

Politique industrielle dynamique en Afrique



RAPPORT ECONOMIQUE SUR L'AFRIQUE

Politique industrielle dynamique en Afrique



RAPPORT ECONOMIQUE SUR L'AFRIQUE



Commandes

Pour commander des exemplaires du rapport Politique industrielle dynamique en Afrique : Institutions innovantes, processus efficaces et mécanismes flexibles de la Commission économique pour l'Afrique, veuillez contacter :

Publications
Commission économique pour l'Afrique
P.O. Box 3001
Addis-Abeba, Éthiopie
Tél: +251-11- 544-9900
Télécopie: +251-11-551-4416
Adresse électronique: ecainfo@uneca.org
Web: www.uneca.org

© Commission économique pour l'Afrique, 2014
Addis-Abeba, Éthiopie
Tous droits réservés
Premier tirage: mars 2014

Langue: Français
Sales No.: F.14.II.K.2
ISBN: 978-92-1-225063-2
eISBN: 978-92-1-056603-2

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement. Il est cependant demandé d'en informer la Commission économique pour l'Afrique et de lui faire parvenir un exemplaire de la publication.

Design de la couverture: Carolina Rodriguez

TABLE DES MATIÈRES

Liste des figures, tableaux et encadrés	iv
Acronymes	vi
Remerciements	viii
Avant-propos	x
Résumé	xii
CHAPITRE 1 : ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE ET PERSPECTIVES À MOYEN TERME	2
1.1 Performance de croissance de l'Afrique	4
1.2 Autres indicateurs macroéconomiques	11
1.3 Évolutions récentes dans le commerce africain	15
1.4 Approches nouvelles pour combler le déficit de financement de l'Afrique	20
1.5 Évolution récente de la situation sociale et nécessité de politiques transformatrices	24
1.6 Impératifs politiques en vue de la transformation	29
CHAPITRE 2 : LES SOURCES DE CROISSANCE POUR LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE DE L'AFRIQUE	30
2.1 La croissance et la transformation structurelle de l'Afrique	31
2.2 La transformation structurelle peut être source de croissance – mais ne l'est pas en Afrique	40
2.3 Tendances et facteurs déterminants de la faible productivité de l'Afrique	42
2.4 Conclusion et principales incidences sur les politiques	52
CHAPITRE 3 : LA POLITIQUE INDUSTRIELLE EN AFRIQUE : DYNAMIQUE ET ENJEUX INSTITUTIONNELS	54
3.1 Les difficultés de l'Afrique en matière de politique industrielle	55
3.2 Vers un cadre théorique pour la politique industrielle	60
3.3 Création et gestion d'IPI efficaces	63
3.4 Exemples de réussites de pays du Sud	68
3.5 Conclusion	73
CHAPITRE 4: EXEMPLES ILLUSTRATIFS DES PROCESSUS ET DE LA DYNAMIQUE INSTITUTIONNELLE DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE EN AFRIQUE	74
4.1 Les problèmes de la coordination de haut niveau dans la politique industrielle	75
4.2 Imperfections organisationnelles	89
4.3 Lacunes institutionnelles	99
4.4 Conclusions	101
Appendice	102
CHAPITRE 5 : VERS UN CADRE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DYNAMIQUE POUR L'AFRIQUE	105
5.1 Le problème de politique industrielle de l'Afrique	106
5.2 Principales conclusions	107
5.3 Recommandations	108
5.4 Vers un cadre de politique industrielle intégré	112
Bibliographie	121
Notes	125
Note statistique	128



LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRÉS

FIGURES

Chapitre 1

Figure 1.1 : Croissance du PIB, 2010–2015	4
Figure 1.2 : Performance de croissance de l'Afrique, par dotation en ressources, 2010–2015	6
Figure 1.3 : Croissance par sous-région, 2010–2015	8
Figure 1.4 : Les 11 pays obtenant les meilleurs résultats et les 5 pays obtenant les résultats les plus faibles, 2009–2013	9
Figure 1.5 : A : Croissance du PIB et écart de production de l'Afrique, 2000–2013	10
Figure 1.6 : Évolution du solde budgétaire, 2010–2014 (en pourcentage du PIB)	11
Figure 1.7 : Inflation par sous-région, 2010–2014	12
Figure 1.8 : Variations du taux de change effectif réel, quelques pays choisis - (2006-2014)	12
Figure 1.9 : Solde du compte courant par dotation en ressources, 2010–2014 (en pourcentage du PIB)	13
Figure 1.10 : Exportations totales par dotation en ressources, 2011–2014	14
Figure 1.11 : Exportations totales par sous-région, 2011–2014	14
Figure 1.12 : Réserves internationales, par sous-région et dotation en ressources, 2012–2014	15
Figure 1.13 : Composition des exportations africaines, 2010-2012	17
Figure 1.14 : Part des importations et des exportations totales de services commerciaux en Afrique, 2012	18
Figure 1.15 : Déficit de financement intérieur de l'Afrique, 2007–2011	20
Figure 1.16 : Dette extérieure, par sous-région et par dotation en ressources, 2010–2014	21
Figure 1.17 : Répartition des revenus entre les plus riches et les plus pauvres	25
Figure 1.18 : Croissance annuelle de l'emploi en Afrique (hors Afrique du Nord)	26
Figure 1.19 : Part de l'emploi par secteur, en Afrique (hors Afrique du Nord)	27

Chapitre 2

Figure 2.1 : Taux de croissance du PIB et du PIB réel par travailleur (1960-2010)	32
Figure 2.2 : Parts des dépenses dans le PIB (1960–2009)	33
Figure 2.3 : Contributions à la croissance, par catégorie de dépenses	34
Figure 2.4 : La transformation structurelle en Afrique	35
Figure 2.5 : Composition sectorielle du PIB de l'Afrique, (en pourcentage du PIB)	36
Figure 2.6 : Contributions à la croissance du PIB, par secteur (1960-2009)	39
Figure 2.7 : Taux de croissance de la productivité du travail et du capital	42
Figure 2.8 : Taux de croissance de la productivité totale des facteurs, par sous-région, entre 1960 et 2010	45
Figure 2.9 : Décomposition de la croissance moyenne en Afrique par décennie 1960 - 2000	46
Figure 2.10 : Taux de croissance de la PTF pour chaque groupement	46
Figure 2.11 : Évolution des taux de change sur le marché noir et de l'indice de réforme des politiques en Afrique (1960-2010)	48
Figure 2.12 : Évolution vers la démocratie et concurrence électorale entre 1960 et 2010	49

Chapitre 3

Figure 3.1 : Schéma d'un cadre de politique industrielle	64
Figure 3.2 : Structure organisationnelle du troisième Plan directeur industriel, 2006	69

Chapitre 4

Figure 4.1 : Évolution des principales institutions en Maurice depuis 1970	85
Figure 4.2 : Afrique du Sud : Processus et réseaux du Programme sectoriel individualisé et du Plan d'action pour une politique industrielle	88
Figure 4.3 : Les défis liés à la politique industrielle au Rwanda	99

Chapitre 5

Figure 5.1 (Encadré 5.14) : Canaux de transmission des pôles de croissance vers la périphérie	115
Figure 1 (Encadré 5.14) : Organisation type d'un groupement industriel	118
Figure 2 (Encadré 5.16) : L'industrie pharmaceutique dans les sept plus grands pays d'Afrique d'après les ventes	120

TABLEAUX

Chapitre 1

Tableau 1.1: Répartition de la croissance en Afrique, 2011–2013 (nombre de pays)	5
Tableau 1.2: Pertes de productivité dues à un retard de croissance	29

Chapitre 2

Tableau 2.1: Taux de croissance moyens du PIB par travailleur, du stock de capital par travailleur et du capital humain, par sous-région et par décennie, entre 1960 et 2010	32
Tableau 2.2: Composition sectorielle du PIB, par sous-région	37
Tableau 2.3: Composition sectorielle du PIB, par groupement de pays	38
Tableau 2.4: Secteur manufacturier – part dans le PIB et contribution à la croissance	39
Tableau 2.5: PIB, emploi et niveaux relatifs de productivité par secteur et sous-secteur dans 11 pays africains entre 1960 et 2010	41
Tableau 2.6: Décomposition de la croissance de la productivité du travail, par sous-secteur, dans 11 pays africains entre 1990 et 2010	41
Tableau 2.7: Décomposition de la croissance de la productivité du travail et du capital, par sous-région	44

Chapitre 3

Tableau 1 (Encadré 3.2): Cibles de Vision 2040	58
Tableau 3.1: Le secteur manufacturier africain par secteur et classification technologique, 2000–20099	59

Chapitre 4

Tableau A4.1: Nombre de personnes ayant répondu aux questionnaires, par type de questionnaire et par pays	102
Tableau A4.2: Affiliation des personnes interrogées dans les divers organismes de politique industrielle de certains pays africains	103

ENCADRÉS

Resumé

Encadré 1: Conserver ou changer ou faire les deux efficacement	xiii	Encadré 4.3 Un ensemble disparate d'organismes	79
		Encadré 4.4 Mozambique : relance de l'industrie sucrière	82

Chapitre 1

Encadré 1.1 Faits saillants survenus dans l'économie mondiale en 2013	6	Chapitre 5	
Encadré 1.2: Récupérer et empêcher les flux illicites peut combler 70 % de l'écart de financement des infrastructures en Afrique	23	Encadré 5.1 : Le moyeu qui maintient les rayons ensemble en Tunisie et à Singapour	108

Chapitre 2

Encadré 2.1 : Viet Nam – Changer les politiques pour promouvoir la transformation structurelle	43	Encadré 5.2 : Examen minutieux des projets industriels	108
Encadré 2.2 : Moteurs potentiels de la croissance de la productivité – les variables	47	Encadré 5.3 : Le dialogue organisé à Maurice	108
Encadré 2.3 : Institutions favorables à la croissance – nature et fonctions essentielles	49	Encadré 5.4 : Remédier aux lacunes de la politique industrielle	109
Encadré 2.4 : Le changement institutionnel et la réforme des politiques soutiennent une inversion du déclin économique en Afrique du Sud	50	Encadré 5.5 : Omissions lors de la réévaluation et du financement dans deux pays	109

Chapitre 3

Encadré 3.1 : Les défaillances du marché	57	Encadré 5.6 : Les vicissitudes des pays d'Afrique de l'Ouest	109
Encadré 3.2 : L'industrialisation en vue de la transformation structurelle	58	Encadré 5.7 : L'approche adoptée par le Ministère du commerce et e l'industrie (DTI) pour financer ses interventions en Afrique du Sud	109
Encadré 3.3 : Le règlement politique : un exercice d'équilibre	61	Encadré 5.8 : La réussite singapourienne	110

Chapitre 4

Encadré 4.1 : Méthode de suivi	75	Encadré 5.9 : Eviter la captation	110
Encadré 4.2 : Les problèmes qui se posent quand un programme d'action est assigné de l'extérieur aux conseils de politique industrielle de haut niveau	76	Encadré 5.10 : Freins et contrepoids	110



ACRONYMES

AIEC	Conseil pour l'exportation de l'industrie automobile
APD	Aide publique au développement
ARV	Antirétroviral
BMN	Bureau de mise à niveau
BOI	Bureau d'investissement
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CNES	Confédération nationale des employeurs du Sénégal
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CUA	Commission de l'Union africaine
DBM	Banque de développement de Maurice
DGI	Direction générale de l'industrie
DPRS	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DTI	Département du commerce et de l'industrie
EDB	Conseil de développement économique
EIU	Economist Intelligence Unit
EM	Enterprise Mauritius
EPU	Unité de planification économique
EPZA	Autorité chargée de la zone franche industrielle
EU	Union européenne
IDE	Investissement direct étranger
FIDEN	Fonds ivoirien pour le développement de l'entreprise nationale
FMI	Fonds monétaire international
FOSAD	Forum des présidents-directeurs généraux d'Afrique du Sud
FRSP	Fédération rwandaise du secteur privé
GEAR	Croissance, emploi et redistribution
GLP	Loi sur les bonnes pratiques de laboratoire
ICP	Programme de compétitivité industrielle
IDB	Bureau de développement industriel
IDEC	Conseil pour le développement et les exportations industriels
IDPDD	Division pour l'élaboration de la politique de développement industriel
IFI	Institutions financières internationales
IMP	Plan directeur industriel
IPAP	Plan d'action pour la politique industrielle
IPI	Institution de politique industrielle
JEC	Conseil économique conjoint
KIPI	Institut kényan de la propriété industrielle
KIRDI	Organisation de recherche-développement industriels du Kenya
LCCI	Chambre de commerce et d'industrie de Lagos
MCCI	Chambre de commerce et d'industrie de Maurice
MEXA	Association des exportateurs de Maurice
MITI	Ministère du commerce international et de l'industrie
MOI	Ministère de l'industrie et des mines
NAAMSA	Association nationale des fabricants de véhicules à moteur d'Afrique du Sud
NAEB	Conseil national pour le développement des exportations agricoles
NEDLAC	Conseil national pour le développement économique et le travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PIACs	Presidential Investors' Advisory Councils

PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PMN	Programme de perfectionnement des compétences
PMPA	Plan de fabrication de produits pharmaceutiques pour l'Afrique
PND	Plan de développement national
PPN	Réseau politique primaire
PPP	Partenariat public-privé
PTF	Productivité totale des facteurs
RBS	Office rwandais de normalisation
RCA	République centrafricaine
R-D	Recherche-développement
RDC	République démocratique du Congo
RHODA	Autorité rwandaise du café et de l'horticulture
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SANAS	Système national d'accréditation de l'Afrique du Sud
SARS	Service du fisc de l'Afrique du Sud
Sida	Syndrome d'immuno-déficience acquise
SMEDA	Autorité pour le développement des PME
SNDES	Stratégie nationale de développement économique et social
SPN	Réseau politique secondaire
SRTC	Centre de ressources et de technologie pour les PME
SYB	Start Your Business
TIPS	Stratégies de politique commerciale et industrielle
TISA	Commerce et investissement Afrique du Sud
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies, pour la science, l'éducation et la culture
ZFI	Zone franche industrielle



REMERCIEMENTS

Le Rapport économique sur l'Afrique 2014, publication conjointe de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et de la Commission de l'Union africaine (CUA), a été établi sous la supervision générale du Secrétaire exécutif de la CEA, Carlos Lopez et de la Présidente de la Commission de l'Union africaine (CUA), Nkosazana Dlamini-Zuma, avec la participation active de Abdalla Hamdok, Vice-Secrétaire exécutif de la CEA et de Anthony Mothae Maruping, Commissaire aux affaires économiques de la CUA. Le rapport a bénéficié des conseils et des suggestions donnés par Adam Elhiraika, Directeur de la Division du développement économique de la CEA et de René N'Guettia Kouassi, Directeur du Département des affaires économiques de la CUA.

L'équipe de la CEA se composait de Souleymane Abdallah, Bartholomew Armah, Chigozirim Bodart, Hopestone Chavula, William Davis, Deresse Degefa, Uzumma Erume, Adrian Gauci, Aissatou Gueye, Mama Keita, Iris Macculi, Michael Mbate, Simon Mevel, Allan Mukungu, Maja Reinholdsson, Matfobhi Riba, John Sloan and Giovanni Valensisi. L'équipe de la CUA se composait de Cissé Amadou et de Patrick Ndzana Olomo.

