Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Note d'orientation de la CEA
ECA/2016/PB-007

Les politiques publiques d'économie verte au service de la transformation structurelle en Afrique

TLa note d'orientation qui suit procède d'un rapport de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) intitulé « L'économie verte inclusive et la transformation structurelle en Afrique », les États membres de la Commission et ses partenaires ayant demandé un appui à la formulation et à la mise en œuvre de politiques et de stratégies d'économie verte inclusive favorisant la poursuite des objectifs nationaux de développement. La septième Réunion annuelle conjointe de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine et de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la Commission économique pour l'Afrique avait en particulier demandé en 2014 un soutien aux pays d'Afrique pour renforcer leur capacité de formuler, d'adopter et de mettre en œuvre des politiques d'économie verte inclusive dans le contexte d'une transformation structurelle accélérée de la région. Le rapport de la CEA étudie les liens entre les politiques et stratégies d'économie verte inclusive et la transformation structurelle des pays africains, ainsi que le concours qu'elles y apportent. La réflexion porte sur les caractéristiques de la transformation structurelle et les résultats souhaités touchant l'économie verte inclusive, ainsi que sur les dispositifs de transmission susceptibles de renforcer les concours attendus et d'assurer la durabilité de la transformation. La présente note d'orientation donne une synthèse des conclusions de ce rapport, en faisant ressortir les messages essentiels.

Transformation structurelle et économie verte inclusive

Les économies africaines connaissent et maintiennent depuis plus de dix ans des taux de croissance remarquables. Mais pour une large part, cette croissance n'a pas été inclusive, n'ayant par exemple que peu contribué à créer des emplois, à élargir la participation et à améliorer globalement le niveau de vie. Elle n'a pas non plus rectifié les défaillances du marché, dont le résultat a été la pollution et la détérioration de l'environnement, ainsi que des difficultés connexes liées au changement climatique.

L'impératif, pour l'Afrique, est de maintenir sa rapide croissance économique et de la transformer en un développement soutenu et inclusif, basé sur une diversification économique qui crée des emplois, concourt à la réduction des taux d'inégalité et de pauvreté, ouvre plus largement l'accès aux services de base et rectifie les défaillances du marché qui compromettent la viabilité environnementale. C'est ce qui motive tous les pays africains à souhaiter une transformation structurelle répondant véritablement aux aspirations de développement durable de la région, inscrites dans l'Agenda 2063 adopté en janvier 2015 par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine en tant que stratégie commune de croissance inclusive de transformation structurelle et de développement durable dans la région.

En effet, une économie verte peut aider à améliorer la transformation économique tout en assurant une utilisation optimale et une distribution plus équitable des ressources, et une meilleure qualité de l'environnement. Bien que l'économie verte englobe les dimensions économique, environnementale et sociale du développement durable, elle ne peut être vue comme inclusive par nature ni comme débouchant automatiquement sur des sociétés plus équitables. Les politiques publiques qui visent à rendre l'économie plus verte devront donc être conçues dans le souci de livrer le plus d'avantages et le moins de coûts pour les pauvres et les groupes sociaux les plus vulnérables, validant ainsi le concept d'« économie verte inclusive ».

Environnement macroéconomique et économie verte inclusive

Pour toutes les formes d'interventions publiques et pour tous les résultats, un environnement macroéconomique stable et viable est fondamental. L'économie verte inclusive prospère lorsque le cadre des politiques publiques est conçu pour soutenir notamment la croissance et la résilience économiques, l'utilisation rationnelle des ressources, un développement à faibles émissions de carbone, une gestion viable des ressources naturelles, une infrastructure durable, la réduction de la pauvreté et l'inclusion sociale. À ce titre, l'environnement macroéconomique en place et les politiques d'avenir sont des préalables importants pour un système d'économie verte inclusive fonctionnant correctement. Une économie verte inclusive peut également retentir sur les politiques macroéconomiques d'un pays, le but étant de répondre correctement aux objectifs des politiques environnementales et sociales, tout en se conformant aux impératifs de la croissance.

Des politiques macroéconomiques porteuses soutiennent l'élan de croissance et offrent à l'économie verte des possibilités de prospérer. La croissance économique est vitale car elle crée l'espace voulu pour l'entreprenariat et de nouvelles opportunités d'investissement pour le passage à l'économie verte inclusive, et donne aux gouvernements la latitude budgétaire leur permettant d'augmenter les dépenses sociales. Il est néanmoins nécessaire d'améliorer la cohérence des stratégies d'économie verte inclusive et des plans nationaux de développement, de manière à garantir que les politiques macroéconomiques favorisent suffisamment, et de manière mesurable, l'économie verte inclusive.

