligataire doivent être plus intéressantes que si l'on a recours aux procédures normales de marché. Par exemple, l'obligataire doit prêter à un taux d'intérêt inférieur à celui identifié au même moment sur le marché mondial des fonds prêtables. Toutefois, il n'y a aucune raison de penser que les entreprises étrangères aient accès à un mode de financement à moindre coût. Si le pays hôte a accès au marché mondial du crédit et est capable d'emprunter aux taux les plus bas comme l'entreprise étrangère, nous pouvons supposer que ces *offsets* financiers ne rapprochent en rien l'économie de son optimum de Pareto.

### 1.3. L'*offset* et les externalités technologiques

Une autre légitimité de l'*offset* se situe dans l'existence d'externalités technologiques. Cette pratique s'explique ainsi par son importance structurante dans l'appropriation et la diffusion de nouvelles technologies ou plus généralement des connaissances dans l'économie du pays hôte. En effet, tous les pays développés tout comme les pays en voie de développement cherchent à acquérir de nouvelles technologies et à favoriser leur diffusion dans l'économie afin de réduire le coût de la dépendance technologique du pays à l'égard de fournisseurs étrangers<sup>106</sup> et de stimuler la croissance économique (Balakrishnan, 2007; Matthews, 2011; Udis & Maskus, 1991b). Toutefois, ces effets ne sont ni garantis ni automatiques.

La technologie est un ensemble de connaissances systématiques servant à la fabrication d'un produit. Elle comprend un ensemble des éléments tangibles et intangibles qui sont généralement combinés dans une technique industrielle. Nous faisons référence aux différents outils de propriété intellectuelle (par exemple les brevets, les plans, les brochures), les machines et les autres biens de capital (y compris les normes et les standards de production, les systèmes ou autres méthodes d'organisation et de savoir-faire (y compris les connaissances tacites), les modèles de gestion et potentiellement les valeurs sociales de l'entreprise. Ainsi, même si une fraction des connaissances détenues par chaque firme est forcément divulguée du fait du « *reverse engineering* » ou de la mobilité du personnel, la connaissance n'est pas un bien public pur par excellence, c'est-à-dire non rival et non appropriable. Toute technologie contient une partie de savoir, dont la diffusion ne peut pas être contrôlée par les termes d'un contrat. Cette dernière est appelée connaissance tacite.

Les connaissances tacites regroupent l'ensemble des compétences, de savoir-faire et l'expérience des individus, difficiles à formaliser et qui ne peuvent pas être stockée indépendamment de leur support humain. N'étant pas parfaitement sujettes à la codification, les connaissances tacites ne peuvent donc pas être totalement incorporées dans un output quelconque ou dans un brevet ce qui limite leur transmission et confère à son créateur un droit de propriété. Autrement dit, l'entreprise émettrice des connaissances est en mesure de contrôler partiellement la diffusion de celles-ci, voire même garder le secret concernant son innovation sur une très longue période.

---

<sup>106</sup>Dans le cas des pays développés, cet objectif est fréquemment présenté comme la motivation première des programmes d'opération de compensation.



Dans ce contexte, les *offsets* peuvent être un moyen important pour l'acquisition et la diffusion des technologies dans l'économie du pays hôte (Blomström & Sjöholm, 1999; Javorcik & Spatareanu, 2008). En effet, l'échange des connaissances tacites nécessite des interactions entre les individus, ce qui montre l'importance d'appartenance des firmes à un réseau d'innovation (Krugman, 1997 & Prager, 2008 ; Pénin, 2003). La capacité des entreprises de profiter des nouvelles connaissances produites par d'autres dépend directement de leur capacité de collaborer, d'être connectée aux sources de connaissances. Or, ceci n'implique pas forcément une proximité physique. Il s'agit plus d'un espace social, un réseau d'innovation, délimité et protégé autour d'un émetteur de connaissance. Dans ce cas, les externalités technologiques liées à la diffusion des connaissances ne sont plus le produit d'un bien public accessible à tous, mais plus celui d'un bien collectif, d'un bien de réseau dont les retombées diminuent avec l'éloignement de l'émetteur du récepteur.

Les *offsets* peuvent donc offrir une opportunité aux entreprises du pays hôte d'intégrer les réseaux d'innovation. Branco (2002) estime, par exemple, que les pratiques discriminatoires en faveur des producteurs locaux dans les marchés publics peuvent inciter les firmes domestiques à développer et à adopter de nouvelles technologies, plus efficaces. Cependant, selon le même auteur, ce type de politique ne peut être optimal que si les coûts d'adoption de nouvelles technologies sont élevés par rapport aux profits de l'entreprise. Autrement dit, lorsque les entreprises domestiques ne disposent pas de moyens suffisants pour se doter de nouvelles technologies bien que cela serait désirable pour le bien-être social, l'*offset* leur permettrait d'internaliser les bénéfices de l'adoption technologique<sup>107</sup>. Au contraire, si les coûts d'adoption des nouvelles technologies sont relativement faibles, avantager les entreprises domestiques dans l'appel d'offres est contre-productif car cela ne les incite pas à devenir plus efficaces.

Dans l'optique de l'analyse traditionnelle fondée sur la théorie de l'équilibre général concurrentiel l'*offset* se présente comme un outil protectionniste puisqu'il introduit nécessairement des distorsions de concurrence et dresse des obstacles à la libre circulation des biens et des services. Le recours à ce genre de pratiques peut néanmoins se justifier s'il existe, au préalable, une défaillance de marché et si l'*offset* représente une mesure pertinente pour accroître le bien-être du pays hôte. Elles restent toutefois un outil de second rang parce

---

<sup>107</sup> Il s'agit donc d'une déclinaison moderne de l'argument de l'industrie naissante.



qu'elles ne corrigent que partiellement la divergence (ou parce qu'elles introduisent d'autres imperfections de marché). Les *offsets* perdent ainsi leur raison d'être dans tous les cas où il est possible et avantageux d'éliminer les distorsions préexistantes avec un outil politique de premier choix. Un contrat de ce type est moins flexible que les transactions par le marché et il implique de nombreux coûts supplémentaires : coûts de négociation élevés, coûts de changement des fournisseurs, etc. Dans le meilleur des cas, l'*offset* pallie les imperfections de l'information et les lacunes des contrats, il est au pire une pratique qui fausse la concurrence et nuit à l'efficacité productive à long terme.

## **Section 2 : L'analyse de l'offset dans le cadre de la théorie néo-institutionnelle**

Les travaux d'inspiration néo-institutionnaliste, présentent les opérations de *countertrade*, comme des outils appropriés pour remédier aux asymétries d'information inhérentes à la signature d'un contrat (Caves & Marin, 1992 ; Chong J Choi & Maldoom, 1992 ; Ellingsen & Stole, 1996 ; Hennart & Anderson, 1993 ; Marin & Schnitzer, 1995, 2002a, 2002b ; Taylor, 2001, 2003, 2011 ; Yulek & Taylor, 2011). L'analyse néo-institutionnelle fournit ainsi une justification aux *offsets* à partir de la notion de coût de transaction, d'hypothèse de rationalité limitée, d'opportunisme et d'incertitude. Alors que les néo-classiques voient dans l'existence des coûts de transaction et dans l'existence des institutions une imperfection, les néo-institutionnalistes les considèrent comme une alternative au marché standard, une forme de contrat non standard, se montrant plus efficace dans l'affectation des ressources. A la différence de la théorie néoclassique, les néo-institutionnalistes ne raisonnent pas en termes d'équilibre de concurrence parfaite, attitude qui consiste à prendre systématiquement pour référence l'optimum de Pareto (voir les travaux précurseurs de Coase [1937], Williamson [1975] et North [1990]). Pour eux, les relations à travers un système de prix (le « marché ») ne sont pas un idéal type ou un moyen efficace pour affecter les ressources. En se fondant sur une analyse des rapports bilatéraux, de type *contractuel*, ils démontrent ainsi que les organisations hors marché peuvent sous certaines conditions être plus pertinentes, notamment, dans les situations où apparaissent conjointement une asymétrie d'information et un problème de contrats incomplets.

En effet, les achats publics concernent une très large gamme de produits : produits alimentaires, les satellites, les avions comme les fournitures de bureau ou les technologies de pointe. Certains de ces marchés sont semblables dans leur fonctionnement, au modèle de concurrence parfaite, alors que d'autres (les achats de produits de haute technologie, par exemple) intègrent de fortes asymétries d'information entre l'acheteur et le vendeur. Généralement, seul le fournisseur connaît les caractéristiques du produit qu'il fournit, sa performance, sa qualité et s'il s'agit d'un bien d'équipement, le coût potentiel que pourrait générer leur réparation et leur maintien en état de marche (voir Akerlof, 1970 ; Spence, 1973). Le fournisseur est également le seul à avoir une connaissance des avancées prévues dans son domaine d'application susceptibles de rendre obsolète la technologie vendue.

Cette imperfection de marché peut être corrigée par l'établissement d'un contrat exhaustif qui fournirait une présentation de chaque caractéristique du produit et prévoirait toutes les situations auxquelles l'acheteur pourrait être confronté en cas de défaut dudit produit. Bien que la mise en place d'un contrat complet soit une réponse idéale dans cette situation, il est, en réalité, trop coûteux, voire impossible de l'envisager (Hennart, 1989). Cette défaillance de marché, qualifiée de contrat incomplet, altère les conditions de l'échange et rend difficile l'évaluation des produits (qualité du produit, contenu, travail fourni...). Par conséquent, en cas d'asymétrie d'information et de contrats incomplets, les acteurs d'une transaction sont incités à développer des comportements opportunistes pour favoriser leurs seuls intérêts. Cela peut compromettre l'échange et nuire globalement à la concurrence sur le marché.

L'asymétrie d'information est appréhendée en économie selon deux cas de figure : la sélection adverse (2.1.) et l'aléa moral (2.2.)

### **2.1. Le risque de sélection adverse avant la signature du contrat**

Le premier cas de figure correspond à l'impossibilité pour l'acheteur d'évaluer les caractéristiques du produit échangé au moment de la signature du contrat (*ex ante*). Par exemple : « *la performance d'un missile– en termes de guidage, de propulsion ou de la fusée – [dépend] de la qualité du produit ainsi que d'autres variables aléatoires telles que les compétences de l'utilisateur final, les installations d'entreposage, les conditions climatiques et le terrain* »<sup>108</sup>(Taylor, 2001, p. 46). De nombreuses variables affectent la performance globale d'un missile. Il est bien difficile dans ce cas de désigner le responsable de la non-

---

<sup>108</sup> Traduit par l'auteur.

conformité du produit. Dans un système aussi complexe, le vendeur peut aisément mentir sur la qualité de son produit sans être inquiété.

Dans ces circonstances, l'acheteur est confronté au problème de sélection d'averse. C'est-à-dire qu'en présence d'asymétries d'information, il ne peut pas juger du niveau de compétence du fournisseur ni de la qualité de ses produits. Or, ce problème n'affecte pas uniquement le bien-être de l'acheteur. Rapporté à l'échelle de l'économie, il risque d'entraîner la disparition des entreprises offrant un produit d'une qualité supérieure à la moyenne<sup>109</sup>. Dans cette situation, un contrat juridiquement contraignant, ayant pour objectif de spécifier les transferts de technologies qui doivent accompagner l'achat du produit, permettrait d'augmenter le bien-être global et représenterait par conséquent la solution de premier rang.

Prenons l'exemple de l'utilisation de certains produits, notamment ceux liés aux technologies de pointe, qui repose sur des connaissances tacites. Celles-ci sont difficiles à formaliser et à transmettre dans un accord qui garantirait la performance optimale des équipements achetés. Les transactions standard ne peuvent donc pas garantir un transfert de technologies optimal, car il est impossible de spécifier le savoir-faire des scientifiques, des ingénieurs, des techniciens et des ouvriers. Ces caractéristiques, inhérentes aux domaines technologiques, favorisent l'opportunisme du vendeur et accroissent le risque pour l'acheteur. En effet, une lacune dans le transfert des connaissances nécessaires dans l'utilisation de l'équipement peut impacter son bon fonctionnement. En anticipant un risque *ex post*, le gouvernement hôte peut introduire des garanties contractuelles appropriées *ex ante* ou exiger un *offset*<sup>110</sup>.

Certains types de contrats d'*offset*, intégrés au contrat principal, augmentent pour le pouvoir adjudicateur, les avantages nets issus de la transaction et diminuent le risque de la sélection adverse dans la transaction. En cas d'incertitude sur la qualité des produits importés, les *offsets* directs comme les prises de participation locales (IDE, joint-ventures), les règles de contenu local (opération de sous-traitance, de coproduction) ou les exigences minimales d'exportation (achat en retour) sont préférables aux transactions classiques de marché (Baranowska-Prokop, 2009 ; Caves & Marin, 1992 ; Ellingsen & Stole, 1996 ; Taylor, 2001,

---

<sup>109</sup>Dans la mesure où l'acheteur doute de la qualité du produit, il cherchera à minimiser ses risques en faisant une offre au prix moyen du marché. Ce dernier correspond à la moyenne du prix des produits de bonne et de mauvaise qualité. À ce prix, les vendeurs d'un produit de bonne qualité se retirent du marché, car ils considèrent le prix de marché comme trop faible. Cela peut mener à moyen terme à la disparition des produits de bonne qualité.

<sup>110</sup>Même lorsque les technologies sont transférées correctement, le pays hôte doit encore faire face à une tâche immense : assimiler ces technologies et développer des savoir-faire complémentaires nécessaires à la gestion ou à l'exploitation des équipements achetés.

2003 ; Yulek & Taylor, 2011). La logique sous-jacente est la suivante : si l'entreprise étrangère accepte d'être payé ultérieurement (en partie ou en totalité) avec une production issue de sa propre technologie, elle est alors co-intéressée à fournir tous les brevets, modèles et dessins nécessaires. Elle se chargerait également de former le personnel local aux meilleures pratiques de production. L'*offset* sert dans cette situation de signal sur la qualité. Autrement dit, il garantit la qualité intrinsèque du produit ou l'efficacité de l'équipement acheté<sup>111</sup>.

## 2.2. Le problème d'aléa moral après la signature du contrat

Outre le problème de sélection adverse, les imperfections de l'information peuvent amener un des contractants à changer de comportement après la conclusion du contrat (*ex post*). Cette situation, qualifiée de « comportement caché », d'« aléa moral » ou de « hasard moral », résulte de la difficulté d'un agent non informé (le principal) à apprécier l'action de son partenaire (l'agent)<sup>112</sup>. Le principal peut craindre que l'agent se retire de l'accord ou n'exécute pas les termes du contrat. Par exemple, il se peut que le fournisseur du matériel ne soit pas disposé ou n'ait pas la volonté de proposer des pièces de rechange ou d'assurer le suivi et l'entretien des équipements fournis (Martin, 1996). Or, cela représente un coût supplémentaire non négligeable. Les statistiques américaines évaluent, par exemple, la part des travaux d'entretien et de réparation des avions de l'armée de l'air américaine et d'autres armements à environ 70 % de coût total des produits (Taylor, 2001, p. 127). Les coûts de recherche, de conception et de développement s'élèvent, en revanche, à 13 %. Ceux liés à la production, enfin, représentent 17 % du coût total du produit (*idem*).

Si l'on omet le coût important des prestations après-vente, les changements dans les aspects stratégiques ou sécuritaires des pays peuvent également jouer leur rôle dans l'infléchissement du comportement du fournisseur. Par exemple, durant l'apartheid, l'Afrique du Sud se voit imposer un embargo et elle n'est plus en mesure d'importer des pièces de rechange pour les

---

<sup>111</sup>En outre, c'est un moyen efficace pour acquérir des technologies et des connaissances sous-jacentes, car l'acheteur n'est plus le seul à assumer les risques associés à la défaillance de la technologie. Un contrat standard d'achat-vente ne permet pas de remplir ces objectifs eu regard des contrats et aux imperfections d'information spécifiques aux produits de technologie de pointe.

<sup>112</sup> Le principal (le mandant) est l'individu qui mandate, contre un paiement, l'agent (le mandaté) pour effectuer une tâche stipulée dans un contrat.

appareils de défense acquis à l'étranger auparavant. Dans ce contexte, les ingénieurs du pays ont dû apprendre à entretenir les équipements existants, tout en les perfectionnant<sup>113</sup>.

Un comportement opportuniste de la part de l'entreprise étrangère est d'autant plus probable que l'acheteur a investi dans des actifs spécifiques non récupérables pour soutenir l'échange. Cela peut concerner les dépenses entreprises pour la formation des employés afin qu'ils apprennent à construire, entretenir et gérer l'équipement acheté. Cette question peut également être liée aux investissements spécifiques d'infrastructure. Par exemple, le pays hôte peut réaliser des investissements importants dans des chantiers de construction navale bien avant qu'un appel d'offres sur l'acquisition des équipements navals soit publié. Le gouvernement emploie des chercheurs, des ingénieurs et militaires dans cette phase de préparation.

Le fournisseur est aussi en mesure d'exiger une rémunération excessive pour ses services après-vente, d'allonger les délais de livraison et de réalisation des prestations, de renégocier les termes du contrat ou d'accomplir ses missions avec une rigueur relative. Pendant l'appel d'offres, les soumissionnaires doivent faire face à une rude concurrence. Néanmoins, *ex post*, le fournisseur retenu est généralement le seul à avoir des informations détaillées de premières mains concernant la technologie utilisée<sup>114</sup>. Il est également l'unique prestataire de services après-vente.

Dans ce contexte, certains types d'*offset* peuvent représenter un moyen d'accentuer la force exécutoire d'un contrat dans sa phase *post-contractuelle*, là où le pouvoir légal a une portée limitée pour soutenir un accord économique<sup>115</sup>(Choi & Maldoom, 1992 ; Hennart & Anderson, 1993 ; Marin & Schnitzer, 1995, 2002a, 2002b ; Taylor, 2001). Comme dans la situation précédente, les *offsets* directs sous forme de prises de participation locales (IDE, joint-ventures), de règles de contenu local (opérations de sous-traitance, de coproduction) ou d'exigences minimales d'exportation (achats en retour), permettent de remédier à l'aléa

---

<sup>113</sup>On peut citer ici, l'exemple de l'avion Altas Cheetah.

<sup>114</sup> Bien qu'il soit possible d'établir un cadre contraignant qui exige du fournisseur un service après-vente continu et gratuit, les contrats n'offrent le plus souvent qu'une protection limitée contre un comportement potentiellement opportuniste de la part du vendeur.

<sup>115</sup> D'autres mécanismes sont susceptibles de renforcer les arrangements contractuels. Ils peuvent prendre la forme d'un contrat qui stipule un paiement en fonction d'un résultat, et, éventuellement, d'une information transmise par l'agent. Il peut s'agir de vérification concernant l'action des agents ou encore de mécanismes qui permettraient au principal de collaborer avec l'agent pendant une période prolongée (la durée de la relation permet de mieux connaître l'effort moyen fourni par l'agent). L'opération de compensation relève de cette dernière pratique.

moral. La caractéristique commune de ces divers instruments réside dans le principe de réciprocité dans la constitution d'actifs spécifiques dédiés à la production. Cette mécanique permet de faire coïncider les intérêts de l'acheteur et du vendeur : elle vise à mettre en place une relation profitable à la fois à l'obligataire et au pays hôte, ou plus spécifiquement aux entreprises bénéficiaires des projets d'*offset* (Abdel-Latif & Nugent, 1993). Ces contrats endossent ainsi le rôle de mécanisme de renforcement ou « d'otage » pour assurer le bon déroulement de la transaction et faire valoir le contrat (Williamson, 1983). Comme le prix, la qualité et la performance globale du bien produit dépendent en partie de la volonté de l'entreprise étrangère à fournir les technologies, dissimuler intentionnellement les informations nécessaires pour garantir un transfert de technologie optimal apparaît contreproductif.

Du point de vue de l'analyse néo-institutionnaliste, les *offsets* ne sont donc légitimes (comme substitut au contrat standard) que pour les achats des produits de haute technologie où le risque de sélection adverse et d'aléa moral est élevé (Baranowska-Prokop, 2009 ; Taylor, 2001). Dans le cas où, la qualité des produits achetés n'est pas certifiable, c'est-à-dire lorsqu'il est difficile d'évaluer *ex ante* la qualité des produits concernés par le contrat primaire, l'*offset* peut représenter une alternative pertinente. Cela peut être également le cas, des transactions qui comportent des transferts de connaissances tacites<sup>116</sup>. Formuler ces connaissances dans les termes d'un seul contrat et respecter les dispositions établies relève de la gageure.

Pour les achats de produits à moyenne-haute technologie (tels que les achats de véhicules automobiles, de machines-outils électriques, d'équipements scientifiques), l'effet escompté d'un *offset* n'est pas nécessairement plus profitable qu'une simple concurrence sur les prix. Si les transactions sont peu marquées par des asymétries d'information et permettent la libre circulation de données sur les prix et la qualité des produits, alors les transactions standards passant par le marché des produits de moyenne-faibles et faibles technologies permettent d'établir des engagements contractuels suffisamment fiables pour éliminer les comportements opportunistes qui risquent de compromettre l'accord et diminuer son efficacité. Exiger un *offset* dans cette situation aurait pour seul effet d'augmenter les prix et d'accroître les charges

---

<sup>116</sup> Généralement, ces produits sont associés à des compétences de base maîtrisées seulement par un petit nombre d'entreprises. Cela fait que la structure des marchés des obligataires se rapproche des marchés oligopolistiques et monopolistiques. Toutes ces caractéristiques favorisent le développement de comportements opportunistes du côté de l'offre.

administratives liées à sa gestion<sup>117</sup>. Ainsi, la meilleure politique économique envisageable serait de laisser les forces du marché œuvrer en autonomie. Les gouvernements peuvent dans ces conditions user de leur pouvoir de marché pour négocier des remises de prix portant sur les produits achetés.

L'analyse néo-institutionnaliste de l'*offset* met en évidence la nécessité de prendre en considération le degré d'intensité technologique du produit de base et le risque attaché aux transactions. Or, à ce jour, le montant de l'achat public est le seul élément qui justifie l'utilisation d'un *offset* dans la plupart des États hôtes<sup>118</sup>. Cependant, seule une catégorie de produits remplit les conditions requises pour garantir au pays hôte une plus-value *via* ce type de contrats. Une politique d'*offset* obligatoire et rigide risquerait d'augmenter inutilement le prix du contrat premier sans offrir de contreparties significatives. Selon Hall & Markowski (1994) et Taylor (2001, 2004), une politique d'*offset* plus flexible, appliquée au cas par cas, permettrait aux fonctionnaires d'assurer un meilleur contrôle de l'argent public. En effet, dans le cadre de certaines offres de soumissionnaires, les remises sur les prix plus que les propositions d'*offset* seraient les bienvenues<sup>119</sup>. Ceci permettrait au pays hôte d'intégrer l'action de passation de marchés publics dans une stratégie de développement plus vaste et d'adapter le marché public à un environnement économique sujet à des risques et des rendements différents.

Les travaux d'analyse néo-institutionnaliste mettent également en évidence qu'aussi bien dans le cas de sélection adverse que de l'aléa moral, les *offsets* directs tels que les prises de participation locales (IDE, joint-venture), les règles de contenu local (sous-traitance, coproduction) ou les exigences minimales d'exportation (achats en retour) permettent au pays hôte de minimiser la prime de risque liée à l'achat public et les coûts de maintien et de

---

<sup>117</sup> A ceci s'ajoutent les coûts liés à un comportement de recherche de rente spécifiques à toute intervention publique.

<sup>118</sup> Israël est un des rares pays qui a opté pour une politique d'*offset* axée sur l'achat de produits de haute technologie. On songe par exemple aux équipements militaires de haute technologie, aux équipements médicaux, au matériel informatique et aux avions civils. Les *offsets* dans ce pays concernent ainsi uniquement les transactions sujettes à de fortes asymétries d'information qui peuvent apporter un avantage accru à l'industrie nationale.

<sup>119</sup> Dans cette situation, l'augmentation du bien-être de l'Etat hôte n'est pas garantie non plus. Les politiques fondées uniquement sur la bonne volonté de l'entreprise étrangère à collaborer avec les entreprises domestiques sont généralement faibles et inefficaces en pratique. Elles sont, de plus, susceptibles de générer des situations de recherche de rente autant de la part des fonctionnaires publics comme des groupes d'intérêts. En effet, lorsque les responsables des marchés publics peuvent donner librement la priorité à une concurrence sur les prix ou sur le contenu, ils sont tentés de tirer un avantage personnel de cet arbitrage. Nous considérons toutefois, qu'une politique d'*offset* est de manière générale vulnérable aux comportements de recherche de rente de la part des agents.



réparation des équipements achetés. Les *offsets* indirects (troc et contre-achat), c'est-à-dire les transferts d'activités qui ne sont pas directement liées à la production ou à la chaîne de production de l'entreprise obligataire n'exposent pas ses actifs au risque et sont donc moins performants dans le domaine des transferts de technologies<sup>120</sup>(Taylor, 2001, 2001). Ils n'engagent nullement ni la réputation ni l'efficacité et la performance globale des obligataires.

Bien que l'*offset* direct soit plus efficace par rapport à l'*offset* indirect, en situation d'aléa moral et de sélection adverse, il ne protège pas complètement l'État hôte contre l'opportunisme du vendeur en raison de son caractère opaque. En effet, les différents gouvernements privilégient la discrétion concernant ces questions, afin de ne pas divulguer de détails sur les *offsets* reçus. Ainsi, les échanges d'informations portant sur les performances réelles des entreprises obligataires entre gouvernements sont rares. Même lorsqu'un dysfonctionnement est détecté et qu'il est manifestement le résultat du comportement opportuniste de l'obligataire, les flux des recettes futures de ces derniers sont rarement affectés.

Le pays hôte peut donc réduire son exposition aux risques soit en augmentant le coût du comportement opportuniste de l'obligataire soit en donnant la priorité aux contrats qui impliquent un fort degré de réciprocité (voir vanDyk, 2008, p. 158). Dans le premier cas, il dispose des mesures coercitives (pénalités ou frais d'inexécution). Il peut aussi miser sur l'image de marque de l'obligataire<sup>121</sup>. Dans le deuxième cas, le pays hôte doit donner la priorité aux contrats d'*offset* qui impliquent un fort degré de réciprocité dans l'exposition au risque de l'obligataire. En effet, divers types d'engagements contractuel ont une influence variable sur la volonté de l'obligataire à procéder à un transfert de technologies efficace et impliquent divers degrés de réciprocité. Par exemple, lorsque l'État hôte envisage d'acquérir des technologies complexes ou d'intégrer les entreprises locales dans les maillons des chaînes de production à haute technologie de l'entreprise obligataire, les accords d'*offset*, de type

---

<sup>120</sup>Un *offset* direct à faible degré d'internalisation ne protège pas l'Etat hôte contre l'opportunisme du vendeur. Ainsi, certains types d'*offset* directs qui n'offrent aucune contrepartie financière ou qui n'affectent pas directement la réputation ou la production de l'entreprise étrangère ne sont pas non plus immunisés contre l'opportunisme de l'obligataire (par exemple, les opérations relatives à la formation et l'éducation du personnel du bénéficiaire, les services de commercialisation et de gestion).

<sup>121</sup>Néanmoins, l'image de marque ne garantit la qualité du produit que s'il est entièrement produit et fourni par l'obligataire. Lorsqu'il s'agit d'un bien produit en association avec un producteur local (sous-traitance, coproduction), la qualité du produit dépend des performances communes du fournisseur d'équipement et de l'exploitant de l'entreprise locale. De nombreuses variables internes ou externes au processus de production affectent la rentabilité des agents (adaptabilité des actifs transférés, absence de concurrence, performances des employés). Dans ce cas, tout manquement, faille ou inadéquation dans le processus de production est difficilement attribuable à l'une des parties.



IDE, doivent être privilégiés. En effet, les IDE offrent un fort degré d'internalisation et préservent de l'opportunisme potentiel des acteurs. Les accords de coproduction, de cessions de licences, de recherche et développement, impliquent moins l'obligatoire financier et ne permettent pas au pays hôte de se prémunir du comportement opportuniste de l'entreprise étrangère (Andreff, 2003, p. 34). Il est très difficile d'attribuer les responsabilités entre les différents acteurs dans un contrat de coproduction ou de joint-venture. Seul le fournisseur d'équipements est à même de déterminer les meilleurs choix techniques. Cette position lui permet d'éviter toute dégradation de sa réputation si sa prestation présente un défaut. L'Annexe 3 correspond à une étude comparative des différents types de contrats d'*offsets* directs qui répondent aux imperfections d'information et aux contrats incomplets dans les marchés publics.

Dans l'optique de la théorie néo-institutionnelle, c'est le caractère incomplet des contrats qui explique l'existence de l'*offset*. Son rôle consiste à minimiser les coûts de transaction dans la phase *précontractuelle* et dans la phase *post-contractuelle*. Ses pratiques se montrent ainsi comme un outil efficace de transaction en présence de comportements opportunistes et de la rationalité limitée des acteurs.

### **Section 3 : L'analyse de l'*offset* dans l'optique du développement**

Selon les théories non conventionnelles, les *offsets* intègrent un élément de « politique industrielle stratégique »<sup>122</sup>. Dans ce cadre, l'État n'est plus considéré comme un simple acteur de marché qui cherche à maximiser son utilité en faisant appel à ces pratiques en tant que mesure correctrice des échecs de marché. Il impose les *offsets* dans l'objectif de promouvoir un certain nombre d'industries motrices à caractère fortement stratégique pour le développement économique. Les évolutions constatées dans le développement de ces

---

<sup>122</sup> La dénomination de politique industrielle stratégique ne fait pas référence ici à une politique industrielle avec des implications militaires directes et le mot stratégique n'est pas synonyme d'important. Ce concept repose sur l'idée que le gouvernement peut prendre des mesures qui auront pour effet d'affecter l'interaction stratégique entre entreprises. Les théoriciens de ce courant pensent que les décisions stratégiques prises par un gouvernement (ou une entreprise) peuvent contrecarrer les actions ou affecter les profits d'une autre entreprise étrangère. Cette théorie suppose qu'en concurrence imparfaite les gains des acteurs sont stratégiquement interdépendants (voir Brander, 1995).

pratiques (cf. chapitre 1) démontrent d'ailleurs que les États attribuent une nouvelle dimension à ces outils. Ils sont généralement formulés de manière à favoriser les grands projets militaires ou d'ambitieux programmes d'équipements (ferroviaire, communication, nucléaire...). Les *offsets* visent ainsi en priorité les secteurs concentrés, dont l'expansion dépend de la stratégie des acteurs.

Un secteur est jugé stratégique pour l'économie quand il a un effet d'entraînement important sur le reste de l'économie (rendements d'échelle croissants, externalités positives qui résultent de l'élévation du niveau de formation) ou lorsqu'un des facteurs de production (le travail ou le capital) a un taux de rendement supérieur à celui de la moyenne (Cohen & Lorenzi, 2000 ; Guerrien, 2002 ; Krugman, 1986). Ces secteurs d'activités sont jugés, à la marge, plus précieux que les autres, car ils produisent des retombées importantes pour l'innovation et fournissent des infrastructures à d'autres entreprises connexes. L'État se doit dans ce cas mettre en place une série d'actions ciblées et spécifiques à chaque industrie.

En ajoutant une dimension stratégique à l'intervention de l'État, l'argumentaire développé ci-dessus se démarque de la théorie économique conventionnelle. Dans la mesure où une entreprise bénéficie de rendements croissants, un *offset* (ou un simple droit de douane ou une subvention) devient des armes stratégiques puissantes. Ces outils permettent de transférer des rentes au profit de la firme domestique et potentiellement d'accroître le bien-être du pays hôte aux dépens des pays étrangers (voir Brander (1986, 1995)). En protégeant ou en promouvant les entreprises domestiques, le gouvernement permet ainsi à ses firmes d'exploiter ses économies d'échelle, d'accroître leur compétitivité et, après saturation du marché national, de gagner des parts de marché à l'étranger. Les politiques industrielles deviennent alors une arme offensive de politique commerciale<sup>123</sup>.

Ainsi, selon les partisans de l'interventionnisme, on peut expliquer la pérennité des *offsets* dans le commerce mondial par la promotion des politiques industrielles actives et offensives

---

<sup>123</sup>Selon la théorie conventionnelle, il n'existe pas de secteurs stratégiques. Tous les secteurs d'activités ont un rôle similaire dans le développement économique. Par conséquent, l'action de l'État sur l'économie doit porter uniquement sur la politique concurrentielle et sur les conditions de création d'un environnement favorable au développement industriel. Il s'agit également de prendre des mesures visant à améliorer la compétitivité de tous les secteurs (mesures de politique horizontale). Les théoriciens de la politique commerciale stratégique insistent, quant à eux, sur la nécessité d'une politique industrielle verticale de promotion sectorielle. Il s'agit d'une condition préalable à la compétitivité des entreprises nationales et à la maximisation du bien-être social. Les adeptes de la théorie des divergences de marché prônent, au contraire, une politique industrielle horizontale fondée sur la concurrence. Si les premiers insistent sur les instruments stratégiques de politique industrielle ou commerciale, les seconds misent sur le bien-fondé d'une politique commerciale ouverte.

au sein des États hôtes. Dans cette situation, les *offsets* font partie de l'« arsenal » des outils de stratégie volontariste de promotion sectorielle et ont pour « *pour objectif d'agir directement ou indirectement sur la création, le développement et la diffusion de la production industrielle et de générer à long terme des avantages construits dans le cadre des mécanismes de marché* »<sup>124</sup>(Bellon et Nosi dans Cohen & Lorenzi, 2000, p. 67). Les transferts d'activités générés par les *offsets* sont appliqués au profit des cibles précises (entreprises, secteurs industriels) qui ont un potentiel d'entraînement élevé de la croissance et de l'emploi pour le pays hôte.

Nous nous intéressons dans cette section aux arguments de la « nouvelle théorie de commerce » et de la « nouvelle économie géographique » qui justifient les *offsets* dans les politiques économiques des États hôtes. Dans un premier temps, nous envisageons la capacité des États hôtes à utiliser les marchés publics comme outil stratégique d'extraction d'une rente (3.1.). Dans un deuxième temps, nous analysons l'efficacité des *offsets* afin d'impulser une dynamique de développement interne. Autrement dit, nous examinerons son pouvoir d'influence sur la spécialisation dans un secteur stratégique exerçant des effets d'entraînement sur la localisation des activités (3.2.).

### **3.1. Les arguments de la « Nouvelle Théorie de Commerce International »**

L'hypothèse des rendements d'échelle croissants internes repose sur deux idées complémentaires. D'une part, elle implique que le coût moyen de la production diminue en fonction de la quantité produite ; d'autre part, elle souligne l'existence d'un seuil de rentabilité minimum, en dessous duquel le profit est nul ou insuffisant pour couvrir l'ensemble des coûts fixes. Dans ce contexte, l'entreprise qui produit un bien nouveau bénéficie de l'avantage du précurseur (*first-mover*). Cette prérogative lui permet d'amortir ses coûts fixes et de tirer profit d'une production à grande échelle. Économiquement, cela se traduit par la capture d'une rente liée à la position dominante de l'entreprise. Celle-ci modifie notablement la structure de ses coûts relatifs et, par conséquent, l'équilibre global du marché.

Au niveau national, en économie fermée, l'existence d'une rente ne pose pas de problème, car elle est généralement perçue par les acteurs de la production nationale. Ce sont les managers, les détenteurs du capital ou les salariés (rente salariale) qui en bénéficient. En revanche, en

---

<sup>124</sup> Il s'agit d'une définition de « politique industrielle agressive » donnée par Bellon et Nosi (1995).

économie ouverte<sup>125</sup>, la présence d'une rente, même réduite, risque de poser des problèmes d'équité et d'attiser des conflits commerciaux entre les pays, puisque l'apparition de firmes dominantes engendre des rentes monopolistiques ou oligopolistiques et risque de désavantager tout nouveau venu sur le marché. Au niveau international, les rendements d'échelle impliquent que l'État disposant d'un vaste marché (en termes démographiques ou en termes de pouvoirs d'achat des consommateurs) peut facilement accroître son échelle de production et se spécialiser dans les produits de monopole (Brülhart & Trionfetti, 2002 ; Krugman, 1986 ; Mattoo, 1996). On oppose ainsi deux camps : ceux qui protègent des firmes dominantes et ceux qui contestent cette domination et craignent, en conséquence, de perdre à l'échange. Cette situation remet en cause le caractère mutuel des gains, étant donné que le pays capable de capter une rente monopolistique étrangère peut voir son bien-être national augmenter au-delà de ce qui est envisagé par la théorie conventionnelle du libre-échange. Le pays qui exporte une rente peut, quant à lui, perdre à l'échange dès lors que celle-ci n'est pas compensée par d'autres avantages en matière de prix ou par l'obtention de nouveaux privilèges. Cette situation peut donc être à l'origine de conflits externes (avec les partenaires commerciaux), mais également internes (liés aux objectifs des politiques sectorielles).

Selon différents travaux académiques (Ellingsen, 1991; Ellingsen & Stole, 1996), les *offsets* peuvent avoir une double finalité : 1) extraire une part de rentes des entreprises étrangères en situation dominante ; 2) encourager les secteurs stratégiques nationaux caractérisés par des rendements d'échelle croissants et ayant un fort effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie hôte. En pratique, les mesures discriminatoires dans les marchés publics combinent ces deux types distincts d'objectifs. Avant d'explicitier les effets de l'*offset*, il importe de comprendre le rôle du mécanisme de passation des marchés publics dans la politique industrielle et commerciale stratégique.

---

<sup>125</sup> Les rentes générées sur le marché domestique peuvent continuer à exister même après l'ouverture aux échanges internationaux. Les charges fixes élevées, dans certains secteurs, imputables, en partie, aux dépenses de recherche et développement sont généralement irrécouvrables (même si le savoir-faire technologique peut être valorisé dans d'autres secteurs). L'apprentissage nécessaire à la production de séries longues comme les retours sur des investissements différés rendent impossible l'émergence d'une concurrence pure et parfaite sur certains marchés (aéronautique, télécommunication). Souvent, la mondialisation des économies s'accompagne d'un mouvement de concentration. Des firmes dominantes apparaissent ainsi avec un pouvoir de marché considérable. Ceci explique que les secteurs des hautes technologies soient, concentrés et peu contestables à la fois au niveau national et mondial. Même à l'échelle internationale, certains biens ne sont produits que par un nombre restreint d'entreprises en raison des seuils de rentabilités (surtout dans le cas des entreprises militaires [Matthews, 2004]).

Les marchés publics sont porteurs à la fois d'incitations et de contraintes qui déterminent le comportement des acteurs. Ils servent également de cadre à la mise en place d'une politique industrielle stratégique. Lorsque les pouvoirs publics envisagent d'acheter un produit à un fournisseur qui jouit d'une position dominante sur son marché, deux problèmes se présentent à eux (Audet, 2003 ; X. Chen, 1995 ; B. M. Hoekman & Mavroidis, 1997 ; Mattoo, 1996 ; McAfee & McMillan, 1989). Tout d'abord, dans un contexte d'asymétrie d'information où chaque soumissionnaire est le seul à connaître ses coûts marginaux et où les prix d'offres ne sont pas établis selon le principe de la tarification concurrentielle, les pouvoirs publics doivent trouver un moyen de révéler les coûts du fournisseur. Il s'agit de trouver un outil ou une stratégie qui aurait pour effet de rapprocher le prix de vente de leur coût marginal. En d'autres termes, l'adjudicateur doit être en mesure d'extraire une rente à l'entreprise obligataire. Dans le cas contraire, il versera une rente proportionnelle au pouvoir de marché du soumissionnaire. Ensuite, l'État hôte doit résoudre le problème d'allocation des ressources, c'est-à-dire choisir un outil qui lui permet de diriger les capitaux vers un lieu particulier ou vers un secteur spécifique.

Dans un article précurseur sur le rôle du mécanisme de passation des marchés publics, Brander & Spencer (1981) montrent, à l'aide d'un modèle simple de type Stackelberg, que dans une situation de concurrence imparfaite, dans laquelle le pays importateur est susceptible de payer une rente à la firme étrangère, l'imposition d'un tarif douanier sur le produit importé peut améliorer le bien-être du pays hôte. Cette mesure de politique commerciale permet à l'État hôte de s'attribuer une partie de rentes de l'entreprise étrangère sans pour autant réduire son niveau d'importation ou la consommation domestique du bien concerné. Détaillons ce processus. Une entreprise étrangère qui occupe une position dominante serait incitée à absorber le tarif imposé par le pays hôte, lors d'un appel d'offre, afin d'éviter l'entrée d'un nouveau concurrent sur le marché. Autrement dit, pour empêcher l'entrée de nouvelles firmes sur le marché et maintenir sa rente de monopole, l'entreprise étrangère accepte de céder une part de ses profits. Toutefois, la menace d'entrée de nouveaux concurrents ne joue le rôle dissuasif que jusqu'à un certain niveau de tarif imposé. Un droit de douane excessivement élevé obligerait l'entreprise étrangère à abandonner cette pratique. Cela augmenterait mécaniquement ses prix et permettrait l'entrée de nouveaux concurrents.

La politique de tarification optimale implique donc que le pays hôte doit limiter la hausse du tarif au point où cette mesure conduirait à augmenter le prix du bien primaire. Cette stratégie permettrait ainsi d'extraire une portion de la rente de l'entreprise étrangère sans réduire le

niveau des importations ou le niveau de consommation national. Le tarif, dans ce cas, joue le rôle d'une taxe sur les profits de l'entreprise étrangère et il a pour objectif premier de capturer une partie de sa rente. Cependant, même lorsque le tarif entraîne une hausse des prix et nuit aux consommateurs domestiques, le bien-être de l'économie hôte s'améliore. D'une part, les recettes de l'État augmentent ; d'autre part, cette mesure attire de nouveaux concurrents sur le marché ce qui laisse espérer une disparition de la rente<sup>126</sup> à long terme.

Envisageons maintenant l'*offset* en tant qu'outil stratégique d'extraction de la rente auprès d'un fournisseur étranger qui bénéficie d'une position de monopole. Dans le contexte des marchés imparfaits où le vendeur est le seul à connaître la structure de ses coûts, les *offsets* peuvent, à l'instar des tarifs douaniers, être envisagés comme une taxe sur les importations. Ils permettent d'extraire une rente de monopole et d'éviter que le soumissionnaire fixe des prix extrêmement élevés.

Pour illustrer ce raisonnement, prenons pour exemple la démarche démonstrative de Brander & Spencer (1981). Considérons une situation dans laquelle le pays hôte importe la totalité d'un produit d'une entreprise étrangère. Cette dernière est en situation de monopole, mais elle doit tenir compte de l'entrée potentielle d'une nouvelle firme sur le marché. Le monopoleur cherche donc à dissuader l'entrée d'une nouvelle entreprise dans l'industrie. Nous considérons l'entrant potentiel une firme du pays hôte. Ce concurrent potentiel considère la production de monopoleur étranger comme une variable exogène qu'il intègre dans sa politique de maximisation de profit. Le monopole étranger, quant à lui, a une perception de la stratégie de son concurrent potentiel local et tient compte de ces données dans sa stratégie. Il peut ainsi soit opter pour une stratégie Stackelberg, dite de « meneur-suiveur », ou bien choisir une stratégie de dissuasion de l'entrée du concurrent étranger.

La présence d'un concurrent potentiel modifie considérablement la fonction de réaction du monopoleur. En effet, si ce dernier opte pour une politique de dissuasion d'entrée, une obligation d'*offset* permettrait d'extraire une rente au monopoleur sans réduire la consommation en produit importée. Le revenu (ou l'activité supplémentaire) engendré(e) par l'obligation d'*offset* est ainsi un gain net pour le pays hôte. Toutefois, cela n'est valable que

---

<sup>126</sup> Selon Chen (1995), pour lutter contre les ententes et les abus de position dominante dans les phases initiales de la construction du marché, il convient d'adresser à chaque firme en oligopole une demande proportionnelle à sa part de marché. Cette politique inciterait les oligopoles à étendre leur production de manière proportionnelle. Il s'agit donc d'une politique de marché public optimale, du point de vue du bien-être social pour le pays hôte, car elle aurait pour conséquence d'intensifier la concurrence.

jusqu'à un certain niveau d'exigence de contrepartie. Cela signifie que l'*offset* optimal se situe légèrement en dessous de l'obligation minimale qui inciterait le monopoleur à abandonner sa politique de dissuasion. Une obligation d'*offset* trop élevée, inciterait le monopoleur à relever ses prix et à opter pour une stratégie de meneur-suiveur. Toutefois, aussi bien dans le cas où le monopoleur choisit la solution de meneur-suiveur ou la stratégie de dissuasion, cela augmente le bien-être du pays hôte. Dans le cas où, le monopoleur « absorbe » le coût de l'*offset* et procède aux transferts d'activités souhaités par le pays hôte, cela permet d'extraire une rente à l'obligataire. En revanche, lorsque le monopoleur choisit d'augmenter ses prix, l'obligation d'*offset* a pour conséquence de baisser les importations. Une telle pratique doit inciter l'entrée du concurrent domestique potentiel sur le marché. L'obligation d'*offset* rapporte un gain net positif seulement si les profits de l'entreprise domestique permettent de compenser les pertes liées à la diminution des importations (c'est-à-dire la perte de surplus du consommateur). Une exigence de contrepartie prohibitive, qui arrêterait toute importation, ne peut pas être bénéfique au pays hôte que si l'entreprise domestique a des coûts de production inférieurs aux coûts de l'entreprise étrangère.

Une politique d'*offset* peut ainsi augmenter le bien-être du pays hôte, sous réserve de certaines conditions. Tout d'abord, la firme étrangère doit bénéficier d'une rente de monopole. Dans le cas contraire, une exigence d'*offset* aurait pour conséquence d'augmenter les prix de l'importation (car elle baisse le surplus du consommateur). Le monopoleur doit en outre être confronté à une menace d'entrée d'une entreprise concurrente sur le marché domestique et ce nouveau concurrent doit représenter un risque crédible de perte de compétitivité pour le monopoleur. L'obligataire serait sinon incité à transférer les coûts des *offsets* sur les prix des biens qu'il fournit. Si l'obligataire décide de fournir l'*offset* sans augmenter ses prix, les conséquences de l'*offset* sont donc comparables à celle d'un tarif<sup>127</sup>. Nous pouvons donc en déduire que ce sont deux conditions très contraignantes pour envisager l'*offset* en tant qu'outil d'extraction d'une rente.

L'*offset* ne peut pas être perçu uniquement comme une « taxe » sur les importations. Bien qu'il puisse être un outil d'extraction de rentes, son objectif premier est de favoriser les activités productives dans le pays hôte. Les travaux relatifs au rôle des marchés publics

---

<sup>127</sup>Toutefois, l'*offset* est une pratique plus flexible qu'un tarif car, une fois, l'obligation d'*offset* remplie, la distorsion initiale sur le prix des produits disparaît. Ainsi, l'entreprise étrangère peut travailler à nouveau avec ses anciens fournisseurs si les producteurs locaux se montrent moins efficaces. Pour être juste, le coût-bénéfice de l'*offset* doit être mesuré tout au long de l'existence du contrat.



montrent qu'en situation de concurrence imparfaite, l'*offset* peut être à l'origine d'une dynamique de spécialisation dans les secteurs à rendements d'échelle croissants fonctionnant en concurrence monopolistique.

Ces considérations sont étayées par l'analyse théorique de l'*offset* menée par Ellingsen (1991 et 1996), accompagné dans ses recherches par Stole (1996). Ils montrent que dans un contexte de concurrence imparfaite à la Cournot, les *offsets* sont un moyen d'accroître la part de marché des producteurs locaux sans que cela affecte leur niveau de prix (augmentant aussi leurs profits). L'effet sur le bien-être global de cette pratique dépend toutefois des coûts marginaux des entreprises bénéficiaires. Si la fonction des coûts marginaux des producteurs locaux est constante ou décroissante, l'effet sur le bien-être est nul ou croissant. Si la fonction des coûts a une pente ascendante, le bien-être du pays hôte décroît à cause de l'*offset*. L'impact de ces pratiques se mesure donc à l'aune du profit généré par les ventes supplémentaires des producteurs domestiques.

Les travaux de Brülhart et Trionfetti (2002) et Trionfetti (2002) arrivent à des conclusions semblables. Ils démontrent que dans le cadre d'un modèle de concurrence monopolistique, une préférence dans les marchés publics en faveur des producteurs nationaux influence la spécialisation dans le secteur en situation de monopole. Ainsi, la dépense publique élevée et biaisée en faveur du bien domestique exerce des effets d'entraînement sur les activités. Autrement dit, le pays qui exerce une politique préférentielle sur les marchés publics en faveur d'un bien national aura tendance à prendre une part de marché mondial relativement plus importante de ce bien.

L'analyse empirique de données *input-output* concernant les achats publics de onze pays membres de l'UE pendant la période 1970-1985 confirme les effets positifs des achats publics sur la spécialisation (Brülhart & Trionfetti, 2002). En moyenne, un pays dans lequel les achats publics sont orientés vers un bien particulier aura tendance à se spécialiser dans la production de ce bien en s'appropriant une plus grande part de la production mondiale. Ces résultats sont également confirmés par l'étude de Hooker et Knetter (1997) sur le secteur de la Défense américain. Les auteurs mettent en évidence qu'une augmentation des dépenses militaires des



États-Unis a des effets significatifs sur le niveau d'emploi du pays et induit une variation importante dans l'activité productive de celui-ci<sup>128</sup>(Hoekman&Kostecki, 2009).

Il est ainsi possible qu'un *offset*, appliqué à différents secteurs de l'économie, conduise à des résultats très contrastés<sup>129</sup>. En présence de rendements d'échelle croissants, d'effets d'apprentissage et de rentes technologiques, les *offsets* deviennent bien plus qu'un simple outil de correction de marché. Ils répondent à des choix politiques relatifs aux activités industrielles à soutenir. L'*offset* accroît la demande nationale et favorise ainsi la croissance de la production locale. Une telle politique améliorerait donc la position concurrentielle des producteurs nationaux et leur permettrait de répondre à la demande globale émanant des secteurs publics et privés. Ceci entraîne, respectivement, une diminution globale des importations et une spécialisation relative du pays.

### **3.2. Les arguments de la « Nouvelle Economie Géographique »**

La « Nouvelle Économie Géographique » reprend les hypothèses de la « Nouvelle Théorie de Commerce » concernant les structures de marché (rendements croissants et concurrence monopolistique) introduites plus haut, mais elle prend également en considération les coûts afférents aux transports internationaux. Selon les auteurs œuvrant dans le champ, la taille du marché national (la part du pays dans la demande mondiale) est elle-même endogène et dépend à la fois du degré d'ouverture des économies et de l'avantage stratégique concurrentiel des producteurs locaux, lui-même dicté par les forces d'agglomération et de dispersion spatiale. Ainsi, les développements économiques très contrastés des pays s'expliquent par des facteurs qui vont au-delà des avantages comparatifs des pays. En effet, les forces d'agglomération traduisent l'intérêt des entreprises à choisir des localisations rapprochées pour bénéficier d'économies externes d'agglomération et limiter les coûts de transport. On peut constater, par un effet de « boule de neige », une concentration spatiale des industries

---

<sup>128</sup> Aucune étude n'a pu être menée à l'échelle mondiale, en absence de données statistiques sur les *offsets*. La littérature concernant les effets des pratiques discriminatoires dans les marchés publics est également sommaire. Les quelques travaux disponibles concernent principalement les pays de l'OCDE (Audet, 2003).

<sup>129</sup> Cet argument justifie les nombreuses exceptions liées aux règles de l'AMP. La pratique actuellement en vigueur est la suivante : les pays membres fixent eux-mêmes les domaines relatifs au champ d'application des règles de l'AMP pour déterminer si une activité de passation de marchés est concernée ou non par l'Accord. Certes, cette méthode peut être à l'origine de tensions entre pays. Néanmoins, une application sélective des mesures discriminatoires dans les achats publics selon les caractéristiques des marchés concernés n'est pas pour autant envisageable. Les responsables sont confrontés à d'importantes difficultés empiriques et conceptuelles pour établir les activités de passation de marché qui risquent d'affecter les flux de commerce (Mattoo, 1996, p. 9).

(Krugman, 1991). Bien que cette forme d'organisation de l'espace n'est pas viable économiquement (congestion, pollution, etc.), elle peut néanmoins perdurer car le passage à une autre forme d'organisation implique des coûts importants. L'agglomération provoque ainsi des pertes de bien-être, car le bien-être mondial est plus élevé à l'équilibre symétrique qu'à l'équilibre polarisé (Brülhart & Trionfetti, 2002; P. R. Krugman, 1991)

Les forces de dispersion désignent les stratégies qu'adoptent les firmes pour s'éloigner les unes des autres, afin de diminuer la pression concurrentielle. Le rapport entre les forces d'agglomération, appelées également « forces centripètes », et de dispersion, appelées « forces centrifuges », dépend essentiellement des coûts de transport. Si les coûts de transport sont faibles, les forces d'agglomération dominant et favorisent à la fois la concentration des activités et la spécialisation internationale des pays. Dans cette situation, les économies qui disposent initialement d'un avantage (par exemple une technologie de pointe, un grand marché) sont susceptibles d'attirer le plus grand nombre d'entreprises si le niveau des coûts de transport le permet. En d'autres termes, les forces qui favorisent la concentration spatiale des industries jouent contre la spécialisation en produits à haute valeur technologique des économies à faible niveau de développement qui disposent d'une faible part de marché au niveau international. Les consommateurs de ces pays doivent faire face à des coûts commerciaux élevés (liés aux frais de transport) et voient leur pouvoir d'achat diminuer quand les entreprises locales (des secteurs en concurrence imparfaite) quittent le pays. En situation de rendements croissants, la concentration des activités et donc la spécialisation économique ont lieu dans les pays qui disposent déjà d'un marché important.

Face aux forces centripètes et centrifuges, le gouvernement peut favoriser les biens produits locaux pour contrer les dynamiques d'agglomération et favoriser un équilibre symétrique entre pays (Brülhart & Trionfetti [2001, 2002, 2004] et Trionfetti [2002]). Les achats publics biaisés en faveur des producteurs locaux sont donc d'une importance cruciale pour les petites économies faiblement développées. Encourager les industries domestiques (moins efficaces et plus coûteuses) permet de soutenir le bien-être de l'économie nationale. Cette politique a un impact réel sur le degré de concentration industrielle et sur les effets d'entraînement qu'elle génère sur le reste de l'économie. Ceci doit en principe compenser la perte d'efficacité provenant de la sous-optimalité des achats publics, car les gains potentiels de bien-être issus de l'augmentation du surplus de producteurs « *compense [nt] la perte d'efficacité des achats*

*publics et [accroissent] le bien-être mondial* »<sup>130</sup>(Trionfetti, 2002, p. 147). Une politique discriminatoire d'achat public est d'autant plus efficace pour contrer les dynamiques d'agglomération<sup>131</sup> que les marchés internationaux sont intégrés.

Si nous mobilisons cette théorie pour analyser les pratiques d'*offset*, nous en déduisons que ces outils sont efficaces s'ils permettent de limiter le processus cumulatif d'agglomération spatiale dans les secteurs internationaux fortement intégrés. Ils sont supposés influencer la spécialisation internationale dans les secteurs à rendements d'échelle croissants comme ceux liés aux technologies de pointe.

Selon la « Nouvelle Théorie de Commerce international » et de la « Nouvelle Économie géographique », le rôle de l'État ne doit pas se borner à la correction des défaillances de marché et à faciliter la concurrence. L'État est alors tenu de participer activement, voire de manière offensive, au façonnage de l'industrie nationale, à la construction des avantages comparatifs du pays en promouvant les champions nationaux. Les politiques d'*offset* trouvent dans ce contexte une nouvelle justification. Elles sont un outil destiné à extraire une rente à une entreprise en situation de monopole et un moyen d'orienter les ressources vers les secteurs à fort effet d'entraînement pour la localisation des activités.

## **Section 4 : La portée pratique des analyses théoriques de l'*offset* : les sept conditions d'une politique d'*offset* efficiente**

Les justifications en faveur d'une politique d'*offset* peuvent être regroupées en quatre catégories. La première justification repose sur les arguments relatifs aux imperfections des marchés (imperfections en matière d'information, l'existence d'externalités et les économies d'échelle). Le deuxième type de justification tient aux asymétries d'information entre les acteurs, au problème de contrats incomplets et de coûts de transaction. Le troisième argument

---

<sup>130</sup> Selon la théorie de l'économie géographique, les gains potentiels d'une politique d'achat public sont dus à des effets d'agglomération enclenchés par de faibles coûts de transport. Si les coûts de transport entre pays sont forts, le gain effectif d'une politique d'achat public biaisé est faible.

<sup>131</sup> En présence des processus d'agglomération, le gouvernement doit arbitrer entre la perte d'efficacité provenant de la sous-optimalité des achats publics et les gains potentiels résultant de la spécialisation du pays dans les secteurs à rendements d'échelle croissants. Ce gain potentiel devient effectif dès lors que les coûts de transport sont faibles et en présence de marchés imparfaits. Les achats publics biaisés influent davantage sur les spécialisations internationales dans les secteurs en concurrence monopolistique – où les firmes bénéficient de rendements d'échelle croissants – que sur les secteurs parfaitement concurrentiels.

est lié aux rendements croissants et à la concurrence monopolistique. Le quatrième, enfin, est dû aux dynamiques d'agglomération.

Ces trois corpus de littérature mettent en évidence que les effets d'une politique d'*offset* sont étroitement liés à la structure des industries visées. S'il s'agit d'industries en concurrence parfaite, les marchés publics n'ont pas de répercussions sur la spécialisation et les échanges internationaux<sup>132</sup>. En revanche, pour les secteurs en concurrence imparfaite (caractérisés par des rendements croissants), les exigences de compensation peuvent avoir un impact structurant sur l'accès au marché. Ces deux structures de marché coexistent dans le système économique actuel. Il est possible que la même forme d'*offset* appliquée à différents secteurs de l'économie conduise à des résultats très contrastés en matière de flux de commerce international et de spécialisation (Audet, 2003 ; Mattoo, 1996 ; Trionfetti, 2000, 2002).

Le Tableau 3 résume les arguments qui justifient une politique d'*offset*. Si l'on se fie à ces analyses, ces pratiques peuvent améliorer la position des firmes nationales sur les marchés mondiaux. Ils sont également en mesure d'orienter les ressources vers les secteurs nationaux qui visent à créer ou à accroître la rente des entreprises nationales.

**Tableau 3: Les arguments théorique qui défendent une politique d'*offset***

Une politique d' <i>offset</i> est justifiée si :		
<b>Argument en statique</b>	Théorie néoclassique (concurrence parfaite)	La politique d' <i>offset</i> n'est pas justifiée (Audet, 2003 ; Mattoo, 1996 ; Trionfetti, 2002)
<b>Argument en statique</b>	Théorie néoclassique (défaillance de marché)	Barrières informationnelles entre les pays (Youssef & Ianakiev, 2009)
<b>Argument dynamique</b>	Théorie néoclassique (défaillance de marché)	Les firmes domestiques sont incitées à développer et à adopter de nouvelles technologies (Branco, 2002)
<b>Argument en dynamique</b>	Théorie néoclassique (défaillance de marché)	Economies d'échelle (Hall & Markowski, 1994 ; Markowski & Hall, 2004b)

<sup>132</sup> Sauf si la part de la demande publique est très élevée (Baldwin, 1970 ; R. Baldwin & Richardson, 1972 ; Trionfetti, 2000, 2002).

<b>Argument statique/dynamique</b>	Théorie des organisations (néo-institutionnalisme)	Coûts de transaction, asymétrie d'information, comportements opportunistes, contrats incomplets (Caves & Marin, 1992; Hennart, 1989; Marin & Schnitzer, 2002a ; Taylor, 2001 et 2011)
<b>Argument dynamique</b>	« Nouvelle théorie de commerce »	Les secteurs visés bénéficient des rendements internes et sont en concurrence imparfaite (Brander, 1986 ; Brander & Spencer, 1981 ; Ellingsen & Stole, 1996 ; Matthews, 2004 ; Udis & Maskus, 1991)
<b>Argument dynamique</b>	« Nouvelle Économie Géographique »	Permet de contrer les forces d'agglomération qui jouent en défaveur des PED (Brülhart & Trionfetti, 2002, 2004; Trionfetti, 2000)

L'état de l'art de la littérature fait ressortir que l'*offset* n'est légitime que sous réserve de certaines conditions. Ces pratiques ne doivent pas s'appliquer à l'ensemble des industries destinées au commerce mondial, mais uniquement à celles où les défaillances de marchés sont probables et qui nécessitent une action volontariste de l'État.

Les théories économiques dominantes, plaident en faveur des principes de l'économie de marché et du libre-échange, car ceux-ci permettent une allocation optimale des ressources et donc un état optimal pour l'économie mondiale. Ainsi, du point de vue de la théorie néoclassique, le recours à l'*offset* se justifie si : 1) il existe une divergence initiale sur le marché ; 2) l'*offset* est une mesure adéquate pour accroître le bien-être national. Les multiples sources de défaillances de marché expliquent ainsi en partie le caractère multifonctionnel que revêtent les pratiques d'*offset*. Ces dernières constituent dès lors un outil « sur mesure » relativement adapté aux besoins en matière de développement propres à chaque pays. Cette idée va de pair avec une transformation des doctrines et des pratiques économiques en termes de développement : il s'agit de sortir des stratégies « one-size-fits-all » pour aller vers des solutions spécifiques au contexte de chaque pays avec ses institutions et ses héritages sociaux, économiques et politiques (Rodrik, 2008, p.25).

Toutefois, une simple énumération des défaillances de marchés n'explique pas l'efficacité (l'optimalité) de l'*offset* par rapport à d'autres outils de politique industrielle. Une application simple du principe d'intervention optimale, mis au point dans les années 1950 par Meade,

suffit en principe pour déterminer quelle serait l'option la plus efficace, c'est-à-dire celle qui garantit les résultats les meilleurs<sup>133</sup> et qui minimise les externalités négatives (Meade, 1955).

Comparer l'*offset* aux autres outils de la politique commerciale ou industrielle ne va pas sans soulever des problèmes de méthode. Tout d'abord, l'*offset* englobe diverses mesures de politique industrielle : les IDE, la coproduction, les transferts de licence, d'exigences ou de règles de contenu local (RCL), les exigences liées aux transferts de technologies ou à la recherche et développement, etc. L'évaluation de l'efficacité de cette politique doit ainsi tenir compte des impacts extrêmement variés associés à une telle pratique. Certaines de ces mesures sont susceptibles de réduire le commerce, alors que d'autres le favorisent. Leurs effets peuvent donc être contradictoires, ce qui impose de distinguer les différents types d'*offsets*.

Bien que certaines mesures de l'*offset* soient bien connues et leurs effets soient donc assez prévisibles, celles-ci constituent l'exception plutôt que la règle. Ces dernières renvoient aux exigences de contenu local (coproduction, cession de licence) et aux obligations minimales d'exportation (contre-achat, achat en retour). L'effet des autres mesures est beaucoup plus ambigu. C'est le cas des prises de participation locales et des objectifs de création d'emploi. En ce qui concerne les embauches par exemple, la catégorie socioprofessionnelle des individus ciblée est rarement précisée, pas plus que le type de travaux ciblés : s'agit-il de travailleurs qualifiés ou non ? A cela s'ajoutent les problèmes d'optimisation inter temporelle. Les bénéfices que rapporte l'*offset* à court terme sont plus facilement quantifiables que les coûts qu'il génère à long terme.

Enfin, pour des raisons déjà évoquées tenant à la « dilution » des retombées de l'*offset*, il est exclu de pouvoir produire une estimation complète des retombées d'une politique de compensation. Les *offsets* font souvent partie d'un programme d'industrialisation ou d'aide à l'investissement, les effets d'une pratique particulière comme les *offsets* sont impossibles à isoler de ceux des autres instruments<sup>134</sup>. Ainsi, la comparaison ne peut rester que essentiellement analytique – sans possibilité d'en donner une estimation quantitative. La théorie standard offre donc des justifications à une politique d'*offset*, mais elle est peu

---

<sup>133</sup>En 1969, Baldwin applique ce principe au cas d'une industrie naissante et démontre que la protection par les barrières sur les importations est relativement moins efficace que les subventions. Suite à ces travaux, Corden (1974) propose une grille de lecture faisant coïncider les interventions et les effets attendus. D'après lui, il faut donner la priorité aux mesures qui créent le moins de distorsions par produits.

<sup>134</sup>Force est de constater également que peu de pays hôtes communiquent de manière systématique sur les retombées positives des projets d'*offset*.

opérationnelle pour établir les conditions optimales de sa mise en œuvre ni le degré optimal d'intervention nécessaire.

L'analyse traditionnelle a toutefois le mérite de mettre en évidence qu'une politique d'*offset* a un impact différent en fonction des caractéristiques de secteurs qu'elle vise à promouvoir. Par exemple, dans les industries à faible niveau technologique comme la production de vêtements ou de la chaussure qui ne rencontrent pas des imperfections de marchés particulières, une politique d'*offset* serait peu pertinente. Cependant, dans les secteurs de l'aéronautique, de l'automobile et de composants qui évoluent dans un environnement caractérisé par une concurrence imparfaite, l'*offset* a une raison d'être. Dans cette optique, les théoriciens néo-institutionnalistes démontrent que seuls les *offsets* directs, appliqués à des transactions sur des produits de moyenne et haute technologie, peuvent répondre à un objectif d'efficience.

Enrichissant l'analyse des pratiques d'*offset*, les travaux menés dans le cadre des modèles qui étudient explicitement la concurrence imparfaite fournissent une nouvelle justification aux politiques d'*offset*. Selon ces théoriciens, les pratiques discriminatoires dans les marchés publics sont aussi bien un moyen de contrer le pouvoir de marché des grandes entreprises étrangères qu'un outil d'aide aux secteurs stratégiques à fort effet d'entraînement. Ainsi, l'*offset* n'est pas forcément justifié par une efficience statique, c'est-à-dire de sa capacité de rapprocher le pays hôte de ses possibilités de production optimale. Néanmoins, il pourrait bien être justifié d'un point de vue dynamique puisqu'il aurait des répercussions positives sur les gains de productivité, la capacité d'innovation et l'accroissement de la production. Les conclusions des modèles de concurrence imparfaite sont donc plus favorables à une politique d'*offset*. Ils autorisent des marges de manœuvre plus grandes pour l'État en matière d'orientation des marchés, de modification de partage de la rente, de spécialisation internationale dans des activités à fort effet d'entraînement, etc. Toutefois, les travaux successifs dans le domaine d'application des politiques stratégiques ont montré que les conditions qui permettent à l'*offset* d'offrir au pays hôte une spécialisation optimale sont extrêmement restrictives (voir Krugman, 1986). En effet, ces pratiques peuvent rendre la spécialisation industrielle du pays inefficente si elles ciblent des industries incapables de développer d'importants avantages comparatifs. La mise en place d'une politique de ce type exigerait donc des informations très fines sur la structure des industries stratégiques ciblées et sur le comportement des firmes nationales et étrangères. De plus, la réaction des gouvernements des autres pays doit également être prise en compte.



Par conséquent, plusieurs conditions doivent être réunies pour permettre au pays hôte d'atteindre l'objectif stratégique d'accaparement des rentes et l'objectif d'une spécialisation optimale. Nous allons les examiner dans la suite de notre développement.

#### **4.1. Une menace crédible d'entrée d'une entreprise concurrente**

Comme l'indiquent Brander & Spencer (1981) la capacité de l'État hôte d'extraire une rente à une entreprise étrangère est liée à la volonté du monopoleur d'écarter ses concurrents réels et potentiels du marché. Dans la situation où la menace d'entrée d'une entreprise concurrente dans l'industrie n'est pas crédible ou bien ce nouveau concurrent ne représente pas un risque de perte de compétitivité pour le monopoleur, la stratégie du gouvernement hôte peut s'avérer inefficace. Or, l'*offset* implique, par définition, qu'il n'y a pas de fournisseur national capable de rivaliser avec les entreprises étrangères (plus compétitives) dans les appels d'offres (*cf.* chapitre 1). Nous pouvons néanmoins envisager la situation où, le monopoleur cherche à décourager l'entrée d'autres concurrents potentiels issus des autres pays que celui décidant la mise en œuvre d'une politique d'*offset*. Dans ce cas, le résultat de la politique devient incertain, car il dépend du comportement des autres firmes étrangères et de gouvernements de leurs pays. Le résultat est également inconnu si plusieurs entreprises étrangères en situation d'oligopole se font concurrence pour remporter le marché.

En outre, le modèle de Brander & Spencer (1981) repose sur l'idée que la concurrence imparfaite engendre une rente de monopole que le pays importateur a intérêt d'extraire. Dans cette situation, une politique d'*offset* permet d'augmenter le bien-être de l'État hôte dans la mesure où le fournisseur local est capable à long terme d'augmenter sa production et sa productivité, sa capacité d'innover, etc.

Ainsi, au-delà du motif de conquête des rentes monopolistiques, l'*offset* doit viser la promotion des secteurs intégrant des activités compétitives à fort potentiel d'entraînement (externalités). Il convient donc à présent de s'intéresser aux critères pour choisir les secteurs industriels qui devraient être favorisés par des politiques industrielles actives (dont l'*offset*). Les travaux de Spencer (1986) et Irwin (1996) sont particulièrement utiles à cet effet. Les auteurs mettent en évidence un ensemble de conditions nécessaires pour qu'une politique stratégique puisse offrir au pays hôte une spécialisation optimale. Leurs conclusions sont donc directement transposables à une politique d'*offset*.



## **4.2. L'industrie ciblée doit montrer une rentabilité élevée**

Pour que la politique d'*offset* soit favorable au bien-être national, l'industrie ciblée doit être en mesure d'obtenir un rendement additionnel suffisamment élevé pour compenser le coût de l'intervention publique (par exemple, l'inefficacité des fonds publics, l'augmentation du prix du contrat initial d'achat-vente). Cette condition exclut donc le soutien aux industries en déclin.

## **4.3. Le secteur visé doit avoir un fort degré de concentration par rapport à ses rivaux étrangers**

Cette condition implique que les politiques d'*offset* sont plus efficaces si les industries ou les secteurs bénéficiaires sont caractérisés par un nombre restreint d'opérateurs. Si l'*offset* introduit de la concurrence entre les opérateurs domestiques, il se fait au détriment du bien-être national.

Imaginons un *offset* direct ayant pour objectif d'intégrer une entreprise du pays hôte dans la chaîne de valeur de l'entreprise obligataire. Du point de vue macroéconomique, ce phénomène peut créer deux effets contradictoires. D'un côté, le transfert de technologies et de savoir-faire à un partenaire local peut bénéficier, par l'effet de démonstration, aux autres firmes locales du même secteur (grâce aux externalités intrasectorielles). De l'autre, ce processus bouleverse l'équilibre du marché domestique et pousse les entreprises locales à protéger leurs parts du marché et leurs profits. L'*offset* produit des externalités positives grâce à une concurrence plus vive et un accroissement de la productivité des firmes domestiques. Il peut aussi être à l'origine de la diminution de la production des entreprises locales. De nombreux travaux empiriques démontrent néanmoins que les effets négatifs de la compétition dépassent les effets positifs de la diffusion des connaissances (voir Javorcik&Spatareanu,2008). Au niveau sectoriel, l'influence des *offsets* risque donc d'être négative.

Une forte concentration industrielle permet de limiter la concurrence. Elle engage également les opérateurs locaux à adopter le modèle du cartel : les firmes fixent les prix à l'exportation de façon à se départager le marché étranger. Toutefois, bien que cette concentration soit utile, par exemple, pour mener une politique d'exportation concertée, il est possible que les

entreprises du pays hôte s'entendent pour fixer le prix du marché domestique au-dessus de son coût marginal.

#### **4.4. Un marché des *inputs* flexibles**

Les *offsets* sont souvent présentés dans les politiques industrielles des États hôtes comme un outil extrêmement efficace pour créer ou préserver des emplois en raison de leurs effets directs sur les activités des industries manufacturières et les entreprises de services (BIS, 2009a ; DTI, 2008b ; Modise, 1999). Or, l'impact des *offsets* sur l'emploi dépend du type d'industries que le pays hôte souhaite promouvoir. D'une part, on compte les industries à forte intensité technologique telles que l'aéronautique, l'électronique, l'automobile. D'autre part, il existe des industries d'un faible niveau technologique, nécessitant beaucoup de main-d'œuvre comme l'industrie du textile, du vêtement, et de la chaussure ou l'industrie alimentaire. Favoriser un type d'industrie n'est pas sans conséquence. Cela pose le problème des *common pool resources*. Les secteurs visés par une politique d'*offset* risquent de fragiliser les positions concurrentielles des autres industries domestiques, car elles rivalisent pour les ressources rares du pays telles que les scientifiques, les ingénieurs, la main-d'œuvre qualifiée (indispensables à la production des secteurs à haute technologie).

Par exemple, dans les PED qui souffrent généralement d'un manque de main-d'œuvre qualifiée, les *offsets* militaires peuvent avoir un effet négatif sur le développement du pays, parce qu'ils détournent une partie des travailleurs qualifiés des activités productives du secteur privé (Brauer, 1991, 2002 ; Dumas, 2004 ; Markusen, 2004). Le corps des officiers de l'armée offre souvent des opportunités de carrière prometteuses : le salaire, le statut social et les responsabilités associées sont extrêmement attractifs. Par conséquent, ces carrières attirent les meilleurs cadres.

Dans ces circonstances, l'expansion du secteur militaire se fait au détriment des industries civiles. De manière générale, la promotion des activités d'un secteur a pour conséquence directe l'augmentation des prix du marché de la ressource rare. Cela conduit également à une augmentation des coûts marginaux de production pour les autres entreprises domestiques et à une réduction de leur production. Pour qu'une politique d'*offset* soit efficace, les pertes dans les autres secteurs domestiques doivent être amplement compensées par les gains de la seule

industrie visée. Dans le cas contraire, toute intervention risquerait de se faire au détriment du bien-être de l'État hôte<sup>135</sup>.

On peut endiguer une augmentation du prix des facteurs de production si l'industrie ciblée ne dispose pas d'un syndicat puissant ou si les revenus des travailleurs reposent, au moins partiellement, sur la participation aux bénéfices. Pour éviter l'impact négatif de l'augmentation des salaires sur l'emploi, le gouvernement peut opter pour des *offsets* qui comprennent un transfert de technologies ou des activités de recherche et développement<sup>136</sup>. En effet, les politiques d'*offset* qui favorisent la création d'emploi peuvent encourager des revendications salariales de la part des syndicats (Spencer, 1986, p. 76).

Le problème des *common pool resources* peut également se poser dans le cadre des *offsets* financiers, c'est-à-dire ceux qui sont sous forme d'aide financière. Lorsque l'*offset* prend la forme de prêts à destination de projets de développement à long terme, il faut s'assurer que le principe d'additionnalité est respecté. En d'autres termes, il faut veiller à ce que les aides au développement ne puissent pas être obtenues sans application du mécanisme compensatoire dans les marchés publics. Le principe d'additionnalité suppose ainsi que l'*offset* financier génère une entrée nette de capitaux ou qu'il soit entièrement financé grâce aux capitaux étrangers. Si le projet d'*offset* puise dans les fonds de capitaux du pays hôte, pour lesquelles les producteurs domestiques rivalisent, il n'est pas efficace (effet d'éviction). Dans ce cas, il aggrave la pénurie de capitaux à laquelle doivent faire face les producteurs domestiques. Pour pallier cette difficulté, il faut obliger les obligataires à fournir un *offset* financier entièrement pris en charge par des sources externes de financement. Il est toutefois difficile d'imposer cette règle et de vérifier son application.

Le problème de *common pool resources* ne se pose toutefois qu'à court terme, ceci est valable à la fois pour l'*offset* à finalité développementale et pour l'*offset* financier. À long terme, l'offre des facteurs de production est variable. Pour répondre à la demande, davantage d'ingénieurs et de scientifiques sont formés dans les universités du pays. Pour les mêmes raisons plus de travailleurs qualifiés vont émigrer vers le pays en question<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Voir les chapitres trois et douze de l'ouvrage collectif dirigé par Krugman (1986).

<sup>136</sup> Ce type d'*offset* substituerait le facteur travail au facteur capital. Ces outils ne sont efficaces que si les facteurs de production sont facilement interchangeables.

<sup>137</sup> Les travaux académiques traitant de la fuite des cerveaux mettent en évidence l'impact positif des politiques qui promeuvent les secteurs à haute intensité technologique. Ces derniers attirent les scientifiques et les ingénieurs étrangers (voir Maincent & Navarro, 2006).

#### **4.5. Le secteur visé doit disposer de coûts avantageux**

La politique d'*offset* est plus efficace si l'industrie domestique bénéficie des coûts plus favorables que ses concurrents étrangers directs (Dassiou & Glycopantis, 2006 et 2008 ; Spencer, 1986). Il peut s'agir par exemple, de matières premières moins chères, d'avantages liés à la localisation ou au niveau de qualification de la main-d'œuvre. Grâce à d'importantes économies d'échelle et des effets d'apprentissage, les atouts premiers de l'industrie cible permettent au fournisseur domestique de réduire ses coûts marginaux (ils sont alors inférieurs à ceux des producteurs étrangers).

#### **4.6. Le secteur visé doit être porteur de fortes externalités positives**

Les pratiques d'*offset* doivent être destinées à encourager les activités dans les secteurs qui produisent des effets vertueux sur d'autres entreprises domestiques. Par ce biais, il s'agit de stimuler la productivité et la croissance nationale. Il se pose alors la question suivante : faut-il favoriser les *offsets* dans le domaine militaire ou civil ?

Selon Batchelor & Dunne(2000), Dumas (2004), Dunne & Lamb(2004), les *offsets* militaires ne sont probablement pas à même de produire des effets d'entraînement et des externalités positives pour l'économie hôte. Adapter les technologies de la Défense aux domaines civiles peut s'avérer extrêmement coûteux. Par exemple, les technologies à double usage ne sont pas systématiquement transférées dans l'ensemble de secteurs de l'économie<sup>138</sup>(Dumas, 2004). Parallèlement, au transfert de technologies, le transfert de compétences des travailleurs entre le secteur militaire au secteur civil pose également problème. Des compétences pertinentes dans la production militaire ne sont pas nécessairement adaptées à d'autres secteurs civils plus sensibles aux coûts de fabrication. Les savoir-faire, pour être transférés, nécessitent une transformation considérable (Dumas, 2004)<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Elles peuvent concerner à la fois la fabrication des armes et les productions d'ordre civil.

<sup>139</sup> Comme l'indique Dumas (2004), les PED doivent prendre en considération ces éléments quand ils choisissent un *offset*. En effet, ces pays sont souvent soumis à de fortes contraintes budgétaires et manquent généralement de moyens en matière de recherche. Les *offsets*, dans ce cas, sont le moyen le moins efficace d'acquérir de nouvelles technologies et savoir-faire (on peut également douter de la pertinence d'un tel outil en ce qui concerne les compétences aisément transposables dans le secteur civil). Comme les PED doivent également importer d'autres technologies (liées notamment à l'agriculture ou aux industries modernes), il est difficile de justifier les sommes allouées à l'équipement militaire.

D'après Batchelor & Dunne (2000), Brauer (1991) et Dumas (2004) les *offsets* créent un maximum de retombées positives pour le pays hôte, lorsqu'ils se présentent comme divers programmes de formation visant à augmenter le niveau de qualification des travailleurs, de préférence dans le domaine civil. Si les compétences ainsi développées peuvent s'appliquer aux autres entreprises domestiques, elles contribuent au développement du pays. On pense ici à la consommation non rivale et non-exclusive. Par exemple, un employé ayant appartenu à l'entreprise bénéficiant de l'*offset*, peut transmettre ses connaissances à ses futurs employeurs<sup>140</sup>. Il est donc souhaitable que les formations liées aux projets d'*offset* n'exigent pas un niveau de qualification précis. En revanche, il est nécessaire d'adapter et d'élever, le cas échéant, les niveaux de compétences demandés à travers les divers programmes de formation financés par l'obligataire.