Des études de base ont été commandés au Professeur Howard Stein de l'Université du Michigan, à Dr. Bethuel Kinuthia de l'Université de Nairobi ainsi qu'au Professeur Steven Block de Fletcher School à Tufts University. Onze études de cas ont été réalisées par Dr. Rosemary Atieno (Kenya), Dr. Zouhour Karray (Tunisie), Dr. Afeikhena Jerome (Nigeria), M. Hubert Koua Atta (Côte d'Ivoire), M. Charles Gasana (Rwanda), Dr. Boopen Seetanah (Maurice), Dr. Seeraj Mohammed (Afrique du Sud), Dr. Lahcen Achy (Maroc), Dr. Ibra Dioum (Sénégal), M. Médard Mengue Bidzo (Gabon) et M. Michel Matamona (République du Congo).

Les fonctionnaires des diverses divisions et des bureaux sous-régionaux de la CEA ainsi que les experts externes cités ci-après ont fourni des suggestions et commentaires utiles : Dr. Witness Simbanegavi, African Economic Research Consortium (Kenya); Professeur. Machiko Nisanke, School of Oriental and African Studies (Royaume-Uni); Dr. Theresa Moyo, Université de Limpopo (Afrique du Sud); Dr. Marcel Opoumba, Institut sous-régional de statistique et d'économie appliquée (Cameroun); M. Ahmed Nuru, Ministère de l'industrie (Ethiopie); Dr. Sebastian Spio-Garbah, DaMina Advisors, (Ghana); Prof. Rafik Bouklia-Hassane, Université d'Oran (Algérie); Professeur Fantu Cheru, American University (Etats-Unis); et Mme. Basani Baloyi, Université du Witwatersrand (Afrique du Sud).

Nous sommes particulièrement reconnaissants à Dr. Yilmaz Akyuz pour les avis d'experts prodigués et pour les contributions écrites reçues de tous les cinq bureaux sous-régionaux de la CEA ainsi que de Andrew Mold, Thierry Amoussougbo, Rodgers Mukwaxa et Daniel Kitaw de la CEA et de M. Pride Chigwedere du Bureau de liaison de l'Union africaine avec ONUSIDA.

Le rapport n'aurait pu paraître sans le concours des personnes mentionnées ci-après : Hazel Scott, Steve Glovinsky, Marcel Ngoma-Mouaya, Charles Ndungu, Teshome Yohannes, Mercy Wambui, Siham Abdulmelik, Agare Kassahun, Yetinayet Mengistu, Muna Jemal, Solomon Wedere, Bekele Demissie, Melkamu Gebre Ezigiabher de la CEA; Bruce Ross-Larson, Jonathan Aspin et Jack Harlow de Communications Development Incorporated; Carolina Rodriguez, Spécialiste de la communication et Consultant infographe; Pauline Stockins et Giacomo Frigerio, concepteurs graphiques; et Paul Okolo, Consultant des médias.



AVANT-PROPOS

La récente performance économique impressionnante de l'Afrique s'est poursuivie en dépit du ralentissement de l'activité économique mondiale et elle devrait s'accélérer encore davantage dans le moyen terme. Les Africains voudraient bien que cette croissance reste soutenue, s'accélère et se traduise en de nouvelles opportunités d'emplois, des revenus assurés et des niveaux de vie plus élevés. Mais la croissance n'est toujours pas inclusive et la transformation structurelle sur le continent demeure limitée. L'expansion en Afrique – tirée par les produits de base et l'investissement - n'a pas permis de créer les emplois nécessaires pour absorber la population croissante de jeunes et, du fait de cette trajectoire de croissance, le continent demeure vulnérable aux prix extérieurs des produits de base, aux chocs sur le demande et à des faiblesses internes.

L'industrialisation est essentielle à l'Afrique si elle veut assurer la transformation structurelle et relever les niveaux de vie. Mais, l'industrialisation est toujours difficile à

réaliser – avec un secteur industriel à l'état embryonnaire, une faible productivité et une participation marginale aux marchés intérieurs et internationaux. Si les services ont dépassé l'agriculture et l'industrie en tant que premiers secteurs générateurs de revenus dans toute l'Afrique, cela n'a pas permis de créer le grand nombre d'emplois de qualité, qui devraient provenir de la manufacture et de la production à forte intensité de main-d'œuvre.

Le Rapport économique sur l'Afrique 2014, s'inspire du rapport de l'année précédente qui est un plaidoyer pour l'industrialisation fondée sur les produits de base. Il appelle le continent à recentrer ses stratégies de développement économique sur l'industrialisation, en particulier sur les moyens d'élaborer et de mettre en oeuvre une politique industrielle efficace. Par le passé, les pays africains ont, pour la plupart, poursuivi une politique industrielle dont les résultats sont mitigés. Le temps est maintenant venu de reconnaître, à nouveau, que le soutien des États est capital

pour surmonter les défaillances du marché et stimuler l'industrialisation – et d'institutionnaliser la politique industrielle dans les stratégies de développement national et régional aux échelons les plus élevés du gouvernement. Le rôle de l'État est cependant différent de celui d'un producteur direct de biens.

Le rapport souligne que les gouvernements africains ne doivent pas répéter les erreurs du passé. Ils ont eu recours à des instruments de politique industrielle allant des crédits d'impôt aux subventions à l'exportation en faveur des zones de production pour l'exportation. Mais souvent ces pays ont suivi une « approche modèle » consistant à adopter un ensemble d'interventions fondées sur des formules, avec très peu de contributions du privé et d'autres secteurs non gouvernementaux. Une autre façon de procéder plus globale, serait de mettre en place des institutions de politique industrielle fortes et inclusives et de veiller à ce qu'il y ait une interaction régulière et harmonieuse entre

elles. Un cadre institutionnel solide permettra d'identifier les contraintes correctement et de façon collective et de formuler des interventions politiques bien conçues qui soient dynamiques et affinées pour répondre aux besoins en constante évolution de l'industrie dans une économie mondiale en perpétuelle mutation.

Le rapport est établi sur la base de 11 études qui ont été commandées sur les cadres de politique industrielle des pays africains. L'objet était d'identifier les défis et les écueils rencontrés dans la conception et dans la mise en oeuvre de la politique industrielle et de voir comment ils ont été surmontés. Les études sur les pays qui ont réussi à mettre en place des institutions solides, portent sur des pays en Afrique et aussi hors d'Afrique. Elles montrent que la réussite est assurée lorsqu'on a permis aux institutions de politique industrielle d'être dynamiques et d'établir une relation organique avec les procédés et les acteurs qui sont à la base de l'industrialisation.

Le soutien politique et la coordination de la politique industrielle à un haut niveau sont un premier pas nécessaire. Institutionnaliser le dialogue avec le secteur privé et le remédier aux contraintes et goulets d'étranglement en matière de capacités, sont essentiels pour la mise en oeuvre de processus et de mécanismes solides pour l'élaboration des politiques. Le Rapport conclut que les institutions de politique industrielle peuvent éviter d'être des structures creuses et dysfonctionnelles en se développant à des rythmes compatibles avec leurs capacités de base, leur financement et le soutien politique. Mettre en place des structures pour inciter les entreprises à développer la production et accroître l'investissement dans les industries vitales et à fort potentiel de croissance, est une fonction clef des institutions de politique industrielle efficaces, tout comme il est nécessaire d'assurer le suivi et de veiller à ce que le soutien fourni serve à la réalisation des objectifs initialement prévus. Les États doivent également remédier aux lacunes sur les plans de

l'infrastructure, (notamment l'énergie) des compétences, du financement ainsi qu'aux autres contraintes identifiées directement par les acteurs industriels.

Nous espérons que ce rapport servira de guide pour la mise en oeuvre d'institutions, de processus et de mécanismes de politique industrielle dynamiques - l'objectif étant de bâtir un secteur industriel prospère, à même de favoriser la transformation structurelle et le développement inclusif.



Carlos Lopes

Secrétaire général adjoint de l'ONU
Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique



Nkosazana Dlamini-Zuma

Présidente de la Commission de l'Union africaine



RÉSUMÉ

S'INDUSTRIALISER POUR TRANSFORMER L'AFRIQUE STRUCTURELLEMENT

L'un des paradoxes les plus déconcertants de la dernière décennie, c'est que l'Afrique a enregistré une croissance sans précédent mais qu'une bonne partie de sa population végète dans la pauvreté économique, et pâtit d'un chômage rampant et de l'inégalité. Le continent a enregistré une croissance moyenne de 5 % durant la dernière décennie, certains pays réalisant même plus de 7 %. Les facteurs responsables de cette croissance sont les prix relativement élevés des produits de base, l'augmentation de la demande intérieure (en raison essentiellement de l'accroissement de l'investissement privé dans l'infrastructure et l'énergie) et l'amélioration de la gouvernance et de la gestion économique.

L'industrialisation n'a apporté qu'une maigre contribution à cette croissance. Ce manque de concordance entre une forte croissance économique tirée par les produits de base et l'emploi et le développement social, avait été exacerbé par l'incapacité de la plupart des économies africaines à se transformer structurellement. Si une croissance inclusive n'a pu être réalisée, c'est à cause essentiellement de la conjoncture internationale - en particulier la volatilité des prix des produits de base --, ce qui montre les dangers d'une croissance économique forte non accompagnée de développement industriel et de transformation structurelle.

La transformation structurelle est associée à une réallocation des ressources, notamment à travers de nouveaux investissements, d'activités et secteurs à faible productivité vers des activités à plus forte productivité

La transformation structurelle est associée à une réallocation des ressources, notamment à travers les investissements, d'activités à faible productivité vers des activités à plus forte productivité, généralement de l'agriculture vers l'industrie et les services modernes, ce qui entraîne une productivité plus élevée dans l'ensemble de l'économie et un accroissement progressif des revenus. Or dans la plus grande partie de l'Afrique c'est plutôt le contraire qui s'est produit, les ressources se déplaçant de secteurs à plus forte productivité vers des secteurs à plus faible productivité, ralentissant la croissance de la

productivité au niveau national. Des facteurs de production tels que le travail se sont déplacés notamment de l'agriculture et du secteur manufacturier vers les services -- ce qui a compromis la productivité et dans certains cas, réduit l'emploi aussi bien dans l'agriculture que dans la manufacture et souvent diminué la contribution du secteur manufacturier au PIB du continent et à l'emploi au cours de la dernière décennie.

En partie pour cette raison, les pays africains demeurent des acteurs marginaux dans la fabrication pour les marchés intérieurs et internationaux, la part de leurs exportations de produits manufacturés dans les exportations mondiales étant négligeable, si on la compare à celle d'autres pays en développement.

Un tel constat est préoccupant dans la mesure où l'industrie - le secteur manufacturier en particulier - a traditionnellement été une source de création d'emplois nombreux dans les pays développés et plus récemment dans les économies en développement. L'industrialisation est par conséquent un préalable à la réalisation, par l'Afrique, d'une croissance économique inclusive.

La part de l'Afrique dans les échanges mondiaux est très en deçà de son potentiel, elle est de l'ordre de 3,3 % et les exportations du continent sont dominées par le pétrole, les métaux et les minéraux. Le commerce africain demeure faible comparé à d'autres régions (environ 11,5 % en 2012, quoique le chiffre soit légèrement plus élevé quand on prend en compte le commerce informel) et est entravé par d'importantes barrières commerciales. Cependant le commerce intra-africain est de loin plus industrialisé que le commerce de l'Afrique avec le reste du monde, ce qui donne à penser que le développement du commerce intra-africain peut contribuer à l'industrialisation. Une autre nouvelle encourageante, compte tenu du rôle crucial que les services jouent dans le développement, est l'expansion dynamique des exportations de services de l'Afrique : les exportations de services commerciaux par exemple ont pratiquement triplé au cours de la dernière décennie.

Mais on ne saurait occulter le fait qu'une majorité d'Africains continue de dépendre de l'agriculture pour leur subsistance, il est donc essentiel d'améliorer les performances de ce secteur afin de réduire la pauvreté de manière durable. Au-delà de l'accroissement des revenus agricoles, les effets sur l'ensemble de l'économie d'un secteur agricole plus prospère ont renforcé les liens en aval et fait augmenter la demande de produits industriels.

Ce qui est essentiel, c'est de gérer ces processus de changement afin d'assurer la transformation structurelle et le développement inclusif - le progrès économique ne se produit pas en vase clos quoi qu'en

disent les tenants de la réforme du marché, car les forces du marché ne peuvent, à elles seules, produire des augmentations des revenus et plus de développement des pays. Dans les pays qui se sont industrialisés, l'État a dû faire des efforts déterminés à long terme pour surmonter les défaillances du marché et promouvoir la restructuration.

Pour accélérer son développement industriel, l'Afrique doit elle aussi emprunter cette voie et mettre en place une politique industrielle crédible et instaurer ainsi les conditions appropriées pour sa réalisation, sous l'égide de l'appareil d'État en charge des institutions de politique industrielle (IPI) encore que le débat sur l'approche la mieux indiquée pour les pays en développement (encadré 1) soit loin d'être clos.

Dans ce contexte, l'idée maîtresse dans le Rapport économique sur l'Afrique, 2014, est comment mettre en place des IPI ainsi que des mécanismes innovants, efficaces et flexibles pour accélérer l'industrialisation et la transformation structurelle en Afrique. Le rapport porte essentiellement sur les réponses aux trois questions fondamentales suivantes :

- Pourquoi, d'un point de vue historique, la politique industrielle a-t-elle été inefficace en Afrique?
- Comment les IPI ont-elles opéré et comment ont-elles affecté le développement industriel en Afrique?
- Comment les pays africains élaborent-elles des stratégies pour mettre en place et faire fonctionner des IPI efficaces?

Le présent rapport s'inspire de travaux effectués antérieurement par la Commission économique pour l'Afrique et la Commission de l'Union africaine tel qu'ils figurent, par exemple, dans deux récents rapports: le Rapport économique sur l'Afrique, 2011 qui examinait essentiellement le rôle de l'État dans la transformation économique, et le Rapport économique sur l'Afrique 2013, consacré au thème de l'industrialisation fondée sur les produits de base.

Les défaillances du marché sont parmi l'une des causes les plus importantes de la transformation économique limitée et de la lente croissance en Afrique, venant s'ajouter à l'incapacité des gouvernements d'agir. Trois principales défaillances du marché ont été répertoriées. D'abord, il y a celles qui sont relatives aux externalités de l'auto-découverte où la valeur sociale d'une activité excède sa valeur privée. Le plus gros obstacle est l'information nécessaire pour déterminer comment de nouveaux produits peuvent être fabriqués de façon rentable dans l'économie.

Le Rapport économique sur l'Afrique, 2014 examine comment mettre en place des institutions de politique industrielle ainsi que des mécanismes innovants, efficaces et flexibles pour accélérer l'industrialisation et la transformation structurelle en Afrique

Deuxièmement, il y a également les défaillances qui sont liées aux externalités de coordination. Parallèlement, des investissements «colossaux» sont souvent nécessaires pour accompagner les activités économiques en amont et en aval. Les marchés décentralisés ne permettent qu'une médiocre coordination de ces dernières.

Le troisième aspect concerne les éléments manquants qui doivent provenir du secteur public, et qui peuvent englober tout depuis le transport jusqu'aux lois et à la recherche-développement spécifique à une industrie.

