



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Coup d'oeil, décembre 2000, volume 6, numéro 3

**La planification stratégique internationale:
les expériences du Maryland, de la Pennsylvanie et du Texas**

Réjeanne Poulin

en collaboration avec Jacques Auger

INTRODUCTION

Les réformes de la gestion publique comprennent généralement différents éléments de planification stratégique, mais rarement ces éléments touchent-ils la planification stratégique internationale. Les écrits académiques en font peu mention et seulement quelques auteurs y font référence. Récemment, cependant, quelques États américains, s'appuyant sur la théorie classique de la planification stratégique, ont entrepris de préparer de tels plans.

En 1997, à la suite d'une analyse des stratégies internationales produites par quelques États américains, le *Clearinghouse on State International Policies*⁽¹⁾ concluait que les meilleurs plans étaient ceux réalisés par le Maryland, le Texas et la Pennsylvanie. Après une brève présentation de la démarche stratégique utilisée par ces trois États, ce *Coup d'œil* analyse, de façon comparative, le contenu de leurs plans stratégiques.

1. LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE INTERNATIONALE

La planification stratégique internationale est considérée comme un élément important de la stratégie globale des gouvernements en matière de développement économique. Si les stratégies associées à cette planification internationale visent le développement du commerce international, elles concernent aussi la politique commerciale et la politique macroéconomique.

La planification stratégique internationale est assez récente dans l'administration publique américaine; à preuve, sa définition est encore absente du *Blackwell Encyclopedia of Management*⁽²⁾. Néanmoins, en s'inspirant de Patak⁽³⁾, on peut dire qu'elle est une fonction de base du management international. Elle s'inspire des aspects connus de la planification stratégique traditionnelle⁽⁴⁾ tels que l'analyse de l'environnement (opportunités et problèmes), l'évaluation des forces et des faiblesses et la formulation des objectifs et des stratégies. La connaissance de ces éléments de base, en plus d'améliorer la connaissance des caractéristiques politiques, légales, économiques et culturelles des pays visés, a une influence sur la prise de décision.

2. TROIS DÉMARCHES STRATÉGIQUES

2.1 Le cas du Maryland⁽⁵⁾

La planification stratégique internationale du Maryland s'appuie sur la situation économique de l'État, sur son plan stratégique global et sur les actions qui y sont associées. Ses orientations poursuivent l'objectif de faire du Maryland un leader en matière de développement économique sur la scène nationale et internationale.

En s'inspirant de l'évaluation de ses forces et de ses faiblesses, le Maryland fait état de sa situation pour ensuite présenter les trois stratégies sur lesquelles il entend asseoir son développement international. La première est axée sur la diminution des coûts du commerce international, la deuxième sur la planification des services aux industries et la troisième sur ses avantages comparatifs. À chacune de ces stratégies sont associées différentes actions dont la mise en œuvre devrait permettre d'atteindre les objectifs du plan stratégique. Ce plan stratégique (voir tableau 1) propose différentes actions qui tiennent compte de la situation économique de l'État. Le plan stratégique international du Maryland cible l'Asie, l'Amérique Latine et le Moyen-Orient comme marchés prioritaires pour ses exportations.

L'analyse de la situation économique de l'État identifie plusieurs problèmes associés aux exportations (déclin des exportations du tabac, du charbon, etc.). Par ailleurs, elle souligne la création de plusieurs entreprises dans le domaine des nouvelles technologies (l'aérospatiale, l'aquaculture et la biotechnologie). L'ensemble du plan stratégique est basé sur la gestion par résultats et mise sur la performance des programmes. On s'est fixé, par exemple, comme résultat, d'augmenter de 40 % le transport par cargo pour l'an 2000 et de conduire durant la même année cinq missions commerciales en Asie.

En choisissant de situer ses stratégies internationales dans une démarche de planification stratégique, le Maryland a, de façon générale, suivi les étapes identifiées par Patak. Cependant, certains éléments semblent avoir été oubliés, entre autres, l'analyse de l'environnement économique des régions visées en priorité pour la vente de ses produits d'exportation (Asie, Amérique Latine et Moyen Orient).

Malgré tout, la mise en application de son Plan stratégique international laisse déjà percevoir des résultats intéressants. Selon le *Clearinghouse on State International Policies*, la mise en place de services commerciaux et l'augmentation des activités d'exportation en provenance des zones rurales sont deux éléments intéressants.