Il est souhaitable que les politiques d'*offset* donnent la priorité aux industries à forte intensité technologique dans lesquelles les avantages compétitifs des entreprises sont fondés sur les dépenses en recherche et développement. Soutenir les branches dont l'activité de recherche est forte peut-être un moyen de conquérir de nouveaux marchés dans de futurs secteurs industriels dynamiques. En outre, les *offsets* qui impliquent un transfert de savoir-faire peuvent avoir des effets durables sur la répartition des rentes.

#### **4.7. Les capacités d'adaptation, d'innovation et de production des entreprises du pays hôte**

L'efficacité d'une politique d'*offset* est aussi étroitement liée à la capacité d'absorption de l'industrie bénéficiaire dans le pays hôte (Catin & Prager, 2008 ; Pénin, 2003 ; UNCTAD, 2011). Les firmes réceptrices peuvent donc profiter pleinement de ces pratiques à condition qu'elles soient capables d'effectuer les investissements financiers et organisationnels nécessaires pour accompagner les transferts de technologies, les aides financières et les exigences de sous-traitances des obligataires. Dans le cas des *offsets* directs par exemple, il est souvent demandé au bénéficiaire local de partager une partie des coûts non récurrents et d'investir dans le projet d'*offset*, afin de soutenir ou de compléter les investissements fournis par l'obligataire.

---

<sup>140</sup> En outre, l'entreprise locale bénéficiaire des technologies étrangères a intérêt à transférer des connaissances aux industries en amont, car cela accroît la performance dans l'offre des biens intermédiaires (Catin & Van Huffel, 2008 ; Prager, 2008). Les *offsets* peuvent donc également avoir des effets sur les industries en amont, notamment en augmentant leur productivité.

Les différentes conditions, énoncées ci-dessus, nécessaires pour mettre en place une politique d'*offset* efficiente, montre que les résultats positifs de ces pratiques ne sont pas garantis dans les modèles de concurrence imparfaite. Toutefois, les *offsets* peuvent façonner la spécialisation des économies hôtes ou influencer la configuration des échanges commerciaux si un certain nombre de préceptes sont respectés. Tout d'abord, pour que l'obligataire étranger soit incité à céder une partie de sa rente, il doit être confronté à la menace réelle d'un concurrent domestique. Lorsque l'État hôte cherche à avantager les producteurs domestiques dans l'appel d'offres, il doit veiller à ce que les bénéficiaires enregistrent une rentabilité élevée et disposent de coûts avantageux. Pour qu'ils soient capables d'exploiter pleinement les nouvelles opportunités offertes par ces pratiques, les entreprises domestiques doivent également bénéficier de ressources suffisantes et d'un marché des *inputs* flexibles. Finalement, ces pratiques auront un impact positif pour l'économie hôte si les entreprises visées ont un fort effet d'entraînement. Un résultat quelque peu contradictoire pour le bien-être du pays hôte indique que les bénéficiaires doivent être en mesure de former une entente, afin de contrôler leur stratégie de conquête commerciale.

### **Conclusion du Chapitre 3 :**

L'état de l'art de la littérature montre qu'il peut y avoir sur le plan analytique des incitations à procéder à l'*offset*. Les politiques d'*offset* sont justifiées et elles peuvent être efficaces pour le pays, même si elles ne le sont pas globalement pour l'ensemble du monde. Du point de vue de l'analyse traditionnelle, fondée sur la théorie de l'équilibre général concurrentiel, les *offsets* relèvent d'une action correctrice des imperfections de marché, regroupées sous le terme de « défaillances de marché ». La politique d'*offset* est donc perçue comme un outil parmi d'autres destiné à rapprocher les marchés de leur fonctionnement en concurrence parfaite. Selon la théorie des organisations, ces pratiques dans les marchés publics sont le résultat de nombreux coûts de transactions (contrats incomplets, asymétrie d'information, etc.). Enfin, dans l'optique de modèles de concurrence imparfaite, les politiques d'*offset* révèlent du volontarisme public. Ces pratiques se justifient en tant qu'outil de politique industrielle, active et défensive, visant à construire les avantages comparatifs des pays hôtes.

Les arguments du modèle de concurrence imparfaite ne justifient pas tout type d'*offset*. Il est pertinent de faire appel à de tels contrats en présence de fortes barrières à l'entrée dans

certaines secteurs, d'asymétries d'information et d'externalités, lorsqu'il s'agit de soutenir des industries stratégiques. Les *offsets* doivent se concentrer sur des secteurs intégrant des activités compétitives à fort potentiel d'entraînement. La priorité doit être ainsi donnée aux domaines dans lesquels le pays hôte disposerait d'un avantage naturel par rapport à ses concurrents étrangers (une rentabilité élevée et des coûts avantageux). Plus les coûts marginaux sont faibles dans le pays hôte, plus la politique d'*offset* a un impact positif. Les prix de facteurs de production ne doivent pas en outre augmenter en réponse à ce type d'intervention.

Les trois approches théoriques, concernant le rôle de l'*offset* dans les stratégies de développement menées par l'État, concordent sur la nécessité de favoriser les secteurs de moyenne-haute technologie où la complexité de la concurrence ne permet pas une allocation optimale de ressources. L'accent mis sur la promotion des activités intensives en capital et en connaissances traduit ainsi la volonté d'encourager de nouveaux produits et de soutenir des projets novateurs. Ces activités pourraient bénéficier à l'économie tout entière plutôt que de favoriser quelques groupes d'intérêt.

## CHAPITRE 4

# Les Conditions minimales pour un projet d'*offset* efficace

---

*« Donnez-moi ce dont j'ai besoin, et vous aurez de moi  
ce dont vous avez besoin vous-même »*

Adam Smith  
Recherches. (Livre I, chapitre II)





Ce chapitre appréhende l'*offset* comme un jeu de négociation entre acteurs hétérogènes (firme obligataire et État hôte) afin de cibler les intérêts fondamentaux de chacun dans ce type de contrat. Sur cette base, on esquisse une grille d'analyse apte à évaluer l'efficacité et l'efficience d'une politique d'*offset* au regard du critère de la répartition des gains entre les acteurs concernés.

Cette grille d'analyse vise à avoir une portée générale, donc à pouvoir être appliquée à l'évaluation de l'*offset* pour divers types de pratiques et de pays avant de faire l'objet aux chapitres 5 et 6 d'une application spécifique sur le cas de l'Afrique du Sud. Les cas évoqués dans ce chapitre 4 le sont donc à titre d'illustration, jamais en tant qu'étude détaillée.

La première section pose les éléments de définitions utiles à l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience d'un projet d'*offset* et par extension d'une politique d'*offset*. Nous présentons également les limites de notre analyse et les choix méthodologiques employés. La deuxième section statue sur la problématique d'un *offset* favorable au pays hôte. La relation entre l'entreprise obligataire et l'État hôte est d'abord appréhendée en statique et au moment de l'appel d'offre. On considère ensuite les interactions entre les acteurs et la dimension politique dans une perspective dynamique qui tient compte du caractère évolutif des relations entre l'entreprise obligataire et le pays hôte. La dynamique du jeu est en effet essentielle pour identifier les critères et conditions de garantie de la bonne exécution du contrat (Grosse, 2005; Luo, 2001; Schuler et al., 2006; Vernon, 1973).

Enfin, la troisième section s'intéresse aux conditions nécessaires à la réalisation d'un *offset* efficace dans une perspective de maximisation du gain par le pays hôte. Le critère clé est ici celui de la crédibilité des engagements de l'obligataire sur des retombées positives. À cet effet, nous procédons à une analyse des conditions de la réciprocité différenciée et de l'additionnalité. Autrement dit, nous considérons les situations dans lesquelles le pays hôte est en mesure d'extraire des projets d'*offsets* conformes aux besoins économiques et à sa politique industrielle et commerciale. Ensuite, nous étudions les conditions dans lesquelles l'obligataire renonce à transférer le coût de l'opération sur le prix du contrat primaire, autant dans la phase précontractuelle que dans la phase d'exécution du contrat. Nous nous intéressons enfin aux moyens d'empêcher les intérêts particuliers de s'approprier les gains de l'*offset*.

## **Section 1 : Les critères d'appréciation d'un *offset* efficace et efficient au pays hôte : éléments de méthode**

Cette section s'intéresse à l'effectivité et à la performance d'une politique d'*offset*. Pour cela, nous allons distinguer, suivant les conventions de l'évaluation de l'intervention publique, deux critères d'appréciation distincts mais complémentaires : l'efficacité et l'efficience (1.1.) Bien que cette distinction soit fondée d'un point de vue théorique, elle est peu opératoire compte tenu de nombreuses limites d'analyse (1.2.)

L'efficience et l'efficacité ne sont jugées ici qu'à l'aune du gain du pays hôte ou, plus largement du monde (le gain de la firme étrangère est exclu du raisonnement). Une politique d'*offset* réussie peut se solder par un gain (concurrentiel) pour l'entreprise obligataire. Elle peut également conduire à l'affaiblissement, voire à la disparition ou au retrait de cette même entreprise. L'on se focalise uniquement sur la capacité de l'*offset* à générer de la richesse (tous indicateurs confondus) pour le pays hôte. Nous tenons compte toutefois des intérêts de l'obligataire dans la mesure où les prévisions et les anticipations qu'il peut faire au sujet d'un contrat d'*offset* doivent lui laisser espérer un gain pour qu'il accepte de s'y lancer.

Il convient aussi de préciser que le gain est jugé ici en termes d'augmentation de la production pour le pays hôte, au regard de critères d'emploi (capacité à générer du travail dans le pays), d'industrialisation (capacité à accroître la part du secteur industriel ou à générer de synergies industrielles : filières, cluster..), de commerce extérieur (capacité à créer des avantages comparatifs, à améliorer le solde de la BC, à faire monter en gamme les exportations du pays...). Le surcroît d'activité est considéré d'être le critère de performance d'un projet donnée d'*offset*. Autrement dit, un *offset* efficace est un *offset* qui engendre de l'activité dans le pays – quelle qu'en soit le volume, quelle qu'en soit la nature, quels qu'en soient les effets sur l'emploi ou le commerce extérieur.

### **1.1. La distinction entre efficacité et efficience**

L'efficacité d'une politique d'*offset* dépend comme celle de toute politique et de tout projet de la capacité de cette politique à atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, ceux-ci soient ouvertement affichés par le gouvernement ou qu'il faille à les déduire des pratiques observables. L'efficacité d'une politique d'*offset* est plus spécifiquement fonction du degré d'additionnalité de l'opération, c'est-à-dire de sa capacité à engendrer de l'activité

additionnelle, de l'emploi additionnel, des transferts de savoir-faire ou encore des synergies interindustrielles qui n'auraient pas existé sans cet *offset*.

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 1, l'*offset* peut viser des objectifs très variés. La littérature les classe en deux grandes catégories. Les objectifs « économiques » prennent appui sur des exigences de contreparties industrielles, commerciales ou financières et sont supposés pouvoir être évalués par leur impact sur le revenu national du pays. Les objectifs « non-économiques » mettent en avant des aspirations politiques plus larges comme l'autosuffisance économique ou l'indépendance militaire. Une politique d'*offset* qui se révélerait inefficace sur le plan économique (bien-être global) pourrait ainsi conserver une certaine légitimité politique (utile pour asseoir l'indépendance nationale). En effet, bien que la poursuite des objectifs non économiques suppose un coût économique, ce coût est compensé par la valeur émotionnelle ou politique qu'ils produisent<sup>141</sup>. Les objectifs politiques ou stratégiques peuvent donc être des facteurs importants pour expliquer le recours par certains États aux politiques d'*offset*. Nous choisissons néanmoins de focaliser notre analyse sur des critères de performance économique.

Le deuxième critère pour évaluer le succès d'une politique d'*offset* est son efficacité. Ce critère mesure la capacité d'une politique d'*offset* à générer un gain global de bien-être du pays hôte à moindre coût. Il s'agit, en réalité, de mettre en rapport les résultats obtenus (à partir des objectifs fixés) et les ressources financières utilisées dans ce cadre (Dumas, 2004, p. 21). L'analyse de l'efficacité d'une politique d'*offset* nécessite donc, à la fois, d'apprécier son efficacité et d'examiner les moyens mis en œuvre (ses coûts).

Les coûts d'une politique d'*offset* se divisent en deux types. Il existe, en premier lieu, les coûts liés aux effets adverses d'une intervention des pouvoirs publics. Ces coûts sont inhérents à toute politique économique. Nous faisons référence ici aux dépenses en moyens humains, y compris juridiques et contractuels. Ces dernières correspondent au salaire du personnel responsable de négocier, surveiller et mettre en place les *offsets*. Elles peuvent également représenter des ressources consacrées aux sessions de formation du personnel. À cela, s'ajoutent des coûts potentiels sur le long terme causés par l'inefficacité de la spécialisation

---

<sup>141</sup>Il est également possible d'intégrer les objectifs « non économiques » dans l'analyse économique. Pour déterminer la balance entre le coût économique et les bénéfices non économiques que la production d'un bien suppose, il faut comparer le coût marginal privé et social de production. Tant que la valeur marginale accordée à la production de ce bien est supérieure à son coût économique marginal, le pays a intérêt à produire une unité de plus. À l'optimum de production, l'excédent de coûts économiques marginaux est égal à la valeur non économique marginale générée (De Melo & Grether, 1997, p. 542).

industrielle du pays hôte. Une politique d'*offset* en inadéquation avec les besoins réels du pays hôte peut créer des trajectoires de spécialisation et de développement défavorables. Il peut s'agir d'investissements excessifs dans des industries pour lesquelles le pays hôte n'arrivera pas à développer d'importants avantages comparatifs. Enfin, il y a le coût de recherche de rente. En effet, les choix des pouvoirs publics peuvent être dictés par les circonstances et les pressions qui s'imposent à eux. Il existe ainsi un risque important que les bénéfices de cette politique économique soient captés par des intérêts particuliers. En conséquence, la politique d'*offset* répond au critère d'efficacité si les retombées positives qu'elle génère excèdent son coût.

## 1.2. Les limites de notre analyse

La distinction habituelle entre efficacité et efficacité dans l'évaluation des politiques publiques est fondée mais peu opératoire. Quelle que soit la politique publique concernée, son impact à long terme est difficile à évaluer car les retombées économiques et sociales n'ont pas des effets immédiats. En outre, ces politiques ont toujours des effets indirects qu'il est pratiquement impossible de cerner (voir Perret, 2010). Par exemple, il est difficile de déterminer l'impact d'un *offset* sur les entreprises domestiques situées en amont de l'entreprise bénéficiaire de ce type de projets.

En outre, il est nécessaire de distinguer les effets de court terme, de ceux de long terme. Quand un contrat d'*offset* montre une inefficacité statique de répartition<sup>142</sup> due à l'augmentation du prix du contrat primaire, celle-ci peut être compensée à long échéance par la croissance de la productivité, le soutien à l'innovation, les avantages de l'intégration des entreprises locales dans les chaînes de valeur mondiale. Les effets de l'*offset* ne peuvent pas être un facteur explicatif de la compétitivité en tant que tel de manière statique, mais c'est le dynamisme des connaissances transmises par ces transactions et transformées en produits nouveaux qui constitue un véritable aspect de l'efficacité de ces pratiques à long terme. Comme les *offsets* sont par essence destinés à soutenir les industries stratégiques, la notion même d'industrie stratégique admet une dimension à long terme, résultant d'effets cumulatifs et de rendements d'échelle croissants (Cohen & Lorenzi, 2000, p. 81).

---

<sup>142</sup> Nous avons vu au chapitre 3 que les *offsets* directs sont un moyen contractuel plus efficace que les contrats ordinaires dans les situations d'imperfection d'information où le risque existe que l'entreprise obligataire triche sur la qualité de son produit ou n'exécute pas les termes du contrat. Même dans le cas où l'*offset* augmente le prix du contrat, son impact sur le bien-être doit être soumis à une analyse coût-bénéfice détaillée.

Par conséquent, l'évaluation de l'efficacité d'une politique de *d'offset* (supposant une multitude de contrats avec de très probables interférences entre leurs effets) ne doit pas être conduite sur un temps bref. La raison d'être d'une politique d'*offset* (et une des conditions de son efficacité) est de s'inscrire dans une perspective à moyen-long terme. Il faut évaluer ce type de politique en dynamique sur une période suffisamment longue pour pouvoir prendre en compte des effets décalés, cumulatifs ou retardés, des mouvements d'entraînement ou de blocage, des synergies ou des freins. En somme, il s'agit de mesurer des changements structurels et les possibles rendements croissants qui caractérisent tout processus de développement.

En somme, la possibilité pour l'économiste de mesurer l'efficacité complète d'une politique d'*offset* demeure limitée, car le chercheur est confronté à des problèmes d'information et d'analyse redoutables. D'abord, séparer les effets des *offsets* des conséquences d'autres mesures de politique économique est difficile. En effet, les *offsets* dans les marchés publics servent généralement à compléter voire à soutenir les autres instruments de politique industrielle (subventions diverses, aides fiscales et sociales) mis en place par le pays hôte pour promouvoir ses secteurs phares.

Il ne faut pas non plus négliger les problèmes d'hétérogénéité et de complexité de l'*offset*. Bien qu'il soit aisé de vérifier le degré d'exécution formelle d'un contrat de ce type, il est presque impossible d'évaluer ces pratiques dans leur ensemble. Elles couvrent un large panel d'activités et sont parfois très compliquées à cerner. Pour ces raisons il est difficile de trouver des instruments appropriés pour mesurer leurs impacts socio-économiques (Sköns, 2004; Wellmann, 2010). Selon ses formes et ses manifestations, les différents contrats d'*offset* peuvent avoir des objectifs socio-économiques variés dont les effets sont parfois opposés : certains visent à restreindre le commerce (en diminuant les importations) pour promouvoir l'industrie locale alors que d'autres ont pour objectif de l'intensifier (en augmentant les exportations) (cf. chapitre 1). Ces contradictions nous obligent à mettre en place différentes méthodes et techniques d'évaluation. Il est donc impossible de mener une simple analyse coût-bénéfice de ces programmes. Chaque transaction doit être évaluée indépendamment, en fonction de ses objectifs, en faisant appel à des méthodes et techniques distinctes.

Le manque des données systématiques (indépendantes, exhaustives, officielles et légales) sur les achats publics d'envergure (et les projets d'*offset* qui leurs sont associés) reste toutefois une des plus importantes difficultés pour tout chercheur qui œuvre dans ce domaine. De ce

point de vue, aucune amélioration n'est envisageable tant que les entreprises impliquées dans ces opérations peuvent faire valoir le droit à la confidentialité pour refuser de dévoiler les informations nécessaires à notre travail. On craint fort qu'aussi long temps que ces données demeureront inaccessibles, les intérêts variés des acteurs privés et publics resteront dans l'ombre (Sköns, 2004).

Les obstacles mentionnés ci-dessus nous conduisent à choisir l'efficacité comme un critère ultime (ou idéal) dans une optique analytique. En revanche l'on se focalise sur celui de l'efficacé pour ce qui est de l'évaluation factuelle des politiques concernées. Ce critère n'est certes pas dénué de défauts mais il présente tout de même moins de limites pour la mesure. Nous proposons ainsi une méthode à suivre pour évaluer dans quelle mesure une politique d'*offset* peut être efficace ou à quelles conditions un projet d'*offset* garantit-il un surcroît d'activité dans le pays ? Cette question est triviale si on raisonne en termes absolus puisque l'*offset* consiste précisément en des engagements d'activités locales. Cette question prend toutefois une autre ampleur si on la pose en termes relatifs : comment faire pour que l'*offset* garantisse la meilleure valeur possible des achats publics ? Autrement dit, comment un *offset* peut-il générer plus d'activité dans le pays qu'un contrat standard (c'est-dire sans *offset*).

Pour juger l'efficacité d'une politique d'*offset*, nous étudions les effets propres de l'ensemble des projets (des transactions) d'*offset* entrepris(es). Autrement dit, cela revient à comparer les impacts des projets à leurs objectifs. A cet effet, nous définissons au préalable un référentiel temporel et normatif. Le référentiel normatif est nécessaire, dans le sens où, il faut déterminer au regard de quels normes ou critères opératoires et politiquement légitimes doit-on mesurer le succès d'un projet d'*offset*. Cette interrogation, à premier vue anodine, invite à porter un regard critique sur le message politique qui accompagne tout programme économique. Une analyse approfondie des objectifs, du moins « officiels », de la politique d'*offset* doit permettre d'élucider et de préciser la volonté politique à l'origine du programme.

L'analyse de l'efficacité d'une politique d'*offset* nécessite donc de porter une attention particulière au cadre dans lequel ont lieu les transactions d'*offset* et dans lequel les projets de contrepartie se réalisent. En effet, le degré de performance des projets ou des transactions d'*offset* est un indicateur de l'efficacité globale de cette politique. Le succès d'une initiative de ce genre se détermine donc en totalisant les retombées positives obtenues dans chaque projet d'*offset*.

Nous analysons les projets d'*offset* à travers deux critères évaluatifs standard, notamment : efficacité et efficience. Les limites analytiques et les lacunes informationnelles inhérentes à l'évaluation de l'efficience nous conduisent toutefois à centrer notre analyse sur l'efficacité pour ce qui est de l'évaluation factuelle des politiques étudiées. Bien que, le critère d'efficience soit considéré comme l'objectif final dans une optique analytique.

## **Section 2 : L'*offset*, comme résultat d'un jeu de négociation entre deux acteurs hétérogènes**

Cette sous-section est consacrée à la formulation des hypothèses du modèle. Nous présentons en premier lieu les deux principaux acteurs impliqués dans l'*offset* : l'entreprise obligataire et le pays hôte (2.1). Ensuite, nous déterminons les objectifs des gouvernements et des entreprises obligataires liés à ce type d'opération. Il s'agit également d'identifier les ressources dont les acteurs disposent et les contraintes auxquelles ils font face pour atteindre ces objectifs ainsi que les gains qu'ils peuvent espérer d'une coopération dans ce domaine (Grosse, 2005; Grosse & Behrman, 1992; Moon & Lado, 2000). Cela nous permet d'établir les conditions nécessaires à l'existence d'un espace de coopération entre les deux acteurs (2.2.). Evidemment, si ces conditions ne sont pas satisfaites, aucun *offset* ne peut être contracté. Enfin, nous présentons les hypothèses relatives à l'environnement de la transaction d'*offset* (2.3.).

### **2.1. Les acteurs-clés de l'*offset***

On peut résumer l'*offset* à un schéma minimal : un contrat commercial entre deux acteurs hétérogènes (le gouvernement du pays hôte et l'entreprise obligataire). Nous entendons par entreprise obligataire une firme étrangère qui représente les intérêts de ses dirigeants et de ses actionnaires. Toutefois, l'entreprise obligataire peut être également composée d'un consortium de firmes (éventuellement d'origines différentes). Le pays hôte, quant à lui, symbolise l'entité adjudicatrice ou le gouvernement. Nous considérons que l'intérêt du gouvernement n'est pas guidé uniquement par des considérations d'efficacité économique et n'est pas nécessairement en phase avec les besoins de ses consommateurs ou des entreprises bénéficiaires des projets d'*offset*. Cette hypothèse implique que les fonctionnaires peuvent faire appel à ces pratiques dans les marchés publics pour en tirer une rente intentionnelle.



Néanmoins, nous n'excluons pas qu'une multitude d'autres acteurs puissent subir directement ou indirectement les effets des négociations entre le pays hôte et l'entreprise obligataire. Ainsi, dans une évaluation exhaustive (par exemple dans un modèle d'équilibre général), il serait impératif de prendre en compte le pays d'origine, les firmes (susceptibles de répondre à l'appel d'offre) qui ne seront pas retenues, les pays tiers qui peuvent être affectés par les transactions d'*offset*, les salariés de l'entreprise obligataire, ses sous-traitants, le reste du monde (voir encadré 5). Il faut ajouter à cette longue liste les acteurs internes du pays hôte que nous allons appréhender différemment selon les situations.

**Encadré 5 : Les acteurs et parties prenantes à un accord d'*offset* : qui le souhaite et qui s'y oppose ?**

***1) Les salariés de l'entreprise obligataire, les syndicats qui représentent les employés***

Les salariés de l'entreprise obligataire, notamment ceux qui sont syndiqués, s'opposent aux pratiques d'*offset* en invoquant deux arguments majeurs (Brauer, 2004, p. 56). D'un côté, les *offsets* qui prennent la forme d'accords de coproduction et de production sous licence entraînent une délocalisation des emplois et le transfert d'un savoir faire. De l'autre, ces pratiques sont souvent financées au moyen de recettes fiscales ou de prélèvements sur les revenus et les salaires. Les fleurons des industries capables aujourd'hui de représenter des candidats sérieux pour les appels d'offre liés aux produits de haute technologie ont souvent été l'objet d'importants investissements publics par le passé. Les entreprises du secteur de la Défense sont les premières concernées à ce titre. Par conséquent, les salariés des entreprises exportatrices et les porte-paroles des syndicats plaident souvent en défaveur des pratiques d'*offset*. La compétition internationale est exacerbée pour les contrats de marchés publics et tend à étouffer la voix des syndicats.

***2) Les sous-traitants de l'entreprise exportatrice et ses salariés***

Alors que les grands intégrateurs de systèmes transmettent une partie de leurs compétences fondamentales dans le cadre des accords d'*offsets* directs, leurs fournisseurs sont les premiers concernés par ces pratiques. Les sous-traitants des entreprises exportatrices sont, pour cette raison, opposés aux pratiques d'*offset*. En outre, ils ont des difficultés à s'allier pour faire pression sur les gouvernements et pour sensibiliser le public à la question de l'*offset*, puisqu'ils sont issus de secteurs d'activité différents. Comme dans le cas des salariés, la forte compétition sur les marchés publics contrecarre l'opposition des sous-traitants à l'*offset*.

### ***3) Les autres entreprises du pays source concernées par la transaction d'offset***

L'*offset* n'affecte pas seulement l'activité des entreprises qui doivent se conformer aux obligations de leurs sous-traitants, il modifie également le fonctionnement des autres secteurs du pays source, notamment à travers le mécanisme d'*offset* indirect. Ce dernier est à l'origine des délocalisations d'activités dans le pays source.

### ***4) Le pays source***

Si les *offsets* permettent aux firmes obligataires de maintenir ou d'accroître leurs parts de marché, ils altèrent considérablement, dans le même temps, les activités de leurs sous-traitants, de leurs salariés ou des autres entreprises qui peuvent subir les effets des *offsets* indirects. Les gouvernements des pays d'origine sont ainsi contraints de prendre le rôle d'arbitre, et d'examiner les avantages globaux de ces pratiques sur leur économie. D'un côté, les gouvernements soutiennent les fleurons de leurs industries dans leurs négociations avec les pays hôtes. De l'autre, ils s'opposent à ces pratiques et se préoccupent des effets néfastes des *offsets* sur leurs économies<sup>143</sup>.

### ***5) Les entreprises du pays hôte - les acheteurs des produits de contrats premiers et les bénéficiaires de l'offset***

L'*offset* peut avoir des effets contradictoires sur les entreprises du pays hôte. D'une part, les entreprises bénéficiaires d'*offset* sont supposées, du moins à court terme, profiter de cette initiative. Des études portant sur le Japon montrent que ce pays a pu fonder une industrie de pièces automobiles compétitive à l'international grâce aux accords de coproduction avec les entreprises du secteur militaire et aux programmes d'*offset* (voir Markusen, 2004, p. 76). D'autre part, l'entité publique ou parapublique doit parfois consentir à une surévaluation du prix du contrat primaire causée par l'*offset*. Cela altère évidemment l'efficacité de ces opérateurs publics.

### ***6) Le reste du monde***

#### ***\* Les pays tiers qui peuvent être affectés par les transactions d'offset***

Les entreprises obligataires concernées par l'*offset* sont généralement des firmes transnationales, implantées dans plusieurs pays grâce à leurs filiales ou sous-traitants.

---

<sup>143</sup> Cf. chapitre 2.

Lorsqu'une obligation d'*offset* suppose une délocalisation d'activité d'un pays tiers vers le pays hôte, elle risque de créer des tensions politiques entre les États. Dans ce cas, la politique d'*offset* correspond à une stratégie d'appauvrissement du pays voisin. Cet égoïsme économique peut justifier des représailles de la part des gouvernements des pays tiers.

**\* *Les entités tierces chargées de soutenir les obligataires dans leurs obligations d'offset***

Les entreprises obligataires ne sont pas contraintes de gérer elles-mêmes leurs *offsets*. Elles peuvent décider de transférer une partie ou l'ensemble de leurs responsabilités à une entité tierce (société de commerce international, société de consultation, sous-traitants, agence de développement). En Afrique du Sud par exemple, deux entités ont accepté d'exécuter les obligations d'*offset* pour le compte d'un tiers. L'institution financière du développement (IDC) peut assister les obligataires dans leurs recherches ou, à défaut, mettre en place des projets d'*offset* à externalités positives ou à forte intensité de main-d'œuvre. Une société de conseil, ARECSA Human Capital, organise des formations dans les domaines de l'énergie pour le compte des entreprises obligataires (DTI, 2008a, p. 27). Ainsi, plusieurs obligataires, dont Eurocopter et SAAB, ont choisi de contribuer aux financements des activités d'ARECSA.

De plus, divers cabinets de consultants<sup>144</sup>, des organismes de financement ou de recherche et développement (telle que l'Agence Française de Développement) accompagnent les obligataires dans l'élaboration des contrats, les aident à trouver des projets d'*offset* et à identifier les partenaires locaux. Ils peuvent également exécuter les obligations d'*offset* en contrepartie d'une prime d'intervention (Sauvin, 1991).

**\* *Les forums***

Les forums consacrés à l'*offset* ont une fonction de regrouper les groupes exportateurs, leurs partenaires techniques et financiers afin de partager des informations et promouvoir les meilleures pratiques dans le domaine des *offsets* et des compensations plus généralement. Les organismes internationaux les plus importants sont : Global *Offset* & Countertrade Association (GOCA) créée en 1985, London Countertrade Roundtable (LCR) fondée en 1988, Deutsches Kompensations Forum (DKF) né en 2000, European Club for Countertrade &

---

<sup>144</sup> Les cabinets-conseil sont généralement bien informés des réalités et de la législation locales dans le pays importateur. Ils peuvent ainsi conseiller les obligataires dans le choix des entreprises ou des projets. Les consultants sont habituellement des spécialistes des branches d'industries de l'économie du pays importateur. Ils sont ainsi capables de fournir des conseils techniques sur la façon de concevoir et de développer les projets d'*offset* (voir Tagarev 2010, p. 17).

*Offset* (ECCO) formé sous l'égide d'AREVA en juin 2010. Pour le pays importateur, favoriser l'entente entre les entreprises obligataires en matière d'*offset* permet d'harmoniser les projets. Cela a pour conséquence d'accroître les retombées positives sur l'économie du pays hôte.

Afin de mieux appréhender cette problématique, nous excluons de notre analyse partielle la majorité des acteurs et parties prenantes à un accord d'*offset* pour n'en conserver que les deux principaux : le pays hôte et l'entreprise étrangère.

## **2.2. Les objectifs, ressources et contraintes des acteurs**

### *2.2.1. Les objectifs des acteurs*

L'entreprise étrangère concernée par un *offset* est *a priori* hostile à ce type de transaction. Comme n'importe quelle entité à but lucratif, elle a pour finalité la rentabilité, le profit, l'augmentation de ses parts de marché. Elle n'est donc pas particulièrement encline à participer au développement économique des pays. Les *offsets* représentent avant tout pour la firme un coût humain et financier.

Pour l'entreprise obligataire, le coût de l'*offset* est de deux ordres : le premier concerne les coûts directement enregistrés dans les comptes de l'entreprise en tant qu'*offset*. Il peut s'agir de transfert d'actifs spécifiques (de technologies, de sessions de formation, d'assistance marketing). Le second type de frais correspond aux frais annexes de recherche et de négociation. Ces derniers prennent la forme de frais de prospection. Ils englobent également le temps et le travail consacrés à la négociation et à la rédaction d'un contrat (ex. billets d'avion), les ressources allouées à la recherche des informations, au paiement des commissions pour la commercialisation des produits reçus en contrepartie, aux salaires du personnel responsable de ces activités (Balakrishnan, 2007; vanDyk, 2008). De nombreux coûts liés au contrôle d'une transaction de contrepartie ou à l'élaboration de rapports comptables sur l'implémentation des projets sont également envisageables. Il faut ajouter à cela les coûts de recherche et de changement de fournisseurs pour l'entreprise étrangère (voir Youssef & Ianakiev, 2009).

Les *offsets* peuvent donc menacer l'activité future de l'entreprise obligataire et transformer une opportunité commerciale en échec. La firme qui est tenue par ce type d'obligation

cherche donc, en principe, à minimiser ses coûts<sup>145</sup>, voire à les faire disparaître. Il s'agit de s'en défaire le plus rapidement possible en mobilisant toutes les ressources disponibles.

L'État hôte, quant à lui, impose l'*offset* à la firme pour remplir des objectifs nationaux. Ces objectifs peuvent être étrangers à l'entreprise, ou pire, ils peuvent lui être néfastes (naissance et consolidation d'un futur concurrent, recherche de rente). La capacité du gouvernement d'un pays à imposer une obligation d'*offset* et à fixer la part qu'il représente dans la valeur totale du contrat principal d'achat-vente sont des marqueurs du pouvoir relatif de l'État d'imposer ses règles à la firme étrangère dans le cadre d'un marché public. Rien ne garantit toutefois que l'entreprise obligataire mette en place un processus efficient d'allocation de ressources ou qu'elle transfère des actifs qui lui sont spécifiques et qui intéressent l'État hôte (Laghzaoui, 2009).

Les objectifs de l'État hôte et de l'entreprise obligataire sont donc, par définition, conflictuels et opposés (Eden & alii. in Grosse, 2005; Grosse & Behrman, 1992; Vernon, 1973). Ce sont deux entités distinctes avec des attentes différentes. En outre, elles ont une « portée géographique » différente (Eden, 2004). Les entreprises obligataires sont guidées par l'objectif de rentabilité. Elles puisent leur force dans leur capacité à organiser leur production à l'échelle mondiale en exploitant les ressources de plusieurs pays. Elles cherchent dans ces conditions à rationaliser leurs opérations (et celles de leurs filiales). Pour cela elles réduisent leurs coûts, diversifient leurs chaînes de production et tentent d'accroître sans cesse leurs parts de marché (Boddewyn dans Grosse, 2005; Vernon, 1973).

Le pays hôte, quant à lui, a pour objectif de poursuivre son développement économique. Pour mener à bien ce projet il vise une distribution équitable des profits et des charges engendrés par les forces du marché. Comme l'indiquent Grosse & Behrman (1992, p. 96) : *“the purpose of the Governments is to seek growth (efficiency) and a distribution of benefits (equity), both internally and with respect to outsiders. Market will, therefore, be “appropriately” distorted by Governments”*.

Malgré ces oppositions et ces conflits, des intérêts communs ou complémentarités peuvent naître. Ils sont nécessaires pour inciter les différents acteurs à participer au processus de négociation dans le cadre des marchés publics et parvenir à une coopération (voir Grosse,

---

<sup>145</sup> Selon une enquête internationale, menée en 2010 auprès des entreprises obligataires, les offsets directs induisent un coût supplémentaire de 3 à 6% de la valeur de l'obligation. Alors que pour les offsets indirects, ce coût est approximativement de 6% pour l'obligataire (Furter, 2014, p. 77)

2005; Moon & Lado, 2000). Par exemple, l'obligataire contraint par un *offset* peut gagner de cette pratique à court et long terme. D'abord, parce que les *offsets* peuvent faciliter la vente de sa production car ils sont souvent une voie d'accès aux marchés publics (Dumas, 2004; Matthews, 2004; Rubin *&al.*, 1986). Les *offsets* peuvent également être pour lui sources d'avantage de long terme sous forme d'opportunité pour élargir ses activités à l'international en nouant des liens durables avec les autorités, le pays hôte et les fournisseurs locaux. La firme peut profiter de l'*offset* pour investir dans un réseau de sous-traitants *efficacients* et les intégrer dans sa chaîne d'approvisionnement international ; s'assurer des parts de marché futures ou encore nouer des relations stratégiques avec le gouvernement ou l'industrie d'un pays.

De nombreux travaux académiques ont d'ailleurs montré que l'*offset* ne correspond pas nécessairement à une perte ou à un manque à gagner pour l'obligataire. Bien que ce contrat soit une contrainte, il n'empêche pas que la firme puisse y trouver son intérêt. Selon Hall et Markowski (1994, 2004b) par exemple, les *offsets* sont un moyen pour les entreprises obligataires de réaliser des économies d'échelle et de gammes en fournissant simultanément plusieurs produits.

Les travaux de Baranowska-Prokop et Prokop (2008) et Baranowska-Prokop (2009) démontraient quant à eux, à l'aide d'un modèle simple de discrimination par les prix du troisième degré<sup>146</sup>, que les *offsets* permettent à l'entreprise obligataire en situation de monopole de capter l'intégralité du surplus issu de chaque transaction. Les transactions d'*offset* sont certes formulées en valeur monétaire (elles sont généralement exprimées en pourcentage de la valeur du contrat d'achat-vente). Toutefois, il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une valeur relative et non d'une valeur absolue. Le plus souvent, seul l'obligataire connaît la valeur exacte des produits fournis dans le cadre de l'*offset*. Le prix monétaire des produits d'*offset* (les transferts des technologies ou de savoir-faire) est donné uniquement à titre indicatif. Il échappe à la logique concurrentielle du marché. En absence d'échanges d'information entre les pays hôtes sur les *offsets* reçus, l'entreprise obligataire est capable d'isoler les segments demandes ayant des élasticités prix différentes. En d'autres termes, l'obligataire peut moduler son offre globale en fonction des caractéristiques connues ou supposées de chaque marché public. Ainsi, tout en vendant sa production à un prix forfaitaire plus faible (toujours supérieur à ses coûts marginaux), l'obligataire augmente ses profits. Le

---

<sup>146</sup> Par cette pratique, le fournisseur distingue plusieurs catégories de consommateurs ayant des courbes de demande différentes. Les prix sont alors indexés sur les catégories auxquelles appartiennent les clients.

manque de communication entre les pays hôtes permet aux firmes obligataires de négocier en position de force avec les autres acheteurs potentiels<sup>147</sup>.

### 2.2.2. Les ressources des acteurs

Les deux acteurs disposent chacun de ressources, rares et difficiles à imiter. Ces ressources les intéressent mutuellement et les incitent à coopérer. L'entreprise obligataire possède des actifs spécifiques qui lui confèrent une part de son pouvoir de négociation face à l'État hôte. Ce sont également ces actifs qui déterminent la performance et la stratégie de l'entreprise dans le processus de négociation<sup>148</sup>. Symétriquement, l'entreprise obligataire est incitée à coopérer avec l'État hôte pour accéder aux ressources qui forment les avantages absolus ou comparatifs de son économie. Ceux-ci sont généralement subdivisés de la sorte : avantages ou désavantages économiques, socioculturels et politico-juridiques (Eden & alii. in Grosse, 2005). Il est difficile de dresser la liste exhaustive des ressources dont disposent la firme et le pays hôte car elles relèvent des particularités de chaque partie. Néanmoins, les ressources de négociation de chaque partie peuvent être envisagées à partir des intérêts de la partie opposée.

Nous retenons qu'il doit y avoir un espace d'intérêt commun entre l'obligataire et l'État hôte pour que l'*offset* puisse exister (Dumas, 2004; Hall & Markowski, 1994; Matthews, 2004). Si ce n'est pas le cas, le projet restera lettre morte et le pays n'aura alors plus d'autre choix que de recourir à d'autres outils ou réviser à la baisse ses exigences. Ainsi, bien que l'*offset* implique une forme de contrainte pour la firme, il n'enlève pas toute opportunité de gain pour l'obligataire. En réalité, aucun fournisseur ne peut être forcé à vendre. Il peut se retirer de la compétition mais en aucun cas il ne peut être astreint aux obligations qui risqueraient de lui être préjudiciables (Hall & Markowski, 1994; Markowski & Hall, 2004b). La distinction entre

---

<sup>147</sup> Cet argumentaire suggère que les *offsets* perdurent car ils protègent les soumissionnaires d'une concurrence féroce sur les prix. Cette dernière implique que lorsqu'un fournisseur accepte de vendre sa production à un prix plus bas, ceci a pour effet d'affecter l'ensemble de ses ventes. Il s'agit en quelque sorte d'un point de non-retour, car ce prix indiquerait à ses clients potentiels la limite supérieure du coût marginal de l'entreprise. Dans cette situation, le reste des acheteurs demanderont le prix le plus bas observé sur le marché. Par conséquent, les avantages à court terme afférents à la mise en œuvre d'une politique de discrimination fondée sur les prix peuvent ne pas compenser les pertes qui résultent de la réticence des consommateurs à payer un prix supérieur dans le futur. Les *offsets* sont moins transparents (les acheteurs communiquent rarement sur les contreparties reçues) et permettent de protéger les informations relatives à la rente du fournisseur. Ils représentent une solution plus intéressante pour les entreprises qui désirent baisser discrètement leur prix effectif.

<sup>148</sup> De nombreux travaux ont analysé les différentes sources de pouvoir de négociation de la multinationale. Il s'agissait par ce travail de déterminer quelle était la source la plus importante. Certains chercheurs considèrent que ce sont les caractéristiques de l'entreprise (Boddewyn & Brewer, 1994; Moon & Lado, 2000; Rumelt, 1991), d'autres insistent sur les propriétés de l'industrie ou sur celles du pays d'origine de la multinationale (voir Moon & Lado (2000) pour une revue de littérature).



exigence commerciale volontaire et obligation commerciale forcée est d'une importance majeure. En effet, lorsque l'obligataire s'engage dans un accord d'*offset*, il estime que cela lui permettra d'augmenter son efficacité et ses bénéfices. Comme dans tout contrat d'échange, la réalisation d'un *offset* suffit, du moins en principe, pour considérer que l'ensemble des parties envisage d'en tirer un bénéfice.

Les intérêts et les ressources des acteurs sont donc les éléments qui justifient une transaction d'*offset*. Le résultat de la négociation dépend de la capacité des acteurs impliqués à rendre leurs ressources plus attractives. Ainsi, les conclusions des négociations sont en faveur de l'État hôte si celui-ci dispose de ressources stratégiques précieuses aux yeux de la direction de l'entreprise obligataire et réciproquement.

### *2.2.3. Les contraintes des acteurs*

Dans le cadre d'un appel d'offres, des contraintes politiques ou économiques pèsent sur chacun des acteurs. Pour le pays hôte, les contraintes politiques peuvent être liées à des relations difficiles avec le pays d'origine de l'entreprise étrangère, aux règles internationales en vigueur (celle de l'AMP par exemple) ou aux dispositions des accords bilatéraux ou régionaux régissant les accords sur les marchés publics. D'autres contraintes politiques peuvent émerger à cause d'un gouvernement faible et instable ou en raison d'un fort lobbying intérieur. Nous avons indiqué au premier chapitre que les pays victimes de conflits répétés n'ont pas pu développer de politiques d'*offset*. Les contraintes économiques tiennent, quant à elles, à la situation budgétaire et financière du pays, à l'état de sa balance des paiements ou à son niveau de développement.

Les contraintes de l'entreprise obligataire peuvent être également de deux types : politique et économique. Les premières reposent sur les intérêts politiques, géostratégiques du gouvernement du pays source, sur ses engagements antérieurs (comme l'impossibilité de délocaliser une unité de production par crainte de représailles), ou sur des restrictions légales liées à ses activités. Par exemple, l'obligataire doit se conformer aux embargos imposés par son État d'origine (la Chine est l'objet d'un embargo sur les armes à la suite des événements de la place Tian an Men). Il est tenu également de se conformer aux réglementations en vigueur dans le pays hôte. On peut citer à cet égard le cas du Japon. En effet, 90% des armes achetées par le gouvernement de ce pays doivent être produites localement (Matthews, 2004).



Les contraintes économiques qui pèsent sur l'entreprise obligataire peuvent être liées à sa situation financière. L'efficacité et la pérennité de la firme reposent sur sa capacité à obtenir des contrats de grande ampleur. Il existe une autre contrainte économique très importante. Il s'agit du niveau de concurrence auquel est confrontée l'entreprise étrangère dans l'appel d'offres. Plus le nombre de participants est élevé ou plus les produits proposés sont homogènes, plus les offres d'*offsets* influencent sur le choix du candidat.

Pour les deux acteurs du contrat d'*offset*, les contraintes relatives sont le fait du manque d'information, de l'inexpérience dans la négociation<sup>149</sup> ou de leurs ressources limitées. Les contraintes peuvent être internes (au gouvernement hôte ou au cadre dirigeant de l'entreprise) ou externes (imposées par des institutions tierces ou d'autres États). Au cours du processus de négociation les deux acteurs doivent donc tenir compte de leurs objectifs, leurs ressources et leurs contraintes et les adapter à celles de son partenaire commercial. L'issue de la négociation est influencée par le pouvoir de négociation (relatif) des acteurs. Le pouvoir de la firme est déterminé par divers facteurs comme (i) la taille de son portefeuille de contrats, (ii) la part de ce type de contrats dans son chiffre d'affaires global, (iii) l'historique des relations avec le gouvernement partenaire, (iv) le rôle possible du pays source. Le pouvoir du pays hôte, quant à lui, dépend (i) du degré d'intensité de la concurrence sur le marché des appels d'offres, (ii) du caractère stratégique du contrat (ex. menace imminente de guerre), (iii) de l'importance obtenue aussi par la firme sélectionnée dans le pays et (iv) bien évidemment de la part centrale de ce contrat dans les projets économiques et politiques du pays.

### **2.3. Les hypothèses sous-jacentes à la transaction d'*offset***

Nous avons fait l'hypothèse dans notre analyse que l'*offset* est le résultat d'un jeu de négociation entre deux acteurs hétérogènes. Or, à première vue, un appel d'offre n'a rien d'une négociation. L'entité adjudicatrice établit seule le cahier des charges auquel les soumissionnaires doivent se conformer. Ces derniers ne sont pas en mesure de modifier les

---

<sup>149</sup> Avant d'ouvrir les négociations sur les projets d'*offset*, les entreprises étrangères doivent assimiler l'héritage et le contexte culturel du pays car les pourparlers sont fortement influencés par ces particularités. Par exemple, les négociations dans les pays de l'ex-bloc soviétique appartiennent au type « double piège ». Les termes de l'*offset* ne sont fixés qu'après la dernière offre de prix. Le Japon est connu pour mettre un accent tout particulier sur la confiance pour conclure un accord. L'art chinois de la négociation commerciale est de type « Guanxi ». Ce terme renvoie à l'idée que la relation entre deux acteurs est bâtie sur la confiance et la réciprocité. Le succès ou l'échec de l'opération dépend de la réputation de l'entreprise : « [l]es processus de prise de décision en Chine sont opaques, souvent pour les Chinois eux-mêmes qui ne sont pas enclins à prendre des décisions en matière de relations avec les étrangers tant qu'ils ne sont pas convaincus du sérieux de leurs intentions à long terme, de la pérennité de leurs engagements, de la solidité des relations [qu'ils entretiennent] avec eux ». (Bercoff, 2007, p. 29).

conditions de l'appel d'offre, ni d'imposer leurs dispositions contractuelles. Toutefois, un appel d'offres lié à un *offset* correspond à une procédure concurrentielle distincte dans laquelle il est possible de discuter des caractéristiques des produits du contrat primaire et des contreparties exigées. Les biens achetés via des appels d'offre comportant un *offset*, sont généralement des produits à composer. D'un marché à un autre, les offres diffèrent en fonction du cahier des charges. Les attentes du pays hôte influencent donc la nature, la composition et les spécificités des produits. Par exemple, pour les biens d'armement, les soumissionnaires adaptent leurs offres en fonction des équipements de bord électroniques, des types de missiles et leurs capacités de tir et des autres modules qui seront intégrés aux biens achetés. De plus, le marché des produits à moyenne-haute et haute technologie, généralement soumis aux obligations d'*offset*, n'est pas caractérisé par une concurrence libre et parfaite. Le prix final des contrats de vente dépend aussi bien des coûts propres à l'entreprise obligataire que des propositions des autres concurrents.

L'hypothèse de notre analyse est celle des imperfections de marché. Les achats publics qui comportent une clause d'*offset* concernent des produits à haute et moyenne technologie. Ces dernières sont caractérisées par des problèmes d'asymétrie d'information, des coûts de transaction élevés et les risques d'abus de position. On peut également noter que ces marchés évoluent dans un environnement marqué par des externalités et des rendements d'échelle croissants.

#### **2.4. La construction du modèle explicatif**

Dans cette sous-section, il s'agit de montrer que la relation entre l'État hôte et l'entreprise obligataire et le produit de cette relation dépendent principalement de la règle de répartition des gains entre les deux acteurs. Nous l'illustrons cette thèse au moyen d'un cas simple issu de la théorie des jeux. La configuration de la « bataille des sexes » (ou « querelle des ménages ») permet d'explicitier les aspects importants du rapport entre les acteurs (1.3.1.), et d'identifier les effets possibles du jeu de négociation avant la signature du contrat principal (1.3.2.) et postérieurs (1.3.3.).

### 2.4.1. La mise en relation des acteurs d'un accord d'offset : coopération et non-coopération

La relation entre l'État hôte et l'entreprise étrangère<sup>150</sup> et le produit de cette relation peuvent être appréhendés à travers un jeu réduit à deux acteurs dans lequel chaque partie cherche à atteindre ses objectifs en tenant compte de la limitation de ses ressources. En d'autres termes, on a affaire à un problème de maximisation conjointe de bénéfices (ou mini-max). Les objectifs et les contraintes de chaque acteur dépendent de leurs marges de manœuvre. Ces dernières sont limitées par leurs capacités de négociation, l'influence qu'exerce la partie opposée (dont ils sont par ailleurs dépendants), les relations qu'ils entretiennent avec les tiers et la pression qu'exercent les différents lobbies (Grosse & Behrman, 1992). Ainsi, les entreprises étrangères adaptent leurs stratégies en tenant compte des actions simultanées de leurs concurrents, de leurs fournisseurs et de leurs clients dans différents pays. Les gouvernements exercent leur souveraineté et fondent leur politique économique en fonction des autres gouvernements ou des règles multilatérales.

Les résultats de la négociation dépendront alors principalement de la règle de répartition des gains entre les deux acteurs. On peut illustrer cette idée simplement grâce à une analogie avec la configuration de la « querelle de ménage » issue de la théorie des jeux (voir Luce & Raiffa, 1957).

Dans sa forme la plus rudimentaire, la querelle de ménage est un jeu stratégique réduit à deux acteurs qui sont fortement incités à coopérer (cet aspect le distingue du dilemme du prisonnier et de ses déclinaisons) parce que leurs gains individuels sont étroitement liés. S'ils ne coopèrent pas, les deux acteurs subissent une perte nette. L'analogie avec l'*offset* est ici évidente. Pourtant, elle ne remet pas en cause notre affirmation préalable : la firme est *a priori* hostile à ce type de contrats. Dès lors que l'État souhaite établir un contrat avec la firme obligataire, celle-ci est placée devant un choix difficile. Si elle refuse la proposition, elle est écartée du marché au profit d'autres entreprises. Si elle accepte, elle doit lier son succès à celui de l'*offset*. Pour sa part, l'État hôte a tout intérêt à trouver un terrain d'entente avec la

---

<sup>150</sup> Il existe des nombreux modèles théoriques sur les relations entre les gouvernements nationaux et les firmes multinationales et les résultats qu'ils peuvent engendrer. Les modèles les plus connus sont : le modèle OBM (obsolescing bargaining model) développé par Vernon (Vernon, 1973), la relation triangulaire entre le gouvernement hôte, l'entreprise multinationale et le gouvernement du pays d'origine de la MNE de Stopford & Strange (1991), le modèle de négociation tridimensionnelle de Behrman et Grosse (1992). Pour un aperçu de ces contributions et des développements récents dans la compréhension des relations entre les gouvernements et les entreprises multinationales, voir Grosse (2005).

firme. C'est une condition nécessaire à l'efficacité de sa politique. Ainsi, l'incitation au *free riding* ou à la défection est nulle dans ce type de situation. L'*offset* peut bien sûr donner lieu à des formes de resquillage mais pas au point de nier le choix initial de la coopération (comme c'est le cas dans le dilemme du prisonnier).

La configuration de la « querelle de ménage » nous indique toutefois que la volonté de coopérer ne suffit pas pour garantir la signature du contrat. En effet, ce désir de synergie est perturbé par des conflits d'intérêts portant sur le partage du gain collectif attendu. La répartition statique des gains est au cœur de la problématique de la « querelle de ménage ». Les règles de répartition comme les clauses d'un accord d'*offset* sont un facteur déterminant à la fois pour entériner l'accord et pour juger de son efficacité. On peut figurer ce problème sous la forme d'une matrice :

**Figure 9: Matrice des gains potentiels d'une transaction d'offset**

Le chiffre de gauche correspond au niveau de satisfaction de l'entreprise obligatoire, le chiffre de droite au niveau de satisfaction de l'État hôte suivant un classement ordinal dans lequel 4 équivaut au degré de satisfaction maximal et 1 au degré d'insatisfaction le plus élevé. Les quatre cadrans reflètent les résultats possibles du jeu.

		Etat hôte	
		Stratégie 1	Stratégie 2
Obligataire	Stratégie 1	(3 4) I	(1 1) II
	Stratégie 2	(1 1) III	(4 3) IV

Source: Figure réalisée par l'auteur

Les cadrans II et III figurent les échecs de la coopération avec les degrés d'insatisfaction les plus élevés pour les deux acteurs. Ces cas désignent la faillite des négociations portant sur un accord d'*offset*. Ces situations peuvent être envisagées sous la forme d'une offre « léonine » de la part de l'État hôte (symétriquement de la firme). Il s'agit d'une offre de coopération dans laquelle l'un des acteurs impose toutes ses exigences à l'autre, au risque de faire échouer les négociations et donc au détriment du gain des deux parties. Comme l'indique la matrice, ces deux situations offrent des gains (satisfactions) inférieurs aux deux acteurs impliqués. Les cadrans I et IV schématisent les situations dans lesquelles la coopération est avérée : l'*offset* a effectivement lieu. Dans le premier cas, il accorde un avantage à l'État hôte. Dans le second, c'est l'entreprise obligatoire qui est favorisée. Ici, il convient de préciser que le gain d'un acteur est directement lié au degré de satisfaction de l'autre. Autrement dit, l'État hôte est d'autant plus satisfait que son gain est supérieur à celui de l'obligataire.

Quand la contractualisation est possible, la coopération des acteurs conduit à un problème de répartition. La coopération n'est pas une solution, elle est dans ce cas, la source du problème. En effet, comment choisir entre deux options également supérieures collectivement (4 3) et (3 4), qui n'engendrent pas le même bénéfice pour les deux acteurs. Dans ces circonstances, aucun des deux équilibres en stratégie pure n'est unanimement privilégié. Toutefois, même si les objectifs des participants sont par définition antagonistes, le résultat de la négociation peut être avantageux pour les deux parties prenantes. C'est donc un jeu à somme positive : les deux acteurs s'engagent volontairement dans une négociation dont ils espèrent tirer des gains absolus et des gains relatifs distincts. Les gains absolus sont indexés sur la capacité des deux parties à atteindre leurs objectifs. Les gains relatifs, quant à eux, représentent le taux de réussite des deux parties (Grosse, 2005). Le résultat de la négociation est plus favorable à celui qui détient le plus de ressources, subit le moins de contraintes et dispose d'un pouvoir coercitif supérieur (*idem*).

Comme aucun paramètre ne favorise un équilibre (une issue) un détriment d'un autre dans le modèle, le choix de l'issue est nécessairement déterminé par des facteurs exogènes.

Cette figuration simplificatrice et abstraite de la problématique de l'*offset* présente l'avantage de pointer le rôle décisif des conditions qui entourent la conclusion et la réalisation de tels contrats sur toute la durée de son exécution.

À ce stade, l'on peut avancer quelques éléments sur les conditions politiques (liées au pouvoir de négociation des acteurs) nécessaires à l'aboutissement d'un *offset*. Plus les objectifs du pays hôte et de la firme obligataire sont divergents, plus le processus de négociation est compliqué et les résultats des projets d'*offset* limités (cadrans I et III). Une différence de pouvoir très marquée entre les acteurs ne favorise pas l'élaboration d'accords de ce type. Si, malgré cela, un accord est trouvé, son efficacité est discutable dans la mesure où chacun des deux acteurs est incité à examiner d'autres options. À trop vouloir imposer de contraintes à la firme, l'État hôte constate que l'exécution du contrat ne lui est pas profitable et réciproquement. La similarité ou la différence de ces objectifs affecte le processus de négociation et d'exécution du contrat d'*offset*.

L'État hôte a pour objectif d'optimiser le résultat économique d'un accord avec l'entreprise doit envisager une relation plus équilibrée, comme figurée dans notre matrice par les deux cases en diagonale.

### 2.4.2. La répartition des gains relatifs en statique

Les contrats d'*offset* et leur mise en œuvre sont fortement liés au résultat d'un processus de négociation complexe qui dépend des intérêts et contraintes des acteurs. Le contrat d'*offset* codifie les relations entre deux agents qui ont intérêt à coopérer mais qui cherchent aussi à s'approprier les profits de cette collaboration. Le partage des bénéfices de l'accord est donc au centre de la négociation contractuelle. Cette dernière n'offre pas une solution unique mais une infinité d'issues possibles correspondant à l'ensemble des partages valables pour les parties en cause. L'indétermination causée par la multiplicité des solutions nous amène à considérer deux scénarii possibles : dans un cas l'État hôte s'approprie tout le bénéfice de la coopération, c'est-à-dire du contrat d'*offset*, dans un autre, l'obligataire remporte un gain supérieur.

Dans le premier scénario, la firme est prête à céder un actif spécifique et à supporter la totalité du coût additionnel engendré par le contrat. Autrement dit, l'obligataire accepte de renoncer à une partie du profit qu'un contrat standard lui aurait permis d'obtenir. C'est le scénario le plus favorable pour l'État hôte car celui-ci peut espérer un faible coût d'opportunité des fonds publics et des projets d'*offset* rentables pour atteindre ses objectifs dans le domaine industriel. L'achat public, au moins à court terme, permet au pays hôte d'envisager un double objectif : se procurer les produits nécessaires au bon fonctionnement public (par exemple l'achat d'une centrale nucléaire) et créer des retombées positives nationales. L'État hôte peut ainsi escompter un gain maximal dans cette transaction. Nous la qualifions d'*offset* efficace à court terme (quadrant I dans la matrice). En d'autres termes, il s'agit d'une transaction qui répond aux critères de réciprocité différenciée et d'additionnalité.

Dans le second scénario, l'entreprise obligataire accepte également de céder un actif spécifique pour remplir son obligation d'*offset* mais elle compense cette contrepartie (concession) en augmentant le prix du contrat primaire. Ce second cas s'apparente à une opération de second achat. Dans ce cadre, l'État hôte accepte (sciemment ou non) de se procurer les produits d'*offset* auprès de l'entreprise obligataire à un prix élevé. Cette situation n'est pas sans intérêt pour l'État hôte car l'obligataire s'engage, pour honorer les obligations d'*offset*, à procéder à un transfert de technologies, à céder la production d'un équipement ou d'un produit auxiliaire à une entreprise du pays hôte ou à répondre à toute autre exigence formulée par le pouvoir étatique. Toutefois, comme l'entreprise étrangère intègre le coût de l'*offset* dans le prix du contrat primaire, le surprix est entièrement (ou partiellement) pris en charge par l'État hôte. L'*offset* peut, dans ce cas, être également qualifié d'efficace car il offre

encore à l'État hôte la possibilité de parvenir à ses fins en matière d'industrialisation. Ce processus est néanmoins extrêmement coûteux puisque le gain relatif de l'opération est clairement favorable à la firme (quadrant IV dans la matrice). Ce type de contrat d'*offset* ne répond que partiellement au critère de la réciprocité différenciée puisqu'il autorise l'augmentation du prix du contrat primaire. Cette transaction satisfait néanmoins au critère d'additionnalité parce que les activités prévues par le contrat d'*offset* peuvent se déployer dans le pays hôte. Même si l'*offset* induit une augmentation du prix du contrat premier, il peut être bénéfique au pays hôte.

Dans un contexte concurrentiel, il est peu probable que le soumissionnaire fasse le choix d'intégrer la totalité du coût de l'*offset* dans le prix du contrat primaire car il serait rapidement évincé. Son offre globale risque d'être trop chère par rapport à celles des autres concurrents. Les quelques études empiriques sur le sujet viennent appuyer cet argument. Selon *Transparency International*, l'*offset* implique une majoration de 5 à 8% du coût du contrat principal pour des achats d'une valeur moyenne<sup>151</sup>. Cette majoration peut atteindre 15 à 30% du prix des produits pour les contrats importants (Tagarev, 2010, p. 87). Le groupe de consultation inter-institutions américain sur les questions d'*offset* estime que ces pratiques augmentent la valeur d'acquisition des équipements de défense d'environ 15 à 30 % de leur valeur réelle (BIS, 2007, p. 162). Ces évolutions, confrontées à la part croissante de l'*offset* (ce dernier représentait en moyenne 45% de la valeur du contrat primaire en 1999, en 2005, il correspondait à plus de 100% de la valeur de l'accord principal) indiquent que le coût de l'*offset* n'est pas entièrement reporté sur le prix du contrat primaire (Tagarev, 2010, p. 87).

On peut penser que les gains pour l'État hôte se situent entre les deux scénarii, c'est-à-dire entre les cas I et IV de notre matrice. Il convient donc d'analyser les conditions qui permettent au pouvoir étatique d'envisager le premier cas. Celui-ci lui permet de compter sur une opération la plus efficace à court terme.

Cette grille d'analyse demeure incomplète si on ne prend pas en compte la propriété évolutive du pouvoir de négociation des acteurs. Autrement dit, il s'agit de s'intéresser aux évolutions postérieures à la signature du contrat.

---

<sup>151</sup> Cette étude n'indique pas quelle est la valeur monétaire d'un achat public moyen.



### 2.4.3. La répartition des gains en dynamique

L'efficacité *ex post* de l'*offset* repose aussi fondamentalement sur la capacité de l'État hôte à maintenir son pouvoir de négociation après la signature du contrat principal d'achat-vente. Pour examiner ce pouvoir, le plus simple est de se référer au cas I de la matrice, celui qui correspond à la signature d'un contrat très favorable au pays.

Supposons que lors d'un appel d'offres, le gouvernement du pays hôte détienne un pouvoir de négociation supérieur à celui du soumissionnaire. Si, à cette étape, le pays hôte ne s'assure pas de récupérer les meilleurs projets d'*offsets* possibles (maximiser son gain), sa position dans la négociation risque de se dégrader, une fois le contrat signé. Choisir une firme dans le cadre d'un appel d'offre revient à lui accorder, de fait, un monopole sur l'exécution du contrat. Par conséquent, si dans les premières phases de négociation, l'obligataire n'a pas intégré la valeur du contrat d'*offset* dans le prix du contrat primaire, il peut le faire une fois le contrat d'achat-vente signé en dépréciant la qualité des biens fournis ou en augmentant le prix des prestations après-vente (liées à l'entretien des produits achetés). L'État hôte doit ainsi veiller à ne pas « perdre la main » dans la phase d'exécution des opérations. Il doit être en mesure d'éviter que la firme obligataire sélectionnée se défasse de ses engagements ou parvienne à modifier à son avantage les termes du contrat en cours d'exécution. Il convient donc également d'analyser les moyens de contrôle et de surveillance de l'exécution du contrat, qui empêcheraient l'entreprise obligataire d'adopter un comportement opportuniste *ex-post*.

Il s'agissait dans cette section, de théoriser la politique l'*offset* afin d'évaluer son succès potentiel (son efficacité). Nous avons envisagé l'*offset* comme le résultat d'une relation entre deux parties dotées d'un pouvoir relatif dont elles font usage pour aboutir à un terrain d'entente. Notre démarche met en évidence que la mesure dans laquelle le gouvernement d'un pays est capable d'imposer une obligation d'*offset* et fixer son volume par rapport à la valeur du contrat d'achat-vente principal est un signe du pouvoir relatif de l'État d'imposer ses règles du jeu à la firme étrangère. Toutefois, en raison de l'asymétrie d'information entre les acteurs, les bénéfices que le pays est réellement capable de tirer des obligations d'*offset* dépendent de la capacité du gouvernement à extraire ces obligations (dans le cadre d'un contrat bien défini) et surveiller leur bonne application même après que le pays hôte se soit acquitté du contrat premier. Ainsi, les propositions d'*offset* et leur mise en œuvre sont fortement liées au résultat d'un processus de négociation complexe et évolutif dans le temps



et qui dépend fortement de la position qu'adopte le gouvernement du pays hôte par rapport au processus de négociation sur l'*offset* et des intérêts de la firme.

### **Section 3 : Les conditions pour maximiser l'impact positif de l'*offset* pour le pays hôte**

Le critère d'additionnalité, spécifique à l'*offset*, représente un problème majeur dans l'analyse de ce type de contrat ou politique. En effet, dans de nombreux cas, il est fort difficile de déterminer si le critère est validé. En d'autres termes, la viabilité économique de ces transactions n'est pas toujours garantie. Le principe d'additionnalité suppose que les projets d'*offset* génèrent à terme un surcroît d'activité dans le pays en lui permettant de développer des spécialisations nouvelles ou en contribuant à améliorer le solde courant (par accroissement des exportations ou réduction des importations). Dans les termes de la politique économique, cela signifie que le pays hôte peut privilégier des objectifs de court ou moyen termes<sup>152</sup> ou, à l'inverse, envisager le développement économique du pays à travers l'*offset* (Matthews, 2004).

Dans cette section, nous nous attachons à analyser les conditions minimales nécessaires pour s'assurer qu'une transaction d'*offset* induise une allocation des ressources bénéfique pour l'économie hôte, à court et moyen-long terme. Dans un premier temps, nous déterminons que l'efficacité de l'*offset* est étroitement liée à la capacité du pays hôte à mettre en place un dispositif pour constituer et gérer ces projets (3.1.). L'État hôte doit également favoriser des projets de compensation mutuellement bénéfiques pour minimiser les changes d'un surpris sur le contrat primaire (3.2.). Enfin, le pays hôte doit être en mesure de négocier et contrôler l'exécution de ces pratiques, en veillant à ce que les gains de ces politiques ne soient pas détournés au profit des intérêts particuliers (3.3.).

#### **3.1. Une politique d'*offset* bien définie**

Pour que le pays hôte soit à même d'exploiter pleinement le potentiel commercial et industriel des opportunités offertes par les *offsets*, il faut qu'il dispose d'un cadre politique clair et adapté à ses besoins industriels de court ou long terme. En effet, les *offsets*, pris indépendamment des autres outils de politique industrielle, sont insuffisants pour ériger une industrie stratégique viable et autonome à long terme (Bitzinger, 2004, Markowski & Hall,

---

<sup>152</sup> C'est-à-dire favoriser les gains immédiats aux dépens d'une viabilité à long terme.

2004a). Ils peuvent compléter les autres initiatives industrielles, mais en aucun cas ils ne sont en mesure de les remplacer. Pour être efficaces et déterminants, ces pratiques doivent généralement s'accompagner d'un important investissement public dans l'infrastructure, le capital humain et les capacités productives nationales (Bitzinger, 2004, Haines, 2004, 2012, Perlo-Freeman, 2004, Scheetz, 2004). Ainsi, pour garantir la cohérence des projets d'*offset* avec les objectifs développementaux du pays, le gouvernement doit fixer des objectifs nationaux précis pour évaluer correctement les bénéfices réels perçus par l'économie locale (Markowski & Hall, 2004). Si le choix et l'élaboration des projets d'*offsets* ne reposent sur aucun critère précis<sup>153</sup>, le pays hôte risque de surévaluer l'offre des obligataires à cause des asymétries d'information présentes dans l'appel d'offres.

Par exemple, l'Argentine n'a pas su tirer avantage des *offsets* car elle ne dispose pas d'une politique claire dans la matière, associée à une organisation sectorielle cohérente sur le long terme (Scheetz, 2004). Singapour, en revanche, a utilisé les *offsets* pour ériger une industrie d'armement viable à long terme (Bitzinger, 2004). Les *offsets* ne peuvent donc pas se substituer à la politique industrielle, technologique et commerciale du pays hôte. Ils ont peu d'effet s'ils ne sont pas couplés à une politique globale bien définie (Struys, 2004).

Ainsi, pour obtenir et intégrer les projets d'*offset* harmonieusement dans la dynamique de développement le pays hôte doit définir les objectifs qu'il cherche à atteindre. Il peut s'agir des objectifs de développement à long terme (2.1.1.) ou des objectifs à brève échéance, à finalité commerciale (2.1.2.) ou financière (2.1.3.). Les types des contrats d'*offset* doivent être sélectionnés en fonction de ces objectifs.

### *3.1.1. Les offsets à finalité industrielle*

Si le pays hôte entend protéger des secteurs industriels vulnérables (qu'ils soient en perte de vitesse ou en phase d'amorçage), il doit donner la priorité aux transferts de technologies et de savoir-faire (comme les opérations relatives à la formation et à l'éducation, les services de commercialisation et de gestion), aux cession de licence, aux fourniture d'usines clé en main ou de chaînes de production, à la sous-traitance, la coproduction, la création de sociétés mixtes de production en vue d'une coopération technique (BIS, 2008, 2009a, 2009a, 2013a; DTI, 2005b, 2008a, 2009).

---

<sup>153</sup> Les autorités publiques doivent également définir les étapes, les conditions et les procédures à suivre par l'obligataire pour qu'il soit en conformité avec la réglementation locale.

Les États développés peuvent faire appel à ces pratiques pour soutenir et renforcer leur secteur militaire, intégrer les entreprises locales dans les chaînes de valeur des grands donneurs d'ordre internationaux ou renforcer les liens de coopération industrielle existants. Pour cela, ils doivent encourager en priorité les contrats de sous-traitance, de transfert de technologie et de coproduction (BIS, 2007). Ce type de transactions n'est possible toutefois que si les entreprises locales ont un niveau de développement technologique suffisant pour pouvoir répondre aux exigences des donneurs d'ordre (Taborda et coll. 2007).

Les PED ou les pays émergents, dont le niveau d'industrialisation ou le niveau technologique est relativement faible, peuvent faire appel à ces pratiques pour acquérir et s'approprier des techniques industrielles ou des technologies nouvelles. Les *offsets* leur permettront dans ce cas de stimuler l'innovation et de générer des retombées industrielles positives pour le pays (DTI, 2005b, 2007c, 2008a, 2009). Ce sont des outils capables d'augmenter les bénéfices du commerce international et de favoriser le développement économique. En effet, ces pratiques contribuent aux objectifs de croissance due aux effets d'entraînement locaux qu'elles créent (sous forme de liens amont-aval dans l'industrie ou entre secteurs, d'effets de « cluster » ou encore d'effets de montée en gamme qu'elles créent ou renforcent).

### 3.1.2. Les *offsets* à caractère commercial

Si le pays hôte a pour objectif de promouvoir les exportations, la priorité serait donnée aux opérations sous forme de troc, de contre-achat et d'achat en retour. La différence entre ces trois pratiques repose sur la caractéristique des produits de reprise. Dans les deux premiers cas, les produits de reprise n'auront généralement aucun lien avec ceux du contrat primaire tandis que, lors d'achats en retour, les produits d'*offset* sont fabriqués par l'entreprise obligataire dans le pays hôte<sup>154</sup> (ACECO, 1993, p. 50).

Pour les pays moins développés, les accords de troc ou de contre-achat peuvent correspondre à une vente de matières premières ou de contreparties pétrochimiques. Par exemple, si un pays ne dispose pas d'une devise suffisamment forte pour s'assurer un approvisionnement en équipements conséquente et cela sans déséquilibrer sa balance des paiements, il peut demander à troquer les machines importées contre une matière première disponible ou contre des biens qu'il produit (et pour lesquels il dispose d'un avantage comparatif). L'obligataire est

---

<sup>154</sup> Nous pouvons inclure dans cette catégorie les accords de coproduction qui peuvent générer des exportations à moyen-long terme. Bien que ces pratiques soient attachées à un objectif commercial, elles impliquent de fait un transfert de technologies et de savoir-faire. Elles ont donc en grande partie une finalité développementale.

alors chargé de vendre les produits d'*offset* à un tiers et de récupérer les ressources monétaires correspondant aux prestations dispensées. Grâce à ces pratiques, le pays hôte peut préserver sa balance de paiements. Ces pratiques facilitent également les échanges, le commerce.

Pour les pays développés, les PED ou les pays émergents, les *offsets* à caractère commercial, sous forme de troc ou de contre-achat, peuvent être associées à un échange entre des biens à plus haute valeur technologique et des biens ou des services industriels. Par exemple, un accord de ce type a permis à l'Afrique du Sud de se créer une niche sur le marché de l'électronique embarqué pour l'aéronautique. En contrepartie d'une commande, l'avionneur britannique BAE Systems s'engage à acheter quatre-cent-soixante-dix casques de dernière génération à la compagnie locale Denel Optronics pour équiper ses propres pilotes (defenseWeb, 2007). Grâce à ce contrat, la compagnie sud-africaine a saisi une immense opportunité commerciale puisque cette transaction lui a garanti un marché stable pour les cinq années suivantes et lui a ouvert d'autres débouchés sur le marché mondial. En travaillant ainsi avec une entreprise de renommée mondiale, Denel Optronics a reçu un sceau d'approbation. Cela a permis à cette entreprise de démontrer ses qualités à des tiers.

L'exemple de Denel Optronics montre d'ailleurs que l'*offset* commercial n'est pas dépourvu d'une dimension développementale car ces pratiques peuvent aussi bien impliquer des transferts de technologies, des créations d'emplois qu'une formation de la main-d'œuvre locale. Ainsi, bien qu'on ne puisse ignorer l'aspect marchand de ce type de contrat, l'on peut affirmer que l'*offset* commercial peut également contribuer à l'objectif d'industrialisation du pays hôte. Ils offrent non seulement de nouveaux débouchés mais ils peuvent aussi augmenter la visibilité commerciale des entreprises bénéficiaires car ils apportent la preuve que les entreprises du pays hôte sont capables d'opérer de manière sûre, fiable et conforme aux exigences réglementaires du secteur et aux normes internationales de qualité.

### 3.1.3. *Les offsets à caractère financier*

Lorsque le pays hôte tente de remédier aux pénuries de devises et aux restrictions de crédit, il peut exiger de l'entreprise obligataire d'envisager des procédés financiers favorables à la réalisation du contrat primaire d'achat-vente (BIS, 2009; Hébert, 1996). Ici, nous faisons référence aux conditions et délais de paiement avantageux, aux réductions de la valeur d'acquisition<sup>155</sup> des produits et à l'octroi de crédits à un taux préférentiel. Les conditions et les

---

<sup>155</sup> Selon Hébert (1996) des remises équivalentes à 50% du prix de départ ont été observées à plusieurs reprises dans les achats d'armements. Toutefois, ces informations sont difficiles à vérifier car elles sont

délais de paiement favorables peuvent inclure la possibilité pour le pays hôte d'échelonner le paiement des équipements sur une longue période (avec des faibles taux d'intérêt). Ces pratiques peuvent prendre la forme de prêts directs, garanties de prêts ou de prêts négociés et accordés à un taux plus bas que celui du marché (BIS, 2009a).

D'ailleurs, il n'est pas inhabituel que les obligataires, soutenus par les banques de leurs pays d'origine, offrent un crédit au pays hôte qui permet de couvrir une partie ou la totalité du montant de l'acquisition publique (parfois même plus !). Par exemple, pour l'acquisition d'hélicoptères de transport Super-Puma, les pouvoirs publics brésiliens ont bénéficié d'un emprunt émis par les établissements de crédit français à hauteur de 185 % du prix du contrat de vente (Struys, 1996, p. 151). Dans le cadre de ces obligations en Afrique de Sud, Thales, a fourni des crédits en valeur de 80 millions de dollars aux entreprises nationales par le truchement de l'*Industrial Development Corporation* (DTI, 2005b, p. 10).

La position adoptée par le pays hôte peut privilégier des objectifs de court ou moyen termes – favoriser les gains immédiats aux dépens d'une viabilité à long-terme - ou, à l'inverse viser le développement économique du pays à travers l'*offset*<sup>156</sup> (Matthews, 2004). Comme nous l'avons analysé plus haut, les *offsets* industriels répondent à des objectifs de long terme et les *offsets* commerciaux et financiers à des objectifs de court terme. Les projets d'*offset* sont considérés comme *efficaces* s'ils permettent de répondre au moins à une de ces finalités. Il est donc de la responsabilité des gouvernements hôtes de définir clairement quels sont les objectifs à atteindre, les secteurs concernés par les *offsets* et les attentes de ces obligations. Des objectifs nationaux généraux et vaguement définis rendent difficile l'évaluation des bénéfices réels perçus par l'économie locale et risque de surévaluer l'offre d'*offset* due aux asymétries d'information (Markowski & Hall, 2004b). Le pays importateur doit également établir les étapes, les conditions et les procédures à suivre par l'obligataire pour qu'il soit en conformité avec la réglementation locale d'*offset*. Le gouvernement a également la responsabilité de définir les seuils à partir desquels les contreparties peuvent être demandées, le taux de compensation, les objectifs poursuivis à travers l'*offset*, etc.

Le degré de satisfaction du pays hôte dans le cadre de ces transactions est également fonction de sa capacité d'extraire des *offsets* à moindre coût. Autrement dit, les projets d'*offset* sont

---

rarement divulguées en public. Le prix d'un contrat est souvent sujet à négociation, il peut donc connaître de fortes variations.

<sup>156</sup> En pratique, un contrat d'*offset* peut combiner l'ensemble de ces aspects. Ils peuvent aussi bien avoir une finalité commerciale ou financière (qui privilégie des objectifs de court-moyen terme) qu'un but développemental (c'est-à-dire décollage économique, repositionnement dans la chaîne de valeur mondiale).

considérés comme avantageux à l'État hôte s'ils permettent d'atteindre au moins un de ces objectifs économiques et n'entraînent pas un surcoût sur le contrat primaire. Il convient donc à présent de s'intéresser aux conditions qui doivent être remplies pour que l'acheteur soit sûr de recevoir les *offsets* sans subir un surcoût sur le prix du contrat initial.

### 3.2. Des projets mutuellement bénéfiques

Une limite s'impose à toute analyse d'*offset* : il est difficile d'estimer le coût réel de ce type d'accord pour le pays hôte. Généralement, avant de passer un accord, les soumissionnaires s'engagent à ne pas augmenter le prix à l'achat du produit primaire. Toutefois, l'on est jamais certain que cette règle soit respectée car il subsiste des asymétries d'information entre les forces en présence au moment de la signature du contrat d'achat-vente et même au-delà (Sköns, 2004). Évaluer l'efficacité globale d'un *offset* est donc particulièrement problématique. Une évaluation rigoureuse de l'impact économique d'un *offset* doit tenir compte de ses coûts. Les effets négatifs de l'accroissement du prix du contrat primaire doivent être comparés aux avantages issus de ces pratiques.

Il ne s'agit pas ici de nous intéresser aux intérêts de l'entreprise obligataire. Nous évoquons ce sujet en partant du principe que la firme est contrainte d'accepter l'*offset*. Néanmoins, quelques questions demeurent. Quels sont les éléments qui incitent l'obligataire à candidater pour l'appel d'offre ? Quelles mesures le motivent à absorber le coût de l'*offset* ? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de distinguer le court terme de moyen-long terme.