ENCADRÉ 1: CONSERVER OU CHANGER OU FAIRE LES DEUX EFFICACEMENT

La question de savoir si les pays en développement devraient s'industrialiser en fonction de leurs avantages comparatifs actuels ou abandonner ces avantages comparatifs statiques et déplacer les ressources vers de nouvelles branches d'activité de haute technologie durant les premiers stades du développement, est débattue depuis longtemps. Lin (2012) a soutenu que les gouvernements devraient d'abord aligner leur politique industrielle sur leurs bases de ressources et leurs stades de développement, et ensuite investir dans les nouvelles industries au fur et à mesure qu'ils accumulent le capital humain et physique. Par contre, Chang (2012) a soutenu que compte tenu du coût élevé lié au déplacement du capital de branches d'activité à technologie relativement faible vers d'autres branches d'activité à haute technologie, la politique industrielle devrait encourager l'investissement dans des industries de forte productivité dès les premiers stades du développement.

Le Rapport économique sur l'Afrique, 2013 (CEA et CUA, 2013) a soutenu que ces stratégies n'étaient pas mutuellement exclusives, et que l'industrialisation fondée sur les produits de base peut être un tremplin pour assurer la diversification à long terme et établir des avantages concurrentiels dans les pays riches en ressources.

Par ailleurs, tout panachage des deux requiert des interventions directes de l'Etat, ce qui a fait que récemment le débat est axé sur les institutions et mécanismes qui assurent l'efficacité de ces actions.



L'intervention des gouvernements africains à travers la politique industrielle peut aider à stimuler la transformation structurelle en corrigeant les défaillances du marché. La méthode adoptée par les décideurs, les universitaires et autres acteurs industriels, a consisté à identifier les principales contraintes et à concevoir des interventions politiques générales pour les surmonter. Malheureusement, les réponses ont rarement porté sur les institutions régissant la politique industrielle, ou sur les incidences des faiblesses de ces institutions sur leurs capacités propres d'opérer dans un cadre dynamique et coordonné. De fait, des structures institutionnelles faibles et une mauvaise conception des politiques sont la cause principale du problème de politique industrielle que l'Afrique a connu tout au long de son histoire post-indépendance.

Une fois qu'on reconnaît que l'intervention, est nécessaire, il importe de savoir comment concevoir des IPI capables de soutenir la transformation industrielle. Ainsi, au-delà d'une analyse des problèmes de l'industrialisation en Afrique et sur la base de l'expérience des pays du sud qui ont réussi à s'industrialiser, le présent rapport expose un cadre institutionnel pour concevoir et mettre en oeuvre la politique industrielle en Afrique. Un grand nombre des éléments de ce cadre a été défini sur la base de 92 entretiens organisés dans 11 pays, les personnes interrogées ayant été réparties en quatre groupes, selon le niveau et le type de leur implication dans la politique industrielle et dans les entreprises. Des études de cas de pays ont également fourni de nombreux exemples sur la manière dont le cadre institutionnel opère et comment les défaillances ont été surmontées ou évitées. Les conclusions ainsi que les implications politiques sont récapitulées ci-dessous.

ETABLIR DES CADRES DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DYNAMIQUES DE FAÇON ORGANIQUE

Les cadres de politique industrielle sont organiques et dynamiques et devraient éviter les approches modèles et des objectifs déterminés largement par les donateurs. On appelle approche schématique une approche où la politique industrielle se compose d'ensembles-types de politiques prédéfinies calquées sur celles de pays dans d'autres contextes. La politique industrielle devrait cependant être dynamique et les IPI doivent avoir la capacité et la volonté de s'adapter constamment aux besoins évolutifs du secteur industriel. Certaines IPI ont eu des résultats décevants et ont manqué de réagir face aux réalités changeantes, tandis que quelques-unes n'ont pas bénéficié de l'autonomie nécessaire de la part de leur ministère de tutelle et n'ont pas consulté le secteur privé quand il s'est agi d'élaborer la stratégie de développement. Dans d'autres cas, les priorités ont été établies par les donateurs et n'ont pas résulté organiquement d'une interaction entre les principaux acteurs de l'économie. La corruption, le manque de financement et des opérations médiocres compromettent leur réussite.

ASSURER UNE COORDINATION ET UN SOUTIEN POLITIQUE DE HAUT NIVEAU

Le cadre de politique industrielle nécessite une coordination de haut niveau pour qu'on puisse s'attaquer aux problèmes qui pourraient saper l'efficacité de la politique industrielle. Certains pays connaissent des défaillances de coordination aux échelons supérieurs du gouvernement et de la bureaucratie, ce qui fait que les IPI sont coupées du secteur privé, communiquent de façon médiocre et ne disposent pas de soutien sous forme de volonté politique, tous ces facteurs pouvant entraîner des changements de politiques à court terme et compromettre le climat d'investissement à long terme. Qui pis est, les ministères (et leurs institutions parapubliques) peuvent avoir des objectifs contradictoires, ou bien les politiques peuvent être conçues selon des axes sectoriels. Et même avec une unité de coordination centrale, la politique peut échouer si elle ne bénéficie pas d'un soutien politique pour l'élaboration ou la mise en oeuvre de la politique.

En revanche, les gouvernements efficaces constituent souvent des unités de haut niveau comprenant des représentants du secteur privé et de l'État, faisant participer le secteur privé à l'identification des recommandations politiques. Les échelons supérieurs de pays qui ont réussi comprennent la nécessité d'une coordination systématique et associent régulièrement le secteur privé et encouragent la collaboration aux échelons les plus élevés des ministères.

PERMETTRE LA CONCERTATION ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

Une telle représentation systématique du secteur privé au sein des IPI permet aux gouvernements et aux IPI de s'adapter aux besoins évolutifs du secteur privé. Le retour d'information indique les mesures qu'il faut prendre pour répondre aux préoccupations du secteur privé, telles que l'absence de financement ou le manque d'infrastructures. Une politique industrielle efficace dans les pays africains a rapidement permis de mettre en place des IPI ou de combler les lacunes existantes, comme on l'a vu de la part du secteur privé, dans le cadre de la politique industrielle.

CONFÉRER UNE AUTONOMIE INTÉGRÉE AUX BUREAUCRATIES

Des institutions de politique industrielle (IPI) efficaces sont dotées de ce qu'on appelle « l'autonomie intégrée ». Quand on dit des fonctionnaires des IPI qu'ils sont intégrés, cela signifie qu'ils comprennent l'industrie et ont établi des relations avec les acteurs du secteur privé, ce qui améliore leur capacité à recueillir l'information (et comme on l'a

vu, permet aux entreprises de faire partie du cercle de décision). L'autonomie est nécessaire en ce sens qu'elle permet de s'assurer que les bureaucrates ne sont pas « captés » « par un quelconque groupe d'intérêts, et qu'ils s'emploient à réaliser les objectifs de développement du pays dans son ensemble. De fait, certains estiment que trouver un équilibre entre autonomie et intégration de la part des fonctionnaires du gouvernement est beaucoup plus important que les choix stratégiques définitifs.

Ainsi les bureaucrates conduisant la politique industrielle devraient être à l'abri des pressions politiques et être recrutés par voie de concours, avoir des plans de carrière bien définis qui rendent difficile - et idéalement impossible de les recruter et de les licencier pour des motifs politiques.

SURMONTER LES IMPERFECTIONS ORGANISATIONNELLES

Les défaillances opérationnelles entravent le fonctionnement des IPI en raison d'une mauvaise fixation des objectifs, de processus de suivi et de structures des incitations inadéquates. Un fait important est l'incapacité d'élaborer - et ensuite de suivre - les loyers conditionnels (politique visant à accroître les profits du secteur privé qui sont liés aux activités d'expansion de la production et des investissements), qui incitent le secteur privé à se conformer aux interventions des IPI.

Les défaillances opérationnelles peuvent également être le résultat de "structure vides" - une inadéquation entre les ressources et les responsabilités. Par conséquent, bien que de nombreux pays africains ne possèdent pas d'institutions de politique industrielle ou que celles-ci soient dotées d'un mandat erroné, certaines IPI existantes ne peuvent pas fournir les services. Les économies qui ont réussi mieux que les autres, associent judicieusement les deux parties, ou bien ont évolué pour se concentrer sur une gamme plus étroite de services.

COMMENCER AVEC DES POCHE D'EFFICACITÉ

Il ressort de ce qui précède que des IPI doivent être créées conformément à l'engagement politique qu'elles souscrivent et selon leurs capacités et leurs ressources. Mais comme elles n'ont que peu d'expérience et que leur base de financement est étroite, la plupart des IPI doivent commencer lentement, par mettre en place des « poches d'efficacité » afin de démontrer l'efficacité de la politique industrielle et de lancer les processus institutionnels dont on peut s'inspirer par la suite, s'ils sont couronnés de succès.

ETABLIR DES COALITIONS

Ces poches d'efficacité ont toutefois besoin du soutien des élites au pouvoir qui estiment que certaines politiques sont essentielles pour la consolidation de leur pouvoir économique ou politique. Ainsi donc,

une politique industrielle efficace nécessite aussi une convergence d'intérêts parmi les élites, ce qui est particulièrement important lorsque les entreprises s'engagent dans de nouvelles activités économiques où les risques sont élevés, les coûts irrécupérables importants et le soutien du gouvernement plus que nécessaire.

PLANIFIER DE MANIÈRE COHÉRENTE POUR LE DÉVELOPPEMENT

La planification du développement est un moyen de coordonner la politique industrielle avec d'autres questions macro-économiques telles que le taux de change, les politiques monétaire et budgétaire; la stratégie en matière d'infrastructures et les mesures relatives au climat d'investissement. On peut la définir comme une cartographie judicieuse des gouvernements pour coordonner la prise de décisions économiques sur le long terme et influencer sur la croissance des principales variables socio-économiques d'une nation afin de réaliser un ensemble d'objectifs de développement pré-établis.

La politique industrielle devrait cependant être dynamique et les institutions de politique industrielle doivent avoir la capacité et la volonté de s'adapter constamment aux besoins évolutifs du secteur industriel

AMÉLIORER LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE, L'INNOVATION ET LA COMPÉTITIVITÉ

Des capacités de production toujours plus complexes sont nécessaires pour produire des biens et des services compétitifs à l'échelle internationale. Certes, l'Afrique progresse mais de nombreuses autres économies progressent plus rapidement : l'indice mondial de la compétitivité de 2012 -2013 place 14 des 20 pays les moins compétitifs en Afrique, ce qui s'explique par des institutions faibles, des déficits sur le plan de l'infrastructure, des progrès technologiques limités et le très petit nombre de compétences existantes pour une économie fondée sur la connaissance. Les pays africains doivent réagir immédiatement et le faire efficacement.

CRÉER DES POCHE D'INFRASTRUCTURE

La croissance industrielle requiert une infrastructure et une logistique modernes. Comme avec les poches d'efficacité mentionnées plus haut, les gouvernements qui disposent de peu de ressources,



devraient créer des « poches d'infrastructure » axées sur les besoins des secteurs ou des réseaux en matière d'expansion industrielle. Les parcs industriels sont une solution dans la mesure où ils fournissent un potentiel élevé de croissance et de valeur ajoutée ainsi que de liens solides et de retombées positives entre sociétés, fournisseurs et prestataires de services – et même pour les institutions gouvernementales. Les technologies locales devraient jouer un rôle clé ici.

RÉAGIR AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Le changement climatique pourrait freiner l'élan de croissance économique de l'Afrique au moment où le continent tente d'opérer un virage vers l'industrialisation et la transformation économique. Mais il pourrait aussi présenter une opportunité : l'Afrique dispose d'immenses ressources d'énergie renouvelable sous forme d'hydroélectricité, d'énergie géothermique, de biomasse, d'énergie éolienne et solaire. Et comme l'Afrique n'est pas enfermée dans le carcan d'une quelconque préférence technologique, elle peut emprunter les voies de l'énergie verte et propre pour s'industrialiser et sauter les étapes caractérisées par des modèles à plus forte intensité carbonique.

SE CONCENTRER SUR LES PÔLES DE CROISSANCE

Un élément essentiel de toute stratégie régionale est l'importance accordée aux pôles de croissance ; en effet la croissance économique se produit généralement dans des régions ou dans des branches d'activité (pôles) et non dans l'ensemble de l'économie. Dans une telle approche, le pôle de croissance se définit comme une concentration d'activités économiques productives dans une région susceptible de promouvoir la croissance dans les régions périphériques grâce à des externalités positives et à l'établissement de liens en amont et en aval. L'objectif de toute stratégie de croissance n'est pas de corriger des défaillances du marché mais de tirer parti des ressources existantes.

FAIRE FOND SUR LE COMMERCE

Les pays qui s'industrialisent commercent également. Et comme le commerce intra-africain est beaucoup plus orienté vers les produits industriels et plus diversifié que le commerce extra-africain, des mesures destinées à développer le commerce intra-africain peuvent aussi aider le continent à s'industrialiser. Les gouvernements africains doivent faire baisser les coûts commerciaux actuels très élevés et faire des efforts pour intégrer les commerçants informels, spécialement les femmes dans le secteur formel. Les pays africains doivent en outre accroître l'impact sur le développement des négociations et accords commerciaux, aux niveaux continental et mondial. À cette fin, les pays devraient mettre en place une capacité plus grande de coordonner, de négocier et d'exercer des pressions pour faire baisser les droits de douane sur les facteurs de production intermédiaires importés.

FINANCER L'INDUSTRIALISATION

La plupart des réformes mentionnées ci-dessus, - et portant toutes sur l'industrialisation - auront un coût. Il est donc nécessaire que les économies africaines trouvent de nouvelles sources de financement et utilisent plus judicieusement les ressources existantes comme ils le font déjà avec les investissements dans l'infrastructure.

Les projets en matière de politique industrielle ne seront couronnés de succès que si les pays africains obtiennent des financements publics et privés dans des domaines prioritaires, notamment l'infrastructure, l'éducation et l'acquisition de la technologie. Un autre domaine inexploité est l'industrie pharmaceutique qui devrait se développer dans les prochaines années, à mesure que les Africains deviennent plus riches et veulent avoir un plus grand accès aux médicaments. Les gouvernements devraient promouvoir un meilleur accès au crédit, spécialement pour les petites et moyennes entreprises, ce qui ne fera qu'améliorer les perspectives d'augmenter et de diversifier la production.

FINALEMENT.....

La forme exacte que prendra la politique industrielle, variera selon les pays, en fonction des besoins du secteur privé, de la dotation en ressources et des objectifs de développement nationaux. La solution est d'institutionnaliser la politique industrielle afin qu'elle soit partie intégrante du mécanisme décisionnel des gouvernements et ne soit pas différente d'autres politiques d'application plus générale, telles que la politique monétaire et budgétaire. Ce faisant, les gouvernements africains devront veiller à ce que les avantages économiques ne soient pas captés par des groupes d'intérêt spéciaux mais soient répartis dans toute la population de façon inclusive.

La forme exacte que prendra la politique industrielle nationale, variera selon les besoins du secteur privé, de la dotation en ressources et des priorités du développement national, entre autres



CHAPITRE

1

ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE ET PERSPECTIVES À MOYEN TERME

La croissance mondiale du produit intérieur brut (PIB) a continué de fléchir en 2013, principalement en raison de la modération de la demande mondiale. En 2013, la zone euro est finalement sortie d'une longue récession et la croissance s'est renforcée aux États-Unis et au Japon et s'est stabilisée dans la plupart des économies émergentes et des économies en développement (encadré 1.1). Néanmoins, il est prévu que l'économie mondiale se renforcera dans le moyen terme, la croissance reprenant dans les principales économies telles que les États-Unis et le Japon, et qu'une croissance vigoureuse se poursuivra dans certaines économies émergentes telles que la Chine.