Tableau 1 : Plan stratégique international du Maryland

Situation actuelle	Stratégies	Actions
<ul style="list-style-type: none"> Les coûts élevés du commerce international au Maryland La concentration des exportations et leur déclin significatif L'investissement étranger au Maryland est sous la moyenne nationale pour toutes les régions du monde sauf l'Europe Les efforts de promotion s'appuient tout particulièrement sur certains éléments (aéroports, universités, institutions, port, etc.) La difficulté à maintenir la croissance du Port de Baltimore Le manque d'incitation pour promouvoir les marchés d'exportation 	<p>Première stratégie : diminuer les coûts élevés du commerce international :</p> <ul style="list-style-type: none"> réduction des taxes extension des crédits de taxes et des déductions fiscales <p>Deuxième stratégie :</p> <ul style="list-style-type: none"> gestion client gestion par résultat <p>Troisième stratégie :</p> <ul style="list-style-type: none"> La mise en marché de produits qui ont des avantages compétitifs évidents Assurer le développement et la croissance de secteurs industriels susceptibles de se positionner sur le marché international 	<ul style="list-style-type: none"> Faire du Maryland un État attrayant pour les investissements étrangers Étendre le programme de support aux principaux secteurs de l'économie Améliorer les services financiers aux exportations Mettre en place un organisme pour faire la promotion du commerce international Mettre en place un organisme pour donner des services aux entreprises exportatrices Mobiliser les principaux intervenants pour : <ul style="list-style-type: none"> Augmenter les exportations Augmenter les investissements étrangers Identifier les marchés cibles Cibler les industries à fort potentiel Assurer une économie forte

	1990	1997
Population	4,8 millions	5,1 millions
Revenu/habitant	22 482 (dollars courants)	28 671 (dollars courants)
Chômage	4,7 %	5,1 %

Principales exportations (millions \$)	1994	1997
Total	2 848	3 861
Équipement électrique et électronique	346	663
Équipement industriel et informatique	455	620
Produits chimiques	316	384
Équipement de transport	361	311
Équipement scientifique	255	310

Source : Courtenay M. Slater & Martha G. Davis (edited by), *State Profiles : The population and Economy of Each U.S. State*, First Edition, 1999, 469 p.

2.2 Le cas de la Pennsylvanie⁽⁶⁾

En Pennsylvanie, le commerce extérieur de l'État est une composante du plan stratégique *Export 2000*. Tout comme dans le cas du Maryland, l'objectif visé est de faire de l'État un leader sur la scène internationale. Le plan stratégique de la

Pennsylvanie, à la différence de celui du Maryland, ne met toutefois pas en évidence ses points forts et ses points faibles. Il ne fait qu'identifier les principales caractéristiques de son commerce extérieur dont l'état actuel de ses exportations et les secteurs en émergence. De plus, il fait une bonne description des produits pour lesquels la Pennsylvanie possède un avantage comparatif sur les autres États.

L'observation de la situation actuelle permet de constater que le commerce extérieur a, au cours des dernières années, augmenté de façon importante, notamment dans les secteurs de la machinerie lourde, des équipements électroniques et des produits chimiques. De plus, l'État possède un avantage comparatif sur les autres États américains dans le secteur de l'industrie forestière grâce, entre autres, à son bois dur. Si le plan stratégique de la Pennsylvanie est associé, tout comme au Maryland, à la gestion de la performance, il est cependant plus orienté sur les moyens et les outils.

À la suite de cette analyse préliminaire, le plan énumère les principaux programmes qu'il désire mettre de l'avant ainsi que les initiatives nécessaires à la mise en marché de ses produits d'exportation (voir tableau 2). Ces programmes prévoient notamment une aide à l'exportation sous la forme d'une garantie de prêts à court terme aux petites entreprises pour soutenir leurs efforts en vue de conquérir les marchés externes et la mise en place d'un système d'information " en ligne " permettant aux entreprises d'avoir une information à jour sur le développement des marchés d'exportation. Cependant, en dépit du fait que l'État possède un avantage dans le domaine de l'industrie forestière, il est surprenant de constater l'absence de programmes visant le développement de ce secteur d'activité. Parmi les principales initiatives de la Pennsylvanie en matière de planification stratégique internationale, mentionnons l'organisation de missions commerciales à l'étranger et l'invitation d'acheteurs étrangers potentiels à venir visiter des industries locales.