Une analyse en statique induit qu'au moins deux conditions doivent être respectées pour que l'entreprise obligataire soit incitée d'absorber le coût de l'*offset*. La première, implique que l'obligataire soit capable de financer ses contreparties sans que cela menace sa pérennité de long terme. Cela signifie qu'il doit réaliser des profits (suffisants) pour lui permettre de financer son obligation d'*offset*. La deuxième condition concerne la volonté de l'obligataire de fournir des contreparties. La firme, ou plus précisément sa direction, doit accepter d'allouer une fraction de ses surprofits<sup>157</sup> (actuels et futurs) au pays concerné. Autrement dit, l'entreprise obligataire doit renoncer à réserver la totalité de ces profits à ses actionnaires.

---

<sup>157</sup> Le terme de profit est utilisé pour désigner la rémunération du capital au taux d'intérêt courant. Le surprofit signale, quant à lui, une situation anormale censée disparaître par le jeu de la concurrence car elle attire de nouveaux producteurs sur le marché. Le surprofit n'est rien d'autre que la manifestation d'une rente de monopole. Cette dernière, à la différence des rentes ou quasi-rentes qui sont l'émanation naturelle et spontanée du jeu de la concurrence, n'est pas vouée à disparaître par elle-même (Guerrien, 2002; Mothe,

Lorsque ces deux conditions ne sont pas réunies il est fort probable que le coût de l'*offset* supporté par le fournisseur soit reporté sur l'acheteur, sous forme d'une prime sur le prix du contrat principal. Donc, la capacité du gouvernement à imposer un *offset* dépendent de son pouvoir de négociation relatif lors de la négociation initiale sur les projets d'*offset*.

Dans ces circonstances les pays hôte doit veiller à ce que son pouvoir de négociation relatif soit le plus élevé possible. Or, ce pouvoir relatif est fonction des objectifs et des contraintes des soumissionnaires ainsi que de ses propres objectifs, ressources et contraintes<sup>158</sup>. Le pays hôte doit donc valoriser ses caractéristiques au cas par cas en fonction des exigences de la négociation. Au minimum, le pays doit disposer d'une équipe des professionnels spécialisés dans le domaine des achats public capables d'identifier la meilleure offre en rapport prix/qualité-contenu et de négocier les meilleurs projets d'*offsets* possible. En effet, une politique d'approvisionnement qui comprend une clause d'*offset* implique des comparaisons inter-temporelles très complexes. La méthode d'évaluation des offres repose sur la résolution d'un problème d'optimisation comprenant de nombreuses variables. Il s'agit de confronter les offres des soumissionnaires en se fondant sur les prix, la qualité et le contenu des projets d'*offsets* proposés. Ce travail est difficile à mener car il ne prend en compte que les prix (fixés arbitrairement par le vendeur) des *offsets* des différentes offres et l'évaluation sommaire de leur impact sur l'industrie locale.

Le gouvernement hôte doit également veiller à ce que son pouvoir de négociation ne se détériore pas après la signature du contrat primaire avec un des soumissionnaires. En effet, l'obligataire est capable de récupérer l'excès des coûts induits par ses *offsets ex post* en augmentant le prix de ses services après-vente ou en diminuant la qualité des produits fournis.

Pour éviter le risque que l'entreprise obligataire soit en mesure de fixer un prix exorbitant sur les activités de maintenance et de réparation des équipements achetés, le pays hôte doit viser des projets qui augmentent les incitations de la firme à remplir ses obligations. Il peut à cet effet donner la priorité aux opérations qui permettent de prendre « *en otage* » les actifs

---

1997). La rente de monopole est en partie le résultat d'un exercice du monopole ou d'une collusion entre entreprises sur un marché oligopolistique. Elle représente la conséquence naturelle d'une politique industrielle qui cherche à protéger une industrie naissante jusqu'à ce qu'elle atteigne la taille critique nécessaire pour être en mesure d'affronter la concurrence. La rente de monopole peut également être le fruit d'une politique qui favorise la concentration dans un secteur quelconque pour lutter contre des coûts fixes sources d'inefficience.

<sup>158</sup> Par exemple, chaque pays dispose d'actifs spécifiques qui lui confèrent un pouvoir de négociation relativement important par rapport à celui de l'obligataire. Ceci peut s'expliquer par la constance des relations commerciales passées et futures avec le pays hôte ou par les achats importants réalisés par l'entreprise dans ce même pays (ACECO, 1985, p. 84; Hall & Markowski, 1994, p. 185).



transférés par la firme (Williamson, 1983). Par exemple, les investissements irrécupérables (sunk costs) sont un moyen de créer des alliances et de promouvoir l'échange grâce à des engagements crédibles des acteurs. Par ailleurs, dans une situation conflictuelle, ces actifs peuvent servir de menaces crédibles. L'*offset* peut ainsi répondre à une incitation des acteurs pour préserver une relation, de favoriser l'échange dans l'objectif d'accroître l'efficacité. Il peut également servir des intérêts unilatéraux, il s'agit essentiellement de soustraire un avantage à son partenaire de l'accord.

Le pays hôte peut également réduire son exposition aux risques, en augmentant le coût du comportement opportuniste de l'obligataire (voir vanDyk, 2008, p. 158). A cet effet, il dispose des mesures coercitives pour garantir la mise en œuvre des projets d'*offset* après la signature des contrats comme les pénalités ou frais d'inexécution. Bien que ces sanctions diminuent le risque d'abandon des projets d'*offset*, elles ne garantissent pas leur efficacité. Une stratégie d'*offset* « gagnant-gagnant » consiste donc à concilier les besoins du pays hôte et de l'obligataire. Ce dernier doit avoir intérêt à mettre en place les projets qui répondent efficacement aux demandes du gouvernement hôte (qu'elles soient officielles ou plus officieuses).

Ainsi, lorsque le gouvernement hôte cherche à maximiser les retombées positives des projets de contreparties, il doit fonder une politique d'*offset mutuellement* bénéfique.

Dans le cas des *offsets* à finalité de développement, cette démarche permettra par exemple de favoriser un transfert de technologie ou de savoir-faire plus efficace. En effet, l'entreprise étrangère n'est prête à céder une partie de sa technologie ou de ses compétences majeures que si elle a les moyens de tirer profit de ce transfert. Ainsi, en général l'obligataire veille à restreindre le transfert de technologies mais dans certains cas cela peut lui être favorable lorsqu'il cherche à partager les coûts en matière de recherche et développement ou à se débarrasser d'une activité jugée obsolète, en fin de cycle de vie. Dans ce cas, la firme peut procéder à un transfert clés en main de machines et de lignes de production et les classer comme *offset*.

Pour se prémunir contre une appropriation abusive de ses technologies (sans aucune contrepartie financière), l'obligataire cherchera toutefois à surveiller et à contrôler les activités de l'entreprise bénéficiaire. Généralement, deux voies de responsabilisation sont envisageables lors de la signature du contrat. La première correspond à l'intégration directe



du bénéficiaire local dans la chaîne de valeur. La seconde fonctionne par le biais de l'entente contractuelle (Camino & Cardone, 1998; Chong Ju Choi, Lee, & Kim, 1999; Mirus & Yeung, 2001). Dans le premier cas, l'intégration se traduit par la création d'un joint-venture. L'entreprise obligataire acquiert un intérêt durable dans une entreprise du pays hôte et exerce une influence directe sur sa gestion. Dans le second cas, il s'agit d'une forme alternative d'organisation qui entraîne une responsabilisation réciproque des parties sans faire appel à un régime de surveillance et de sanction fort ou à des normes sociales contraignantes. Ces différentes formes de contrat d'*offset* répondent plus au moins bien à la finalité de transfert de technologies et de savoir-faire (voir Annexe 3). Nous pouvons toutefois conclure que seuls les *offsets* qui sont un moyen efficace d'intégrer les entreprises locales dans la chaîne de valeur des sociétés étrangères (et dans leurs circuits de distribution, de production et de commercialisation internationales) permettent de créer des engagements mutuellement bénéfiques entre le pays hôte et l'entreprise obligataire.

### **3.3. Un État fort et intègre**

De manière générale, une politique d'achat public favorisant des entreprises domestiques crée d'importantes rentes économiques pour les entreprises concernées et favorise la création de groupes de pression. Ainsi, l'ultime condition qui garantit l'efficacité d'un *offset* réside dans la capacité de l'État hôte de veiller à ce que les gains de ces politiques ne soient pas détournés au profit d'intérêts particuliers. L'État doit être en mesure de s'organiser, contrôler les groupes d'intérêt et éviter la corruption. Si les moyens institutionnels nécessaires à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des projets d'*offset* se montrent insuffisants, cela peut affecter la qualité, la viabilité et l'effectivité des projets d'*offsets* fournis par les obligataires (Batchelor & Dunne, 2000; Dunne et Lamb, 2004; Haines, 2004).

Les *offsets* sont souvent assimilés dans la littérature spécialisée à des affaires de corruption, de transactions illicites et de népotisme. En 2007, l'Agence européenne de défense consacre un rapport exhaustif aux effets de l'*offset* sur le développement du secteur de Défense européen. Bien que la corruption dans les accords d'*offset* ne soit pas le sujet central de ce rapport, il met en évidence que ces pratiques offrent des opportunités de corruption dans ce domaine. Le rapport indique que : « *le problème de la corruption [...] n'est pas une propriété des offsets per se, mais il semble incontestable que [...] des offsets opaques et non-professionnels facilitent la corruption* » (Eriksson, 2007, p. 46). Or, la corruption administrative influence l'issue de la négociation portant sur le contrat principal (Feinstein, 2011; Holden, 2008a;

Magahy, Vilhena da Cunha, F., & Pyman, 2010; Tagarev, 2010). Elle pèse également sur les résultats relatifs à la valeur du contrat d'*offset* et ultérieurement sur son exécution.

D'ailleurs, il arrive régulièrement que les *offsets* soient moins scrupuleusement étudiés pendant la négociation que les termes et les conditions du contrat principal. Or, ce manque de rigueur peut fausser la concurrence et facilite les transactions illicites (Tagarev, 2010). Par exemple, selon *Transparency International* les fonctionnaires corrompus peuvent influencer l'attribution du marché public et dissimuler leurs commissions occultes par des *offsets*. Ceci est particulièrement vrai pour les pays qui ne disposent pas de rapports publics concernant les bénéficiaires potentiels, les suivis de performance ou la vérification des contrats d'*offset* et de leur résultats (Magahy et al., 2010). Souvent, au manque de surveillance des contrats d'*offset* s'ajoute la complexité de la conception de ces derniers. Les *offsets* impliquent une multitude d'accords alambiqués contractés avec de nombreuses entreprises et ils portent sur différents produits et processus de production. Cette diversité rend ainsi leur suivi encore plus difficile et crée des opportunités de détournements.

Selon *Transparency International* (Magahy et al., 2010) le manque de transparence des accords d'*offsets* génère trois formes de corruption : (i) ils influencent indûment le choix du fournisseur et faussent la concurrence ; (ii) ils récompensent les actions frauduleuses des fonctionnaires corrompus, (iii) ils induisent des achats qui manquent d'adéquation avec les besoins réels du pays. Tous ces problèmes peuvent toutefois être écartés si les gouvernements des pays importateurs renforcent la transparence des contrats d'*offset* et opèrent un contrôle systématique de leurs performances. Pour cela, le gouvernement doit mettre en place des dispositifs qui rendent visibles les conflits d'intérêts réels ou potentiels et les écarts de conduite liés à la supervision et à l'encadrement des *offsets*.

### *3.3.1. Les mécanismes gouvernementaux permettant d'assurer une transaction d'offset transparente et efficiente*

Selon un document, intitulé « *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* » (« Renforcer l'intégrité et faire reculer la corruption dans les institutions de Défense : un recueil des meilleures pratiques »), préparé conjointement par l'OTAN et le Centre suisse pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) en 2010, les démarches importantes pour réduire le risque de corruption dans les *offsets* sont au nombre de quatre (Tagarev, 2010, p. 94-97) :

### **i) Accroître la transparence et améliorer les systèmes de rapport**

Dans le processus d'appel d'offres, les soumissionnaires doivent être tenus de faire une proposition avec *offset* et sans *offset*. Cette procédure à deux registres risque de compliquer le processus de sélection mais elle permet d'augmenter et de renforcer la transparence dans les négociations et le choix des projets. En effet, cette technique a l'avantage de révéler le coût réel de l'*offset*. Ainsi, les États hôtes pourraient comparer les offres qui incluent l'*offset* et celles qui l'excluent afin d'identifier facilement les coûts et les retombées positives potentielles de ces contrats.

En outre, dans la mise en œuvre et la gestion des politiques d'*offset*, le gouvernement hôte doit être tenu d'exiger un rapport d'exécution annuel détaillé sur les projets en cours pour chaque obligataire. Ces rapports doivent être rendus publics pour éviter que les gains d'un projet d'*offset* soient récupérés par des intérêts privés. Les pouvoirs publics sont également chargés de publier les critères d'évaluation des contrats primaires et des projets d'*offset* qui lui sont connexes. Faciliter l'accès à ces documents et consulter activement les organisations représentant la société civile (syndicat, patronat, organisations non gouvernementales, milieu académique) dans le choix et la mise en œuvre des projets d'*offset* sont des moyens d'attirer l'attention du public et des instances judiciaires sur d'éventuelles irrégularités. Il s'agit toujours de rendre ces pratiques plus transparentes.

Une autre manière d'accroître la transparence dans la sélection, la gestion et la mise en œuvre des projets d'*offset* consiste à faire appel à un groupe indépendant de vérificateurs externes. Ces derniers sont en mesure d'apprécier la qualité des projets d'*offset* et par conséquent, dans le processus de leur application, d'effectuer une analyse coût-avantage pour chaque projet (voir Tagarev, 2010, p. 81). Dans les deux cas, les résultats doivent être rendus publics et soumis à un contrôle externe régulier.

Trouver le bon équilibre entre le renforcement de la transparence et l'efficacité dans les procédures de passation des marchés publics relève de la gageure car la lutte contre l'opacité de ces pratiques ne doit pas provoquer de lenteur ou de surcoût éventuel.

### **ii) Renforcer l'intégrité dans les marchés publics et responsabiliser les acteurs**

Les fonctionnaires en charge des marchés publics disposent d'un grand pouvoir de décision dont ils font potentiellement usage pour influencer la sélection d'un soumissionnaire. Faute de contrôles et de critères d'évaluation précis, les responsables publics sont ainsi en mesure

d'attribuer un marché lucratif en fonction de leurs préférences personnelles. L'*offset*, pourrait dans cette situation, prendre la forme de commissions illégales et être utilisé pour récompenser un fonctionnaire corrompu (ou d'autres membres de l'administration).

Pour limiter la corruption, l'État hôte doit procéder à un examen minutieux et indépendant de tous les accords d'*offset*. Il doit également disposer d'un mécanisme qui révèle l'existence des conflits d'intérêts potentiels entre les acteurs impliqués dans la passation des marchés publics. Par exemple, chaque soumissionnaire, maître d'ouvrage ou fonctionnaire, jusqu'au Comité d'évaluation des offres et aux ministres concernés, peuvent être tenus de soumettre sur une base annuelle non seulement une déclaration d'abstention de tout acte frauduleux mais aussi une déclaration des intérêts qu'ils détiennent dans des entreprises.

Afin de renforcer l'intégrité de l'ensemble du système, le pays hôte doit disposer d'un dispositif juridique qui encadre les conflits d'intérêts des acteurs. Il doit aussi veiller à l'application des sanctions pour les fraudeurs quel que soit leur niveau hiérarchique.

### **iii) Instituer un bon processus fonctionnel**

Les ministères impliqués dans la passation des marchés publics doivent également accorder une place importante aux négociations qui concernent les contrats d'*offset* comme l'acquisition du matériel issu du contrat primaire. Les *offsets* ne sont pas une composante accessoire au contrat principal. Par conséquent, le pays hôte doit veiller à constituer une équipe de spécialistes qui est chargée de s'occuper des *offsets* et de s'assurer que ces accords sont établis avec la même rigueur que celle qu'on consacre au contrat primaire. Le ministère responsable de l'appel d'offre doit ainsi établir un cahier des charges clair et définir les critères de sélection des projets d'*offset*.

Le gouvernement hôte doit également faciliter la communication entre les différents départements, harmoniser et rendre cohérente la gestion des projets d'*offset*. Il faut qu'il répartisse les responsabilités entre les ministères impliqués dans la procédure. En effet, l'évaluation des projets d'*offset* s'effectue généralement en concertation avec plusieurs ministères et différents organismes étatiques et paraétatiques<sup>159</sup>. Il est donc important que les départements coordonnent leurs activités afin de minimiser les conflits et de multiplier les retombées positives pour l'économie.

---

<sup>159</sup> Ils ont pour tâche de vérifier la qualité, la quantité et les chances de réalisation des projets.

#### **iv) Susciter un engagement proactif chez les acteurs majeurs de la transaction**

L'exécution du contrat de l'*offset* peut également être concernée par la corruption. De nombreuses pratiques, dans cette phase, permettent de dissimuler des commissions illégales. On songe par exemple à la prestation de travaux fictifs, au gonflement artificiel du volume des travaux, à la non-pertinence financière quant à l'exécution du contrat. L'État hôte doit être capable de mettre en place de véritables contrôles au sein même des entreprises bénéficiaires de l'*offset*. Ainsi, de nouvelles normes professionnelles et commerciales sont à envisager. Elles intégreraient une nouvelle clause relative à l'encadrement et au contrôle de l'*offset*.

Diverses associations et organisations non gouvernementales peuvent aider les États à établir un guide de bonne conduite en fournissant des orientations et des conseils. Par exemple, celles qui représentent l'industrie de la Défense ont rédigé des chartes de bonne conduite pour mener convenablement des projets d'*offset* et conseillent à leurs membres d'y adhérer. Ces guides ont pour objet de sensibiliser les acteurs impliqués dans les transactions d'*offset* aux questions éthiques et déontologiques pour lutter contre la corruption. Ces documents incluent, souvent une règle qui empêche les entreprises bénéficiaires de nouer des relations inappropriées avec les membres d'un gouvernement ou d'un parti politique.

Enfin, la société civile et le *mass* média ont un rôle incontournable dans la promotion et le maintien de la bonne gouvernance dans le domaine des transactions d'*offset*. Les États hôtes doivent prendre des mesures favorisant un débat public sur les *offsets*. La complexification de ces pratiques et leur généralisation dans les accords commerciaux civils nécessitent d'élargir et d'approfondir cette discussion.

Dans cette section, nous nous sommes intéressés aux types d'inefficacité de l'*offset* et aux conditions qui permettent d'y remédier. Nous déterminons que pour intégrer harmonieusement les projets d'*offset* dans un processus de développement local et assurer leur suivi à long terme, le pays hôte doit disposer d'une politique d'*offset* clairement définie. Le type des contrats d'*offsets* choisis doit être en accord avec les priorités industrielles du pays. L'État hôte doit également donner la priorité à une politique d'*offset* mutuellement bénéfique afin d'éviter une surévaluation du prix du contrat primaire. S'il n'y parvient pas, il doit prendre en compte la possibilité de payer un surpris. Enfin pour éviter que les gains des politiques d'*offset* soient détournés au profit d'intérêts particuliers, l'État doit veiller à

introduire un mécanisme de bonne gouvernance dans les transactions d'*offset*. Les fonctionnaires, comme les acteurs privés, doivent avoir une démarche proactive pour rendre ces transactions transparentes.

## **Conclusion du chapitre 4**

Dans ce chapitre nous avons montré que l'*offset* est le résultat d'un jeu de négociation complexe où des contraintes de marge de manœuvre politiques ou économiques incombent à chaque partie contractante. Le résultat d'une politique d'*offset* dépend donc de la capacité du gouvernement importateur à imposer cette pratique au fournisseur sans abuser de ce pouvoir en veillant à ne pas laisser son pouvoir de négociation se détériorer après la signature du contrat primaire. Les conditions nécessaires à l'efficacité d'un *offset* sont de trois types : i) d'abord, l'État hôte doit définir clairement les priorités en matière de cette politique, ii) pour diminuer l'incitation de l'obligataire à reporter l'*offset* sur le prix du contrat primaire, il doit mettre en place une politique d'*offset* mutuellement bénéfique, iii) enfin l'État doit surveiller le processus de négociation et de sélection des *offsets* ainsi que leur bonne mise en œuvre même après que l'obligataire se soit acquitté du contrat premier.



## CHAPITRE 5

# Le contexte et le contenu socio-économique et institutionnel de la politique d'*offset* sud-africaine

---

En Afrique du Sud « *le passé collectif occupe par rapport au présent une place semblable à l'inconscient individuel par rapport au conscient.*

*Il l'informe pour une part, il ne lui laisse pas le champ libre ».*

Georges Balandier (1988 *in* Darbon 1999)





Ce cinquième chapitre met en évidence l'intérêt académique et scientifique de notre étude de cas. L'analyse de la politique d'*offset* sud-africaine est importante en raison de son actualité et de son ampleur. Par exemple, les contrats négociés dans le cadre du programme d'achats stratégiques de défense de 1999, devaient générer à eux seuls cent-deux milliards de rands d'investissement (soit environ 16 milliards de dollars<sup>160</sup>) et soixante-cinq mille emplois sur une période de onze ans (Joint Report, 2001, p. 354). Ces montants semblent colossaux si on les compare au coût global de l'acquisition d'armement qui s'élève, au moment de la passation des marchés publics, à vingt-cinq milliards de rands, soit environ quatre milliards de dollars (*idem*). Autrement dit, la valeur des projets d'*offsets* négociée était presque quatre fois supérieure à la valeur des contrats primaires d'achat-vente auxquels ils sont associés (DTI, 2009, p. 2009).

Le programme d'*offset* sud-africain est donc de grande ampleur et il a été fortement médiatisé. Il apparaît aussi comme l'un des plus développés et semble être au cœur de la politique industrielle du pays (vanDyk, 2008). Lorsque l'apartheid a cessé, le marché public est devenu un important outil de correction des inégalités et des injustices du passé dans une nation fortement marquée par la ségrégation raciale. Les *offsets*, dans ces circonstances, se sont progressivement teintés d'une connotation politique particulière (Holden, 2008a, 2011; vanDyk, 2008; Wellmann, 2010). Ils ont été chargés de répondre aux enjeux économiques et de développement auxquels est confrontée l'Afrique du Sud depuis son accession à la démocratie. En effet, après 1992, le pays fait face à un processus continu de désindustrialisation qui rend sa croissance particulièrement fragile. Cette évolution peut remettre en question son rôle de puissance émergente majeure. Les changements structurels constatés sont d'autant plus inquiétants si l'on tient compte du rôle central de l'industrie dans le rattrapage économique. Le développement industriel constitue l'indicateur principal du dynamisme des autres pays émergents du groupe BRICS.

Pour bien saisir les enjeux dont il est question, il importe de fournir quelques repères liminaires concernant la portée et le contenu de la politique d'*offset* de l'Afrique du Sud (section 1). À partir de ces éléments, nous analysons la dimension politique et médiatique de cette stratégie. Nous faisons notamment référence au programme d'acquisition stratégique d'armes (appelé SDPP) car il s'agit d'un élément indissociable de l'objet de notre étude

---

<sup>160</sup> Les contrats d'achat-vente et les contrats d'*offset*, qui leur sont leurs associés, sont exclusivement conclus en dollars US ou en euros. Le taux de change utilisé correspond à celui en vigueur au moment de la signature des contrats d'*offset* (NIP-SDPP) en 1999, c'est-à-dire 1 \$ US = 6,40 rands et 1€ = 6,50 rands (Joint Report, 2001, p. 354).

(section 2). En effet, le NIPP (le *National Industrial Participation Programme*) a été créé en 1996 pour transférer au secteur civil des avantages tirés des achats massifs d'armement effectués par le gouvernement à cette époque (DTI, 2007c). Enfin, nous allons étudier les difficultés auxquelles le pays est confronté depuis sa conversion démocratique. Il s'agit de voir comment la politique d'*offset* peut y remédier (section 3).

## **Section 1 : L'Afrique du Sud dispose d'une politique d'*offset* lisible, précise et élaborée**

La politique d'*offset* de l'Afrique du Sud *postapartheid* tient dans trois dispositifs institutionnalisés distincts mais complémentaires : le *Defense Industrial Participation Programme* (DIP Programme) initié en 1989, le *National Industrial Participation Programme* (NIPP) lancé en 1996 et le *Competitive Supplier Development Programme* (CSDP) mis en place en 2007. L'objectif de cette première section est de décrire ces trois dispositifs, d'en saisir la cohérence, afin d'identifier précisément l'ambition du pays dans ce domaine et finalement d'examiner la manière dont ils sont administrés individuellement et transversalement. Cette première partie est donc de nature descriptive. Elle repose sur des données institutionnelles. Bien que la suite du chapitre traite exclusivement du NIPP, il nous semble nécessaire de l'envisager dans le cadre plus vaste de la politique d'*offset* du pays. Cela nous permettra d'évoquer à la fois les liens qu'il entretient avec les deux autres dispositifs cités plus haut, et ses spécificités car le NIPP a une double dimension : d'un côté, il fixe les objectifs et les priorités globales en matière des *offsets* civils, de l'autre, il sert de cadre réglementaire de référence pour les deux autres dispositifs. Le schéma de l'Annexe 4 offre une vision d'ensemble de ces trois programmes.

### **1.1. Cadre général du *National Industrial Participation Programme***

La politique d'*offset* sud-africaine est structurée autour d'un programme-cadre appelé *National Industrial Participation Programme*. Ce dernier est entré en vigueur le premier septembre 1996 selon les conditions définies dans le mémoire du Cabinet daté d'octobre 1996. La politique et les principes généraux du programme ne sont toutefois pleinement approuvés par le Cabinet que le 30 avril 1997 (DTI, 1998).

Le *NIPP* stipule que les *offsets* (ou les *Industrial Participations*) sont institutionnalisés et obligatoires pour tous les marchés publics ou parapublics qui sont à l'origine d'importations

d'une valeur supérieure ou égale à dix millions de dollars <sup>161</sup> (DTI, 2002, 2003, 2007, 2008a, 2009). L'objectif de ces accords étant « *de générer des retombées économiques et de soutenir le développement de l'industrie sud-africaine en utilisant de manière efficace l'achat public en tant qu'outil de politique économique* » (DTI, 2002, 2003, 2004, 2005a, 2005b, 2007c, 2008a, 2009, 2013).

La valeur des *offsets* représenterait au moins 30 % du prix des importations contenues dans les biens et services achetés (DTI, 2013). Néanmoins, ce montant varie en fonction du type de contrat public. Lorsqu'il s'agit d'achats publics d'armement supérieurs à dix millions de dollars, la valeur des projets d'*offset* est négociée au cas par cas. En outre, les obligataires s'engagent à fournir des *offsets* militaires en plus des *offsets* civils. Ce type d'obligation est le plus souvent réparti équitablement (50/50) entre les deux catégories de contrats (ARMSCOR, 2009b). Quand les achats publics des produits civils excèdent dix millions de dollars, ils doivent comporter au moins 30 % d'*offsets*. En d'autres termes, les soumissionnaires, dans le cadre de leur offre globale, s'engagent à mettre en œuvre des projets générateurs d'externalités positives pour le développement économique de l'Afrique du Sud à hauteur de 30 % de la valeur globale des importations (DTI, 1998, 2009).

Les obligataires disposent d'un échéancier s'étalant sur une période de sept ans pour remplir les objectifs fixés par les *offsets*. Les seuils sont déterminés ainsi : 30 % au cours de trois premières années, 70 % à l'issue de la cinquième année et, évidemment, 100 % au terme du contrat (DTI, 2008b, p. 8). Les crédits supplémentaires accumulés sur la durée du contrat d'*offset* peuvent être stockés en vue d'opérations futures (DTI, 2008b, p. 8). La période de recouvrement de ces crédits correspond aux quatre années qui suivent l'acquittement de l'obligation initiale. Toutefois, seulement 50 % des futures obligations pourront être remplies en faisant appel aux crédits stockés et ces mécanismes sont uniquement accessibles aux entreprises du domaine de l'aérospatial, des télécommunications et des technologies de l'information (DTI, 2002, 2008b). Une garantie financière (équivalente à 5 % de la valeur

---

<sup>161</sup> Le seuil de dix millions de dollars peut être atteint de différentes manières : (i) un seul contrat de vente de bien(s) et de service(s) engendre des importations égales ou supérieures à dix millions de dollars (ii) des contrats d'achats multiples accordés à un seul fournisseur pour les mêmes biens ou services, dont la valeur de chacun excède trois millions de dollars et dont le total des importations contenu dans les biens et services vendus est supérieur ou égal à dix millions de dollars sur une période de deux ans (iii) des contrats de vente comprenant une clause de renouvellement et dont l'application de cette clause engendre un montant total d'importation supérieur à dix millions de dollars (iv) un seul contrat accordé à une seule institution publique, mais qui regroupe plusieurs fournisseurs pour les mêmes biens et services, dont la valeur de contenu importé pour chaque contrat excède trois millions de dollars et dont le montant total d'importation est supérieur ou égal à dix millions de dollars (DTI, 1998, 2008b).

globale des contrats d'*offset*) est exigée afin d'assurer l'effectivité des contrats. Elle permet de se prémunir de l'échec de certains projets à produire les externalités prévues.

### 1.1.1. Les objectifs du NIPP

Le NIPP permet d'utiliser les marchés publics internationaux comme levier de croissance (DTI, 2009, p. 3). Les objectifs du programme se déclinent en huit points :

1. Favoriser une croissance économique durable (DTI, 2002, 2008b, 2013), notamment dans les secteurs à forte valeur ajoutée, à forte intensité de main-d'œuvre et dans les industries manufacturières stratégiques du pays (DTI, 2013);
2. Augmenter les exportations des produits (DTI, 2002) à forte valeur ajoutée (DTI, 2008b), faciliter l'accès à de nouveaux marchés ou promouvoir des partenariats commerciaux (DTI, 2008b, 2013);
3. Créer des emplois durables (DTI, 2002, 2008b) ou contribuer à leur maintien (DTI, 2013);
4. Développer les ressources humaines (DTI, 2002, 2008b);
5. Favoriser la création de très petites, petites et moyennes entreprises (TPPME) (DTI, 2002, 2008b, 2013);
6. Offrir des avantages économiques aux communautés auparavant défavorisées (DTI, 2002, 2008b, 2013);
7. Encourager l'investissement (c'est-à-dire la formation brute de capital fixe) (DTI, 2002) et l'IDE (DTI, 2008b, 2013), particulièrement, dans les secteurs stratégiques du pays (DTI, 2013);
8. Assurer le transfert des technologies (DTI, 2002, 2008b, 2013) et encourager la commercialisation de nouvelles technologies en Afrique du Sud (DTI, 2013);
9. Favoriser la collaboration dans la recherche et développement (DTI, 2002, 2008b) ;
10. « Favoriser la répartition géographique » (DTI, 2002) des activités économiques là « où cela est possible et approprié » (DTI, 2013) ;

La liste sommaire de ces différents objectifs montre que le programme a été en constante mutation depuis sa création. Certaines missions ont été révisées ou précisées au cours du temps. Ainsi, le point 10, rappelant la nécessité de la décentralisation économique régionale, a perdu en importance. L'objectif qui concerne la création d'emploi (point 3), le transfert des technologies (point 8), les investissements directs à l'étranger (point 7) ou celui qui vise une croissance durable (1) ont été complétés, voire affinés. En outre, les directives du NIPP de

2013 incluent un autre but : le NIPP est tenu de « *favoriser et aider les producteurs sud-africains à intégrer les chaînes d'approvisionnement mondiales des grands donneurs d'ordre* » (DTI, 2013). Nous ne prendrons pas en compte cet objectif, car il est trop récent pour être jugé.

Nous pouvons penser que les changements continus du NIPP s'expliquent par les raisons qui ont présidé à sa création. En effet, ce programme fait partie intégrante d'une grande stratégie de développement et ses objectifs sont associés à la politique globale du ministère du Commerce et de l'Industrie sud-africain (DTI, 2002, 2008b, 2013).

### *1.1.2. Les secteurs visés par le programme*

Le NIPP vise à promouvoir quelques « *secteurs clés qui nécessitent une attention particulière* » (DTI, 2002, p.5). Ces derniers contribuent à rétablir une équité sociale ou spatiale. Ils doivent avoir « *une grande capacité d'embauche due à leurs chaînes de valeur plus larges, leurs aptitudes d'intégrations dans des chaînes de production globales [et] leur aptitude à générer des externalités positives et à renforcer les avantages compétitifs du pays* » (DTI, 2002, p.10). Les secteurs ciblés par la politique industrielle globale du DTI et que l'on retrouve dans le NIPP sont (DTI, 2002, p. 10, 2004, p. 8, 2008a, p. 4) :

- i. le secteur du textile et du vêtement ;
- ii. le secteur de l'automobile, les composantes des véhicules et le transport ;
- iii. le secteur de l'agroalimentaire ;
- iv. le secteur de l'exploitation minière et du traitement des minéraux et des métaux ;
- v. le secteur de la chimie et de biotechnologies ;
- vi. la foresterie, la fabrication de pâte à papier et de mobilier ;
- vii. le domaine des technologies de l'information et de la communication ;
- viii. l'artisanat ;
- ix. le secteur de l'aérospatial.

Tous les projets d'*offset* fournis doivent accroître les activités dans les secteurs industriels choisis par le gouvernement sud-africain. Cependant, tous les projets d'*offset* ne sont pas acceptés. Seuls ceux qui offrent une nouvelle opportunité commerciale ou ceux qui permettent de développer les productions à forte valeur ajoutée font l'objet d'un examen. Le NIPP ne soutient pas les projets d'extraction minière primaire comme l'extraction de l'or ni les projets

agricoles à faible valeur ajoutée à l’instar de la culture de la tomate. La priorité est donnée aux plans qui créent de la valeur supplémentaire. Sur le modèle de nos premiers exemples, on peut songer aux entreprises de fabrication de bijoux en or ou une usine de fabrication des soupes de tomate.

Les contreparties peuvent prendre la forme (i) d’investissements<sup>162</sup> (joint venture, licence de production, transfert de technologies), (ii) de contrats de sous-traitance, (iii) de collaborations en recherche et développement, (iv) de partenariat de production avec les industries sud-africaines, (v) de promotion des exportations, (vi) d’offres de formation technique particulière (transfert de compétences) (DTI, 1998, 2008b).

En faisant appel aux pratiques d’*offset*, le gouvernement souhaite favoriser les nouvelles niches industrielles et diversifier la base industrielle de l’Afrique du Sud. Il espère également assimiler des compétences et de nouvelles technologies et, indirectement, faciliter l’intégration des producteurs locaux dans des chaînes d’approvisionnement mondiales, augmentant ainsi leurs exportations.

### 1.1.3. Les principes d’éligibilité des projets d’*offset*

Pour être considérés comme éligibles dans le processus de négociation, les projets d’*offset* doivent respecter les cinq conditions suivantes (DTI, 2008b; DTI, 2002) :

1. Ils n’entraînent pas une augmentation du prix du produit primaire.
2. Ils offrent un bénéfice mutuel : les projets d’*offset* doivent être avantageux pour les entreprises sud-africaines comme pour l’obligataire. Ce principe reflète la volonté du gouvernement sud-africain d’établir et de renforcer les partenariats entre les entreprises locales et les entreprises étrangères. Il souhaite également favoriser l’intégration des entreprises locales dans les chaînes de valeurs des grands donneurs d’ordres. Ces associations sont impossibles si l’*offset* n’est pas bénéfique aux obligataires. Cette deuxième condition a été toutefois abandonnée dans la version révisée des lignes directrices relatives au NIPP de 2013 (DTI, 2013, p. 14).

---

<sup>162</sup> On nomme investissement toute somme d’argent, sous forme de fonds propres ou de prêt à taux préférentiel investie dans un projet ou dans une entreprise en vue d’acquisitions de biens d’équipement ou d’autres coûts de mise en œuvre d’un programme. Les transferts de technologie sont présentés comme un investissement (DTI, 2008b).

3. Ils offrent une opportunité commerciale supplémentaire ou complémentaire. Autrement dit, les investissements doivent être affectés pour créer des installations ou des entreprises nouvelles ou pour étendre des activités existantes (investissements *greenfield* ou *brownfield*). Les projets d'*offset* sont également dans l'obligation d'augmenter les exportations en produits nouveaux ou de cibler de nouveaux marchés.
4. Ils font preuve d'une viabilité économique durable (qui excède les bornes du contrat). Cela signifie que les projets choisis doivent demeurer rentables même après l'achèvement du projet d'*offset*.
5. Ils relèvent d'une causalité avec le contrat premier <sup>163</sup> : les contrats d'*offset* doivent être associés étroitement au contrat principal d'achat-vente et relever de la responsabilité du fournisseur (DTI, 2002).

Les deux premiers principes sont fondés sur le besoin d'une réciprocité différenciée et visent à décourager l'obligataire de surévaluer le prix du contrat primaire. Les principes 3 et 4 répondent au critère d'additionnalité. Le dernier, quant à lui, envisage la cohérence contractuelle de la transaction pour, qu'en cas de litige, les rôles et les responsabilités des parties soient clairement définis.

#### 1.1.4. L'administration du NIPP

Le dispositif *National Industrial Participation Programme* est géré par le ministère du Commerce et de l'Industrie sud-africain avec l'appui de l'*Industrial Participation Control Committee* (IPCC) (DTI, 2012). L'IPCC est l'organe de contrôle du NIPP. Il est composé d'un comité interministériel consultatif dont les membres représentent les intérêts des divers départements gouvernementaux (le ministère du Commerce et de l'Industrie, le ministère des Affaires étrangères, des Entreprises publiques, de la Défense ou le Trésor public). Le rôle de ce comité est de proposer une orientation stratégique globale et d'approuver les lignes directrices du NIPP. Cette organisation veille à ce que tous les organismes publics et parapublics connaissent et fassent appliquer la politique d'*offset*. L'IPCC a également la responsabilité d'examiner et d'approuver les projets d'*offset*, d'évaluer leurs rapports de performance et d'attribuer des crédits d'*offset*. Si c'est nécessaire, il peut infliger des pénalités (DTI, 2012). Le comité siège au moins une fois par mois et doit réunir le quorum requis pour l'organisation de ces sessions.

---

<sup>163</sup> Ceci ne s'applique pas aux contrats de type *Strategic Partnership Agreement*.



L'*IP Secretariat* est l'organe administratif central du NIPP. Il est tenu d'évaluer, de surveiller et de signaler tous les projets d'*offset*. Il aide les obligataires à identifier des projets pertinents et les soutient le cas échéant dans l'exécution, la négociation et l'évaluation des propositions d'*offset* au sein de l'IPCC. L'*IP Secretariat* a également pour mission de comparer l'avancement réel des projets d'*offset* à leurs prévisions de départ et de soumettre à l'IPCC des rapports périodiques concernant les performances globales des obligataires (DTI, 2002, p.9). C'est sur la base de ces documents que des crédits d'*offset* seront accordés.

#### 1.1.5. La procédure de négociation et de mise en œuvre des projets d'*offset*

Les *offsets* sont régis par deux contrats distincts : les *Umbrella Agreements*, signés entre l'organisme public acheteur et l'obligataire et le contrat d'*offset*, appelé *NIP Terms*, conclu entre le ministère du Commerce et de l'Industrie sud-africain et l'obligataire. Le *NIP Terms* encadre le montant des obligations d'*offset* et le tarif de la garantie de performance. Il prévoit, en outre, les pénalités dont il faut s'acquitter si le projet ne produit pas les externalités attendues. Enfin, il explicite la méthodologie utilisée par les autorités pour calculer les retombées positives générées (DTI, 2012, p. 2). Généralement, le *NIP Terms* comprend une liste de projets d'*offset* potentiels qui sont approuvés dans la phase finale de négociation de l'appel d'offres. Ces projets sont mis en place par l'obligataire une fois le contrat d'achat-vente signé. Les propositions de projets sont validées de manière provisoire et peuvent être modifiées par l'obligataire pendant l'application de ses engagements. L'intérêt de cette procédure est de « *minimiser le risque d'échec et les pertes financières éventuelles pour l'obligataire dans le cas des changements économiques et dynamiques du marché* » (DTI, 2012, p. 2).

La procédure de négociation et de mise en œuvre des accords d'*offset* est la suivante (DTI, 2008b) :

1. Dans la procédure de soumission, tous les candidats à l'appel d'offre sont informés de leurs obligations liées aux *offsets* et doivent signer un document attestant leur volonté de participer au NIPP (National Treasury Republic of South Africa, 2008). Ensuite, L'organisme public ou parapublic acheteur et l'*IP Secretariat* contactent le soumissionnaire pour engager les négociations sur les projets d'*offset*.
2. L'*IP Secretariat* et le fournisseur signent un accord de confidentialité (*Memorandum of Understanding*). Ce dernier stipule que les parties s'engagent à respecter les critères

du programme NIPP et à respecter la confidentialité des négociations auxquelles elles prennent part.

3. L'obligataire soumet son *Business Concept* (un ou plusieurs projets d'*offset*) à l'*IP Secretariat*.
4. Une discussion s'ouvre ensuite au sujet du *Business Concept*, entre les parties prenantes du contrat, sous l'égide de l'*IP Secretariat*. À l'issue des pourparlers, une évaluation est réalisée par l'IPCC qui décide d'approuver ou non les projets. En l'absence d'approbation, les négociations se poursuivent.
5. L'*IP Secretariat* signale à l'entité adjudicatrice que les obligataires répondent aux exigences en matière d'*offset*. L'organisme acheteur peut alors procéder à la sélection des candidats pour l'appel d'offres.
6. Les *offsets* sont effectifs dès lors que le contrat d'achat-vente est signé. À partir de là, l'IPCC et l'obligataire négocient le délai prévu pour remplir les engagements et définissent les grandes étapes du projet. L'obligataire est tenu de remettre à cette occasion une garantie de performance équivalente à 5% de la valeur globale de ses contrats d'*offset*.
7. Le fournisseur a l'obligation de remettre des *Business Plans* détaillés pour chaque projet dans les trois mois suivant la signature du contrat d'*offset*. Les *Business Plans* sont ensuite négociés avec l'*IP Secretariat* et soumis à l'évaluation et à l'approbation de l'IPCC.
8. Le vendeur fournit à l'*IP Secretariat* des rapports semi-annuels sur les progrès réalisés dans les différents projets. Selon les performances constatées (vérifiées par des rapports d'audit), l'IPCC alloue des crédits d'*offset*.
9. En sus des rapports d'audit, l'IPCC peut demander à l'obligataire de faire appel à un organisme d'audit externe pour rédiger un rapport annuel de contrôle concernant ses projets d'*offset*. L'IPCC organise également des missions annuelles d'audit.
10. L'*offset* est rempli, l'obligataire est considéré comme ayant rempli ses engagements. Cette décision lui est notifiée par écrit.

### 1.1.6. Audit, contrôle et suivi-évaluation des projets d'offset

Afin de satisfaire à ces exigences réglementaires du NIPP, l'obligataire propose et met en œuvre des *Business Projects* générateurs d'externalités positives. Ces dernières sont comptabilisées sous forme d'unités de retombées financières qui sont traduites à leur tour en crédits d'offset ou *IP credits*. Le taux de conversion de ces unités en *IP credits* dépend de la nature des retombées du projet. Plus le projet est vecteur d'externalités développementales pour l'Afrique du Sud, plus il produit d'*IP credits*.

L'*IP Secretariat* évalue la capacité du projet à générer des externalités positives en fonction des critères de performance répertoriés dans la grille d'évaluation du Tableau 4. Cette dernière convertit littéralement en *IP credits* les dix objectifs du programme mentionnés plus haut.

**Tableau 4 : Méthode d'évaluation et de comptabilisation des IP crédits dans le NIPP**

Objectifs	Méthodologie	Crédits
Croissance économique durable	Revenus cumulés sur la durée du contrat	1 \$ = 1 crédit
Promotion de l'exportation	Revenus des exportations	1 \$ = 1 crédit + contenu local <sup>164</sup>
Création d'emploi	Les salaires et les traitements versés sur la durée du contrat	1 \$ = 1 crédit
Formation et développement	Coût de formation et du développement sur toute la durée du contrat	1 \$ = 1 crédit
Promotion des TPPME	Sous-traitance aux TPPME locales	1 \$ = 1 crédit
<b>Black Economic Empowerment (BEE)</b> (politique de renforcement du pouvoir économique des populations noires)	Sous-traitance aux TPPME qui respectent le critère de BEE	1 \$ = 2 crédits
	Le % de propriété BEE x Revenu	\$ x % = crédit
Investissement et transfert de technologies	Capital dépensé ou capital injecté	1 \$ = 2 crédits
Les dépenses de recherche et développement	Tous les coûts dans ce domaine	1 \$ = 2 crédits

Source : DTI (2008b, 2013)

<sup>164</sup> Le projet doit créer au minimum 40% de contenu local pour être éligible.

Les exigences d'*offset* ne portent pas tant sur le niveau de l'investissement ou des exportations que sur l'ampleur des retombées positives. Le multiplicateur maximal attribué est de 2.

Notre tableau appelle quelques commentaires. Dans le cadre des exportations (voir objectif deux), le multiplicateur s'applique uniquement aux ventes effectuées à l'extérieur de la région de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU)<sup>165</sup>. Les ventes au sein de SACU sont considérées comme des ventes locales. Le contenu local renvoie au pourcentage de la valeur ajoutée des marchandises produites ou fabriquées au moyen des ressources issues de SACU (DTI, 2008b, p. 14).

Les créations d'emplois correspondent aux postes de travail sauvegardés ou créés précisément grâce au projet d'*offset*. Pour les emplois sauvegardés, le vendeur doit prouver que les postes auraient été supprimés si l'on n'avait pas eu recours à l'*offset* (*idem*). Tous ces projets doivent également comprendre des formes de *Black Economic Empowerment* à destination des populations historiquement défavorisées par le régime d'apartheid. Ils sont tenus d'intégrer de nombreuses autres retombées sociales positives. Dans sa forme première, le *Black Economic Empowerment* entend intégrer l'ensemble des acteurs de la société à l'activité économique et donner les mêmes chances à tous. Concrètement, cela peut prendre la forme d'actions liées à l'éducation et à la formation à destination des populations longtemps défavorisées.

L'investissement est chiffré de la manière suivante : 1\$ dépensé ou injecté dans un projet équivaut à 2 crédits d'*offset*. Dans les phases initiales du NIPP, il était prévu que la part de ces activités représente 70 % de la valeur totale des obligations d'*offset* (vanDyk, 2008, p. 159). Cette directive a été néanmoins assouplie ultérieurement. Bien que l'investissement reste prioritaire. Les pouvoirs publics décident au cas par cas en fonction de la nature et du volume des obligations.

Le nombre d'unités d'externalités positives produites grâce aux dépenses de recherche et développement est déterminé pour chaque projet selon les revenus générés. On juge pour ce poste le nombre de crédits à allouer. Ce jugement reste subjectif, il est soumis aux priorités du ministère du Commerce et de l'Industrie qui peuvent évoluer sur le long terme (Batchelor & Dunne, 2000, p. 435). La même logique s'applique aux transferts de technologies. En effet, la valeur de ces dernières est difficile à déterminer car il est impossible de prévoir leurs

---

<sup>165</sup> SACU est conclu entre l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland.

retombées positives sur le court terme. Le nombre de crédits d'*offset* qui est accordé pour ce poste est laissé à l'appréciation de l'*IP Secretariat*.

Malgré la complexité apparente de la méthode d'évaluation et de comptabilisation des crédits d'*offset*, les seuls critères de performance retenus dans cette optique sont la valeur d'investissement (FBCF) générée dans le cadre de ces transactions et le bénéfice des ventes réalisées (au niveau local ou *via* l'exportation) (DTI, 2009, p. 4). Tous les projets d'*offset* sont classés dans les statistiques de l'*IP Secretariat* en fonction de ces deux finalités.

### 1.1.7. Un exemple de projet d'*offset*

Une entreprise X signe un contrat d'achat-vente des produits civils (hors défense) d'un montant de douze millions de dollars avec le gouvernement sud-africain. Imaginons que la valeur correspondant aux biens importés lors de cet achat est de dix millions de dollars. Les deux millions de dollars restants représentent les coûts d'assemblage de ces biens. Le processus industriel est réalisé en Afrique du Sud. Ces biens seront donc comptabilisés comme production locale. Dans ces conditions, l'entreprise est alors soumise à une obligation d'*offset* car le montant des biens importés est égal à dix millions de dollars.

Dans le cadre de ses obligations d'*offset*, l'entreprise X doit mettre en œuvre des projets d'*offset* générateurs d'externalités positives correspondant à 30 % de dix millions, soit trois millions de dollars de crédits d'*offset*. L'entreprise X dispose d'une période de sept ans pour honorer ses engagements. Si elle n'est pas capable de satisfaire à ces exigences, elle devra verser à l'IPCC une pénalité équivalente à 5 % de la valeur de ces contrats d'*offset*, soit 150 000 dollars (c'est-à-dire 5 % de trois millions de dollars) à l'issue de la période signalée précédemment.

Supposons, à titre d'exemple, que l'obligataire envisage de construire une usine de production de biens de consommation sur une période de cinq ans. Avant de commencer, il devra soumettre un *Business Plan* complet (ou pour dire autrement, une projection financière détaillée) à l'*IP Secretariat* pour recevoir l'autorisation de mettre en œuvre ce projet. Le tableau 5 ci-dessous offre un exemple de *Business Plan* possible (DTI, 2008b, 2013). Il comprend les investissements effectués et le nombre d'unités d'externalités positives produites pendant les cinq années.

**Tableau 5 : Un exemple de Business Plan de projet d'offset**

		Années	1	2	3	4	5	
		<b>RECETTES</b>						
Crédits d'offset de vente = 63 655	Volume total des ventes générées :		5 100	9 400	10 800	10 800		
	Dont ventes domestiques (×1)		2 000	34 000	4 200	4 200	<b>13 800</b>	
	Dont exportations (1+contenu local(CL)) avec 75%CL		3 100	6 000	6 600	6 600	<b>39 025</b>	
	<i>Black Economic Empowerment</i> (le % de propriété BEE × Revenu) avec 30% BEE		1 530	2 820	3 240	3 240	<b>10 830</b>	
		<b>DEPENSES</b>						
Crédits d'offset liés aux investissements effectués = 53 410	Terrains et bâtiments (×2)	5 000						<b>10 000</b>
	Immobilisations corporelles (usine et équipement) (×2)	6 000	1 000					<b>14 000</b>
	Outillage (×2)	3 000	500					<b>7 000</b>
	Autres frais d'installation (×2)	500						<b>1 000</b>
	Coût des matières	190	1 200	1 690	2 040	2 040		
	Traitements et salaires (×1)	760	2 520	2 570	2 630	2 630	<b>11 110</b>	
	Formation et développement (×1)	50	200	300	300	300	<b>1 150</b>	
	<b>Services (exemples)</b>							
	Les frais de transport (×1)		70	150	160	160	<b>540</b>	
	La sécurité (×2)	10	80	120	150	150	<b>1 020</b>	
	L'audit (×2)	10	50	80	100	100	<b>680</b>	
	Services techniques (×2) etc.	10	300	480	550	550	<b>1 890</b>	
	Frais de consultation (×2)	70	450	400	370	370	<b>3 320</b>	
	Dépenses en recherche et développement (×2)	60	150	200	220	220	<b>1 700</b>	
Divers	10	60	60	60	60			
		<b>TOTAL DES CRÉDITS</b>						<b>117065</b>

Source : DTI (2008b, 2013)

Si le projet répond aux exigences de départ, l'obligataire peut prétendre, au bout de cinq ans, à 11 110 crédit d'offsets pour le poste traitements et salaires. En effet, chaque dollar de salaire permettra à l'obligataire de gagner 1 crédit d'offset. Une dépense de 7 000 dollars en immobilisations corporelles autorise l'entreprise à demander 14 000 de crédits d'offset (chaque dollar accordé à achat d'un bien d'équipement bénéficie de 2 crédits d'offset). On peut appliquer ce raisonnement, à l'ensemble des postes de dépense.

À partir de la deuxième année, le projet est supposé générer également des recettes issues des ventes de produits à l'échelle locale et internationale. Comme les ventes domestiques

bénéficient d'un multiplicateur de 1, un dollar de revenu lié aux ventes équivaut à 1 crédit d'*offset*. Un dollar de revenu provenant des exportations vaut 1 plus le pourcentage du contenu local. Puisque ici le contenu local représente 75 % de la valeur du produit, et que le revenu total réalisé sur les ventes à l'exportation est de 22 300, l'obligataire bénéficie donc de  $22\,300 (1 + 0,75) = 39\,025$  crédits d'*offset*. Au total le projet aura généré, comme annoncé, 36 100 de dollars de recettes de ventes, et permis à l'obligataire d'obtenir 63 655 crédits d'*offset* liés aux nouvelles recettes de ventes générées sur la période.

Au bout de cinq ans, si le projet d'*offset* en question respecte les conditions budgétaires et produit les résultats prévus, l'obligataire peut cumuler 117 065 crédits d'*offset*. Toutefois pour pouvoir honorer totalement son engagement, l'obligataire doit envisager d'autres projets similaires représentant au total 2 882 935 crédits d'*offset* (soit 3 000 000 – 117 065).

## **1.2. Le NIPP, un cadre réglementaire pour le DIPP et le CSDP**

Le NIPP joue le rôle de programme-cadre en associant deux fonctions. D'une part, il établit la réglementation liée à la gestion et à l'administration des *offsets* dans le domaine civil (il s'agit de projets d'*offsets* issus d'un contrat d'acquisition d'armements ou de biens civils). D'autre part, le NIPP offre un cadre législatif à deux autres programmes d'*offset* : le DIPP et le CSDP. Les conditions générales du NIPP permettent à certaines ministères ou entreprises publiques ou parapubliques de déterminer leurs dispositions relatives aux *offsets* et d'imposer leurs propres conceptions dans le domaine.

### **1.2.1. Le *Defense Industrial Participation Programme***

Le Département de la Défense dirige le DIPP (ARMSCOR, 2009b; Batchelor & Dunne, 2000; Brauer & Dunne, 2004). Ce dernier est plus ancien que le NIPP car il est contemporain de l'Apartheid. Il a été officiellement lancé par l'entreprise publique de production d'armes ARMSCOR<sup>166</sup> en 1988 (ARMSCOR, 2009b). Ainsi, entre 1989 et 1996, les *offsets* sud-

---

<sup>166</sup> La création de l'entreprise publique appelée Armscor (acronyme d'*Armaments Corporation of South Africa*) est une conséquence directe de l'embargo de 1977. La mission de cette entité était d'acquérir du matériel de défense pour le compte du ministère de la Défense. À cette période, elle représente un donneur d'ordre (commanditaire) pour une multitude de sous-traitants militaires privés. Elle contribue également au maintien et à la promotion de la base industrielle et technologique de Défense sud-africaine. Avec la fin de l'*apartheid*, une restructuration et une privatisation, des entreprises d'État se mettent en marche. Armscor cède donc ses activités de production d'armes en 1992 à l'entreprise publique DENEL (qui dépend du ministère de l'Industrie) et conserve seulement des prérogatives concernant l'acquisition d'armement. À ce jour, Armscor est sous l'égide du ministère de la Défense.



africains sont uniquement appliqués aux contrats d'acquisition militaires. Durant cette période, ils n'ont pas le statut de contrainte légale pour les entreprises étrangères et relèvent uniquement de la bonne volonté de ces dernières de procéder à un transfert des actifs et de générer des retombées industrielles et économiques pour le pays (vanDyk, 2008, p. 144). La part des *offsets* dans la valeur du contrat principal d'achat-vente était négociée à chaque accord et ce pourcentage était généralement faible<sup>167</sup> (deBeer, 2013).

Comme les obligataires ne s'engagent pas pleinement à procéder à un transfert des contreparties, ARMSCOR change de tactique et met en place un programme DIP. Ce dernier s'applique systématiquement. Il est juridiquement contraignant et apte à sanctionner le manque de performance. Aussi, jusqu'en 1996, les exigences sud-africaines d'*offset* augmentent graduellement. La pénalité (calculée sous forme de pourcentage) suit la même évolution : elle atteint le seuil de 30 % du contrat d'*offset*. Celle-ci fut néanmoins l'objet d'une réprimande internationale qui obligea les autorités locales à réduire ce taux à 15 % (voir vanDyk, 2008, p. 145). Aujourd'hui, la pénalité est déterminée en fonction d'une échelle variable qui s'étend de 5 % à 15 %.

En 1996, lorsque le gouvernement sud-africain approuve le NIPP (qui a pour objectif de systématiser les *offsets* dans tous les marchés publics et parapublics d'envergure<sup>168</sup>), le ministère de la Défense conserve ses prérogatives dans ce domaine. Il s'agit de gérer des contrats d'armement qui bénéficient à l'industrie locale de la Défense<sup>169</sup> (ARMSCOR, 2009b; vanDyk, 2008; Wellmann, 2010). En effet, comme le ministère en question dispose déjà d'un processus de suivi des *offsets* et d'un savoir-faire en la matière, on juge judicieux de maintenir le programme DIP (en tant que sous-catégorie du NIPP) à condition qu'il réponde aux objectifs de développement du pays (deBeer, 2013). Par ailleurs, selon le NIPP, l'industrie de la Défense n'est pas un secteur indépendant du reste de l'économie. Il a de nombreuses interactions économiques et industrielles avec les autres pans de l'industrie comme l'aéronautique et l'électronique (ARMSCOR, 2011a; Bellay, 1998; deBeer, 2013).

Les objectifs des programmes DIP et NIPP sont identiques. Cependant, leurs champs d'application diffèrent. En effet, le NIPP a pour ambition de promouvoir sept domaines

---

<sup>167</sup> Le montant total des projets d'*offsets* reçus sur cette période représente environ 5,4 milliards de rands (deBeer, 2013).

<sup>168</sup> Des accords d'*offset* informels sont identifiés dans les contrats civils avant cette date (deBeer, 2013; Haines, 2012, p. 112) mais ces pratiques ne deviennent obligatoires et légales qu'à partir de 1996.

<sup>169</sup> Il semble donc que le programme DIP ait influencé et structuré la politique mandataire d'*offset* établie en 1996 (Wellmann, 2010, p. 125-126). Pourtant, il n'est, encore aujourd'hui, qu'un sous-ensemble du NIPP.



stratégiques distincts, alors que le programme DIP concerne uniquement le secteur de la Défense<sup>170</sup> (voir ARMSCOR, 2009b, p. 9). Ainsi, sa fonction première est de préserver et de soutenir les capacités militaires de production sud-africaines (ARMSCOR, 2010, 2011a). Il a également pour objectif de maintenir en état de marche les équipements, tout au long de leur cycle de vie, de créer des emplois ou de les conserver, d'encourager les exportations et de promouvoir le développement des technologies de la Défense (*idem*).

Le programme DIP joue également un rôle particulièrement important dans la restructuration massive du secteur d'armement sud-africain. Ce dernier subit depuis la fin de l'*apartheid* une forte baisse de ses activités qui s'explique par d'importantes coupes budgétaires. Entre 1989 et 1997, le budget de la Défense sud-africain a diminué de plus de 50%. Dans le même temps, le budget d'acquisition de la Défense était réduit d'environ 80% (Batchelor & Dunne, 2000; Wellmann, 2010). En raison de ces évolutions, les entreprises locales liées à ce secteur ont drastiquement restreint leurs effectifs. Elles ont été dans l'obligation de rationaliser et de restructurer leurs activités.

À la différence du NIPP (obligatoire pour les acquisitions publiques égales ou supérieures à 10 millions de dollars d'importations), le programme DIP s'applique aux acquisitions publiques ou parapubliques de défense supérieures à 2 millions de dollars. La valeur compensable correspond à 50 % du montant des importations.

Les règles d'éligibilité relatives aux projets d'*offset* du NIPP s'appliquent également aux contreparties militaires (vanDyk, 2008, p. 150-165). En effet, ces dernières ne doivent pas accroître le prix du contrat primaire (principe de réciprocité différenciée). Elles sont nécessairement fondées sur le principe du bénéfice mutuel et sont tenues de créer une nouvelle activité durable (principe d'additionnalité) sur le plan économique et opérationnel. Il faut également préciser qu'elles doivent émaner toujours directement d'un contrat d'achat d'armement. Les sommes retenues au titre de garantie d'exécution des contrats de compensation sont, de manière générale, identiques à celles fixées par le NIPP, c'est-à-dire 5 % de la valeur du contrat d'achat-vente.

---

<sup>170</sup> Comme les *offsets* civils, les *offsets* militaires peuvent prendre la forme d'investissements directs à l'étranger (*joint-ventures*), de cession de licence, de collaboration en matière de recherche et développement, de prêt à des taux d'intérêt avantageux, de transferts de technologies, de savoir-faire et de compétences, d'aides dans le processus de développement, d'aides à l'exportation, coproduction (production des pièces ou des ensembles, assemblage, intégration, essai), de promotion des petites et moyennes entreprises et des capacités et savoir-faire des populations historiquement défavorisées (Dunne & Lamb, 2004 ; vanDyk, 2008).

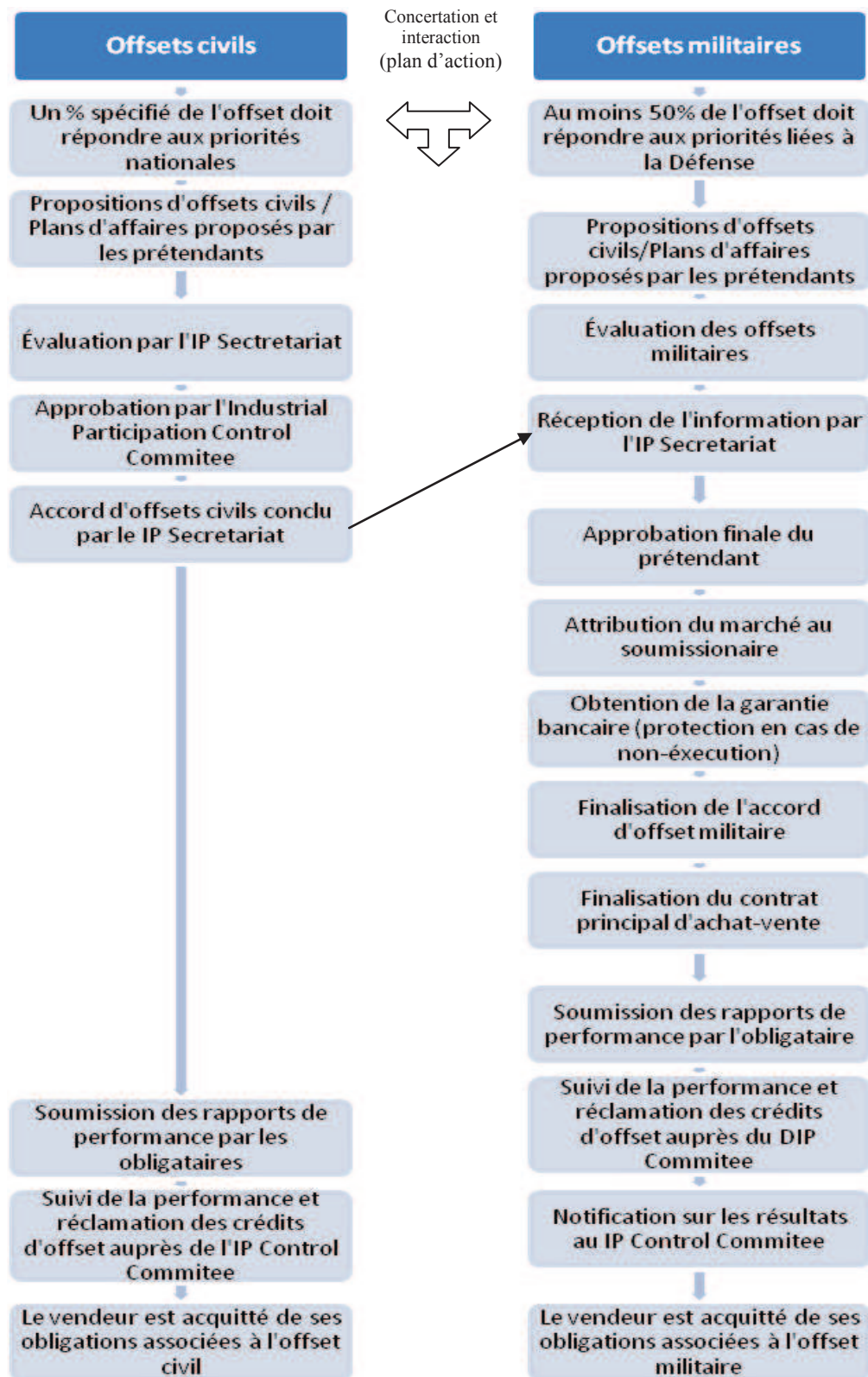
L'administration du programme DIP est à l'image de celle du NIPP. Le ministère de la Défense maîtrise le dispositif par l'intermédiaire de sa cellule ARMSCOR. Le *DIP Division* est l'homologue de l'*IP Secretariat*. Suivant le modèle du NIPP, le *DIP Committee* (coprésidé par le chef de la *DIP Division* et le responsable du département des achats au ministère de la Défense) est chargé d'approuver les propositions et, par extension, les projets d'*offset* militaires (vanDyk, 2008, p. 146). Ce comité a également pour tâche de régler les questions litigieuses et de formuler des recommandations quant aux pénalités à imposer aux fournisseurs qui ne se conforment pas à la réglementation locale.

Ainsi, lorsque le contrat de Défense est compris entre deux millions et dix millions de dollars, la procédure de négociation et d'administration des *offsets* militaires est identique à celle du NIPP. Toutefois, les projets d'*offset* relèvent uniquement, dans ce cas, de la responsabilité du ministère de la Défense. Les dispositifs se compliquent et se distinguent pour un achat d'armement qui excède les dix millions de dollars d'importations.

Dans cette situation, les fournisseurs étrangers, soumis aux exigences des *offsets*, engagent trois processus de négociations différents (qui donnent lieu à autant de contrats) : le contrat principal d'achat-vente (*umbrella agreement*) ; le contrat lié aux *offsets* civils (*NIP Terms*) et le contrat associés aux *offsets* militaires (*DIP Terms*) (voir Figure 10). Le rapport entre les *offsets* militaires et civils peut, comme nous l'avons déjà mentionné, varier en fonction, de la nature du projet et de l'environnement dans lequel ce dernier s'inscrit (ARMSCOR, 2009b).

Lorsque l'entreprise étrangère est soumise à une obligation d'*offset* civil et une obligation d'*offset* militaire, elle doit prendre contact, avec l'*IP Secretariat* et le *DIP Division*. Elle est tenue de proposer à la fois des *offsets* militaires (DIP), et civils (NIP) (accompagnés d'une offre technique et commerciale détaillée liée au produit concerné par le contrat primaire). Les entités administratives responsables des *offsets* militaires et civils examineront donc les offres des soumissionnaires séparément. Le contrat d'achat final n'est signé que si les accords de DIP et NIP sont conclus entre les deux ministères et le fournisseur (Wellmann, 2010, p. 130).

Figure 10: Le processus d'offset à respecter dans la passation des marchés publics sud-africains de défense supérieurs ou égaux à dix millions de \$



Source : DTI (2008b)

À la différence du NIPP, le programme DIP n'autorise pas de multiplicateur pour les projets d'*offset* militaires : 1 dollar de la valeur réelle de la transaction équivaut à 1 crédit d'*offset* militaire. De plus, comme il est généralement difficile de mesurer la qualité d'une technologie ou l'impact qu'elle pourrait avoir sur l'industrie d'armement locale<sup>171</sup>, le *DIP Secretariat* évite ce type de transaction (ARMSCOR, 2009b; vanDyk, 2008; Wellmann, 2010). Les propositions d'*offset* militaires sont évaluées en fonction de leurs capacités à préserver l'emploi, dans la mesure du possible, dans ce secteur et à soutenir et développer les capacités de production existantes.

La mise en œuvre et le suivi-évaluation des projets d'*offset* militaires sont semblables à ceux du NIPP (vanDyk, 2008). Les projets d'*offset* militaires sont soumis à une vérification annuelle afin de garantir que les processus, l'approbation, le traitement et l'enregistrement des contreparties sont conformes aux exigences définies. Ces rapports prennent ainsi en considération les crédits d'*offset* offerts et les progrès réalisés par chaque fournisseur.

### **1.2.2. Le *Competitive Supplier Development Programme* (CSDP)**

En 2007, le ministère sud-africain du Commerce et de l'Industrie a partiellement délégué la gestion des *offsets* civils liés aux achats des sociétés parapubliques au ministère des Entreprises publiques (Eskom, Transnet, et PMBR) dans le cadre du *Competitive Supplier Development Programme* (CSDP). Contrairement au NIPP, le CSDP n'a pas pour seule et unique vocation de gérer les *offsets* soumis par les entreprises étrangères. Il s'agit d'un vaste programme qui comprend toute une série d'interventions sur l'offre et la demande. Son objectif est d'accroître la compétitivité et la capacité productive des entreprises domestiques et, plus particulièrement, des fournisseurs locaux qui œuvrent pour les entreprises d'État (DPE, 2007, p. 16-17).

Nous nous limitons ici à une présentation succincte du CSDP. Une étude du dispositif serait prématurée car il n'existe que depuis huit ans et seulement deux entreprises publiques (Eskom, chargée de la production et de la distribution d'électricité et Transnet, liée au secteur de la logistique<sup>172</sup>) ont participé à ce projet (DPE, 2007; Haines, 2012). Eskom a appliqué le CSDP en 2007 et Transnet en 2010 (DPE, 2007; Transnet, 2010).

---

<sup>171</sup> Le *DIP Division* a mis en place un processus d'évaluation des technologies très élaboré. Il permet ainsi de juger de la qualité des technologies et de minimiser le risque pour les entreprises sud-africaines d'investir leurs ressources dans des activités improductives et non-viables.

<sup>172</sup> Spécialisé dans la construction et l'exploitation des chemins de fer, des ports et des gazoducs.

Le CSDP est mis en place au début des années 2000. Grâce à lui, le gouvernement sud-africain et, par extension, les entreprises d'État, espèrent démultiplier les effets des dépenses massives d'infrastructure réalisées au début du millénaire. L'on songe en particulier à la construction d'un important réseau de trains à grande vitesse, nommé Gautrain. Les travaux ont été effectués par l'entreprise publique Transnet (le chantier s'est terminé six jours avant la Coupe du monde de football). L'on pense également à l'achat d'équipement de télécommunications par PMBR, au renouvellement de la flotte de la compagnie nationale *South African Airways* (soixante-dix avions ont été achetés depuis 2000) et aux investissements liés aux installations et aux équipements des centrales électriques d'Eskom. Dans ce contexte, les *offsets* représentent une nouvelle source de financement, capable de répondre aux besoins croissants du gouvernement et des entreprises d'État (Transnet, Eskom et PMBR).

À la différence du NIPP qui vise à promouvoir sept secteurs distincts d'activité, le CSDP a uniquement pour but de rendre les entreprises parapubliques sud-africaines<sup>173</sup> et leurs éventuels sous-traitants locaux plus compétitifs. Le CSDP doit permettre aux entreprises locales de s'approprier une partie des technologies et du savoir de l'obligataire et, grâce à ces acquis, d'accroître les retombées socio-économiques pour le pays.

L'administration et le processus d'application du CSDP est différente des autres programmes. En effet, le CSDP relève de la responsabilité du ministère des Entreprises publiques (*Department of Public Enterprises*), mais ce dispositif implique aussi le ministère du Commerce et de l'Industrie sud-africain, la société de financement du développement et le conseil pour la recherche scientifique et industrielle<sup>174</sup> dans son élaboration.

Si le NIPP invite les entreprises obligataires étrangères à identifier et à mettre en œuvre des projets d'*offset*, le CSDP repose, quant à lui, sur un plan d'action élaboré par chaque entreprise publique sud-africaine. Ces dernières ont pour tâche d'identifier les opportunités d'amélioration de la compétitivité des industries locales. Cette démarche permet de distinguer

---

<sup>173</sup> C'est dans l'intérêt des entreprises publiques d'assurer et de surveiller le développement de leur réseau d'approvisionnement national car leur propre compétitivité en dépend. À long terme, cela garantit leur sécurité d'approvisionnement et augmente la fiabilité de leurs fournisseurs (vanDyk, 2008, p. 97). Le CSDP représente un outil d'approvisionnement performant, il offre des mesures d'accompagnement pour promouvoir l'investissement dans l'industrie locale et favoriser le développement des fournisseurs compétitifs. Il permet, sur la durée, de réduire les coûts d'approvisionnement des entreprises publiques et, par conséquent, le prix des produits finaux pour le consommateur. Il limite également la dépendance aux importations.

<sup>174</sup> Le rôle de cet organisme est de développer et de transférer de nouvelles technologies destinées à l'industrie pour promouvoir la croissance économique.

les différentiels de compétitivité entre les différentes offres de biens et des services sur le marché domestique et international. Pour compléter, l'analyse des besoins sectoriels de l'entreprise publique, le CSDP répertorie les causes du manque de compétitivité, de l'insécurité de l'offre. Une fois les besoins identifiés, l'entreprise parapublique est chargée d'élaborer un plan d'intervention ciblé. Celui-ci doit mobiliser des acteurs majeurs comme les agences gouvernementales, les universités, les associations industrielles sud-africaines ou étrangères, les entreprises étrangères et les fournisseurs locaux dans un seul et unique objectif : remédier aux problèmes observés. Dans ce processus, les entreprises obligataires peuvent être sollicitées pour mettre en place des actions précises exigées par les entreprises sud-africaines. Les mesures de soutien envisagées prennent la forme de projets d'*offset*. Ils représentent des transferts de compétences, des investissements, des études de faisabilité et la constitution de coopérations institutionnelles.

Dans le cadre du CSDP, l'entreprise publique adopte ainsi une stratégie *proactive* de négociation avec les obligataires étrangers, afin de proposer des projets d'*offset* adaptés aux besoins des entreprises locales. Le ministère des Entreprises publiques coordonne le programme et garantit sa pérennité. L'administration du CSDP est donc assurée conjointement par l'entreprise publique, le ministère des Entreprises publiques et le ministère du Commerce et de l'Industrie. Ces trois entités jugent de l'efficacité du programme et de la qualité des *offsets* des obligataires. Les entreprises publiques présentent au secrétariat du CSDP des rapports sur l'état d'avancement de leurs plans d'actions. A son tour, le secrétariat de CSDP soumet, tous les trois mois un rapport au ministère du Commerce et de l'Industrie. Ce dernier permet de mettre en parallèle l'avancement réel du projet et les objectifs fixés (vanDyk, 2008, p. 97). Si, au bout de trois ans, l'entreprise publique n'atteint pas les objectifs fixés en matière de performance, les procédures classiques du NIPP sont rétablies (*idem*).

Le CSDP est donc un dispositif transversal au NIPP. Il n'a pas pour seule finalité de gérer les *offsets* contrairement au NIPP et au programme DIP. Il s'agit d'un programme plus vaste qui comprend toute une série d'interventions sur l'offre et la demande. Les outils utilisés dans la mise en œuvre du CSDP sont : les aides au financement sectoriel, les contreparties des fournisseurs étrangers (sous forme d'*offsets* directs), le conseil en gestion et administration destiné aux industries locales et le développement de pôles d'excellence (DPE, 2007). Les *offsets* représentent un outil parmi d'autres pour aider les entreprises publiques à capter les bénéfices du commerce international.



La présentation formelle de trois dispositifs (NIPP, DIP et CSDP) montre la complexité du système d'*offset* sud-africain. Les exigences liées à ces contrats sont en grande partie intégrées à l'ensemble des stratégies d'achat public et parapublic. Trois ministères différents (le ministère du Commerce et de l'Industrie, le ministère des Entreprises publiques et celui de la Défense) vérifient que les entreprises étrangères connaissent et appliquent la politique d'*offset* sud-africaine. Les trois programmes contiennent également des procédures extrêmement détaillées qui permettent de suivre l'avancement et la bonne exécution des projets d'*offset*, de leurs prémices jusqu'à l'acquittement final de l'obligataire. On les différencie aisément car ils ne s'adressent pas aux mêmes acteurs. Néanmoins, malgré ces différences techniques, les trois dispositifs remplissent les mêmes objectifs : faire appel à l'achat public comme levier stratégique de développement socio-économique, stimuler le développement de l'industrie en engendrant des investissements nouveaux et réduire la pauvreté en créant des emplois conformes aux politiques et législations existantes (DTI, 2008, 2002).

## **Section 2 : Le NIPP, vecteur de crédibilité du gouvernement**

Depuis le milieu des années 1990, le NIPP est le programme de développement le plus visible et le plus controversé du gouvernement démocratique *postapartheid* (Dunne & Lamb, 2004; Haines, 2012). Il est un élément essentiel de la crédibilité du Congrès National Africain, le parti qui domine la vie politique du pays. La forte médiation du NIPP et sa notoriété locale et internationale s'expliquent par le lien très étroit qu'entretient ce dispositif avec le programme d'achats stratégiques de défense entrepris par l'Afrique du Sud en 1999. Ce dernier est connu dans la littérature sous le nom de *Strategic Defense Procurement Packages* (SDPP) ou d'« *arms deal* ». En fait, le NIPP doit ses origines au SDPP, son objectif étant de maximiser les retombées positives de l'achat d'armement pour le secteur civil ou autrement dit, de veiller à ce que la mise à niveau du pays sur le plan de l'armement et de la défense ruisselle sur l'industrie et le reste des activités.

### **1.1. Le lancement du programme d'achats stratégiques de défense (SDPP)**

Avec la fin de l'*apartheid* et l'élection au suffrage universel en 1994 d'un président noir, l'emblématique Nelson Mandela, le pays amorce un tournant décisif sur le plan institutionnel, politique et économique. Eu égard aux plaies profondes infligées par le régime

ségrégationniste, on pouvait légitimement craindre une période de grande instabilité dans la société et dans l'économie. La réalité fut bien différente. En effet, au lieu de ces prévisions décourageantes, le gouvernement d'unité nationale<sup>175</sup> a réussi à mettre en place un processus de réconciliation<sup>176</sup> et à instaurer un régime politique multiracial et non sexiste avec un bilan exemplaire dans le domaine des libertés civiles et des droits des citoyens. Dans ce contexte, on a accordé une attention particulière à la politique industrielle et économique du pays, considérée comme la pierre angulaire du processus de transformation du pays.

Pour accompagner ces changements profonds, le gouvernement crée toute une série de politiques couplées à de nouvelles législations, dont l'objectif est de corriger les injustices du passé, d'offrir un environnement économique et politique favorable au développement du pays. Les réformes macroéconomiques prévoient, par exemple, de réduire la dette du gouvernement, de maintenir, voire de baisser les impôts, de libéraliser le commerce, de créer des dispositifs sociaux et de mettre en place des projets d'infrastructure. Ces initiatives visent à reconstruire le pays, à le développer en limitant la dépense publique. Dans cette optique, une réduction des dépenses militaires est programmée. Le but est d'orienter la politique de sécurité du pays vers des choix stratégiques à la fois plus efficaces et moins coûteux (*White Paper on National Defence 1996 in Wellmann, 2010, p. 50*). Les fonds ainsi libérés doivent permettre de remplir les objectifs socio-économiques du pays. Il s'agit notamment de créer les conditions d'un développement industriel, régional et spatial plus équitable (Haines, 2012).