La croissance de l'Afrique s'est également décélérée pour revenir de 5,7 % en 2012 au taux prévu de 4 % en 2013. L'expansion de l'Afrique a été soutenue par des cours relativement élevés des produits de base, l'accroissement de la demande intérieure (en raison notamment de l'augmentation des investissements privés dans l'infrastructure et l'énergie) et l'amélioration de la gouvernance et de la gestion économiques dans les pays du continent.

En dépit du fléchissement des cours mondiaux des produits de base, les résultats de l'Afrique à l'exportation ont poursuivi leur amélioration, entamée après 2011 en valeur absolue grâce à l'accroissement des exportations de ces produits et à la diversification des partenaires commerciaux, bien qu'une faible diversification des produits d'exportation et une forte dépendance à l'égard des produits primaires demeurent des obstacles majeurs au commerce extérieur de l'Afrique. Le commerce intra-africain demeure peu important, essentiellement en raison des coûts commerciaux élevés conjugués à des facteurs d'inefficacité dans les procédures douanières et administratives.

En dépit de l'amélioration des résultats à l'exportation et de la croissance toujours forte, le déficit de financement de l'Afrique demeure considérable, dans une situation où le ralentissement de l'économie mondiale et un assainissement plus poussé des finances publiques dans bon nombre de pays donateurs, ne manqueront pas d'influer sur l'aide publique au développement (APD) à destination du continent. La transformation économique de l'Afrique doit donc de plus en plus s'appuyer sur les sources de financement intérieures et les pays africains se doivent d'élaborer des approches innovantes du financement du développement provenant aussi bien de sources intérieures qu'extérieures.

Etant de 4,1 % en 2013, la croissance de l'Afrique reste solide et représente le double de la moyenne mondiale

Les perspectives à moyen terme de l'Afrique sont prometteuses, soutenues qu'elles sont par des cours relativement élevés des produits de base, une demande intérieure croissante, l'atténuation des contraintes pesant sur l'infrastructure, un resserrement absolu des liens en matière de commerce et d'investissement avec les économies émergentes et l'amélioration de l'environnement économique mondial, et des environnements commerciaux régionaux. Une reprise modérée de la croissance mondiale dans le moyen terme, soutenue par l'expansion de la production industrielle et du commerce dans les pays émergents sous l'impulsion de la Chine, et une plus forte croissance prévue aux États-Unis, dans l'Union européenne et au Japon, devraient également stimuler la croissance en Afrique par le biais de flux commerciaux et d'investissements accrus. Cependant, les perspectives de croissance à moyen terme du continent courent plusieurs risques, notamment des évolutions défavorables inattendues dans l'économie mondiale, les chocs extérieurs dus aux variations des conditions météorologiques ainsi que l'instabilité politique et les troubles civils dans certains pays.

Pour traduire la croissance économique rapide en développement inclusif soutenu, l'Afrique doit mener à bien des stratégies de développement qui favorisent la diversification économique, permettent de créer des emplois et de réduire les inégalités et la pauvreté ainsi que de relancer l'accès aux services de base. Elle ne pourra y parvenir que grâce à la transformation structurelle de ses économies, ce qui exige que la population soit en bonne santé et possède des compétences utiles et de qualité, ce d'autant que la contribution du secteur manufacturier – qui est une source traditionnelle importante d'emplois dans les pays développés comme dans les pays en développement – au PIB et à l'emploi – a marqué le pas, voire s'est affaiblie. Comme cela est analysé tout au long du présent rapport, les pays africains doivent donc adopter des stratégies industrielles qui stimulent l'industrialisation et la transformation économique.

L'industrialisation est un impératif pour l'Afrique si elle veut assurer la transformation structurelle, favoriser la création d'emplois et réduire les taux d'inégalité et de pauvreté



1.1 PERFORMANCE DE CROISSANCE DE L'AFRIQUE

REPRISE MODESTE DE LA CROISSANCE

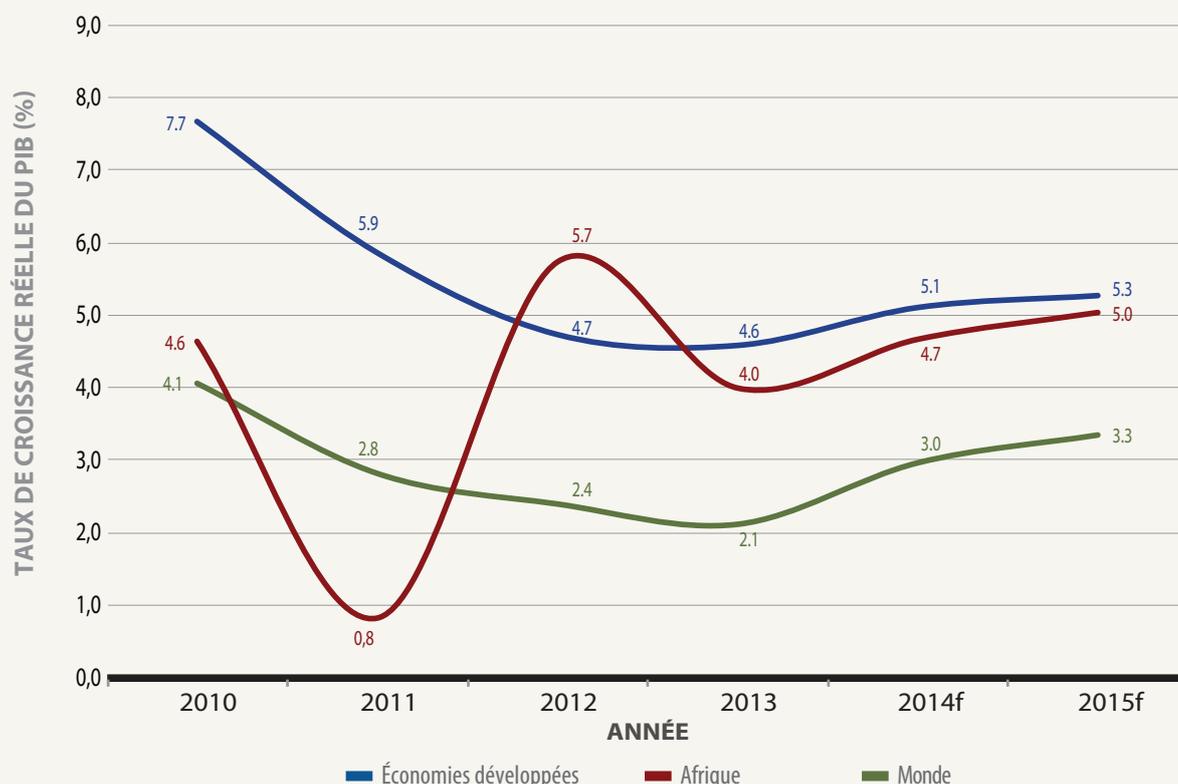
La croissance du PIB de l'Afrique s'est ralentie, passant de 5,7 % en 2012 à 4 % en 2013, contre une moyenne de 4,6 % pour les pays en développement (figure 1.1). Le ralentissement résultait principalement de l'affaiblissement de la demande mondiale par suite de la crise financière et de la crise de la dette qui ont sévi dans la zone euro, de la croissance atone dans certains pays émergents ainsi que de l'instabilité politique et des troubles civils qui ont éclaté dans plusieurs grands pays producteurs de matières premières, notamment en Afrique centrale et en Afrique du Nord. La croissance en Afrique a continué de bénéficier des cours relativement élevés des produits de base, de l'intensification des liens commerciaux et en matière d'investissement avec les économies émergentes, de l'augmentation de la demande intérieure soutenue par de nouveaux consommateurs urbains disposant de revenus en hausse, ainsi que des dépenses publiques consacrées à l'infrastructure. L'amélioration de la gouvernance et de la gestion économiques

s'est traduite en général par la stabilisation des soldes budgétaires et des comptes courants, ce qui a favorisé la stabilité macroéconomique et amélioré le climat d'investissement dans nombre de pays africains.

En particulier, l'amélioration de la gouvernance et de la gestion économiques a contribué à la croissance en encourageant la demande privée, notamment la demande intérieure et la demande d'investissements étrangers, en augmentant les dépenses publiques consacrées à l'infrastructure et aux services sociaux ainsi qu'en diversifiant la production et les exportations. La croissance du continent en 2013 a été également soutenue par l'augmentation de la production agricole, du fait de conditions météorologiques favorables qui ont prévalu dans la plupart des zones. Comme indiqué plus loin, l'Afrique a continué d'attirer d'importants apports de capitaux (notamment les investissements directs étrangers (IDE), les envois de fonds et l'APD).

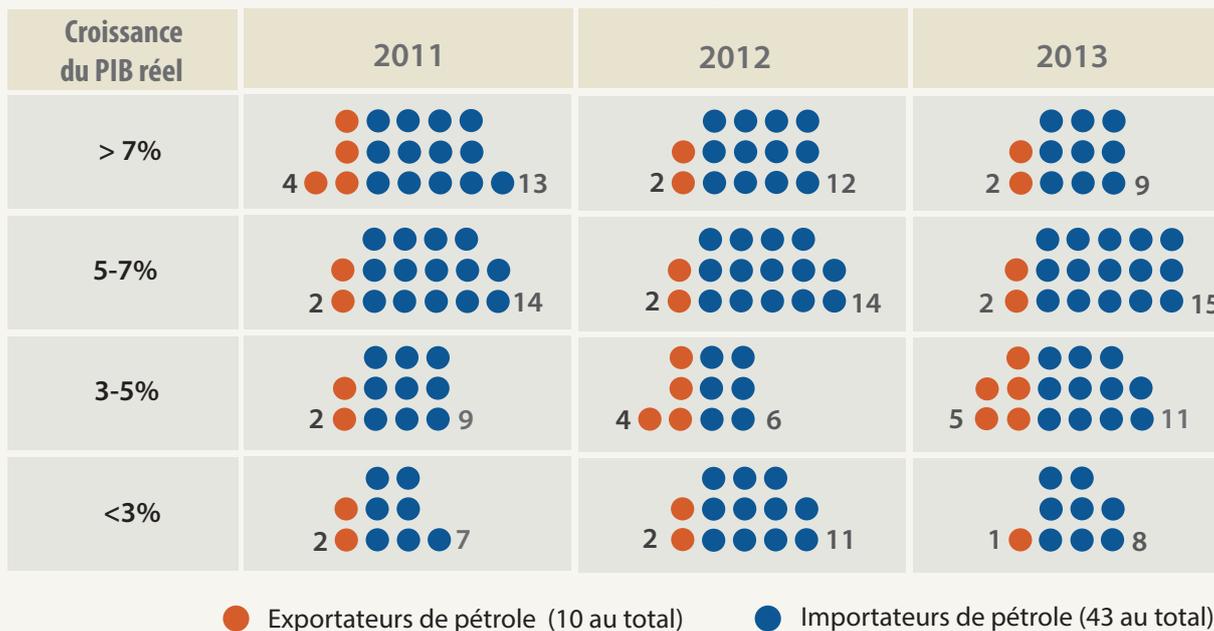
La croissance du PIB devrait s'accélérer et atteindre 4,7 % en 2014 et 5 % en 2015, dans un contexte toujours marqué par des cours relativement élevés des produits de base et l'augmentation de la demande intérieure. Une reprise mondiale plus ferme attendue en 2014, renforcée par une expansion vigoureuse de la production industrielle dans les pays émergents et les pays en développement sous l'impulsion de la Chine, devrait également stimuler la croissance en Afrique grâce au développement du commerce, des investissements et des flux de capitaux.

FIGURE 1.1: CROISSANCE DU PIB, 2010-2015



Source: DESA (ONU) (2014).
Données à partir du 9 janvier 2014

TABLEAU 1.1 : RÉPARTITION DE LA CROISSANCE EN AFRIQUE, 2011-2013 (NOMBRE DE PAYS)



Source: Calculs établi d'après la base de données de l'EIU et DESA-ONU (2014).
 Note: Le Soudan du Sud n'est pas pris en compte dans les calculs.

CROISSANCE PLUS FORTE DANS LES PAYS RICHES EN PÉTROLE ET EN MINÉRAUX

En 2013, bien que la croissance du PIB ait été relativement forte partout en Afrique, des écarts ont été constatés entre pays exportateurs et pays importateurs de pétrole (tableau 1.1). Environ la moitié des pays africains ont vu leur économie croître au rythme de 5 % ou plus en 2013, ce qui représente une proportion plus grande de pays qu'en 2011 et 2012. Des niveaux relativement élevés des cours des produits de base, l'amélioration de la gouvernance économique et de la gestion macroéconomique ainsi qu'une diversification plus poussée des sources de croissance, ont fait bondir la croissance dans nombre de ces pays.

La croissance dans les pays africains exportateurs de pétrole a chuté de 9,9 % en 2012 à 4,7 % en 2013². La croissance inhabituellement élevée enregistrée en 2012 était due à une reprise, tandis que la baisse intervenue en 2013, outre la base élevée, résultait principalement de la faible demande mondiale ainsi que des perturbations dans la production de pétrole et des troubles politiques survenus dans certains grands pays africains producteurs de pétrole tels que la Libye. En dépit de la chute brutale de leur croissance, ces pays ont continué à figurer parmi les principaux moteurs de la croissance pondérée de l'Afrique en 2013, le pétrole à lui seul contribuant pour environ 24 % de la croissance totale du continent.³ Les pays importateurs de pétrole ont crû de 3,7 % en 2013, contre 3,1 % en 2012.⁴

Les pays riches en minéraux ont connu une croissance de 3,8 % en 2013, après le taux de 3,7 % enregistré en 2012 (figure 1.2).⁵ Dans les

pays riches en ressources et les pays dotés de ressources limitées, la croissance a également été tirée par une forte expansion des services et de l'agriculture.

La croissance devrait s'accélérer dans les pays exportateurs de pétrole pour passer à 6,5 % et baisser légèrement pour s'établir à 5,9 % en 2015, tandis qu'elle s'accélénera dans les pays riches en minéraux pour atteindre 4,4 % en 2014 et 4,7 % en 2015, à mesure que la stabilité revient dans des pays tels que la Libye, l'Égypte et le Mali. La reprise prévue reflète aussi les investissements réalisés et la production dans de nouveaux sites miniers, comme en Sierra Leone (minerai de fer et diamants), en Zambie (cuivre), au Botswana (cuivre, charbon et diamants), en Namibie (uranium et diamants), en Angola (charbon) ainsi qu'au Ghana et au Libéria (or).