Tableau 2 : Plan stratégique de la Pennsylvanie (aspects internationaux)

Situation actuelle	Programmes	Initiatives
<ul style="list-style-type: none"> Depuis quelques années les exportations augmentent de façon significative Les principaux secteurs d'exportation sont : la machinerie lourde, l'équipement électronique et les produits chimiques <p>La Pennsylvanie est le plus grand producteur de bois dur aux États-Unis. Il est aussi un des plus grands producteurs au monde.</p>	<p>Identification des entreprises (<i>Pennsylvania 1000</i>) qui possèdent le plus grand potentiel d'exportation</p> <p>Aide à l'exportation (<i>Export Finance</i>), ce programme s'appuie sur trois actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> Garantie de prêts à court terme aux petites entreprises pour les aider à se situer sur le marché des exportations Exemption de 15 % de la taxe sur les ventes à l'exportation Inciter les compagnies à faire un plus grand usage de <i>Export-Import Bank of the United States</i> Mise en place d'une campagne d'information auprès des entreprises pour les informer et les inciter à participer aux différents 	<p>Missions commerciales (<i>Pennsylvania goes to market</i>) organisées par l'<i>Office of International Business Development</i></p> <p>Organisations de visites des industries de la Pennsylvanie pour les acheteurs potentiels des marchés cibles répertoriés par <i>Office of International Business</i>.</p>

monde. La Pennsylvanie fut parmi les premiers États à reconnaître que la technologie est la clé des emplois futurs.	programmes Aide financière (<i>Market Access Grant</i>) aux petites et moyennes entreprises pour les encourager à participer aux événements internationaux Mise en place d'un système internet " en ligne " <i>Export Network</i> qui permet aux compagnies de recevoir de l'information et d'être au courant des derniers développements	
--	---	--

	1990	1997
Population	11,9 millions	12 millions
Revenu/habitant	19 371 (dollars courants)	25 678 (dollars courants)
Chômage	5,4 %	5,7 %

Principales exportations (millions \$)	1994	1997
Total	14 699	19 298
Produits chimiques	2 731	3 537
Équipement industriel et informatique	2 520	3 444
Équipement électrique et électronique	2 338	2 841
Métaux	921	1 501
Équipement de transport	1 030	1 480

Source : Courtenay M. Slater & Martha G. Davis (edited by), *State Profiles : The population and Economy of Each U.S. State*, First Edition, 1999, 469 p.

2.3 Le cas du Texas⁽⁷⁾

Au Texas, le plan stratégique (voir tableau 3) préconise, tout comme au Maryland et en Pennsylvanie, le développement des échanges internationaux. La Commission responsable de la planification économique du Texas (*Texas Strategic Economic Development Planning Commission*) a, en 1998, élaboré un plan stratégique préliminaire qui vise principalement le développement de ces échanges.

Ce plan stratégique s'appuie sur une analyse comparative de la position du Texas par rapport à la situation des autres États. Partant de là, on identifie les forces et les faiblesses du marché du travail, de l'infrastructure, du climat des affaires et du développement économique.

Les principaux problèmes auxquels le commerce international est confronté sont ensuite identifiés ainsi que les solutions pour les résoudre ou améliorer la situation. C'est ainsi qu'on recommande de développer une main-d'œuvre compétitive, de créer un climat favorable au développement de la R&D et de faciliter les investissements dans les entreprises à valeur ajoutée.

Il est intéressant de souligner que ce plan, en plus de développer une stratégie propre au commerce international, est le seul à traiter des enjeux nouveaux découlant de l'économie du savoir. Aussi le Texas entend-il amorcer la transformation de son économie, actuellement orientée vers les ressources, en une économie axée sur la technologie en se dotant d'une structure complète de

télécommunications rencontrant les standards internationaux. Cette préoccupation pour l'économie du savoir se retrouve dans plusieurs recommandations dont celles préconisant le développement de crédits d'impôt applicables à la R&D, une meilleure formation technique de la main-d'œuvre pour attirer des entreprises étrangères à haute valeur ajoutée et le renforcement de la collaboration avec les universités.