Aussi, la constitution de 1996 identifie l'achat public comme un moyen de corriger les inégalités passées dans une nation fortement marquée par la ségrégation raciale (Wellmann, 2010, p. 62-65). Avant cette date, les marchés publics sud-africains s'étaient guidés uniquement par le critère d'efficacité économique et la sélection de l'offreur se fondait uniquement sur le rapport qualité-prix. Après 1996, l'achat public doit également prendre en considération certains objectifs socio-économiques et politiques (le prix représente encore un facteur important, néanmoins) : « *l'acquisition de biens et de services doit être juste, équitable, transparente, compétitive et représenter un bon rapport coût/efficacité, mais cette*

---

<sup>175</sup> Mandela est à la tête du nouveau gouvernement composé de *African National Congress* (Congrès National Africain), la *Confederation of South African Trade Unions* (Cosatu), le *South African Communist Party* (SACP) et le *National Party* (NP). Ce dernier quitte le gouvernement rapidement pour former une véritable opposition au pouvoir en place.

<sup>176</sup> Les hommes politiques de l'époque se rendent compte de l'impérieuse nécessité d'un procès de réconciliation nationale entre les victimes de l'apartheid et leurs bourreaux. Ce procès donne naissance à la « Commission de la vérité et de la réconciliation » dont le but était de recenser toutes les violations des droits de l'Homme commises sous le régime ségrégationniste.

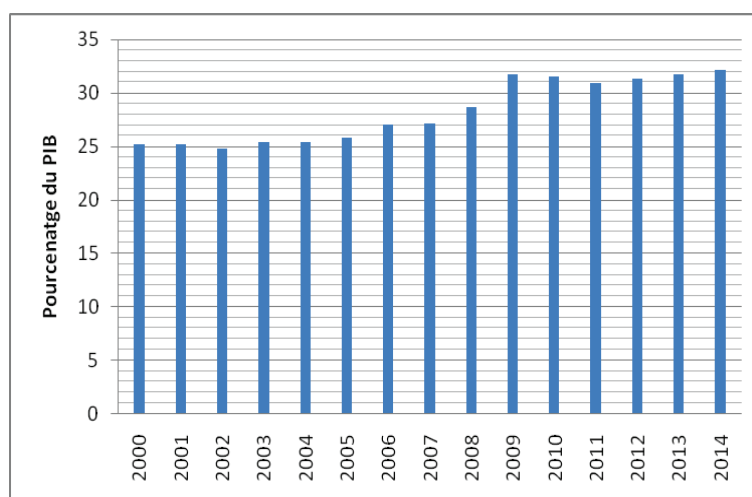


*allocation de ressources doit également se faire en protégeant et en promouvant les activités des personnes auparavant victimes de discriminations* » (Bolton, 2007).

Le rôle des marchés publics pour le développement de l’Afrique du Sud n’est pas marginal ceux-ci représentent entre 25 et 30 % du PIB (la taille des marchés publics est estimée grâce à la base de données du FMI). En outre, ce pourcentage a progressé entre 2000 et 2014 (voir figure 11).

Au regard de ces modifications majeures (qui visent une croissance du pays plus équitable), la décision soudaine de procéder à une acquisition massive d’armement semble aller à l’encontre des nouvelles orientations politiques et économiques du pays. En effet, en 1999, le gouvernement approuve le plus grand contrat d’armement jamais conclu par l’Afrique du Sud. Celui est connu sous le nom de programme d’achats stratégiques de défense (ci-après SDPP). À la différence des achats d’armes ordinaires, le SDPP concerne des acquisitions rares et très coûteuses. Il s’agit

**Figure 11: La taille des marchés public sud-africain en pourcentage du PIB**



Source: FMI, 2015

d’une série d’achats de matériel de défense destiné à différentes structures des forces armées. Au moment de la signature des contrats, le 3 décembre 1999 pour être précis, le coût total du programme d’acquisition est estimé à 3,9 milliards de dollars, c’est-à-dire 24,9 milliards de rands si l’on respecte le taux de change de l’époque<sup>177</sup> (Botha, 2003; Joint Report, 2001). Le programme prévoit donc toute une série de contrats de livraison portant sur divers équipements (voir Tableau 6).

<sup>177</sup> Le taux de change au moment de la signature des contrats est de 1 dollar pour 6,4 rands et 1 euro pour 6,5 rands (Joint Report, 2001, p. 355).

**Tableau 6: Les fournisseurs et les contrats dans le programme d'acquisition stratégique de l'Afrique du Sud**

Fournisseur	Pays	Biens d'équipement	Nombre d'unités	Coût (en Mrd de rands)	Coût (en Mrd de dollars)
German Frigate Consortium et Thales	Allemagne/ France	Corvettes	4	5,473 ZAR	\$0,855
German Submarine Consortium (MAN Ferrostaal)	Allemagne	Sous-marins	3	4,289 ZAR	\$0,670
Augusta	Italie	Hélicoptères utilitaires légers (A 109)	30	1,532 ZAR	\$0,239
British Aerospace Systems (BAE)	Grande Bretagne	Avions d'entraînement à réaction (Hawk)	24	13,680 ZAR	\$2,138
BAE et SAAB (consortium)	Grande Bretagne/ Suède	Avions de chasse légers (Gripen)	28		
<b>Total</b>				<b>24,974 ZAR</b>	<b>\$3,902</b>

Source : tableau traduit et adapté de (Joint Report, 2001, p. 354)

Les contrats signés dans le cadre de ces accords représentent non seulement des sommes considérables, mais ils impliquent également des obligations fermes de longue durée accompagnées de frais de résiliation très élevés. Par exemple, les délais de livraison des équipements achetés sont fixés entre 2000 et 2011. Les premières corvettes<sup>178</sup> devaient être livrées en 2003. La livraison des avions Hawk est prévue entre 2005 et 2009 et celle des avions Gripen entre 2007 et 2011 (Botha, 2003, p. 5). Le paiement des contrats d'acquisition s'échelonne sur une période de quinze ans, ce qui correspond à environ cinq cents millions de rands chaque année (Modise, 1999; Wellmann, 2010, p. 119).

Sur une période aussi longue, il est difficile d'estimer, le coût réel des équipements achetés (Botha, 2003; Dunne & Lamb, 2004; Wellmann, 2010). Les chiffres annoncés en 1999 excluent les charges de financement cumulées pour effectuer ces achats tels que les taux d'intérêt ou encore les clauses d'indexation des prêts (Wellmann, 2010). Les contrats d'acquisition du SDPP sont financés par des prêts à taux réduits contractés auprès des bailleurs de fonds étrangers. Ces prêts sont indexés sur le taux de change et sont révisables périodiquement en fonction de l'évolution de ce même taux. On estime que le coût de ces prêts a doublé en raison de l'inflation, de la fluctuation du rand et aux taux d'intérêt<sup>179</sup>. Selon

<sup>178</sup> Les corvettes sont des navires de guerre de moyenne importance généralement conçus pour la surveillance d'une zone (économique ou militaire) et le convoi de navires marchands. Elles sont dotées d'un hélicoptère et sont utilisées notamment dans le cadre d'opérations de recherche et de sauvetage.

<sup>179</sup> Le taux de change était de 1\$ pour 6 rands en 1998. Entre 1998 et 2002, le rand a subi une forte dévaluation, atteignant 1\$ pour 10 rands. À partir de 2003, le taux de change s'est stabilisé fluctuant entre 6,5 et 8 rands pour 1\$.

les analyses les plus récentes, le coût global du SDPP est compris entre trente milliards de rands et soixante-dix milliards de rands (Powell, 2012; Wellmann, 2010).

Ce qui différencie ces achats stratégiques d'armement des autres achats courants, c'est également l'administration de la procédure d'adjudication. Les achats d'armes conventionnels relèvent de la responsabilité du ministère et du ministre de la Défense, alors que les achats stratégiques sont décidés par le pouvoir législatif et le Président. Dans le cas du programme d'achats stratégiques de 1999, par exemple, le sous-comité ministériel chargé d'examiner les questions relatives à l'achat d'armes était formé par : Thabo Mbeki (vice-président à l'époque des négociations, il devient président en 1999), Alec Erwin (ministre du Commerce et de l'Industrie), Trevor Manuel (ministre des Finances), Stella Sigcau (ministre des Entreprises Publiques) et Joe Modise (ministre de la Défense) (Wellmann, 2010, p. 111). Ceux-ci avaient pour mission d'étudier les rapports des commissions établies pour l'occasion afin d'identifier les meilleures offres parmi celles proposées par les différents soumissionnaires. Deux de ces commissions devaient émettre des recommandations au sujet des questions techniques relatives aux achats et à leurs aspects financiers. Les deux autres devaient analyser et négocier les *offsets* militaires et civils des soumissionnaires (*idem*). À partir de ces recommandations, le conseil des ministres, en accord avec le président de la République, choisissait les fournisseurs.

## **1.2. La construction politique du NIPP**

Bien que les premières discussions sur la nécessité de renouvellement de l'équipement militaire datent de la fin de l'apartheid, l'officialisation du SDPP suscite des critiques virulentes de la part de la population civile. Le programme rencontre une forte opposition aussi bien au Parlement que dans les organisations non gouvernementales et les groupes médiatiques (Holden, 2008b). Eu égard à ses nouveaux objectifs de développement, il est en effet difficile de justifier un tel prélèvement (*a priori* inutile) dans le budget de l'État. Il faut rappeler que le pays souffre de problèmes socio-économiques majeurs depuis son indépendance (Holden, 2008b, 2011; Wellmann, 2010). Selon les propos d'un homme politique sud-africain, Tony Yengeni : « *le niveau de pauvreté est si élevé dans le pays que la plupart [des citoyens] ont du mal à comprendre que le nouveau parlement démocratique*

*puisse approuver une dépense si importante dans [le matériel de défense]»<sup>180</sup> (Wellmann, 2010, p. 104-105).*

En outre, l’Afrique du Sud ne court aucun risque de guerre. Avec à sa tête la figure emblématique de Mandela qui incarne le symbole de la paix, il est peu probable que quelqu’un ose s’attaquer à ce pays. Ainsi, ni le contexte politique intérieur (la fin de l’apartheid et la réintégration du pays dans l’économie mondiale) ni la situation politique extérieure (le renforcement des processus de pluralisme politique dans les pays voisins, Zambie et Malawi, et le retrait de l’armée sud-africaine de Namibie), ne justifient une dépense publique de cette importance en équipements de Défense (Wellmann, 2010, p. 99).

Toutefois, selon de nombreux analystes, le renouvellement des équipements militaires était nécessaire pour accentuer l’influence de l’Afrique du Sud dans la région. À la fin de l’apartheid, le pays a reçu l’appui des grandes puissances mondiales. À cette occasion, on lui a confié le rôle d’agent de maintien de la paix dans l’Afrique australe. C’est pour cette raison que le pays a déployé ses forces armées à plusieurs reprises dans les endroits les plus sensibles d’Afrique. L’Afrique du Sud a œuvré, par exemple, pour faire cesser la guerre civile en Angola en 1995 ou celle du Congo en 2001 (Wellmann, 2010, p. 103). En outre, bien que le SDPP ait une influence notable sur le budget de l’État, la part consacrée à l’armement (en pourcentage du PIB) reste assez faible en Afrique du Sud comparée à celle des autres pays émergents.

Aussi, de nombreux analystes ont jugé que les achats des produits de Défense, peut-être nécessaires, étaient en tout cas en inadéquation avec les besoins actuels du pays (Feinstein, 2011; Holden, 2008b, 2011; Sylvester & Seegers, 2008). Même si les nouveaux avions de chasse ont permis au pays de mieux protéger son espace aérien, il y avait peu de chances qu’ils soient utilisés lors d’un combat. Les États voisins, au Nord, économiquement dépendants de l’Afrique du Sud, n’avaient aucune raison de la menacer. En outre, les acquisitions de trois sous-marins et quatre corvettes de première classe ont été jugées extravagantes et inutiles. Les seuls pays en Afrique disposant de sous-marins sont l’Algérie, l’Égypte et le Liban. Quelques navires de patrouille côtière et un bateau de patrouille sous-marine auraient été amplement suffisants pour assurer la sécurité du littoral sud-africain.

---

<sup>180</sup> Une majorité de la population sud-africaine ne dispose pas d’un logement décent et n’a pas accès à l’eau potable ou aux soins de santé. Comme l’indique Holden (2008, p. 28), peu de temps après que le SDPP a été conclu, le ministère de la Santé a refusé de fournir des médicaments antirétroviraux aux femmes enceintes, car le programme était jugé trop onéreux. L’argent dépensé dans les contrats massifs d’armement de 1999 aurait pu être utilisé pour le logement, l’éducation, la santé et les autres besoins sociaux urgents en Afrique du Sud.

On l'a vu, les contrats d'armement signés en 1999 étaient très controversés car ils ne répondaient pas aux nouvelles ambitions économiques du pays. C'est pour cela que le gouvernement a accordé un rôle très important aux *offsets* : ils étaient censés justifier l'utilité publique du SDPP dans le développement de l'Afrique du Sud, aux yeux d'une opinion publique extrêmement réticente.

Ainsi, le NIPP a été lancé en 1996 en anticipation au SDPP<sup>181</sup> (DTI, 2007c). Dans son discours sur le budget environ six mois avant la signature des contrats, le ministre de la Défense, Joe Modise, insiste sur le potentiel effet positif des propositions d'*offset* fournies dans le cadre de ces accords. Selon le ministre, ces achats permettraient de générer en contrepartie de « *nouveaux investissements en valeur de [cent deux] milliards de rands [...] et environ 65 000 nouveaux emplois* » sur une période de onze ans (DTI, 2002, 2009; Modise, 1999; Wellmann, 2010). Les chiffres avancés par Joe Modise sont très impressionnants. En effet, la transaction doit engendrer des investissements locaux en Afrique du Sud quatre fois supérieurs au coût du marché public qui représente approximativement vingt-cinq 25 milliards de rands à cette période<sup>182</sup> (Joint Report, 2001).

En plus des *offsets* à finalité développementaliste, des compensations destinées à promouvoir l'industrie d'armement locale sont envisagées. Celles-ci doivent répondre aux objectifs sécuritaires du pays sans compromettre sa politique économique globale. Les *offset* militaires doivent avoir des effets favorables sur le niveau d'investissement, d'emploi et leur effet d'entraînement sur la croissance de l'industrie d'armement. Dans le cas du SDPP, les *offsets* civiles négociés représentent 400% de la valeur des contrats, alors que les *offsets* militaires s'élèvent à 50% (Joint Report, 2001).

Puisque les contreparties des obligataires reposent sur les programmes d'achats du secteur de la Défense, elles ont pris une ampleur médiatique et politique. Pour la population, elles sont devenues la raison d'être du SDPP. Or, il faut noter par ailleurs que l'image du SDPP n'a cessé de se dégrader à cause de nombreuses dénonciations de l'administration en place. Le pouvoir est notamment accusé de corruption.

---

<sup>181</sup> Le NIPP, conçu la même année que le Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale, est approuvé par le Parlement. Ce document définit les nouvelles stratégies et les priorités du pays en matière d'armements et évoque les besoins de restructuration de l'industrie d'armement sud-africaine. Le programme d'acquisition stratégique de l'Afrique du Sud est fondé sur ce premier travail (vanDyk, 2008).

<sup>182</sup> Le prix des contrats d'armement exclut les charges de financement ou les coûts issus de la fluctuation du taux de change (Wellmann, 2010, p. 119).

Le SDPP a fait l'objet de plusieurs investigations. En 2001, par exemple, une enquête conjointe de la Direction du Parquet, du Protecteur Public et de la Cour de comptes révèle d'importantes fautes dans le processus d'adjudication (Feinstein, 2011 ; Hodess, 2003; Holden, 2008b, 2011). On soupçonne certains « *membres de haut rang du gouvernement, entre autres le vice-président [...] Jacob Zuma* » et le ministre de la Défense, Joe Modise, « *d'avoir reçu des [financements occultes] sous la forme de contrats d'offset et d'avoir accordé des contrats lucratifs à des sociétés dans lesquelles eux-mêmes ou leurs familles avaient des intérêts personnels* »<sup>183</sup> (Transparency International, 2006). Au cours de ces enquêtes, on a également soupçonné de corruption les grandes sociétés britanniques, françaises, allemandes, suédoises et italiennes impliquées dans l'affaire, notamment BAE Systems, Ferrostaal et Thomson CSF (aujourd'hui Thales).

Malgré un procès retentissant en 2001, les procédures judiciaires ont été considérées peu transparentes et peu sévères envers l'exécutif (Hodess, 2003, p. 333). En effet, on soupçonne qu'une partie du SDPP demeure inconnue. Lorsque le président Mbeki rejette sa recommandation pour que la très puissante Unité d'investigation spéciale participe à l'enquête, il donne un argument supplémentaire à ceux qui doutent de la version officielle. À la même période, plusieurs membres de l'ANC sont contraints de démissionner, renforçant le climat de défiance. Le SDPP n'a donc sûrement pas encore livré toutes ses secrets, ce qui explique pourquoi, depuis le 24 octobre 2011, il est examiné par une nouvelle « *Commission d'enquête sur les accusations de fraude, de corruption, d'inconvenance ou d'irrégularité dans le cadre des contrats liés à la Défense* » (« Arms Procurement Commission », 2011; Powell, 2012). Le rôle de cette commission est de faire toute la lumière sur la corruption dans les contrats d'armement liés à la rénovation du matériel de l'armée sud-africaine. Toutefois, selon les opposants, il est de plus en plus incertain que cette commission réponde à son mandat : la diffusion des documents est limitée par de nombreuses interdictions et, de manière plus générale, le travail de cette entité est souvent entravé. La population n'a finalement pas plus confiance en cette commission qu'en la précédente. Un appel à sa dissolution a d'ailleurs été lancé en 2014 par plusieurs organisations locales et internationales (Corruption Watch, 2014).

---

<sup>183</sup> Les documents obtenus récemment par l'hebdomadaire *Sunday Times* tendent à prouver que « *M. Zuma et l'ANC auraient reçu [indûment] 1,4 million de dollars de pots-de-vin de la part de la société française d'armement Thales* ». Il s'agissait d'obtenir, à cette manœuvre frauduleuse, des parts de marché dans la rénovation du matériel de l'armée sud-africaine en 1999 (Afrique Jet, 2014).

Dans cette section, nous avons mis en évidence le contexte politique et les enjeux médiatiques du NIPP. Nous montrons que, malgré le manque de légitimité du SDPP et les soupçons de corruption qui l'entourent, le NIPP devient la raison d'être du SDPP. C'est finalement principalement sur lui que repose la crédibilité du gouvernement en exercice.

### **Section 3 : La politique d'offset pour contrer le processus de désindustrialisation**

Cette section est consacrée aux enjeux de développement auxquels est confronté le gouvernement sud-africain. Il s'agit de montrer que le pays n'a pas réussi à transformer sa spécialisation internationale pour garantir un potentiel de croissance suffisant à long terme. Cela explique qu'il doive faire face à un phénomène de désindustrialisation et de « reprimarisation » de son économie, susceptible d'avoir des effets négatifs sur son développement. L'étude d'une politique d'offset s'inscrit dans un contexte précis en matière d'industrialisation et de développement.

#### **3.1. Pari sur les structures nouvelles et tendance à la désindustrialisation**

Au début des années 90, le démantèlement des barrières commerciales et la chute du système de ségrégation raciale de l'*apartheid* créaient un environnement favorable à l'investissement<sup>184</sup> et laissent espérer un taux de croissance durablement élevé dans l'économie sud-africaine. Celui-ci devait permettre au pays de retrouver un niveau de chômage proche du plein-emploi. Toutefois, en dépit des progrès réalisés, les résultats en matière de croissance économique et de création d'emplois sont restés décevants. Entre 1994 et 2012, le taux de croissance par tête a progressé à un rythme annuel moyen de 1,5 %. Cette évolution est fort semblable à celle des pays de l'Afrique subsaharienne (1,6 %) et de l'Amérique latine (1,6 %) à la même époque. Elle demeure bien inférieure à la progression des pays de l'Asie du Sud (4,6 %) et de l'Asie de l'Est (7,3 %) (World Development Indicators, 2014).

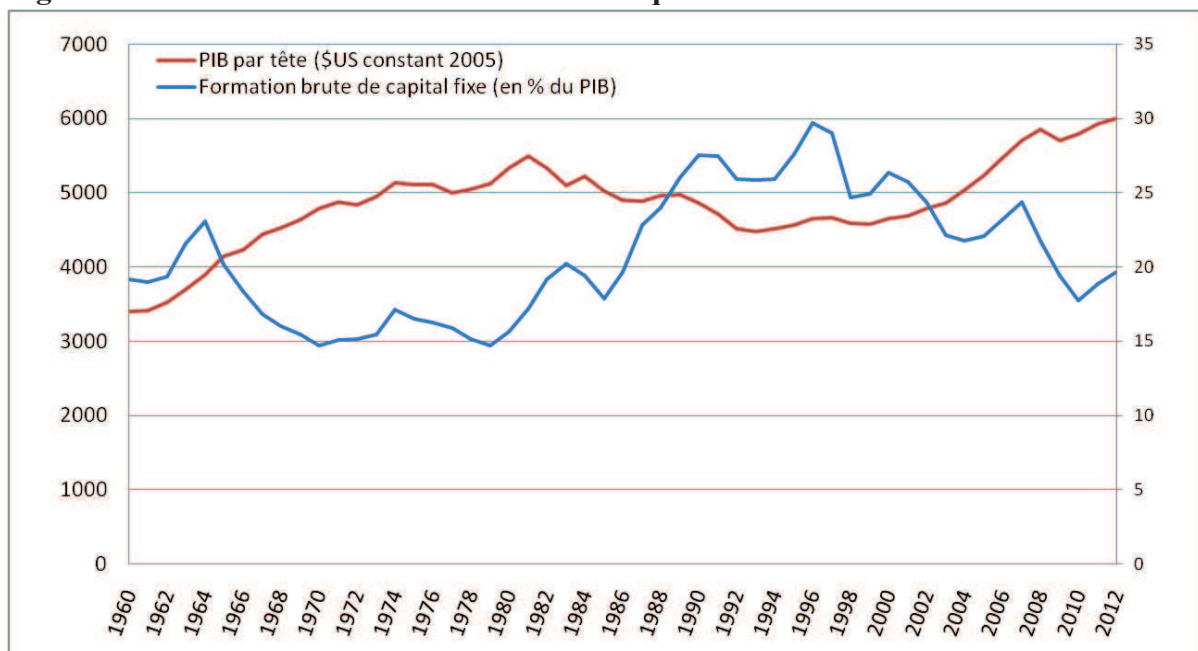
---

<sup>184</sup> Les sanctions économiques et l'opposition interne au régime de l'*apartheid* avaient plongé le pays dans un marasme économique. Entre 1985 et 1994, l'Afrique du Sud enregistre un taux de croissance moyen de 0,8% (exprimé en revenu par habitant, cela représente -1,3%). Il s'agit du taux le plus faible connu par le pays depuis la Seconde Guerre mondiale (Du Plessis & Smit, 2007).



Malgré une forte reprise en 2008 et 2009, l'élan économique de l'Afrique du Sud, favorisé par les préparatifs de la Coupe du monde de football de 2010, s'essouffle rapidement en raison de l'affaiblissement de l'environnement extérieur. Les évolutions conjoncturelles récentes ne permettent pas d'espérer de meilleures performances car la baisse du taux de croissance a des répercussions à long terme sur l'investissement du pays (Banque Africaine de Développement, 2012). Comme l'indique la Figure 12, le ralentissement économique s'est traduit par une baisse du taux d'investissement du pays. Malgré un léger rebond, l'investissement (FBCF) reste bas (environ 20 % du PIB).

**Figure 12: Investissement et croissance en Afrique du Sud**



Source : World Development Indicators (2014)

La préoccupation majeure liée aux performances économiques décevantes est toutefois le chômage élevé et la qualification insuffisante des ressources humaines. En effet, l'Afrique du Sud possède à l'heure actuelle un des taux de chômage les plus élevés au monde. Il est environ de 25 % si l'on choisit une définition étroite du chômage. Il pourrait avoisiner les 40% si l'on incluait dans ces statistiques les chômeurs découragés qui ont renoncé à chercher du travail (OCDE & BAfD, 2008, p.123). La majorité de la population concernée est la population africaine et métisse (52,7 %). Seule une minorité des Indiens (9,5 %) et des Blancs (5,7 %) est affectée. Il faut ajouter que le chômage touche en priorité les personnes peu éduquées et peu qualifiées, car plus de la moitié des chômeurs (59,3 %) n'ont pas achevé leurs études secondaires, tandis qu'uniquement 6,3 % des titulaires d'un diplôme d'études supérieures sont en manque d'emploi (BAfD, 2012, p. 9).



Le taux de chômage élevé et le manque de qualification des ressources humaines ne sont pas seulement un problème économique, ils ont également un impact dans le domaine social. En effet, la progression alarmante du chômage exacerbe les tensions sociales et d'accroît la criminalité. Il y a donc là une menace considérable pour la stabilité du pays et cela peut fragiliser son système démocratique.

Cette angoisse de voir le système s'écrouler se fait sentir à la mort de Mandela lorsque toute une série d'articles s'interroge sur le futur de la nation et remet en question le miracle de la réconciliation raciale (Courrier international, 2013). Cela rappelle la vulnérabilité de l'entente « de la nation arc-en-ciel » dans une économie qui n'est pas parvenue à résorber les inégalités fondamentales léguées par l'Histoire. La déception est nécessairement immense car le chômage a augmenté particulièrement rapidement depuis la transition démocratique. En 1993, le taux de chômage publié était de 13 %. Deux ans plus tard, il était estimé à 15 % et il atteint en 2008 le taux de 25 %, voire 40 %<sup>185</sup> (Banerjee et coll., 2006; Rodrik, 2006).

A partir de ce constat, le gouvernement sud-africain lance un programme de recherche sur plusieurs années, à l'initiative de la Trésorerie nationale de l'Afrique du Sud. Il est réalisé en collaboration avec le Centre pour le développement international de Harvard et a pour but d'envisager des solutions pour remédier aux problèmes socio-économiques du pays. Ce programme amène un groupe d'éminents économistes de renom (tels que D. Rodrik et R. Hausmann, de l'Université de Harvard, ou encore du *Massachusetts Institute of Technology*), à travailler avec les économistes sud-africains, les entreprises locales et les représentants de la société civile.

Grâce à ce projet, des travaux variés mais complémentaires ont vu le jour. Ils traitent plusieurs aspects de l'économie sud-africaine et s'accordent sur un constat. La cause fondamentale du chômage sud-africain et de la faiblesse du taux de croissance économique réside dans l'incapacité de l'Afrique du Sud à opérer une transformation structurelle plus rapide. Le développement du pays repose encore en grande partie sur des exportations de produits primaires, notamment l'or et certains minéraux<sup>186</sup>. Il faut noter que l'Afrique du Sud est « *le*

---

<sup>185</sup> Ces chiffres peuvent être partiellement expliqués par une hausse du taux de participation sur le marché du travail. La fin de l'*apartheid* et la mise en place d'un régime démocratique non sexiste ont permis aux femmes africaines d'intégrer le marché du travail. Toutefois, ces évolutions ne suffisent pas à expliquer les variations du taux de chômage car le taux de participation au marché du travail en Afrique du Sud reste très faible : il est de « inférieur de 12 points de pourcentage à la moyenne enregistrée en Amérique latine » (Dube, Rodrik, & Hausmann, 2007, p. 8).

<sup>186</sup> Jusqu'en 1964, l'exportation d'or représente plus de 40% des exportations sud-africaines (Bohn, 2002).

*premier producteur et exportateur mondial d'or, de platine, de vanadium* » (Cling, 1999, p. 155).

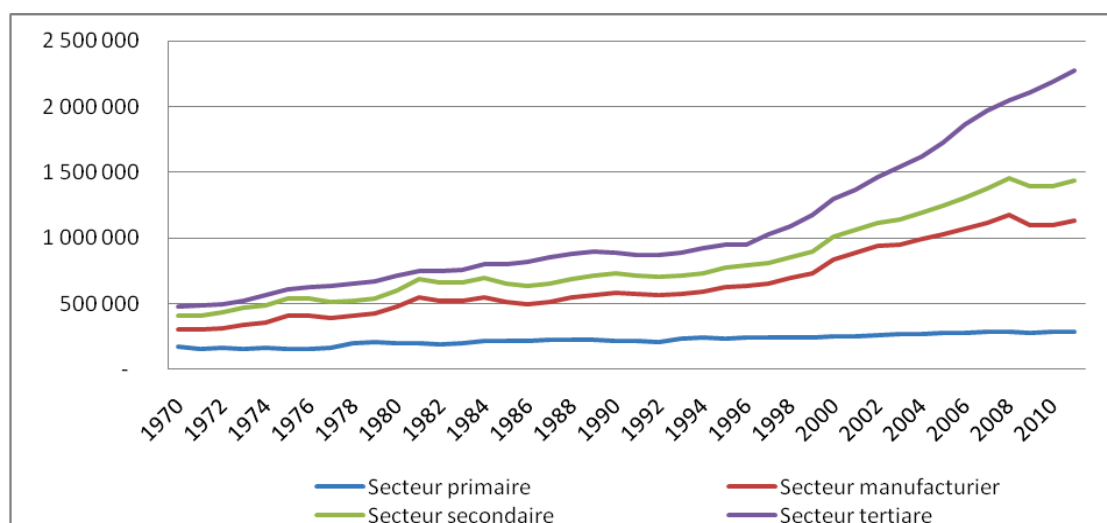
Ainsi, à l'heure des changements rapides dans la structure du commerce et de la mondialisation, la compétitivité des industries sud-africaines se dégrade et le pays connaît une tendance à la « reprimarisation » de son économie. Dans les années d'après-guerre, la contribution croissante de l'État au développement du secteur manufacturier permet au pays d'échapper à la spécialisation étroite dans les matières premières<sup>187</sup>. Avec cette politique, l'industrie manufacturière peut se développer progressivement, dynamisée par les investissements publics et protégée par les fortes barrières tarifaires imposées notamment par l'embargo commercial. Or, l'intégration de l'économie sud-africaine au marché international fragilise les piliers sur lesquels a été construite l'industrie du pays et entrave le processus de diversification de son appareil productif (Bohn, 2002). Certes, le secteur agricole et le secteur minier représentent une part plus faible de l'économie mais les exportations des produits primaires restent importantes. Leur part a diminué seulement de 13 % en douze ans, elle est passée de 74% en 1994 à 61% en 2006 (DTI, 2007b). La seule différence notable est que « *le platine a remplacé l'or en tant que principal minéral d'exportation* » (BAD, 2012, p. 9).

Si le secteur primaire demeure important, le secteur secondaire, notamment la production manufacturière, a enregistré une perte de vitalité ces dernières années (Dube et al., 2007; OCDE & BAD, 2008; « Quantec », 2012; Rodrik, 2006b). Comme l'indiquent le Graphique 3 et le Tableau 7, le secteur manufacturier a enregistré un taux de croissance moyen de 4,15% depuis les années 90, pourcentage qui reste inférieur au 4,47% des années 70. De plus, sa contribution à la valeur ajoutée décroît sensiblement : elle passe de 4,65 % en 1970 à 2,54 % en 1990. Seule la productivité de la main-d'œuvre dans ce secteur semble avoir enregistré une croissance marquée si on la compare à celle des autres secteurs de l'économie. Or, il est peu probable que cette augmentation de l'efficacité soit seulement le résultat d'accroissement de la performance des travailleurs. En effet, la hausse de la production par travailleur s'est accompagnée d'une réduction considérable du nombre d'emplois (en moyenne -1,15% par an) et par une baisse des salaires (en moyenne de -0,21% par an) (voir tableau ci-dessous).

---

<sup>187</sup> Il ne faut pas oublier que l'Afrique du Sud engage son industrialisation dans les années d'après-guerre, avec la plus grande réserve mondiale de matières premières et elle est prédestinée à devenir un pays rentier (Bohn, 2002). Aujourd'hui toutefois plus de la moitié des exportations sud-africaines sont des produits manufacturés.

**Graphique 3 : La production réelle (en million de rands) par secteur d'activité (au prix de 2005)**



Source : (« Quantec », 2012)

**Tableau 7: Les tendances observées dans le secteur manufacturier pondéré par le taux de croissance annuel moyen en % (au prix de 2005)**

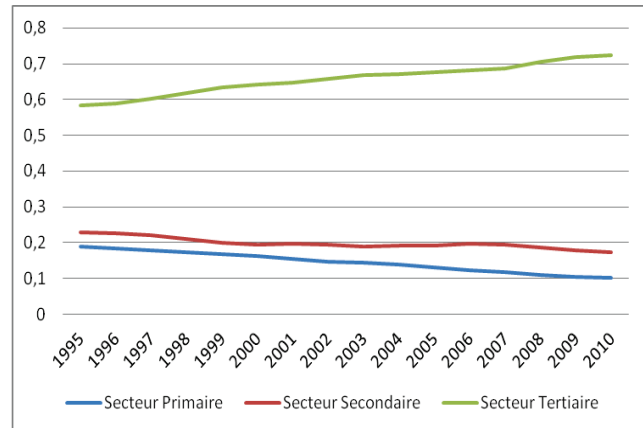
	Production en volume	Valeur ajoutée réelle	L'emploi (formel) en mln	Productivité de la main-d'œuvre (2005 année de base)	Ratio capital/travail (2005 année de base)	Rémunération par salarié/ valeur ajoutée (en %)	Ratio importations/ demande domestique (en %)	Ratio exportations/ production (en %)
<b>1970-1980</b>	4,47	4,65	2,96	1,54	5,09	-0,07	-1,90	1,10
<b>1980-1990</b>	1,14	1,12	0,46	0,34	0,38	-1,15	0,05	4,85
<b>1990-2011</b>	4,15	2,54	-1,15	3,27	2,33	-0,21	3,27	3,48

Source : « Quantec » (2012)

La vague de licenciements (produisant une baisse du nombre d'emplois dans le secteur manufacturier d'environ 20%), a favorisé les importations sud-africaines de produits manufacturiers (le ratio importation/demande domestique est de 3,27%). Ces licenciements massifs sont également responsables de l'accentuation des pressions concurrentielles dans ce domaine d'activité (« Quantec », 2012). Les conséquences dévastatrices de cette régression se manifestent aussi par la baisse des exportations des produits manufacturiers. Le ratio exportations/production domestique est passé de 4,85% dans les années 80, à 3,48% actuellement.

De plus, la baisse de la demande de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier n'a pas été compensée par une hausse de l'embauche dans les secteurs agricoles et miniers en raison, notamment, des avancées technologiques qui ont permis de substituer le capital au travail. Ainsi, les emplois du secteur primaire et secondaire représentent 40% de l'emploi total en 1970 mais en 2004, cette part n'est plus que de 30%. Cette tendance à la baisse se poursuit actuellement (voir Figure 13). Un phénomène inverse s'est produit dans le domaine des produits et services non commerciaux (comme les services financiers, la construction, le commerce, la vente au détail, le transport). Parmi les activités du secteur tertiaire qui ont pris une importance notable se trouvent : l'intermédiation financière, l'assurance, l'immobilier et les services aux entreprises. Ces secteurs emploient, à eux seuls, plus de travailleurs que l'ensemble du secteur manufacturier, c'est-à-dire environ 15% de l'emploi formel total (Rodrik, 2006b).

**Figure 13: La part totale des emplois formels et informels selon le secteur d'activité**



Source : « Quantec » (2012)

Parmi ces changements structurels, on peut noter une autre évolution importante : la baisse relative de la demande de main-d'œuvre peu qualifiée (les secteurs en déclin sont à forte intensité de main-d'œuvre peu qualifiée<sup>188</sup>). Ainsi, cette donnée est passée, dans le secteur manufacturier, de 33% en 1970 à 11% en 2005 et sur la même durée, de 9% à 4% dans le secteur minier (Dube et coll., 2007). D'ailleurs, ces changements ont été observés au sein de chaque secteur d'activité en raison du développement de techniques de production qui tendent à être plus intensives en capital qu'en main-d'œuvre et qui demandent une amélioration des compétences des travailleurs (Dube et coll., 2007; Rodrik, 2006). Or, les personnes peu qualifiées connaissent un retour à l'emploi plus difficile que les autres et elles subissent des périodes de chômage plus longues<sup>189</sup>.

<sup>188</sup> En 2012 par exemple, la part du travail peu ou pas qualifié s'élève à 72 % dans le secteur primaire et à 56 % dans le secteur secondaire. Ce type de travail ne concerne que 36 % des emplois du secteur tertiaire (« Quantec », 2012).

<sup>189</sup> La discrimination raciale, vestige de l'ancien régime, reste encore une cause probable des difficultés à l'embauche. Après des décennies d'apartheid il est difficile d'enrayer la ségrégation. Les études récentes menées sur cette question révèlent que l'appartenance raciale influence les chances de trouver un emploi. Il est difficile d'établir la portée de ce critère car d'autres aspects économiques pertinents et indirectement

Le chômage des moins qualifiés n'est pas le seul problème auquel le gouvernement doit faire face. En effet, les autorités publiques pointent souvent le manque de travailleurs hautement qualifiés comme un frein important à la croissance. À la fin de l'*apartheid*, l'Afrique du Sud a subi une fuite des cerveaux massive. Cette perte a provoqué une raréfaction progressive des compétences techniques et professionnelles des ressources humaines dans le pays (Meyer, Brown, & Kaplan, 2000). Aujourd'hui, cette nation « *manque cruellement d'ingénieurs et de scientifiques, de cadres financiers et [dirigeants], ainsi que de techniciens qualifiés, comme les artisans et les professionnels en technologies de l'information* » (OCDE & BAfD, 2008, p. 123).

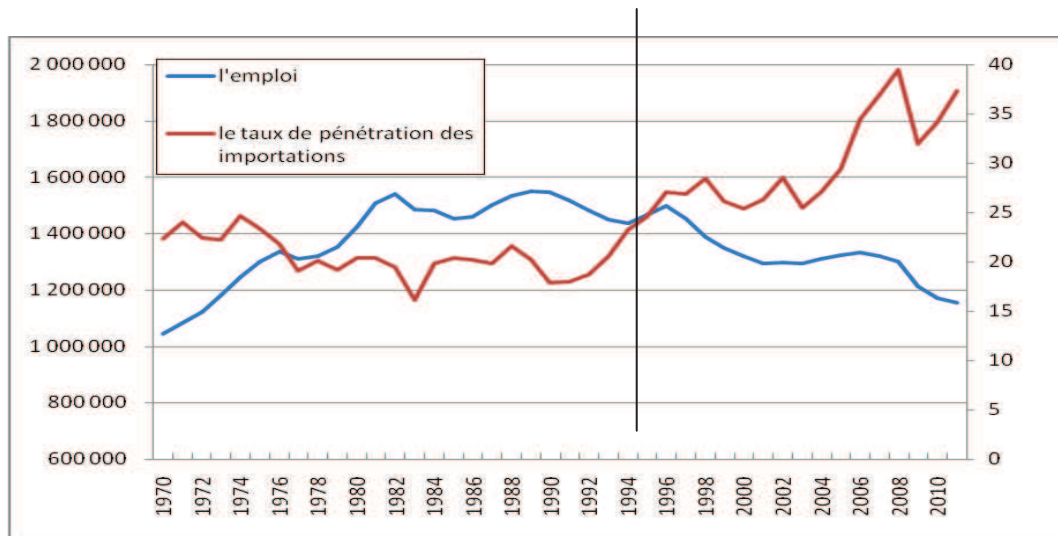
Les changements dévastateurs de la structure du marché du travail et la persistance du chômage sont donc étroitement corrélés au manque de vitalité du secteur manufacturier sud-africain. Ce dernier est en constante régression face au secteur tertiaire. Cette constatation appelle une analyse des causes du déclin du secteur manufacturier, de la nature des avantages comparatifs de l'Afrique du Sud et de la capacité du pays à transformer sa spécialisation internationale pour garantir un potentiel de croissance suffisant à long terme (Dube et al., 2007; Hausmann, Rodrik, & Sabel, 2008; Rodrik, 2006b).

La raison première du déclin de l'industrie manufacturière repose sur son absence de compétitivité globale à l'amorce du processus de libéralisation. Le programme de libéralisation des échanges suivi par le gouvernement depuis 1994 a imposé une plus grande discipline concurrentielle aux entreprises nationales. Or, ce dispositif a considérablement fragilisé certaines industries en concurrence sur le marché local (l'industrie de la chaussure et du vêtement) (OCDE & BAD, 2008; Rodrik, 2006b). La Figure 14 montre le manque de compétitivité des industries locales à l'aide de la corrélation négative entre l'emploi dans le secteur manufacturier et le taux de pénétration des importations.

---

corrélés avec ce dernier ont un impact sur l'état du marché du travail. C'est le cas, par exemple, de la qualité de l'éducation, de l'éloignement du lieu de travail, des réseaux personnels qui facilitent l'embauche, etc.

**Figure 14: L'emploi dans le secteur manufacturier et le taux de pénétration des importations**



Source : « Quantec » (2012)

L'ouverture au commerce international a également affecté les industries orientées vers l'exportation. Celles-ci n'ont que très peu augmenté leur productivité et sont demeurées languissantes sur la période signalée (Flatters & Stern, 2008; Rodrik, 2008a)<sup>190</sup>. L'Afrique du Sud n'a enregistré une performance supérieure au reste du monde que pour certains produits de moyenne et haute technologie (Flatters & Stern, 2008, p. 24-25). Ces exportations relèvent notamment de l'industrie de l'automobile (ce secteur est fortement soutenu par le gouvernement) et concernent des produits à base de métaux. Dans tous les autres domaines, le pays a réalisé une performance bien inférieure à la moyenne si on le compare aux autres pays en développement (Flatters & Stern, 2008).

Dans la majeure partie des cas, la forte pression concurrentielle étrangère a provoqué une baisse des prix relatifs des produits manufacturiers de l'ordre de 15 %<sup>191</sup>. Ce mouvement n'a pas été compensé par une hausse de la productivité : elle a, au contraire, reculé de 30 %<sup>192</sup> (Rodrik, 2006b). On peut donc affirmer que la concurrence étrangère a eu un effet direct sur la performance industrielle de l'Afrique du Sud bien que son impact global soit difficile à

<sup>190</sup> Les exportations ont été notamment favorisées par des gains de productivité au sein de l'industrie de l'habillement, pour les produits en plastique et en caoutchouc, le matériel de communication et l'équipement professionnel. Les importations de l'habillement, de chaussures, et de produits pétroliers raffinés et de minéraux non métalliques ont continué à croître (Flatters & Stern, 2008, p. 22).

<sup>191</sup> Pour ce calcul le produit national brut est utilisé comme dénominateur (voir Rodrik, 2006, p.12).

<sup>192</sup> L'Afrique du Sud risque de perdre son avantage comparatif sur les marchés des produits émergents à cause de son incapacité à innover (BAfD, 2012). Celle-ci signale non seulement la faiblesse actuelle de l'économie mais réduit aussi les perspectives du secteur manufacturier à haute intensité de technologie et d'innovation et des activités de service.

circonscire. D'autres composantes comme le taux de change réel et les termes de l'échange ont été favorables au pays ces dernières années. Elles ont permis d'atténuer les conséquences de la libéralisation des échanges (Rodrik, 2006b).

Le deuxième élément qui explique la perte de vitesse de l'industrie manufacturière sud-africaine est la chute de l'investissement public. Pendant l'*apartheid*, les financements de l'État représentaient une force motrice dans le processus de transformation des systèmes de production du pays (Bohn, 2002). L'incapacité à entretenir un taux d'investissement élevé en infrastructures et le retrait progressif de l'État de l'activité économique (au profit du marché) ont eu des conséquences radicales sur l'industrie. Ces changements ont provoqué le déclin des principaux sous-secteurs des industries manufacturières qui fournissent des *inputs* aux entreprises publiques (DTI, 2007b, p. 20). Les structures de l'industrie sud-africaine (dont on a pu constater les faiblesses) n'ont pas permis de compenser la baisse de l'investissement public par un renforcement de l'investissement privé. En 2010 par exemple, la formation brute de capital fixe dans le secteur manufacturier ne représente que 30% des investissements effectués dans le secteur tertiaire (« Quantec », 2012).

Ces différentes constatations laissent entendre que les performances socio-économiques de l'Afrique du Sud ne correspondent pas à son image de pays émergent. Sa dépendance à l'égard de l'industrie minière et son faible positionnement dans l'espace-produits<sup>193</sup> rendent difficile le développement de nouvelles structures industrielles pour lesquelles le pays pourrait disposer d'un avantage comparatif (Dube et coll., 2007).

Nous pouvons donc considérer que le retrait précoce de l'État des activités économiques (dès le milieu des années 90) a enclenché une désindustrialisation du pays. Or, ces orientations économiques récentes risquent d'entraver la convergence entre le pays et les économies développées et peuvent affecter la croissance<sup>194</sup> de l'Afrique du Sud. Grâce à sa capacité à tirer parti des ressources et des moyens existants et de son potentiel en matière de création d'emploi pour les travailleurs moins qualifiés, le secteur manufacturier est ce que Rodrik (2012) appelle un « *industries escalator* ». Il s'agit d'un levier important de rattrapage

---

<sup>193</sup> L'Afrique du Sud est historiquement mal placée dans les réseaux mondiaux de production dans de nombreux secteurs industriels.

<sup>194</sup> La stratégie de l'Afrique du Sud est d'autant plus contrastée si l'on la compare aux politiques industrielles de grande ampleur menées par les autres pays émergents du groupe BRICS. L'Inde, la Chine et plus particulièrement le Brésil (dont les profils sont proches de celui de l'Afrique du Sud), ont placé le secteur manufacturier au cœur de leur stratégie de développement, afin d'accroître la production et favoriser la création d'emplois.



technologique car il engendre le développement des autres branches de l'économie et permet ainsi d'accroître la productivité globale des facteurs.

Le défi majeur que doit relever le pays consiste à renforcer l'efficacité de son secteur manufacturier et à diversifier ses industries pour envisager de nouveaux domaines d'activité. Cette réforme structurelle risque de s'avérer longue et fastidieuse.

### **3.2. La politique d'*offset* au cœur d'une stratégie d'orientation des ressources vers le secteur manufacturier**

L'analyse du NIPP est particulièrement utile à la lumière des enjeux économiques, institutionnels et politiques en termes de développement de l'Afrique du Sud. Elle permet de montrer par quels moyens le programme a enrayé le processus de désindustrialisation que connaît le pays depuis les années 90. Une étude systématique des objectifs du NIPP, prouve, par ailleurs, que le dispositif épouse fidèlement les priorités concernant le développement du pays. Il comprend un volet consacré à l'industrie puisqu'il entend revitaliser l'industrie manufacturière. Il tient également compte des enjeux socio-économiques du pays. Le premier objectif du NIPP stipule, par exemple, que les projets d'*offset* doivent viser en priorité « les secteurs à forte valeur ajoutée, à forte intensité de main-d'œuvre et [...] les secteurs manufacturiers stratégiques du pays » (DTI, 2013). Les objectifs huit et neuf correspondent au fait d'« offrir des avantages économiques aux communautés précédemment défavorisées (DTI, 2002, 2008b, 2013) » et « développer des ressources humaines (DTI, 2002, 2008b) ».

La diversité des buts du NIPP signale la volonté de mettre en place des projets qui trouvent un bon équilibre entre les nouveaux secteurs, caractérisés par l'emploi de technologies de pointe et des qualifications élevées, et les domaines d'activité à faible intensité technologique, nécessitant une main-d'œuvre peu formée, mais qui offrent de fortes capacités d'embauche. Ainsi, « assurer le transfert des technologies » (DTI, 2002, 2008b, 2013) et « favoriser la collaboration en matière de recherche et développement » (DTI, 2002, 2008b) sont deux moyens de parvenir à un développement économique efficace. Les objectifs relatifs à la création « des emplois durables » (DTI, 2002, 2008b, 2013) et au « développement des ressources humaines », notamment des « communautés précédemment défavorisées (DTI, 2002, 2008b, 2013) servent un développement socialement équitable. Le programme n'est donc pas uniquement centré sur les capacités productives. Il souhaite offrir des perspectives



d'emploi aux communautés socialement ou économiquement marginalisées, afin de combattre les inégalités au sein de la société.

Le NIPP doit également soutenir l'investissement public lorsqu'il promeut ou subventionne l'activité industrielle domestique. Il est tenu d'« encourager les IDE, en particulier dans les secteurs stratégiques du pays » (DTI, 2002, 2008b, 2013) et de « favoriser le développement de très petites, petites et moyennes entreprises (TPPME) » (DTI, 2002).

Enfin, sur le plan extérieur, la stratégie du NIPP consiste à « faciliter l'accès à de nouveaux marchés et promouvoir de nouveaux partenariats commerciaux » (DTI, 2008b, 2013) aussi qu'à « augmenter l'exportation des produits (DTI, 2002) à “valeur ajoutée” (DTI, 2008b) ». En somme, il s'agit d'un outil de stratégie industrielle fondée sur la promotion des exportations.

Une analyse contextuelle du NIPP révèle son importance institutionnelle (Haines, 2012). En effet, le NIPP est conçu et mis en œuvre dans le cadre du programme de développement appelé *Growth, employment and redistribution* (« Stratégie pour la croissance, l'emploi et la redistribution », GEAR).

Ce dernier donne aux forces du marché un rôle prépondérant dans la coordination de l'activité économique. Le GEAR n'est pas pour autant dépourvu d'un volet de politique industrielle. Celui-ci porte le nom d'*Integrated Manufacturing Strategy*, il repose sur une stratégie de croissance orientée vers les exportations. Or, l'IMS « accorde un rôle clé au NIPP pour orienter les investissements dans les secteurs [d'intervention] visés » (DTI, 2002, p. 11). Le NIPP est censé offrir les fonds, les technologies et les compétences nécessaires pour orienter les facteurs de production vers les secteurs à fort potentiel de rattrapage et de croissance. Il doit être en mesure d'améliorer la compétitivité du secteur industriel et de générer une base industrielle diversifiée plus à même d'intégrer les chaînes mondiales de valeur tout en favorisant un développement plus équitable et équilibré (DTI, 2002, 2007b). Les projets mis en œuvre grâce au NIPP couvrent donc d'un côté, les nouveaux secteurs à forte valeur ajoutée et de l'autre, les secteurs traditionnels à faible intensité technologique qui nécessitent une main-d'œuvre faiblement qualifiée, mais qui offrent des capacités d'embauche élevées (DTI, 2008, 2002). Ils sont répartis dans un vaste éventail de secteurs dont le secteur des

télécommunications, des technologies de l'information, le secteur de l'aéronautique, du tourisme, de l'enrichissement des minéraux, de la construction navale<sup>195</sup>.

D'ailleurs, la réorientation de la politique économique sud-africaine n'a pas remis en question le rôle central de la stratégie d'acquisition publique et, par extension, du NIPP au fil des années (voir annexe 5). L'argument qui vient étayer cette constatation est le travail d'examen et de révision des lignes directrices du NIPP en 2012. Ce travail a l'ambition d'« *actualiser et de renforcer le NIPP et de l'aligner sur une série des outils d'acquisition publique [tout en] préservant ses principes et ses objectifs* » (DTI, 2013, p. 5). Le but premier de ce document est de rendre le NIPP compatible avec la réglementation qui encadre actuellement la procédure de passation de marchés publics (*Amended Regulations of the Preferential public Procurement Finance Act*<sup>196</sup> et le *Competitive Supplier Development programme*).

La modification des lignes directrices n'a qu'un seul changement notable : les priorités du programme ont été profondément remaniées. Dorénavant, le NIPP accorde moins d'importance aux *offsets* indirects et veut « *mettre fortement l'accent sur les [obligations d'offset] directes dans le secteur de l'aéronautique* » (Engineering News, 2013). Les *offsets* à venir seront donc notamment employés pour renforcer l'industrie manufacturière aérospatiale. Cette initiative est soutenue par le DTI qui souhaite faire de ce secteur une industrie stratégique clé<sup>197</sup> pour le pays (DTI, 2013, p. 4).

Les directives du NIPP sont soumises à des modifications et font constamment l'objet d'examen et de révisions à mesure que la politique du pays évolue. Dans les années à venir, le programme devrait donc prendre la forme d'un dispositif ciblé sur un nombre restreint de secteurs, abandonnant son caractère modulable. Ces changements montrent également que le programme d'*offset* sud-africain n'appartient pas à un temps révolu, il est au contraire, parvenu à conquérir une place stratégique au fil des années.

---

<sup>195</sup> Nous les avons déjà mentionnés lorsque nous listons les secteurs industriels visés par le NIPP. Il s'agit du : (i) du secteur du textile et du vêtement ; (ii) du secteur de l'automobile, les composants autos et du transport ; (iii) du secteur de l'agroalimentaire ; (iv) du secteur de l'exploitation minière, des minerais et des métaux ; (v) du secteur de la chimie et de biotechnologies ; (vi) de l'artisanat ; (vii) du domaine des technologies, de l'information et de la communication et (viii) de l'aéronautique.

<sup>196</sup> Cette loi autorise le ministère du commerce et de l'industrie à désigner les secteurs qui bénéficieront d'un traitement préférentiel dans les marchés publics. Elle permet également aux entreprises d'État ou aux autres organismes publics d'accorder les marchés publics aux soumissionnaires nationaux afin de préserver les producteurs sud-africains contre la concurrence étrangère.

<sup>197</sup> Des négociations sont menées pour inclure le secteur de l'aéronautique dans le *Manufacturing Competitiveness Enhancement Programme* (programme pour le renforcement de la compétitivité du secteur manufacturier). Cette intégration permettrait à ce secteur de bénéficier de financements pour les incitations à la production et de prêts pour le capital de roulement (Engineering News, 2013).

Dans cette section, nous avons vu que l'intérêt du NIPP réside dans sa capacité à répondre aux défis de développement auxquels est actuellement confrontée l'Afrique du Sud. Son analyse repose sur la capacité du programme à lutter contre les dynamiques de désindustrialisation perçues dans le pays depuis le changement du régime et à concourir à la création d'emploi, à la formation, aux transferts de technologie qui sont les bases de la « réindustrialisation ». En ce sens, le NIPP s'inscrit tout à fait dans une dynamique de développement.

## **Conclusion du Chapitre 5**

Le programme NIPP repose sur deux éléments fondamentaux : la restructuration de la politique économique et industrielle du pays et le programme d'acquisitions stratégiques de Défense de 1999. Il s'agit d'un dispositif sophistiqué qui s'applique aux marchés publics, conçu pour soutenir la politique industrielle et les nouvelles aspirations socio-économiques de l'Afrique du Sud. Il cristallise la volonté du gouvernement sud-africain d'orienter les facteurs de production vers les secteurs à fort potentiel de rattrapage et de croissance. Le contexte dans lequel il est entré en vigueur (en anticipation du SDPP) l'a placé au centre du débat et a fait de lui un des programmes les plus visibles et les plus critiqués du nouveau gouvernement démocratique.

## CHAPITRE 6

# L'analyse de l'efficacité des projets NIP- SDPP sud-africains

---

*« Beaucoup avaient l'impression que la vie allait changer du jour au lendemain après une élection libre et démocratique, mais ce ne serait pas du tout le cas. [...] Je disais à nos partisans : “La vie ne va pas changer de façon spectaculaire, mais votre amour-propre sera plus grand et vous serez devenus des citoyens dans votre pays” ».*

*« La politique d'apartheid a créé une blessure profonde et durable dans mon pays et dans mon peuple. [...] Mais les décennies d'oppression et de brutalité ont eu un autre effet, inattendu celui-là, produit par [...] des hommes d'un tel courage, d'une telle sagesse, d'une telle générosité qu'on ne verrait jamais leurs semblables. Peut-être faut-il ces abîmes d'oppression pour créer une telle grandeur de caractère ? »*

Mandela (1995)



Ce chapitre procède à une évaluation de l'efficacité du programme NIPP. Il fait écho aux développements analytiques du chapitre quatre et mobilise une partie du travail descriptif du chapitre cinq pour esquisser une évaluation de la politique d'*offset* de l'Afrique du Sud. Notre ambition ne peut pas être supérieure car l'accès aux données nécessaires et la production même de ces données sont si difficiles qu'il est impossible actuellement, pour un chercheur isolé, de produire une étude complète sur la question.

Pour réaliser cette évaluation, nous utilisons l'étude de cas à sources multiples. Au total, cent-vingt-et-un projets d'*offset* sont soumis à notre analyse. Nous limitons notre examen aux *offset* civils fournis dans le cadre du programme d'achats stratégiques de Défense que nous désignons par le sigle NIP-SDPP. La période de référence de l'étude s'étend de 1996 à 2012. Les matériaux utilisés sont de trois types. On compte d'abord des sources primaires et, plus particulièrement, le rapport présenté en avril 2012 par le ministère du Commerce et de l'Industrie au Parlement ; le rapport de vérification interne des projets NIP-SDPP ainsi que les autres rapports d'évaluation des projets d'*offset* civils issus du ministère du Commerce et de l'Industrie sud-africain (DTI, 2002, 2003, 2004, 2005a, 2005b, 2007c, 2008a, 2009; Maynier, 2012; Politicsweb, 2012). On mobilise ensuite de nombreuses études théoriques et empiriques (Batchelor & Dunne, 2000; Bolton, 2007; De Wet, 2001; Dunne & Lamb, 2004; Haines, 2004, 2012; vanDyk, 2008; Vogel, 2000; Wellmann, 2010). On expose enfin les résultats d'une enquête de terrain menée auprès des représentants des entreprises locales bénéficiant des *offsets*, des fonctionnaires publics et des représentants de l'entreprise obligataire. Cette investigation justifie la teneur du cadre analytique élaboré précédemment et révèle la manière dont les acteurs impliqués dans ce type d'initiative, perçoivent les retombées des *offsets*.

Le chapitre est organisé de la manière suivante. Dans une première section, nous présentons la méthode utilisée pour réaliser l'évaluation. Il s'agit d'exposer la méthodologie de l'étude et ses limites (6.1.). Les trois sections suivantes procèdent à l'analyse approfondie de l'efficacité des projets d'*offset* NIP-SDPP. Nous montrons ainsi que le critère d'additionnalité du NIPP n'a été rempli que partiellement et que, de manière générale, les résultats sont décevants (6.2.). En outre, le manque de transparence dans la négociation, la sélection et la mise en œuvre des projets d'*offset* et la multiplication des dérogations aux règles et procédures réglementaires fixées dans le programme-cadre NIPP ont largement biaisé les résultats des NIP-SDPP (6.3.). Ces lacunes ont réduit la capacité du programme de répondre au critère de réciprocité différenciée dans les transactions et ont contribué à la dégradation du pouvoir de négociation de l'Afrique du Sud une fois les marchés conclus (6.4).

## **Section 1 : Protocole d'observation et sources de données**

Cette première section présente la méthodologie utilisée pour l'ensemble du chapitre. Elle décrit la structure et le déroulement de notre analyse. On accorde une attention particulière à la démarche, à la conception, à l'organisation et à la conduite de l'évaluation. Nous expliquons également, dans cette partie, les techniques de collecte, de traitement et d'interprétation de l'information utilisées.

### **1.1. L'appréciation négative des projets NIP-SDPP dans l'opinion publique**

Le NIPP, et plus particulièrement les projets NIP-SDPP, ont été l'objet depuis plusieurs années de critiques sévères dans les médias (Maynier, 2012; Powell, 2012; SABC News, 2014). À plusieurs reprises, le programme a été qualifié « d'escroquerie politique scandaleuse », « d'arnaque », de dispositif « illicite ». Ces critiques ont atteint leur paroxysme récemment à cause des révélations de la « Commission d'enquête sur les allégations de fraude, de corruption ou d'irrégularité dans les achats stratégiques de la Défense ». Ces informations n'ont fait que renforcer l'idée d'une faillite générale des projets NIP-SDPP dans l'opinion publique (voir *Arms Procurement Commission*, 2014).

L'aperçu initial de la politique d'*offset* sud-africaine montre que le NIPP est vu comme un échec par l'opinion publique. Dans les sections suivantes, nous discuterons cette idée de faillite générale des projets NIP-SDPP en cherchant à savoir dans quelle mesure ces jugements négatifs sont validés, nuancés ou infirmés.

### **1.2. Le champ de l'étude : 121 projets entre 1996 et 2012**

On s'intéresse ici uniquement aux *offsets* civils fournis dans le cadre du programme d'achats stratégiques de Défense, désignés par le sigle NIP-SDPP. Le choix des projets NIP-SDPP est dicté par deux raisons. D'abord, une part significative des projets d'*offset* gérés par le NIPP demeure liée aux achats d'armements. Environ 85% des *offsets* supervisés par le NIPP sont associés à des opérations du SDPP (DTI, 2009, p. 5; Politicsweb, 2012). En outre, ce sont ces projets qui font l'objet de controverses médiatiques et politiques depuis le lancement du NIPP. Comme nous l'avons expliqué au chapitre cinq, le programme a été créé dans l'objectif de maximiser les retombées sociales offertes par les NIP-SDPP.

Il est important toutefois de mentionner que les projets NIP-SDPP ont été gérés et administrés indépendamment des autres projets d'*offset*. Premièrement, dans le cadre de ces transactions, le rôle de l'*IP Committee* était rempli par une autre entité - spécialement créée pour négocier ces projets - appelée *International Offers Negotiating Team* (IONT). Ce changement de procédure s'explique par le volume très important des contrats de contreparties à négocier. Une équipe de négociateurs expérimentés était nécessaire pour pouvoir évaluer les propositions d'*offset* des soumissionnaires qui étaient à la fois hétérogènes et complexes. Deuxièmement, la valeur des obligations d'*offset* standards est fixée, par décret, à hauteur de 30% de la valeur des importations contenues dans les produits achetés. Cette norme concerne tous les achats supérieurs à dix millions de dollars<sup>198</sup>. Or, dans le cadre des NIP-SDPP, l'ampleur des contrats d'*offsets* était négociée au cas par cas entre l'IONT et les entreprises obligataires. Malgré ces différences procédurales, les projets NIP-SDPP devaient répondre, au même titre que les autres projets d'*offset*, aux objectifs globaux du programme de référence NIPP (Arms Procurement Commission, 2014).

La période de référence de l'étude s'étend de 1996 à 2012. Durant cette période, toutes les obligations d'*offset* NIP-SDPP ont été remplies et les obligataires se sont acquittés de leurs engagements. On choisit comme point de départ de notre évaluation l'année 1996 par souci de cohérence car c'est à cette date que le NIPP entre en vigueur, selon les conditions définies dans le mémoire au Cabinet 10/1996<sup>199</sup> (DTI, 1998). Toutefois, il faut garder en vue que la majorité des projets d'*offsets* ne débutent qu'en 2000. C'est seulement à cette occasion que les contrats prennent une force exécutoire.

Tous les NIP-SDPP s'achèvent à la fin de l'année 2011. En avril 2012, tous les obligataires sont considérés comme acquittés de leurs engagements réglementaires et aucune entreprise ne fait appel à la garantie de bonne exécution exigée en vertu de contrat initial (Politicsweb, 2012). La majorité des firmes obligataires ont disposé d'une période de 7 ans pour remplir leurs *offsets*. On accorde cependant un délais supplémentaire aux compagnies BAE et SAAB en raison du volume considérable de leurs obligations d'*offset* : ces dernières s'élèvent à 7,2

---

<sup>198</sup> Les sommes retenues au titre de garantie d'exécution des contrats d'*offset* correspondent de manière générale à 5% de la valeur du contrat d'achat vente. Les garanties retenues dans le cadre de NIP-SDPP s'élevaient à 10% de la valeur du contrat d'acquisition pour les contrats relatifs à la fourniture des sous-marins, des hélicoptères et des avions d'entraînement et de chasse, à 7,5% de la valeur du contrat lié à la construction de la plate-forme destinée aux corvettes et à 10% de la valeur du contenu étranger dans les accords encadrant la fourniture des navires de guerre (Joint Report, 2001, p. 362).

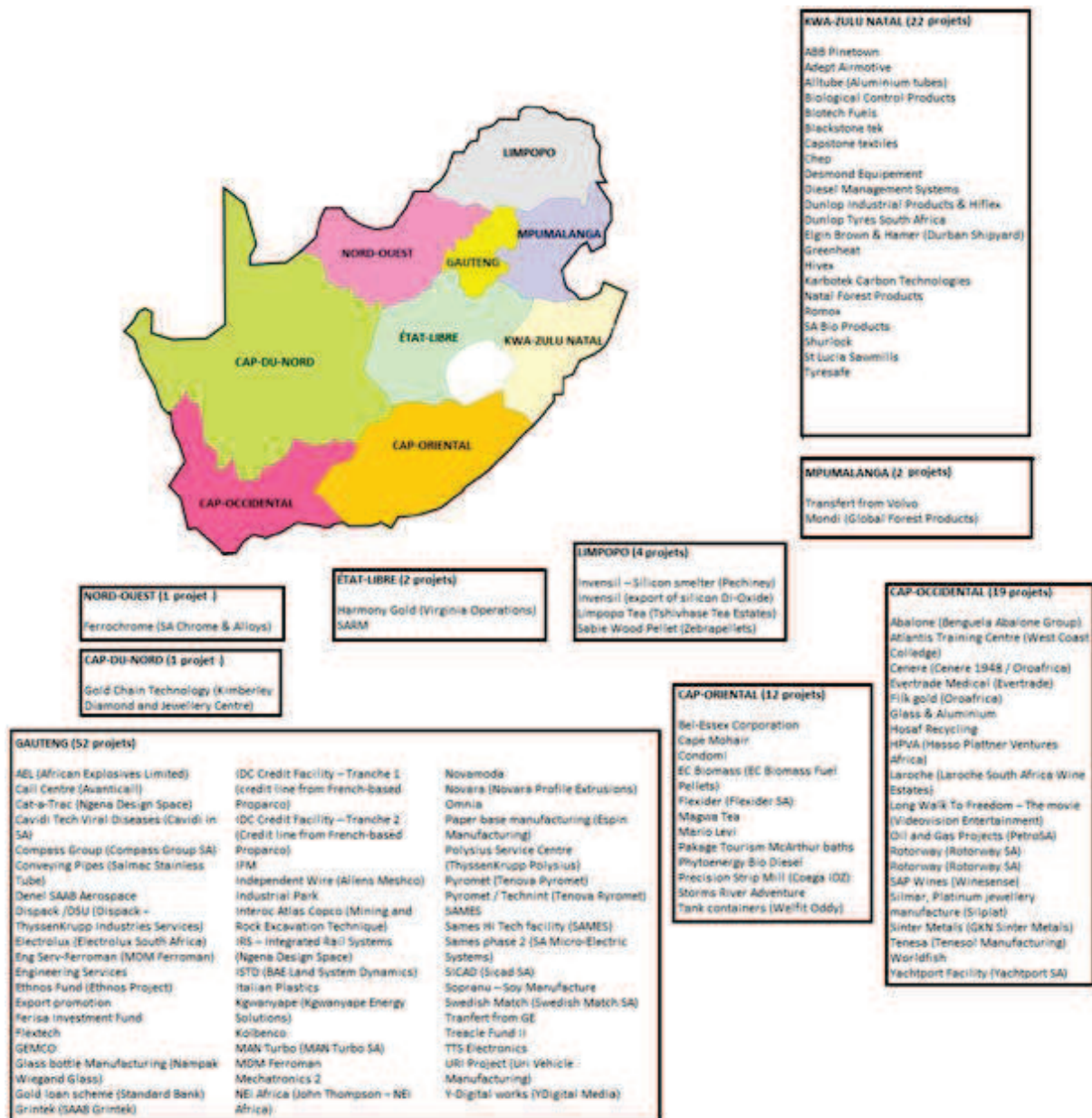
<sup>199</sup> La politique et les lignes directrices du programme ont été pleinement approuvées par le Cabinet le 30 avril 1997 (DTI, 1998).



milliards de dollars en 2002 (DTI, 2002). Ces deux firmes ont bénéficié ainsi d'échéances plus longues : elles ont onze années pour s'acquitter de leurs engagements réglementaires au titre du NIPP (DTI, 2009, p. 4). Eu égard de la dimension de leurs obligations, les deux compagnies ont décidé de former conjointement un bureau sud-africain<sup>200</sup> chargée d'identifier, d'élaborer et de mettre en œuvre les projets d'offset (SAAB, 2000).

Au total, cent-vingt-et-un projets NIP-SDPP, répartis sur l'ensemble du territoire de l'Afrique du Sud, font l'objet de notre évaluation (voir Figure 15).

**Figure 15: La distribution géographique des projets NIP-SDPP**



Source : établi à partir des données issues des rapports DTI (2009) et Politicsweb (2012a)

<sup>200</sup> Il s'agit de « SA National Industrial Participation Office » (SAAB, 2000).

### 1.3. Le référentiel d'évaluation de l'efficacité des projets NIP-SDPP

Suivant les jalons posés au chapitre quatre, on distingue deux critères pour statuer sur les résultats de ces 121 projets NIP-SDPP : le critère d'additionnalité et celui de réciprocité différencié.

#### 1.3.1. L'évaluation du degré d'additionnalité

On évalue d'abord l'efficacité de ces projets par rapport à leur degré d'additionnalité. En d'autres termes, on compare le degré de réalisation des NIP-SDPP aux engagements pris. Il faut rappeler que les objectifs assignés aux *offsets* sont rarement transcrits en forme précise d'où le besoin d'effectuer un travail de clarification préliminaire (Perret, 2010, p. 20). Ce cheminement doit également permettre d'évaluer l'importance de chaque objectif et de les hiérarchiser (il existe des objectifs fondamentaux et des objectifs secondaires). En tenant compte du contexte et des priorités politiques de l'heure, ces objectifs doivent être traduits en indicateurs directement observables. On prendra pour référentiel les dix objectifs du NIPP en le regroupant de manière à aboutir à quatre objectifs fondamentaux et six objectifs secondaires (voir Haines, 2012).

Les objectifs fondamentaux sont : (i) diversifier et élargir la base industrielle, (ii) créer de l'emploi, (iii) canaliser les investissements vers les domaines stratégiques et (iv) promouvoir les activités commerciales notamment des entreprises tournées vers l'exportation. Les six objectifs secondaires sont : (v) garantir un transfert de technologies approprié et vi) une collaboration en recherche et développement, (vii) promouvoir l'émancipation économique des populations noires (*Broad-Base Black Economic Empowerment*) ; (viii) favoriser la création des très petites, petites et moyennes entreprises (TPPMEs) ; (ix) faire de la formation et du développement de compétences et (x) favoriser la répartition géographique des activités économiques. En s'inspirant de ces critères, on fonde notre analyse de l'impact des projets NIP-SDPP sur les 10 variables suivantes :

1. l'impact sur le développement des activités ;
2. l'impact sur l'investissement ;
3. l'impact sur le niveau de ventes (au niveau local et international) ;
4. l'impact sur l'emploi ;
5. l'impact sur le transfert des technologies ;
6. l'impact sur la recherche et développement ;
7. l'impact sur la promotion de l'équité et la redistribution des richesses vers la population noire historiquement défavorisée ;

8. l'impact sur le développement des TPPME ;
9. l'impact sur la formation et le développement des ressources humaines ;
10. l'impact sur la promotion de l'équité spatiale.

Pour compléter notre analyse, nous prenons également en considération la pérennité des projets d'*offset* car seule une analyse sur le long terme légitimerait un avis définitif sur la réussite ou l'échec global du programme. Afin de déterminer l'impact de tels projets sur le développement du pays, il est impératif d'identifier si les *offsets* ont soutenu des activités industrielles éphémères ou viables dans le temps.

Les valeurs de référence par rapport auxquelles nous allons comparer les résultats atteints proviennent des informations issues de trois rapports : celui d'ARMSCOR de 2009b (p. 25), du DTI de 2009 (p. 4) et du rapport de la commission d'évaluation du dossier d'appel d'offres SDPP (Joint Report, 2001, p. 354), résumées dans le Tableau 8 ci-dessous. Ce dernier indique ainsi que selon les estimations du ministère du Commerce et de l'Industrie de l'Afrique du Sud et du ministère de la Défense, le programme d'achats stratégique d'armement d'une valeur de 24,9 milliards de rands devait permettre de générer de nouveaux investissements et des projets d'*offset* en valeur de 101,7 milliards rands. Autrement dit, chaque rand investit en équipement étranger devait avoir un impact positif sur l'économie sud-africaine presque quatre fois supérieur au coût du marché public (Haines, 2012, p. 114). Ces données concernent les retombées positives estimées à la fois pour les projets d'*offset* militaires et civils. Au total, les entreprises obligataires s'engageaient à fournir 15,1 milliards de rands en *offsets* militaires et 87,9 milliards de rands en *offsets* civils.

**Tableau 8 : Les obligations d'*offset* militaires et civils (en milliards de rands)**

Obligataire	Bien d'équipement	La valeur des contrats d'achats d'armes	Valeur des <i>offsets</i> (NIP+DIP) négociée	<i>Offsets</i> civils (NIP) prévus	<i>Offsets</i> militaires (DIP) prévus	Somme (NIP + DIP) prévus
<b>BAE-SAAB</b>	Avions de chasse	13,680	55,606	46,080	9,302	55,382
<b>GFC/ Thales</b>	Frégates	5,473	20,267	17,280	2,941	20,221
<b>GSC</b>	Sous-marins	4,289	19,680	18,541	1,121	19,662
<b>Augusta</b>	Hélicoptères	1,532	6,137	6,056	1,747	7,803
<b>Total</b>		<b>24,974</b>	<b>101,690</b>	<b>87,957</b>	<b>15,111</b>	<b>103,068</b>

Source: ARMSCOR, 2009b; DTI, 2009; Joint Report, 2001

Les prévisions initiales en matière d'*offset* sont même revues à la hausse au moment de la constitution de l'ensemble des plans d'affaires détaillés de ces projets (*Business Plans*). Ces

derniers ne sont fournis que dans un second temps une fois les projets d'*offset* (*Business Concepts*) sont acceptés, d'où l'écart entre les chiffres des *offsets* négociés et ceux prévus.

Les contrats d'achat-vente et les contrats d'*offset* qui leurs sont associés sont exclusivement conclus en dollars US ou en euros. Le taux de change de conversion utilisé dans le cadre des contrats d'*offset* de chaque obligataire est celui en vigueur en 1999 (années de la signature des contrats) c'est-à-dire : 1 \$ US = 6,40 rands, 1€ = 6,50 rands (Joint Report, 2001, p. 354) et 1£ = 10,5 rands (South African Reserve Bank, 1999).

Nous complétons ces données par les informations issues des déclarations de Joe Modise, ministre de la Défense en 1999. À l'époque, ce membre du gouvernement affirme que, selon les estimations du ministère du Commerce et de l'Industrie, le programme d'acquisition stratégique d'armes de l'Afrique du Sud permettrait de générer 110 milliards de rands de nouveaux investissements et des projets d'*offset* et « *créerait environ 65 000 nouveaux emplois* »<sup>201</sup> (DTI, 2002, 2009; Modise, 1999; Wellmann, 2010). Les différences entre les obligations globales d'*offset* négociées et celles annoncées préalablement par le ministre sont le résultat des variations des taux de change constatées car les estimations sont réalisées en amont de la signature effective des contrats. Les cent-dix milliards de rands d'*offset* devaient se répartir de la manière suivante : « *vingt-six milliards* [devaient être destinés] *aux investissements directs, environ vingt-cinq milliards* [devaient être] *des revenus dérivés des contrats de vente* » signés avec les producteurs locaux et « *cinquante-neuf milliards de rands* [devaient provenir] *de ventes à l'export* »<sup>202</sup> (Modise, 1999).

Pour évaluer l'efficacité des projets NIP-SDPP, nous allons donc nous référer aux données du tableau 8 et aux chiffres annoncés par le ministre J. Modise. Bien que ces dernières risquent d'être légèrement surévaluées par rapport à celles réellement négociées et prévues, les estimations annoncées par J. Modise sont acceptées dans travaux d'évaluation des projets NIP-SDPP en tant que données de référence (Batchelor & Dunne, 2000; Brauer & Dunne, 2004; Haines, 2004, 2012; Wellmann, 2010). Nous allons donc systématiquement mettre en parallèle les résultats des projets d'*offset* aux données initiales des performances prévues. Ces comparaisons permettront de juger l'efficacité globale du NIPP.

---

<sup>201</sup> Le ministre de la Défense sud-africain présente ces estimations, dans le cadre de la présentation du budget, environ six mois avant la signature des contrats. Il met donc l'accent sur contreparties sociales qu'un tel achat va produire. Il s'agit avant tout de promouvoir le SDPP auprès des contribuables.

<sup>202</sup> Les chiffres annoncés ont été par la suite fortement contestés et ont engendré un important débat public.

### 1.3.2. L'évaluation du degré de réciprocité différenciée

Nous mesurons le degré de réciprocité différenciée dans le cadre des NIP-SDPP de deux manières. D'une part, nous évaluons l'aptitude de l'Afrique du Sud à exercer son pouvoir de négociation dans les tractations liées à l'appel d'offres. Cet exercice permet d'envisager le surcoût éventuel des contrats d'armement qui résulte des projets NIP-SDPP. Ensuite, nous nous intéressons aux évolutions constatées dans le pouvoir de négociation du pays hôte dans les années qui suivent la signature des accords. D'autre part, cela implique la nécessité de s'interroger sur la faculté des autorités publiques à restaurer un cadre de bonne gouvernance favorisant la transparence et la responsabilisation des acteurs dans la sélection et la gestion des projets.

En effet, une politique d'*offset* est le résultat de l'intervention d'une multitude d'acteurs, à commencer par les fonctionnaires, responsables de la mise en application de la politique, et les responsables des entreprises étrangères, chargés d'exécuter les projets. Par conséquent, la question centrale à laquelle il s'agit de répondre est la suivante : dans quelle mesure les procédures de négociation et de mise en application des projets d'*offset* ont été respectées ? Pour y parvenir, il faut analyser à la fois les écarts observés par rapport aux normes formelles du NIPP et la différence entre les intentions officielles et les stratégies mises en place par les acteurs. Dans la même optique, nous examinons également les procédures (et leurs failles éventuelles) employées au cours de l'appel d'offre. Notre analyse, fondée sur le référentiel construit au chapitre quatre, se focalise sur l'étude des indicateurs suivants : (i) les projets d'*offset* ont été négociés de manière transparente ; (ii) la transaction d'*offset* est transparente ; (iii) le système de suivi est efficace ; (iv) les acteurs sont responsabilisés sur le résultat ; (v) l'Afrique du Sud dispose d'un processus fonctionnel pour négocier les *offsets* et de spécialistes expérimentés pour surveiller les transactions associées (contrôles internes).

### 1.4. La méthode d'investigation et de traitement de l'information

On fait appel, pour cette recherche, à l'étude de cas. Cette technique est aujourd'hui pleinement reconnue et utilisée en science économique (Huberman & Miles, 2003; Yin, 2003). Le principal point fort de cette approche réside dans son caractère systémique. Il s'agit d'envisager une problématique dans tous ses aspects pour mettre en lumière sa complexité. Pour le dire autrement, l'étude de cas fait en sorte que le sujet de la recherche, ici les projets NIP-SDPP sud-africains, soit traité de manière exhaustive en prenant en compte sa densité.



Dans le cadre de cette analyse, nous faisons appel à plusieurs sources de données. Certaines sources primaires sont d'une importance capitale. Il s'agit notamment des rapports d'évaluation des projets d'*offset* civils rédigés par le ministère du Commerce et de l'Industrie sud-africain (voir DTI, 2002, 2003, 2004, 2005a, 2005b, 2007c, 2008a, 2009). Ces derniers décrivent les objectifs du programme, les critères d'éligibilité des projets, identifiant le personnel chargé de l'application du programme et la stratégie du développement du pays. Ils offrent également un aperçu des retombées économiques de quelques projets sélectionnés. À la fin de chaque rapport, une liste exhaustive offre des détails sur quelques projets à venir ou effectivement mis en œuvre par les obligataires<sup>203</sup>. Ces documents sont publiés chaque année à partir de 2000. Ils représentent une source incontournable pour le diagnostic et le suivi des projets NIP-SDPP. Toutefois, ils se montrent insuffisants pour mener une analyse critique du programme. Comme l'indique un communiqué publié sur le site du *Countertrade & Offset Publication*, les rapports sud-africains « *décrivent les progrès, mais dissimulent les chiffres* » (CTO, 2010a). Ils ne fournissent pas un bilan des performances globales des obligataires et n'offrent aucune information sur l'avancement et l'exécution des projets.