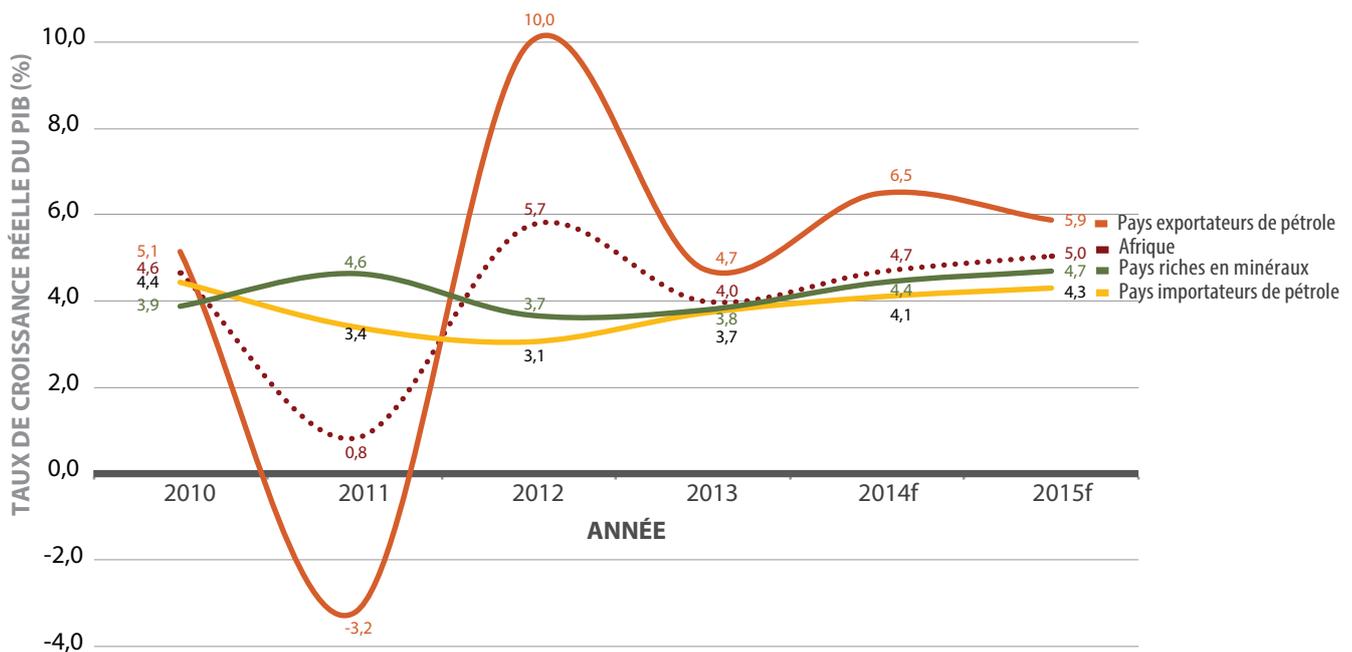
Les pays importateurs de pétrole devraient également enregistrer une forte croissance, au taux de 4,1 % en 2014 et de 4,3 % en 2015, essentiellement sous l'effet d'une forte expansion des services et de l'agriculture, si les conditions météorologiques sont favorables.

RÉSULTATS PAR SOUS-RÉGION

La croissance a varié selon les sous-régions d'Afrique en 2013 plus légèrement qu'en 2012, mais elle est restée honorable dans toutes les sous-régions (figure 1.3). L'Afrique de l'Ouest venait en tête, quoique son taux de croissance soit resté inchangé à 6,7 % en 2013. La sous-région attire toujours les investissements dans les secteurs pétrolier et minier, qui constituent un puissant moteur de la croissance, en particulier au Burkina Faso, au Ghana, en Guinée, au Libéria, au Niger, au Nigéria et en Sierra Leone.



FIGURE 1.2 : PERFORMANCE DE CROISSANCE DE L'AFRIQUE, PAR DOTATION EN RESSOURCES, 2010-2015



Source : ONU-DESA

ENCADRÉ 1.1 FAITS SAILLANTS SURVENUS DANS L'ÉCONOMIE MONDIALE EN 2013

Croissance mondiale et régionale

La croissance économique mondiale s'est ralentie pour revenir à 2,1 % en 2013, mais il est prévu qu'elle reparte pour atteindre 3 % en 2014 et 3,3 % en 2015,¹ sous l'effet de la reprise de l'activité économique aux États-Unis d'Amérique et dans la zone euro, ainsi que de la stabilisation de la croissance dans la plupart des pays émergents, notamment la Chine. L'économie de l'Union européenne a reculé de 0,1 % en 2013 mais il est prévu qu'elle progresse de 1,4 % en 2014 grâce à l'augmentation des exportations et à la confiance des milieux d'affaires. Parmi les grandes économies, l'Allemagne a crû de 0,4 % en 2013, tandis que la France progressait de 0,1 % et le Royaume-Uni de 1,4 %.

La croissance économique aux États-Unis s'est ralentie pour s'établir à 1,6 % en 2013, essentiellement en raison du rééquilibrage budgétaire et des coupes opérées dans les dépenses (« séquestration »), de la politique de tout ou rien en ce qui concerne le budget de l'État, de la réduction de l'activité économique et des investissements dans les entreprises ainsi que de la lente reprise du marché du travail. Selon les projections, la plus grande économie du monde croîtra à 2,5 % en 2014,² soutenue en cela par la reprise de la consommation privée, la relance de l'immobilier, une situation monétaire favorable et l'assouplissement des mesures d'assainissement budgétaire.

L'économie du Japon a enregistré une croissance

de 1,9 % en 2013, sous l'effet des programmes de relance budgétaire visant à améliorer l'infrastructure publique ainsi que de l'assouplissement quantitatif et « qualitatif » de la politique monétaire, mais il est prévu que la croissance revienne à 1,3 % en 2014 avec l'introduction d'une taxe à la consommation et l'interruption des programmes de relance.

L'expansion en Asie de l'Est et du Sud s'est modérée pour s'établir à 5,6 % en 2013, principalement en raison de la décélération de la croissance des exportations provoquée par le faible ralentissement de l'économie chinoise à 7,7 %, phénomène qui devrait se poursuivre en 2014 avec un résultat de 7,5 % (en dépit de la récente reprise de la croissance des exportations et de la production industrielle). Le taux de croissance de l'économie indienne est revenu à 4,8 % en 2013, à cause d'une inversion des sorties de capitaux et de la dépréciation du taux de change, encore qu'il soit prévu que cette croissance revienne à sa trajectoire potentielle de 5,3 % en 2014 sous l'effet de l'accroissement des investissements et des réformes structurelles appuyées par le gouvernement.

La croissance de l'Asie occidentale a régressé légèrement de 3,2 % en 2012 à 3,7 % en 2013, à cause de l'instabilité politique et des troubles sociaux, notamment en Irak, en Syrie et en Libye. Les économies de l'Amérique latine et des Caraïbes ont crû de 2,6 % en 2013, ce qui traduit l'essouf-

flement de la demande extérieure, la faiblesse des prix des produits de base et l'affaiblissement de la situation intérieure.³

Détérioration des marchés du travail

Le taux de chômage mondial était de 6 % en 2013 et le nombre de chômeurs devrait passer de 202 millions en 2013 à 205 millions en 2014 du fait que la modération des flux de capitaux privés et l'austérité budgétaire continuent de restreindre les investissements et la création d'emplois (OIT, 2013a). En 2013, le taux de chômage moyen s'élevait à 12 % dans la zone euro, des pays en crise tels que la Grèce et l'Espagne enregistrant des taux supérieurs à 25 %. Le taux de chômage mondial des jeunes demeure élevé et il devrait stagner à environ 12,8 % jusqu'en 2016 car la reprise de la croissance mondiale ne suffira pas à ranimer les marchés du travail déprimés.

Relâchement des pressions inflationnistes

L'inflation mondiale était de 2,5 % en 2013, contre 2,9 % en 2012, en raison principalement des grands écarts de production enregistrés dans la plupart des pays, de l'affaiblissement des cours mondiaux des produits de base ainsi que la faible demande provenant des principaux marchés émergents (DESA ONU, 2014). Selon les projections, ce taux passera à 2,7 % en 2014, avec la reprise prévue de l'activité économique, quoiqu'on s'attende à ce que les politiques monétaires et budgétaires prudentes appliquées dans nombre de pays le freinent.

La croissance dans la plus grande économie de la sous-région, à savoir le Nigéria, est demeurée inchangée à 6,5 %, les augmentations de la demande intérieure semblant avoir compensé la baisse de la production de pétrole et le fléchissement des cours mondiaux du pétrole. Ce sont les investissements dans les secteurs pétrolier et minier qui ont soutenu la croissance de 5,7 % au Niger. La Côte d'Ivoire a affiché une croissance de 8,8 % tirée par de grands projets d'infrastructure, ce qui dénote l'existence d'un environnement politique plus stable et d'un climat plus favorable aux investissements et des dépenses d'équipement plus importantes par le gouvernement. Au Ghana, la croissance est restée vigoureuse (8 %), grâce à l'augmentation de la production de pétrole. La production de minerai de fer est restée le principal moteur de la croissance en Sierra Leone et au Libéria, qui ont affiché de forts taux de croissance, à savoir 14,5 % et 7,5 % respectivement.

La croissance de l'Afrique de l'Est est également restée inchangée à 6 % en 2013. La croissance dans la plus vaste économie de la sous-région, à savoir le Kenya, a atteint 5 % en 2013 contre 4,6 % en 2012, principalement en raison de dépenses de consommation plus élevées. L'économie tanzanienne a crû, au taux de 7,2 % en 2013, principalement en raison de l'accroissement de la consommation privée et des investissements dans le gaz naturel. L'économie ougandaise a

Malgré une baisse de la croissance en 2013, les pays exportateurs de pétrole sont demeurés parmi les locomotives de la croissance de l'Afrique en 2013, le pétrole représentant à lui seul, environ 24 % de la croissance du continent

affiché un taux de 5,8 % en 2013 contre 4,4 % en 2012, ce qui dénotait une intensification de l'activité dans les secteurs de la construction, des transports, des télécommunications et des services financiers, ainsi que des investissements dans l'exploration et la mise en place de l'industrie pétrolière naissante. L'expansion dans l'agriculture et les services a été un des principaux facteurs soutenant la croissance de 6,9 % enregistrée par l'Éthiopie en 2013. La croissance a également été dynamique au Rwanda (7,4 %), en Érythrée (6 %, – en raison essentiellement de l'extraction minière, en particulier du cuivre et de l'or) et, dans une moindre mesure, aux Seychelles (3,2 %).

Amélioration des soldes budgétaires sur fond d'assainissement des finances publiques

Les soldes budgétaires ont continué de s'améliorer dans la quasi-totalité des grandes économies et régions, après l'assainissement budgétaire et des coupes dans les dépenses publiques. Les déficits budgétaires dans les pays développés ont été ramenés de 5,9 % en 2012 à 4,5 % en 2013, pour retomber encore à 3,5 % pour 2014, selon les projections. La zone euro a accusé un déficit budgétaire de 3,1 % en 2013, malgré les mesures d'austérité budgétaire. Les États-Unis ont accusé un déficit de 5,8 % en 2013, qui devrait se réduire pour s'établir à 4,7 % en 2014 par suite du séquestre budgétaire.

Modération des cours mondiaux des produits de base

L'indice de l'ensemble des prix des produits de base calculé par le Fonds monétaire international (FMI) a été instable en 2013 et a atteint son maximum annuel de 191 en février avant de baisser de manière régulière pour s'établir à 184 en décembre, en raison de la faiblesse de la demande mondiale et de la décélération de l'activité économique dans les pays émergents et les pays développés. En 2014, les cours mondiaux des produits de base devraient varier peu, ne subissant presque pas d'effet de la croissance, quoique les contraintes de l'offre puissent exercer des pressions à la hausse.

L'indice mondial des prix du pétrole brut du FMI est descendu du niveau élevé de 203 au début de

2013 à un faible niveau de 188 au milieu de l'année, avant de repasser à 199 en décembre, quoiqu'il soit prévu que la tendance s'inverse à mesure que la reprise économique dans la plupart des pays augmente la demande de pétrole brut. L'indice des prix des produits agricoles, des produits alimentaires et des boissons établi par le FMI a régressé d'une moyenne de 178 au premier trimestre de 2013 à une moyenne de 168 au dernier trimestre, principalement en raison de l'augmentation de la production agricole dans la plupart des régions agricoles. En 2014, les cours mondiaux des produits alimentaires devraient continuer à reculer, encore que la demande mondiale de produits alimentaires et le temps inclément dans les principales régions agricoles du monde puisse freiner ou inverser cette tendance.

Ralentissement de la croissance du commerce mondial mais amélioration la balance des comptes courants

En 2013, les exportations ont progressé de 2,3 % seulement en valeur, contre 3,1 % en 2012, la demande d'importation émanant des principaux pays développés s'étant fortement contractée. Les balances des comptes courants des principales économies et régions se sont légèrement améliorées en 2013, en dépit du ralentissement du commerce international et de la demande mondiale (FMI, 2013).

Les apports mondiaux d'investissements directs étrangers (IDE) se sont stabilisés en 2013 à environ 2,3 % du PIB mondial et devraient atteindre 2,4 %

en 2014. Les pays et régions développés tels que la zone euro restent les principaux bénéficiaires de l'IDE, la Chine et le Brésil étant parmi les économies émergentes, deux des plus grandes destinations.⁴

Risques et incertitudes à moyen terme

Au nombre des principaux risques qui planent sur l'économie mondiale figurent la poursuite de l'assainissement budgétaire et des programmes d'austérité dans les majeurs pays développés (qui ont aggravé la situation déjà fragile de l'économie mondiale), l'affaiblissement de la demande mondiale, la turbulence sur les marchés financiers et la piètre croissance dans la zone euro. Bien qu'il soit prévu que l'économie mondiale connaisse une légère reprise en 2014, il faudra, pour que cette tendance se poursuive, corriger les déséquilibres mondiaux (en particulier en ce qui concerne le commerce et les réserves internationales), mieux appliquer les politiques budgétaires et consolider les politiques de croissance structurelle à long terme.

Notes :

1. ONU-DESA 2014.
2. ONU-DESA 2014.
3. L'estimation préliminaire du PIB des États-Unis montre toutefois une croissance annuelle de 3,2 % pour le 4^e trimestre de 2013, supérieure à l'estimation initiale, ce qui pourrait déboucher sur un taux de croissance et une estimation relativement plus élevées pour à la fois 2013 et 2014 respectivement (ONU-DESA, février 2014, séance d'information mensuelle).
4. Base de données de l'EIU.



La croissance en Afrique centrale a régressé, passant de 5,8 % en 2012 à 4,2 % en 2013, essentiellement à cause de l'instabilité politique et de la violence, en particulier en République centrafricaine dont l'économie s'est contractée de 8,9 % en 2013. La même année, la production de pétrole a enregistré une forte augmentation au Cameroun (5 %), au Gabon (5,5 %) en Guinée équatoriale (1,8 %) et en République du Congo (6 %). La baisse de la production de pétrole dans certains des grands gisements du Tchad entrés en service, a réduit la croissance, ramenée de 5,9 % en 2012 à 4,5 % en 2013.