Messages essentiels

Il serait utile pour l'économie verte inclusive de définir une combinaison de politiques budgétaire et monétaire comportant des incitations aux investissements verts, et des réformes fiscales permettant d'inscrire au budget des investissements publics verts tout en préservant la stabilité macroéconomique. La stabilité macroéconomique récente de la plupart des pays d'Afrique a facilité des taux de croissance plus élevée, attirant de plus en plus d'investissements dans les secteurs verts. Outre la croissance soutenue, des taux d'inflation faibles et stables, avec un régime fiscal et des dépenses prévisibles, permettent également de planifier et d'investir dans l'économie verte.

L'investissement dans les secteurs verts peut accélérer la diversification économique et le passage d'une économie dominante basée sur l'agriculture à une structure économique reposant sur l'industrie et les services modernes. Il y a lieu de consacrer des investissements aussi bien aux secteurs traditionnels basés sur les ressources naturelles qu'aux secteurs nouveaux de forte productivité. Des investissements verts dans des secteurs clefs tels que l'agriculture peuvent être extrêmement profitables à la croissance, à l'emploi et à la réduction de la pauvreté, favoriser la mise en place d'une chaîne d'approvisionnement industriel basée sur les ressources naturelles, et contribuer à une forte valeur ajoutée dans l'économie. En outre, le développement de nouveaux secteurs verts est crucial pour la création d'emplois, la diversification des industries manufacturières et l'accélération de la transformation structurelle.

Pour parvenir à de meilleurs résultats vers l'économie verte inclusive, il est indispensable d'élargir les concepts de base et les moyens de mesure des politiques macroéconomiques. Un cadre détaillé de suivi et d'évaluation des politiques macroéconomiques donnera l'assurance que les mesures macroéconomiques servent effectivement à créer un environnement où une économie verte inclusive peut prospérer.

Les politiques d'économie verte inclusive et leur effet favorable à la transformation structurelle

Les pays d'Afrique sont toujours plus nombreux à formuler et mettre en œuvre des politiques et des stratégies d'économie verte inclusive. Ces processus sont généralement pilotés par les pouvoirs publics, qui, manifestant une forte détermination et un grand sens des responsabilités, jouent un rôle essentiel pour rallier les soutiens et la participation des différentes parties prenantes. Globalement, ces stratégies, qui dans la plupart des cas, viennent en appui aux objectifs de transformation structurelle, ont pour but d'améliorer l'usage rationnel des ressources, de stimuler la productivité et la croissance économique, et de faire reculer les émissions de gaz à effet de serre, la pauvreté et les inégalités. Elles offrent des solutions intégrées, qui favorisent un développement économique, environnemental et social durable, tous éléments indispensables à la réussite des politiques et des plans de transformation structurelle en Afrique.

Un cadre intégré encourage les démarches multisectorielles et la coordination des politiques, permettant de tirer le meilleur parti des liens entre politiques d'économie verte inclusive et transformation structurelle. S'inscrivant dans un projet d'avenir de transformation viable, une large gamme d'initiatives vertes consacrées à tel ou tel secteur et intégrées aux plans nationaux de transformation offre des résultats gagnant-gagnant. Toutefois, cela suppose aussi des arbitrages, au moins à court terme. Certains pays africains ont déjà lancé des évaluations intégrées dont procéderont ensuite les politiques et les stratégies d'économie verte inclusive à formuler et à réaliser, le but étant d'en tirer le maximum d'avantages dans l'ensemble des secteurs économiques, sociaux et environnementaux. Il n'en reste pas moins nécessaire de se doter de capacités supplémentaires d'analyse intersectorielle et systémique des résultats des politiques d'économie verte.

Messages essentiels

La formulation et la mise en œuvre de politiques et de stratégies d'économie verte inclusive sont à différents stades dans les pays africains. Il est certes utile de les intégrer aux cadres de développement à long terme, car cela permet de tirer parti de relations synergiques et de préserver la cohérence dans la formulation et la mise en œuvre des stratégies, mais il peut être préférable de combiner différentes stratégies, du fait qu'on a alors l'assurance que les objectifs des politiques d'économie verte sont clairement définis dans un document d'ensemble exprimant la conception du développement qu'adopte un pays.

Les conceptions d'ensemble, les cibles et les objectifs des différentes politiques et stratégies d'économie verte inclusive sont en phase avec les politiques de transformation structurelle. Mais quand on se préoccupe d'économie verte inclusive, il est indispensable de viser des résultats équilibrés dans les trois dimensions du développement, en intégrant les principes de durabilité à la formulation et à la mise en œuvre des stratégies. Les politiques d'économie verte inclusive offrent ainsi la possibilité de modifier non seulement le rythme de la transformation structurelle, mais aussi le caractère ouvert et inclusif de cette transformation.