Tableau 3 : Plan stratégique du Texas (aspects internationaux)

Situation actuelle	Stratégies	Recommandations
<p>L'économie du Texas est fortement dépendante du commerce international</p> <p>Les entreprises à haute valeur ajoutée cherchent à se localiser dans les régions qui possèdent déjà une infrastructure favorable à l'investissement et à la recherche</p> <p>L'État a amorcé la transformation de son économie actuellement orientée vers les ressources en une économie orientée sur la technologie</p> <p>Sur le plan international, le Texas est de moins en moins compétitif avec les autres pays et régions</p> <p>La main-d'œuvre non qualifiée constitue une menace considérant les besoins prévisibles de la future industrie.</p>	<p>Maximiser le commerce international et développer les possibilités d'investissement pour les entreprises extérieures</p> <p>Développer certains incitatifs fiscaux susceptibles d'accroître le commerce international</p> <p>Repérer les régions qui possèdent déjà une telle infrastructure et celles qui possèdent un potentiel</p> <p>Développer la structure de télécommunications dans tout l'État pour rencontrer les standards internationaux</p> <p>Entreprendre une stratégie de marketing à long terme</p> <p>Améliorer les infrastructures le long de la frontière avec le Mexique pour améliorer les échanges avec ce pays</p> <p>Promouvoir l'entrepreneurship</p> <p>Faire du transport un levier de développement international</p> <p>S'assurer que la formation de la main-d'œuvre rencontre les besoins des entreprises et des employés</p> <p>Améliorer la performance de l'éducation de base</p>	<p>Développer différents outils pour favoriser le développement du commerce international :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ouvrir des bureaux commerciaux dans les principaux pays qui font affaire avec le Texas • Impliquer l'entreprise privée dans la mise en place d'un Conseil des affaires internationales • Faire la promotion de l'État pour en faire un lieu de congrès international • Développer des crédits d'impôt et de taxes applicables à la recherche et au développement et au capital d'investissement • Assurer le développement de moyens de distribution de l'information dans tous les centres identifiés, tout particulièrement ceux qui en sont actuellement les moins bien pourvus • Élargir la politique de télécommunications afin d'assurer la présence d'Internet dans toutes les entreprises en 2002 • Créer une <i>Task Force</i>, pour permettre de profiter des avantages compétitifs qu'a le Texas avec le Mexique • S'appuyer sur la qualité technique de la main-d'œuvre pour attirer du capital et des entreprises étrangères à haute valeur ajoutée • Développer un plan de transport global multimodal • Mettre en place un Conseil consultatif sur les transports • Travailler en étroite collaboration avec les écoles techniques et les universités • Appliquer des standards académiques plus rigoureux
	1990	1997

Population	17 045 millions	19 386 millions
Revenu/habitant	17 288 (dollars courants)	23 647 (dollars courants)
Chômage	6,3 %	5,4 %

Principales exportations (millions \$)	1994	1997
Total	40 489	56 293
Équipement électrique et électronique	7 889	13 566
Équipement industriel et informatique	8 632	11 883
Produits chimiques	7 105	8 390
Équipement de transport	3 187	3 918
Produit du pétrole	1 677	2 684

Source : Courtenay M. Slater & Martha G. Davis (edited by), *State Profiles : The population and Economy of Each U.S. State*, First Edition, 1999, 469 p.

3. Un même objectif mais des approches différentes

La planification stratégique internationale du Maryland, de la Pennsylvanie et du Texas converge vers le même objectif, à savoir accroître les capacités concurrentielles de leur économie sur les marchés internationaux. Les approches préconisées pour atteindre cet objectif diffèrent cependant d'un État à l'autre. Ainsi, au Texas et en Pennsylvanie, cette planification est intégrée au plan stratégique de l'État, alors qu'au Maryland, on a plutôt opté pour un plan stratégique international spécifique. La synthèse de ces approches est présentée dans le tableau 4.

Il ressort de ce tableau que ces trois États s'inspirent de l'approche stratégique classique, mais qu'ils ont négligé ou mis de côté certains de ses éléments. Ainsi, on y fait l'analyse du contexte local, des caractéristiques des entreprises impliquées dans le commerce international et des tendances qui se dessinent dans l'environnement international comme la diminution des coûts d'affaires, l'essor des marchés internationaux de capitaux et l'accroissement de la technologie. On néglige cependant l'analyse des conditions socio-économiques que les entreprises domestiques auront à affronter sur les marchés nationaux ciblés.

La stratégie de développement du commerce international du Texas, bien qu'appuyée par une vision plus large que celles des autres États, ne fait que formuler un ensemble de recommandations alors que le Maryland met de l'avant plusieurs actions précises chiffrées, comme atteindre 9 MM \$ d'exportations en l'an 2000. Quant à la Pennsylvanie, au lieu de formuler des recommandations, elle définit plutôt les programmes et les initiatives qu'elle entend développer comme la mise sur pied du système Internet *Export Network*.