L'Afrique de l'Ouest reste le leader des sous-régions avec un taux de croissance de 6,6 % en 2013, grâce notamment aux investissements dans les secteurs du pétrole et des minéraux

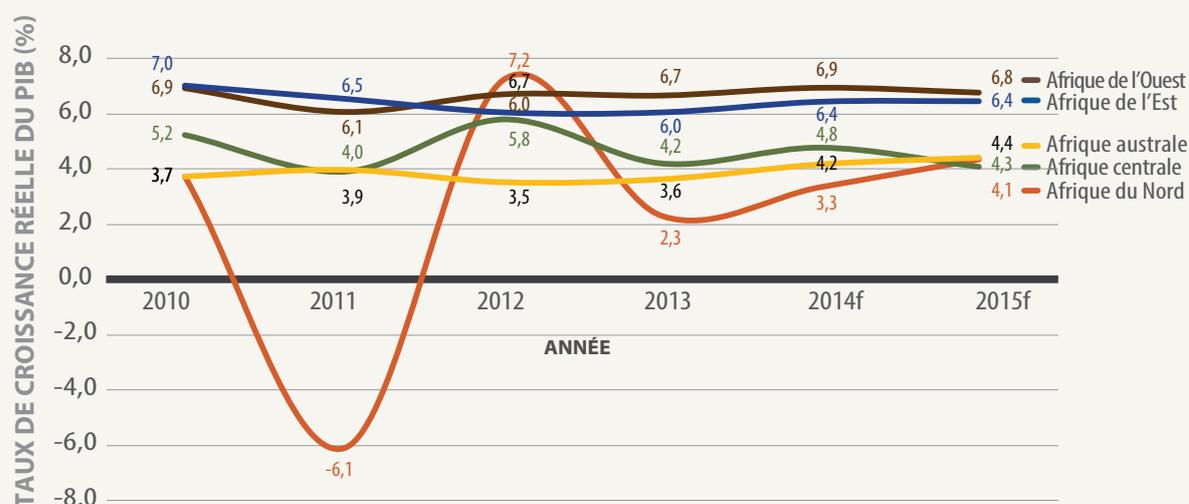
La croissance en Afrique australe est remontée de 3,5 % en 2012 à 3,6 % en 2013, essentiellement en raison de l'augmentation des investissements dans le secteur minier de la sous-région. La reprise en Afrique du Sud (2,7 % en 2013 contre 2,5 % en 2012) était marginale, en partie à cause des conflits sociaux qui ont éclaté dans le secteur minier et du ralentissement économique sur les principaux marchés émergents qui sont les principales destinations des exportations du pays. Avec l'augmentation de la production de cuivre et des dépenses de consommation, la Zambie a enregistré la croissance la plus forte de la sous-région à 7,7 %, suivie de l'Angola (6,8 %) qui, tout comme lors des années précédentes, a compté fortement sur la production de pétrole. La croissance au Mozambique s'est ralentie

pour s'établir à 6,5 % en 2013 contre 7,4 %, principalement en raison des inondations survenues au début de 2013 qui ont eu des effets sur l'agriculture, la production d'électricité et la production de charbon.

L'instabilité politique et les perturbations de la production de pétrole ont miné la croissance en Afrique du Nord - en particulier en Égypte, en Tunisie et en Libye - la faisant chuter à 2,3 % en 2013 contre 7,2 % en 2012. La Mauritanie a enregistré la croissance la plus forte à 6,1 % en 2013, reflétant principalement l'accroissement des investissements dans les secteurs pétrolier et minier ainsi que l'augmentation de l'appui des donateurs. Cependant, la croissance du Maroc est passée à 4,6 % en 2013 contre 2,7 % en 2012, essentiellement sous l'effet d'une vigoureuse demande intérieure et de l'amélioration des résultats de l'agriculture. L'augmentation de la production de pétrole et la poursuite d'une politique budgétaire expansionniste ont permis une croissance de 3 % en Algérie. La croissance a continué de s'affaiblir en Égypte, la demande globale, ainsi que l'investissement, en particulier, et les recettes touristiques ayant tous chuté à cause de l'incertitude politique. L'instabilité en Libye a mis à mal la production et les exportations de pétrole en réduisant la croissance à 3 % (après la nette reprise de l'année précédente). Absorbant toujours les chocs des pertes de pétrole et de population au profit du Soudan du Sud, le Soudan est revenu à la croissance (2 %) après la contraction de 2012 (4 %), ce qui dénote la croissance des services, de l'agriculture et du secteur manufacturier.

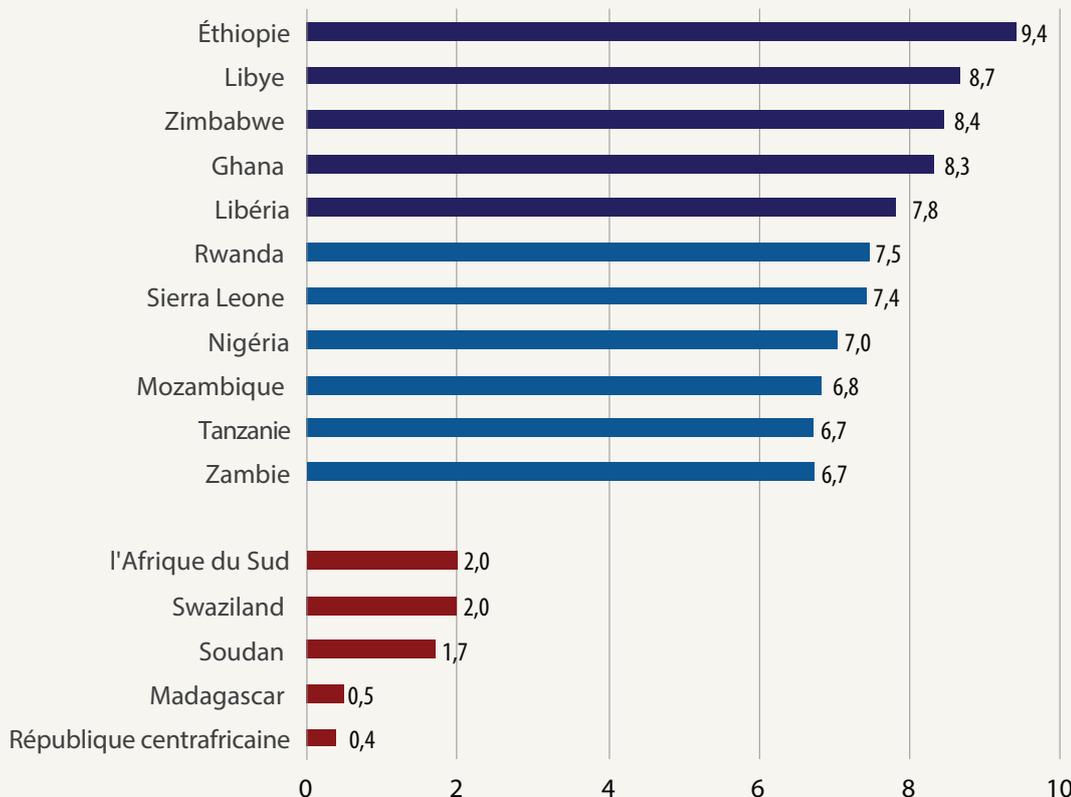
Toutes les cinq sous-régions devraient connaître une vigoureuse croissance en 2014, avec en tête l'Afrique de l'Ouest. Croissant de 6,9 % en 2014 et de 6,8 % en 2015, cette sous-région continuera d'attirer les investissements dans les secteurs pétrolier et minier, - principales sources de croissance pour le Burkina Faso, le Ghana, la

FIGURE 1.3 : CROISSANCE PAR SOUS-RÉGION, 2010-2015



Source: DAES (ONU) (2014).
Données à partir du 9 janvier 2014

FIGURE 1.4 : LES 11 PAYS OBTENANT LES MEILLEURS RÉSULTATS ET LES 5 PAYS OBTENANT LES RÉSULTATS LES PLUS FAIBLES, 2009–2013*



Source: Calculs inspirés de l'EIU (2013) et du DAES (ONU) (2014). **CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE (%)**
 *Prière de noter que la moyenne pour le Soudan englobe les années précédant l'indépendance du Soudan du Sud.

Guinée, le Libéria, le Niger, le Nigéria et la Sierra Leone. La croissance de l'Afrique de l'Est devrait s'accélérer pour atteindre 6,4 % en 2014 et rester inchangée en 2015, principalement en raison de l'augmentation de la consommation et des investissements dans le gaz naturel et dans l'infrastructure ainsi que de l'amélioration des résultats dans l'agriculture et les services.

La croissance en Afrique australe devrait s'accélérer pour s'établir à 4,2 % en 2014 et à 4,4 % en 2015, sous l'effet de l'augmentation des investissements dans les industries extractives. Si, en Afrique du Nord il est prévu qu'elle atteigne 3,3 % en 2014 et 4,3 % en 2015 en supposant que la stabilité revienne, la croissance en Afrique centrale devrait passer à 4,8 % en 2014 pour ralentir et revenir à 4,1 % en 2015.

LES 11 PAYS OBTENANT LES MEILLEURS RÉSULTATS ET LES 5 PAYS OBTENANT LES RÉSULTATS LES PLUS FAIBLES

Au cours des années 2009-2013, l'Éthiopie a enregistré la croissance la plus rapide (avec une moyenne de 9,4 % par an) grâce à

l'expansion dans les services et la construction, aux fortes dépenses publiques consacrées à l'infrastructure et aux services publics ainsi qu'à l'augmentation de la production agricole, conjuguée à l'accroissement de la demande intérieure (Association économique éthiopienne 2013 (figure 1.4). Vient ensuite la Libye, qui, malgré les grèves et les perturbations de la production de pétrole, a réussi quand même à croître de 8.7 % essentiellement grâce aux hydrocarbures.

La République centrafricaine a eu la croissance quinquennale la plus faible (0,4 %). L'instabilité politique et la grande insécurité ont influé sur l'agriculture (le secteur économique le plus vaste et la principale source d'emplois). L'incertitude politique qui prévaut à Madagascar depuis le renversement du chef de l'État en 2009 a de même maintenu la croissance du PIB bien au-dessous de son

L'Éthiopie a enregistré la croissance la plus rapide durant les cinq dernières années (missing part on CAR)



potentiel. En dépit de la reprise récente de la croissance au Swaziland due à l'augmentation de la production dans le secteur minier, la croissance de ce pays au cours des trois dernières années a été modérée par une chute brutale de la production manufacturière, qui représente en moyenne près de 45 % du PIB.

LE POTENTIEL DE CROISSANCE DE L'AFRIQUE EST LARGEMENT INEXPLOITÉ

L'écart de production de l'Afrique - différence entre la production réelle effective et la production réelle potentielle en tant que pourcentage de la production potentielle calculée au moyen du filtre de Hodrick-Prescott - a en général été négatif durant les années 2000-2013, ce qui signifie que les pays africains avaient des résultats insuffisants (figure 1.5). (Un écart de production positif indique que l'économie fonctionne au-dessus de son potentiel.)

Durant les années 2009-2013, l'Afrique a progressé au rythme de 3,6 % par an, en deçà de son potentiel d'environ 4,2 %. Cet écart dénote l'existence d'une capacité de croissance dans le continent, ce qui signifie que la croissance peut être stimulée au moyen de politiques de relance de la demande globale et du commerce en Afrique même et entre l'Afrique et le reste du monde. En effet, des efforts tendant à faciliter le commerce intra-africain et à améliorer l'accès aux marchés mondiaux, peuvent aider le continent à promouvoir la croissance et la diversification ainsi qu'à tirer davantage parti des accroissements attendus de l'activité économique mondiale.

RISQUES ET INCERTITUDES

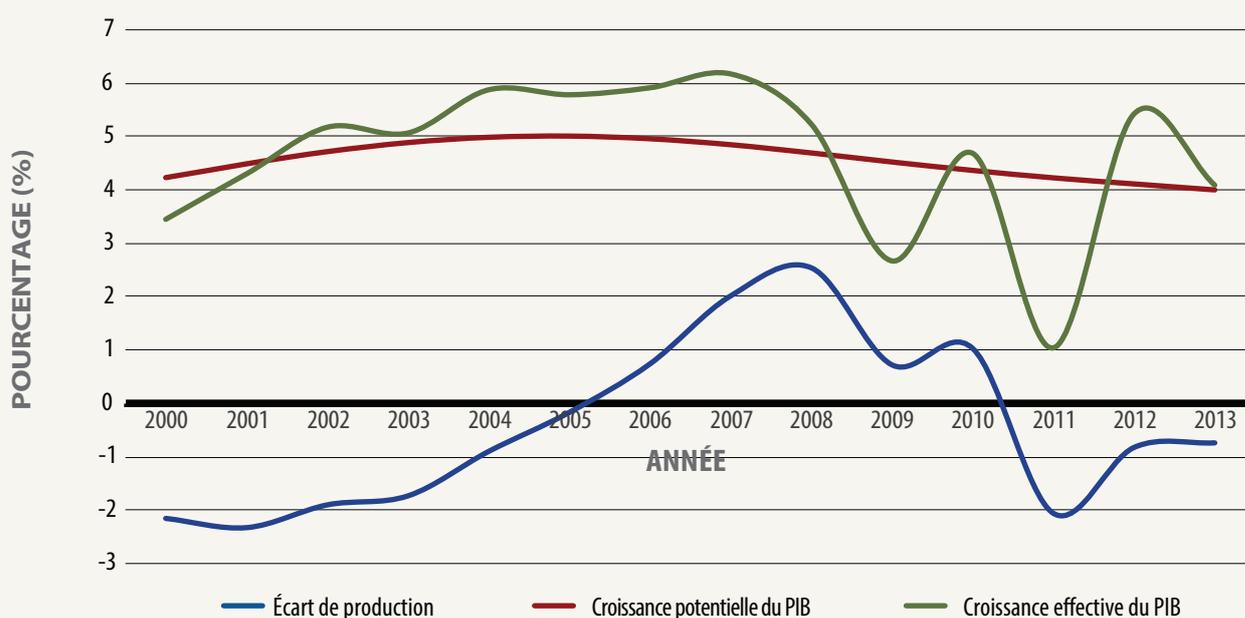
Les perspectives de croissance de l'Afrique sont sujettes à des risques et à des incertitudes. Tout ralentissement inattendu de la croissance mondiale peut entraver la performance économique du continent par le biais du commerce, des flux d'IDE et d'APD, du tourisme et des envois de fonds. L'instabilité des cours mondiaux des produits de base (en particulier le pétrole) et les termes de l'échange figurent parmi les principaux risques auxquels l'Afrique sera confrontée dans le moyen terme.

Si l'on s'attend à ce que la croissance reprenne dans les économies développées dans le moyen terme, la croissance dans les économies émergentes va probablement se ralentir et avoir un impact défavorable significatif potentiel sur les prix mondiaux des produits de base ainsi que sur les flux commerciaux et d'investissement entre l'Afrique et le reste du monde. Confrontés à de tels risques, les pays africains ont besoin de continuer à appliquer des mesures pour stimuler la demande intérieure, diversifier la production et le commerce et promouvoir une rapide expansion du commerce intra-africain.

Les troubles politiques et civils font planer une menace dans plusieurs pays africains, notamment la Libye, le Mali, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan du Sud et la Tunisie, en particulier par les effets qu'ils exercent sur l'investissement, le commerce et le tourisme.

Finalement, étant donné que la plupart des économies de la région reposent sur l'agriculture, les chocs liés au climat représentent des risques de détérioration pour l'agriculture mais des améliorations en ce qui concerne les prix.

FIGURE 1.5 : CROISSANCE DU PIB ET ÉCART DE PRODUCTION DE L'AFRIQUE, 2000-2013



Source: Calculs inspirés de DAES (ONU) (2014).