On peut arriver, en faisant jouer l'effet de levier des résultats gagnant-gagnant des transformations structurelles et de la transition vers l'économie verte inclusive, à compenser les éventuels sacrifices consentis à court terme. Il est également possible, en intégrant les politiques d'économie verte inclusive aux conceptions d'avenir à long terme et aux cadres de développement, de tracer une trajectoire de mise en œuvre donnant une vue globale des coûts et avantages à court, à moyen et à long terme, et de faciliter la prise de décision dans la transparence et la participation, et en pleine connaissance de cause.

Expériences, bonnes pratiques, et enseignements tirés de la mise en œuvre de politiques d'économie verte inclusive favorables à la transformation structurelle

Même si le passage à l'économie verte inclusive peut entraîner au départ des coûts élevés, l'agriculture et les ressources naturelles, secteurs qui sont le principal moteur de la transformation structurelle en Afrique, offrent des possibilités de gains rapides dont il est possible de tirer parti dès maintenant. La mise en œuvre n'a certes commencé qu'il y a relativement peu, mais les pays ont déjà accumulé une expérience précieuse dont il est possible de s'inspirer pour mieux formuler et mettre en œuvre les politiques et les stratégies d'économie verte inclusive et la transition de la région. Il s'agit en particulier des dispositifs de coordination et de collaboration, de la participation des parties prenantes, des démarches pluridisciplinaires, de l'intégration des trois dimensions du développement durable, d'expériences de mise en œuvre d'initiatives dans les divers secteurs économiques, et de mobilisation de ressources financières au service d'une économie verte inclusive.

L'expérience a livré des enseignements importants à utiliser pour développer et exporter des méthodes, en particulier s'agissant d'attirer plus d'investissements. Les politiques publiques doivent reposer sur la recherche, ce qui renforce les interactions entre sciences et politiques ; il importe aussi de consulter véritablement les parties prenantes et de garantir leur participation, de mettre en place des formations et de renforcer les capacités pour assurer le succès des initiatives d'économie verte, de ménager un environnement porteur pour l'économie verte inclusive, et d'encourager le développement et la participation du secteur privé. Toutefois, le passage à une économie verte inclusive dépend d'un certain nombre de facteurs clefs qu'il est indispensable d'intégrer dès le départ à la conception et à la mise en œuvre des politiques.

Messages essentiels

Les pays d'Afrique ont lancé des initiatives d'économie verte dans différents secteurs économiques. Ce lancement est relativement récent, mais il leur a permis d'acquérir des expériences précieuses susceptibles d'améliorer la formulation et la mise en œuvre de politiques et de stratégies d'économie verte inclusive qui favorisent la transformation structurelle et sous-tendent la transition dans la région.

La mise en œuvre des politiques et des stratégies d'économie verte inclusive gagne en rationalité et en efficacité lorsqu'on désigne des institutions chefs de file en les mandatant clairement pour formuler et poursuivre de telles politiques et stratégies. Ces institutions stimulent les relations synergiques avec les politiques et les plans de transformation structurelle en améliorant la collaboration, les démarches pluridisciplinaires, la cohérence et l'intégration.

Plusieurs facteurs jouent pour la réussite du passage à l'économie verte : le soutien politique de haut niveau, la souplesse d'une conception des politiques tirant parti des cadres institutionnels en place, une démarche intégrée qui favorise à long terme la transition tout en répondant aux besoins ou priorités immédiats du développement, et un contrôle efficace des progrès, avec les rapports correspondants, facilité par la définition de cibles essentielles en résonance avec la planification plus générale du développement. Les facteurs de succès diffèrent cependant en fonction du contexte national.

Mesures favorables à une économie verte inclusive appuyant la transformation structurelle

Pour que l'environnement soit porteur pour le passage à l'économie verte, il faut tout d'abord définir des politiques et des cadres réglementaires qui permettent d'éliminer les contraintes systémiques qui freinent le changement structurel. Cette transition appelle essentiellement des politiques structurées de manière à encourager et stimuler des changements dans la production, la consommation et les investissements dans les différents secteurs économiques et entre ces derniers. Des instruments politiques bien choisis et les modes d'incitation qu'ils comprennent peuvent stimuler

l'utilisation rationnelle des ressources, l'innovation, la recherche et la mise au point de technologies vertes, le capital naturel et l'infrastructure sociale, ce qui peut accélérer encore le passage à une économie verte. L'Afrique a certes lancé des initiatives à l'échelle du continent pour promouvoir le développement des technologies, mais ces initiatives doivent être soutenues par des ressources suffisantes.