Il faut attendre 2012 pour que plusieurs documents importants soient divulgués<sup>204</sup>. Ils attestent des progrès réels réalisés dans les projets NIP-SDPP. Le premier est le rapport présenté en avril 2012 par le ministère du Commerce et de l'Industrie au Parlement (Maynier, 2012)<sup>205</sup> et mis en ligne sur le site Politicsweb le 19 avril 2012. Il s'agit d'un simple fichier Excel qui compile l'ensemble des informations concernant les projets d'*offset* gérés dans le cadre du NIPP (voir Politicsweb, 2012).

Bien qu'il n'ait jamais fait l'objet d'une communication certifiée de la part des autorités locales, ce rapport est à ce jour le document le plus complet consacré aux projets d'*offsets* NIP-SDPP. Nous l'avons donc utilisé comme une base de travail pour mener notre analyse et

---

<sup>203</sup> Cette liste contient les noms des fournisseurs et des projets, l'année d'entrée en vigueur de ces derniers, le nombre d'emplois potentiellement créés, les noms des entreprises et des partenaires locaux, la région dans laquelle ils sont situés et pour terminer une courte description des objectifs de ces accords.

<sup>204</sup> Comme l'indique David Mayner, actuel ministre de « *Shadow Cabinet* » pour la Défense, la diligence avec laquelle ces informations ont été publiées n'est pas sans rapport avec la mise en place de la commission d'enquête sur les accusations de fraude, corruption, d'inconvenance ou d'irrégularité dans le cadre des contrats liée à la défense, le 24 octobre 2011 (Arms Procurement Commission, 2014; Powell, 2012).

<sup>205</sup> Le défi initial de notre recherche était donc d'accéder à ces informations. Grâce à la publication de ce rapport en 2012, nous avons pu finalement identifier les projets NIP-SDPP et les entreprises sud-africaines bénéficiaires. Ces données nous ont permis de mener une étude exhaustive de chacun des 121 projets NIP-SDPP, de chaque entreprise. Ce travail de recensement était éminemment complexe car beaucoup d'entreprises ont évolué au cours des années : elles ont parfois changé de nom, fusionné avec d'autres ou fait faillites.

nous avons systématiquement confrontées les données de ce tableau aux informations fournies dans les rapports annuels du NIPP (DTI, 2002, 2003, 2004, 2005a, 2005b, 2007c, 2008a, 2009). Ce document nous a permis d'identifier les projets d'*offset* et les entreprises bénéficiaires, leur secteur d'activité, leur statut actuel<sup>206</sup> (en activité, a fait faillite, filiale d'un groupe international), le type de transferts d'activités effectués.

Le deuxième document de valeur pour cette recherche est le rapport de vérification interne des projets NIP-SDPP, intitulé « *Strategic Defense Packages Performance Review Report* ». Il a été réalisé en 2012, à la demande du ministère du Commerce et de l'Industrie sud-africain (DTI, 2012). Une copie conforme du document a été publiée en février 2014 sur le site de partage *Google drive*. Elle contient l'étude complète des performances de quarante projets NIP-SDPP (parmi les cent-vingt-et-un liés aux acquisitions stratégiques d'armement). Le rapport comprend une « *évaluation de l'administration du programme NIPP [...] et couvre les aspects suivants : [vérifier que les obligataires] respectent les processus, les procédures, les exigences attachées à la documentation et à l'information ; la [conformité et la quantité exacte] des crédits [d'offset] accordés [...] ; le degré d'accomplissement des objectifs, déterminés pour chaque projet, dans les Business Plans* ». Ces objectifs concernent : « *l'investissement, les ventes (à l'export et domestiques), la création d'emploi, la formation, le transfert de technologies, les avantages économiques dédiées aux communautés défavorisées par le passé, le développement des ressources humaines* » (DTI, 2012, p. 3-4).

Les témoignages récoltés sur le site de la « Commission d'enquête sur les accusations de fraude, de corruption, d'inconvenance ou d'irrégularité dans le cadre des contrats liés à la Défense », permettent également de découvrir de nombreux aspects du NIPP sud-africain et plus particulièrement des projets NIP-SDPP (« Arms Procurement Commission », 2011). Les informations révélées par cette commission mettent au jour la méthodologie de suivi des projets NIP-SDPP, l'administration du programme et les performances des obligataires.

---

<sup>206</sup> Il contient les informations suivantes pour chaque projet d'*offset* (voir Politicsweb, 2012): (i) le nom de l'obligataire et le montant global de ses obligations d'*offset* ; (ii) l'intitulé et une courte description de chaque projet d'*offset*; (iii) la province dans laquelle le projet a été mis en œuvre (le nom de l'entité bénéficiaire sud-africaine est omis) ; (iv) le nombre d'emplois directs et indirects créés (on considère qu'un emploi direct génère deux emplois indirects) ; (v) le nombre total d'emplois créés par projet (c'est-à-dire la somme des deux postes précédents) ; (vi) le nombre emplois préservés ; (vii) l'investissement (FBCF) effectué par l'obligataire ; (viii) le multiplicateur octroyé pour cet investissement et les crédits d'investissements attribués (à savoir la valeur effective de l'investissement multiplié par l'unité du multiplicateur) ; (ix) les crédits de vente attribués (c'est-à-dire les recettes monétaires issues des ventes réalisées localement et à l'exportation ; il faut savoir que l'on n'octroie pas de multiplicateur à ce poste) ; (x) et finalement, le total des crédits d'*offset* accordés à l'obligataire (qui représente la somme des crédits d'investissement et de vente).

En plus des documents mentionnés ci-dessus, de nombreuses sources primaires et secondaires (statistiques sud-africaines, rapports d'activités, études théoriques et empiriques) ont enrichi notre travail. Nous pouvons mentionner la thèse de Gwendoline Wellmann (2010) consacrée à une étude de cas portant sur six projets d'*offset* destinés au secteur de l'or, le mémoire de Johan Van Dyk (2008) ayant pour objet les *offsets* militaires ainsi que le mémoire de Johan Vogel (2000) écrit dans la phase d'initialisation du NIPP. Ce dernier travail, à caractère exploratoire, avait pour ambition de repérer la structure administrative du programme et invitait à s'interroger sur l'impact probable pour le pays. D'autres articles scientifiques et ouvrages précurseurs ont permis de mieux comprendre et de faire connaître la politique d'*offset* sud-africaine (Batchelor & Dunne, 2000; Bolton, 2007; De Wet, 2001; Dunne & Lamb, 2004; Haines, 2004, 2012; Sylvester & Seegers, 2008).

Les informations provenant des sources primaires et secondaires ont été complétées par une enquête de terrain. Cette dernière vise à cerner la manière dont les acteurs impliqués dans ce type d'initiative perçoivent les retombées positives de projets NIP-SDPP pour l'économie sud-africaine. Cette investigation a un double intérêt. D'une part, elle permet d'observer la complexité du réel derrière la simplicité des tableaux récapitulatifs chiffrés. En effet, l'avis des individus interrogés, certes subjectif, permet d'identifier les bénéfiques qui sont perçus par la population et de comprendre leur rôle dans l'évolution des entreprises bénéficiaires. D'autre part, cette enquête de terrain nous a permis de vérifier, recouper, confirmer ou infirmer des données dont la fiabilité n'était pas très bonne. Notre travail a permis ainsi de compléter le tableau d'ensemble et d'apporter des éléments de compréhension supplémentaires nécessaires à l'étude des bénéfiques réels et à l'analyse des faiblesses du programme.

### **1.5. L'enquête de terrain**

L'étude de terrain a été réalisée à Pretoria et s'est déroulée pendant les six mois passés en Afrique du Sud (entre le dix janvier et le trente juin 2012). Elle a permis de recueillir, *via* des entretiens<sup>207</sup> et des questionnaires, des données auprès de trente-deux répondants, dont vingt-huit opérationnels. Seize personnes ont été interrogées en face à-face et une par téléphone.

---

<sup>207</sup> Tous les entretiens ont été précédés d'une demande de rendez-vous accompagnée d'une lettre de recommandation et d'un exemplaire du questionnaire et des sujets qui pourraient être discutés lors de l'entretien. La lettre de recommandation était signée par le directeur de l'École Doctorale de Sciences économiques de l'université Pierre Mendès France, Michel Trommetter, et le directeur du Département de Business Management de l'université de Pretoria, Gideon Nieman (voir Annexe 5).



Parmi elles, on comptait quatre fonctionnaires du NIPP<sup>208</sup>, six chefs d'entreprises locales bénéficiaires des NIP-SDPP<sup>209</sup>, trois collaborateurs chargés de la négociation, de l'élaboration ou de la gestion des projets d'*offset* pour le compte de l'entreprise obligataire, trois experts-conseillers externes chargés d'élaborer des projets d'*offset* à la demande des entreprises obligataires, deux représentants des organisations gouvernementales et non gouvernementales concernés par le programme (*Council for Scientific and Industrial Research (CSIR)* et *Aerospace Maritime & Defence Industries Association (AMD)*)<sup>210</sup>. La plupart des entretiens ont été menées de manière individuelle et directe (voir le Tableau 9). Lorsqu'il était impossible de rencontrer les personnes souhaitées, nous leur avons adressé des questionnaires sous forme électronique par courriel (voir Annexe 7). Au total, dix représentants des entreprises locales bénéficiaires de NIP-SDPP, deux fonctionnaires publics et un responsable des projets d'*offset* au sein de l'entreprise obligataire ont répondu à ces requêtes.

Toutes les requêtes ont été réalisées en préservant l'anonymat de nos sources. Pour des questions d'éthique, les identités des participants à cette recherche resteront anonymes. Leurs noms sont codés et seuls le chercheur et son superviseur ont eu (et auront) accès à ces informations. On indiquera néanmoins, tout au long de la recherche, la fonction de la personne interrogée (fonctionnaire, bénéficiaire local, obligataire) car cela permet de mettre en perspective son point de vue. On peut ainsi situer son discours par rapport aux intérêts qu'elle est censée défendre. Cette contextualisation est nécessaire car elle met à jour les stratégies à l'œuvre et les forces en présence. Nous allons faire état des résultats de ces entretiens dans la sous-section suivante, en tenant compte de leur caractère confidentiel.

---

<sup>208</sup> Nous avons réalisé un entretien de groupe avec deux interlocuteurs.

<sup>209</sup> Idem.

<sup>210</sup> Afin de mener une analyse exhaustive des projets NIP-SDPP, nous avons fait le choix de ne pas restreindre notre champ d'investigation aux seules entreprises bénéficiaires. Nous avons aussi interrogé les fonctionnaires responsables du NIPP et ceux qui ont assisté aux négociations liées à l'appel d'offres des projets NIP-SDPP. Cette démarche a permis de confronter les points de vue des différents acteurs du programme.

**Tableau 9 : Liste des entretiens réalisés et des questionnaires reçus**

	Entretien (date de l'entretien)	Questionnaire (date de réception)	
Bénéficiaires de NIP-SDPP	Bénéficiaire local 1 (18/06/2012)	Bénéficiaire local 6 (25/06/2012)	
	Bénéficiaire local 2 (4 et 9/07/2012) (2 pers.)	Bénéficiaire local 7(11/07/2012)	
	Bénéficiaire local 3 (18/07/2012)	Bénéficiaire local 8 (15/07/2012)	
	Bénéficiaire local 4 (23/07/2012)	Bénéficiaire local 9 (16/07/2012)	
	Bénéficiaire local 5 (26/07/2012)	Bénéficiaire local 10 (18/07/2012)	
		Bénéficiaire local 11 (25/07/2012)	
		Bénéficiaire local 12 (30/07/2012)	
		Bénéficiaire local 13 (19/07/2012)	
		Bénéficiaire local 14 (24/07/2012)	
		Bénéficiaire local 15 (17/07/2012)	
	Autorité publique	Fonctionnaire NIPP entretien 1 (19/06/2012) (2 pers.)	Fonctionnaire 4 (12/07/12)
		Fonctionnaire NIPP entretien 2 (21/06/2012)	Fonctionnaire 5 (23/07/2012)
		Fonctionnaire NIPP entretien 3 (12/07/2012)	
	Consultants & divers organismes	<b>Consultants – projets civils (3 pers.)</b>	
		Consultant 1 (28 /05/2012)	
Consultant 2 (21/06/2012)			
Consultant 3 (11/06/2012)			
<b>Conseil pour la recherche scientifique et industrielle</b>			
CRSI (14/05/2012)			
Obligataires	<b>Association de l'industrie aéronautique maritime et de la Défense</b>		
	AMD (27/07/2012)		
	Obligataire 1 (29/06/2012)		
	Obligataire 2 (12/07/2012)		
	Obligataire 3 (25/09/2012)		

## 1.6. La validité et la fiabilité des données

Afin d'asseoir *la validité interne du construit*, nous avons fait appel au principe de triangulation. Ce dernier sert à valider les résultats de l'enquête. Il est en mesure de démontrer que lorsque des études indépendantes sont entreprises pour une recherche identique, elles donnent lieu à des conclusions similaires ou, du moins, elles ne contredisent pas les résultats de notre étude. En pratique, le principe de triangulation consiste à mettre en œuvre différentes techniques de recueils de données, dans le cadre d'une même étude, pour démontrer la validité et la fiabilité des résultats. On distingue la triangulation de données, la triangulation de l'investigateur et la triangulation de la méthode de recherche employée (Ayerbe & Missonier, 2007; Huberman & Miles, 2003).

Notre étude de cas respecte la triangulation des données car l'on fait appel à de nombreuses sources différentes. On songe ici aux matériaux documentaires (rapports, comptes rendus, documents administratifs, études formelles et évaluations du NIPP), aux entretiens approfondis (ils ont tous été enregistrés, leur durées varient entre quarante-trois minutes et une heure et quarante-cinq minutes), aux enquêtes structurées et aux échanges par courriel avec plusieurs personnes (fonctionnaires, chefs d'entreprises) pour clarifier certains sujets, et enfin, aux données statistiques recueillies pour étayer l'analyse. Les entretiens ont permis de mettre en évidence et de comprendre les enchaînements de causalité et d'expliquer les phénomènes à l'œuvre. Les enquêtes ponctuelles, quant à elles, ont permis d'hiérarchiser l'importance de chacun des résultats. Cette approche multi-méthode a ainsi permis d'identifier quelques lignes convergentes dans l'analyse des NIP-SDPP.

Nous avons également respecté, dans notre travail, la triangulation de l'investigateur. Celle-ci consiste à comparer les témoignages de personnes issues d'horizons différents : les chefs d'entreprise ou le personnel appartenant à la direction des firmes bénéficiaires des projets NIP-SDPP, les fonctionnaires gouvernementaux responsables de l'implémentation du programme et du suivi des projets et les représentants des entreprises obligataires tenues de se conformer aux obligations d'*offset*. Toutes les personnes interrogées ont fourni des informations claires et précises. Elles occupaient également, pour la plupart, un poste important dans les entités qu'elles représentaient. Leur connaissance du programme NIPP ou leur implication dans la gestion de l'entreprise ont fait d'elles des sources précieuses pour cette recherche. Le tableau ci-dessous offre une présentation simple du rôle des personnes qui ont contribué à notre recherche :

Fonction passé ou présente au sein de l'entreprise ou de l'organisme	PDG – 10 Directeur général – 5 Chef adjoint – 1 Gestionnaire de finances – 2 Consultant – 3 Manager – 7
Depuis combien de temps avez-vous occupé ce poste ?	Plus 12 ans – 8 personnes [7 ; 12] ans – 6 personnes [2 ; 6] ans – 10 personnes [1 ; 2] ans – 4 personnes

Pour obtenir une collecte de données viables, l'on a conservé la trame du questionnaire identique pour chaque groupe de personnes interrogées tout au long de notre travail (voir

Annexe 6). Il a été soumis, dans cette forme, à chacune des personnes interrogées. On a donc établis au préalable, une forme standard de ce questionnaire et tous les entretiens effectués ont suivi cette trame (idem). Cela a permis de structurer les entretiens et de donner une cohérence à l'investigation en respectant la ligne directrice de notre recherche.

En raison de la variété de nos interlocuteurs, l'on était parfois obligé de poser des questions supplémentaires (absentes du canevas). Elles permettraient de suivre le cours de la conversation, de trouver des renseignements additionnels ou d'enrichir la recherche avec de nouveaux éléments. Par exemple, comme la plupart des entreprises bénéficiaires des NIP-SDPP ont des profils différents et opèrent dans des secteurs industriels variés, nous avons demandé des précisions afin de découvrir les spécificités de leurs secteurs et les opportunités qui s'offraient aux entreprises lorsqu'elles s'impliquaient dans ce programme. On a également interrogé les experts-conseillers sur les aspects plus techniques, on a adressé ces mêmes questions à d'autres personnes habilitées à nous répondre. Nous avons aussi consulté les fonctionnaires publics à propos de la construction et de l'évolution du NIPP, il s'agissait de comprendre comment le programme s'articule aux autres outils de politique industrielle de l'Afrique du Sud.

Compte tenu de la brièveté de notre enquête et de l'emploi du temps très dense des personnes interrogées, nous n'avons pas pu respecter la triangulation de la méthode de recherche employée. Ce principe requiert une double série de comparaisons de collecte des données. Dans un cas, on applique à garder la même technique de collecte de données à différents informateurs afin d'estimer la validité des informations fournies. Dans un autre cas, on utilise différentes techniques de recueil de données avec le même informateur pour apprécier la marge d'erreur liée aux instruments employés. Ces deux démarches étaient difficilement envisageables eu égard aux contraintes mentionnées auparavant.

Ce manquement à la procédure ne remet toutefois pas en question la validité externe<sup>211</sup> de l'étude. La méthode utilisée permet de s'assurer que les résultats de cette recherche peuvent être généralisés à d'autres pratiques semblables à celles que l'on a étudiées en Afrique du Sud. En réalité, la difficulté à généraliser les conclusions d'une étude de cas est souvent évoquée dans la littérature comme la principale faiblesse de ce type de travail (Ayerbe & Missonier, 2007; Huberman & Miles, 2003; Yin, 2003). Or, contrairement à la

---

<sup>211</sup> La validité interne n'est pas un critère nécessaire pour une recherche qualitative exploratoire. La validité interne est pertinente pour une étude de cas explicative dans laquelle le chercheur essaye d'identifier une chaîne causale (c'est-à-dire si l'événement X a causé l'événement Y).

« généralisation statistique »<sup>212</sup>, cette recherche envisage une « généralisation analytique » (Yin, 2003, p. 32). Ainsi, le cadre théorique développé dans le quatrième chapitre du présent travail ne vient pas seulement soutenir l'élaboration du projet de recherche et le processus de collecte des données, il devient également le principal moyen de généralisation des résultats obtenus. Grâce au cadre d'analyse théorique utilisé et aux hypothèses générales proposées, notre analyse pourra donc être appliquée à d'autres pays en développement similaires à l'Afrique du Sud et obtenir des résultats cohérents.

En outre, la généralisation statistique n'est pas compatible avec les études de cas parce que les unités choisies pour la recherche ne sont pas des « unités d'échantillonnage » et n'ont pas été sélectionnées dans cette optique. Les entretiens réalisés, peuvent être conçus comme des expériences multiples. Si au moins deux cas valident la même théorie, une duplication du phénomène peut être envisagée. Dans ce cas, la généralisation analytique devient le modèle de référence pour comparer les résultats empiriques à des futures études de cas semblables.

### *1.7. Les limites de la méthode choisie*

Notre étude de cas peut faire l'objet de plusieurs réserves. Premièrement, l'enquête de terrain affiche un faible taux de participation. En effet, une recherche préliminaire portant sur cent-vingt-et-un projets de NIP-SDPP a permis d'identifier quatre-vingt-dix-sept entités bénéficiaires en activité<sup>213</sup> (entreprises, centres de recherche, organismes financiers). Nous avons ainsi pu envoyer quatre-vingt-trois demandes d'entretien<sup>214</sup> et des questionnaires sous forme électronique. Au total, dix-neuf répondants ont accepté de participer à l'étude et seulement quinze de ces réponses sont opératoires pour notre étude.

Certes, le faible taux de participation est un problème mais il ne limite en rien la portée de notre étude. Si l'on tient compte de la distinction entre généralisation statistique et analytique, les termes « échantillon d'études de cas » ou « petit échantillon d'étude de cas » ne sont pas

---

<sup>212</sup> C'est actuellement la pratique la plus utilisée en sciences économiques. La généralisation statistique consiste à déduire des résultats de l'étude d'une population à partir des données empiriques collectées sur un échantillon. Cette méthode de généralisation est reconnue dans la sphère académique des sciences économiques. La qualité du modèle dépend le plus souvent de la taille de l'échantillon choisi, des variables représentatives de cet échantillon et des caractéristiques de la population étudiée.

<sup>213</sup> Une entreprise bénéficiaire est restée introuvable (le numéro de téléphone correspondant n'était pas attribué).

<sup>214</sup> Pour des raisons pratiques, les personnes choisies pour les entretiens étaient situées dans la région Gauteng, plus précisément à Pretoria ou à Johannesburg. Ce choix n'a que très peu affecté l'échantillon choisi car la majorité des entreprises bénéficiaires des projets NIP-SDPP se situent près de ces deux villes ou dans leur périphérie.

pertinents. Chaque personne interrogée (chef d'entreprise, expert-conseiller ou fonctionnaire public), n'est pas un élément représentatif d'un échantillon prédéterminé, elle est une étude de cas en soi. D'ailleurs, il n'existe pas un échantillon de population homogène pour l'évaluer une politique d'*offset*. Toutes les entreprises bénéficiaires du NIPP se différencient par leur chiffre d'affaires, leurs secteurs activités, leur environnement concurrentiel et le type d'*offsets* dont elles ont bénéficié. Seule une étude exhaustive de tous les projets NIP-SDPP peut aboutir à des conclusions absolues sur le sujet.

Une telle étude nécessiterait également d'interroger les gérants des entreprises qui n'ont pas bénéficié des projets NIP-SDPP afin de déterminer l'impact réel du programme. Cette démarche permettrait ainsi de déduire ce qui aurait pu se passer en l'absence des NIP-SDPP. Ce travail risque toutefois de s'avérer difficile en raison du champ d'application très large du NIPP. Les projets NIP-SDPP concernent des entreprises issues de différents secteurs économiques et portent sur des types de transferts d'activité variés.

Une limite plus importante à notre analyse est liée au défaut de données fiables et exhaustives sur les projets NIP-SDPP. Comme nous l'avons mentionné plus haut, certains rapports de vérification et d'évaluation de ces projets n'ont jamais été officiellement rendus publics.

Nous avons sollicité le soutien de la direction du NIPP pour mener cette étude. Lors d'un entretien téléphonique effectué au début du mois de juin 2012, le directeur du NIPP nous a informé qu'il s'oppose à cette étude et que, par conséquent, aucune aide ne nous serait apportée. Il a également précisé qu'« *un examen complet des offsets reçus dans le cadre du SDPP* » sera réalisé dans les années à venir. À ce jour, aucune étude de ce genre n'a été entreprise, à notre connaissance<sup>215</sup>.

À ce problème s'ajoutent les particularités de la méthodologie de recueil des données choisie par le *NIP Secretariat* qui laisse dans l'ombre une partie des indicateurs nécessaires à l'évaluation des performances globales du programme. Le NIPP comprend une liste de dix objectifs économiques dont les champs d'application sont très variés. En réalité, seuls trois indicateurs quantifiables sont retenus pour mesurer les performances des projets d'*offset* : la valeur des nouveaux investissements, les recettes nettes des ventes locales et les recettes nettes des ventes liées à l'exportation (DTI, 2009, p. 4). Les deux derniers indicateurs sont

---

<sup>215</sup> Des entretiens avec des responsables du NIPP nous ont toutefois été accordés pour répondre à quelques questions relatives à l'administration du programme.

combinés dans les statistiques du ministère du Commerce et de l'Industrie datés de 2012 (Politicsweb, 2012). Selon le rapport de vérification interne des projets NIP-SDPP, ce modèle d'analyse a été retenu dans les activités d'audit, de contrôle et de suivi-évaluation des projets d'*offset* car il « *repose sur l'hypothèse implicite selon laquelle l'investissement ou l'augmentation des ventes aboutiront à la réalisation d'une partie, sinon de la totalité des objectifs* » du programme (DTI, 2012, p. 7).

Les obligataires ne sont tenus, dans les termes des contrats d'*offset*, que par ces trois indicateurs quantifiables qui deviennent *de facto* des clauses contraignantes. Les autres effets positifs des programmes associés aux transferts de technologies, à la recherche et développement ou à la valorisation des compétences humaines sont précisés à titre indicatif et n'ont aucune force exécutoire. Ils ne font donc pas partie des statistiques du NIPP. Leur absence rend difficile l'analyse de la performance globale des projets (Arms Procurement Commission, 2014; DTI, 2012).

Cette première section présentait l'organisation et le déroulement de notre étude de cas de la politique d'*offset* sud-africaine. Nous avons ainsi pu détailler les principes méthodologiques adoptés, les méthodes de recueil et de traitement des données socioéconomiques et les techniques d'interprétation de l'information. Nous avons également interrogé la validité et la fiabilité des données et mis en lumière les limites de notre analyse.

## **Section 2 : Le degré d'additionnalité des projets NIP-SDPP**

L'objet de cette deuxième partie est d'identifier les effets produits par les projets NIP-SDPP. Ce travail s'organise de manière suivante. Les quatre premières sous-sections servent à évaluer l'impact des projets sur certaines variables macroéconomiques, à savoir : le développement des activités industrielles, l'investissement (y compris l'IDE), les ventes (locales et les ventes à l'exportation) et l'emploi. Les six suivantes sont consacrées à l'étude de six indicateurs transversaux de développement : le transfert de technologies, la promotion de la recherche et développement, la redistribution équitable des richesses vers les populations historiquement défavorisées, la promotion des TPPME, l'impact sur la formation et le développement des ressources humaines, la promotion de l'équité spatiale. Enfin, la dernière sous-section est dédiée à l'étude de la viabilité et de la pérennité des projets NIP-SDPP.



## 2.1. L'impact sur le développement des activités

Un aperçu sommaire des projets NIP-SDPP montre que le programme a eu une incidence positive sur la stratégie d'industrialisation de l'Afrique du Sud. En effet, il a contribué à diversifier et élargir la base industrielle du pays. Si l'on procède à une catégorisation des cent-vingt-et-un projets NIP-SDPP selon la Classification-type des industries, l'on parvient à la conclusion suivante : le programme accorde une importance considérable au secteur

**Tableau 10: Répartition des projets NIP-SDPP selon la Classification type des industries**

Agriculture, foresterie, pêche et chasse	4
Extraction minière et extraction de pétrole et de gaz	3
Secteur manufacturier	77
Distribution d'électricité, de gaz et d'eau	2
Construction	2
Commerce de gros et de détail	7
Transport et entreposage	1
Finance et assurances	16
Services collectifs, sociaux et personnels	6
Non identifié	3
Total	121

Source □: DTI, 2012; Politicsweb, 2012

manufacturier et aux activités connexes (la finance et l'assurance, le commerce de gros et de détail et le transport et l'entreposage). Soixante-dix-sept projets sur cent-vingt-et-un avaient pour objectif de dynamiser ou de développer le secteur manufacturier (voir Tableau 10). Ce secteur regroupe donc à lui seul plus de la moitié des projets NIP-SDPP. Nous

allons détailler certaines de ces initiatives ci-après. Le deuxième

secteur le plus représenté est celui de la finance et de l'assurance. Seize projets portaient sur des apports en capitaux destinés aux divers fonds d'investissements locaux, sur la création de lignes de crédits consacrées à une population ciblée ou sur d'autres dispositifs financiers.

Le classement que nous avons opéré montre également que quatre-vingt-dix-neuf projets ciblent les secteurs jugés stratégiques sur lesquels repose la politique industrielle du pays. Voici les principaux secteurs bénéficiaires du programme : le secteur de l'exploitation minière, des minerais et des métaux (20), le secteur de l'automobile et des composants autos (15), le secteur de la chimie et des biotechnologies (15), l'agro-alimentaire (12), le domaine des technologies, de l'information et de la communication (9), le secteur de la fabrication de pâte à papier, de la foresterie et du mobilier (9) et enfin, le secteur du textile et du vêtement (3) (voir Tableau 11). Selon nos informations, aucun projet n'était destiné à promouvoir l'artisanat. Nous pouvons toutefois penser que ce dernier est soutenu de manière indirecte. Il faut par ailleurs noter qu'il s'agit d'un secteur très hétérogène qui englobe une multitude



d'activités comme l'alimentation, le bâtiment, les services ou encore la production des biens. Cette diversité rend difficile toute forme de classification rigoureuse.

**Tableau 11 : Répartition des projets NIP-SDPP selon les secteurs d'activité**

<b>Textile habillement</b>	3	}	Secteurs retenus visés par le NIPP (89 projets)
<b>Automobile, composants d'automobiles, transport</b>	15		
<b>Agro-alimentaire</b>	12		
<b>Exploitation minière, minerais et métaux</b>	20		
<b>Chimie et biotechnologies</b>	15		
<b>Pâte à papier, foresterie et mobilier</b>	9		
<b>Technologies de l'information et de la communication</b>	9		
<b>Artisanat</b>			
<b>Pièces et composants aéronautiques</b>	6		
		}	Secteurs connexes (32 projets)
Installations pétrolières et gazières	1		
Energies renouvelables	4		
Tourisme	3		
Composants électriques	7		
Fonds d'investissement	5		
Services collectifs, sociaux et personnels	9		
Autres	3		
<b>TOTAL</b>	<b>121</b>		

Source : DTI, 2012; Politicsweb, 2012

Il convient de souligner que les secteurs retenus définis dans le cadre de la politique industrielle du pays regroupent une multitude de domaines d'activités au sens de la Classification Type des Industries (CTI). La promotion d'un certain nombre de secteurs stratégiques suppose un ensemble d'actions permettant de dynamiser une multitude de filières situées en amont et en aval de la production des secteurs concernés.

Quelques exemples de projets NIP-SDPP attestent du type d'activités que les obligataires mettent en œuvre.

#### **i) L'industrie des minéraux et des métaux**

En raison de sa forte dotation en ressources naturelles, l'Afrique du Sud s'est spécialisée dans l'exportation de produits de base tels que le minerai de fer, les diamants et le platine. En revanche, le pays est resté largement dépendant des importations de produits finis issus de ces minéraux. Cela concerne la production de bagues et de bijoux, de pièces de monnaie,

d'implants dentaires ou de composants électroniques. Ainsi, moins de 2% de la production sud-africaine d'or et 6% de sa production de platine servent à fabriquer des produits finaux (Wellmann, 2010, p. 157). Seulement 6 % des diamants extraits en Afrique du Sud passent l'ensemble des étapes de transformation (du diamant brut au diamant taillé) sur place. Aucune partie de la production de diamant n'est transformée en pièce de joaillerie localement. Face à ce problème, plusieurs projets d'*offset*, entrepris dans le cadre du NIPP, avaient pour ambition d'installer ou de développer des usines de premier traitement et de première valorisation de minerais.

Par exemple, dans le cadre d'une *joint venture* avec des partenaires locaux, le consortium BAE-SAAB a investi cinq millions de dollars dans les équipements et des machines destinés à la production de chaînes en or située à Virginia, dans *le Free State*. Augusta a transféré d'Italie de nouvelles technologies et a contribué à augmenter la productivité et la compétitivité d'une entreprise dans le *Western Cape*, spécialisée dans la production de bijoux en or (DTI, 2009; Politicsweb, 2012). GFC a financé la création d'une usine de production de ferrochrome à Rustenburg, pour qu'elle devienne le fournisseur en matières premières de l'un de ses sous-traitants (TK Met) pendant cinq ans (DTI, 2002). Thales a pris part à un projet de fonderie de silicium en transférant des technologies et des compétences au personnel sud-africain ce qui a permis de « *transformer une fonderie périphérique située [dans la province de] Limpopo en une entreprise prospère* » (DTI, 2002, p. 14). GSC, quant à lui, apporte des financements aux fabricants d'acier pour la production de tuyaux en acier inoxydable, de matériel de précision ou encore de tuyaux de transport (*idem*).

Ces initiatives ont permis aux producteurs de s'approprier des parties de la chaîne de valeur qui génèrent des marges plus intéressantes. De manière plus générale, ces projets ont permis à l'industrie locale d'intégrer les maillons de la chaîne de valeur, depuis l'extraction minière jusqu'au produit fini.

## **ii) Le secteur de l'automobile**

Divers projets NIP-SDPP avaient pour but de soutenir et de promouvoir les fabricants d'automobiles sud-africains et, plus précisément, ceux situés en aval des chaînes de production des grands constructeurs étrangers (DTI, 2002, p. 14). Au titre d'exemple, dans le cadre de ses obligations d'*offset*, GFC prête des fonds destinés à la construction d'une installation, située à Pietermaritzburg, spécialisée dans la fabrication des tubes en aluminium.

Ces derniers sont destinés à la production de radiateurs pour l'industrie automobile. Grâce à cet apport de fonds, estimé à 4,5 millions de dollars, l'obligataire reçoit des crédits d'*offset* en échange des exportations s'élevant à quarante-sept millions de dollars (DTI, 2009; Politicsweb, 2012). Ce projet, d'une ampleur considérable, est un exemple d'import substitution car, auparavant ces tubes étaient majoritairement importés (DTI, 2002, p. 14).

Thales, lui aussi obligataire du SDPP, a investi trois millions de dollars dans l'entreprise sud-africaine Blackstone Tec. Cette dernière est spécialisée dans la fabrication des roues en fibre de carbone destinée aux motos. Grâce à ce financement, l'entreprise a pu diversifier ses activités. Elle a ainsi conçu des composants pour automobiles de haute performance (notamment des pièces de Formule 1) (DTI, 2002). Dans le cadre de ce projet, Thales a obtenu de crédits d'*offset* en contrepartie du montant des exportations générés par Blackstone Tec d'une valeur de 1,9 million de dollars (DTI, 2009). Au sein d'un autre projet, le consortium BAE-SAAB a apporté un soutien financier à la compagnie Volvo pour l'inciter à délocaliser son unité de production de convertisseurs catalytiques pour son modèle Turbo 5-cylindres et V40 de la Suède vers l'Afrique du Sud (au Port Elizabeth et Garankuwa plus précisément). Le consortium BAE-SAAB a investi également dans la production de culasses en aluminium et de systèmes d'injections de carburant (DTI, 2002, p. 14). Conformément à leurs obligations, BAE-SAAB favorisent aussi l'exportation de pistons et de composants de systèmes de coulage à haute pression utilisés dans l'industrie automobile (DTI, 2004, p. 15).

L'on pourrait encore citer de nombreux exemples car d'autres obligataires ont choisi le secteur de l'automobile pour s'acquitter de leurs engagements d'*offset*. L'intérêt porté par les entreprises étrangères à ce secteur s'explique par le soutien que lui accorde l'État. Il fait l'objet d'un programme sectoriel d'aide, appelé *Motor Industry Development Program* (MIDP)<sup>216</sup>, dont les performances actuelles sont considérées comme un succès majeur de la politique industrielle et commerciale *postapartheid*. Ce programme a permis à l'industrie automobile de s'élever au troisième rang des secteurs d'activité du pays, après l'exploitation minière et les services financiers. Aujourd'hui, l'Afrique du Sud est non seulement une plateforme d'assemblage pour vingt-deux transnationales du secteur automobile mais elle produit également une large gamme de pièces détachées. La plupart des grands constructeurs sont présents sur le territoire : BMW, Daimler Chrysler, General Motors, Mercedes-Benz,

---

<sup>216</sup> Le MIDP a été récemment renommé en « Automotive Production and Development Programme » (APDP).

Nissan, Toyota, Renault, Volkswagen<sup>217</sup> (« National Association of Automobile Manufacturers of South Africa », 2014).

Dans ce contexte, les projets d'*offset* permettent de compléter un système complexe d'incitations aux constructeurs automobiles locaux déjà à l'œuvre, de sorte qu'il n'est pas possible de séparer la contribution de l'*offset* de celle d'autres types de mesures. Ces mesures peuvent prendre la forme d'une réduction forfaitaire du droit à l'importation des pièces automobiles et des véhicules, de diverses franchises dédiées aux composants importés, de remises portant sur les taxes à l'importation pour les pièces détachées ou de crédits négociables, proportionnels à la teneur en produits nationaux des biens exportés (Flatters & Stern, 2008; OCDE, 2008). Le NIPP contribue donc à restructurer et à accroître la compétitivité du secteur automobile.

### iii) Le secteur de l'aérospatiale

Les projets NIP-SDPP ont également soutenu et dynamisé le secteur de l'aérospatiale (voir DTI, 2002, 2008a). Saab, par exemple, a acquis 20% des parts du capital de l'entreprise Denel Aerostructures en valeur de 8,8 millions de dollars. Cette opération lui a rapporté un million de dollars de crédits d'*offset* en contrepartie de nouvelles exportations générées sur la période<sup>218</sup>. Un autre obligataire, Augusta Westland a apporté 52,4 millions de rands pour la

---

<sup>217</sup> Pendant l'*apartheid*, le secteur de l'automobile bénéficiait déjà d'une attention particulière de la part du gouvernement. Il était protégé par des droits de douane supérieurs à 100% et faisait l'objet d'exigences de contenu local très contraignantes (Bohn, 2002; Flatters & Stern, 2008). Malgré cela, il ne parvenait pas à décoller et demeurait inefficace. À partir de 1994, cette tendance s'inverse. Toutefois, malgré sa présence à l'échelle mondiale et son importance dans l'industrie du pays, l'industrie automobile sud-africaine souffre d'une faiblesse structurelle considérable. En effet, le pays ne dispose pas d'un modèle hiérarchique d'organisation de la production au niveau national et la plupart des producteurs locaux sont spécialisés dans la production de produits qui se trouvent en bas de l'échelle dans les chaînes de valeur mondiales. Par exemple, les deux produits qui dominent les exportations sont les sièges en cuir et les convertisseurs catalytiques. Ils sont considérés, l'un et l'autre, comme des produits manufacturés à technologie moyenne (Flatters & Stern, 2008; Rodrik, 2008). En l'absence de fournisseurs de premier rang et compte tenu des coûts élevés de transport et de logistique pour importer et assembler en Afrique du Sud, les multinationales sont réticentes à étendre leurs activités. Il ne faut pas oublier que le pays se situe à la périphérie des grands marchés. Cette position implique des coûts logistiques et de transport supplémentaires et ces derniers ne peuvent pas être compensés par les gains liés à la taille du marché local ni celle des marchés régionaux.

Il est évident que l'attractivité de l'industrie automobile sud-africaine demeure très dépendante des aides de l'État. Les fournisseurs locaux, conscients de leurs propres faiblesses, ont multiplié leurs accords et les contrats pour ne pas être dépendants de la demande d'une seule transnationale. Ceci explique l'accroissement du nombre de transnationales sur le territoire sud-africain. Les objectifs du MIDP, revus récemment, sont de remplacer le système d'incitation existant (qui favorise les exportations de véhicules assemblés localement) et de soutenir la compétitivité des fournisseurs nationaux (Rodrik, 2008, p. 24).

<sup>218</sup> Les compagnies Boeing et Airbus ont également investi à plusieurs reprises dans les compagnies locales, dont Denel et Aerosud. Ces investissements ont eu lieu dans le cadre de leurs obligations de contreparties liées à la rénovation de la flotte du South African Airways dans les années 2000 (DTI, 2007, 2008, 2009, 2009). Denel,

construction d'une usine de fabrication et d'assemblage d'hélicoptères ultralégers. En contrepartie de cet investissement l'obligataire italien a reçu 52,4 millions de rands en crédits d'investissement et 60,2 millions de rands pour les ventes consécutives générées par l'entreprise bénéficiaire (Politicsweb, 2012).

#### **iv) Les secteurs du textile habillement, du tourisme et l'agro-industrie**

Le secteur de l'automobile, tout comme le secteur aéronautique, présente le même profil : il s'agit d'industries fortement capitalistiques. Les projets d'*offset* associés à ces deux secteurs ont eu pour finalité d'augmenter l'investissement, de multiplier les transferts de technologies ou de promouvoir l'exportation de produits à haute valeur technologique. Toutefois, ils n'ont contribué que de façon marginale à la baisse du chômage. Ces industries fournissent peu d'emplois, notamment aux travailleurs peu qualifiés. La multitude des projets d'*offset* entrepris dans les domaines du tourisme, du textile et des vêtements et dans le secteur de l'agro-industrie permet de compenser ce défaut. Par exemple, Augusta a apporté les fonds nécessaires pour le développement d'une installation de filage, de tricotage et de teinture située à Port Elizabeth (DTI, 2002). Ce projet a créé à lui seul quatre-vingt-dix nouveaux emplois. Le consortium BAE-SAAB a mis en œuvre un projet de promotion et de valorisation du tourisme à Port Elizabeth (dans l'Eastern Cape) afin d'augmenter l'attractivité du territoire et les flux touristiques. Grâce à ses relations avec les pays nordiques, la compagnie met en place des offres pour organiser des visites de groupe en coopération avec des opérateurs de voyages situés en Suède (DTI, 2002, p. 15).

Pour ce qui concerne le secteur de l'agro-industrie, GFC a investi deux millions d'euros dans une plantation de thé située dans la région du Limpopo. Ce projet a permis de revitaliser la production de thés verts et noirs Tshivhase et de créer deux mille nouveaux emplois (voire plus pendant la saison des récoltes) (DTI, 2009).

La diversité et l'importance des projets soumis par les obligataires semblent avoir un impact positif sur l'économie sud-africaine. Ils ont contribué à élargir et à approfondir la base industrielle du pays et, par extension, ils devaient contrer les dynamiques de désindustrialisation observées depuis le changement du régime. Toutefois, ces considérations

---

pour le secteur public, et Aerosud, pour le secteur privé, sont deux acteurs majeurs de l'industrie aéronautique sud-africaine. Ils ont intégré tous les maillons des chaînes de production et sont capables de produire des appareils complets, tels que l'hélicoptère de combat Rooivalk (Denel) et l'avion biplace léger de reconnaissance et d'attaque Ahrlac (Aerosud). Grâce à ces deux entreprises, l'Afrique du Sud dispose d'un vaste réseau de sous-traitants et fournisseurs qui gravitent autour d'eux.

générales ne permettent pas de juger la qualité des projets ni de se prononcer sur leur impact concret. Il est donc nécessaire à présent d'analyser plus précisément l'impact réel de ces projets et les progrès réalisés.

## 2.2. L'impact sur l'investissement

Selon les informations fournies en 2012 par le ministère du Commerce et de l'Industrie au parlement, les projets NIP-SDPP ont généré 4,83 milliards<sup>219</sup> de rands d'investissements (Politicsweb, 2012). Les fonds injectés ont servi à créer, à développer ou à préserver une entreprise sud-africaine (qu'il s'agisse d'une filiale d'une entreprise étrangère ou non). La plupart de ces investissements (FBCF) ont répondu aux priorités industrielles du pays puisqu'ils ont visé les secteurs stratégiques prédéfinis (DTI, 2002, p. 10, 2004, p. 8, 2008a, p. 4). La Figure 16 offre un aperçu des investissements effectifs réalisés par secteur d'activité. Il présente également le multiplicateur moyen et les crédits d'*offsets* offerts en contrepartie des investissements effectués. Ces trois variables sont liées par l'équation suivante :

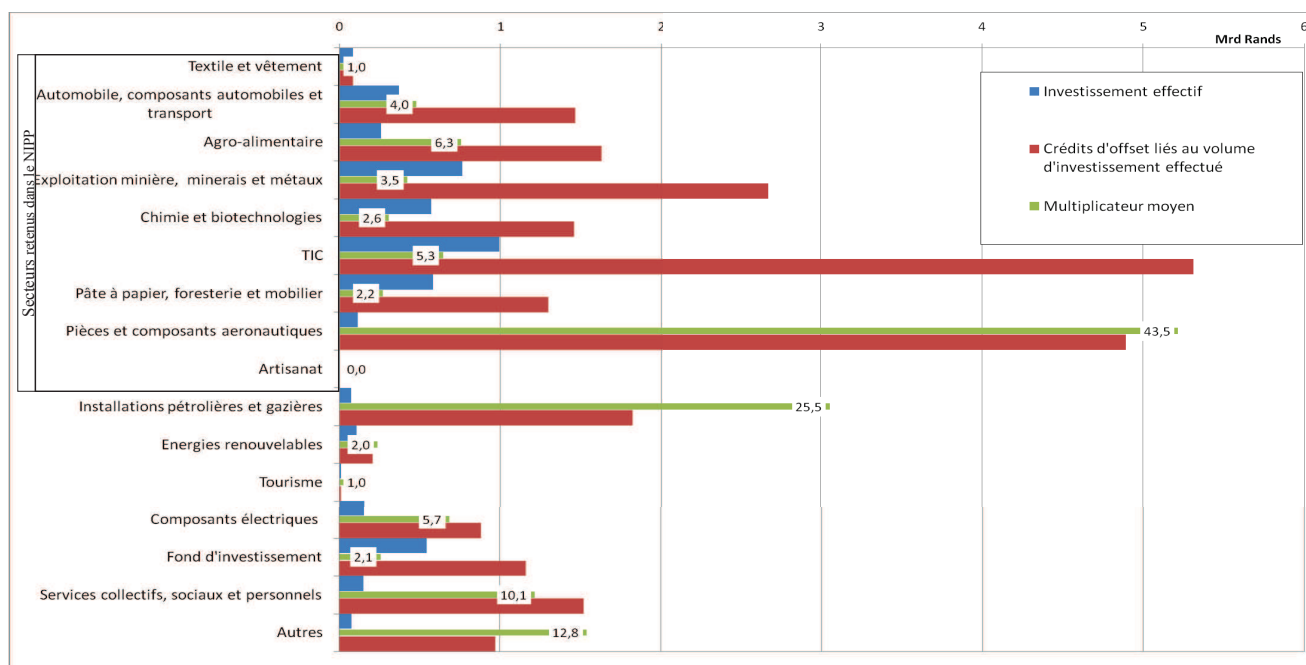
$$\text{Crédits d'offset liés au volume d'inv. effectué} = \text{Inv. effectif} * \text{Multiplicateur}$$

Sont considérés comme investissements effectifs toutes les dépenses engagées par les obligataires en vue d'obtenir des flux de revenus futurs dans le pays hôte (DTI, 2008b).

---

<sup>219</sup> Les NIP-SDPP sont comptabilisés individuellement dans les statistiques du NIPP. Ils sont exprimés en euros, en dollars et en livre sterling. Afin de faciliter la comparaison et rendre possible l'agrégation des données, la valeur de toutes les NIP-SDPP a été convertie en rands. Selon la méthode employée par l'*IP Secretariat*, les crédits d'*offsets* sont accordés ex-post, une fois les investissements effectués ou les ventes réalisées. Le taux de change peut varier en fonction des transactions car il est fixé à partir du taux au moment de la réalisation des opérations. Pour effectuer la conversion nous avons retenu le taux de change de référence de l'année 2000, indiqué plus haut dans ce chapitre.

Figure 16 : L'investissement effectif (FBCF), les crédits d'offset liés au volume d'investissement effectué et le multiplicateur moyen<sup>220</sup> des projets NIP-SDPP selon les secteurs d'activité (en milliards de rands)



Source : (Politicsweb, 2012)

<sup>220</sup> Il n'y a aucun multiplicateur affecté au poste « Autres ». Ce dernier comprend trois projets très différents : un investissement dans la production d'un film consacré à la vie de Mandela (LWTF), un transfert de crédits d'un autre obligatoire, et un financement d'une usine de production de tuiles.

On peut tirer quelques enseignements de la figure 16. D'abord, les neuf secteurs d'activités (que nous avons déjà détaillés à plusieurs reprises) ont reçu plus de 77% des investissements effectifs des obligataires. Ceci indique que les NIP-SDPP sont cohérents avec la politique industrielle du pays. Une part importante des financements a aussi été consacrée à d'autres domaines. Les énergies renouvelables, les composants électriques, divers services collectifs et sociaux ont reçu un soutien conséquent. Les obligataires ont également participé au capital des sociétés financières (*FERISA Investment Fund, Treacle Fund II, Gold loan Scheme*).

Huit projets NIP-SDPP ont abouti à la mise en place d'une co-entreprise dans l'un des secteurs stratégiques mentionnés ci-dessus. Nous les listons ici : (i) extension et modernisation d'une usine de production de bouteilles en verre ; (ii) acquisition d'IST Dynamics ; (iii) achat de parts de Denel Aerostructures ; (iv) *joint-venture* entre une entreprise italienne (Cenere) et une firme sud-africaine (Oroafrica) pour la fabrication de chaînes en or ; (v) *joint-venture* avec une entreprise sud-africaine dans le domaine des services industriels et environnementaux ; (vi) construction d'une usine de tannage ; (vi) rachat des actions de Grintek par Saab ; (vii) acquisition de Leonard Dingler & Brasant spécialisée dans la manufacture et la distribution des produits du tabac. Trois de ces projets reposent sur la mise en place d'un *joint-venture* avec l'entreprise obligataire. Dans les cinq autres cas, les obligataires ont participé à la création d'une co-entreprise impliquant une entité sud-africaine et une entreprise étrangère dans un domaine d'activité distinct de leur domaine de prédilection.

Une analyse des investissements réalisés dans le cadre des projets NIP-SDPP montre que le programme a eu un impact positif sur le financement privé en Afrique du Sud. Toutefois, une lecture rétrospective des résultats atteints met en évidence que le programme n'a répondu que partiellement à son objectif de départ fixé lors de la signature des accords. Au lieu de générer vingt-six milliards de rands d'investissement (soit environ quatre milliards de dollars d'investissement), les projets NIP-SDPP ont produit 4,83 milliards de rands (soit 0,75 milliards<sup>221</sup> de dollars d'investissement). Autrement dit, les projets NIP-SDPP n'ont rempli que 18% de l'objectif fixé. Comme le point de référence correspond à la fois aux obligations d'*offset* militaires et civiles, il faut impérativement intégrer dans nos calculs les données

---

<sup>221</sup> Les NIP-SDPP sont comptabilisés dans les statistiques du NIPP au cas par cas : en euros, dollars et livres sterling. Afin de faciliter la comparaison et rendre possible l'agrégation des données, la valeur de toutes les NIP-SDPP a été convertie en rands au taux de change stipulé dans les contrats au moment de leur signature à savoir : 1 \$= 6,4 rands, 1 €= 6,5 rands et 1£= 10,5 rands (Joint Report, 2001).



relatives aux *offsets* militaires. Selon le ministère de la Défense, les projets d'*offset* militaires (DIP-SDPP) ont permis de générer 0,258 milliards de rands d'investissement (ARMSCOR, 2009a, p. 25). Nous pouvons donc conclure que l'objectif en matière d'investissement n'a été atteint qu'à hauteur de 19,59% (voir tableau 12).

**Tableau 12 : Investissements d'*offset* effectifs prévus et réalisés (en milliards de rands)**

Obligataire	Bien d'équipement	Inv. (DIP) réalisé	Inv. (NIP) réalisé (EFFECTIF)	Total Inv. (NIP+DIP) réalisé	Inv. (NIP+DIP) prévu	Inv. (NIP+DIP) obtenu/prévu
<b>BAE/SAAB</b>	Avions de chasse	0,19	2,553			
<b>GFC/ Thales</b>	Frégates	0,025	1,178			
<b>GSC</b>	Sous-marins	0,008	0,454			
<b>Augusta</b>	Hélicoptères	0,035	0,651			
<b>Total</b>		<b>0,258</b>	<b>4,836</b>	<b>5,094</b>	<b>26</b>	<b>19,59%</b>

Source : ARMSCOR (2009b), Politicsweb (2012)

À la lecture de ces résultats, l'on peut s'interroger : comment les entreprises obligataires ont-elles pu s'acquitter de leurs engagements d'*offset* en ne réalisant qu'une partie des investissements prévus ? Pour répondre à cette question, il faut étudier le mode d'attribution des crédits d'*offset* et plus particulièrement le système de multiplicateur.

### **i) Un multiplicateur de l'investissement très élevé**

Afin d'encourager les obligataires à investir dans les secteurs phares, certains projets ont bénéficié d'un multiplicateur important. Par exemple, on a attribué aux projets consacrés à la fabrication des pièces et composants aéronautiques un multiplicateur moyen de 44 signifiant que pour chaque (équivalent) dollar investi dans ce domaine, l'obligataire se voit attribuer (l'équivalent de) quarante-quatre dollars de crédits d'*offset*. Le projet de construction des installations pétrolières et gazières a bénéficié d'un multiplicateur de 25,5 et les investissements dans des services collectifs et sociaux (prestations d'ingénierie, universités, centres de formation) d'un multiplicateur moyen de 10 (voir Figure 18).

Ainsi, parmi cent-vingt-et-un projets NIP-SDPP, trente-sept ont bénéficié d'un multiplicateur supérieur à un. À ce titre, trois projets attirent particulièrement l'attention. Le premier concerne l'achat des parts de Denel Aerostructures par SAAB. L'obligataire suédois s'est vu attribué en échange de cet investissement un multiplicateur de 67,64. Le deuxième projet repose sur l'acquisition d'IST Dynamics par BAE Systems. IST Dynamics est une entreprise de taille moyenne, spécialisée dans l'intégration des systèmes de tir, tourelles télé-opérées, et de divers systèmes connexes d'armes. Le *NIP Secretariat* a accordé à BAE Systems un

multiplicateur de 9,42 à cette occasion. Enfin, Thyssen a contribué à la création d'une coentreprise Nampak, conjointement avec la compagnie Wiegand-Glass. Il s'agit d'une usine de production de bouteilles en verre. Pour cela Thyssen a bénéficié d'un multiplicateur de 34,19.

On le sait que le NIPP a pour objectif premier de concentrer les investissements dans le domaine civil. Par conséquent, les deux premiers projets semblent entrer en contradiction avec les orientations du programme, car ils relèvent davantage d'activités liées à la Défense et à l'armement. Toutefois, Denel Aerostructures, comme IST Dynamics, sont des entreprises à capacités dites duales : elles produisent des biens à double usage (militaire et civil). Il convient aussi de préciser que dans le cadre de leurs obligations d'*offset* militaires, les firmes étrangères ont noué des liens étroits avec d'autres fabricants d'armement sud-africains<sup>222</sup> (AMD, s. d.; ARMSCOR, 2009a, 2010, 2011b). Ces initiatives sont en lien avec les *offset* directs, ils sont donc gérés par le ministère de la Défense (et plus particulièrement par ARMSCOR).

D'autres projets ont bénéficié d'un multiplicateur très élevé : un apport de capitaux destiné au fonds d'investissement Treacle Fund II (multiplicateur de 90), un investissement dans une usine d'enrichissement de ferrochrome (multiplicateur de 79) et dans une plantation de thé Magwa Tea (multiplicateur de 30). On peut également citer le financement d'un centre de formation Atlantis (multiplicateur de 27).

Lorsque nous prenons en compte les multiplicateurs dans le calcul du volume des investissements, nous parvenons à la conclusion suivante. Les projets NIP-SDPP ont rempli 98,6% de l'objectif que leur avait été fixé (voir Tableau 13). Le multiplicateur moyen appliqué dans le cadre du programme NIPP a été de 5,2.

**Tableau 13: Investissements d'*offset* prévus et réalisés (en milliards de rands)**

Obligataire	Bien d'équipement	Inv. (DIP) réalisé	Inv. (NIP) réalisé (avec multiplicateur)	Total Inv. (NIP+DIP) réalisé	Inv. (NIP+DIP) prévu	Inv. (NIP+DIP) obtenu/prévu
BAE/SAAB	Avions de chasse	0,19	12,953			
GFC/ Thales	Frégates	0,025	4,591			
GSC	Sous-marins	0,008	6,249			
Augusta	Hélicoptères	0,035	1,587			
<b>Total</b>		<b>0,258</b>	<b>25,380</b>	<b>25,638</b>	<b>26</b>	<b>98,61%</b>

Source : ARMSCOR (2009b), Politicsweb (2012)

<sup>222</sup> Ces relations ont permis l'expansion de Carl Zeiss Optronics (anciennement Denel Optronics) et la création de Thales South Africa (connu auparavant sous le nom d'African Defence Systems).

Nous pouvons avancer, à cette étape de notre analyse, que les chiffres attestant l'impact positif des projets NIP-SDPP sur l'investissement ont été surévalués. La quantité réelle des fonds injectés dans l'économie sud-africaine s'avère finalement beaucoup plus modeste. L'on a ainsi atteint un niveau artificiellement élevé d'investissement en appliquant des multiplicateurs extrêmement importants.

## **ii) Un mode d'attribution des crédits d'*offset* liés à l'investissement qui prête à controverse**

On l'a vu, les multiplicateurs semblent avoir amplifié les chiffres liés à l'investissement. Il faut toutefois soulever un autre problème. On émet de fortes réserves sur l'efficacité de la méthode de calcul des crédits d'*offset*. En effet, elle ne permet pas de mesurer l'importance des investissements réels effectués dans le cadre du NIP-SDPP. Rappelons que le programme NIPP autorise une attribution des crédits d'*offset* en fonction du coût global d'un projet et non pas selon la valeur réelle de l'investissement effectué par l'obligataire. Autrement dit, les obligataires peuvent, dans le cadre de leurs engagements (*NIP termes*), s'approprier la totalité des investissements effectués dans un projet même si, par exemple, ils n'ont contribué initialement qu'à hauteur de 10%, par exemple (Arms Procurement Commission, 2014; Haines, 2012; Wellmann, 2010).

Afin d'illustrer notre propos, prenons un cas concret de projet NIP-SDPP. Le programme de promotion et de valorisation du tourisme dans Port Elizabeth, mentionné auparavant, montre à quel point la méthode d'attribution des crédits peut biaiser les chiffres relatifs à l'investissement.

En 2001, dans le cadre de ses obligations d'*offset*, SAAB s'engage à investir environ 1,5 million de dollars pour moderniser l'installation touristique McArthur Baths. La firme se charge également de mettre en place une campagne publicitaire afin de promouvoir le site auprès du public suédois. En échange de cet investissement, SAAB a obtenu 1,5 millions de dollars de crédits d'*offset* liées à l'investissement effectué et 628 millions de dollars de crédits liés aux bénéficiaires de ventes générées dans le cadre de cette initiative. L'obligataire est parvenu à accumuler une telle quantité de crédits car il exigeait environ 4 millions de dollars pour chaque touriste suédois qui visitait l'Afrique du Sud (entre 2001 et 2011). Cette condition ne tenait pas compte de la destination exacte des voyageurs. Il pouvait s'agir de Port Elizabeth ou de tout autre site touristique local (Feinstein, 2011, p. 180). Cela implique ainsi

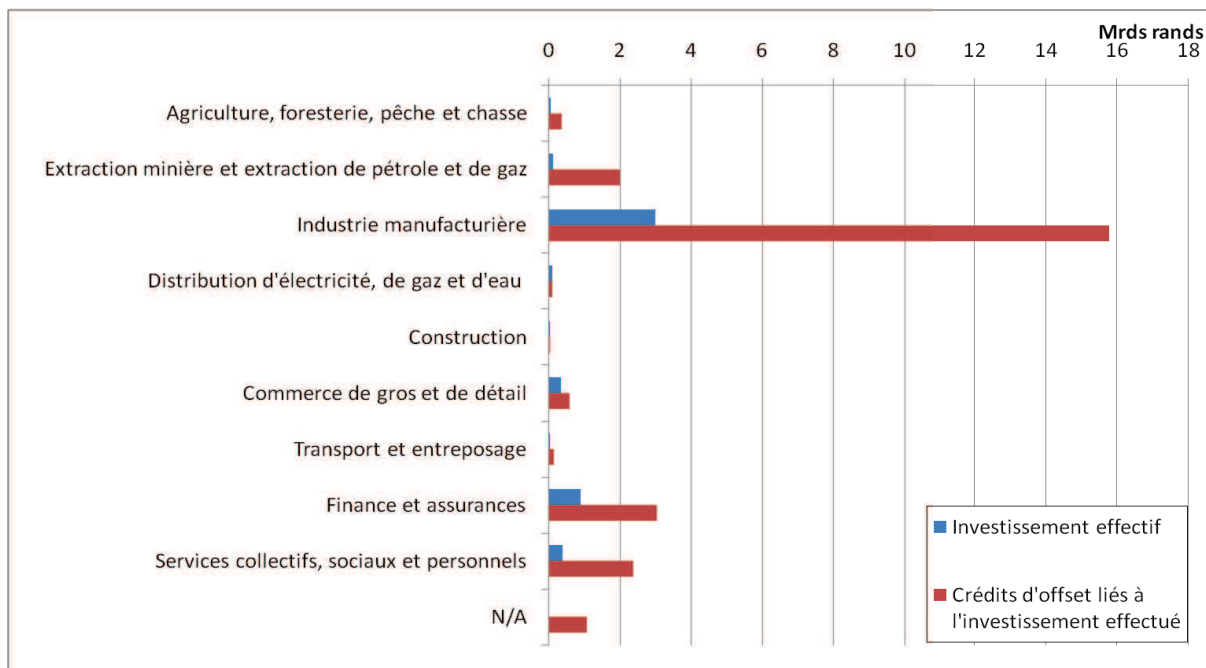
que SAAB a pu recevoir des crédits d'*offset* pour chaque touriste suédois qui est venu assister à la Coupe du monde de football en 2010.

Le mode d'attribution des crédits d'*offset* est donc intrinsèquement sujet à caution car il y a tout lieu de penser que seule une maigre part des investissements effectués a eu un impact réel et tangible sur l'économie sud-africaine. En premier lieu, la technique employée par l'*IP Secretariat* est assez discutable. En réalité, elle repose sur le principe de causalité qui est un des éléments fondateurs du programme NIPP. Selon ce principe, l'obligataire doit être à l'origine d'une activité économique nouvelle. La part que représente sa contribution dans le financement du projet importe peu en vérité. La firme obligataire peut, par la suite, exiger des crédits d'*offset* sur la totalité des bénéfices que ce projet ou cette entreprise génère.

### iii) L'importance mineure des fonds injectés

Les investissements effectués dans le cadre des projets NIP-SDPP, certes moins importants que prévus, ont néanmoins contribué à dynamiser le secteur manufacturier sud-africain qui affichait une certaine morosité depuis quelques années. Une approche sectorielle montre que la plupart des investissements ont concerné le secteur manufacturier, soit environ 61% du volume total d'investissement (voir Figure 17).

**Figure 17 : La répartition des investissements effectifs (en valeur) selon la Classification type des industries (en milliards de rands)**



Source □: Politicsweb, 2012

Toutefois, si le programme semble avoir produit des effets positifs, il est peu probable que l'importance relative des fonds injectés ait amélioré significativement l'activité globale des secteurs ciblés. En effet, le NIPP entend dynamiser huit secteurs stratégiques très différents : il s'agit avant tout d'augmenter leur impact sur l'ensemble de l'économie. Ces secteurs regroupent des entreprises manufacturières, de commerce ou de service qui ont une activité hétérogène si l'on se réfère à la nomenclature des activités économiques. Par exemple, pour stimuler le secteur stratégique de la chimie et de la biotechnologie, le programme a concentré les investissements dans des secteurs aussi variés que la fabrication de produits de cokerie, de produits pétroliers raffinés et de combustibles nucléaires (CTI 330), de substances chimiques de base (CTI334), de produits en plastique (CTI 338), du verre et des produits verriers (CTI341), la recherche et développement en sciences physiques et naturelles (CTI871). Pour stimuler le secteur des technologies de l'information et de la communication, le NIPP a encouragé les secteurs de la fabrication de machines d'usage spécifique (CTI357), du matériel et d'appareils de radio, de télévision et de télécommunications (CTI370), la production de valves, de tubes électroniques et de divers composants électroniques (CTI371) (« Quantec », 2012).

Ainsi, bien que les projets NIP-SDPP aient contribué à orienter les ressources vers les secteurs jugés stratégiques, il demeure difficile d'évaluer leur impact global sur l'activité économique du pays. La dispersion et l'hétérogénéité des investissements, les rendent difficilement repérables dans les statistiques annuelles de l'Afrique du Sud. En effet, ils sont disséminés dans des rubriques variées. Un aperçu général rapide montre toutefois l'impact faible des NIP-SDPP sur l'économie. Par exemple, dans le secteur manufacturier, les investissements effectifs réalisés dans le cadre des projets NIP-SDPP ne représentent que 0,37% du total national brut des investissements en capital fixe sur la période 1996-2012 (à prix constants de 2005) (voir « Quantec », 2012).

#### **iv) Les problèmes de séparabilité**

Les entretiens ont révélé que les répondants peinaient à distinguer les bénéfices concrets apportés par les projets NIP-SDPP dans les activités de leur entreprise. Au total, six personnes ont déclaré avoir obtenu des investissements supplémentaires grâce à leurs *offsets*. Deux autres indiquent que ces projets leur ont permis d'accéder à des prêts à taux préférentiel. Enfin, quatre témoignages (parmi les quinze) font état d'une livraison de nouvelles machines. Les individus interrogés ont toutefois du mal à déceler l'effet positif global de ces projets sur

les chiffres d'affaires de leur entreprise. Cette difficulté est liée à l'indivisibilité organisationnelle et technique inhérentes aux activités de production. En effet, les entreprises évoluent dans un environnement complexe dans lequel de nombreuses variables (dynamiques de marché, acteurs externes, etc.) peuvent influencer leur performance. Il est donc difficile d'établir clairement un lien de causalité entre une opportunité commerciale nouvelle et les résultats des entreprises bénéficiaires. Ces dernières ont certes pu tirer profit des avantages offerts par les contrats d'*offset*, mais elles ont dans le même temps signé de nouveaux contrats, effectué de nouveaux investissements afin d'accroître ou d'étendre la gamme de leurs productions (bénéficiaire local – entretien 3).

Deux répondants ont indiqué que leur entreprise a été créée ou est devenue une filiale d'un groupe étranger dans le cadre du NIPP. Dans les deux cas, cette association a été rompue au terme des projets (pour des raisons diverses). Les deux chefs d'entreprise signalent néanmoins que, pendant la durée du contrat, les investissements réalisés et les transferts de savoir-faire et d'équipements ont permis de préserver et de développer le potentiel de leur entreprise. Cela était rendu possible par le transfert de compétences nouvelles et la mise en place d'un processus de gestion plus efficace (bénéficiaire local – entretien 4 et 5). Un des répondants a déclaré que son entreprise était confrontée à de grandes difficultés financières quand la firme étrangère a décidé de prendre sa direction. Cette circonstance peut expliquer la valeur du multiplicateur (supérieur à l'unité) accordé à ce projet (bénéficiaire local – entretien 5). Ainsi, bien que la collaboration entre les obligataires et les entreprises locales ait été de courte durée, elle a suscité le développement d'aptitudes variées et de nouveaux savoirs.

L'analyse de l'impact des projets NIP-SDPP sur l'investissement en Afrique du Sud permet de formuler quelques conclusions. D'abord, ces projets ont favorisé la concentration de l'investissement dans les secteurs jugés stratégiques. Ils ont ainsi contribué, partiellement, à enrayer le processus de désindustrialisation que connaît le pays depuis les années 90. Les résultats sont toutefois décevants au regard des objectifs initiaux car seule une partie des investissements promis a été réalisée. Les multiplicateurs importants accordés à certains projets ont amplifié artificiellement la valeur nominale des fonds injectés. Le mode d'attribution des crédits d'*offset*, si controversé, n'offre aucune certitude sur les retombées réelles du programme. On peut également noter qu'il est très difficile de distinguer et de mesurer les retombées positives produites par les projets NIP-SDPP. Le programme embrasse des secteurs extrêmement variés qu'il s'agit de dynamiser. Cette pluralité contribue encore à

atténuer leur impact positif. L'on peut difficilement affirmer que cette initiative politique ait contribué à la spécialisation du pays.

Les propositions d'*offset* (les *Business Plans*) peuvent donc laisser espérer de fortes retombées économiques sur le papier. Dans le cas de l'Afrique du Sud toutefois, leur importance a été faible pour deux raisons : d'une part, l'obligataire a pu s'attribuer la totalité des investissements effectués dans un projet même s'il n'avait contribué à n'en financer qu'une partie, d'autre part, des multiplicateurs très élevés ont été accordés pour certains projets.

### **2.3. L'impact sur les ventes locales et les ventes à l'exportation**

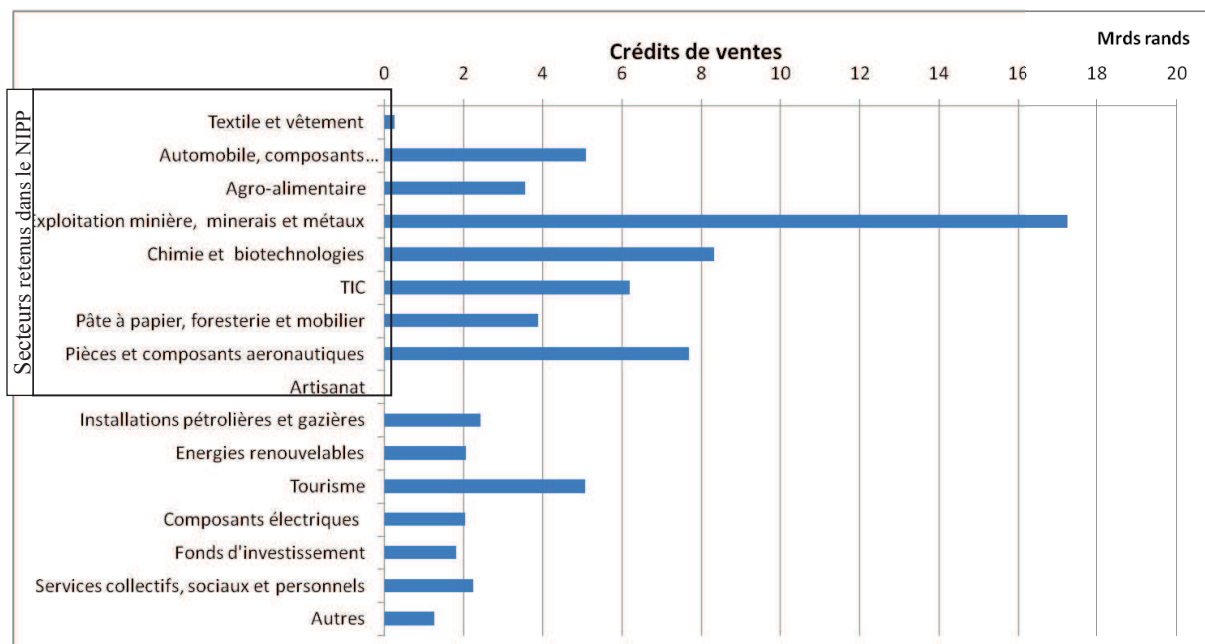
Dans notre étude de l'impact des *offsets* sur les ventes locales et les ventes à l'exportation, nous avons été confrontés à un problème de données. Le fichier présenté par le ministère du Commerce et de l'Industrie au Parlement en 2012 mêle les informations relatives aux nouvelles ventes locales et aux nouvelles ventes à l'exportation. Ce choix s'explique par la volonté de mesurer l'augmentation des recettes de ventes des entreprises bénéficiaires produite par les projets NIP-SDPP. Ces statistiques ne permettent pas d'identifier l'origine de l'amélioration des performances des entreprises sud-africaines : elle peut être liée aux ventes sur le marché local ou international. Comme il est impossible de dissocier l'impact des projets d'*offset* sur les exportations des autres informations relatives aux recettes de ventes, nous allons étudier l'effet du NIPP sur la performance commerciale des bénéficiaires.

L'obligataire peut exiger ce type de crédits d'*offset* liés aux ventes en deux situations. Dans un premier cas, il investit dans une entreprise sud-africaine ce que permet à cette dernière d'accroître ses capacités de production ou d'améliorer la qualité de ses produits. L'obligataire a le droit d'exiger des crédits d'*offset* en fonction du volume de nouvelles ventes que le bénéficiaire a pu générer (à condition qu'il puisse démontrer que cet investissement a été à l'origine d'une opportunité commerciale complémentaire ou nouvelle pour l'entreprise sud-africaine). Dans un deuxième cas, l'obligataire peut se charger directement du marketing et de la distribution des produits locaux sur le marché local ou international. Ce type d'activité demande également au préalable des investissements en commercialisation (par exemple les dépenses de publicité, de packaging, de prospection, etc.). L'obligataire peut exiger dans cette situation des crédits d'*offset* en fonction de la valeur des marchandises écoulées.



Selon les données fournies, les crédits d'*offset* accordés pour les recettes de ventes (au niveau local et international confondus) représentent environ 69,2 milliards de rands, soit 10,8 milliards de dollars (Politicsweb, 2012). Le secteur qui bénéficie le plus d'aides à la commercialisation est le secteur stratégique de l'exploitation minière, des minerais et des métaux (20 projets). Il a généré à lui seul 17,3 milliards de rands de crédits d'*offset* (voir Figure 18). En deuxième position se trouve le secteur de la chimie et des biotechnologies avec 8,3 milliards de rands de crédits d'*offset*. En troisième position, sont placés les entreprises productrices des pièces et composants aéronautiques avec 7,7 milliards de rands de crédits d'*offset*. Il convient de préciser qu'aucun multiplicateur n'a été octroyé dans les calculs des crédits d'*offset* liés à ce poste : 1 \$ de recette des ventes, dans le cadre d'une opportunité commerciale complémentaire ou nouvelle, équivaut à 1 crédit d'*offset*.

**Figure 18 : Les crédits d'*offset* accordés en échange de recettes de vente (au niveau local et international)**



Source : Politicsweb, 2012

Nous pouvons en déduire, par rapport aux chiffres qui ont été annoncés, que l'objectif d'aide à la commercialisation des produits sud-africains a été rempli à 93%. Si l'on se réfère aux prévisions initiales, les projets d'*offset* devaient générer vingt-cinq milliards de revenus dérivés des contrats de ventes locales et cinquante-neuf milliards de rands des revenus issus des ventes à l'export. Cela représente au total quatre-vingt-quatre milliards de rands de recettes (voir Modise, 1999). Selon les informations collectées auprès des bénéficiaires, les



projets NIP-SDPP ont permis de créer 77,907 milliards de rands de recettes de ventes sur la période de référence<sup>223</sup> (voir Tableau 14).

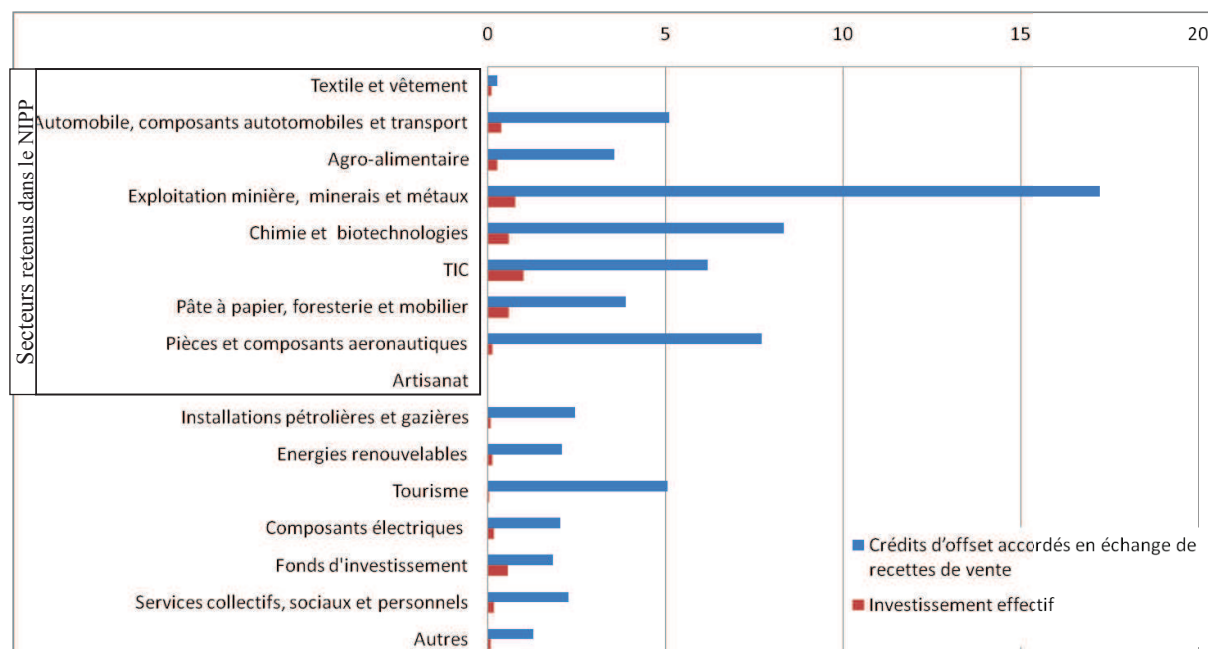
**Tableau 14: Recettes issues des ventes, au niveau local et international confondus, prévues et réalisées (en milliards de rands)**

Obligataire	Biens d'équipement	Recettes ventes (DIP) réalisées	Recettes ventes (NIP) réalisées	Recettes de ventes (NIP+DIP)	Recettes de ventes (NIP+DIP)	Recettes de ventes (NIP+DIP) obtenues/prévues
BAE/SAAB	Avions de chasse	5,284	36,126			
GFC/ Thales	Frégates	1,623	13,715			
GSC	Sous-marins	0,867	14,016			
Augusta	Hélicoptères	0,933	5,343			
<b>Total</b>		<b>8,707</b>	<b>69,200</b>	<b>77,907</b>	<b>84</b>	<b>92,75%</b>

Source : (ARMSCOR, 2009b; Politicsweb, 2012)

Une comparaison sommaire entre les données relatives aux investissements effectifs réalisés (classés par secteur d'activité) et les valeurs liées aux recettes de vente, montre que les chiffres relatifs aux crédits de vente devancent de loin les apports effectifs en capital. Comme l'indique le Tableau 15, en moyenne, pour chaque rand investi dans le domaine de l'exploitation minière, l'obligataire se voit attribuer 22,3 rands en recettes de ventes.

**Tableau 15: Les investissements effectifs et les recettes issues des ventes par secteur d'activité (en Mrd de rands)**



Source : Politicsweb, 2012

<sup>223</sup> Une comparaison du supplément de ventes générées par rapport au chiffre d'affaires normal montre que l'impact des projets NIP-SDPP est peu élevé. Les recettes de ventes additionnelles totales ne représentent que 3,24% des ventes totales des entreprises sud-africaines, de l'année 2011 uniquement (voir « Quantec », 2012).

On peut ainsi affirmer que les obligataires ont privilégié les projets d'*offset* qui possèdent un fort potentiel de ventes (internationales ou locales) ou bien des activités de commercialisation qui exigent moins de ressources matérielles et moins de financement. Ce choix est probablement dicté par des considérations pratiques. Les projets NIP-SDPP sont des *offsets* indirects, c'est-à-dire des transactions qui dépassent le cœur de métier de l'obligataire. Dans cette situation, donner priorité aux *offsets* à finalité commerciale permet de minimiser les risques financiers et économiques. Les projets d'investissement plus substantiels, dans un cadre de création de la valeur à long terme, se perçoivent généralement à risque élevé et aux résultats incertains.