Conclusion

Les efforts consentis ces dernières années par le Maryland, la Pennsylvanie et le Texas en matière de planification stratégique internationale illustrent à quel point les gouvernements, même ceux des États fédérés, sont préoccupés par la concurrence de plus en plus vive qui caractérise l'économie internationale. Ces

préoccupations sont de trois ordres. Il s'agit d'abord de mieux connaître leurs principaux avantages comparatifs afin d'ajuster leurs politiques économiques en conséquence. Il s'agit ensuite de repérer les nouveaux marchés qui permettront d'actualiser le potentiel que représentent ces avantages comparatifs. Il s'agit troisièmement de créer et d'entretenir, par différents moyens, notamment par la mise en réseau des divers acteurs institutionnels et socio-économiques des " milieux ", municipalités et régions, qui soient mieux outillés et informés pour agir et réagir face à un environnement économique international complexe et instable.

Avec ces plans stratégiques, assortis d'actions plus ou moins précises, de résultats anticipés, de mesures de la performance ou des impacts, les États tentent ainsi de composer avec le contexte international actuel et prévisible à partir de leurs ressources, de leurs atouts et des pouvoirs que leur confère la constitution américaine. À moyen terme, ce type de planification pourrait bien avoir un effet d'entraînement sur d'autres administrations publiques qui souhaiteraient, elles aussi, se doter de stratégies sur le plan international.

Tableau 4 : Synthèse comparative des stratégies internationales

Quelques éléments de stratégie internationale: **objectifs généraux**

Maryland	Pennsylvanie	Texas
Accroître l'exportation des produits pour lesquels le Maryland a des avantages compétitifs	Accroître les exportations des produits technologiques	Identifier les marchés internationaux potentiels intéressés aux produits technologiques

Quelques éléments de stratégie internationale: **objectifs stratégiques internationaux**

Maryland	Pennsylvanie	Texas
Atteindre 9 milliards \$ d'exportation en 2000 Créer 90 000 nouveaux emplois en 2000	Devenir le numéro 1 sur le marché des produits technologiques Développer l'industrie du bois dur	Devenir le numéro 1 sur le marché des produits technologiques en l'an 2002

Quelques éléments de stratégie internationale: **moyens pour atteindre ces objectifs**

Maryland	Pennsylvanie	Texas
Mise en place d'un organisme <i>Maryland International Business Alliance</i> pour faire la promotion du commerce international	<ul style="list-style-type: none"> • Missions commerciales à l'étranger • Visites de la Pennsylvanie par des clients potentiels • Système <i>Internet Export Network</i> pour informer les entreprises 	Mise en place de b dans les marchés é

Quelques éléments de stratégie internationale: **allocation des ressources**

Maryland	Pennsylvanie	Texas
Équipe de coordination	-----	-----

Quelques éléments de stratégie internationale: **contrôle de l'application de la politique et de la stratégie**

Maryland	Pennsylvanie	Texas
Comité de développement international	-----	Bureau du gouverneur

Quelques éléments de stratégie internationale: **mesures de la performance**

Maryland	Pennsylvanie	Texas
Orientées vers les moyens et les outils	Orientées sur les programmes	Inhérentes aux stratégies et recommandations

Notes et références

¹Clearinghouse on State International Policies, Southern Growth Policies Board, vol. 7, n° 11, December 1998. [\(retour au texte\)](#)

²The Blackwell Encyclopedia of Management, vol. I, XII Encyclopedia editors : Cary L. Cooper and Chris Argyris, Edited by Nigel Nicholson, Blackwell Business, 1997. [\(retour au texte\)](#)

³Patak, Arvind V. *International Management concepts & cases*. Temple University, South-Western College Publishing, An International Thomson Publishing Company, 1997. [\(retour au texte\)](#)

⁴Patak, *op.cit.* [\(retour au texte\)](#)

⁵International Strategic Plan. Department of Business and Economic Development, State of Maryland, 2000. [\(retour au texte\)](#)

⁶Pennsylvania's Trade Development Program. Team Pennsylvania Export Network. Pennsylvania Department of Community and Economic Development, 1998. [\(retour au texte\)](#)

⁷Texas Economic Development Plan 1998-2008. Texas Department of Economic Development, 1998. [\(retour au texte\)](#)