Le renforcement des capacités est indispensable également pour la consolidation des institutions et du contexte global des politiques publiques qui forment le contexte de cette transformation. Il s'agit là d'une activité intersectorielle favorable à l'économie verte inclusive, aussi faut-il que chaque pays se dote d'un cadre pour définir, coordonner et réaliser le nécessaire pour renforcer les capacités au service de l'économie verte inclusive. Des ressources financières suffisantes sont à prévoir pour encourager le passage à une économie verte inclusive dans les secteurs stratégiques essentiels appelés à être les moteurs de la croissance en Afrique et de son programme de transformation. Une stratégie d'économie verte en phase avec les plans nationaux de développement à long terme aura à définir clairement les domaines prioritaires d'investissement (et de désinvestissement) et à prévoir dans le détail la combinaison correspondante des sources de financement indispensables.

Messages essentiels

Une économie verte inclusive peut encourager la transformation structurelle si elle est appuyée par des mesures favorables. Parmi ces dernières, on peut mentionner des politiques cohérentes assorties des instruments voulus, le renforcement des capacités des personnes, des institutions et des systèmes, ainsi que des liens entre eux, la mise au point et l'adoption de technologies vertes, et la mobilisation de financements suffisants et novateurs au service d'une transformation verte.

Les mesures favorables créent un environnement porteur pour l'investissement privé et public dans l'économie verte, elles rendent viables les investissements écologiquement durables et stimulent les marchés des biens et des services verts. Le choix des instruments politiques doit se guider sur les grands buts de l'économie verte et sur les objectifs de développement durable du pays considéré. La mise au point et le transfert de technologies doivent être vus au premier chef comme affaires intéressantes, susceptibles d'accroître la compétitivité de la production industrielle africaine. Le renforcement des capacités doit permettre aux décideurs et aux parties prenantes de définir des plans nationaux cohérents en vue de la transformation verte. Les ressources financières qui peuvent être consacrées à différentes priorités de développement en concurrence sont limitées, et il est donc indispensable de voir le financement d'une transformation verte comme s'inscrivant dans le financement plus général du développement durable.

La forte croissance enregistrée par les pays africains ouvre la possibilité d'utiliser la réforme fiscale et d'autres instruments économiques pour stimuler une croissance verte inclusive. Un secteur privé dynamique, en pleine croissance, joue un rôle important pour la transformation économique verte. Il faut donc que les pays renforcent le rôle du secteur privé, développent la mobilisation des fonds d'investissement privés, et veillent à offrir des incitations à la participation du secteur privé et à l'implantation d'entreprises de l'économie verte. Les gouvernements devraient en outre envisager de soutenir les investissements du secteur privé dans l'innovation et le développement technologique, alignant la recherche industrielle sur les objectifs nationaux de développement.

On voit donc, à lire ce qui précède, qu'une économie verte inclusive peut déboucher sur une transformation structurelle viable en Afrique. Mais pour qu'une économie verte inclusive soit prospère, il est indispensable que l'environnement macroéconomique soit stable et viable. L'économie verte inclusive peut également infléchir les politiques macroéconomiques d'un pays en faveur d'objectifs environnementaux et sociaux. Pour favoriser la cohérence et l'intégration, il y a lieu de formuler et de réaliser les politiques et les stratégies d'économie verte inclusive dans le cadre des plans nationaux de développement. L'application de méthodes et d'outils d'évaluation intégrés à l'analyse de l'économie verte est essentielle aux démarches intégrées qui encouragent une prise en considération équilibrée des dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable. Enfin, il est indispensable d'avoir un ensemble de catalyseurs pour la formulation et la mise en œuvre de politiques d'économie verte inclusive, qui puissent servir de moteur pour la transition et la transformation souhaitées.

Les notes d'orientation de la CEA se fondent sur divers travaux analytiques ainsi que sur des travaux de recherche sur le développement social et économique de l'Afrique, effectués à la Commission elle-même ou réalisés en collaboration avec elle. La CEA a pour mandat de promouvoir le développement économique et social dans les États membres et de favoriser l'intégration régionale en Afrique.

Pour plus d'informations, veuillez vous mettre en rapport avec la Section de l'économie verte et des ressources naturelles de la Division des initiatives spéciales de la CEA, Addis-Abeba (Éthiopie) en téléphonant au +251-11-544-3089.