### **i) Un mode d'attribution des crédits d'*offset*, en fonction des recettes de ventes, controversé**

On l'a vu, les informations relatives aux investissements font l'objet de nombreux débats. Or, ces derniers ont également lieu dans le domaine de ventes. En effet, plusieurs auteurs remettent en cause la validité des chiffres fournis portant sur les activités de ventes des entreprises sud-africaines (DTI, 2012; Haines, 2004, 2012; Wellmann, 2010). Les crédits d'*offset* sont attribués en fonction de la valeur marchande finale des produits, sans prendre en considération la part réelle de la valeur ajoutée imputable au projet d'*offset*. Dans certains domaines d'activités, cette méthode de calcul peut entraîner une importante distorsion des statistiques et risque de surévaluer l'impact réel des projets d'*offset*. Prenons l'exemple d'un projet consacré à l'enrichissement de l'or. Supposons que le prix de l'once d'or soit fixé à quatre cent dollars. Lorsque l'obligataire met en œuvre un projet d'enrichissement de ce minerai à hauteur de cent dollars l'once, le crédit de vente ou d'exportation dont il pourra bénéficier s'élève à cinq cent dollars l'once (Wellmann, 2010, p. 244). En d'autres termes, pour un investissement initial de cent dollars, l'obligataire peut réclamer cinq cent crédits d'*offset* car il contribue à créer un nouveau produit qui possède une valeur ajoutée plus élevée.

Ce mode d'attribution de crédits d'*offset* peut également expliquer la préférence des obligataires pour le secteur de l'exploitation minière, des minerais et des métaux. C'est le secteur qui a enregistré le plus gros volume de recettes de ventes issues des projets NIP-SDPP, sur la période de référence. Parmi les vingt projets destinés à ce secteur, six concernaient le secteur du traitement de minerai d'or. Quatre, d'entre eux ont pris la forme d'investissements dans la fabrication des bijoux. Un projet était destiné à financer une usine d'enrichissement de l'or et un dernier prévoyait l'instauration d'un programme de crédits

destiné aux acteurs du domaine. Parmi ces six projets, deux projets ont été abandonnés au terme des accords.

## **ii) Un biais méthodologique dans le recueil des données**

La méthode de calcul des crédits d'*offset* apparaît donc largement défailante. Toutefois, l'on a d'autres raisons de s'interroger sur la fiabilité des données. Il suffit, pour cela, d'examiner les procédures de collecte de données. Le principe d'additionnalité suppose que les exportations générées dans le cadre des projets d'*offset* ne se substituent pas à des formes existantes de commerce. En pratique, il suffit toutefois de réorienter les exportations vers un autre marché pour satisfaire à cette exigence d'additionnalité (cf. Dumas, 2004, p. 20; Flatters & Stern, 2008, p. 71-72). Dans ce cas le gain net pour le pays peut s'avérer nul. Malgré cela le fournisseur a le droit d'exiger des crédits d'*offset*. Ce problème inhérent à toute politique d'*offset*, empêche d'estimer convenablement l'impact réel des projets sur l'économie.

Parmi les quinze représentants des entreprises bénéficiaires locales qui ont répondu à notre enquête de terrain, six ont déclaré que le programme leur a permis d'augmenter leurs ventes locales et quatre ont signalé que le dispositif était à l'origine de l'accroissement des exportations de leur firme.

Suivant le même raisonnement que l'on avait appliqué à l'impact des NIP-SDPP sur l'investissement, nous pouvons affirmer que les projets ont atteint les objectifs de recettes de ventes qui leur avaient été assignés. Toutefois, en raison du caractère discutable de l'attribution des crédits d'*offset*, il est difficile de se prononcer sur l'impact réel global du programme pour les activités de l'Afrique du Sud.

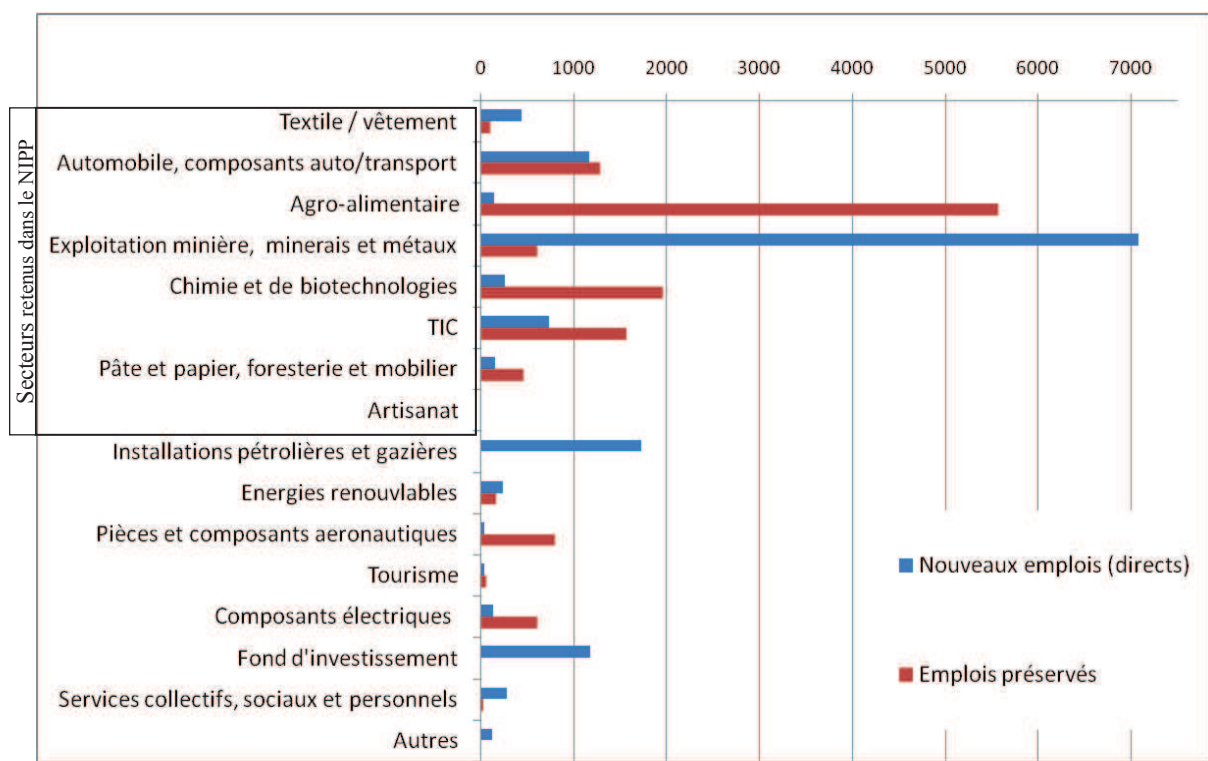
## **2.4. L'impact sur l'emploi**

Selon les données fournies en 2012, les projets NIP-SDPP ont contribué à créer 13 690 emplois directs et 27 380 emplois indirects (Maynier, 2012; Politicsweb, 2012). Dans les statistiques du NIPP, les emplois directs sont calculés à partir du nombre d'heures de travail supplémentaires créées par année et par personne. Les emplois indirects désignent, quant à eux, les nouvelles opportunités d'embauche dans les entreprises situées en amont ou en aval des firmes bénéficiaires des projets d'*offset*. De manière générale, on estime qu'un emploi direct crée deux emplois indirects (ceci justifie le rapport entre les deux valeurs mentionnées

ci-dessus<sup>224</sup>). La même source signale que les projets NIP-SDPP ont permis de préserver 13190 postes de travail (Maynier, 2012; Politicsweb, 2012).

On a multiplié le recrutement notamment dans le secteur de l'exploitation minière, des minerais et métaux (7 076), dans les installations pétrolières et gazières (1 720) et au sein du secteur de l'automobile (1 170) (voir Figure 19). Eu égard, au profil de ces industries, nous pouvons considérer que ce sont en grande partie des emplois peu qualifiés. De nombreux emplois ont également été maintenus dans le secteur de l'agroalimentaire (5 569), dans le secteur de la chimie et des biotechnologies (1 961) et dans le secteur TIC (1 569) (emplois a priori qualifiés pour ce qui est de ces deux derniers secteurs).

**Figure 19: Les emplois créés et les postes de travail préservés par secteur d'activité**



Source : Politicsweb, 2012

Une comparaison entre les informations relatives aux investissements effectués dans le cadre des NIP-SDPP (voir Figure 17) et les données correspondant aux emplois créés montre qu'il n'y a pas de lien direct entre ces deux variables. Cette absence de corrélation s'explique par le fait que chaque secteur d'activité dispose des caractéristiques spécifiques. Certains sont intensifs en main-d'œuvre alors que d'autres sont intensifs en capital. Par exemple, le secteur du textile recrute massivement, notamment des femmes. Elles ont généralement un niveau de

<sup>224</sup> Le chiffre de 27 380 n'est que le double de 13 690.

formation plus faible et souffrent davantage du chômage (Flatters & Stern, 2008, p. 54). En revanche, le secteur de la chimie et des biotechnologies est principalement constitué d'entreprises à fort contenu capitalistique et à forte intensité de main-d'œuvre qualifiée.

Les chiffres fournis par le ministère du Commerce et de l'industrie invitent à penser que les projets NIP-SDPP ont contribué à diminuer les problèmes de chômage de masse et de pauvreté en Afrique du Sud. Toutefois, leur impact reste marginal. Selon les statistiques sud-africaines, les nouveaux emplois créés ne représentent, par exemple, que 0,34% de la taille du marché de l'emploi (formel et informel confondu) en 2010 (« Quantec », 2012). En outre, une comparaison des résultats atteints et des objectifs préalablement fixés dans ce domaine, montre un taux de réussite modéré. Selon les prévisions officielles, le programme d'acquisition stratégique d'armes devait créer 65 000 emplois entre 2000 et 2012. Or, au total, les projets ont fait naître 41 070 emplois (directs et indirects confondus), soit environ 63% de l'objectif fixé.

Lors de son discours au Parlement, le ministre de la Défense ne précise pas si le chiffre de 65 000 postes de travail concerne uniquement les emplois directs ou s'il mêle les embauches directes et indirectes. Si nous prenons en considération les emplois directs créés par le programme, l'on peut affirmer que l'objectif n'a été atteint qu'à hauteur de 21%.

Nous ne disposons d'aucune donnée portant sur le nombre d'emplois créés grâce au programme DIP dans le domaine militaire. Aucun rapport ARMSCOR (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014) relatif aux évolutions du secteur militaire n'aborde ce sujet. Toutefois, il convient de rappeler que le but premier des *offsets* militaires n'était pas de créer de nouveaux emplois mais de stopper les vagues de licenciements à l'œuvre dans le secteur de l'armement depuis les années 90<sup>225</sup>. Selon de nombreux analystes, la présence des obligatoires n'a pas

---

<sup>225</sup> Pour faire face à l'embargo militaire et aux sanctions, le gouvernement sud-africain lance, dans les années 70, une initiative concertée avec les industries locales d'armements et les instituts de recherche d'amélioration ou de modernisation du stock d'armement existant dans le pays. À cette époque, l'Afrique du Sud consacre d'immenses ressources à la production d'armes et maintient un niveau élevé de dépenses militaires. Au plus fort de sa politique militariste, le pays emploie 132,000 travailleurs dans le secteur. Cela représente environ 9 pour cent de l'emploi manufacturier et 1,5 pour cent du PIB (Bitzinger, 2004, p. 258). Le point culminant est toutefois atteint en 1977, quand environ 5 pour cent du PIB sont consacrés à ce poste (Dunne & Lamb, 2004, p. 285). Cette hausse rapide s'explique par l'augmentation des achats d'armes. Il s'agit d'anticiper la mise en place de l'embargo sur les armes, décrété par l'ONU en 1977. À la chute du régime ségrégationniste, le secteur de l'armement est durement touché par des coupes budgétaires ce que marque un retournement dans sa trajectoire ascendante. Depuis 1998, le pays réduit les effectifs et privilégie le perfectionnement technologique dans ce domaine. Il existe manifestement un consensus en Afrique du Sud autour de ces questions : pour soutenir la croissance et faire passer le pays à un degré supérieur de développement, les entreprises d'armement doivent contribuer au développement d'une base scientifique et technologique

suffi à inverser la tendance observée dans ce domaine (AMD, s. d.; Dunne & Lamb, 2004; Sylvester & Seegers, 2008; vanDyk, 2008).

### **i) Un manquement aux procédures de comptabilisation des emplois créés ou préservés**

Comme pour les cas précédents, il convient d'interroger la fiabilité des données fournies. Le rapport de vérification interne des projets NIP-SDPP (« *Strategic Defense Packages Performance Review Report* ») stipule, par exemple, qu'il est difficile de démontrer que les emplois comptabilisés ont effectivement été créés ou qu'il ne s'agit pas simplement des postes de travail préservés (DTI, 2012). Il semble également que l'*IP Secretariat* ait fait preuve d'un certain laxisme. En effet, il n'a pas respecté les méthodes de vérification sans lesquelles il est impossible de contrôler le nombre réel d'emplois créés. Le rapport de vérification interne des projets NIP-SDPP indique que : « *pour toutes les autres obligations [d'offset] sauf pour celles issues de SDPP, la mesure de l'impact des projets sur [...] l'emploi se fait en fonction des salaires et des traitements réellement versés pour des postes créés ou maintenus [dans le cadre des projets] et les obligataires doivent [apporter] les preuves de leurs déclarations* » (DTI, 2012, p. 8). Des manquements à la procédure de vérification ont donc été observés dans les *offsets* relatifs au programme d'acquisition stratégique d'armes.

### **ii) Le problème de séparabilité**

Il faut ajouter aux dysfonctionnements des processus de vérification interne du programme, les problèmes de séparabilité. C'est en tout cas ce que révèlent les entretiens que nous avons réalisés. Les chefs d'entreprise ont une perception imprécise de l'effet des projets NIP-SDPP sur l'emploi au sein de leur propre société. Les nouvelles opportunités d'embauche offertes par ces contrats se sont ajoutées aux activités en cours. Or, il est difficile de distinguer les emplois créés grâce aux *offsets* des nouveaux postes de travail liés aux autres activités de production (bénéficiaire local – entretien 1, 3 et 5). Les témoignages des fonctionnaires du NIPP concordent sur ce point. Ils ont déclaré que ce travail de différenciation n'était pas une tâche aisée. Lorsqu'ils demandent aux entreprises bénéficiaires de fournir des informations relatives au nombre d'emplois créés à l'aide des projets d'*offset*, ils sont conscients que les données communiquées sont approximatives (fonctionnaire NIPP – entretien 1).

---

dynamique. La priorité est ainsi donnée aux technologies duales, qui ont un usage à la fois civil et militaire (South African Government, 1996).

Lors de nos entretiens l'on a posé la question suivante : combien de nouveaux emplois les projets NIP-SDPP ont-ils permis de créer au sein de votre entreprise ? Quatre représentants des entreprises bénéficiaires, parmi les quinze personnes interrogées, ont indiqué un nombre inférieur à celui présent dans les statistiques du NIPP. Dans trois autres cas, les chiffres avancés étaient légèrement supérieures aux données institutionnelles. Les autres personnes auxquelles nous avons soumis ce questionnaire ont préféré ne pas répondre. L'étude empirique de Wellmann (2010) confirme cette disparité entre les chiffres publiés et ceux recueillis sur le terrain. Le plus souvent, les valeurs issues de l'enquête sont inférieures à celles publiées dans les statistiques officielles du NIPP. Par ailleurs, il est difficile d'évaluer la capacité du programme à préserver l'emploi. Seulement huit répondants sur quinze ont affirmé que le NIPP leur a permis de conserver le personnel de leur entreprise.

L'objectif lié à la création d'emploi a joué un rôle prépondérant dans la promotion du programme d'acquisition stratégique d'armes. Il est aussi un critère essentiel du NIPP. Toutefois, malgré son importance, cet objectif ne représente pas une contrainte légale pour les obligataires. Les projets d'*offset* (les *Business Plans*) soumis à l'évaluation de l'*IP Secretariat* doivent comporter des estimations du nombre d'emplois qu'ils permettront de créer afin d'être pris en considération pour leur acceptation. Comme cette estimation est annoncée uniquement à titre indicatif, un manquement aux objectifs fixés ne peut être sanctionné. Aucune pénalité, aucun système coercitif n'est prévu.

Nous pouvons donc conclure que les objectifs qui concernent l'emploi n'ont été que partiellement atteints. Une fois encore, la fiabilité des données publiées est mise en cause.

## **2.5. L'impact sur le transfert des technologies**

Les rapports NIPP ne comprennent pas d'informations relatives à l'impact des *offsets* sur les transferts des technologies et de savoir-faire. Les fonctionnaires publics n'ont pas le droit de prescrire leur ligne de conduite aux obligataires. Ces derniers choisissent eux-mêmes le type de contrat et l'activité d'*offset* qu'ils souhaitent mettre en œuvre. Toutefois, selon le témoignage de deux fonctionnaires du NIPP, les obligataires ne bénéficiaient d'aucune incitation dans le cadre de ces activités car elles n'entraient pas en ligne de compte dans l'attribution des crédits d'*offset* (fonctionnaire NIPP - entretien 2 et 3).

L'enquête de terrain a cependant révélé que les investissements donnent souvent lieu à des transferts de technologies et de connaissances. Lors de nos entretiens, sept représentants des



entreprises bénéficiaires ont indiqué qu'ils avaient bénéficié de ces échanges. Parmi ces sept personnes, six ont déclaré qu'elles avaient obtenu des technologies de pointe et une des technologies anciennes. Certains bénéficiaires ont pu, grâce à ces initiatives, se procurer des équipements modernes. D'autres sont parvenus à s'approprier de nouvelles méthodes d'organisation qui ont permis d'améliorer les performances de leurs entreprises. Il s'agit notamment de mettre en place des processus de planification et de production nouveaux, des procédures d'assurance qualité plus efficaces, des pratiques de gestion du personnel et des structures organisationnelles plus adaptées (bénéficiaire local – entretien 3 et 5). Selon deux témoignages, les obligataires ont aidé les entreprises sud-africaines à obtenir des certifications internationales garantissant la qualité et les performances de leurs produits. Ces certifications sont d'une importance majeure car elles offrent un gage de bonne réputation et sont généralement indispensables pour accéder à de nouveaux marchés lucratifs (bénéficiaire local – entretien 2 et 5).

La proportion élevée des répondants qui ont indiqué avoir bénéficié des transferts de technologies (ou de connaissances en général) nous invite à penser que les *offsets* sont souvent accompagnées de ce type d'échange. Il peut s'agir d'équipements, d'outillages, de méthodes d'organisation, ou de connaissances explicites ou tacites. Ainsi, nous pouvons présumer que les projets NIP-SDPP ont permis d'accroître la compétitivité des entreprises locales, sans prendre en considération le type de technologie. Leur impact sur la capacité du pays à construire une base industrielle nationale viable à long terme reste néanmoins discutable (Struys, 1996, 2004). Pour parvenir à ses fins, la politique d'*offset* doit être analysée par rapport à la politique technologique du pays hôte. Seuls des transferts de technologies systématiques et clairement définis qui accompagnent une stratégie de remontée de filière sont à même de remplir ces objectifs.

## **2.6. L'impact sur la recherche et développement**

Le transfert de technologies tout comme la promotion de la recherche et développement sont précisés à titre indicatif dans le NIPP et ne font pas partie des clauses contraignantes pour les obligataires. Ainsi aucune information détaillée n'est recueillie pour faire état de l'impact des NIP-SDPP dans ce domaine. Plusieurs projets d'*offset* ont toutefois contribué à la recherche et développement sud-africain<sup>226</sup>. Augusta Westland, par exemple, a financé les activités de

---

<sup>226</sup> Parmi les entretiens effectués, seul un bénéficiaire sur cinq affirme avoir participé à un projet de recherche et développement.



recherche de l'entreprise ADEPT Airmotive, en vue de concevoir et de produire sur place de turboréacteurs modernes (DTI, 2005b, p. 14). Le consortium BAE-SAAB a investi 58 millions de rands dans la recherche médicale. A cet effet, l'obligataire a soutenu les activités de deux entreprises, Hivex Ltd et Cavid Tech, chargées de la mise au point de nouvelles techniques de thérapie utilisées dans le traitement de maladies comme le SIDA (DTI, 2007c; Politicsweb, 2012). GFC a offert 17,7 millions de rands pour construire des laboratoires de mécatronique au sein de trois universités sud-africaines (Politicsweb, 2012). GFC a également investi environ 50 millions de rands dans un projet de recherche pour fabriquer des microprocesseurs (Sames) (idem). Bien que certains projets aient eu plus de succès que d'autres, ces différents exemples montrent que les NIP-SDPP ont contribué à stimuler la recherche et développement en Afrique du Sud.

## **2.7. La redistribution des richesses vers les populations historiquement défavorisées**

Le NIPP n'est pas uniquement centré sur le développement des capacités productives. Il se doit également de répondre aux priorités établies dans le cadre de *Black Economic Empowerment*. Dans sa forme première, cette politique répond au besoin d'infléchir la redistribution des actifs et des opportunités économiques pour redresser les inégalités historiques créées par l'apartheid. Si tel n'est pas le cas, le risque est grand de voir la société sud-africaine plonger dans l'instabilité et les conflits (cf. chapitre 5).

L'enquête de terrain a révélé que parmi les quinze représentants des entreprises bénéficiaires locales, neuf indiquent que les projets NIP-SDPP ont bénéficié aux populations socialement et économiques défavorisées, deux signalent le contraire alors que trois répondants se sont abstenus de répondre à la question. Les dirigeantes des entreprises bénéficiaires interrogés lors de notre enquête, ont également indiqué que leur entreprise était déjà alignée sur la politique de BEE avant de participer au NIPP (entretiens – bénéficiaires 1, 2, 3, 4 et 5). Les projets d'*offset* n'ont donc fourni qu'une aide supplémentaire à leur stratégie d'*empowerment* au profit de leurs employés noirs. Dans notre enquête, huit personnes précisent que le programme a bénéficié aux personnes jadis désavantagées.

## **2.8. La promotion de TPPME**

Les TPPME ont un poids important pour l'économie sud-africaine. Selon un rapport de 2007, le pays compte environ cinq cent quarante mille de TPPME, soit 96,8 % des entreprises (DTI,

2007a). Celles-ci emploient environ 54% de la main-œuvre et contribuent à hauteur de 34 % à la création de la valeur ajoutée (idem). Les TPPME sont concentrés en grande partie dans le secteur de la finance et de l'assurance (44%), dans le commerce de gros et de détail, l'hôtellerie et la restauration (23%) et dans le secteur manufacturier (11%) (DTI, 2007a, p. 63). La faible concentration des petites et moyennes entreprises dans le secteur manufacturier atteste une certaine contradiction dans les objectifs de politique économique du NIPP. D'un côté, le gouvernement en place cherche à contrer un processus de désindustrialisation et à transformer le pays en une économie compétitive dans la globalisation. De l'autre, il veut favoriser les TPPME et favoriser une redistribution efficiente du capital économique et humain pour corriger les inégalités du passé.

En absence des données, nous ne pouvons pas déterminer combien des TPPME ont bénéficié des NIP-SDPP. Parmi les personnes qui ont accepté de participer à cette recherche plus de la moitié étaient issues de ces entreprises. Le tableau ci-dessous offre un résumé de la structure d'entreprises étudiées dans cette recherche :

A quelle industrie votre entreprise appartient-elle ?	Aéronautique – 3 pers. (fabrication) Electronique – 2 pers. (fabrication) Services collectifs, sociaux et pers. – 5 personnes Energies renouvelables – 2 pers. Construction et extraction minière – 1 pers. Fabrication des produits sidérurgiques -1 pers. Construction navale – 1 pers. (fabrication)
La taille de l'entreprise	Micro [1 ; 5] employés– 1 pers. Petite [6 ; 49] employés – 1 pers. Moyenne [50 ; 250] employés – 7 pers. Grande [250 ; x] employés – 6 pers.
Quel est approximativement le chiffre d'affaires annuel de votre entreprise ?	[1,5 ; 10] million R – 1 [10 ; 20] million R – 2 [20 ; 300] million R – 6 [300 ; 4000] million R - 6

Certains projets attestent que les obligataires ont contribué de manière indirecte à l'amélioration de l'accès au financement pour les TPPME. Par exemple, les obligataires ont participé au capital de sociétés financières. Nous faisons particulièrement référence à trois fonds : *FERISA Investment Fund*, *Treacle Fund II*, *Gold loan Scheme*. Dans deux autres projets, les obligataires ont préféré transférer leurs obligations d'*offset* à la Société sud-

africaine de financement et du développement (*Industrial Development Corporation*<sup>227</sup>). Dans tous les cas, les fonds fournis par le truchement des projets d'*offset* devaient favoriser l'investissement dans les petites et moyennes entreprises privées aptes à stimuler la croissance et l'emploi (afin d'aider les groupes de population victimes de l'*apartheid*) (DTI, 2002, 2008b).

## **2.9. L'impact sur la formation et le développement des ressources humaines**

Nombreux projets NIP-SDPP ont favorisé l'éducation et la formation en Afrique du Sud. A titre d'exemple nous pouvons mentionner la construction d'une plateforme-pétrolière par le GFC, en partenariat avec Grinaker LTA et Atlantis Marine Projects. Pour aboutir à l'implémentation de ce projet, un programme de formation en chaudronnerie et soudure a été mis en place (DTI, 2008a, p. 16). Thales en partenariat avec IDC et Société Générale, a offert 240 millions de rands en aide au démarrage et au développement des PME (DTI, 2008a, p. 23). Ce projet a permis de soutenir 49 TPPME et de créer plus de 5,500 emplois (*idem*). Dans le cadre de cette initiative une formation d'aide à la gestion (gestion financière, gestion des ressources humaines, gestion des projets, construction et validation des plans d'affaires) a été offerte aux bénéficiaires. Augusta Westland a facilité l'accès au marché de financement pour Howick, société spécialisée dans la production d'énergie propre. En plus de faciliter la mise en route des activités de cette unité, l'obligataire a veillé au transfert de connaissances et de compétences nécessaires pour ce projet et à la fourniture des équipements (DTI, 2008a, p. 26). Comme l'indiquent les rapports annuels du NIPP, les investissements ont souvent été accompagnés de transferts de compétences et de savoir-faire (DTI, 2002, 2005a, 2005b, 2007c, 2009). Ceci a toutefois moins été le cas pour les projets axés sur la promotion des ventes et des exportations.

En effet, exiger d'un obligataire un *offset* commercial peut être avantageux à plusieurs égards. La mise sur le marché d'un nouveau produit (différencié) nécessite habituellement des

---

<sup>227</sup> L'*Industrial Development Corporation* (IDC) existe depuis 1940. Pendant l'*Apartheid*, l'IDC a joué un rôle essentiel dans le soutien des industries stratégiques comme les carburants, les produits chimiques et les métaux de base. Cette stratégie a permis au pays d'être autosuffisant dans ces secteurs pendant les années d'isolement (Bohn, 2002; Flatters & Stern, 2008; IDC, 2014). Depuis la transition démocratique, l'IDC a gagné en indépendance : elle choisit ses projets en fonction d'intérêts commerciaux. En plus de promouvoir une diversification géographique des activités et de venir en aide aux petites et moyennes entreprises sud-africaines (appartenant en majorité aux personnes qui étaient défavorisées), l'IDC contribue à concevoir et mettre en œuvre des programmes d'aide au développement (tel que le MIDP par exemple).

investissements substantiels non récupérables et spécifiques à un seul produit<sup>228</sup>. Il s'agit généralement des dépenses de recherche et d'information (prospection, études de marché). Ces dépenses représentent un coût élevé et un risque considérable pour les TPPME. Alors que pour les grandes groupes transnationaux cette prise de risque est moins importante. D'abord, ils ont la possibilité de répartir ce risque sur l'ensemble de leurs activités. Il faut rappeler également les entreprises obligataires disposent de diverses sources et outils de financement. Deuxièmement, les entreprises transnationales possèdent souvent un avantage comparatif dans le domaine de la commercialisation et leurs contraintes de production sont plus flexibles (Mirus & Yeung, 1993). Finalement, les entreprises obligataires entretiennent une relation ancienne avec les banques et les autres organismes financiers. Elles peuvent ainsi faire appel à une couverture de substitution ou autres instruments financiers à moindre coût (Kogut 1986).

Cependant, selon Hennart (1989) et Martin (1996), réduire les dépenses pour écarter les risques immédiats liés au marketing et à la distribution de la production peut avoir des conséquences indésirables à long terme. Ces pratiques empêchent les entreprises du pays hôte d'acquérir des compétences en commercialisation de leurs propres produits. De plus, les *offsets* commerciaux ne donnent pas suffisamment d'information à ces mêmes entreprises pour qu'elles puissent adapter leur production aux besoins de consommateurs et aux exigences internationales. Cela implique qu'une fois les obligations d'*offset* terminées, le pays hôte perd tout le savoir-faire dans ce domaine.

Selon le témoignage d'un haut fonctionnaire du NIPP le transfert de compétences et le développement des ressources humaines ne sont pas suffisamment exploités dans les projets d'*offset* (fonctionnaire NIPP – entretien 3). Comme le programme n'accorde aucune valeur à ces types d'opérations dans son système d'attribution des crédits d'*offset*, la priorité est mise sur les investissements et les nouvelles recettes de ventes générés. Or, les entreprises bénéficiaires n'ont pas toujours besoin en priorité des capitaux. C'est un soutien dans la création, la gestion et le développement de leur entreprise ou un accompagnement dans leurs activités d'exportation qui font le plus souvent défaut aux firmes. Une évolution dans la méthode d'attribution des crédits serait donc favorable au dispositif et à ses bénéficiaires.

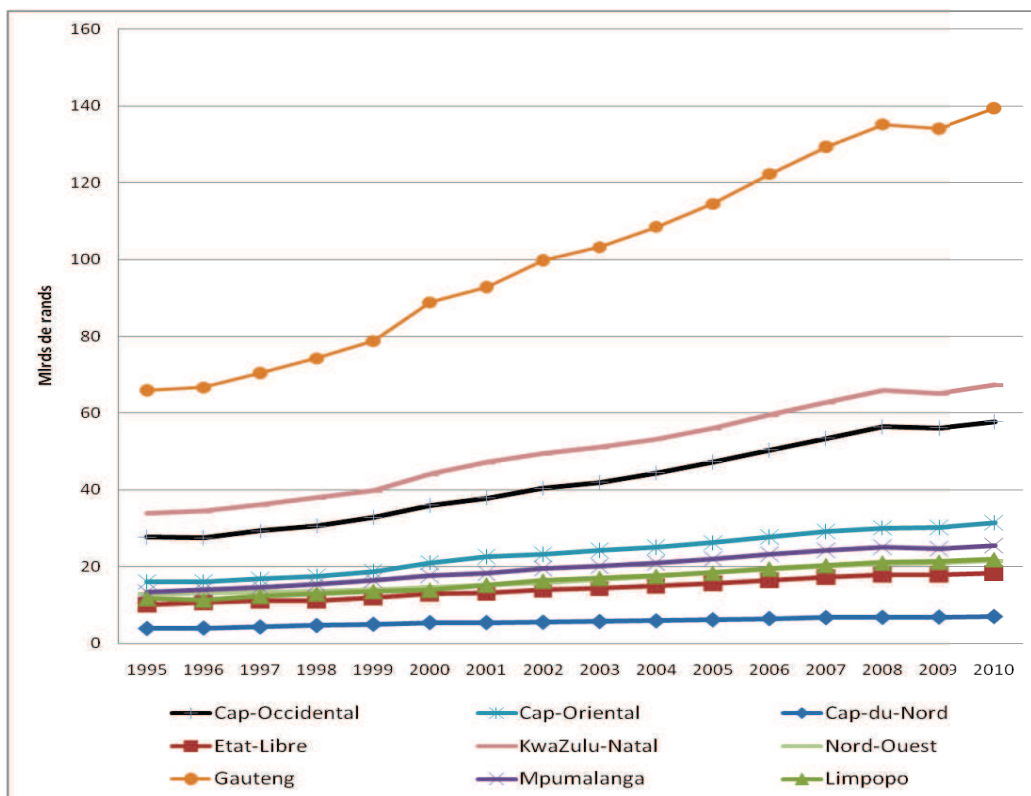
---

<sup>228</sup>Ces considérations découragent le plus souvent les maisons de commerce d'effectuer les investissements requis pour un produit dont ils ne contrôlent pas la fabrication.

## 2.10. L'impact sur la promotion de l'équité spatiale

Le NIPP doit non seulement soutenir les plans sectoriels d'envergure mais il est aussi dans l'obligation de prendre en compte les questions d'équité dans l'allocation géographique des richesses (DTI, 2002, p. 10). Cet objectif est d'ailleurs étroitement lié à celui de promotion d'équité sociale car la diversification spatiale des activités économiques traduit la volonté de rompre avec la forme d'aménagement du territoire héritée de l'apartheid. Celle-ci s'est caractérisée par une concentration des activités industrielles dans la province Gauteng, foyer du pouvoir politique afrikaner et du régime de ségrégation raciale (cf. Bohn, 2002). La suprématie économique de cette région est encore visible aujourd'hui car elle dispose de la plus forte activité économique et industrielle du pays (Bohn, 2002, p. 25-46). Bien que Gauteng ne constitue qu'une portion infime du territoire sud-africain (1,5%), il concentre environ 35% de la production du pays et représente presque 40% de son activité industrielle (Figure 20). La région emploie 30% de la population active et enregistre un des taux du chômage les plus faibles, environ 27% en 2010 (« Quantec », 2012).

**Figure 20 : La production par région, pour la période 1995-2010 (en milliards de rands, à prix constant 2005)**



Source : « Quantec » (2012)

Les autres zones géographiques qui produisent les activités économiques sont les provinces de KwaZulu-Natal et du Cap-Occidental. Il faut également préciser que l'on compte dans ces trois régions les quatre grandes métropoles du pays. Dans la province de Gauteng se trouve les capitales administrative (Pretoria) et économique (Johannesburg) de l'Afrique du Sud. Au sein du Cap-Occidental on trouve le centre législatif du pays (Le Cap). La province de KwaZulu-Natal abrite la deuxième ville la plus importante du pays (Durban) après Johannesburg (voir la Carte 1).

La concentration géographique des activités économiques dans quelques villes phares explique la volonté des autorités locales d'utiliser le NIPP pour soutenir financièrement les zones périphériques du pays les plus pauvres (DTI, 2002). Ceci est le cas du projet NIP-SDPP mené par la compagnie allemande GFC dans la province de Cap-Oriental. C'est une des régions les moins dynamiques du pays alors qu'il s'agit d'une zone côtière bien située. Dans le cadre de ses engagements d'*offset*, l'obligataire a investi dans la zone de développement industriel Coega<sup>229</sup>. À l'occasion d'autres projets, le consortium BAE-SAAB a financé des entreprises forestières et des scieries situées dans la province de Mpumalanga.

Malgré ces initiatives isolées, le programme n'est pas parvenu à orienter les fonds vers les régions les moins dynamiques du pays. Parmi les cent-vingt-et-un projets NIP-SDPP, cinquante-deux étaient consacrés à la région de Gauteng, vingt-deux à la région de KwaZulu-Natal et dix-neuf au Cap-Occidental. Au total, quatre-vingt-treize projets ont été mis en œuvre dans les zones économiques les plus développées du pays. Ainsi, la région de Gauteng a reçu 52% des investissements effectués dans le cadre du programme et a servi de plateforme de vente de produits dans 42 % des cas (voir Figure 21). L'on peut également noter que c'est dans cette région qu'environ 68% des emplois ont été créés. Les résultats des projets d'*offset* sont donc très décevants du point de vue de la diversification géographique des activités.

---

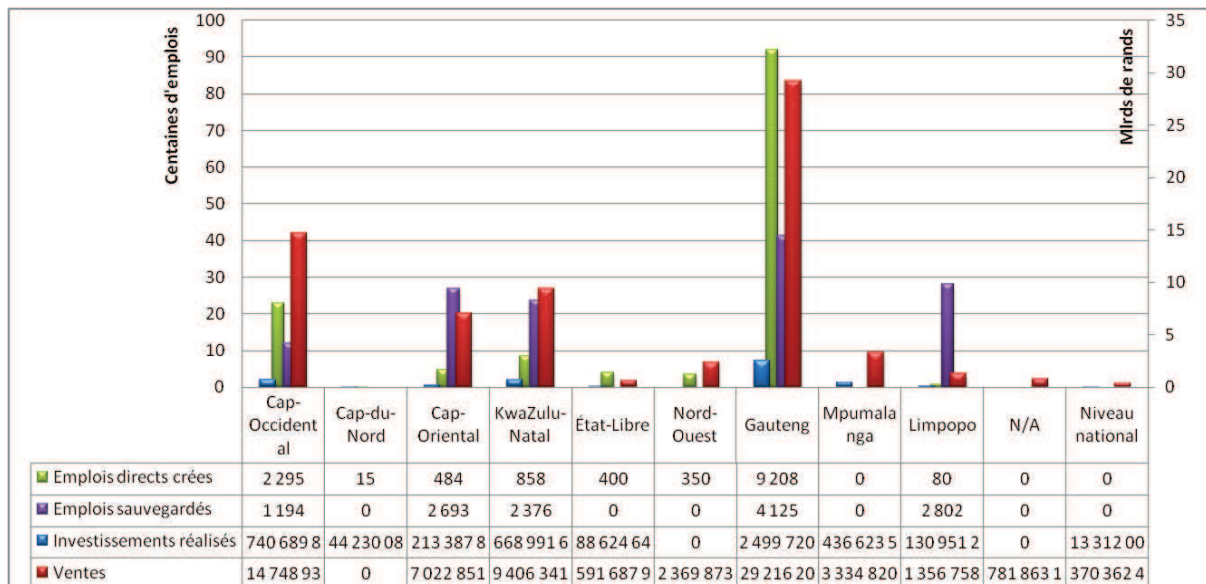
<sup>229</sup> L'envergure de ce projet est inédite sur le continent africain. C'est une zone de développement industriel qui s'étend sur 120 000 hectares. Il s'agit de plus grand projet d'infrastructure entrepris par le pays depuis sa transition démocratique. D'autres projets de zone de développement industriel de moindre envergure : East London, Richards Bay et Johannesburg International Airport.



Carte 1 : Carte administrative de l'Afrique du Sud



Figure 21: Concentration des activités d'offset par région



Source : Politicsweb (2012)



## **2.11. La question de la durabilité et de la viabilité des projets NIP-SDPP**

L'analyse de l'efficacité renvoie automatiquement à la question de la durabilité et de la viabilité des *offsets*. Le NIPP ne revêt un intérêt que s'il contribue à créer de nouvelles activités qui perdurent. Seul un projet viable et durable suscite des effets d'entraînement favorables sur le reste de l'économie car l'entreprise bénéficiaire offre alors des retombées positives durables aux entreprises connexes situées en amont ou en aval.

Bien que la viabilité et la durabilité des projets d'*offset* soient des objectifs primordiaux du NIPP, aucun dispositif n'a été mis en place pour contrôler la pérennité des projets. Ceci est donc aussi valable pour les objectifs secondaires (fonctionnaire NIPP- entretien 2). Par conséquent, ni les échecs ni leurs causes les plus fréquentes ne sont étudiées. En l'absence d'un véritable suivi à long terme, il est difficile de mettre au point des stratégies pour éviter de reproduire ces erreurs. Dans ces conditions, il est impossible de tirer des enseignements de ces expériences et de les intégrer au programme.

Un travail de recherche effectué auprès des Chambres de commerce ainsi qu'à partir des sites Internet des entreprises et du registre national des sociétés a révélé qu'au moins quatorze entreprises parmi les bénéficiaires des projets NIP-SDPP ont fait faillite pendant la mise en œuvre du programme. Il s'agit de : BPO Call Centre, SARM, Hivex LTD, Diesel management systems, Paper base manufacturing, Carbotek Carbon Manufacture, Romox, Condomi, FERISA Investment Fund, Eng Serv-Ferroman, MDM Ferroman, Gold loan sheme, Atlantis Training Centre, Magwa Tea. Aucune trace de l'existence d'une autre, Soprano-Soy Manufacture, n'a été trouvée.

Force est de constater que les statistiques fournies par le ministère du Commerce et de l'Industrie en 2012 ne tiennent pas compte de ces faillites et des suppressions d'emplois correspondantes (Politicsweb, 2012). Lorsqu'on soustrait aux données annoncées plus haut sept-cent-vingt-trois emplois pour la catégorie « nouveaux emplois directs » et deux-mille-sept-cent-huit pour le poste « emplois retenus », on observe une baisse considérable dans les valeurs (Politicsweb, 2012). Cela représente respectivement 5% et 20 % des chiffres globaux.

Une évaluation du taux de faillite par entreprise obligatoire montre qu'environ 32% des projets NIP-SDPP du consortium allemand de sous-marins (GSC) se sont soldés par un échec. Cette proportion est de 14% pour le consortium BAE-SAAB et de 3% pour Augusta. Aucun

projet mis en œuvre par Thales et le consortium allemand de Corvettes n'a échoué à notre connaissance.

Le taux de faillite légèrement plus élevé des projets NIP-SDPP de GSC nécessite quelques explications. L'enquête de terrain a révélé que cette anomalie est principalement liée aux erreurs de prévisions et aux aléas de la conjoncture économique. Il convient de rappeler que ces deux problèmes sont inhérents à tout projet d'*offset*. Dans le cadre de ses engagements d'*offset*, GSC s'est engagé à investir dans une usine de production de pièces automobiles en acier inoxydable, située dans la zone de Coega (DTI, 2002). Ce projet a été largement médiatisé pour appuyer l'achat des sous-marins et le choix du fournisseur allemand. Il représentait un investissement considérable et devait créer un important effet d'entraînement dans le développement de la zone industrielle de Coega. Or, une étude ultérieure a démontré que le projet était techniquement plus complexe que prévu et qu'il était économiquement peu viable. Ainsi, le *Business Concept* proposé initialement n'a jamais pu se matérialiser en un *Business Plan* viable (obligataire – entretien 1). À cause de ce revirement, l'obligataire a dû envisager une sortie de secours dans un laps de temps très court. Il a fallu choisir de nouveaux projets d'*offset* capables de remplacer celui consacré à la construction de l'usine sidérurgique dans l'urgence. Dans ces conditions l'obligataire a été moins attentif à la pérennité des projets successifs (obligataire – entretien 1).

#### **i) La durabilité des projets d'*offset* doit être évaluée en fonction de chaque contexte**

Le taux de faillite des entreprises bénéficiaires des projets NIP-SDPP n'est qu'un indice de la pérennité des *offsets*. Au cours de notre enquête, de nombreux répondants ont indiqué que les opportunités offertes par le programme n'avaient d'intérêt qu'à court terme. Sur l'ensemble de notre panel, six personnes affirment que leur entreprise n'est pas parvenue à maintenir ses parts de marché à l'issue du projet et plus de la moitié rappelle que cette initiative n'a pas augmenté leur compétitivité locale et internationale. Seuls trois répondants attestent avoir réussi à établir des relations durables avec l'entreprise obligataire. Six répondants signalent toutefois que les projets d'*offset* les ont aidés à ajouter une nouvelle valeur à leurs produits et cinq répondants précisent que cette intervention a favorisé la création d'une nouvelle gamme de biens. Le tableau ci-dessous condense les réponses des quinze représentants des entreprises qui ont participé à l'enquête :

	OUI	NON	Pas de réponse
Est-ce que le projet a permis d'ajouter une <b>nouvelle valeur aux biens produits</b> dans votre entreprise ?	6	8	1
Est-ce que le projet a permis de concevoir une <b>nouvelle gamme des biens</b> dans votre entreprise ?	5	8	2
Est-ce que le projet a contribué à l'établissement de <b>relations de collaboration de longue durée</b> avec le fournisseur étranger ?	3	10	2
Est-ce que le projet a <b>accru la compétitivité locale</b> de votre entreprise ?	6	8	1
Est-ce que votre entreprise a <b>conservé ses parts de marché</b> à l'issue des projets ?	6	6	3
Est-ce que votre entreprise a <b>gardé sa compétitivité</b> à l'issue des projets ?	9	4	2
Est-ce que le projet a <b>accru la compétitivité internationale</b> de votre entreprise ?	5	8	2

La disparité des résultats ne permet pas de juger l'efficacité de long terme du NIPP. Pour mener une évaluation critique du programme, il faut comprendre pourquoi certains projets ont fonctionné et d'autres ont échoué. Or, chaque projet, chaque entreprise bénéficiaire comme le contexte dans lequel ils ont pris place est unique. Les causes d'une faillite peuvent être de différentes natures : l'emplacement physique et géographique de l'entreprise, la gouvernance politique du projet au niveau local et provincial, les fondements socio-économiques et politiques de sa mise en place, son mode de financement et sa gestion. Les projets qui n'ont pas été menés à leur terme ont rencontré des difficultés sur au moins un de ces sujets (voir Wellmann, 2010). Par conséquent, l'on peut affirmer que les motifs des faillites ne sont pas forcément liés au programme. Les entreprises bénéficiaires sont soumises aux mêmes aléas du marché que les autres. À ce titre, il n'est pas étonnant que le taux d'échec des projets NIP-SDPP soit particulièrement élevé dans les secteurs manufacturiers nouveaux et inexploités à haut risque (obligataire 1).

## **ii) L'absence d'un mécanisme d'incitation et de coercition pour garantir des projets d'*offset* durables et viables**

Une caractéristique inhérente aux projets d'*offset* peut affecter leur viabilité et leur durabilité. En effet, un de plus grands défauts de ce type de politique repose sur l'absence d'un mécanisme d'incitation ou de coercition. Les lignes directrices du programme précisent, par exemple, que les obligataires doivent fournir des projets viables et durables. En réalité,

aucune mesure ne garantit le respect de cette exigence. Bien que les obligataires soient tenus de réaliser une étude de faisabilité avant la mise en œuvre de chaque projet d'*offset*, leurs performances sont évaluées uniquement en fonction des volumes d'investissements qu'ils effectuent ou des recettes de ventes qu'ils génèrent. Les entreprises obligataires n'ont pas à s'assurer de la viabilité et de la durabilité des projets (entreprise de consultation - entretien 3). Si un projet avère d'être plus complexe que prévu, elles peuvent l'interrompre ou le remplacer par un autre moins onéreux. L'intérêt premier des obligataires est de minimiser les coûts des *offsets* (bénéficiaire local – entretien 1). Les projets qui demandent un effort et une expertise de gestion importants seront écartés car ils ne correspondent pas aux intérêts des obligataires (obligataire - entretien 1).

Le NIPP n'exige pas non plus des fonctionnaires publics qu'ils mettent en place des projets pérennes. Leur rôle se limite à veiller au respect des principes et des objectifs du programme (haut fonctionnaire NIPP - entretien 3). Leur mission est purement consultative lors de la sélection et de la réalisation des projets. Les agents publics sont tenus d'analyser l'effectivité des projets (les *Business Plans*) fournis par les obligataires, de surveiller l'exécution des engagements et de s'assurer qu'ils ne dérogent pas aux procédures. Si les propositions d'*offset* répondent aux objectifs du NIPP et que ceux-ci semblent viables et durables, les fonctionnaires n'ont aucun moyen de les interdire (obligataire - entretien 1, fonctionnaire NIPP - entretien 2). Ils n'ont pas davantage le droit d'imposer un projet d'*offset* à un obligataire, ni d'intervenir dans les affaires d'une entreprise privée. Ces restrictions permettent d'éviter que le programme serve des intérêts privés. Elles servent aussi à libérer le gouvernement de toute responsabilité quant à leur succès. Si l'entreprise bénéficiaire fait faillite, le gouvernement ne sera pas tenu pour responsable, il ne sera donc pas obligé d'accorder des fonds pour empêcher sa fermeture (obligataire – entretien 2).

La responsabilité de la durabilité des projets incombe donc uniquement aux entreprises bénéficiaires. Or, ces dernières ne sont pas obligées de dresser un bilan de l'usage des fonds reçus, ni de garantir la sécurité des investissements. Le plus souvent, elles perçoivent les projets d'*offset* comme une manne financière qui n'impose aucune obligation de remboursement<sup>230</sup>. Les entreprises bénéficiaires ne courent aucun risque si elles ne parviennent pas à remplir les objectifs fixés (obligataire – entretien 2). On ne les contraint pas à accomplir les tâches qui leurs ont été assignées (bénéficiaire local – entretien 1). Par

---

<sup>230</sup> C'est le cas par exemple des investissements en fonds de roulement. Quand un bénéficiaire local contracte un prêt à taux préférentiel, il s'engage à le rembourser selon les conditions indiquées dans le contrat.

conséquent, en réalité, aucune partie ne peut être tenue responsable en cas de faillite des projets d'*offset*.

### **iii) Les problèmes d'asymétrie d'information et de sélection adverse**

Les carences que nous avons pointées s'expliquent par le processus d'élaboration des propositions d'*offset* (les *Business Plans*). En effet, les bénéficiaires locaux ne participent pas ni à la conception, ni à l'élaboration technique des projets. Ils sont sollicités *a posteriori* pour mettre en œuvre les *offsets* tels qu'ils ont été conçus et définis par les obligataires. Or, cette démarche prospective peut créer une inadéquation entre les capacités et les ressources de production locales et les enjeux des projets. Les témoignages des acteurs de terrain font mention de ces problèmes. Trois chefs d'entreprises bénéficiaires du NIPP ont indiqué qu'ils avaient dû prolonger la mise en œuvre des projets. Ces trois personnes ont ajouté qu'il a été nécessaire d'ajuster ou de changer les propositions d'*offset* pour les adapter aux processus et au fonctionnement de leur entreprise (bénéficiaire local – entretien 2, 3 et 5).

En règle générale, les obligataires ne sont pas en mesure de bien connaître les affinités de l'industrie locale, ni les capacités des entreprises sud-africaines. Cela peut créer un frein à la mise en œuvre des projets. Ils ne peuvent pas juger des motivations des gérants d'entreprises ni de l'assiduité de leurs employés non plus. Ces deux difficultés nous invitent à envisager un autre problème inhérent à tout programme d'*offset* : les phénomènes d'asymétrie d'information et de sélection adverse. Les obligataires sont confrontés à ce type de difficultés d'un pays à un autre, au sein de chaque secteur d'activité qu'ils tentent de dynamiser (représentant AMD).

Il existe des barrières d'information dans toutes les activités d'investissement. Cependant, dans le cadre des *offsets* indirects à finalité développementaliste comme des projets NIP-SDPP, elles sont particulièrement importantes. En effet, les obligataires doivent investir dans des activités qui dépassent leur cœur de métier. Par conséquent, ils ont généralement du mal à évaluer précisément les retombées positives des projets ou à identifier leurs faiblesses (obligataire - entretien 2). Selon le témoignage d'un fonctionnaire du NIPP, ce problème explique partiellement le taux de faillite supérieur à la moyenne des projets NIP-SDPP (fonctionnaire NIPP – entretien 3). Les obligataires ont du mal à distinguer les projets viables et les partenaires de confiance dans les secteurs dans lesquels ils sont censés investir.

L'analyse de la viabilité et de la durabilité des projets NIP-SDPP permet d'aboutir à quelques conclusions. D'abord, les projets NIP-SDPP souffrent de l'absence d'un mécanisme d'incitation et de coercition. Ils n'engagent pas suffisamment la responsabilité des acteurs pour garantir des projets performants sur le long terme. Bien qu'un de principes directeurs de du NIPP soit la mise en place des projets d'*offsets* mutuellement bénéfiques, en réalité les entreprises obligataires issues du secteur de l'armement trouvent peu d'intérêt pour les *offsets* à finalité développementaliste, en Afrique du Sud. C'est une raison pour laquelle, certaines initiatives ne se concrétisent jamais (l'usine sidérurgique Coega) et que d'autres se sont avérées viables uniquement pendant la durée des projets. Les problèmes d'asymétrie d'information et de sélection adverse risquent également de réduire l'efficacité d'allocation des projets d'*offset*.

Le bilan du NIPP sud-africain est mitigé. Il est à l'origine de quelques réussites mineures. Il a permis de créer de nouvelles activités industrielles dans des secteurs émergents tels que l'enrichissement de l'or, les biotechnologies, les énergies renouvelables. Ceci est aussi applicable aux secteurs mûrs. Plusieurs compagnies locales, spécialisées notamment dans la production des pièces automobiles, ont aussi réussi à se créer une niche dans la chaîne de valeurs des entreprises étrangères. Les opportunités offertes par le NIPP ont permis à d'autres firmes d'augmenter leur visibilité et leur compétitivité sur le marché local et international. Cependant, pris dans leur ensemble, les effets du NIPP ne correspondent pas aux objectifs annoncés lors de la signature des contrats. Le critère d'additionnalité du NIPP n'a été rempli que partiellement et ce pour diverses raisons. D'abord, les multiplicateurs très élevés et le mode d'attribution des crédits d'*offset* ont amplifié artificiellement les retombées économiques des projets. Il est donc difficile d'estimer l'impact réel du programme. Il faut ajouter à cela les problèmes de fiabilité des données. En effet, des dysfonctionnements dans les pratiques internes de vérification ont été observés à plusieurs niveaux : les chiffres annoncés en matière d'emplois, le nombre de nouveaux investissements et le volume de nouvelles recettes de vente prêtent à controverse. En absence de données statistiques sur les objectifs secondaires du programme, on ne peut statuer sur l'efficacité globale des NIP-SDPP. Quant à l'analyse de l'efficacité des projets d'*offset*, seule une étude complète des cent-vingt-et-un projets pourrait révéler dans quelle mesure les projets ont favorisé la croissance économique de l'Afrique du Sud dans la durée.

## Section 3 : Le système de bonne gouvernance des projets NIP-SDPP

Dans cette section, nous allons vérifier que les principes de bonne gouvernance ont été respectés. À cet effet, nous allons voir que les projets NIP-SDPP ont fait l'objet d'une procédure de négociation spéciale (3.1). Ils ont été guidés par les objectifs de développement du pays mais ils ont multiplié les entorses aux règles de procédure canoniques inscrites dans les lignes directrices du NIPP ce que invite à penser qu'un comportement de recherche de rente a pu se développer (3.2).

### 3.1. Les déviations constatées aux protocoles

Comme nous l'avons mentionné plus haut, pour les projets NIP-SDPP, seulement trois types de contreparties donnaient droit à des crédits d'*offset* : les investissements, les ventes internationales et les ventes locales (Arms Procurement Commission, 2014; DTI, 2012). On adoptait ainsi la méthode suivante à quelques variations près :

- \* un crédit d'*offset* est octroyé pour chaque dollar ou euro issu des recettes nettes d'exportations ou des ventes locales ;
- \* un crédit d'*offset* est accordé pour chaque dollar ou euro investi au fur et à mesure de l'avancement du projet ;
- \* un crédit d'*offset* est attribué pour chaque dollar ou euro obtenu par l'intermédiaire d'un prêt à taux standard.

Les conditions techniques et financières établies dans les phases initiales de la négociation n'impliquaient aucun multiplicateur. Le « *taux de crédit [d'*offset*] était limité à 1 crédit NIP pour chaque euro ou dollar [général] par rapport [à ces] trois catégories* »<sup>231</sup> (Arms Procurement Commission, 2014). Au fil du temps, l'équipe de négociation (IONT) déroge toutefois aux principes de départ et autorise des multiplicateurs supérieurs à ceux négociés dans les phases initiales. Il s'agit d'inciter les obligataires à investir dans les secteurs stratégiques produisant de fortes externalités positives pour le pays (Arms Procurement

---

<sup>231</sup> Un accord a été obtenu auprès de tous les obligataires qui ont accepté de fournir des projets d'*offset* en sachant qu'il n'y aura pas de multiplicateurs (Arms Procurement Commission, 2014).



Commission, 2014). Ainsi, on a fait appel à des multiplicateurs élevés dans les cas suivants (Arms Procurement Commission, 2014; DTI, 2012) :

- \* des projets extrêmement risqués et peu engageants du point de vue commercial, en raison de leur retour sur investissement long et hypothétique. Ces projets n'offrent, en outre, aucune opportunité nouvelle de gagner des crédits d'*offset* en fonction des recettes des ventes internationales. Au mieux, ils ouvrent des perspectives à long terme qui ne répondent pas à l'intérêt immédiat de l'obligataire (on pense par exemple, à la création d'une nouvelle entreprise ou des projets de formation du personnel local).
- \* des projets qui contribuent à la diffusion des compétences de base, en particulier dans les zones reculées de l'Afrique du Sud où le personnel qualifié fait défaut ;
- \* des projets qui favorisent la transformation économique du pays et encouragent la participation de la population noire aux activités productives.

### **3.2. Une méthode d'attribution des multiplicateurs et des crédits d'*offset* déficiente**

Cette entorse aux règles de procédures initialement prévues est à l'origine de l'attribution de multiplicateurs abusivement élevés dans les nombreux cas. Selon l'enquête menée dans le cadre de l'Arms Procurement Commission (2014, p. 15), certains projets NIP-SDPP ont bénéficié d'un multiplicateur compris entre 2 et 192. Le rapport du NIPP au Parlement signale pourtant un multiplicateur maximal de 90 (Politicsweb, 2012). Les multiplicateurs excessivement élevés et l'absence d'une procédure d'attribution claire ont fait naître des suspicions de corruption. On remettait en cause la régularité de la technique de négociation et d'évaluation des projets d'*offset*. En outre, comme l'indique le rapport d'examen des performances du SDP de 2012, aucun dispositif n'existait pour encadrer l'attribution des multiplicateurs. Le ministère du Commerce et de l'Industrie sud-africain « *admet qu'aucune méthodologie n'a été développée en matière de crédits [d'*offset* et que] la valeur du multiplicateur [était uniquement] fondée sur la perception de l'importance du projet* » (DTI, 2012, p. 7).

Le même rapport précise également qu'au cours de la mise en œuvre du programme, certains projets qui nécessitaient des financements ont été soumis à l'examen de l'*IP Secrétariat* pour être recommandés aux obligataires (DTI, 2012). Ceci invite à penser qu'un comportement de

recherche de rente a pu se développer. Cette hypothèse est confirmée par le témoignage d'un représentant d'une entreprise étrangère chargé de mettre en œuvre les projets d'*offset* :

*« Nous avons été contraints de mettre en œuvre un grand nombre de projets que nous avons énumérés. Nous n'aurions jamais réalisé ces projets à cause de leur manque de rentabilité sur le plan économique et industriel. [...] Il s'agit de toute évidence d'un système corruptif. L'obligataire a obtenu un multiplicateur de 100 pour l'ensemble de la valeur ajoutée créée dans le cadre de ces projets, y compris ceux qui ont échoué. Si vous saviez qui était à l'origine des projets qui ont échoué, vous comprendriez pourquoi ils ont reçu un multiplicateur de 100 ».*

Source : Obligataire entretien 1

D'autres sources non officielles alimentent les soupçons de corruption. Des contrats lucratifs semblent avoir été accordés, dans le cadre des projets d'*offset*, à des sociétés dans lesquelles des membres importants du gouvernement ou leur famille avaient des intérêts personnels (Tagarev, 2010; Transparency International, 2006).

Le modèle d'attribution des crédits d'*offset* sud-africain représente un problème supplémentaire. Il contribue, par ces imperfections, à la remise en cause de la pertinence des multiplicateurs accordés. Il s'agit d'un modèle de type « input modèle » : l'apport en capital ou les ordres d'achat-vente signés avec les entreprises locales suffisent pour que les projets aient droit à des crédits d'*offset* (DTI, 2012; MG News, 2014). Ici, on ne prend pas en compte le fait que le projet puisse faire faillite au cours du processus ou à la fin de celui-ci. L'« output modèle » suppose le versement des crédits d'*offset* seulement lorsqu'ils ont produit des résultats tangibles (vanDyk, 2008, p. 158-159).

L'« input-model », combiné à des multiplicateurs élevés, a produit l'effet suivant : les obligataires ont reçu des quantités des crédits d'*offset* disproportionnés par rapport à leur investissement initial, y compris lorsque le projet a fait faillite pendant sa mise en œuvre ou immédiatement après. Ainsi, les projets abandonnés ont quand même généré d'importantes sommes de crédits d'*offset*. Par exemple, en échange de l'acquisition des parts dans l'entreprise locale d'aéronautique Denel Aerostructures, SAAB a acquis un multiplicateur de 68. À la fin du projet, l'obligataire s'est retiré progressivement de l'administration de l'entreprise sud-africaine. On peut évoquer un autre cas similaire : l'investissement effectué par GSC dans la plantation de thé Magwa Tea. L'entreprise impliquée a reçu un

multiplicateur de trente pour son investissement bien qu'elle ait fait faillite peu après la fin de projet. Le même obligataire a obtenu un multiplicateur de vingt-sept pour le financement du centre de formation Atlantis Training Center et un multiplicateur de douze en échange d'une participation financière dans un centre d'appel. Ces deux projets ont également fait faillite quelque temps après leur mise en œuvre. L'« input-model » conduit à une impasse. Les obligataires ont le droit d'exiger des crédits d'*offset* très élevés pour des projets à risque qu'ils n'auraient pas envisagés dans des conditions normales. Par conséquent, le taux effectif de réalisation des projets NIP-SDPP est plus faible que la valeur de l'obligation globale des fournisseurs étrangers.

Cependant, il existe un problème plus important encore. À plusieurs reprises, l'on a attribué des crédits d'*offset* par avance, en espérant que le projet produise les rendements escomptés (DTI, 2012). Le film biographique consacré à Mandela (*Long Walk to Freedom*) par exemple, s'est vu attribuer des crédits d'*offset* équivalant à cent-quatre-vingt millions d'euros, en se fondant sur les recettes estimées de son exploitation en salle. Le film est sorti après la fin du projet d'*offset*, en 2013. Entre la date de sa première diffusion et juin 2015, il a enregistré seulement 8,3 millions de dollars de recettes (voir [www.boxofficemojo.com](http://www.boxofficemojo.com)). Le chiffre d'affaires du film est donc très loin des estimations initiales et ne correspond pas du tout aux crédits d'*offset* alloués.

Une analyse de la capacité du gouvernement sud-africain à mettre en place les institutions aptes à garantir l'efficacité des projets d'*offset* permet de distinguer plusieurs éléments. D'abord, divers témoignages et rapports laissent entendre que la présence des professionnels expérimentés n'a pas fait défaut au moment de l'appel d'offre (« Arms Procurement Commission », 2011; DTI, 2012). Une équipe formée spécifiquement pour négocier et évaluer les propositions d'*offset* a bien été constituée à cette occasion. Toutefois, les négociations ont manqué de transparence et l'implémentation des projets NIP-SDPP n'a pas toujours été optimale. En outre, les informations relatives à la mise en application des projets NIP-SDPP sont restées pendant longtemps inaccessibles. Au moment de la signature des contrats, quelques annonces éparses ont été faites dans les médias consacrées aux retombées positives potentielles de quelques projets d'*offset* qui accompagneraient l'achat de matériel de Défense. Néanmoins, jamais un bilan exhaustif des propositions d'*offset* n'a été rendu public. Les premières statistiques du programme n'ont été mises à disposition qu'en 2012, c'est-à-dire quinze ans après l'entrée en vigueur du dispositif.

L’Afrique du Sud s’est dotée d’un cadre réglementaire précis en matière de politique d’*offset* et d’un bon processus fonctionnel. Toutefois, le manque de transparence dans le processus de négociation, d’évaluation et d’implémentation des projets est à l’origine de nombreux problèmes de gestion administrative qui sont à même de remettre en cause la légitimité du programme. Voici quelques exemples : des multiplicateurs excessivement élevés, des crédits d’*offset* bien supérieurs aux apports effectifs en capital des obligataires, la possibilité de s’approprier des crédits d’*offset* en prévision des résultats obtenus. Ainsi, l’opacité des projets NIP-SDPP et leur mauvaise administration semblent avoir engendré une mauvaise affectation des fonds. Il n’est donc pas impossible que des pratiques illégales aient pu prospérer (Dumas, 2004; Feinstein, 2011; Holden, 2008b; Tagarev, 2010). À supposer que les responsables de l’approvisionnement aient choisi des propositions d’*offset* correspondant aux critères d’efficacité économique, diverses variables politiques (conflits d’intérêt, lobbies) ont pu altérer ultérieurement la réalisation des projets et remettre en cause leur efficacité. Les accusations de corruption dont le programme a été l’objet ont également contribué à ternir l’image de ces pratiques et renforcent l’impression d’une faillite globale du dispositif.

Notre analyse a montré qu’il est nécessaire de prendre en compte de nombreuses variables relatives au système de bonne gouvernance pour juger l’efficacité des contrats NIP-SDPP sud-africains. À cette étape de notre raisonnement, nous pouvons tirer quelques conclusions dans ce domaine. En premier lieu, l’Afrique du Sud dispose des structures politiques et administratives nécessaires pour mettre en œuvre un processus de bonne gouvernance du NIPP. Toutefois, l’opacité dans la négociation et la mise en œuvre des NIP-SDPP, associée à un manque de contrôle des responsables administratifs favorise une mauvaise affectation des fonds et fait naître des suspicions de corruption.

## **Section 4 : Les évolutions de pouvoir de négociation de l’État hôte**

Dans cette sous-section, nous étudions la capacité du gouvernement sud-africain à imposer les *offsets* aux entreprises obligataires dès le début des négociations et à conserver son pouvoir de négociation une fois les contrats primaires d’achat-vente signés.

#### 4.1. La capacité du gouvernement sud-africain à imposer les *offsets* dès le début des négociations

Les prescriptions initiales liées aux *offsets* présents dans le cahier des charges de l'appel d'offres indiquaient que la somme des contreparties militaires et civiles représentait 100 % de la valeur du contrat d'achat-vente. Toutefois, dans un contexte de concurrence féroce les « *propositions d'offset sont devenues [progressivement] le principal facteur distinctif* » (Botha, 2003, p. 1) entre les différents dossiers soumis, ce qui mène au quadruplement des offres d'*offset*. Pour se démarquer de leurs concurrents directs et accroître leurs chances de remporter le marché, les obligataires s'engagent ainsi à créer de l'activité économique dans le pays hôte quatre fois supérieure au prix des contrats conclus. Le Tableau 16 ci-dessous résume les obligations d'*offset* contractées par les obligataires (elles sont exprimées en pourcentage de la valeur des contrats d'achat-vente).

**Tableau 16: Les valeurs des contrats d'*offset* et des contrats d'achat-vente (en Mrd de rands)**

Obligataire	Biens d'équipement	Valeur des offsets (NIP+DIP) négociée	Prix des contrats	DIP et NIP confondus en % de la valeur des contrats
<b>BAE/SAAB</b>	Avions de chasse	55,606	13,680	406%
<b>GFC/ Thales</b>	Frégates	20,267	5,473	370%
<b>GSC</b>	Sous-marins	19,680	4,289	459%
<b>Augusta</b>	Hélicoptères	6,137	1,532	401%
<b>Total</b>		<b>101,690</b>	<b>24,974</b>	

Source : traduit et adapté de Joint Report<sup>232</sup> (2001, p. 354)

Lors de la signature des contrats SDPP en 2000, la valeur des obligations d'*offsets* est d'environ cent-deux milliards de rands. La valeur négociée des contrats d'*offset* militaires (DIP) s'élève à approximativement quinze milliards de rands (soit 2,3 milliards de dollars). Cette somme représente près de 60% de la valeur des contrats d'achat-vente<sup>233</sup> (Botha, 2003; Joint Report, 2001, p. 365). La valeur des contrats d'*offsets* civils (NIP), quant à elle, équivaut presque à quatre-vingt-huit milliards de rands (soit 13,6 milliards de dollars), c'est-à-dire près de 360% de la valeur des contrats d'achat-vente (Botha, 2003; Joint Report, 2001, p. 365).

<sup>232</sup> Ce tableau provient du rapport issu de l'enquête conjointe présenté au Parlement sur les contrats globaux des marchés stratégiques. Il a été publié le 14 novembre 2001.

<sup>233</sup> Les DIP devaient être exécutés sur une période de 108 mois. Le rapport Armscor de 2009 confirme qu'à la date de 31 mars 2009, 13,2 milliards de rands de DIP ont été déboursés par les obligataires (ARMSCOR, 2009, p. 25).

Les valeurs considérables que prennent les propositions d'*offset* au cours de l'appel d'offres donne un indice sur le rapport de force à l'œuvre : le gouvernement sud-africain détient un pouvoir de négociation supérieur à celui des entreprises étrangères. Le programme d'acquisition d'armes sud-africain est d'une ampleur considérable et les compétiteurs internationaux<sup>234</sup> tentent de mettre toutes les chances de leur côté pour remporter le marché, notamment en proposant des contrats d'*offsets* d'un montant particulièrement élevé.

Ces constatations ne donnent toutefois aucune indication sur l'impact des *offsets* sur le prix des contrats primaires. La plupart des personnes interrogées partagent le sentiment que les *offsets* ont contribué à augmenter le coût global du SDPP. Selon les trois représentants des entreprises obligataires chargés des projets d'*offset*, les entreprises obligataires ont anticipé les coûts consécutifs des *offsets* très en amont et les ont intégrés au prix du produit proposé au contrat primaire<sup>235</sup> (obligataire – entretiens 1, 2 et 3). Les compagnies étrangères ont pris les devants pour trouver des projets d'*offset* qui correspondent aux objectifs du pays et ont envoyé leurs employés sur place pour établir des opportunités des projets convenables. Les sommes correspondant à la garantie d'exécution (versées au moment de la signature des contrats), semblent avoir également été reportées dans les coûts du programme. Elles représentent près de 10% de la valeur des contrats d'*offset* (Joint Report, 2001, p. 362).

Les fonctionnaires du NIPP sont convaincus que le programme a eu un effet sur les prix des produits d'armement achetés (fonctionnaire NIPP – entretiens 1 et 2). L'on a instauré des procédures afin de limiter les abus potentiels des obligataires mais il n'existe aucun indicateur qui permet d'évaluer dans quelle mesure les prix des contrats ont été surévalués (fonctionnaire NIPP –entretien 2). Bien que le sentiment d'avoir subi une partie du coût de l'*offset* soit présent, il est extrêmement difficile de juger à quel point les *offsets* ont augmenté le prix des contrats primaires (cf. chapitre 4). De plus, il est possible que ce surcoût varie selon le contrat ou l'obligataire.

Comme l'indique le Service public fédéral Économie de Belgique (2008, p. 83) « *peu [d'études] ont pu [prouver et] quantifier ce surcoût éventuel de manière scientifique* ». Une étude consacrée à la politique d'*offset* scandinave estime que les coûts liés à ces pratiques

---

<sup>234</sup> Par exemple, lors de l'appel d'offres sur les avions de chasse, 17 soumissionnaires se sont fait concurrence (Joint Report, 2001).

<sup>235</sup> Les témoignages de ces personnes sont donnés à titre indicatif, car la cellule responsable de la négociation et de la mise en œuvre des projets d'*offset* n'est pas celle qui fixe le prix de l'offre globale. Ils ne sont donc pas en mesure de connaître l'impact précis des *offsets* sur le prix des contrats primaires.

n'augmentent que de 10% à 15% la valeur des contrats (idem). Une étude semblable menée aux Pays-Bas par un bureau de consultation indépendant évalue le coût supplémentaire éventuel à seulement 3%. En Belgique les contreparties économiques ont entraîné, selon certains auteurs, un surcoût de 20 à 30% pour l'achat de systèmes d'armement (Service public fédéral économie de Belgique, 2008, p. 83). Il est toutefois difficile de certifier l'exactitude scientifique de ces estimations. À la connaissance de l'auteur, aucune étude scientifique n'a été effectuée en Afrique du Sud pour quantifier le surcoût éventuel dans les contrats SDPP lié aux *offsets*.

Un exemple, issu du domaine des *offsets* civils, démontre que ces pratiques ne sont pas sans influence. Selon les informations communiquées par la directrice générale de l'entreprise parapublique South African Airways (SAA), les *offsets* fournis dans le cadre du programme de renouvellement de la flotte sud-africaine ont augmenté le prix d'équipement <sup>236</sup> de 3 à 5% (CTO, 2010b).

Nous ne pouvons donc pas exclure que certains surcoûts ont été possibles. L'existence de ces surcoûts est d'autant plus probable que le gouvernement sud-africain a donné la priorité aux appareils chers, comme ce fut le cas lors de la sélection des soumissionnaires pour les contrats portant sur les avions de chasse. Lors des évaluations initiales de ces appareils, le rapport du Département d'Acquisition stipule que les *Hawk* « ont un coût très élevé » (Joint Report, 2001, p. 68). Pour ce qui concerne l'appareil *Gripen*, les experts déclarent que le prix de l'aéronef fixé par le producteur est « inabordable ». Il faut signaler ici que ce modèle dispose de meilleures performances opérationnelles et logistiques selon les classements établis (Joint

---

<sup>236</sup> Dans les années 2000, la SAA lance un appel d'offres en vue de l'acquisition de quarante-et-un nouveaux appareils pour une valeur totale de 3,5 milliards de dollars (South African Airways, s. d.). Ce programme est à ce jour le plus grand contrat d'acquisition d'avions de ligne à réaction en Afrique. Le rapport NIPP de 2008 indique que, dans le cadre de ces accords, Boeing s'engage à créer des retombées économiques de 237,5 millions de dollars. Airbus, quant à lui, propose environ 452,8 millions de dollars. La somme de ces deux obligations représente approximativement 30% de la valeur des contrats d'acquisition (DTI, 2008a). Les contreparties offertes par Boeing correspondent à la signature d'un contrat de partenariat avec Denel Aviation. Celui-ci concerne la manufacture des composants pour ses aéronefs 747, 737 et 777 destinés à l'exportation. Boeing s'engage également à soutenir les activités de formation des ingénieurs et à contribuer aux dépenses en logistique de Denel. Ce dernier projet permet à l'entité sud-africaine de créer un centre d'excellence pour l'usinage des composants compétitif au niveau international. Airbus, quant à lui, conclut un contrat de partenariat avec Denel Saab Aerostructures pour concevoir et produire des composants destinés aux avions de transport militaire A400M (DTI, 2008a, p. 24). Les prévisions de vente relatives à ce projet sont estimées à cent-vingt millions d'euros d'ici 2018 (idem).



Report, 2001, p. 66-68). À l'issue des négociations, ces deux appareils, jugés d'abord très onéreux, remportent finalement le marché public<sup>237</sup>.

À ce stade, nous ne pouvons donc que spéculer sur la part que représentent les *offsets* dans la valeur contractuelle des équipements. En raison de la forte concurrence qui s'exerce lors de l'appel d'offres, il est difficilement envisageable qu'ils soient à l'origine d'un quadruplement des prix des contrats de vente. Ainsi, du moins dans la phase initiale de l'appel d'offres, le gouvernement sud-africain détient un pouvoir de négociation supérieur à celui aux soumissionnaires.

#### **4.2. Le pouvoir de négociation des acteurs après la signature des contrats primaires d'achats-ventes**

Le pouvoir de négociation de l'Afrique du Sud s'est considérablement dégradé une fois les marchés conclus comme le montrent les nombreux manquements constatés aux normes formelles (délais prescrits, règles d'attribution des crédits d'*offsets*) et les divergences entre les intentions officielles et les stratégies mises en œuvre par les parties prenantes aux projets.

Premièrement, les obligataires ont pu exiger une quantité de crédits d'*offset* disproportionnée par rapport aux transferts d'activités qu'ils ont effectué. Ce problème est lié, comme nous l'avons déjà signalé, au système d'attribution des crédits d'*offset* sud-africain et, pour certains projets, aux niveaux des multiplicateurs alloués. Certes, les entreprises obligataires promettent, au départ, de procéder à des transferts d'activités quatre fois supérieurs aux coûts des contrats primaires. Néanmoins, il faut relativiser cette décision car elles sont en mesure de réduire considérablement leurs obligations financières effectives.

Deuxièmement, les projets d'*offset* négociés lors de l'appel d'offre n'engagent en rien l'obligataire. Les *Business Concepts* approuvés dans le cadre des premiers pourparlers comportent des clauses contractuelles flexibles. En effet, ces propositions peuvent être modifiées en fonction de la conjoncture économique, de la situation financière du pays, ou

---

<sup>237</sup> L'achat stratégique d'armement sud-africain se caractérise par de nombreuses irrégularités procédurales. Initialement, le cahier des charges indique que l'armée sud-africaine souhaite disposer d'un avion qui remplit une double fonction : il doit pouvoir être utilisé dans les phases d'entraînement et, en cas de besoin, sur le champ de bataille. Cette demande spécifique aurait dû écarter *de facto* les appareils BAE et SAAB de l'appel d'offres, car ce sont deux appareils qui ont une fonction distincte : *Hawk* est un appareil d'entraînement et *Gripen* est un avion de chasse. Sur les instructions du ministre de la Défense, Joe Modise, l'appel d'offres sera modifié au cours de la négociation afin que des deux constructeurs ne soient pas évincés. De nombreuses autres violations de procédures et des cas graves de corruption, ont été recensés pendant l'appel d'offres. Cf. Feinstein (2011) et Holden (2008, 2011).

selon les souhaits des intervenants. En d'autres termes, en cas de nécessité, l'obligataire, peut réviser entièrement ses engagements d'*offset* (cf. le projet de construction d'une usine sidérurgique Coega). La procédure de validation autorise également les obligataires à amender les *Business Plans* de leurs projets, à allonger leur date d'exécution ou à réviser le montant de leurs investissements lorsque les deux parties prenantes à l'accord (l'obligataire et l'entreprise bénéficiaire) l'exigent (fonctionnaire NIPP – entretien 2).

Le caractère flexible et adaptable des contrats d'*offset* s'explique par la nécessité de conserver une certaine latitude dans le processus d'exécution des projets pour que les *offsets* soient en mesure de s'accommoder des éventuelles fluctuations de la demande ou des évolutions de leur environnement technique et économique. La flexibilité dans les contrats est également liée aux considérations d'avantage mutuel et à la viabilité économique. L'obligataire est tenu de donner la priorité aux activités à fort rendement. Lorsque le projet ne dispose plus d'un fondement économique, il doit être abandonné.

On admet que les contrats d'*offset* exigent une certaine souplesse. Toutefois, les obligataires peuvent l'utiliser à leur avantage en choisissant des projets plus faciles à réaliser, moins ambitieux une fois les contrats d'achat-vente signés. Selon le témoignage d'un employé d'un cabinet de consultants sud-africain, des opportunités commerciales ont été abandonnées en cours de route. Par exemple, lorsque l'Afrique du Sud a signé les contrats liés à l'achat des avions suédois *Gripen*, un mémorandum a été conclu avec la Suède concernant l'acquisition ultérieure de missiles sud-africains. Quand les appareils ont été livrés, la Suède a déclaré ne plus disposer du budget nécessaire pour ce projet et l'a tout simplement annulé (consultant - entretien 1). En l'absence de clauses contractuelles obligatoire, certaines promesses faites au moment de l'appel d'offre n'ont donc jamais été tenues.

Nous pouvons ainsi tirer quelques enseignements de ces multiples exemples. D'abord, les principales contreparties économiques ne sont pas négociées lors de l'appel d'offres et ne sont pas régies par une obligation contractuelle forte, la probabilité que le pays hôte bénéficie d'une opportunité économique semblable diminue considérablement une fois le contrat de vente signé. Ensuite, il n'est possible de négocier un accord d'*offset* à l'avantage du pays hôte qu'avant la signature des contrats d'achat-vente (bénéficiaire local – entretien 3). Une fois les contrats signés, l'effet de levier disparaît.

En raison de la concurrence accrue pendant l'appel d'offre, le gouvernement de l'Afrique du Sud détient un pouvoir de négociation supérieur aux obligataires, ce que lui permet d'imposer des contrats d'*offset* d'une valeur particulièrement élevée. Toutefois, une fois les contrats signés, sa position de négociation se détériore comme le montrent les irrégularités constatées dans les méthodes de mise en œuvre et de vérification des projets NIP-SDPP.