1.2 AUTRES INDICATEURS MACROÉCONOMIQUES

PRESSIONS BUDGÉTAIRES DE PLUS EN PLUS FORTES DANS LES PAYS IMPORTATEURS DE PÉTROLE

Le déficit budgétaire de l'Afrique s'est creusé pour passer de 1,5 % du PIB en 2012 à 1,9 % en 2013 et il devrait atteindre 3,1 % en 2014, étant donné que nombre de gouvernements continuent de subir des pressions intenses pour augmenter les dépenses sur l'éducation, la santé et l'infrastructure, et pour relever les salaires du secteur public et maintenir les subventions aux produits alimentaires et aux combustibles (figure 1.6). Cette détérioration de la situation résultait principalement de l'augmentation des dépenses et de la baisse de la croissance des recettes aussi bien dans les pays importateurs de pétrole que dans les pays riches en minéraux. Dans les pays importateurs de pétrole, le déficit budgétaire s'est creusé pour passer de 1,3 % du PIB en 2012 à 3,2 % en 2013. Il s'est élargi dans les économies riches en minéraux pour s'établir à 5,5 % en 2013 contre 5 % en 2012, ce qui traduisait les effets du ralentissement économique mondial. Il s'est cependant, réduit dans les pays exportateurs de pétrole pour s'établir à 1,7 % en 2012 contre 0,2 % en 2013 en dépit du fléchissement des cours mondiaux du pétrole. Des pays tels que l'Angola et la Guinée équatoriale ont affiché des excédents budgétaires tandis que des pays tels que le Soudan, l'Égypte et le Maroc prenaient des mesures pour résorber leurs déficits pour résorber leur déficit grâce à la suppression

partielle des subventions sur les produits alimentaires et les combustibles, l'élargissement de l'assiette de l'impôt ainsi qu'une amélioration de l'administration fiscale. La plupart des pays africains devraient cependant connaître une détérioration plus marquée de leur solde budgétaire en 2014 (voir figure 1.6).

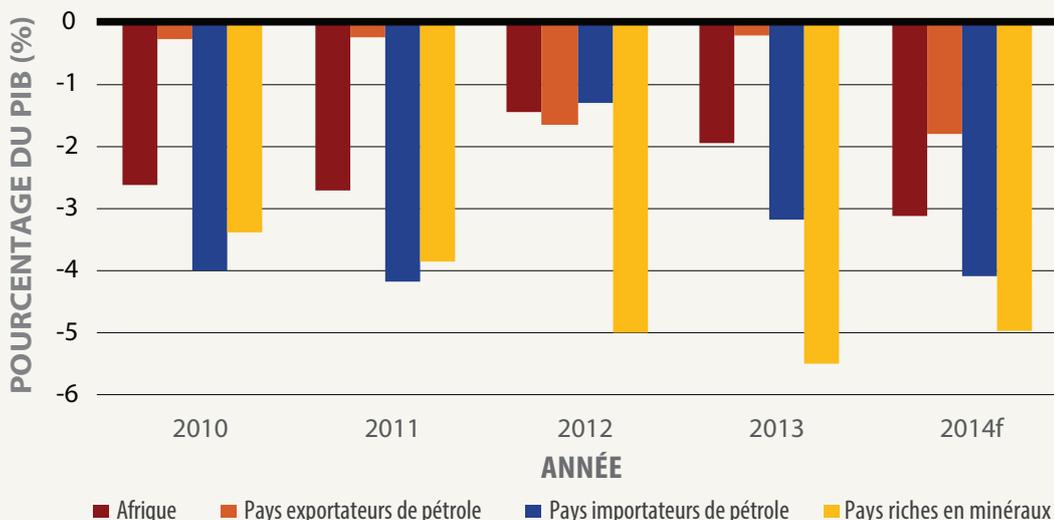
ATTÉNUATION DES PRESSIONS INFLATIONNISTES SUR FOND DE RESSEREMENT DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE

L'inflation sur le continent a chuté de 8,2 % en 2012 à 8 % en 2013 et devrait baisser davantage pour descendre à 7,8 % en 2014. Les facteurs responsables sont, entre autres la hausse modérée des prix internationaux des produits alimentaires et des combustibles et le durcissement de la politique monétaire dans la plupart des pays africains.

En Afrique centrale (la sous-région ayant le taux le plus faible – figure 1.7), l'inflation a légèrement diminué, passant de 4,4 % en 2012 à 3,9 % en 2013 et devrait, selon les prévisions, descendre davantage à 3,3 % en 2014. La politique monétaire appliquée dans la plupart des pays de l'Afrique centrale est régie par la banque centrale régionale, la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC), qui s'emploie à maîtriser l'inflation et à maintenir l'arrimage du franc CFA à l'euro.

L'Afrique du Sud devrait durcir sa politique monétaire en 2014 afin de maîtriser l'inflation (5,8 % en 2013) et faire en sorte que les taux d'intérêt réels redeviennent positifs.

FIGURE 1.6 : ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE, 2010–2014 (EN POURCENTAGE DU PIB)

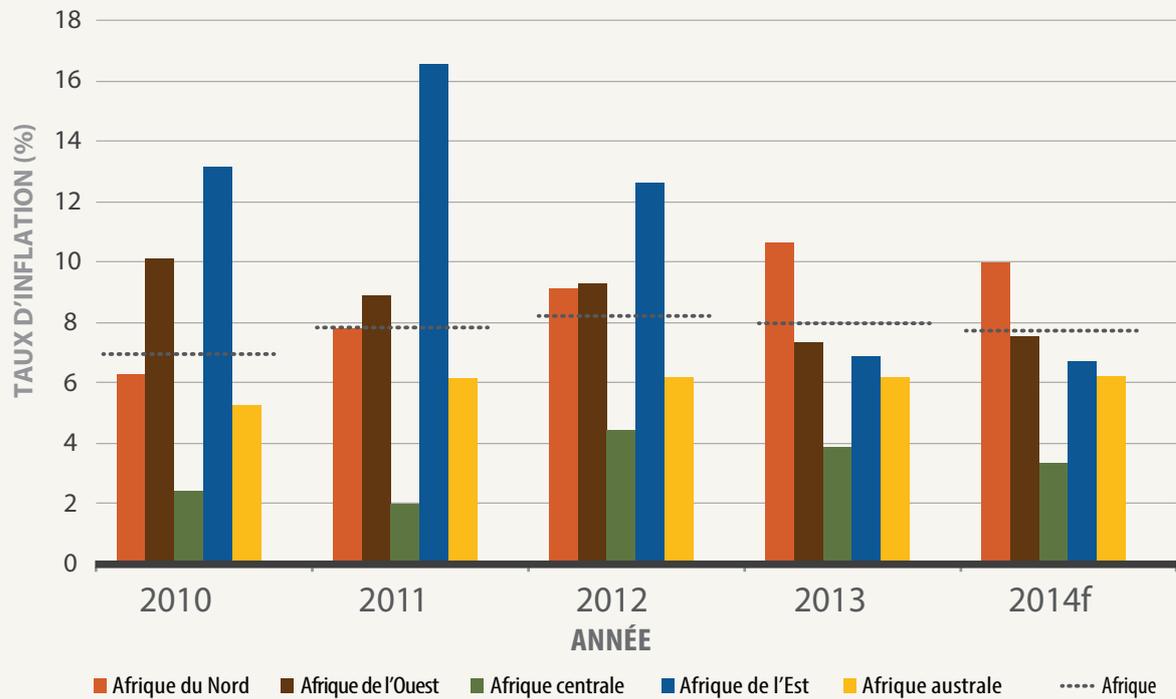


Source: Calculs établis d'après la base de données de EIU (2013).



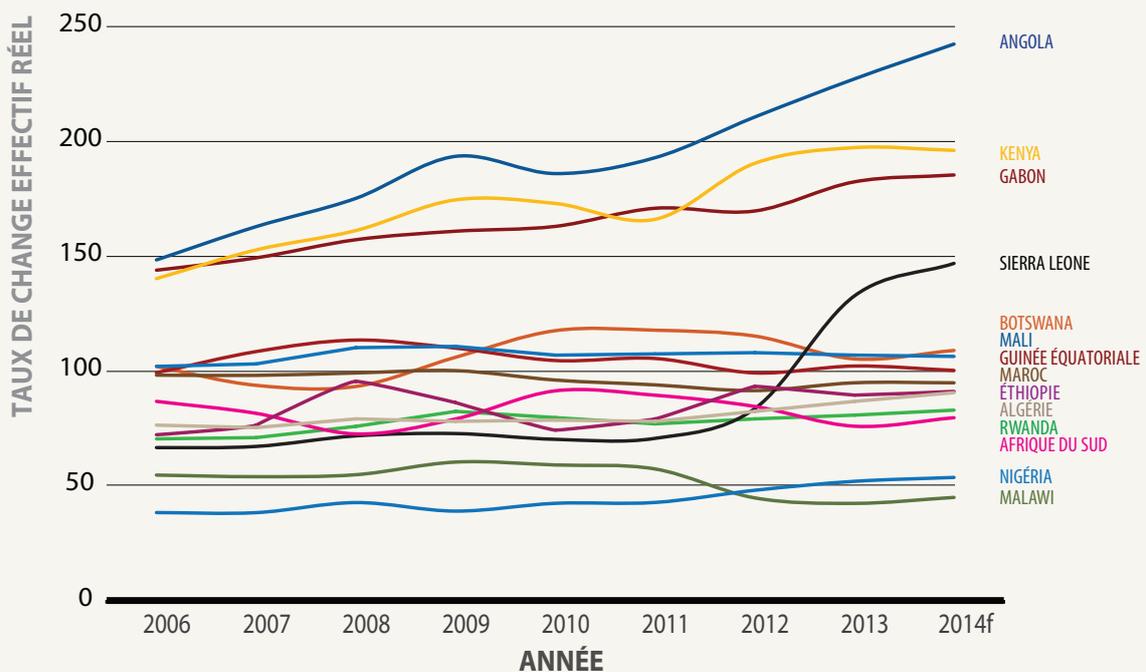
FIGURE 1.7 : INFLATION PAR SOUS-RÉGION, 2010-2014

(2005 = 100)



Source: DESA-ONU(2014).
Données à partir du 9 janvier 2014

FIGURE 1.8 : VARIATIONS DU TAUX DE CHANGE EFFECTIF RÉEL, QUELQUES PAYS CHOISIS - (2006-2014)



Source: Calculs établis d'après la base de données de l'EIU (2013).

La croissance du crédit s'est ralentie en 2013 dans une bonne partie de l'Afrique, notamment dans des pays tels que l'Éthiopie, la Guinée, le Malawi et le Soudan où une politique de resserrement du crédit s'imposait pour maîtriser l'inflation relativement élevée.

La dépréciation du taux de change et la diminution des réserves de change constitueront un sujet majeur de préoccupation pour la politique monétaire au Malawi, au Kenya, au Burundi, en Tanzanie, en Ouganda, au Soudan et en Égypte, quoique la situation varie en gravité. L'assouplissement de la politique monétaire, des déficits budgétaires importants, la dépréciation de la monnaie nationale et des coûts énergétiques excessifs exacerberont probablement les tensions inflationnistes en 2014 dans certains pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe.

TAUX DE CHANGE RÉELS GÉNÉRALEMENT EN HAUSSE

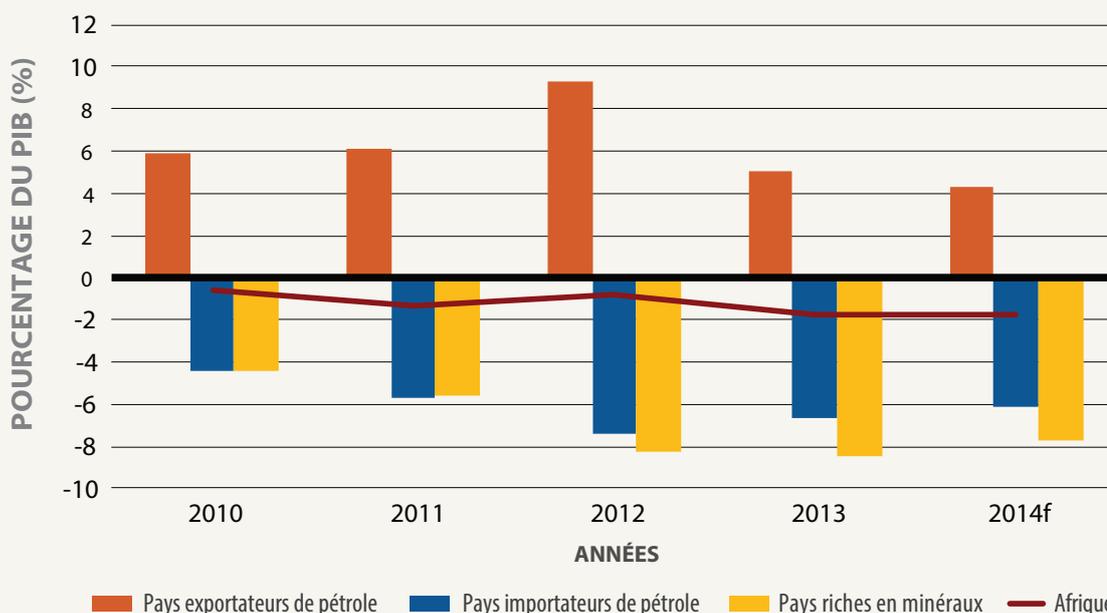
Les taux de change réels se sont appréciés dans la plupart des pays africains en 2013, souvent sous l'effet des politiques d'austérité monétaire mises en place pour réduire l'inflation. Cependant, des dépréciations réelles considérables ont eu lieu dans des pays tels que le Botswana, l'Égypte, la Gambie, le Mali, le Maroc, le Soudan et le Swaziland (figure 1.8), principalement en raison de l'aggravation des déficits des comptes courants et du fléchissement des cours mondiaux des produits de base. Le Malawi et l'Afrique du Sud ont également connu une dépréciation réelle, influencée dans une certaine mesure par l'instabilité dans le secteur minier en Afrique du Sud.

La pression inflationniste diminue partout en Afrique grâce au relâchement des prix internationaux des aliments et carburants et au durcissement de la gestion monétaire dans la plupart des pays africains

RÉSULTATS EXTÉRIEURS CONTRASTÉS SELON LA DOTATION EN RESSOURCES

Le déficit du compte courant de l'Afrique s'est creusé, passant de 0,8 % du PIB en 2012 à 1,8 % en 2013, mais devrait légèrement se réduire pour s'établir à 1,7 % en 2014 (figure 1.9). Dans les pays exportateurs de pétrole, les soldes extérieurs restent positifs, bien qu'en baisse, mais ils sont négatifs et se réduisent dans les pays importateurs de pétrole et les pays riches en minéraux. L'amélioration de la gestion macroéconomique est l'un des facteurs responsables, comme au Kenya, en Afrique du Sud et en Égypte, pays qui ont laissé leur taux de change et leurs taux d'intérêt s'ajuster en fonction des variations des fondamentaux macroéconomiques.