## Conclusion du Chapitre 6

Notre étude de cas montre que les projets NIP-SDPP affichent l'intention de faciliter le développement économique, de lutter contre la pauvreté et de contrer, au moins partiellement, la dynamique de désindustrialisation du pays. Faute de données fiables, pour les plupart des points concernés par l'évaluation, on ne pouvait pas statuer sur l'efficacité globale du programme mais les résultats que l'on peut estimer, du moins approximativement, sont très en dessous des objectifs affichés. Généralement, les retombées économiques du programme (signalées dans les statistiques du ministère du Commerce et de l'Industrie) ont été largement surestimées à cause de la méthodologie employée pour la collecte des informations et l'attribution des crédits d'*offset*. Ainsi, à cette étape de notre raisonnement, nos résultats valident plus qu'ils n'infirment le diagnostic initial, à savoir : les effets du NIPP ne correspondent pas aux objectifs annoncés lors de la signature des contrats.

Notre analyse reste toutefois incomplète si on n'essaye pas de mesurer, du moins partiellement, l'efficacité de cette politique. A cet effet, mettons en corrélation les retombées positives et les coûts occasionnés pour leur obtention. Supposons que les projets NIP-SDPP ont entraîné un surcoût éventuel des contrats d'armement à hauteur de 30%, soit 7,5 milliards de rands. Il s'agit de la valeur la plus élevée rapportée dans la littérature à ce jour (Brauer & Dunne, 2004; Martin, 1996; Service public fédéral Économie de Belgique, 2008; Tagarev, 2010). Comparons ensuite ce surcoût aux gains identifiés de ces projets. Pour cela nous dressons le bilan suivant :

Bilan estimatif des projets NIP-SDPP	
Coûts potentiels occasionnés	Gains identifiés
<b>Surcoût éventuel des contrats d'armement dû aux projets NIP-SDPP</b> <i>7,493 Mrd de rands</i> <i>(soit 30% de 24,974 Mrd de rands)</i>	Investissement effectif (c'est-à-dire les multiplicateurs sont exclus) <i>5,094 Mrd de rands</i>

<b>Surcoûts éventuels liés à l'augmentation des prix des prestations après-vente</b> <i>(non quantifiable)</i>	Recettes nettes des ventes locales et les recettes nettes des ventes liées à l'exportation 77,907 Mrd de rands
<b>Surcoûts éventuels liés à une inefficience dans la spécialisation industrielle du pays</b> <i>(non quantifiable)</i>	Emplois créés et préservés (directs et indirects) 41 070
	Transfert de technologies <i>Impact positif (non quantifiable)</i>
	Promotion de la recherche et développement <i>Impact positif (non quantifiable)</i>
	Redistribution équitable des richesses vers les populations historiquement défavorisées <i>Impact positif (non quantifiable)</i>
	Promotion des TPPME <i>Impact positif (non quantifiable)</i>
	Formation et le développement des ressources humaines <i>Impact positif (non quantifiable)</i>
	Promotion de l'équité spatiale <i>Impact positif (non quantifiable)</i>

L'étude globale de la politique d'*offset* sud-africaine montre que malgré ses nombreuses imperfections (les multiplicateurs gonflés, les crédits d'*offsets* généreux accordés et les projets abandonnés), l'idée de faillite générale des projets NIP-SDPP est injustifiée. Le bilan estimatif du programme reste positif, au moins dans une optique de court terme, vue l'ampleur des investissements effectués (5,6 Mrd de rands), de nouvelles ventes générées (77,9 mrd de rands), de nouveaux emplois créés (41 070), etc. NIPP a eu un impact global positif pour l'économie du pays. Seule, une analyse à long terme permettrait de déterminer si les bénéfices de ce programme excèdent ses coûts. Dans ce cas, le résultat serait positif que sous réserve de certaines conditions : (i) il n'y a pas de surcoûts éventuels liés à l'augmentation des prix des prestations après-vente et (ii) la politique d'*offset* en place n'entraîne pas une inefficience dans la spécialisation du pays.

A ce jour, il est impossible de produire une étude complète sur la question de l'efficience des projets d'*offsets* NIP-SDPP pour des problèmes d'information et d'analyse. D'abord, il est difficile de séparer l'effet des *offsets* des autres outils de politique industrielle. Le vaste champ d'application de ces pratiques et les nombreux secteurs qu'elles cherchent à stimuler rendent leur impact difficilement mesurable. Ainsi, les statistiques du pays ne rendent pas compte du rôle de ces mécanismes sur la compétitivité globale des secteurs retenus. En outre,

l'Afrique du Sud ne dispose pas d'une méthode d'évaluation et de suivi à long terme des projets d'offset pour lui permettre de déterminer la pérennité de ces pratiques. A ces problèmes s'ajoutent le manque de données systématiques et fiables sur les achats publics et les transactions d'*offset*.

# CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS

---

L'enjeu de cette thèse était articulé autour de 4 volets : i) présenter les pratiques et politiques d'*offset* qui sont relativement méconnues et rarement décrites dans la littérature académique ; ii) expliquer les raisons de leur pérennité et de leur développement et mesurer leur importance ; iii) élaborer un cadre analytique permettant d'appréhender l'efficacité d'un projet d'*offset* et enfin iv) appliquer ce cadre analytique à l'étude de cas du système d'*offset* sud-africain. Le choix de consacrer une étude de cas au programme NIPP se justifie par son importance dans les enjeux économiques et politiques contemporains de l'Afrique du Sud, ainsi que par l'importance croissante de cette économie émergente dans l'espace international.

Malgré l'importance et la médiatisation du programme d'*offset* sud-africain, aucune évaluation de ses impacts économiques et sociaux n'a été entreprise. Notre recherche a tenté de combler cette lacune et de répondre à la nécessité d'une analyse exhaustive de l'efficacité et de l'efficacité du programme. Notre travail est aussi une contribution à la littérature consacrée à la fonction et à l'utilité des politiques d'*offset* dans l'essor industriel des pays. Toutefois, nous ne nous limitons pas à proposer des améliorations pour le programme sud-africain d'*offset*. Notre analyse s'inscrit dans une démarche plus large : il s'agit d'appliquer notre méthode et les enseignements tirés de l'expérience sud-africaine à d'autres pays qui disposent d'une politique d'*offset* semblable ou qui envisageraient d'en avoir un.

Nous avons dressé un bilan du NIPP à travers une étude de cent-vingt-et-un projets NIP-SDPP. Ces derniers représentent les contreparties économiques, à finalité développementale, fournies dans le cadre des achats stratégiques d'armement. Nos résultats ne sont sans doute pas définitifs et de nombreux aspects restent encore à approfondir et à explorer. L'on pense notamment à l'articulation du programme avec d'autres outils de politique industrielle, commerciale, monétaire ou budgétaire. Une étude complète du programme, de préférence officielle, apporterait des renseignements complémentaires utiles à notre analyse. Compte

tenu des contraintes d'information énumérées précédemment et du temps qui nous a été imparti, il ne nous a pas été possible d'approfondir davantage notre recherche.

Malgré ces contraintes, les données rassemblées sont conséquentes et notre évaluation a permis d'aboutir à une série de conclusions sur les performances du programme d'*offset* sud-africain. Grâce à elle, nous sommes en mesure de formuler quelques recommandations quant aux améliorations possibles, susceptibles d'être utiles pour apprécier le programme et pour fournir des indications en matière d'orientation future des activités. Nos propositions s'inscrivent donc dans une démarche d'amélioration du système d'*offset*. Ceci est valable pour le cas précis de l'Afrique du Sud comme pour les autres politiques analogues mises en œuvre ailleurs dans le monde. Étant donné que rien ne nous permet de faire l'hypothèse d'un abandon éventuel des *offsets* en Afrique du Sud, la plupart des recommandations pourront effectivement contribuer à améliorer le système existant. Celui-ci n'est pas remis en cause : il s'agit surtout d'opérer une réforme du programme déjà en œuvre. L'on indique diverses pistes d'amélioration possibles du NIPP au fur et à mesure de notre développement.

Le classement des recommandations épouse le déroulement des chapitres cinq et six. Ainsi, nous nous intéressons d'abord aux progrès potentiels du cadre institutionnel et réglementaire du programme NIPP. Ici, nous mettons particulièrement l'accent sur sa cohérence globale. Ensuite, nous examinons les dispositions capables d'accroître l'efficacité des projets d'*offset*, ou, pour le dire autrement, d'augmenter leur degré d'additionnalité. Enfin, nous analysons les actions permettant de renforcer l'efficience du programme, celles qui permettront de garantir le respect du critère de réciprocité différenciée au sein des transactions. En plus de proposer des recommandations concrètes, nous tentons, à la fin de notre conclusion, de présenter une alternative au programme d'*offset*. Le système proposé est purement hypothétique et appelle une analyse approfondie avant d'être réellement envisagé comme une alternative au dispositif en place.

### **1) Cadre global du programme NIPP : ses objectifs, ses dispositifs réglementaires et organisationnels**

*Analyse* : Le programme d'*offset* sud-africain comprend un grand nombre d'objectifs et fait appel à plusieurs instruments pour parvenir à ses fins. Ces objectifs sont variés : l'essor du secteur manufacturier, le transfert de technologies, la promotion de la recherche et développement. Certains relèvent du domaine socio-économique : la promotion de l'emploi



ou l'émancipation des populations historiquement défavorisées. Cette pluralité d'objectifs peut être considérée, à première vue, comme un atout mais elle rend difficile la mesure des performances du NIPP. En effet, le programme contient des objectifs formulés de manière peu précise et cohérente<sup>238</sup>. Pour cette raison, on ne peut pas les confronter aux résultats observables. Par conséquent, il est difficile de mener une évaluation systématique de chaque projet d'*offset* à partir du cadre de référence fixé (Markowski & Hall, 2004a, 2004b; Willett & Anthony, 1998, p. 15). Ce problème est aggravé par l'absence d'un dispositif d'évaluation et de contrôle efficient régulant les transferts d'activités effectués. Par exemple, des crédits d'*offset* ont ainsi pu être accordés en fonction de l'importance supposée d'un projet NIP-SDPP (DTI, 2012; Joint Report, 2001; Wellmann, 2010). À cause de ces faiblesses, l'on a également octroyé des multiplicateurs très élevés en se fondant sur des évaluations subjectives des retombées positives des projets. Les défaillances du système de surveillance et d'évaluation limitent les possibilités d'amélioration du programme. Les enseignements tirés des expériences passées ne pourront pas être intégrés dans les opérations futures.

Au lieu de privilégier un référentiel exhaustif, le système de *reporting* sud-africain prévoit l'exploitation analytique de trois types de données uniquement. Il s'agit des indicateurs relatifs aux investissements et au volume de ventes réalisées au niveau local et international. Les autres objectifs n'étant pas juridiquement contraignants, on ne fait appel qu'à ces indicateurs pour fournir une vue d'ensemble de la performance des projets d'*offset*. Or, il est difficile d'affirmer que ces indicateurs suffisent pour mener une étude complète du programme et de l'ensemble de ses composants. Les données collectées par l'*IP Secretariat* sont donc éparses et incomplètes.

*Recommandations* : La politique d'*offset* sud-africaine devrait adopter un référentiel plus clair et précis. Cela signifie que les pouvoirs publics ont pour mission de déterminer, au préalable, un ensemble de critères de performance. Les résultats observés au niveau de chaque projet d'*offset* pourront ainsi être plus facilement comparés à ces normes. Il est également important d'établir des indicateurs quantifiables (en unités monétaires ou en pourcentages) pour tous les objectifs du programme, y compris pour les objectifs secondaires. Cette mesure permettrait de dresser un bilan exhaustif des contreparties fournies par les obligataires et pourrait s'avérer utile dans une procédure de règlement de litiges.

---

<sup>238</sup> Dans les objectifs à atteindre en terme d'embauches, la catégorie des individus ciblée est rarement précisée : s'agit-il des travailleurs qualifiés ou pas. Dans le cas de la règle de contenu local, la forme que doit revêtir cette exigence est aussi rarement spécifiée.

En outre, il est primordial d'instaurer une procédure rigoureuse de vérification et de collecte des données destinées aux statistiques du programme. Les autorités publiques doivent s'assurer que les informations relatives aux projets soient recueillies pendant la mise en œuvre de ces derniers et après. Les évaluations des projets devraient être effectuées dans les années suivant leur achèvement. Ce mode opératoire assurerait une continuité dans le suivi des projets et permettrait de mesurer leur pérennité dans le temps. On peut aussi espérer que les expériences antérieures serviront à construire un programme plus efficace et efficient. L'extension de la portée du programme risque toutefois d'augmenter son coût global. Il est donc impératif d'accorder à l'entité publique chargée de la gestion et de la surveillance du programme d'*offset*, des ressources monétaires et humaines suffisantes pour qu'elle soit capable d'entreprendre ce type d'analyse.

## **2) Les mesures nécessaires pour responsabiliser les obligataires, les fonctionnaires et les entreprises bénéficiaires aux résultats des projets d'*offset***

*Analyse* : Un des principaux problèmes révélé par notre analyse est celui d'une absence de responsabilité des acteurs par rapport aux résultats des projets d'*offset*. Ni les obligataires, ni les fonctionnaires public, ni les entreprises bénéficiaires ne sont redevables (financièrement ou légalement) en cas d'échec. Les obligataires ne trouvent, par exemple, aucun intérêt aux *offsets* indirects car ces derniers dépassent leur champ d'expertise. Ils cherchent par tous les moyens à minimiser le coût de ces activités et, lorsque cela est possible, ils tentent de se défaire de leurs obligations. Les fonctionnaires publics, quant à eux, n'exercent qu'un rôle de surveillance dans les transactions, ils peuvent également servir de médiateurs dans certains cas. Enfin, les entreprises bénéficiaires ne courent aucun risque et leur responsabilité n'est nullement engagée quant aux capitaux investis ou aux objectifs de résultats fixés.

*Recommandations* : Pour que les acteurs se sentent responsables du résultat des projets d'*offset*, il faut impliquer les entreprises bénéficiaires dès les phases de conception du dispositif et tout au long de son développement. Cette démarche, que nous pouvons qualifier de proactive, a plusieurs avantages (fonctionnaire NIPP – entretien 2). D'abord, elle permettrait aux pays hôtes d'avoir une vision plus claire et structurée des contreparties économiques attendues. C'est aussi une manière de révéler les besoins réels en capitaux, en compétences ou en formation des entreprises locales mais aussi leurs capacités et leurs techniques de production. Cette procédure permet également de se prémunir d'éventuels problèmes d'ajustement et, par conséquent, de retards dans la mise en œuvre des projets

d'*offset*. En outre, c'est un moyen pour les obligataires de connaître l'environnement et les spécificités des industries à promouvoir, de découvrir les acteurs fiables du secteur et ainsi de réduire les asymétries d'information et les risques de sélection adverse dans le choix des entreprises bénéficiaires. La mise en œuvre d'une démarche proactive dans la conception et la sélection des projets d'*offset* produirait également une plus grande responsabilisation des entreprises sud-africaines par rapport aux objectifs du programme.

Une manière de sensibiliser les entreprises bénéficiaires par rapport aux avantages du NIPP serait également d'exiger d'elles une contribution aux investissements en capital concernant les projets. Obliger ces firmes à engager leurs ressources à côté de celles des obligataires, permettrait de mutualiser le risque entre les différents partenaires. Cela limiterait donc la probabilité de comportement de passager clandestin et d'aléa moral et favoriserait l'implication des entreprises bénéficiaires dans les projets (obligataire - entretien 2, fonctionnaire NIPP - entretien 1, bénéficiaire local - entretien 2).

Enfin, pour que les obligataires s'estiment responsables des objectifs des projets il faut donner la priorité aux *offsets* directs. En somme, il faut leur demander de procéder à des transferts d'activités liés à leur principal domaine de compétence. Ce type de contrat peut favoriser des partenariats qui bénéficient aux deux acteurs. Il ne s'agit pas forcément de soutenir les entreprises locales de Défense, dans le cadre des achats d'armement. Il est nécessaire de privilégier le développement des capacités duales qui ont des applications dans les secteurs civils du pays. Ce choix exonère le pays hôte de coût de transfert et d'adaptation entre les secteurs militaires et civils.

### **3) Les démarches appropriées pour encourager les principes de bonne gouvernance dans les transactions d'*offset***

*Analyse* : Notre étude de cas a mis en évidence un point faible majeur qui a gravement affecté l'efficacité de certaines transactions. En effet, les projets NIP-SDPP ont pris beaucoup de libertés par rapport aux règlements et procédures précises dans les lignes directrices du NIPP ou lors des négociations portant sur l'appel d'offres. Ainsi, en plusieurs occurrences, de nombreux projets ont bénéficié de multiplicateurs très élevés, et certains obligataires ont pu s'approprier prématurément des crédits d'*offset*. Les déviations aux protocoles ont créé des conditions propices à la corruption.

*Recommandations* : Afin de résorber ce défaut dans les systèmes d'*offset*, il faut entreprendre un effort considérable pour accroître la transparence dans la sélection, la gestion et la mise en œuvre des projets. Par exemple, il serait opportun de faire appel à un groupe indépendant d'experts externes pour apprécier la qualité des projets d'*offset* dans leurs phases initiales de conception et de développement. Ces experts doivent également être présents tout au long de la mise en œuvre des projets afin d'effectuer une analyse exhaustive de leur efficacité (voir Tagarev, 2010, p. 81). Dans les deux cas, les résultats des évaluations doivent être rendus publics et soumis à un contrôle régulier.

Une autre démarche envisageable consisterait à impliquer davantage les organismes de conseil et les autres professionnels externes qui disposent des ressources et des compétences nécessaires pour mener une évaluation des projets d'*offset*. Nous pensons notamment ici au Conseil pour la recherche scientifique et industrielle (CSIR), à la société de financement du développement (IDC) ou encore aux gouvernements provinciaux (Hausmann et al., 2008) (obligataire - entretien 1). La société de financement du développement, par exemple, a acquis une expertise unique dans l'identification et la promotion des activités économiques à fort potentiel d'entraînement. Cet organisme, est une des plus vieilles institutions de financement du continent africain (Bohn, 2002; Flatters & Stern, 2008; IDC, 2014). On peut faire appel à l'IDC, comme à d'autres organisations analogues, pour mesurer l'impact socio-économique des projets d'*offset*. Une systématisation des évaluations permettrait de réduire le risque de conflit d'intérêt et de corruption.

Ces diverses actions permettront d'augmenter la probabilité que l'on soumette au pays hôte des projets avantageux et efficaces. Toutefois, l'obligataire peut toujours être tenté d'augmenter le prix des prestations après-vente afin de percevoir un bénéfice supérieur au cours du cycle de vie des produits. Grâce à ce procédé, il est à même de compenser le coût initial des *offsets*. Pour se prémunir de cette éventualité, le pays hôte doit donner la priorité, là encore, aux *offsets* directs. Il faut privilégier ceux qui favorisent le développement des compétences nécessaires à l'entretien des équipements achetés. Comme l'affirme un bénéficiaire local (entretien 2) : « *une centrale nucléaire, c'est comme un navire ou un avion, elle est conçue pour une durée de vie de cinquante ans* ». Afin de tirer un maximum d'avantages économiques des équipements achetés, le pays hôte est tenu d'envisager l'optimisation des coûts sur l'ensemble du cycle de vie des produits. Se focaliser uniquement sur le processus d'acquisition représenterait une erreur et desservirait les intérêts économiques et stratégiques du pays.

#### **4) Les mesures pour accroître l'efficacité de ces pratiques**

*Analyse* : Les *offset* risquent de mener à une inefficacité dans la spécialisation du pays due à des investissements excessifs dans les industries dans lesquelles le pays n'arrivera pas à développer d'importants avantages comparatifs.

*Recommandations* : Les Etats hôtes sont tenus d'effectuer une analyse en amont pour déterminer si les secteurs retenus dans le cadre de leur politique d'*offset* ou plus largement de leur politique industrielle répondent aux critères d'efficacité résumés dans les travaux de Spencer (1986) et Irwin (1996). Une politique d'*offset* efficace doit être axée sur les industries stratégiques, telles qu'elles ont été définies par les partisans de l'interventionnisme (cf. chapitre 3).

#### **5) Comment poursuivre avec le NIPP ? Réflexions sur un système alternatif**

Notre évaluation démontre la nécessité d'améliorer différents éléments du programme. Les évolutions actuelles du NIPP sont encourageantes. Dorénavant, les *offsets* directs sont privilégiés au profit des *offsets* indirects et ils sont notamment employés pour promouvoir le développement de l'industrie aérospatiale (DTI, 2013, p. 4; Engineering News, 2013). Nous pensons toutefois que, malgré les améliorations constatées, les problèmes inhérents à ce type de politique ne s'estompent pas (manque de responsabilisation des acteurs, affaiblissement du pouvoir de négociation du pays hôte).

Le programme intégré au NIPP, le *Competitive Supplier Development Programme*, représente une alternative possible au NIPP. Il s'est montré comme une initiative très stimulante qui laisse espérer des résultats encourageants. Il résout un des problèmes majeurs du NIPP : le manque de responsabilisation des acteurs. Dans ce programme, la négociation et la sélection des projets d'*offset* est confié aux entreprises d'État (DPE, 2007; Haines, 2012; Transnet, 2010). Ce sont elles qui sont chargées d'identifier les besoins de leurs fournisseurs qui gravitent dans leur sillage et de déterminer des plans d'actions capables de remédier aux carences constatées. Une fois les plans d'intervention élaborés, elles conviennent avec les obligataires des contreparties que ces derniers pourront fournir. Ces contreparties doivent correspondre aux besoins sectoriels établis. Ainsi, dans le cadre du CSDP, le pays hôte adopte une approche proactive dans le processus de conception et de développement des projets *offsets*, afin qu'il puisse bénéficier de maximum de retombées positives issues de ces initiatives. Les entreprises publiques sont également responsables des résultats des projets.

Elles sont tenues de présenter systématiquement des rapports consacrés à l'état d'avancement de leurs projets. Si les résultats sont insatisfaisants, les projets sont confiés au ministère du Commerce et de l'Industrie et les procédures canoniques du NIPP sont rétablies (vanDyk, 2008, p. 97). Le CSDP présente l'avantage d'être un programme d'action consacré aux besoins spécifiques de chaque secteur d'activité. Il accorde une place importante au pays hôte lors de la conception des *offsets* et responsabilise les acteurs par rapport aux performances attendues. Il représente une véritable alternative au NIPP.

On ne peut envisager la transition d'un programme vers un autre (du NIPP au CSDP) que si le pays met en place des processus organisationnels compatibles avec la nouvelle structure. Toutefois, nous pensons qu'une refonte du programme actuel correspond davantage aux objectifs d'industrialisation du pays, à condition que cette rénovation soit véritablement réalisable.

Nous pouvons ainsi retenir quelques enseignements de l'expérience sud-africaine. D'abord, les projets NIP-SDPP ont laissé espérer d'importantes retombées économiques et sociales pour le pays. En réalité, ils n'ont répondu que très partiellement aux objectifs fixés. Les causes de cet échec relèvent de plusieurs facteurs : (i) le manque d'un système opératoire de suivi et d'évaluation ; (ii) un mode d'attribution des crédits d'*offset* biaisé ; (iii) l'absence d'un mécanisme de responsabilisation des acteurs qui permet de garantir la pérennisation des projets ; (iv) l'opacité des négociations et de l'évaluation des projets. Nos conclusions peuvent paraître quelques peu décevantes. Cependant, notre étude de cas offre un apport théorique évident car elle permet de déterminer la place potentielle comme effective des politiques *offsets* au sein des stratégies de développement des pays. Les réussites et les échecs de l'entreprise de l'*offset* sud-africaine doivent nourrir de futurs projets similaires en Afrique du Sud ou dans d'autres pays qui disposent de politiques analogues.

Ainsi, en examinant la politique d'*offset* la plus élaborée à ce jour (le NIPP) nous avons déterminé que c'est une politique déficiente au regard des critères d'efficacité que nous avons choisis. Les objectifs n'ont été que partiellement remplis et son coût est élevé par rapport à ce qu'elle produit. Néanmoins on ne saurait conclure sur la pertinence et la légitimité du programme NIPP uniquement sur ces principes d'efficacité. Si l'on se tient à ces critères étroits, c'est parce que ce sont les seuls pour lesquels on dispose de données suffisantes permettant de construire un résultat. On sait que la légitimité d'une politique industrielle et sa pertinence à moyen et long terme dépend d'autres facteurs. Dans une perspective

développementaliste une politique est efficiente ou pertinente si elle permet d'enclencher un changement structurel.

L'étude des *offsets* civils à finalité développementale de l'Afrique du Sud nous a permis de mieux comprendre certaines faiblesses inhérentes à ce type de politique. Ce travail critique apparaissait donc nécessaire et fondamental.



# BIBLIOGRAPHIE

---

- Abdel-Latif, A. et Nugent, J. (1993), "Countertrade, Licensing and Direct Foreign Investment: Comparative Effects on LDCs and MNEs", *Asian Journal of Economics and Social Studies*, 12(2), 81- 96.
- Abdel-Latif, A. et Nugent, J. (1994), "Countertrade as Trade Creation and Trade Diversion", *Contemporary Economic Policy*, 12(1), 1- 11.
- ACECO (1983), *Guide pratique de la compensation 1983*, Paris, Association pour la compensation des échanges commerciaux.
- ACECO (1985), *Guide pratique de la compensation*, Paris, Association pour la compensation des échanges commerciaux.
- ACECO (1993), *Guide pratique de la compensation*, Paris, Association pour la compensation des échanges commerciaux.
- Afrique Jet (2014, septembre 30). Affaire du contrat d'armement en Afrique du Sud. Consulté le 6 mai 2015, à l'adresse <http://www.afriquejet.com/afrique-sud/12271-affaire-du-contrat-d-armement-en-afrique-du-sud.html>
- Amadour A., Armand P., Erouihane M., Labouérie A., Le Masson V., Morel P.-A., et Ramanandraibe H.-P. (2011), *Les pratiques d'offset et les grands groupes français*, Examen final, Ecole de Guerre Economique.
- Amann, E. et Marin, D. (1994), "Risk-sharing in international trade: an analysis of countertrade", *The Journal of Industrial Economics*, 63- 77.
- AMD. (s. d.). South African Aerospace, Maritime & Defence Industries Association. Consulté le 4 juillet 2012, à l'adresse <http://www.amd.org.za/>
- Andreff, W (2003), *Les multinationales globales*. Paris, La Découverte.
- ARMSCOR (2009a). *Annual Report 2009*. Armaments Corporation of South Africa Ltd.
- ARMSCOR (2009b), *Defence Industrial Participation (DIP) Policy*. Armaments Corporation of South Africa Ltd.

- ARMSCOR (2010), *Annual Repport 2009/2010*. Armaments Corporation of South Africa Ltd.
- ARMSCOR (2011a), *Annual Reports 2010/2011*, consulté le 4 mai 2015, à l'adresse <http://www.armscor.co.za/Publications/AnnualReports.asp>
- ARMSCOR (2012), *Annual Report 2011/2012*, consulté le 6 mai 2015, à l'adresse <http://www.armscor.co.za/Publications/AnnualReports.asp>
- ARMSCOR (2013), *Annual Report 2012/2013*, consulté le 6 mai 2015, à l'adresse <http://www.armscor.co.za/Publications/AnnualReports.asp>
- ARMSCOR (2014), *Annual Report 2013/2014*, consulté le 6 mai 2015, à l'adresse <http://www.armscor.co.za/Publications/AnnualReports.asp>
- Arms Procurement Commission (2011), Consulté à l'adresse <http://www.armscmm.org.za/>
- Arms Procurement Commission. (2014), *Opening statement by Adv Tayob Aboobaker*, consulté le 18 mai 2015, à l'adresse <http://www.armscmm.org.za/docs.html>
- Audet D. (2003), Les marchés publics Rapport de synthèse. *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2(3), 169- 219.
- Avascent (2012). *The Half Trillion Dollar Challenge*. [en ligne] <http://www.avascent.com/wp-content/uploads/2013/02/Avascent-Offsets-2-White-Paper.pdf>
- Ayerbe C. et Missonier, A. (2007), « Validité interne et validité externe de l'étude de cas: principes et mise en oeuvre pour un renforcement mutuel », *Revue Finance Contrôle Stratégie*, 10(2), 37- 62.
- Balakrishnan K. (2007), *Evaluating the effectiveness of offsets as a mechanism for promoting Malaysian defence industrial and technological development*, Thèse de doctorat en économie, présentée et soutenue publiquement en avril 2007, Cranfield: Cranfield University.
- Baldwin R. (1970), Restrictions on Governmental Expenditures. In *Nontariff distortions of international trade*. Washington: Brookings Institution.
- Baldwin, R. (1984), *Trade policies in developed countries*, Handbook of International Economics, p. 571- 619.
- Baldwin, R. et Richardson, J. (1972), "Government purchasing policies, other NTBs, and the international monetary crisis". *Obstacles to Trade in the Pacific Area*. Ottawa: Carleton School of International Affairs.

- Banerjee A., Galiani S., Levinsohn, J. et Woolard, I. (2006), "Why Has Unemployment Risen in the New South Africa?" *Center for International Development, South Africa Growth Initiative* (Working Paper No. 134). [en ligne] [http://www.hks.harvard.edu/var/ezp\\_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/cid/publications/faculty/wp/134.pdf](http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/cid/publications/faculty/wp/134.pdf)
- Banque Africaine de Développement (2012). *Afrique du Sud 2013-2017 - Document de stratégie pays* [en ligne] <http://www.afdb.org/fr/documents/document/2013-2017-south-africa-country-strategy-paper-30110/>
- Banque mondiale (2011), *Directives de passation des marchés de fournitures, de travaux et de services (autres que les services de consultants) par les Emprunteurs de la Banque mondiale dans le cadre des Prêts de la BIRD et des Crédits et Dons de l'AID*, [en ligne] [http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/278019-1308067833011/Procurement\\_GLs\\_French\\_Final\\_Jan2011.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/278019-1308067833011/Procurement_GLs_French_Final_Jan2011.pdf)
- Banque mondiale (2012), *Poverty & Equity in South Africa*. Consulté 26 novembre 2015, à l'adresse <http://databank.worldbank.org>
- Baranowska-Prokop, E. (2009), "Direct offsets in international trade as a remedy for asymmetric information", *Journal of International Trade Law and Policy*, 8(3), p.202- 212.
- Baranowska-Prokop, E. (2010), "Trade Creation and Trade Diversion as a Result of Offset Transactions", article présenté à *International Conference On Applied Economics–ICOAE*.
- Baranowska-Prokop, E. et Prokop, J. (2008), "Price discrimination through countertrade", article présenté à *Proceedings of International Conference on Applied Economics 2008*, TEI of Western Macedonia Press, p.759-763
- Baskaran, A (2004), "The role of offsets in Indian defense procurement policy" in *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and cases in arms trade offsets*, p. 217- 232.
- Batchelor, P et Dunne, P. (2000), "Industrial participation, investment and growth: The case of South Africa's defence-related industry". *Development Southern Africa*, 17(3), 417- 435.
- Beaufort, V. (de) (2011), "Major contracts□: how open is international government procurement□?" *Mondes□: les cahiers du Quai d'Orsay*, (6), p. 189.
- Bellay, R. (1998). *Industrie d'armement et processus d'industrialisation dans les pays en développement*, [en ligne] [http://www.irenees.net/bdf\\_fiche-analyse-160\\_fr.html](http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-160_fr.html)

- BIS (1999), *Offsets in Defense Trade - Fourth Report to Congress, 12/99*, [en ligne]  
<http://www.bis.doc.gov/>
- BIS (2004), *Offsets in Defense Trade - Eight Report to Congress, 7/04*, [en ligne]  
<http://www.bis.doc.gov/>
- BIS (2007), *Offsets in Defense Trade - Eleventh Report to Congress, 2/07*, [en ligne]  
<http://www.bis.doc.gov/>
- BIS (2008), *Offsets in Defense Trade - Thirteenth Report to Congress, 12/08*, [en ligne]  
<http://www.bis.doc.gov/>
- BIS (2009a), *Offset Définitions*, consulté 23 juillet 2013, à l'adresse <http://www.bis.doc.gov>
- BIS (2009b), *Offsets in Defense Trade - Fifteenth Report to Congress, 1/11*, [en ligne]  
<http://www.bis.doc.gov/>
- BIS (2010), *Offsets in Defense Trade -Sixteenth Report to Congress, 1/12*. [en ligne]  
<http://www.bis.doc.gov/>
- BIS (2011), *Offsets in Defense Trade -Seventeenth Report to Congress, 2/13*. [en ligne]  
<http://www.bis.doc.gov/>
- BIS (2013a), *Offsets in Defense Trade - Eighteen Report to Congress 12/13*. [en ligne]  
<http://www.bis.doc.gov/>
- BIS (2013b), *Offsets in Defense Trade - Seventeenth Report to Congress 2/13*. [en ligne]  
<http://www.bis.doc.gov/>
- Bitzinger, R. (2004), "Offsets and defence industrialisation in Indonesia and Singapore" in *Arms trade and economic development: Theory, policy and cases in arms trade offsets*, p. 255- 270.
- Boddewyn, J. et Brewer, T. (1994), "International-business political behavior: New theoretical directions", *Academy of management review*, 19(1), 119- 143.
- Bohn, M. (2002). *L'intégration économique sud-africaine : une approche d'économie politique internationale*, thèse de doctorat en économie, présentée et soutenue publiquement en 2002 à l'Université Pierre Mendès France Grenoble 2.
- Bolton, P. (2007), *The Law of Government Procurement in South Africa*. Durban, LexisNexis Butterworths.
- Botha, D. (2003), *Offsetting the Costs of SA's Strategic Defence Package* (Report). Institute for Security Studies (ISS). [en ligne]  
<http://dspace.cigilibrary.org/jspui/handle/123456789/31266>

- Bouissou, J. (2015), « Rafale : le mégacontrat indien annulé ? » *Le Monde.fr*. Consulté le 14.04.2015 à l'adresse [http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/04/14/rafale-l-inde-annule-le-contrat-du-siecle\\_4615387\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/04/14/rafale-l-inde-annule-le-contrat-du-siecle_4615387_3234.html)
- Branco, F. (1994), "Favoring domestic firms in procurement contracts", *Journal of International Economics*, 37(1), p. 65- 80.
- Branco, F. (2002), "Procurement favouritism and technology adoption", *European Economic Review*, 46(1), p. 73- 91.
- Brander, J. (1986), "Rationales for strategic trade and industrial policy" in *Strategic trade policy and the new international economics*, p. 23-46.
- Brander, J. (1995), "Strategic trade policy", *Handbook of international economics*, vol. 3, p. 1395–1455.
- Brander, J. et Spencer, B. (1981), "Tariffs and the extraction of foreign monopoly rents under potential entry", *Canadian journal of Economics*, p. 371- 389.
- Brander, J. et Spencer, B. (1992), "Tariff protection and imperfect competition", *Imperfect competition and international trade*, p. 107- 119.
- Brauer, J. (1991), "Arms production in developing nations: the relation to industrial structure, industrial diversification, and human capital formation", *Defence and Peace Economics*, 2(2), p. 165- 175.
- Brauer, J. (2002), "The arms industry in developing nations: history and post-cold war assessment", *Arming the south. The economics of military expenditure, arms production and arms trade in developing countries*, p. 101- 127.
- Brauer, J. (2004), "Economic aspects of arms trade offsets" in *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*, Routledge, p. 54- 65.
- Brauer, J. et Dunne, P. (2004), *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*. Routledge.
- Brühlhart, M. et Trionfetti, F. (2001), "Industrial specialisation and public procurement: Theory and empirical evidence", *Journal of Economic Integration*, 16(1), p. 106- 127.
- Brühlhart, M. et Trionfetti, F. (2002), « Achats publics et spécialisation internationale : l'effet d'entraînement », *Economie internationale*, 89-90(1), p. 173- 187.
- Brühlhart, M., et Trionfetti, F. (2004), "Public expenditure, international specialisation and agglomeration". *European Economic Review*, 48(4), p. 851- 881.
- Buga, C. (2015), Veille Internet, *Mondes en développement*, vol. 169, n° 1, p. 167-168.

- Camino, D. et Cardone, C. (1998), "Countertrade and the choice of strategic trading form". *Scandinavian Journal of Management*, 14(1), p. 103- 119.
- Carey, S. et McLean, S. (1986), "The United States, countertrade and Third World trade", *Journal of World Trade Law*, 204, p. 441- 473.
- Caves, R. et Marin, D. (1992), "Countertrade transactions: theory and evidence", *The Economic Journal*, p. 1171- 1183.
- Chang, H.-J. (2002), *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. London: Anthem.
- Chan, R. et Hoy, M. (1991), "East—West joint ventures and buyback contracts". *Journal of International Economics*, 30(3), p. 331- 343.
- Chen, H. et Whalley, J. (2011), *The WTO Government Procurement Agreement and its impacts on trade*. National Bureau of Economic Research [en ligne] <http://www.nber.org/papers/w17365>
- Chen, X. (1995), "Directing government procurement as an incentive of production", *Journal of Economic Integration*, p.130- 140.
- Chinworth, M. (2004), "Offset policies and trends in Japan, South Korea, and Taiwan" in *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*, p. 233- 254.
- Cho, G. (1995), *Trade, aid, and global interdependence*. London; New York: Routledge.
- Choi, C., Lee, S., et Kim, J. (1999), "A note on countertrade: contractual uncertainty and transaction governance in emerging economies", *Journal of International Business Studies*, p. 189- 201.
- Choi, C. et Maldoom, D. (1992), "A simple model of buybacks", *Economics Letters*, n° 40(1), p. 77- 82.
- Cling, J.-P. (1999), « La politique économique sud-africaine face à la mondialisation », *Politique africaine*, n°73, p. 146- 158.
- Cling, J.-P. (2000), *L'économie sud-africaine au sortir de l'apartheid*. KARTHALA Editions.
- Cling, J.-P., De Vreyer, P., Razafindrakoto, M., et Roubaud, F. (2004), « La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté », *Revue française d'économie*, n°18(3), p. 137- 187.
- CNUCED. (2004). Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement sur sa Onzième session. [en ligne] [http://unctad.org/fr/Docs/td412\\_fr.pdf](http://unctad.org/fr/Docs/td412_fr.pdf)



- CNUDCI (2011), *Loi type de la CNUDCI sur la passation de marchés de biens, de travaux et de services (2011)*, New York, Nations Unies.
- Cohen, E., et Lorenzi, J.-H. (2000), Politiques industrielles pour l'Europe, [en ligne] <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/26.pdf>
- Commission européenne (1997), *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Mettre en œuvre la stratégie de l'Union en matière d'industries liées à la défense*, Bruxelles, [en ligne] [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/defence/com97-583-final\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/defence/com97-583-final_fr.pdf)
- Commission européenne (2012), *Rapport de la Commission au Conseil européen: Rapport 2012 sur les obstacles au commerce et à l'investissement*, Bruxelles, [en ligne] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-226\\_fr.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-226_fr.htm?locale=FR)
- Commission européenne (2015), *Réforme des marchés publics*, consulté le 9 août 2015, à l'adresse [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/reform-proposals/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/reform-proposals/index_fr.htm)
- Corden, W. (1980), *Politique commerciale et bien-être économique*, Paris : Economica.
- Corruption Watch (2014), "Civil society asks for dissolution of arms commission", consulté 6 mai 2015, à l'adresse <http://www.corruptionwatch.org.za/content/civil-society-asks-dissolution-arms-commission>
- Courrier International (2013), « Mandela : un héritage en question », consulté 12 mai 2015, à l'adresse <http://www.courrierinternational.com/article/2013/06/26/mandela-un-heritage-en-question>
- CTO (2010a), South Africa's NIPP review describes progress but « hides figures », *Countertrade & Offset Publication: Offset Countertrade Intelligence & Guidelines UK*, [en ligne] <http://cto-offset.com>.
- CTO (2010b), "Offsets cost South African Airways 3-5 percent – was it worth it?", consulté le 2 juin 2015, à l'adresse [www.cto-offset.com](http://www.cto-offset.com)
- CTO (s. d.), *Countertrade & Offset Publication: Offset Countertrade Intelligence & Guidelines UK*, site web.
- Czinkota, M. et Talbot, A. (1986), "Gatt Regulation of Countertrade: Issues and Prospects", *International Trade Journal*, n° 1(2), p. 155- 174.
- Dassiou, X., et Glycopantis, D. (2006), "The economic theory of price discrimination via transactions bundling: an assessment of the policy implications", *Review of Law & Economics*, n° 2(2), p. 323- 348.



- Dassiou, X. et Glycopantis, D. (2008). "Price discrimination through transactions bundling: The case of monopsony", *Journal of Mathematical Economics*, n°44(7-8), p. 672- 681.
- deBeer, J. B. (2013,). *Déclaration du témoin* : Arms Procurement Commission de 30 septembre 2013, consulté à l'adresse <http://www.armscomm.org.za/hearings.html>
- defenseWeb (2007), "Denel wins hi-tech helmet order", consulté 9 février 2015, à l'adresse [http://www.defenceweb.co.za//index.php?option=com\\_content&view=article&id=305&catid=35:Aerospace&Itemid=107](http://www.defenceweb.co.za//index.php?option=com_content&view=article&id=305&catid=35:Aerospace&Itemid=107)
- De Gucht, K. (2011), « Débat sur la réciprocité », Commission Européenne, consulté à l'adresse <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/148187.htm>
- De Jacquelot, P. (2015), « Volée de bois vert en Inde contre la commande de Rafale », consulté 18 janvier 2016, à l'adresse [http://www.lesechos.fr/15/04/2015/LesEchos/21919-091-ECH\\_volee-de-bois-vert-en-inde-contre-la-commande-de-rafale.htm](http://www.lesechos.fr/15/04/2015/LesEchos/21919-091-ECH_volee-de-bois-vert-en-inde-contre-la-commande-de-rafale.htm)
- Delisle, J.-M. (2012), *Réciprocité et commerce international: comment restaurer des conditions de concurrence loyale*?, Paris: Chambre de commerce et d'industrie.
- De Melo, J. et Grether, J.-M. (1997), *Commerce international: théories et applications*. Bruxelles: De Boeck Université.
- Department of Basic Education (2013). *South African Economic Growth and Development Policies and Approaches*, Republic of South Africa, [en ligne] <http://www.thutong.doe.gov.za/ResourceDownload.aspx?id=47588&userid=>
- De Rohan, J. (2011), *Projet de loi relatif au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité*, consulté 23 janvier 2016, à l'adresse <http://www.senat.fr/rap/110-306/110-3068.html>
- De Wet, G. (2001), "Emerging from the technology colony: A view from the South", *Working Paper ITB2001/1.*, Department of Engineering & Technology Management, University of Pretoria, South Africa.
- DG Trésor (2014). La progression des grands contrats à l'export dans les pays émergents en 2013, consulté le 30 novembre 2015 à l'adresse <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/399853>
- DOD (2010), *Offset policy summaries*, consulté 27 janvier 2015, à l'adresse [www.defence.gov.au/deu/docs/offsets\\_database.xls](http://www.defence.gov.au/deu/docs/offsets_database.xls)

- DPE (2007), *Introduction to the Competitive Supplier Development Programme*. Department of Public Enterprises, Republic of South Africa, consulté à l'adresse [www.gov.za](http://www.gov.za)
- DTI (1998), *SPD 5 Form - Revised NIPP*, consulté 22 janvier 2014, à l'adresse [http://www.thedti.gov.za/industrial\\_development/nipp.jsp](http://www.thedti.gov.za/industrial_development/nipp.jsp)
- DTI (2002), *The National Industrial Participation Programme in Review:2002*, Department of Trade and Industry, [en ligne]  
[http://www.thedti.gov.za/industrial\\_development/nipp.jsp](http://www.thedti.gov.za/industrial_development/nipp.jsp)
- DTI (2003), *NIPP projects Report June 2003*, Department of Trade and Industry, [en ligne]  
[http://www.thedti.gov.za/industrial\\_development/nipp.jsp](http://www.thedti.gov.za/industrial_development/nipp.jsp)
- DTI (2004), *NIPP projects Report June 2004*, Department of Trade and Industry. [en ligne]  
[http://www.thedti.gov.za/industrial\\_development/nipp.jsp](http://www.thedti.gov.za/industrial_development/nipp.jsp)
- DTI (2005a), *NIPP Report 2005*, Department of Trade and Industry, [en ligne]  
[http://www.thedti.gov.za/industrial\\_development/nipp.jsp](http://www.thedti.gov.za/industrial_development/nipp.jsp)
- DTI (2005b), *NIPP Report 2005/2006*, Department of Trade and Industry, [en ligne]  
[http://www.thedti.gov.za/industrial\\_development/nipp.jsp](http://www.thedti.gov.za/industrial_development/nipp.jsp)
- DTI (2007a), *Annual Review of Small Business in South Africa 2005-2007*, Department of Trade and Industry, [en ligne]  
[http://www.dti.gov.za/sme\\_development/docs/smme\\_report.pdf](http://www.dti.gov.za/sme_development/docs/smme_report.pdf)
- DTI (2007b), *National Industrial Policy Framework*, Republic of South Africa, Department of Trade and Industry, [en ligne]  
[http://www.thedti.gov.za/industrial\\_development/nipf.jsp](http://www.thedti.gov.za/industrial_development/nipf.jsp)
- DTI (2007c), *NIPP Report 2007*, Department of Trade and Industry, [en ligne]  
[http://www.thedti.gov.za/industrial\\_development/nipp.jsp](http://www.thedti.gov.za/industrial_development/nipp.jsp)
- DTI (2008a), *NIPP Report 2008*, Department of Trade and Industry [en ligne]  
[http://www.thedti.gov.za/industrial\\_development/nipp.jsp](http://www.thedti.gov.za/industrial_development/nipp.jsp)
- DTI (2008b), *NIPP Revised Guidelines 2008*, Department of Trade and Industry, [en ligne]  
[http://www.thedti.gov.za/industrial\\_development/nipp.jsp](http://www.thedti.gov.za/industrial_development/nipp.jsp)
- DTI (2009), *NIPP Performance Report 2009*, Department of Trade and Industry [en ligne]  
<http://www.scribd.com/doc/59440174/NIPP-Performance-Report-2009-FINAL-Aug-2010>
- DTI (2012), *Strategic Defense Packages (SDP) Performance Review Report*. South Africa: Industrial Development: Policy Division, Department of Trade and Industry, consulté le 1 mai 2015 à l'adresse [https://drive.google.com/file/d/0B\\_-slGu8-FTxVHh2MXBfS0VmZEK/edit](https://drive.google.com/file/d/0B_-slGu8-FTxVHh2MXBfS0VmZEK/edit)

- DTI (2013), *NIPP Revised Guidelines 2013*, Department of Trade and Industry, [en ligne] [http://www.thedti.gov.za/industrial\\_development/nipp.jsp](http://www.thedti.gov.za/industrial_development/nipp.jsp)
- Dube, O., Rodrik, D., et Hausmann, R. (2007), “South Africa: Identifying the binding constraint on shared growth”, *Paper for the National Treasury of South Africa*, Pretoria: National Treasury.
- Dumas, L. (2004), « Do offsets mitigate or magnify the military burden », in *Brauer, J. et P. Dunne Arms trade and economic development: theory, policy and cases in arms trade offsets*, London; New York: Routledge, pp. 16-29.
- Dunne, P., et Lamb, G. (2004), « Defence Industrial participation: The South African Experience » in *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*, Routledge, p.284-297.
- ECCO (2011), *Principles*, consulté 23 juillet 2013, à l'adresse <http://www.ecco-offset.eu/what-is-offset/principles/>
- ECCO (2014a), *ECCO Symposium #1*, consulté 26 janvier 2015, à l'adresse <https://www.regonline.com/builder/site/Default.aspx?EventID=1532875>
- ECCO (2014b), *ECCO Symposium #8*, consulté 26 janvier 2015, à l'adresse <https://www.regonline.com/builder/site/Default.aspx?EventID=1532875>
- Eden, L., Lenway, S., et Schuler, D. (2005), “From the obsolescing bargain to the political bargaining model”, in *International Business and Government Relations in the 21st Century*, Cambridge University Press.
- Edwards, L., Cassim, R., et Van Seventer, D. (2009), *Trade Policy in South Africa dans South African Economic Policy under Democracy*, Oxford University Press.
- Edwards, L., et Lawrence, R. (2006), ”South African Trade Policy Matters: Trade Performance & Trade Policy”, *Center for International Development, South Africa Growth Initiative, Working Paper No. 135*, [en ligne] <http://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/cid-working-paper-no.-135>
- Ellingsen, T. (1991), “A Model of Countertrade” STICERD - Economics of Industry Papers 03, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE.
- Ellingsen, T., et Stole, L. (1996), “Mandated countertrade as a strategic commitment”, *Journal of International Economics*, n°40(1-2), p. 67- 84.
- Engineering News (2013), “DTI revamping offset guidelines and incentives for SA aerospace sector”, consulté 14 mai 2015, à l'adresse

- <http://www.engineeringnews.co.za/article/dti-revamping-offset-guidelines-and-incentives-for-sa-aerospace-sector-2013-11-15>
- Eriksson, E. (2007), *Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market*, European Defence Agency.
- Escobar, A. (2011), *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press.
- EurActiv.fr. (2012), « La “réciprocité” dans les échanges commerciaux au cœur du débat pour l’industrie européenne », consulté 20 février 2015, à l’adresse <http://www.euractiv.fr/specialreport-industrial-policy/la-reciprocite-dans-les-echanges-news-515069>
- Europe1 (2012), « Contrat d’une coentreprise d’Alstom dans le nucléaire en Russie », consulté 19 janvier 2016, à l’adresse <http://www.europe1.fr/actu-financiere/contrat-d-une-coentreprise-d-alstom-dans-le-nucleaire-en-russie-931551>
- European Commission (2010), *Public Procurement Indicators 2008*, consulté à l’adresse [http://www.publictendering.com/pdf/indicators2008\\_en.pdf](http://www.publictendering.com/pdf/indicators2008_en.pdf)
- European Commission (2014), *Public Procurement Indicators 2012*, consulté à l’adresse [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/20141105-indicators-2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/20141105-indicators-2012_en.pdf)
- European Commission (2015a), *Performance overview*, consulté à l’adresse [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/)
- European Commission (2015b), *Public Procurement Indicators 2013*, consulté à l’adresse [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/20141105-indicators-2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/20141105-indicators-2012_en.pdf)
- European Commission (2010), *Trade, Growth and World Affairs: Trade Policy as a Core Component of the EU’s 2020 Strategy*, n° COM(2010)612, [en ligne] [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc\\_146955.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf)
- Feinstein, A. (2011), *The shadow world: Inside the global arms trade*. Macmillan.
- Flatters, F., et Stern, M. (2008), *Trade and industrial policy in South Africa* (Development Network Africa), TIPS, [en ligne] <http://www.tips.org.za/publication/trade-and-industrial-policy-south-africa>
- Fletcher, R. (1998), “A Holistic Approach to Countertrade”, *Industrial Marketing Management*, n° 27(6), p. 511 - 528.

- Frost & Sullivan. (2013), "Military Offsets Market Looks to the Middle East and Asia-Pacific", consulté à l'adresse <http://www.frost.com/prod/servlet/press-release.pag?docid=277255215>
- Furter (Lee), D. (2014), "The Influence of Legislation and Government Policy on Patterns of International Defense Trade and Future Markets: the Case of Offsets and Directive 2009/81/EC", Thèse de doctorat soutenue publiquement en 2014 à Brunel University, West London, UK.
- Greenaway, D. (1992), "Trade related investment measures and development strategy", *Kyklos*, n°45(2), p. 139- 159.
- Grosse, R. (2005), *International Business and Government Relations in the 21st Century*. Cambridge University Press.
- Grosse, R., et Behrman, J. (1992), « Theory in international business », *Transnational Corporations*, n°1(1), p. 93- 126.
- Guerrien, B. (2002), *Dictionnaire d'analyse économique: microéconomie, macroéconomie, théorie des jeux*, Paris: La Découverte.
- Gupta, K. (1995). *World Trade*. Atlantic Publishers & Dist.
- Hadjiminas, C. (2004), "Why Offsets? », *Asia Pacific Countertrade Association*, consulté 21 mars 2014, à l'adresse <http://apca.net/?q=node/20>
- Haines, R. (2004), « Defense offsets and regional development in South Africa », in *Arms trade and economic development: theory, policy and cases in arms trade offsets*, London, New York: Routledge, pp. 299-320.
- Haines, R. (2012), "The Complexities of Development: The South African National Industrial Participation Programme in Perspective", in *Designing Public Procurement Policy in Developing Countries*, Springer.
- Hall, P., et Markowski, S. (1994), "On the normality and abnormality of offsets obligations", *Defence and Peace Economics*, n° 5(3), p. 173- 188.
- Hammond, G. (1990), *Countertrade, offsets and barter in international political economy*. Pinter.
- Hausmann, R., Rodrik, D., et Sabel, C. (2008), Reconfiguring industrial policy: a framework with an application to South Africa, [en ligne] <http://www.hks.harvard.edu/content/download/69285/1249950/version/1/file/168.pdf>
- Helpman, E., et Krugman, P. (1985), *Market structure and foreign trade: Increasing returns, imperfect competition and the international economy*, the MIT press.

- Henckes, J.-Y., et Mary, J.-Y. H., Nicolas H.-G. (2010). *Le précis de droit des marchés publics*, Legitech.
- Hennart, J.-F. (1989), “The transaction-cost rationale for countertrade”, *Journal of Law, Economics, & Organization*, p. 127- 153.
- Hennart, J.-F., et Anderson, E. (1993), “Countertrade and the minimization of transaction costs: an empirical examination”, *The Journal of Law, Economics and Organization*, vol 9, n°2, p. 290-313.
- Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*, Vol. 10, Yale university Press New Haven.
- Hodess, R. (2003), *Rapport mondial sur la corruption 2003*, Transparency International, KARTHALA Editions.
- Hoekman, B. (1997), “Operation of the Agreement on Government Procurement: 1983-1992”, *Law and Policy in Public Purchasing*. University of Michigan Press: Ann Arbor.
- Hoekman, B. et Kostecki, M. (1995), *The political economy of the world trading system: from GATT to WTO*, Wiley Online Library.
- Hoekman, B. et Kostecki, M. (2009). *The political economy of the world trading system*, Oxford University Press.
- Hoekman, B. et Mavroidis, P. (1997), *Law and policy in public purchasing: the WTO agreement on government procurement*, Vol. 16, University of Michigan Press.
- Holden, P. (2008a), *The arms deal in your pocket*, Johannesburg: Jonathan Ball.
- Holden, P. (2008b), *The arms deal in your pocket*, Johannesburg: Jonathan Ball.
- Holden, P., Van Vuuren, H. (2011), *The devil in the detail: how the arms deal changed everything*, Johannesburg: Jonathan Ball.
- Howse, R. (2010), “Beyond the countertrade taboo: Why the WTO should take another look at barter and countertrade”, *University of Toronto Law Journal*, vol. 60, n°2, p. 289- 314.
- Huberman, M. et Miles, M. (2003), *Analyse des données qualitatives*, Bruxelles : De Boeck.
- Hurrell, A. (2013), “Narratives of emergence: rising powers and the end of the Third World?”, *Rep Revista de Economia Política*, vol. 33, n° 2, p. 203- 221.



- Ianakiev, G., et Mladenov, N. (2009), "Offset Policies in Defence Procurement: Lessons for the European Defence Equipment Market" article présenté à *13th Annual International Conference on Economics and Security*, City College, p. 24- 26.
- IDP UAE. (s. d.) *Industrial Development Program*, site web, consulté 23 juillet 2013, à l'adresse [www.idp.ae](http://www.idp.ae)
- Irwin, D. (1996). *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, Princeton University Press.
- Joint Report (2001), *Strategic Defence Packages*, consulté à l'adresse <http://www.gov.za/documents/joint-investigation-report-strategic-defence-procurement-packages-0>
- Krugman, P. (1986), *Strategic trade policy and the new international economics*, Mit Press.
- Krugman, P. (1991). *Geography and trade*. Leuven, Belgium: Cambridge University Press, MIT Press.
- Laghzaoui, S. (2009), « Internationalisation des PME: apports d'une analyse en termes de ressources et compétences », *Management & Avenir*, vol. 22, n° 2, p. 52- 69.
- Le Figaro (2015), « L'Arabie saoudite, championne du monde des achats d'armements », consulté 3 septembre 2015, à l'adresse <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2015/03/10/20002-20150310ARTFIG00116-l-arabie-saoudite-championne-du-monde-des-achats-d-armements.php>
- Le Monde (2015), « Le chinois Comac veut concurrencer Airbus et Boeing », consulté le 3 novembre 2015 à l'adresse [http://www.lemonde.fr/entreprises/article/2015/11/03/le-chinois-comac-veut-concurrencer-airbus-et-boeing\\_4801776\\_1656994.html](http://www.lemonde.fr/entreprises/article/2015/11/03/le-chinois-comac-veut-concurrencer-airbus-et-boeing_4801776_1656994.html)
- Libération (2010a), « L'OPA express de Pékin sur la grande vitesse », consulté le 1 septembre 2015, à l'adresse [http://www.liberation.fr/economie/2010/05/08/l-opa-express-de-pekin-sur-la-grande-vitesse\\_624996](http://www.liberation.fr/economie/2010/05/08/l-opa-express-de-pekin-sur-la-grande-vitesse_624996)
- Libération (2010b), « Airbus négocie la vente d'au moins 150 avions avec la Chine », consulté le 19 janvier 2016, à l'adresse [http://www.liberation.fr/futurs/2010/09/13/airbus-negocie-la-vente-d-au-moins-150-avions-avec-la-chine\\_678524](http://www.liberation.fr/futurs/2010/09/13/airbus-negocie-la-vente-d-au-moins-150-avions-avec-la-chine_678524)
- Liesch, P. (1988). *Government mandated - countertrade: the economics of the Australian government offsets program*, Thèse de doctorat présentée et soutenue en 1988 à University of Queensland.
- Liesch, P. (1994), "Government-mandated countertrade in Australia: Some international marketing implications", *IMM Industrial Marketing Management*, vol. 23, n° 4, p. 299- 305.



- Luce, R. et Raiffa, H. (1957), *Games and decisions: Introduction and critical surveys*, Dover Publications.
- Luo, Y. (2001), "Toward a cooperative view of MNC-host government relations: Building blocks and performance implications", *Journal of International Business Studies*, vol. 32, n° 3, p. 401- 419.
- s, T., et Prager, J.-C. (2008), *Innovation et compétitivité des régions*, Paris: la Documentation française.
- Magahy, B., Vilhena da Cunha, F., & Pyman, M. (2010), *Defence Offsets: Addressing the Risks of Corruption & Raising Transparency*. London: Transparency International, [en ligne]  
[http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity\\_ta\\_doslidzhennya/TI\\_Defence\\_Offset\\_Report\\_20101.pdf](http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/TI_Defence_Offset_Report_20101.pdf)
- Marin, D., et Schnitzer, M. (1995), "Tying trade flows: a theory of countertrade with evidence", *American Economic Review*, vol. 85, n°5, p. 1047- 1064.
- Marin, D., et Schnitzer, M. (2002a), *Contracts in trade and transition: the resurgence of barter*, MIT Press.
- Marin, D., et Schnitzer, M. (2002b), « The economic institution of international barter », *The Economic Journal*, vol. 112, n°479, p. 293- 316.
- Markowski, S., et Hall, P. (2004a), "Defense offsets in Australia and New Zealand", in *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*, London; New York: Routledge, p. 271-283.
- Markowski, S., et Hall, P. (2004b), "Mandatory defense offsets—conceptual foundations", in *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*, London; New York: Routledge, p. 44-53.
- Markusen, A. (2004), "Arms trade as illiberal trade", in *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*, London; New York: Routledge, p. 271-283.
- Martin, S. (1996), "Countertrade and Offsets An Overview of the Theory and Evidence", in *The economics of offsets: defence procurement and countertrade*, Amsterdam, p. 15- 48.
- Matthews, R. (2004), « *Defence offsets: policy versus pragmatism* », in *The economics of offsets: defence procurement and countertrade*, Amsterdam, London, New York: Routledge, pp. 90-102
- Matthews, R. (2011), « *Defense offset: policy versus pragmatism* », in *The economics of offsets: defence procurement and countertrade*, Amsterdam, pp. 89-102

- Mattoo, A. (1996), "The government procurement agreement implications of economic theory", World Trade Organization & Trade in Services Division, Geneva, Switzerland, [en ligne] <http://books.google.com/books?id=TEEmAQAAMAAJ>
- Mayer, J. (2008), "Policy space: what, for what, and where?", *United Nations Conference on Trade and Development*, Geneva, Switzerland.
- Maynier, D. (2012), "DTI Reveals Arms Deal Offset Rip Off", article consulté 6 mai 2015, à l'adresse <http://www.da.org.za/archive/dti-reveals-arms-deal-offset-rip-off-2/>
- McAfee, R. et McMillan, J. (1989), "Government procurement and international trade", *Journal of international economics*, vol. 26, n°3, p. 291 - 308.
- Meade, J. (1955), *Trade and welfare*. London, Oxford University Press.
- Meyer, J.-B., Brown, M., et Kaplan, D. (2000). *Assessing the South African Brain Drain, a Statistical Comparison*, Working Paper, University of Cape Town, Development Policy Research Unit.
- MG News (2014). "Arms deal offsets « seriously flawed »", article consulté le 19 mai 2015, à l'adresse <http://mg.co.za/article/2014-10-16-arms-deal-offsets-seriously-flawed>
- Ministère de la Défense (2014), *Rapport au Parlement 2014 sur les exportations d'armement de la France*, consulté à l'adresse <http://www.defense.gouv.fr>
- Ministère des Affaires étrangères et du développement international (2015), *La politique commerciale de l'Union européenne*, [en ligne] <http://www.rpfrance.eu/la-politique-commerciale-de-l>
- Mirus, R., et Yeung, B. (1987), "Countertrade and foreign exchange shortages: a preliminary assessment", *Review of World Economics*, vol. 123, n°3, p. 535 - 544.
- Mirus, R., et Yeung, B. (1993), "Why countertrade? An economic perspective", *The International Trade Journal*, vol. 7, n°4, p. 409 - 433.
- Mirus, R., et Yeung, B. (2001), *The Economics of barter and countertrade*, Cheltenham, Edward Elgar, UK.
- Moatti, L. (1994), *Les échanges compensés internationaux: pratique contractuelle et droit français*, Paris: Editions A. Pedone.
- Modise, J. (1999), "Realising Our Hopes: Address by the Minister of Defence on the Defence Budget Vote" article consulté le 18 mars 2014, à l'adresse [http://www.armsdeal-vpo.co.za/articles03/defence\\_budget\\_vote.html](http://www.armsdeal-vpo.co.za/articles03/defence_budget_vote.html)

- Moon, C. et Lado, A. (2000), "MNC-host government bargaining power relationship: A critique and extension within the resource-based view", *Journal of Management*, vol. 26, n°1, p.85- 117.
- Mothe, C. (1997), *Comment réussir une alliance en recherche et développement*. Editions L'Harmattan.
- Mougeot, M., et Naegelen, F. (1998), « Faut-il interdire la discrimination dans les marchés publics? », *Revue économique*, vol. 49, n°3, p. 767- 776.
- National Association of Automobile Manufacturers of South Africa (2014), site web consulté 10 février 2014, à l'adresse <http://www.naamsa.co.za/members/>
- National Research Council (U S.) Board on Science, Technology, and Economic Policy. (1997), *Policy issues in aerospace offsets: report of a workshop*, National Academies.
- OCDE (1985a), *Echanges compensés: pratiques des pays en développement*, Paris: OCDE.
- OCDE (1985b), *Échanges compensés: pratiques des pays en développement*, Paris: O.C.D.E.
- OCDE (2002), *La taille des marchés publics*, Paris: O.C.D.E.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE □: Afrique du Sud 2008*. OECD Publishing.
- OCDE (2013a), *Études économiques de l'OCDE □: Afrique du Sud 2013*, Vol. 2013 Paris: O.C.D.E, [en ligne] [http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/eco\\_surveys-zaf-2013-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/eco_surveys-zaf-2013-fr)
- OCDE (2013b), « Taille des marchés publics », in *Panorama des administrations publiques 2011*. Paris: O.C.D.E, [en ligne] [http://www.oecd-ilibrary.org/content/chapter/gov\\_glance-2011-46-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/content/chapter/gov_glance-2011-46-fr)
- OCDE et BAD (2008), « Perspectives économiques en Afrique: Afrique du Sud », *Perspectives économiques en Afrique*, [en ligne] <http://www.oecd.org/fr/dev/emoa/40568577.pdf>
- OECD (1985), *Countertrade. Developing country practices*. Paris.
- OECD (2009), *Government at a Glance 2009*, Paris: O.E.C.D., [en ligne] <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264075061-en>
- OECD (2011), *Government at a Glance 2011*. Paris: O.E.C.D., [en ligne] [http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/gov\\_glance-2011-en](http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/gov_glance-2011-en)
- OECD (2013), *Government at a Glance 2013*. Paris: O.E.C.D., [en ligne] [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013\\_gov\\_glance-2013-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en)

- OECD (2015a), *Government at a Glance 2015*, Paris: O.E.C.D., [en ligne [http](http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/gov_glance-2015-en)] ://www.oecd-ilibrary.org/content/book/gov\_glance-2015-en
- OECD (2015b), *OECD Statistics*, consulté 2 décembre 2015, à l'adresse <http://stats.oecd.org/>
- Offset Program Bureau (2012), *Industrial Development Program of United Arab Emirates*, site web consulté 27 mai 2014, à l'adresse <http://www.idp.ae>
- OMC (1979), *Traitement Différencié et Plus Favorable, Réciprocité et Participation Plus Complète des pays en Voie de Développement*, article OMC consulté 4 août 2015, à l'adresse [www.wto.org](http://www.wto.org)
- OMC (1981), *Accord relatif aux Marchés Publics*, article OMC consulté à l'adresse [https://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/tokyo\\_gpr\\_f.pdf](https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/tokyo_gpr_f.pdf)
- OMC (1994a), *Accord sur les Mesures Concernant les Investissements et Liées au Commerce*, article OMC consulté 3 juin 2014, à l'adresse [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/invest\\_f/invest\\_info\\_f.htm#fnt1](http://www.wto.org/french/tratop_f/invest_f/invest_info_f.htm#fnt1)
- OMC (1994b), *Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires*, article OMC consulté 10 juillet 2014, à l'adresse [http://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/24-scm\\_01\\_f.htm#fnt5](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/24-scm_01_f.htm#fnt5)
- OMC (1994c), *Textes juridiques - Accord de Marrakech*, article OMC consulté 23 août 2013, à l'adresse [http://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/gpr-94\\_02\\_f.htm](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gpr-94_02_f.htm)
- OMC (2000a), *Canada-Exportations de blé et importations de grains, paragraphes 144-145*, consulté 10 juillet 2014, à l'adresse [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/repertory\\_f/s7a\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/repertory_f/s7a_f.htm)
- OMC (2000b), *Répertoire de rapports et de décisions de l'Organe d'appel de l'OMC 1995-2005: Canada-Automobiles*, consulté 9 juillet 2014, à l'adresse [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/repertory\\_f/c4\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/repertory_f/c4_f.htm)
- OMC (2011), *Rapport (2011) du Comité des Marchés Publics*.
- OMC (2014), *Marchés publics - Accord plurilatéral - Comité plurilatéral: membres et observateurs*, consulté 23 mai 2014, à l'adresse [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/gproc\\_f/memobs\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/memobs_f.htm)
- OMC (2015), *Aperçu de l'accord sur les marchés publics*, consulté 23 mai 2014, à l'adresse [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/gproc\\_f/gpa\\_overview\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/gpa_overview_f.htm)
- OTAN (2015), *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*, Communiqué de presse PR/CP(2015) 093-COR1, consulté à l'adresse [www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2015\\_06/20150622\\_PR\\_CP\\_2015\\_093-v2.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_06/20150622_PR_CP_2015_093-v2.pdf)

- Palia, A. et Shenkar, O. (1991), "Countertrade practices in China", *IMM Industrial Marketing Management*, vol. 20, n°1, p. 57- 65.
- Pénin, J. (2003), « Endogénéisation des externalités de recherche □: le rôle de la capacité d'émission des connaissances », *Revue d'économie industrielle*, vol. 102, n° 1, p.7- 28.
- Perlo-Freeman, S. (2004), « Offsets and the Development of the Brazilian » in *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*, London; New York: Routledge, p. 187-204.
- Perret, B. (2010), *L'évaluation des politiques publiques*. La Découverte.
- Perroux, F. (1981), *Pour une philosophie du nouveau développement*, Vol. 4, Aubier: Presses de l'UNESCO.
- Politicsweb (2012), *Rapport NIPP présenté au Parlement en avril 2012*, consulté 30 janvier 2014, à l'adresse [http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/action/media/downloadFile?media\\_fileid=2343](http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/action/media/downloadFile?media_fileid=2343)
- Powell, I. (2012), "Arms deal offsets of « no benefit to economy »", consulté 30 avril 2015, à l'adresse <http://www.armsdeal-vpo.co.za/articles16/benefit.html>
- Quantec (2012), *Base de données*, consulté 6 février 2014, à l'adresse <http://www.quantec.co.za/>
- Rodrik, D. (1997), "The «paradoxes » of the successful state", *European Economic Review*, vol. 41, n° 3, p. 411- 442.
- Rodrik, D. (2004), "Rethinking growth policies in the developing world", *Cambridge MA: Harvard University*.
- Rodrik, D. (2005), Growth strategies, *Handbook of economic growth*, vol. 1, p. 967- 1014.
- Rodrik, D. (2006a), "Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform", *Journal of Economic literature*, vol. 44, n°4, p. 973- 987.
- Rodrik, D. (2006b), "Understanding South Africa's Economic Puzzles", *Center for International Development, South Africa Growth Initiative*, Working Paper No. 130, [en ligne] <http://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/cid-working-paper-no.-130>
- Rodrik, D. (2007), *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*, Princeton: Princeton University Press.

- Rodrik, D. (2008a), *Normalizing industrial policy*. Washington, D.C.: World Bank.
- Rodrik, D. (2008b), "The new development economics: we shall experiment, but how shall we learn?", Harvard Kennedy School Working Paper No. RWP08-055.
- Rodrik, D. (2012), "Unconditional Convergence in Manufacturing", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, n°1.
- Roux, I. (2001), *Les relations commerciales de l'Autriche avec les PECO, un siècle de partenariat privilégié ou l'effet Habsbourg*, Tectum Verlag DE.
- Rubin, S. (1986). *The business manager's guide to barter, offset and countertrade*, Economist Intelligence Unit, London: Economist Intelligence Unit.
- Rumelt, R. (1991), "How much does industry matter?", *Strategic management journal*, vol. 12, n° 3, p. 167- 185.
- SAAB (2000), "Saab and BAE Systems opens SA National Industrial Participation Office », article consulté le 21 octobre 2015, à l'adresse <http://saabgroup.com/sv/Media/news-press/news/2000-11/saab-and-bae-systmes-opens-sa-national-industrial-participation-office/>
- SABC News (2014), "Things could have been done differently: Alec Erwin", article consulté le 19 mai 2015, à l'adresse <http://www.sabc.co.za/news/a/8740908042f70ab8b2e1bf895990ad13/Things-could-have-been-done-differently:-%3Ca%20href=>
- Saekel, K. (2004). *Countertrade als Aktionsparameter global agierender Unternehmen unter besonderer Berücksichtigung internationaler empirischer Erfahrungen*. Mémoire de Master 2
- Sauvin, T. (1991), *La compensation internationale □: du troc à la coopération industrielle et technologique*, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, présentée et soutenue en 1991 à L'université Paris 10.
- Sauvin, T. (1995), « Modalités et fonctions des accords de compensation internationaux □: le cas des relations Nord-Sud », *Tiers-Monde*, vol.36, n°144, p. 897- 912.
- Scheetz, T. (2004), "The Argentine defense industry: An evaluation", in *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*, London; New York: Routledge, p. 201 - 216.
- Schuler, D., Lenway, S., et Eden, L. (2006), "Multinational corporations through the uneven development lens", *Multinational corporations and global poverty reduction*, p. 301-315.



- Schumpeter, J. et Perroux J.-A. (1935), *Théorie de l'évolution économique*, [en ligne] <http://sbisrvntweb.uqac.ca/archivage/13868093t1.pdf>
- Service public fédéral Économie de Belgique. (2008), *Politique industrielle de la participation dans le cadre des commandes de défense*, consulté 30 mai 2013, à l'adresse [http://economie.fgov.be/fr/modules/publications/analyses\\_etudes/pol\\_indust\\_particip\\_com\\_defense\\_ma\\_08.jsp](http://economie.fgov.be/fr/modules/publications/analyses_etudes/pol_indust_particip_com_defense_ma_08.jsp)
- Sköns, E. (2004), "Evaluating defense offsets: the experience in Finland and Sweden", in *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*, London; New York: Routledge, p. 149-163.
- South African Airways. (s. d.), "A short history of South African Airways", article web consulté le 30 juin 2015, à l'adresse <http://www.flysaa.com/sn/fr/footerlinks/aboutUs/briefHistory.html>
- South African Government (1996), *Science and Technology White Paper*, [en ligne] <http://www.gov.za/documents/science-and-technology-white-paper>
- South African Reserve Bank (1999), *Historical Rates* [en ligne] [www.resbank.co.za](http://www.resbank.co.za)
- Spencer, B. (1986), "What Should Trade Policy Target?", *Strategic trade policy and the new international economics*, Cambridge : MIT Press, p. 69- 89.
- Stopford, J. et Strange, S. (1991), *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge University Press.
- Stothard, M. (2015), "Dassault locks on to fourth Rafale deal", *Financial Times*, article consulté le 18 janvier 2016 à l'adresse <http://www.ft.com/cms/s/0/b3f1b674-110a-11e5-8413-00144feabdc0.html#axzz3xcMaQMId>
- Strategic Offsets (2012), *Global Offsets 2012*, consulté le 28 janvier 2015, à l'adresse <http://www.strategicoffsets.com/map/>
- Struys, W. (1996), "Offsets and Weapons Procurement: The Belgium Experience", in *The economics of offsets: defence procurement and countertrade*, Amsterdam, p. 15- 48.
- Struys, W. (2004), "Offsets in Belgium: between Scylla and Charybdis?" in *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*, London; New York: Routledge, p. 163- 171.
- Sylvain, C. (2012), « De la réciprocité dans les relations commerciales internationales », *Mondes: Les Cahiers du Quai d'Orsay, La diplomatie d'influence: attractivité et rayonnement*, n° 9.



- Sylvester, J., et Seegers, A. (2008), "South Africa's strategic arms package: a critical analysis", . *Militaria Scientia Militaria* □: *South African Journal of Military Studies*, vol. 36, n°1, p. 52- 77.
- Taborda, J. P., Conceição, P., et Felizardo, J. (2007), "The Use of Nontraditional Policy Tools to Support Technological Innovation and Economic Growth: The Practice of Offsets Processes n Developed and Developing Countries", in *Connecting People, Ideas, and Resources Across Communities*, Purdue University Press. p. 141- 166.
- Tagarev, T. (2010), *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Report). Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Taylor, T. (2001), A new institutional economic analysis of offset arrangements in government procurement, Thèse de doctorat présentée et soutenue en 2001 à University of Connecticut.
- Taylor, T. (2003), "Modeling offset policy in government procurement", *Journal of policy Modeling*, vol. 25, n° 9, p. 985- 998.
- Taylor, T. (2004), "Using procurement offsets as an economic development strategy. in *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*, London; New York: Routledge, p. 30-43.
- Taylor, T. (2011), "Countertrade Offsets in International Procurement: Theory and Evidence", in *Designing Public Procurement Policy in Developing Countries: How to Foster Technology Transfer and Industrialization in the Global Economy*. Springer.
- thelocal (2013), "Sweden and Mandela's anti-apartheid struggle", article consulté le 9 juin 2015, à l'adresse <http://www.thelocal.se/20131206/swedens-role-in-mandelas-anti-apartheid-struggle>
- Transnet (2010), *Transnet Supplier development plan*, [en ligne]  
[www.transnet.net/BusinessWithUs/PolicyDocuments/SDP\\_Brochure\\_April\\_2010.pdf](http://www.transnet.net/BusinessWithUs/PolicyDocuments/SDP_Brochure_April_2010.pdf)
- Transparency International (2006), *Les conventions contre la corruption en Afrique*. Berlin, [en ligne] [http://jaga.afrique-gouvernance.net/\\_docs/convention\\_de\\_lutte\\_contre\\_la\\_corruption\\_que\\_peut-faire\\_1\\_afrique.pdf](http://jaga.afrique-gouvernance.net/_docs/convention_de_lutte_contre_la_corruption_que_peut-faire_1_afrique.pdf)
- Trionfetti, F. (2000), "Discriminatory public procurement and international trade", *World Economy*, vol. 231, p. 57- 76.
- Trionfetti, F. (2002), "Discriminatory public procurement and international trade". *Public Procurement*, vol. 23, n°1, p.57-76.

- Udaro, A. (2013), "Trends in the Defense Offsets Market", article présenté à *17th Annual International Conference on Economics and Security*.
- Udis, B., et Maskus, K. (1991), "Offsets as industrial policy: lessons from aerospace", *Defence and Peace Economics*, vol. 2, n° 2, p. 151 - 164.
- Udis, B., et Maskus, K. (1996). US Offset Policy. in *The economics of offsets: defence procurement and countertrade*, Amsterdam, p. 15 - 48.
- UNCTAD (2011), *Non-equity modes of international production and development*. New York: United Nations.
- UNCTAD (2013), *World Investment Report 2013 - Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, [en ligne] <http://unctad.org/en/pages/DIAE/World%20Investment%20Report/WIR-Series.aspx>
- U.S. Congress (1990), *Arming our allies: cooperation and competition in defense technology*, Office of Technology Assessment, DIANE Publishing.
- U. S. International Trade Commission (1999), *Assessment of the Economic Effects on the U.S. of China's Access to the World Trade Organization (WTO)*, DIANE Publishing.
- vanDyk, J. (2008), "An evaluation of the South African Department of Defence's policy on Defence Industrial Participation (DIP), as a defence industrial development mechanism" Mémoire de Master 2, Nelson Mandela Metropolitan University, Pretoria.
- Vernon, R. (1973), *Les entreprises multinationales: la souveraineté nationales en péril*. Paris: Calmann-Lévy.
- Vogel, A. (2000), "International bidding and the implementation of countertrade to develop local enterprises: a case study of the South African arms deal", Mémoire de Master 2 Pretoria University.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.
- Wade, R. (2003), "What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of « development space »", *Review of international political economy*, vol. 10, n° 4, p. 621 - 644.
- Wellmann, G. (2010), "An Evaluation of the BAE/SAAB South African Royal Manufacturing Project in Virginia, Free State Province: A Case Study of the Implementation of the South African Defence Offsets", Thèse de doctorat présentée et soutenue en 2010 à Nelson Mandela Metropolitan University, South Africa.

- Willett, S., et Anthony, I. (1998), *Countertrade and offsets policies and practices in the arms trade*, Copenhagen: COPRI.
- Williamson, J. (1990), “What Washington means by policy reform”, chapitre 2 in *Latin American adjustment: How much has happened*, Peterson Institute for International Economics.
- Williamson, O. (1983), “Credible commitments: Using hostages to support exchange”, *The American Economic Review*, vol. 73, n° 4, p. 519- 540.
- World Bank (2005), *Economic Growth in the 1990s Learning from a Decade of Reform*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2015), *World Development Indicators database*, [en ligne] <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx?isshared=true#>
- World Development Indicators (2014), *GDP per capita (current US\$)*. Consulté 4 février 2014, à l’adresse <http://data.worldbank.org/>
- Yamamura, K. (1986), “Caveat emptor: The industrial policy of Japan”, in *Strategic trade policy and the new international economics*, p. 169- 210.
- Yin, R. (2003), *Case study research: Design and methods*”, Sage publications.
- Youssef, A. et Ianakiev, G. (2009), « Intégration du marché européen de la défense et politiques d’offsets: une analyse en termes de coûts de changement et d’externalités technologiques », *Economie et Institutions*, vol. 121, n°12&13, p.113-138.
- Yulek, M. et Taylor, T. (2011). *Designing Public Procurement Policy in Developing Countries: How to Foster Technology Transfer and Industrialization in the Global Economy*, Springer.

# TABLE DES ANNEXES

---

Annexe 1 : Les États membres de l'Accord sur les Marchés Publics.....	342
Annexe 2 : Une analyse du cadre juridique de l'OMC relatif aux <i>offsets</i> .....	342
Annexe 3 : Une étude comparative des différents types de contrats d' <i>offsets</i> directs pour répondre aux imperfections d'information et aux contrats incomplets.....	354
Annexe 4 : Le schéma d'interaction des programmes NIPP, DIPP et CSDP.....	359
Annexe 5 : Les évolutions de la politique économique sud-africaine depuis 2006 .....	360
Annexe 6 : Le processus de construction du questionnaire .....	364
Annexe 7 : Lettre de recommandation.....	371

## Annexe 1 : Les États membres de l'Accord sur les Marchés Publics

Parties	Date d'entrée en vigueur/accession
Arménie	15 septembre 2011
Canada	1 janvier 1996
Union européenne pour ce qui est de ses 28 États membres:	
Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède	1 janvier 1996
Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République slovaque, République tchèque et Slovénie	1 mai 2004
Bulgarie et Roumanie	1 janvier 2007
Croatie	1 juillet 2013
Corée	1 janvier 1997
États-Unis	1 janvier 1996
Hong Kong, Chine	19 juin 1997
Islande	28 avril 2001
Israël	1 janvier 1996
Japon	1 janvier 1996
Liechtenstein	18 septembre 1997
Norvège	1 janvier 1996
Pays-Bas pour ce qui est de d'Aruba	25 octobre 1996
Singapour	20 octobre 1997
Suisse	1 janvier 1996
Taipei chinois	15 juillet 2009

source : OMC (2014)

## Annexe 2 : Une analyse du cadre juridique de l'OMC relatif aux *offsets*

Le sentiment que les pratiques d'*offset* sont en contradiction avec la lettre et l'esprit des règles ou des conventions multilatérales qui tracent le cadre juridique des échanges entre pays membres s'est imposé dès les années 80, d'où la décision de restreindre leur utilisation (Czinkota & Talbot, 1986; Howse, 2010; OCDE, 1985a). Cette volonté atteint son paroxysme lorsque les *offsets* ont été explicitement interdits dans le cadre de l'Accord sur les Marchés publics (ci-après AMP). Toutefois, les nombreuses exceptions et les limites de l'AMP mettent en évidence qu'une restriction au recours à cette pratique ne peut être assimilée à son interdiction pure et simple. Il convient ainsi d'analyser les principes des conventions multilatérales auxquelles s'opposent ces pratiques et d'examiner les articles de l'OMC qu'ils

peuvent enfreindre. Une confrontation analytique de l'*offset* aux règles juridiques de l'OMC permettrait d'éclairer les tensions qu'il y a entre le réalisme économique et le formalisme juridique des contrats d'*offset*.

L'OMC réglemente étroitement et directement les *offsets* dans les marchés publics, mais elle ne peut pas les prohiber dans l'état actuel du droit international sur le commerce (indépendamment de la question de savoir si elle devrait le faire et si ce serait légitime d'essayer de le faire). Dans les lignes qui suivent, nous montrons que l'interdiction pure est simple de tout type d'*offsets* dans les marchés publics est difficilement au regard des clauses fondatrices de l'OMC (3.1.). En outre, la spécificité de ces pratiques les rend difficile à réglementer par le biais d'autres articles de l'OMC (3.2).

### ***3.1. Une analyse de l'offset à travers le prisme des clauses fondatrices de l'OMC***

#### ***\* L'offset au regard du principe fondamental de transparence de l'OMC***

Une des caractéristiques inhérentes à toute transaction d'*offset* est leur difficulté d'évaluation en termes monétaires. En effet, les transactions d'*offset* sont souvent protégées par des clauses de confidentialité. Ainsi, nombreux sont les auteurs qui dénoncent le caractère volontairement opaque des transactions d'*offset*. De ce fait, elles inhiberaient forcément la croissance du commerce mondial et nuiraient à la participation équitable des divers acteurs aux échanges (Czinkota & Talbot, 1986 ; Magahy, Vilhena da Cunha & Pyman, 2010). Elles sont, en conséquence, contraires au principe de transparence dans les échanges – l'un des principaux piliers du système commercial multilatéral.

Il convient toutefois d'apporter quelques précisions au concept de *transparence* tel qu'il est défini dans l'accord-cadre de l'OMC. En fait, il ne concerne en aucun cas la transparence dans les transactions (Howse, 2010, p. 299). Il s'agit d'une transparence institutionnelle, relative à l'obligation des États membres de mettre en place des politiques et des pratiques commerciales ouvertes et prévisibles, de manière à ce que toutes les entreprises puissent rivaliser ouvertement et équitablement dans les appels d'offres. Aucune disposition spécifique, quant à la transparence sur la valeur réelle des produits des entreprises privées, n'est énoncée<sup>239</sup>. Par ailleurs, les pouvoirs publics sont tenus, sous certaines conditions, de

---

<sup>239</sup>Les gouvernements ont droit de demander aux agents privés de leur fournir certaines informations lorsqu'ils sont assujettis au droit antidumping ou concernés par les procédures de droit compensateur, mais ces dispositions « n'obligeront pas une partie contractante à révéler des renseignements confidentiels dont la

protéger la confidentialité des informations relatives aux transactions commerciales ou bien de s'assurer qu'elles ne sont pas divulguées publiquement (*idem*). De manière générale, dans le cadre des dispositifs de l'OMC, les entreprises privées sont libérées de toute obligation de transparence dans les transactions.

Cependant, les réglementations commerciales multilatérales sont plus restrictives quant aux entreprises commerciales d'État. L'article XII du GATT stipule, par exemple, que toute entreprise d'État doit se conformer « *dans ses achats ou ses ventes [...] aux principes généraux de non-discrimination prescrits* ». Au cas où les intérêts d'une partie contractante seraient atteints par les opérations d'une entreprise d'État, cette dernière sera tenue de fournir des renseignements concernant ses transactions commerciales. Toutefois, là encore, « *les dispositions du présent paragraphe n'obligeront pas une [entreprise d'État] à révéler des renseignements confidentiels dont la divulgation ferait obstacle à l'application des lois ou serait d'une autre manière contraire à l'intérêt public, ou porterait préjudice [à ses] intérêts commerciaux légitimes* » (Art. XVII du GATT). Autrement dit, lorsqu'une entreprise d'État fournit ou reçoit des *offsets*, elle n'est pas toujours dans l'obligation de divulguer les informations relatives à ses transactions.

Selon Baranowska-Prokop (2010) et Tagarev (2010) même lorsque les transactions d'*offset* ne sont pas confidentielles, elles souffrent d'opacité. En effet, les biens et services fournis dans le cadre de ces accords ne passent pas par le marché et ne sont donc pas soumis à la loi de l'offre et de la demande. Dans le cas de l'*offset*, l'obligataire peut fixer de son propre gré le prix des contreparties fournies, d'où les estimations très divergentes et peu fiables de ces pratiques dans le commerce mondial (Baranowska-Prokop, 2010 ; Tagarev, 2010). En l'absence d'une valeur marchande réelle, déterminant le *juste prix* des produits d'*offset*, il est difficile d'estimer la contribution de ces transactions au commerce.

Déterminer le *juste prix* reste un exercice compliqué même dans les transactions standards. La valeur monétaire attachée aux transactions transfrontalières classiques nécessite parfois un effort considérable d'interprétation pour faire ressortir le véritable prix de marché des produits. Nombreux coûts additionnels aux processus de production, comme le coût du crédit, les risques et la sécurité de livraison, viennent composer le prix final des produits. En outre, même les produits échangés dans le cadre des transactions d'*offset* sont déclarés à la douane

---

divulgation ferait obstacle à l'application des lois ou serait d'une autre manière contraire à l'intérêt public, ou porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'entreprises publiques ou privées » (Art. X du GATT).



lorsqu'ils pénètrent sur un territoire. Comme l'indique Howse (2010, p. 300), les règles de l'OMC prévoient des techniques nécessaires à l'évaluation des marchandises en douane lorsque les autorités ne peuvent pas utiliser des méthodes normalisées à ces fins (ex. le prix opéré pour de marchandises similaires). Il n'y a donc pas de raison de penser que les *offsets*, plus que les transactions standards par le marché, introduisent des distorsions dans le prix courant des marchandises.

En principe, les *offsets* n'enfreignent donc pas l'obligation de transparence dans les échanges telle qu'elle est définie dans le cadre de l'OMC. Toutefois, ces pratiques *peuvent* être incompatibles avec les réglementations multilatérales en vigueur si elles ne sont pas appliquées de manière égale et équitable à l'égard de tous les soumissionnaires. En effet, les *offsets* introduisent une nouvelle dimension à la concurrence dans les marchés publics internationaux, ce qui rend les offres des soumissionnaires difficiles à négocier et à comparer. Or, cela peut inciter certaines parties prenantes à tirer un profit illégitime de ces accords (Magahy et al., 2010). En outre, le caractère multiforme de l'*offset* rend difficile l'élaboration et la mise en application d'un cadre réglementaire claire et transparent des marchés publics (dont une formulation précise des critères, selon lesquels les différentes offres sont comparées). A cela s'ajoute les difficultés de mener une analyse exhaustive des transactions d'*offset*. Or, ces problèmes combinés peuvent encourager un comportement de recherche de rente. La mise en place d'une politique d'*offset* doit être précédée d'un effort gouvernemental de rendre les marchés publics plus transparents afin d'éviter les comportements litigieux à l'égard des intérêts collectifs.

**\* *L'offset dans le cadre de la clause de la Nation la plus favorisée***

Nous avons qualifié à plusieurs reprises les *offsets* de pratiques discriminatoires dans les marchés publics. En effet, lorsque les gouvernements hôtes exigent auprès des entreprises étrangères de procéder à des transferts d'activités supplémentaires à celles prévues dans le cadre du contrat primaire, ils imposent des conditions restrictives sur les importations. Étant donné que ces dispositions ne peuvent être remplies que par certains obligataires, les *offsets* créent de la discrimination dans la passation des marchés publics. Ces pratiques enfreignent donc un des principes fondamentaux du GATT, qui est la clause de la nation la plus favorisée (Art. I du GATT) (Czinkota & Talbot, 1986, p. 160). Ce principe repose sur l'égalité de traitement entre les différents soumissionnaires. En outre, il stipule que les concessions accordées à certains partenaires commerciaux ne doivent pas être influencées ni par la

situation, ni par le comportement de leurs pays d'origine (OMC, 2000b, p. 29). Autrement dit, lorsque le pays hôte décide d'accorder un traitement préférentiel à une entreprise au détriment des autres, il doit le faire sans viser une compensation réciproque. Les gouvernements qui appliquent les *offsets* dans les marchés publics sont donc susceptibles de violer le principe d'un commerce non-discriminatoire.

En 2000, lors d'une affaire litigieuse<sup>240</sup> entre le Canada et le Japon, l'organe d'appel des différends de l'OMC réexamine l'interprétation du principe d'inconditionnalité de l'article I. Il conclut que les termes de l'article I:1 désignent : toute mesure discriminatoire par rapport à l'origine des produits. Cela signifie que toute loi qui rend l'*offset* obligatoire, mais qui ne limite pas le choix des soumissionnaires quant à leur origine nationale ou quant à l'origine nationale de leur production n'est pas contraire aux accords de l'OMC (Howse, 2010, p. 303). Autrement dit, les critères de sélection des soumissionnaires doivent être ouverts et non discriminatoires. Les autorités publiques sont dans l'obligation d'adjuger un contrat à n'importe quelle entreprise, indifféremment de son origine, à condition que son offre soit conforme aux exigences stipulées dans l'appel d'offres. Ainsi, tant que l'État hôte ne fait de discrimination par rapport à l'origine des produits ou des entreprises obligataires, l'*offset* reste une pratique légitime dans les marchés publics au même titre que les autres exigences du cahier des charges.

### ***\* L'offset dans l'optique de la clause du Traitement national***

L'*offset* est une mesure discriminatoire en faveur des producteurs domestiques qui oblige les entreprises étrangères à utiliser en priorité des facteurs de production locaux. Elle peut donc entraîner une allocation non optimale de ressources du point de vue de la rentabilité et du bien-être global (B. M. Hoekman & Kosteci, 2009; B. M. Hoekman & Mavroidis, 1997). Les *offsets* pourraient donc être interdits dans le cadre des dispositions de l'article III, relatives au traitement national<sup>241</sup>. Or, cet article « *ne s'applique pas aux lois, règlements et prescriptions*

---

<sup>240</sup> Il s'agit de l'affaire Canada-Automobiles. Au terme de la législation de 1998, le Canada offrait une exemption des droits d'importation aux exportateurs de véhicules automobiles affiliés à un fabricant/importateur canadien ; or, seul un nombre restreint des pays pouvait alors bénéficier de cette mesure. L'avantage lié à l'exemption des droits d'importation était ainsi accordé pour les véhicules automobiles originaires de certains pays, dont les fabricants sont affiliés aux fabricants canadiens, sans être accordés aux véhicules automobiles similaires en provenance de tous les autres membres. Le rapport de l'organe d'appel a conclu que cette mesure violait le principe d'inconditionnalité de la Nation la plus favorisée.

<sup>241</sup> Cet article suppose en principe que, s'il existe un fournisseur local capable de répondre à l'appel d'offre, il devrait également se conformer aux obligations d'offset. C'est le cas en Afrique du Sud. Lorsque la compagnie parapublique sud-africaine DENEL, conjointement avec l'entreprise finlandaise PATRIA, remporte l'appel d'offres sur la fourniture des véhicules blindés, le consortium doit également se conformer aux exigences

*régissant l'acquisition, par des organes gouvernementaux, de produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics* » (point 8.a de la partie II de l'article III du GATT). Les *offsets* dans les marchés publics sont donc exempts de la clause du traitement national de l'OMC.

### **3.2. Une confrontation analytique des *offsets* à d'autres articles de l'OMC**

Le manque relatif d'efficacité de l'AMP et ses nombreuses exceptions ont permis une prolifération galopante et une sophistication des *offsets*. Ces évolutions ont mis en garde les principaux pays pourvoyeurs de ces pratiques contre le risque d'un transfert non maîtrisé (et souvent gratuit) des technologies et des connaissances. Ainsi, de nombreuses voix se sont levées en faveur de la nécessité de trouver une alternative à l'AMP (National Research Council (US) Board on Science, Technology, and Economic Policy, 1997; Udis & Maskus, 1996; Youssef & Ianakiev, 2009). Une confrontation des *offsets* à d'autres articles de l'OMC est souvent présentée dans la littérature comme une nouvelle piste à exploiter pour les pays ou les organismes qui luttent contre la persistance de ces pratiques.

#### ***i) L'offset et les Mesures concernant les Investissements et liées au Commerce***

De nombreux rapprochements peuvent être constatés entre les opérations de compensation et les *mesures concernant les investissements, liées au commerce* (ci-après MIC<sup>242</sup>). Les MIC se définissent comme l'ensemble des mesures appliquées à l'investissement direct étranger qui peuvent avoir des effets de distorsion et de restriction des échanges. Ces mesures prennent la forme des diverses obligations imposées aux investisseurs étrangers en vue de la réalisation des objectifs et des priorités de développement économique dans le pays hôte. Force est de constater que certains pratiques qui relèvent du champ de l'*offset* sont identiques à celles encadrées par l'accord MIC. Nous faisons particulièrement référence aux exigences de contenu local et aux obligations d'équilibrage des échanges (UNCTAD, 2013, p. 192). Ces deux mesures<sup>243</sup> ont d'ailleurs été formellement interdites dans le cadre de l'Accord car elles enfreignent les principes de multilatéralisme de l'OMC. Bon nombre d'autres mesures

---

d'*offset* (DTI, 2009). Dans le cadre de leurs obligations, DENEL et PATRIA investissent dans l'entreprise ARECSA (fondée par AREVA et mentionnée plus haut) et LMT Training (qui envoie des ingénieurs sud-africains suivre des formations en Finlande).

<sup>242</sup> Il s'agit de l'accord TRIM en anglais.

<sup>243</sup> La liste illustrative des MIC fournie par l'OMC énumère dans cette catégorie: les obligations d'utilisation des matières premières et des ressources naturelles locales dans les activités de production d'une filiale étrangère ; les obligations d'augmentation de la proportion des éléments d'origine locale, d'approvisionnement sur le marché local, de création d'emplois, de formation de personnel national, d'implantation des projets dans des zones déterminées, l'exportation des produits fabriqués localement, etc.

débatues<sup>244</sup> au cours des négociations du Cycle d'Uruguay, comme les prescriptions de résultat à l'exportation et les prescriptions relatives au transfert de technologie, ne sont pas reprises dans l'Accord sur les MIC (OMC, 1994a). En règle générale, les MIC sont considérées comme un moyen de modernisation et d'intégration des entreprises du pays hôte dans les chaînes de valeur mondiales.

Les *offsets* et les mesures concernant les investissements et liées au commerce se rassemblent, car elles permettent au pays d'exercer leurs prérogatives de souveraineté dans le cadre de leurs négociations avec les entreprises étrangères. Toutefois, les fondements juridiques de ces deux opérations sont différents. La raison qui sert de base à la décision d'imposer un *offset* est l'achat public ; alors que la justification des MIC est la préoccupation de mettre l'investissement direct étranger au service du développement. Leur champ d'application est aussi distinct, car les premiers concernent l'achat public et les deuxièmes les activités des acteurs privés. En outre, les *offsets* sont le plus souvent au croisement des deux domaines : le commerce et l'investissement. C'est d'ailleurs une des caractéristiques fortes de ces pratiques : elles ne sont pas seulement une opération commerciale ni une pure opération d'IDE.

D'ailleurs, bien qu'il soit largement reconnu à l'OMC que l'investissement et le commerce sont en étroite relation, ils sont traités distinctement et font l'objet de deux corpus différents du droit international. Les politiques qui relèvent du champ commercial sont couvertes par la législation de l'OMC. Celles qui relèvent de l'investissement font l'objet des accords internationaux d'investissement – plus de 3200 à ce jour (UNCTAD, 2013, p. 192). Cette séparation de la législation implique que chacun de ces organes suit ses propres objectifs et impose divers types d'obligations à ses membres. Les deux types de réglementations peuvent entraîner des incohérences, voire des chevauchements dans les dispositifs, créer des tensions et générer des disputes entre les États membres.

Ainsi, l'accord sur les MIC « *est essentiellement limité à une interprétation et à une clarification de l'application aux [MIC] des dispositions du GATT relatives au traitement national des marchandises importées (article III) et aux restrictions quantitatives touchant les importations ou les exportations (article XI)* ». Autrement dit, cet accord ne crée pas des nouvelles obligations contraignantes pour les Membres de l'OMC, au-delà de celles relatives

---

<sup>244</sup> Lors de la négociation sur l'Accord MIC du Cycle d'Uruguay, les pays membres ont formulé de vifs désaccords quant à la nature et au champ d'application des nouvelles disciplines à adopter envers la négociation sur les MIC. Un accord n'a été obtenu que le 15 décembre 1993, après 7 ans de négociations.

à l'obligation d'accorder le traitement national (prévu dans l'article III du GATT) et l'obligation d'élimination générale des restrictions quantitatives prévue dans l'article XI. On a vu que les dispositions de l'article III, relatives au traitement national « *ne s'appliquent pas aux lois, règlements et prescriptions régissant l'acquisition, par des organes gouvernementaux, de produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics* » et donc ne concernent pas les *offsets* (point 8.a de la partie II de l'article III du GATT).

**\* *L'offset en tant que restriction quantitative***

Les *offsets* dans les marchés publics ont pour caractéristique d'agir sur le volume des importations que les pays hôtes projettent de réaliser. En effet, ces pratiques conditionnent le volume des importations par rapport à contreparties économiques engagées par les obligataires (Howse, 2010, p. 304). De fait, ces mesures ont donc un effet restrictif sur les importations des pays. Or, l'article XI du GATT interdit toutes les restrictions quantitatives qui auraient pour conséquence de réduire le volume des importations.

Toutefois, ce même article fait l'objet de quelques exceptions. Par exemple, l'article XII stipule que tout Membre, « *en vue de sauvegarder sa position financière extérieure et l'équilibre de sa balance des paiements, peut restreindre le volume ou la valeur des marchandises dont il autorise l'importation* ». Il est précisé néanmoins que dans ce cas les pays hôtes doivent viser « *une application non discriminatoire des restrictions quantitatives* » auprès de leurs partenaires commerciaux et « *s'efforceront de parvenir à une répartition du commerce de ce produit se rapprochant dans toute la mesure du possible de celle que, en l'absence de ces restrictions, les diverses parties contractantes seraient en droit d'attendre* » (article XIII). Autrement dit, les mesures restrictives mises en place doivent permettre, *dans la mesure du possible*, de préserver la part de marché de fournisseurs historiques.

Ainsi, l'*offset*, en tant que déclinaison d'une mesure quantitative sur les importations, est autorisé, s'il a pour motivation première l'équilibre de la balance de paiements ou la sauvegarde de la position financière extérieure du pays hôte. Dans les deux cas, il doit être non discriminatoire à l'égard des différents soumissionnaires. En outre, il ne doit pas affecter les parts de marché des fournisseurs historiques, du moins dans la mesure du possible, c'est-à-dire que toute pratique qui induit un changement inéluctable dans les flux commerciaux, ne transgresse pas l'article XII. D'ailleurs, cela signifie que les *offsets* associés à de nouvelles

importations rendent superflu l'objectif de préservation des parts de marchés des fournisseurs historiques (Howse, 2010, p. 304).

Force est de constater également une ambiguïté dans les accords de l'OMC. En fait, l'article XII autorise des restrictions quantitatives (ex. les quotas) à des fins d'équilibre de la balance des paiements, alors que l'article XVI, relatif à l'accord sur les marchés publics, interdit l'utilisation des *offsets* pour les mêmes fins. Or, une analyse théorique de l'efficacité de ces deux instruments face à un déséquilibre de la balance de paiements n'indique en rien l'infériorité de l'*offset* par rapport à un quota (*cf.* chapitre 3). De manière générale, toutefois, ni l'*offset*, ni le quota ne sont pas encouragés dans les accords de l'OMC. Ce sont des mesures peu transparentes, qui ont un effet de distorsion important sur le commerce (Hoekman & Mavroidis, 1997, p. 15). L'article 2 du « *Mémoire d'Accord sur les Dispositions de l'Accord général [...] de 1994 relatives à la Balance des Paiements* » indique que « *les [pays] Membres confirment leur engagement de donner la préférence aux mesures qui perturbent le moins les échanges* ». Plus loin il est précisé, que les pays hôtes doivent privilégier les « *mesures commerciales [...] ayant une incidence sur le prix des produits importés* ».

#### **\* *L'offset comme subvention à certains secteurs industriels***

Selon Dumas (2004) et Martin (1996), les *offsets* sont un moyen de subventionner les industries inefficaces ou celles qui ne jouissent pas d'une grande popularité dans le pays hôte (Dumas, 2004). C'est particulièrement le cas des industries de la Défense. Les *offsets* enfreignent donc potentiellement l'Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires de l'OMC. Les exemples de subventions à l'exportation de l'Annexe I énumèrent différents types d'aides directes ou indirectes aux industries exportatrices locales. Par exemple, cette liste inclut : les primes à l'exportation, différentes exonérations, remises ou exonérations de taxes, impôts et autres déductions.

Cependant, comparer l'*offset* à une subvention n'est pas une tâche aisée. D'abord, cela revient à affirmer que les pouvoirs adjudicateurs acceptent que l'*offset* ait pour conséquence une augmentation du prix de l'offre. En outre, cela suppose que les soumissionnaires sont clairement informés du montant des contributions financières qu'ils doivent octroyer aux industries du pays hôte. Or, la majorité des appels d'offres avec obligation d'*offset* comportent une clause d'interdiction d'augmenter le prix à l'achat du produit principal (DTI, 2008 ; Martin, 1996 ; *Offset Program Bureau*, 2012). Bien que ce principe soit globalement difficile à



vérifier, il démontre que le soubassement de la motivation de l'*offset* n'est pas d'offrir une subvention. Ce processus peut certes induire un surcoût sur le contrat primaire et par conséquent une aide aux producteurs domestiques, mais ce n'est pas une subvention à proprement parler. Les normes de l'OMC stipulent que les pouvoirs publics aient « *ordonné* » ou « *confié* » à l'obligataire de procéder à une subvention (Howse, 2010, p. 305). Or, dans le cas de l'*offset*, il manque ce lien de subordination directe de l'entreprise étrangère au pays hôte<sup>245</sup>. En outre, le fait que le gouvernement hôte impose un *offset*, n'implique pas qu'il soit disposé à payer un prix supérieur sur le produit premier afin d'inciter l'obligataire à subventionner les producteurs locaux.

Force est de constater également que, conformément à la jurisprudence de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires, pour que l'action des pouvoirs publics soit considérée une contribution financière ou une forme quelconque de soutien, le destinataire et le bénéficiaire de l'aide doivent être la même entité juridique. Or, dans le cas d'un *offset*, le destinataire d'une contribution financière est l'entreprise étrangère (l'obligataire) et le bénéficiaire est une ou plusieurs entreprises domestiques. Il s'agit donc de deux entités économiques et juridiques séparées.

Selon la définition de l'OMC, il s'agit d'une subvention seulement si l'avantage accordé au bénéficiaire est plus qu'adéquat par rapport aux conditions normales de marché. Autrement dit, pour qu'il ait subvention, l'aide octroyée aux entreprises doit prendre la forme d'une garantie de prêt, différente de ce que le bénéficiaire « *paierait sur un prêt commercial comparable* ». Il y a subvention si le bénéficiaire vend sa production « *moyennant une rémunération plus qu'adéquate* » ou achète les inputs « *moyennant une rémunération moins qu'adéquate* » (Article 14 de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires). Il va de soi que l'expression de « *rémunération plus qu'adéquate* » nécessite une étude complète, couvrant tous les aspects de l'opération et ses risques (par exemple le taux de change, l'inflation, l'aléa moral, la spécialisation inadéquate, etc.).

Il n'est donc généralement pas possible de faire la preuve que l'*offset* soit effectivement porteur de subventions (au sens défini par les accords de l'OMC). Il a le bénéfice du doute sur

---

<sup>245</sup> Le seul exemple mentionné dans l'accord sur les subventions de l'OMC, qui sous-entend l'implication d'un intermédiaire au système de subvention et lorsqu'il s'agit de « *octroi par les pouvoirs publics (ou par des organismes spécialisés contrôlés par eux et/ou agissants sous leur autorité)* » des crédits à l'exportation ou des programmes d'assurance (OMC, 1994b). Or, les obligataires sont difficilement qualifiables d'« intermédiaire » agissant sous le contrôle des pouvoirs publics du pays hôte.



le plan légal. Même dans le cas où il est possible d'établir économiquement que l'*offset* entraîne une augmentation de la valeur d'acquisition du produit du contrat primaire et qu'il se traduit par une aide financière à une industrie du pays hôte, une analyse détaillée serait nécessaire pour prouver qu'il s'agit bien d'une subvention. Ainsi, l'*offset* ne figure pas dans les dispositions relatives à la prohibition des subventions, car il n'est pas possible, à ce jour, de prouver que ces pratiques relèvent systématiquement d'une aide financière délibérée. Cependant, nous ne nions pas qu'économiquement ces pratiques comportent en effet une part de subvention.

**\* L'*offset* confronté à l'article XVII sur les « Entreprises commerciales d'État »**

Selon l'article XVII (b) du GATT, toute entreprise d'État doit se conformer « *dans ses achats ou ses ventes, se traduisant par des importations ou des exportations, aux principes généraux de non-discrimination* » et « *de ne procéder à des achats ou à des ventes [...] qu'en s'inspirant uniquement de considérations d'ordre commercial telles que le prix, la qualité, les quantités disponibles, les qualités marchandes, les transports et autres conditions d'achat ou de vente* »<sup>246</sup>. En outre, l'entreprise d'État doit veiller à « *offrir aux entreprises des autres parties contractantes des possibilités adéquates de participer à ces ventes ou à ces achats dans des conditions de libre concurrence et conformément aux usages commerciaux ordinaires* »<sup>247</sup>. À première vue, l'*offset* dépasse les considérations d'ordre commercial dans les appels d'offres, car il introduit une nouvelle forme de concurrence, sur le contenu (voir Martin, 1996; OCDE, 1985). De ce fait, il est en contradiction avec les dispositions de l'article XVII cité ci-dessus.

Un règlement judiciaire survenu entre le Canada et les États-Unis<sup>248</sup> en 2004 a apporté quelques clarifications quant à la compréhension et l'interprétation du terme de « *considérations d'ordre commercial* ». En effet, le rapport de l'organe d'appel de règlement de différends de cette affaire fait remarquer que « *l'article XVII ne constituait pas un "code de conduite global pour les entreprises commerciales d'État" et l'expression "considérations d'ordre commercial" implique* » des critères qui doivent « *être établi[s] au cas par cas* ». En outre, seule « *une analyse approfondie du ou des marchés pertinents [...] permettra d'indiquer le type et l'éventail de considérations considérées à juste titre comme étant "d'ordre commercial"* » (OMC, 2000a). Transposé à l'*offset*, cette réinterprétation de l'article

---

<sup>246</sup> Pas d'italique dans l'original.

<sup>247</sup> Pas d'italique dans l'original.

<sup>248</sup> Il s'agit d'une affaire sur les mesures concernant les exportations de blé et le traitement des grains importés.

XVII met en évidence que les spécificités des marchés publics à haute valeur ajoutée servent de justification à la nécessité d'une systématisation de ces pratiques (Howse, 2010, p. 301). Au même titre que le prix et la qualité, les contreparties économiques doivent être comprises dans les variables d'ordre commercial.

L'article XVII stipule également que les achats effectués par les entreprises d'État doivent se faire dans des conditions de libre concurrence et conformément aux usages commerciaux ordinaires. Dans la mesure où les *offsets* font partie d'un cahier de charges et que la passation de marché se fait de manière ouverte et non discriminatoire, ils n'enfreignent pas la concurrence. D'ailleurs, il est précisé que les pratiques relatives aux appels d'offres doivent se faire conformément aux usages commerciaux ordinaires. Autrement dit, si les *offsets* relèvent d'une décision économique prise en vue de corriger une défaillance de marché, ils peuvent être considérés comme acceptables, car conformes aux pratiques commerciales habituelles constatées dans ces domaines.

#### **\* *L'offset comme mesure dumping***

Enfin, l'*offset* commercial est généralement présenté comme une pratique de pénétration des marchés étrangers. Il peut également dans certains cas servir d'outil pour contourner ou éviter les mesures *antidumping*, car les produits commerciaux d'*offsets* peuvent être vendus sur un marché étranger à un prix inférieur à celui pratiqué sur le marché intérieur. Les mesures de dumping ne sont pas interdites à l'OMC. De plus, l'article relatif à la détermination d'un dumping offre divers moyens pour se prémunir contre ces pratiques. Il est stipulé que « *lorsqu'il n'y a pas de prix à l'exportation [...] du fait de l'existence d'une association ou d'un arrangement de compensation entre l'exportateur et l'importateur [...], le prix à l'exportation pourra être construit sur la base du prix auquel les produits importés sont revendus pour la première fois à un acheteur indépendant, ou, [...] sur toute base raisonnable que les autorités pourront déterminer* » (Art. 2.3 de l'Accord antidumping). Cette comparaison doit être équitable et elle doit tenir compte « *des frais, droits et taxes compris, intervenus entre l'importation et la revente, ainsi que des bénéfices* » (Art.2.4).

L'*offset* n'est donc pas la meilleure façon de pénétrer des marchés en dumping. Cependant, si telle est sa finalité, l'*offset* ne peut constituer qu'une stratégie de court terme. À long terme, les pays hôtes devront se conformer aux lois et réglementations de l'OMC. Dans le cas contraire, ils risquent de perdre des parts de marché.

L'analyse juridique de l'*offset* à travers le prisme des dispositions de l'OMC montre que, malgré les initiatives prises pour dissuader les États de recourir à ce genre de pratiques, il reste une place légale pour l'*offset* dans le droit international du commerce. A ce jour, aucun mécanisme réglementaire ne permet la prohibition systématique de ces mécanismes dans les marchés publics internationaux.

### **Annexe 3 : Une étude comparative des différents types de contrats d'*offsets* directs pour répondre aux imperfections d'information et aux contrats incomplets**

Divers types de contrats de compensation diffèrent quant à leur capacité de résoudre les problèmes sous-jacents aux comportements opportunistes dans un transfert de technologies. Ils impliquent divers degrés de réciprocité dans l'exposition au risque et influencent donc l'incitation du fournisseur de procéder à un transfert de technologie efficace.

Généralement deux voies de responsabilisation de l'entreprise étrangère sont envisageables lors de la signature du contrat : soit l'intégration directe du bénéficiaire local dans la chaîne de valeur, soit le biais de l'entente contractuelle (Camino & Cardone, 1998 ; Chong Ju Choi et al., 1999 ; Mirus & Yeung, 2001). Dans le premier cas, l'intégration prend la forme de la création d'une joint-venture. Ceci occasionne pour la multinationale un IDE d'un montant égal au capital de la filiale dans le premier cas, et à la moitié du capital dans le cas d'une entreprise mixte (joint-venture). Dans les deux autres situations, l'entreprise étrangère acquiert un intérêt durable dans une entité résidente et exerce une influence directe sur sa gestion. Dans le deuxième cas, il s'agit d'une forme alternative d'organisation qui permettrait une responsabilisation réciproque des parties en absence d'un régime de surveillance et de sanction fort ou de normes sociales contraignantes.

La mise en place d'une **filiale** est une solution de premier rang pour remédier aux problèmes liés aux asymétries d'informations, car elle traduit un degré maximal d'intégration de l'entreprise du pays hôte dans les activités du fournisseur étranger et comporte un faible risque de comportement opportuniste en matière de transfert de technologies, tant de la part du bénéficiaire, que de la part du fournisseur (voir Tableau 1).

**Tableau 17 : Types de contrat d'offset, le degré d'intégration de l'entreprise étrangère et le comportement opportuniste des bénéficiaires**

Forts coûts de transaction	<p><b>Investissement direct à l'étranger</b></p> <p>Filiale à 100%</p> <p>Joint-venture</p> <p><b>Accords contractuels sans participation au capital</b></p> <p>Partage de production, coproduction</p> <p>Cession de licence</p> <p>Assistance technique, contrat de gestion</p>	Degré maximal d'intégration de l'entreprise étrangère	Faible risque de comportement opportuniste en matière de transfert de technologies
Forts coûts de contrôle	<p>Sous-traitance internationale</p> <p>Achat en retour</p> <p>Formation à la production ou à l'entretien des biens</p> <p>Coopération industrielle, opération de R&amp;D</p> <p>Usines clés en main</p> <p>Accord de cofinancement, aide au crédit</p> <p><b>Echange standard sur le marché</b></p>	Degré maximal d'externalisation de l'entreprise étrangère	Fort risque de comportement opportuniste en matière de transfert de technologies

Source : Tableau issu de Andreff, (2003, p. 33), modifié et adapté par l'auteur

L'entreprise étrangère court un moindre risque de voir sa technologie ou compétences clés être appropriés sans aucune contrepartie financière par le bénéficiaire du pays hôte. Dans cette situation, il est de l'intérêt du fournisseur de transférer des technologies appropriées, d'enseigner et de former les travailleurs locaux aux techniques de production les plus efficaces et les plus sophistiquées, car il est le seul à s'approprier les bénéfices de l'opération. Dans le cas d'une **joint-venture**, les parties s'accordent sur le partage des bénéfices, des dépenses et de contrôle, mais cette forme de coopération reste un moyen efficace de transfert des technologies dû au partage de risque qu'elle implique. Dans ce type d'accord, le partenaire étranger participe directement à la gestion de l'entité locale et la part du risque du placement du capital de l'entreprise étrangère est dictée par sa part de participation<sup>249</sup>.

Par conséquent, la mise en place d'une structure intégrée (filiale ou la joint-venture) est le moyen le plus sûr pour remédier aux asymétries d'information, car l'entreprise étrangère a un intérêt financier direct dans cette opération. Lorsque l'entreprise étrangère est la seule propriétaire de sa filiale, c'est-à-dire qu'elle a un plus grand contrôle sur les profits de cette dernière, elle sera incitée à transférer des technologies et des savoir-faire plus sophistiqués à sa filiale.

<sup>249</sup> S'il s'agit d'un investissement non renouvelable et irrécupérable, il est fort probable que ce type d'accord soit renégocié *ex-post*.

Cependant, les IDE ne sont pas la panacée pour toutes les transactions commerciales internationales, car ils ne sont ni toujours rentables ni politiquement souhaitables. Par exemple, les IDE sont déconseillés dans les « secteurs stratégiques » pour des raisons d'intérêt national. Ainsi, les IDE sont fortement découragés dans des services publics, la défense et la sécurité territoriale, la télévision, la radio et la presse. Ceci soit pour des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique, auxquels s'ajoutent les mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de la sécurité nationale, ou pour lutter contre l'évasion fiscale. Certains pays imposent des restrictions sur l'IDE qui se traduisent par des lois restrictives sur la propriété privée des étrangères et leur capacité de rapatrier les profits. Les raisons économiques sont également présentes. Les IDE peuvent ne pas être favorables aux pays hôte s'ils ne contribuent pas à une amélioration de la compétitivité des entreprises locales. Aussi, au-delà d'une certaine taille d'intégration, les déséconomies d'échelle, comme celles liées au fonctionnement de la structure l'emportent. Dans ces situations, les responsables politiques cherchent à atteindre des bénéfices semblables à ceux des IDE à travers d'autres formes d'entente contractuelles.

Les contrats de **coproduction, de cession de licence, de sous-traitance**, etc. (voir Tableau 17) sont une forme hybride de transaction – une combinaison de mécanismes de marché et de procédures administratives. Ils combinent des caractéristiques spécifiques aux transactions standards sur le marché et celles d'internalisation spécifiques à une configuration d'entreprise verticalement intégrée (Camino & Cardone, 1998). Ils se trouvent ainsi quelque part entre les deux formes polaires d'organisation qui sont le marché et la firme. Comme pour les échanges sur le marché, ces transactions sont motivées par des considérations commerciales normales et visent à réduire les coûts de gestion élevés caractéristiques aux structures intégrées. Leur capacité d'internalisation des coûts de transactions permet d'éviter les coûts associés aux transactions entre sociétés indépendantes, tels que les coûts liés à la mise en place des instruments de contrôle sur l'utilisation de technologies ; ainsi, elles permettent de réduire l'opportunisme et augmenter le flux d'information.

Si ces formes de commerces partagent les avantages de deux organisations institutionnelles – le marché et la firme verticalement intégrée – elles partagent également leurs inconvénients, car elles manquent de flexibilité et sont moins efficaces que les transactions sur le marché. Ces types de contrats induisent également d'importants coûts de négociation et se traduisent généralement par des contrats incomplets de long terme, plus exposés aux coûts excessifs de surveillance et de contrôle, à des conflits d'intérêt, renégociation stratégique et autres

dysfonctionnements. Ces pratiques sont un moyen d'accroître les gains d'efficience dans les environnements où les transactions sur les marchés sont impossibles. Cependant, elles restent un outil de *second best*, car elles sont moins flexibles que les transactions sur le marché : leurs coûts de négociation sont généralement élevés et ce sont des contrats complexes, augmentant ainsi la difficulté de dissoudre les relations commerciales en cas de comportement opportuniste.

En outre, ces types d'organisation restent un optimum de second rang, quant à leur capacité de transférer des technologies (Taylor, 2001, p. 48). L'entreprise étrangère n'a aucun intérêt financier direct, car elle n'a pas accès aux profits des firmes domestiques, ainsi elle a moins intérêt de transférer des technologies stratégiques. Afin d'emporter l'appel d'offre, le soumissionnaire peut s'engager à céder une part de son savoir-faire, mais cela ne concerne souvent que des technologies auxiliaires. Ainsi, les licences des technologies ou de sous-traitance ne peuvent pas se substituer au mécanisme de transfert de technologie hiérarchique, par les IDE. La rentabilité nette de ce type de contrats pour le bénéficiaire domestique est risquée, car lorsqu'elles impliquent un flux d'inputs parallèle au flux des technologies, des fluctuations dans les coûts des inputs sont possibles. D'ailleurs, ces contrats engagent moins l'entreprise étrangère du point de vue financier, tout en la liant au pays hôte sur la longue durée. Ces opérations, bien qu'elles permettent de réduire le risque et le comportement opportuniste des acteurs dans des environnements incertains et imprévisibles, permettent de dissocier « *la technique et l'expertise de l'élément financier, et font jouer un effet de levier au profit [du fournisseur étranger]* » (Andreff, 2003, p. 34).

Un contrat de **sous-traitance** exige du bénéficiaire local la production d'un composant ou d'une partie entière du bien à l'origine du contrat. Ceci oblige l'entreprise étrangère à intégrer la fonction de production du bénéficiaire local dans sa fonction de production et il lui échoie la responsabilité de fournir des technologies et une formation adéquate, de mettre à niveau les chaînes de production locales et de les rendre conformes à ses normes. Les moindres défauts dans les composants peuvent entraîner une défaillance partielle ou totale du système et dans ce cas l'entreprise étrangère est tenue généralement responsable de telles conséquences. Le bénéficiaire local est également responsabilisé dans cette action, car celui-ci engage généralement des investissements irrécupérables et inamovibles adaptés exclusivement à la chaîne de production de l'entreprise étrangère. Ce type de contrat permet le partage de risque entre les parties (risque lié à la production ou que la défection nuirait à la réputation du donneur d'ordres). Le contrat de sous-traitance a donc un effet auto-disciplinaire et diminue le

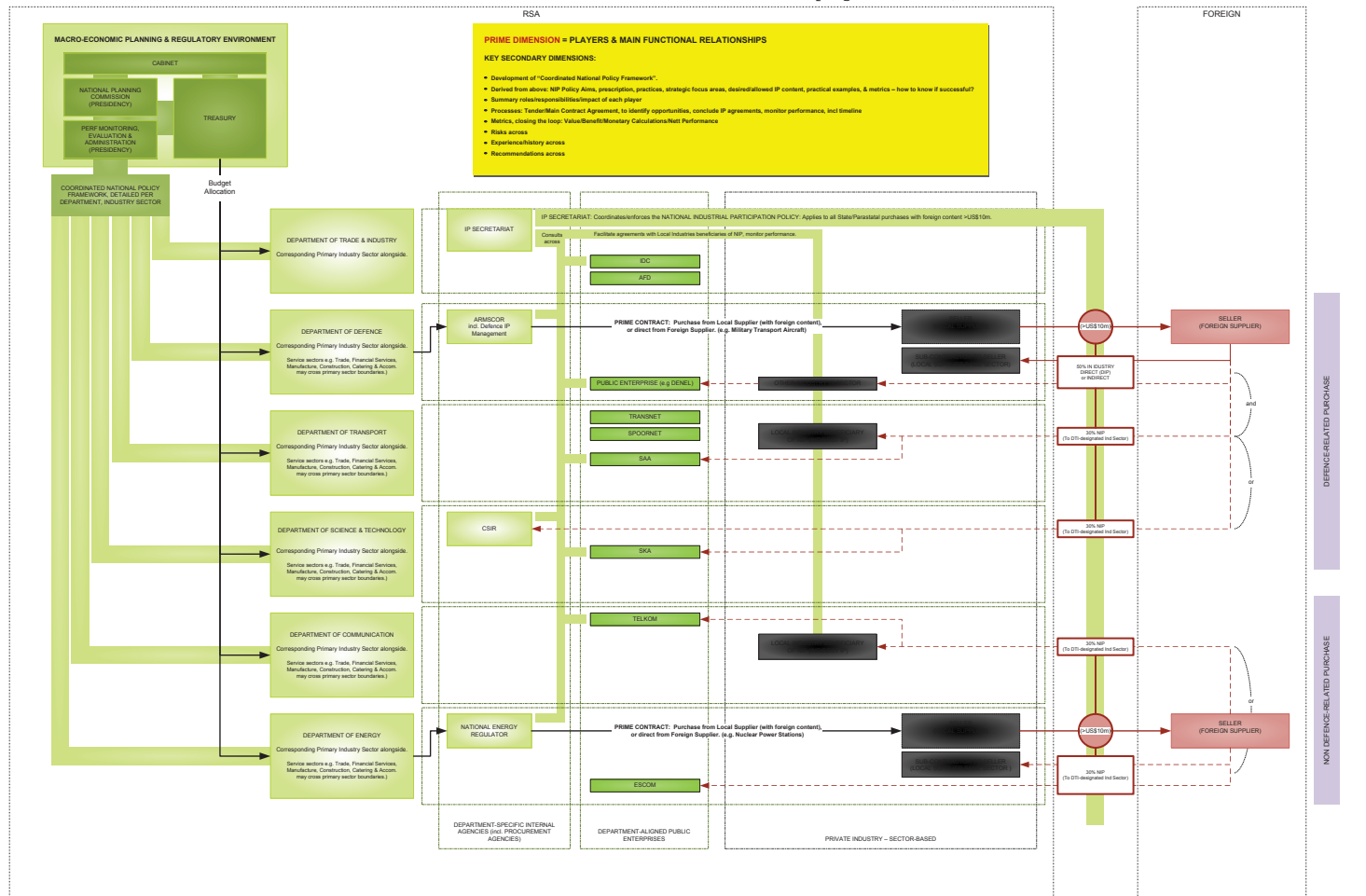
coût de contrôle parce qu'il fait concorder les intérêts des deux parties et, de ce fait, diminue l'incitation à la défection.

Les **contrats de coproduction**, de production sous-licence et les contrats de sous-traitance possèdent des qualités similaires de réciprocité. Le bénéficiaire local reçoit une technologie brevetée (plan, formules, conceptions techniques, modèles etc.) nécessaires à la production d'une partie ou d'un composant généralement vendu à l'entreprise étrangère comme input. Ces contrats offrent des renseignements exhaustifs sur le processus de production et permet la plupart du temps aux partenaires locaux de bénéficier des compétences en matière de commercialisation de l'entreprise étrangère ; il transfère également de savoir-faire en matière de gestion. De manière générale, cela incite le fournisseur à transmettre des technologies et dispenser une formation aussi efficace que possible pour recevoir en retour un produit de qualité.

Pour un **accord d'achat en retour**, l'exportateur s'engage à mettre en place une installation de production entièrement opérationnelle et accepte par la suite d'être payé en partie ou en totalité avec des produits de contrepartie, fabriqués à l'aide des moyens de productions exportés. La subordination de l'acquisition d'équipement à l'achat consécutif par l'entreprise étrangère des biens produits par sa propre technologie est également un moyen de garantir la pertinence et l'efficacité de la technologie achetée (Chan & Hoy, 1991 ; Choi & Maldoom, 1992). Ce type de contrat offre plusieurs garanties à l'acheteur de technologie : cette pratique garantit à l'acheteur que la technologie fournie est fiable car capable de produire un produit compétitif ; cette pratique garantit également que le fournisseur offrira une assistance technique de manière continue. La force exécutoire des contrats d'achats en retour est faible si l'entreprise étrangère dispose d'autres sources d'approvisionnement, néanmoins elle est plus forte par comparaison au cas des contrats de type clés en main (Hennart, 1989, p. 137). Dans ce dernier cas, il peut se relever difficile pour l'acheteur d'équipement de prouver la responsabilité de l'entreprise étrangère pour les contreperformances observées de l'usine. Les contrats d'achat en retour sont inférieurs aux IDE, car ils ne donnent pas un droit direct sur les bénéfices issus de l'investissement, ce qui apporte une faible incitation pour le fournisseur d'équipement de produire des technologies de pointe. Les contrats qui renforcent les liens en capital entre les acteurs (les filiales ou les joint-ventures) offrent des meilleures garanties d'un transfert de technologies efficient. L'analyse en termes d'équilibre partiel d'Abdel-Latif & Nugent (1993) montre que l'achat en retour vise à développer une relation mutuellement bénéfique entre les acteurs et est de ce fait supérieur à une cession de licence.



Annexe 4: Le schéma d'interaction des programmes NIPP, DIPP et CSDP



**PRIME DIMENSION = PLAYERS & MAIN FUNCTIONAL RELATIONSHIPS**

**KEY SECONDARY DIMENSIONS:**

- Development of "Coordinated National Policy Framework"
- Derived from above: NIP Policy Aims, prescription, practices, strategic focus areas, desired/allowed IP content, practical examples, & metrics – how to know if successful?
- Summary roles/responsibilities/impact of each player
- Processes: Tender/Make Contract Agreement, to identify opportunities, conclude IP agreements, monitor performance, test timelines
- Metrics: closing the loop- Value/Benefit/Monetary Calculations/Net Performance
- Risks across
- Experience/history across
- Recommendations across

**HOOP association**  
 Hoop Associates Consulting Pty Ltd  
 Consulting, projects, contracts, and trade

Annex 4: The content and intellectual rights to the subject matter published in this document are the property of Hoop Associates Consulting Pty Ltd. No part of this document may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the express prior written permission of Hoop Associates Consulting Pty Ltd, and the Client.

19th November 2024  
 18th November 2024  
 18th November 2024

19th November 2024  
 18th November 2024  
 18th November 2024

19th November 2024  
 18th November 2024  
 18th November 2024

**Docu**  
 Date: 18/11/2024  
 Title: NIPP Framework v1.0  
 Version: 1.0  
 Author: [Redacted]  
 Reviewer: [Redacted]  
 Approved: [Redacted]

## Annexe 5 : Les évolutions de la politique économique sud-africaine depuis 2006

Avec l'abolition du régime d'*apartheid*, l'Afrique du Sud engage des réformes politiques et économiques qui doivent lui assurer une place nouvelle dans le commerce international et un taux de croissance élevé<sup>1</sup>. Le premier cadre d'action instauré par le nouveau gouvernement démocratique entre 1994 et 1996 (*Reconstruction and Development Programme*), parvient en partie à recréer une cohésion sociale et permet de limiter les effets d'une décennie de développement séparé. Ce cadre a avant tout pour objectif de faciliter la transition, de garantir la paix et de consolider le processus de démocratisation du pays (OCDE, 2008). Il faut noter toutefois qu'il se montre moins performant dans le domaine économique, car il présente beaucoup de lacunes.

En 1996, le RDP est remplacé par un programme de croissance et de redistribution d'inspiration libérale, aligné sur les objectifs du consensus de Washington. Ce programme appelé *Growth, employment and redistribution* (« Stratégie pour la croissance, l'emploi et la redistribution ») s'étend jusqu'en 2006. Il est fondé sur le caractère incontournable de l'économie de marché et prévoit une suppression graduelle du contrôle des taux de change et des droits de douane. Ces mesures marquent l'abandon de la politique d'industrialisation par substitution d'importation mise en place depuis plusieurs décennies. Les études empiriques montrent que le pays est devenu, à cette occasion, beaucoup plus ouvert. Par exemple, le secteur manufacturier a enregistré un taux de pénétration des importations supérieur à 50% huit ans seulement après la fin de l'*apartheid* et ses exportations ont plus que doublé (Flatters

---

<sup>1</sup> Depuis le début de son industrialisation, l'Afrique du Sud a connu trois phases de politique industrielle : « *une phase de politique de substitution d'importation modérée (1925-1948), une phase de substitution d'importation renforcée (1948-1972) et une phase de combinaison de la substitution d'importation et de la promotion des exportations (1972 – 1991)* » (Bohn, 2002, p. 58). Cette dernière phase avait pour ambition de propulser le pays sur les marchés internationaux et d'offrir à ce dernier un avantage comparatif pour les produits à forte intensité capitaliste. Contrairement à d'autres pays comme le Brésil ou la Corée de Sud qui ont opté deux décennies plus tôt pour une telle reconversion, l'Afrique du Sud s'est décidée relativement tard à réorienter sa politique commerciale vers une combinaison de mesures de substitution à l'importation et de promotion à l'exportation. Ce retard, semble avoir affecté la composition de ses exportations, car « [l]e pays n'[a] pas eu suffisamment de temps pour promouvoir et valoriser ses exportations manufacturières avant la montée de la pression externe, au début des années 80, en faveur de la libéralisation des importations dans le contexte d'Uruguay Round » (idem, p. 220). En outre, entre 1970 et 1980, le marché international était plus favorable aux produits sidérurgiques. Ceci a eu pour effet de dynamiser l'industrie sud-africaine de ferrochrome. L'intégration de l'Afrique du Sud dans le commerce international a également été ralentie par les sanctions internationales qui ont été imposées au pays jusqu'au début des années 90 (destinées à mettre fin au système de l'*apartheid*). Le nombre et la portée de ces sanctions ont largement affecté le domaine commercial et financier. Elles ont ainsi entravé l'ouverture du pays au commerce international et influencé sa structure industrielle. En effet, le pays a dû devenir autosuffisant dans certains secteurs liés aux matières premières comme le charbon et développer des industries où il ne détenait pas forcément un avantage comparatif (par exemple, le secteur militaire).

& Stern, 2008, p.22). Le taux moyen de protection effective a fortement reculé, il est passé de 35% en 1994 à 9,5% en 2006 (Edwards, Cassim, & Van Seventer, 2009). En outre, dès 1997, le gouvernement a supprimé, conformément à ce qu'était annoncé, son *General Export Incentive Scheme* (« Programme général de subventions aux exportations », GIES) mis en place sept années plus tôt (Cling, 1999).

La stratégie de développement GEAR est certes à l'origine de solides fondamentaux macroéconomiques : le déficit budgétaire a atteint 3% du PIB en 1999, les taux d'intérêt ont baissé et leurs variations sont plus prévisibles. Cette politique a, en somme, permis de maîtriser l'endettement du pays (Cling, 1999, 2000). La disparition de l'apartheid n'a pas résolu les graves problèmes économiques et sociaux que connaît l'Afrique du Sud. Le gouvernement est confronté au défi considérable qui consiste à transformer une société duale en une véritable « nation-arc-en-ciel ». Or, le modèle suivi depuis le début du siècle connaît une crise systémique déjà vieille de plusieurs décennies. Un retour de la croissance et donc une poursuite de la restructuration de l'économie demeurent impératifs afin de réduire les inégalités et de créer des emplois. Le succès de la politique d'insertion internationale constitue un second défi. La fin de l'isolement de l'Afrique du Sud a entraîné un renforcement de son hégémonie économique en Afrique subsaharienne, plus particulièrement en Afrique australe. Mais cette asymétrie est sans doute la contrepartie inévitable du rôle moteur que pourrait y jouer ce pays en matière de développement. En même temps, la signature d'un accord bilatéral de libre-échange avec l'Union européenne manifeste le choix d'un ancrage à son premier partenaire commercial. La principale question qui se pose est la suivante : alors que la mondialisation limite les marges de manœuvre des politiques économiques nationales et contribue à l'accroissement général des inégalités observé dans la plupart des pays, l'Afrique du Sud peut-elle échapper à cette tendance et réussir à réduire la pauvreté de masse, comme l'avait promis le nouveau gouvernement démocratique à son arrivée au pouvoir (Cling, 1999, 2000). Toutefois, la croissance est restée faible tandis que le chômage, déjà très élevé, a continué de s'aggraver comme les inégalités. Parallèlement, le niveau d'investissement privé est resté en deçà des espérances. En dépit des progrès économiques notables réalisés, depuis le passage à la démocratie, les bienfaits de la croissance n'ont pas été suffisamment partagés (Cling, 1999).

Face à ces échecs, le gouvernement décide d'engager un processus de consultation large, invitant les entreprises et les représentants de la société civile à formuler des suggestions pour élaborer un nouveau programme destiné à encadrer la politique économique. Celui-ci entre en

vigueur en 2006 et prend le nom de *Accelerated and Shared Growth Initiative in South Africa* (Croissance Accélérée et Partagée en Afrique du Sud, AsgiSA). L'AsgiSA consacre une réorientation de la stratégie économique du pays car il place la politique industrielle au cœur des enjeux développementaux. De surcroît, le programme opte pour une politique commerciale plus pragmatique car cette dernière est subordonnée aux stratégies industrielles de développement (Rodrik, 2008a, 2008b).

Comme l'indique la réglementation du cadre national de politique industrielle (NIPF) de AsgiSA : « *les expériences internationales montrent que là où la politique commerciale est dûment intégrée dans une vaste stratégie économique de développement, appuyé par une politique industrielle [bien définie], un programme de réforme commerciale, appliquée dans un ordre précis et à un rythme approprié, elle peut contribuer de manière significative à atteindre les objectifs en matière de croissance économique durable et de compétitivité internationale* » (DTI, 2007b, p. 40). Plus loin il est précisé que « *les tarifs douaniers sont des instruments de politique industrielle et ont des répercussions sur l'emploi, l'investissement, la technologie et l'accroissement de la productivité [...] La politique tarifaire doit être décidée essentiellement secteur par secteur en fonction des besoins impératifs des stratégies sectorielles* »<sup>2</sup> (DTI, 2007b, p. 41).

La nouvelle politique commerciale du pays espère ainsi faciliter la diversification du système productif dans les biens non traditionnels, plus sophistiqués et à forte valeur ajoutée (idem). Elle se trouve donc dans la continuité de celle en vigueur entre 1972 et 1991 (Bohn, 2002; Edwards & Lawrence, 2006). En effet, il s'agit de combiner de la substitution d'importation et la promotion des exportations. Il faut noter une différence : le pays est aujourd'hui plus intégré dans le commerce international, il est donc plus dépendant des contraintes multilatérales. Pour limiter les risques de collusion sur les marchés mondiaux, la nouvelle politique commerciale est tenue de prendre en compte les tarifs consolidés lors des engagements des cycles de négociations Uruguay et Doha. Cette contrainte autorise néanmoins le gouvernement à instaurer une série de mesures stratégiques de « protection

---

<sup>2</sup> Le même document indique que la nouvelle politique commerciale doit tenir compte des taux consolidés lors des engagements multilatéraux des cycles de négociation Uruguay et Doha.

contingente »<sup>3</sup> permettant de rétablir, de façon transitoire, des mesures de protection, selon des conditions bien définies.

Les stratégies d'exportation et de négociation du pays sont néanmoins dictées par la politique industrielle (DTI, 2007b, p. 42). La subordination de la politique commerciale à la politique industrielle et la nécessité de négocier les tarifs au cas par cas et pays par pays entrent en contradiction avec la démarche de libéralisation de l'OMC dont l'Afrique du Sud est membre depuis 1995. Ces actions sont dictées par les préoccupations des décideurs publics. Ces derniers craignent que l'économie du pays se limite à une spécialisation dans les marchés des matières premières et des métaux précieux.

AsgiSA a rempli de nombreux objectifs qui lui avaient été assignés mais le programme a eu une incidence limitée sur les performances économiques du pays. Malgré les efforts fournis et les sommes conséquentes octroyées pour mettre en œuvre le programme, il n'a pas atteint les objectifs qui lui ont été assignés (OCDE & BAD, 2008). La faillite d'AsgiSA a réveillé le mécontentement social et précipité la démission de M. Mbeki, alors Président de la République en 2008.

Depuis 2010, l'Afrique du Sud construit un *New Growth Path* (Nouveau sentier de croissance) qui dicte les évolutions dans le domaine social jusqu'en 2030. Sa version définitive a été approuvée en 2012 par le Cabinet. Ce programme met davantage l'accent sur l'ampleur des besoins en investissements publics dans les infrastructures du pays et rappelle la nécessité « *de réformes économiques qui abaissent les coûts pour les entreprises (et les ménages pauvres), de salaires compétitifs et équitables ainsi que d'une levée des obstacles dans certains secteurs* » (OCDE, 2013a, p. 22).

L'Histoire des programmes de croissance économique et de développement de l'Afrique du Sud montre que les stratégies macroéconomiques, comme les politiques microéconomiques, ont été en constante mutation depuis les années 1990. Le choix du gouvernement n'a pas été de faire table rase des politiques économiques expérimentées par le passé mais de les améliorer et de concentrer ses efforts sur certains secteurs ou domaines spécifiques. Dans toutes ces initiatives nouvelles, la politique industrielle est restée, néanmoins le principal moyen d'action (voir *Department of Basic Education*, 2013).

---

<sup>3</sup> Il s'agit des procédures autorisées dans les règlements du GATT et de l'OMC. Elles permettent à un pays membre de surmonter provisoirement une situation économique ou politique difficile, lors d'un processus de libéralisation des échanges.

## Annexe 6 : Le processus de construction du questionnaire

La construction du questionnaire s'est articulée autour de trois problématiques. La première vise à révéler le principe d'additionnalité (l'efficacité du programme), la deuxième le principe de réciprocité différencié et la troisième les faiblesses du programme. Le questionnaire, qui s'est peu à peu transformé suite à plusieurs essais<sup>4</sup>, se compose donc de deux parties dont nous ferons l'analyse globale. Il contient des questions fermées<sup>5</sup>, des questions ouvertes et semi-ouvertes<sup>6</sup>.

La première partie du questionnaire porte les caractéristiques d'une étude confirmative, avec des questions de recherche relativement centrées. Le questionnaire adressé aux entreprises bénéficiaires des programmes d'*offset*, cherche à ressortir la *perception* qu'ont les individus par rapport à la capacité du programme NIPP d'atteindre les objectifs lui assignés, ou autrement dit, la capacité de projets d'*offset* de vérifier le critère d'additionnalité. Le questionnaire adressé aux entreprises étrangères avait pour objectif d'identifier les effets de ces opérations sur leurs activités globales. Il cherche donc à identifier si le principe de réciprocité différencié a été respecté. Seuls les questionnaires adressés aux entreprises bénéficiaires du NIPP et aux entreprises étrangères comportaient cette trame. Les entretiens avec les autres groupes des personnes ciblées étaient adaptés au profil de l'interlocuteur et des informations recherchées. Nous avons par exemple interrogé les fonctionnaires par rapport aux détails sur les calculs techniques des multiplicateurs, l'historique des programmes, etc. La figure ci-dessous décrit la logique du questionnaire.

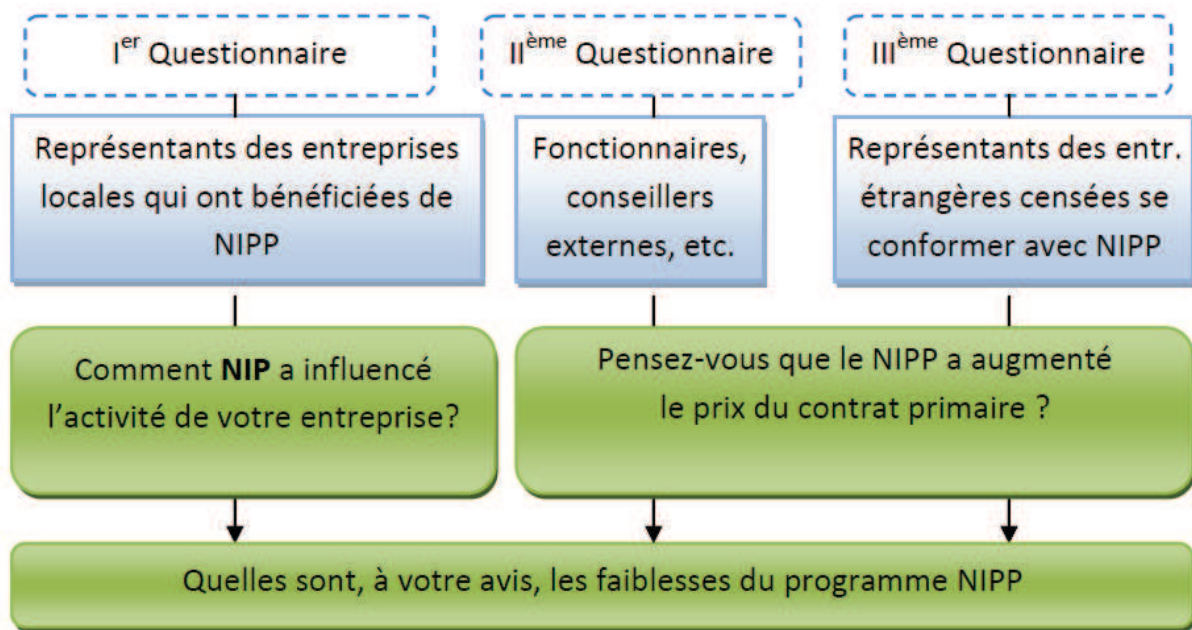
---

<sup>4</sup> Au total, 5 individus ont été interrogés avant d'aboutir à la version définitive du questionnaire.

<sup>5</sup> Les personnes interrogées devaient choisir entre « oui », « non » ou « sans d'opinion ».

<sup>6</sup> Les personnes interrogées avaient le choix entre plusieurs réponses, mais ils pouvaient également compléter la réponse avec leurs idées.

**Figure 22: La structure du questionnaire**



Analysons d'abord les questions posées aux représentants des entreprises bénéficiaires des projets NIP-SDPP.

Le premier groupe des questions que nous souhaitons poser devait concerner le statut des individus interrogés et les caractéristiques (le profil) de leurs entreprises. À cet effet, nous avons retenu les questions suivantes :

- 1) Veuillez indiquer votre fonction présente ou précédente au sein de votre entreprise/organisme lorsque vous avez eu affaire au NIPP ?
- 2) Combien de temps occupez-vous ou avez-vous occupé cette fonction ?
- 3) À quel type d'industrie votre entreprise appartient-elle ? (ex. transport aérien, télécommunications, etc.)
- 4) Quelle est la taille de votre entreprise ? (micro/petite/moyenne/grande)
- 5) Quel est approximativement le chiffre d'affaires annuel de votre entreprise ?

Ce groupe de questions devait permettre par recoupement d'estimer l'importance des informations provenant de l'informateur ou encore sa connaissance du programme et le profil ainsi que le type de l'entreprise bénéficiaire des programmes de compensation. Le tableau ci-dessous offre une présentation simple du rôle des personnes interrogées et de la structure de leur entreprise :

Fonction présente ou précédente au sein de l'entreprise	PDG – 10 Directeur général - 3 Gestionnaire de finances - 2
---	---



Combien de temps occupez-vous ou avez-vous occupé cette fonction ?	Plus 12 ans – 7 pers. [7 ; 12] ans – 3 pers. [2 ; 6] ans – 3 pers. [1 ; 2] ans – 2 pers.
A quelle industrie votre entreprise appartient-elle ?	Aéronautique – 3 pers. (fabrication) Electronique – 2 pers. (fabrication) Services collectifs, sociaux et pers. – 5 personnes Energies renouvelables – 2 pers. Construction et extraction minière – 1 pers. Fabrication des produits sidérurgiques -1 pers. Construction navale – 1 pers. (fabrication)
La taille de l'entreprise	Micro [1 ; 5] employés– 1 pers. Petite [6 ; 49] employés – 1 pers. Moyenne [50 ; 250] employés – 7 pers. Grande [250 ; x] employés – 6 pers.
Quel est approximativement le chiffre d'affaire annuel de votre entreprise ?	[1,5 ; 10] million R – 1 [10 ; 20] million R – 2 [20 ; 300] million R – 6 [300 ; 4000] million R - 6

Ce premier passage en revue des données a permis de tirer plusieurs conclusions. D'abord, toutes les personnes consultées occupent (ou ont occupé) une fonction importante au sein de leur entreprise et ont pu, par conséquent, porter un jugement sur l'ensemble des activités de leur entreprise. En outre, la plupart ont occupé cette position de responsabilité hiérarchique pendant plus de deux ans, ce que leur a permis en principe d'avoir une vision critique sur l'évolution de leur entreprise. Nous remarquons toutefois une certaine hétérogénéité dans les caractéristiques des entreprises : par rapport à leurs secteurs d'activité, leur taille et leur chiffre d'affaires. Ceci s'explique par la portée très large du programme NIPP.

Les questions suivantes devaient apporter des précisions quant à la valeur des contreparties reçues par l'entreprise bénéficiaire et à la durée d'exécution des projets.

- 6) Quelle a été la valeur approximative des projets de compensations reçus ? \_\_\_\_\_ Rands
- 7) Était-il nécessaire d'allonger la période d'exécution des projets de 7 ans ?
- 8) Était-il nécessaire d'ajuster ou de changer les propositions de compensation au cours de leur période d'exécution ?

Bien que la question 6 revête une certaine importance aux fins de cette étude, la plupart des interlocuteurs avaient du mal à estimer la valeur exacte des contreparties reçues. Ceci s'explique par le caractère polymorphe des projets d'*offset*. Certains prennent la forme des

investissements et sont par conséquent facilement quantifiables, d'autres cependant prennent la forme d'actifs intangibles (transferts des savoirs et des technologies, aide à l'exportation, etc.) difficilement mesurables. Les questions 7 et 8 sont plus de nature technique. Les objectifs sous-jacents étaient d'identifier les dysfonctionnements ou des retards dans l'exécution des projets et respectivement leurs causes. Les entreprises étrangères auraient tout l'intérêt à « traîner les pieds » ou se défaire de leurs engagements initiaux.

La question suivante s'intéresse plus particulièrement aux motivations, à l'intérêt que les représentants de l'entreprise bénéficiaire pensent ou ont pensé trouver lors de la participation au programme.

9) Votre entreprise a accepté de participer dans le Programme National de Participation Industrielle parce que :

- \* c'était exigé par le gouvernement sud-africain ;
- \* afin de maintenir les parts de marché de notre entreprise ;
- \* il était nécessaire de maintenir l'avantage compétitif de notre entreprise ;
- \* pour maintenir les emplois existants ;

Autre (veuillez préciser) :

Il nous fallait ensuite aborder plus directement la question des retombées positives offertes à l'entreprise bénéficiaire dans le cadre des projets NIP-SDPP. Après plusieurs tentatives, il nous a apparu que le plus approprié serait de dissocier le volet « quantitatif » – le type des contreparties reçues – du volet « qualitatif » - la qualité ou la durabilité des emplois créés, la complexité des technologies acquises, etc. Nous avons également cherché à dissocier le court terme du long terme.

Il nous apparaissait donc stratégique d'amorcer cette partie de l'entretien par une question ouverte qui tint le rôle de question introductive, à savoir :

10) Comment les projets de compensation ont stimulé les activités de votre entreprise ?

Cette question permet d'obtenir une description des contreparties reçues par l'entreprise bénéficiaire du programme NIPP.

Les questions suivantes devaient apporter des précisions sur les bénéfices réels perçus par les acteurs des NIP-SDPP. Ces questions devaient suivre la logique des objectifs du programme. Étant donné que les deux premiers objectifs répondent à une finalité de long terme, à savoir : favoriser une croissance économique soutenable, faciliter l'accès à de nouveaux marchés et promouvoir de nouveaux partenariats commerciaux, il nous a apparu que ces questions ne pouvaient pas être posées immédiatement, puisqu'elles nécessitaient qu'on ait d'abord

identifié les retombées économiques, sociales, technologiques apportées par les projets de compensation durant leur mise en œuvre. Le groupe des questions concernant ces objectifs fut donc déplacé à la fin de la première partie du questionnaire.

Nous avons commencé par poser des questions en lien avec le troisième objectif, sur la capacité des programmes d'encourager la FBCF et les investissements directs à l'étranger :

- |  |
|--|
| 11) Est-ce que votre entreprise est créée ou devient un joint-venture suite à un projet de compensation ?<br>12) Est-ce que votre entreprise a bénéficié des nouveaux investissements dans le cadre de ces projets (livraison des nouvelles machines, outillage, achat de terrains, bâtiments, etc.) ? |
|--|

Les questions suivantes devaient apporter des précisions sur la capacité des projets de favoriser la collaboration en matière de recherche et développement et assurer le transfert des technologies :

- |  |
|--|
| 13) Est-ce que les opérations de compensation ont contribué à mettre en place une collaboration en matière de R-D ?<br>14) Est-ce que votre entreprise a reçu des technologies/savoir-faire ?<br>15) S'agit-il d'une technologie de pointe ou ancienne ? |
|--|

Les deux questions suivantes visaient à identifier si l'entreprise bénéficiaire a pu augmenter ses exportations grâce à un projet de compensation :

- |   |
|---|
| 16) Est-ce que les projets de compensation ont permis d'accroître les ventes locales de votre entreprise ?<br>17) Est-ce que le(s) projet(s) de compensation a accru les exportations de votre entreprise ?<br><br>18) Est-ce que le projet a permis d'ajouter une nouvelle valeur aux biens produits dans votre entreprise ?<br>19) Est-ce que le projet a permis de créer une nouvelle gamme des biens fabriqués dans votre entreprise ?<br>20) Est-ce que le projet a contribué à établir des relations de collaboration de longue durée avec le fournisseur étranger ?<br><br>21) Est-ce que le projet a accru la compétitivité locale de votre entreprise ?<br>22) Est-ce que votre entreprise a maintenu ses parts de marché une fois le(s) projet(s) fini(s) ?<br>23) Est-ce que votre entreprise a maintenu sa compétitivité une fois le(s) projet(s) fini(s) ?<br>24) Est-ce que le projet a accru la compétitivité internationale de votre entreprise ? |
|---|

Nous nous sommes ensuite intéressés à la dimension de ressources humaines des projets. Les questions suivantes visaient à identifier si le projet s'est avéré un levier approprié pour accroître ou maintenir l'emploi, développer les ressources humaines et offrir des avantages économiques aux personnes historiquement désavantagées :

- |   |
|---|
| 25) Veuillez indiquer le chiffre estimé de nombre des emplois créés dans votre entreprise due à ce(s) projet(s) ?<br>26) Est-ce que cette initiative vous a permis de maintenir les emplois existants ? |
|---|

- 27) Est-ce que votre entreprise a bénéficié d'un programme de formation et développement des ressources humaines dans le cadre du projet ?
- 28) Est-ce que ce projet a bénéficié aux personnes historiquement désavantagées dans votre entreprise ?

Le groupe suivant des questions aborde la dimension relative à l'impact des projets NIP-SDPP sur la compétitivité des entreprises bénéficiaires et vise à identifier la perception qu'on les agents sur l'impact des NIP-SDPP sur : 1) la pérennité et la croissance de leur entreprise, 2) l'expansion de la part de marché des bénéficiaires :

- 29) Si votre entreprise a existé avant le NIP-SDPP, comment cette intervention a affecté les coûts de votre entreprise ?
- \* Elle a augmenté nos coûts.
  - \* Elle a augmenté nos coûts dans le court terme, mais les a baissés dans le long terme.
  - \* Elle a permis de réduire nos coûts.
  - \* Elle a permis de réduire nos coûts dans le court terme, mais les a augmentés dans le long terme.
  - \* Non, cela n'a eu aucune influence sur nos coûts.
  - \* Pas d'opinion
- 30) Comment cette intervention a affecté les prix de votre entreprise ?
- \* Elle a augmenté nos prix.
  - \* Elle a augmenté nos prix dans le court terme, mais les a baissés dans le long terme.
  - \* Elle a réduit nos prix.
  - \* Elle a réduit nos prix dans le court terme, mais les a augmentés dans le long terme.
  - \* Non, cela n'a eu aucune influence sur nos prix.
  - \* Pas d'opinion

Le questionnaire adressé aux obligataires et aux fonctionnaires devait répondre à la question de savoir si le NIPP a contribué à l'augmentation des prix des contrats primaires d'achat-vente.

- 1) Pensez-vous que le NIPP a augmenté les prix des contrats primaires d'achat-vente ? Expliquez.

La deuxième partie du questionnaire était, quant à elle, identique pour tous les entretiens, car elle vise à identifier les faiblesses du programme NIPP et porte les aspects d'une étude exploratoire. Nous avons gardé donc cette partie du questionnaire invariable pour tous les entretiens effectués. Pour ne pas influencer l'opinion de la personne interrogée, il fallait poser d'abord une question introductive, à savoir :

- 31) Selon vous, est-ce que le NIPP est un succès absolu et complet ?

Si la réponse à cette question était affirmative, l'entretien ou la requête s'arrêtait là. Si toutefois la réponse à cette question était négative, une autre série des questions visaient à révéler les faiblesses du programme :

32) Si ce n'est pas le cas, lesquelles des lacunes suivantes ont empêché l'économie et l'industrie sud-africaine d'extraire le gain maximal des participations industrielles ?

- \* les faiblesses ou lacunes liées à l'administration publique du programme (identifiez, explicitez)
- \* le manque d'engagement ou encore des ressources de la part des entreprises bénéficiaires (identifiez, explicitez)
- \* les carences du côté de l'obligataire (manque d'engagement, manque d'expérience dans la mise en place des projets, etc.) (identifiez, explicitez)
- \* autres circonstances désavantageuses liées à la mise en œuvre ou aux conditions d'exécution des projets de compensation (identifiez, explicitez)

Afin de structurer les réponses des interlocuteurs, nous avons articulé les questions autour de quatre axes. Le premier concerne les faiblesses ou lacunes liées à l'administration publique du programme. Le deuxième concerne le manque d'engagement ou encore de ressources de la part des entreprises bénéficiaires. Le troisième vise à révéler les carences du côté de l'obligataire (manque d'engagement, manque d'expérience dans la mise en place des projets, etc.). Enfin, le quatrième, visait à identifier les autres circonstances désavantageuses liées à la mise en œuvre ou aux conditions d'exécution des projets NIP-SDPP.

Nous avons donc un questionnaire qui est découpé globalement en deux grands groupes de questions. Le premier groupe vise à identifier si les projets de compensation NIPP fournis dans le cadre des acquisitions sud-africaines d'armement répondent au critère d'additionnalité et au critère de réciprocité différenciée. Le deuxième groupe de questions cherche à identifier les faiblesses associées aux acteurs impliqués dans le processus, ou aux circonstances désavantageuses à la mise en place des projets.

## Annexe 7 : Lettre de recommandation



To whom it may concern

### ACADEMIC REFERENCE

The Head of the Graduate School of Economics of University Pierre Mendès France, certifies that:

- **Ms Cristina Buga**  
Born on March, 20th, 1986 in Chisinau (Republic of Moldova)  
Is enrolled at the University Pierre Mendès France in Grenoble in the second year of the doctoral program in Sciences of Economics.

Benefits from the "EXPLORADOC 2011" scholarship for international mobility, granted by the Regional Council of Rhone-Alpes, Lyon, France on June 30th, 2011. This scholarship contributes to support a research project on Industrial Participation Program in South Africa from January 23, 2012 to July 30, 2012.

During her period of stay in South Africa, Ms. Cristina Buga performs in a research assistant position in the Department of Business Management at the University of Pretoria.

This research is jointly supported by University Pierre Mendès France of Grenoble and University of Pretoria.

The Head of the Graduate School of Economics,

Michel TROMMETTER

For more details please contact:

**Prof. Pierre BERTHAUD**  
PhD Supervisor  
Institute for Economic Research  
University Pierre Mendès France Grenoble  
BP 47  
38040 Grenoble Cedex 9  
Phone number: +33 (0)4 76 82 57 36  
Email: [Pierre.Berthaud@upmf-grenoble.fr](mailto:Pierre.Berthaud@upmf-grenoble.fr)

**Prof. Giel NIEMAN**  
Local Supervisor  
Department of Business Management  
Private bag X20  
Hatfield  
0028 Pretoria  
Phone number: +27 (0)12 420 3400  
Email: [ghnieman@up.ac.za](mailto:ghnieman@up.ac.za)