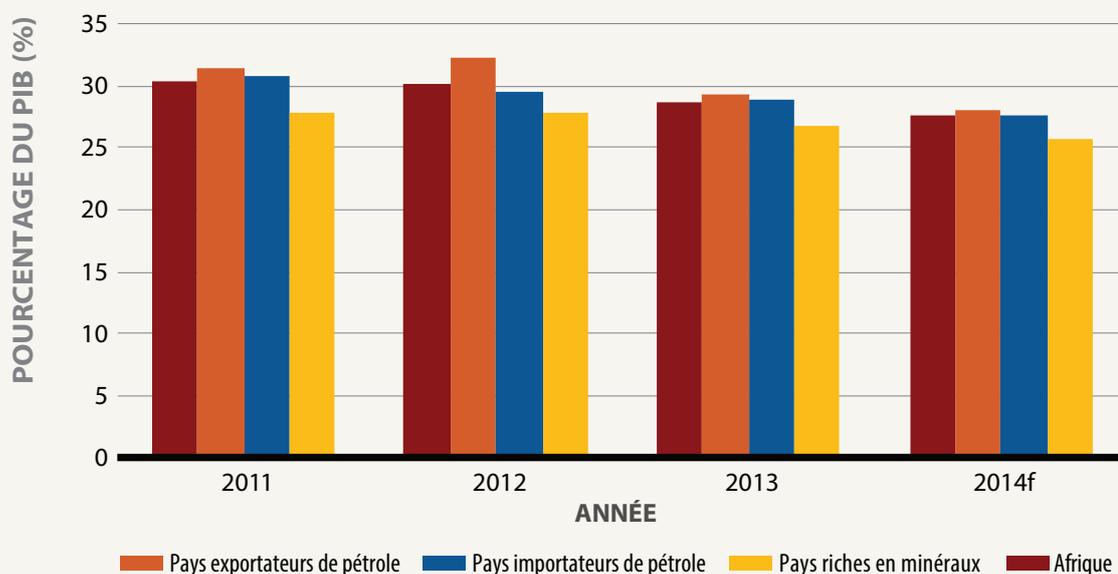
FIGURE 1.9 : SOLDE DU COMPTE COURANT PAR DOTATION EN RESSOURCES, 2010-2014 (EN POURCENTAGE DU PIB)



Source: Calculs inspirés de l'EIU (base de données) (2013).

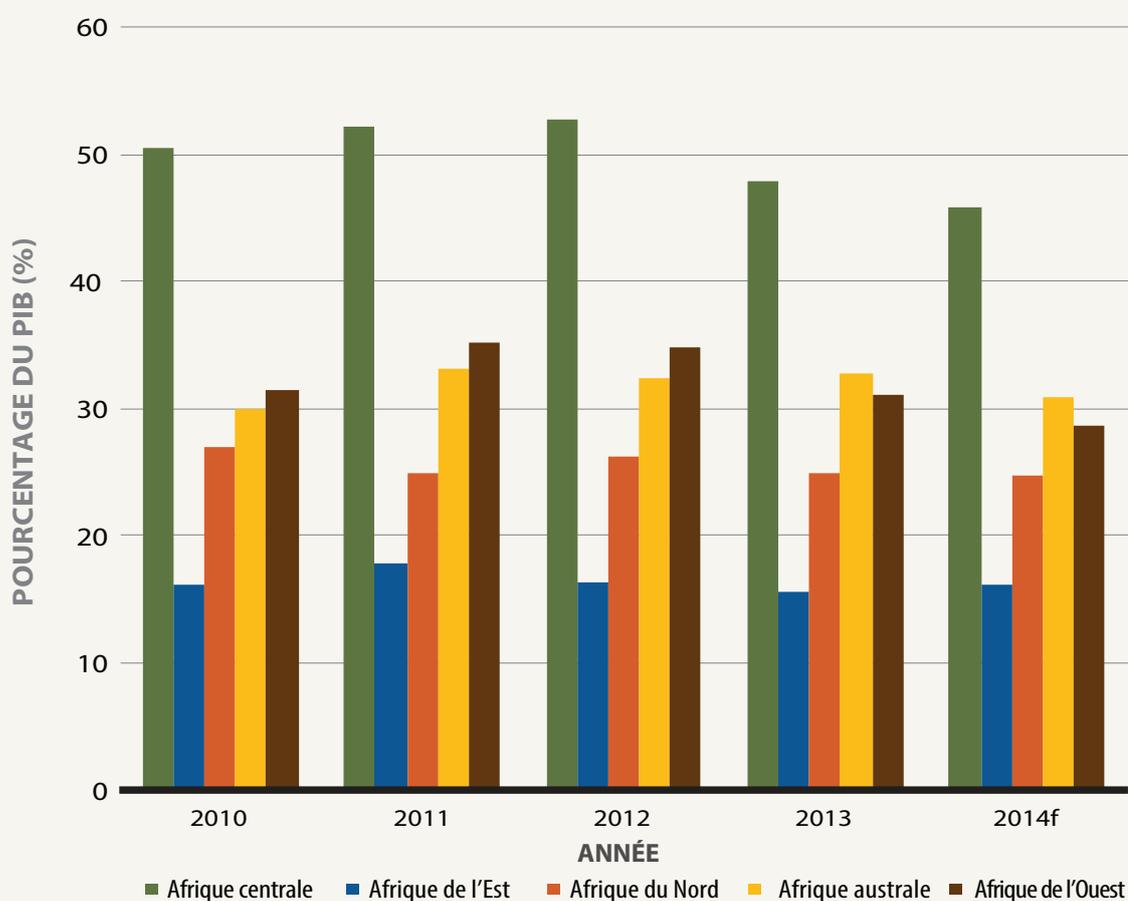


FIGURE 1.10 : EXPORTATIONS TOTALES PAR DOTATION EN RESSOURCES, 2011-2014



Source: Calculs inspirés de l'EIU (2013).

FIGURE 1.11 : EXPORTATIONS TOTALES PAR SOUS-RÉGION, 2011-2013



Source: Calculs inspirés de l'EIU (2013).

Selon les projections, les exportations de l'Afrique diminueront encore pour s'établir à 27,5 % du PIB en 2014, dans toutes les sous-régions à l'exception de l'Afrique de l'Est (figure. 1.10 et 1.11). Dans cette sous-région, elles affichent une légère progression en raison de l'augmentation des exportations non traditionnelles telles que la floriculture et le commerce des services, en particulier en Éthiopie, au Kenya et en Tanzanie.

De même, le volume total des importations devrait baisser en tant que part du PIB dans toutes les sous-régions, la baisse la plus forte se produisant en Afrique australe, où de 29,5 % en 2013, il régresserait à 27,3 % en 2014.

RÉSERVES INTERNATIONALES – PLUS IMPORTANTES POUR LES PAYS EXPORTATEURS DE PÉTROLE

Les réserves internationales ont augmenté en termes de dollars des États-Unis de 3,5 % en 2013, mais se sont réduites de façon marginale par rapport au PIB, descendant de 28,3 % en 2012 à 28,1 % en 2013 (figure 1.12). Elles ont diminué dans les pays exportateurs de pétrole mais augmenté faiblement dans les pays importateurs de pétrole et les pays riches en minéraux. L'Afrique du Nord, avec en tête l'Algérie et la Libye, avait les réserves les plus importantes en part du PIB (48 %) en 2013, l'Afrique de l'Est la part la plus faible (12,4 %). Les pays exportateurs de pétrole détenaient des réserves supérieures (49,1 % du PIB) à celles des pays importateurs de pétrole (13,1 %) en 2013. Des réserves suffisantes aident les pays à mieux gérer leur économie

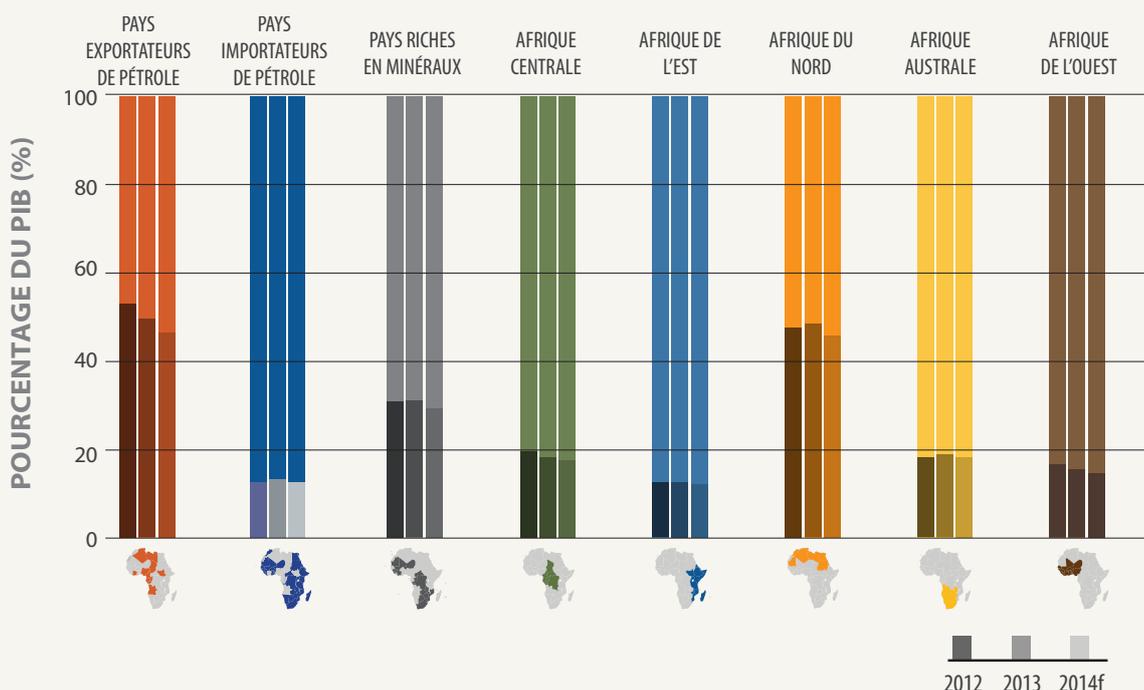
et à réagir aux chocs extérieurs, tandis qu'une gestion appropriée des réserves leur est essentielle pour réduire au minimum le coût d'opportunité de la détention de réserves et maximaliser les rendements.

1.3 ÉVOLUTIONS RÉCENTES DANS LE COMMERCE AFRICAIN

L'AFRIQUE DOIT DIVERSIFIER SES EXPORTATIONS POUR RELANCER LE COMMERCE ET SOUTENIR LA CROISSANCE DU PIB

Bien qu'elles soient restées en général en hausse en valeur absolue, les exportations africaines ont subi des baisses en 2013 par rapport à la production globale.⁶ Et même si le volume du commerce africain de marchandises (ou de biens) a progressé plus vite que celui des pays extérieurs au continent de 2011 à 2012 (OMC, 2012), la part de l'Afrique dans les exportations mondiales est toujours faible. En 2012, le continent représentait seulement 3,3 % des exportations mondiales de marchandises⁷, contre 4,9 % durant la période 1970-1979, quoique cette part soit légèrement supérieure à celle de 2,8 % enregistrée durant la période 2000-2010 (CNUCED, 2013b). La part du continent dans les importations mondiales a connu un recul similaire.

FIGURE 1.12 : RÉSERVES INTERNATIONALES, PAR SOUS-RÉGION ET DOTATION EN RESSOURCES, 2012-2014



Source: Calculs inspirés de l'EIU (2013).



Avec une plus grande diversification des destinations commerciales, la part de l'Afrique dans les exportations totales mondiales vers les pays en développement, est passée de 2,6 % en 2000 à 3,8 % en 2012

Les exportations de pétrole, de métaux et d'autres minéraux ont représenté plus des deux tiers de la croissance totale des exportations durant la période 2002-2012, le pétrole représentant à lui seul plus de la moitié des exportations de marchandises en 2012. Au cours de la première moitié de 2013, les exportations de biens (en valeur) se sont contractées de 4,1 % en raison de la diminution de la production globale causée par l'instabilité politique en Égypte et en Libye, ainsi que du ralentissement de la demande mondiale et du fléchissement des cours mondiaux des produits de base. Les importations de l'Afrique sont dominées par des produits en provenance de l'Union européenne des 27 (UE des 27), représentant 31,6 % de ses importations totales de biens en 2012. Les importations du continent en provenance de la Chine ont représenté 12,7 % de ses importations totales, chiffre proche de la part des exportations. Les importations de l'Afrique en provenance des États-Unis n'ont représenté que 6 % de ses importations totales (comme en 2000), environ la moitié de la part des États-Unis en tant qu'importateur de produits d'exportation africains (11,7 %)⁸.

Même si le commerce entre l'Afrique et ses partenaires traditionnels (UE des 27 et États-Unis) a continué de croître ces dernières années en valeur absolue, l'Afrique diversifie les sources de ses importations ainsi que les destinations de ses exportations en faveur de pays en développement. La part du continent dans les exportations mondiales totales à destination des pays en développement est passée de 2,6 % en 2000 à 3,8 % en 2012, (OCDE, 2011). Après 2009, le groupe des BRICS⁹ est devenu le deuxième partenaire commercial le plus important (après l'UE des 27) pour l'Afrique, à l'exclusion de l'Afrique du Sud (CEA, 2013c).

L'Afrique possède les ressources naturelles que demande le groupe BRICS tandis que ce groupe dispose du financement et des biens d'équipement qui peuvent améliorer l'infrastructure de l'Afrique. Cependant, les relations entre l'Afrique et le groupe BRICS ne devraient pas se limiter à cet échange, qui n'encourage pas l'Afrique à diversifier ses exportations.

Plus précisément, les relations entre l'Afrique et le Brésil offrent d'autres perspectives. Dans un exemple qui peut être révélateur de l'avenir, un fonds privé a été créé pour attirer les capitaux du Brésil et du Japon en faveur de grands investissements dans la culture du soja et d'autres cultures dans la région de Nacala du Mozambique (dont le climat est semblable à celui du Cerrado du Brésil)¹⁰. Dans ce partena-

riat triangulaire, appelé ProSavanna, le Brésil partage la technologie avec le Mozambique tandis que le Japon finance l'infrastructure pour aider les paysans du Mozambique à exploiter leurs cultures de haute valeur commerciale.

LE COMMERCE INTRA-AFRICAIN DE MARCHANDISES DU SECTEUR STRUCTURÉ PROGRESSE MAIS LE COMMERCE INFORMEL DEMEURE IMPORTANT

Le commerce intra-africain (importations et exportations) a progressé, passant de 67,7 milliards de dollars en 2011 à 73,7 milliards de dollars en 2012 (UNCTADStat 2013).¹¹ En 2012, le commerce intra-africain représentait 11,5 % du commerce total de l'Afrique. Entre 1996 et 2011, le commerce de l'Afrique avec le reste du monde a progressé au rythme de 12 %, plus vite que celui du commerce africain, qui est de 8,2 %. Cette situation s'explique essentiellement par les cours élevés des produits de base, les exportations de l'Afrique vers le reste du monde étant déséquilibrées en faveur des produits primaires (dominés par les minéraux, le pétrole et d'autres produits métalliques - figure 1.13), contrairement au commerce intra-africain (CNUCED, 2013).

Bien que le commerce africain soit entravé par la faible diversification des exportations et la dépendance accrue à l'égard des produits primaires, au sein de la région, les pays exportateurs de produits autres que le pétrole commercent plus que les pays exportateurs de pétrole. Le commerce intra-africain entre les pays exportateurs de pétrole était proche de 8 % au cours de la période 2007-2011, alors que le chiffre était de 16 % pour les pays exportateurs de produits autres que le pétrole. Le commerce intra-africain est également plus diversifié et repose davantage sur des produits industriels que le commerce du continent avec le reste du monde : les biens manufacturés représentaient 40 % du volume total du commerce intra-africain de marchandises en 2011, mais seulement 13 % du volume total du commerce avec le reste du monde.¹² De ce fait, la diversification de la base de production serait un moyen de relancer le commerce intra-africain (CNUCED, 2013b).

Même s'il n'est pas enregistré dans les données susmentionnées, le commerce transfrontalier intra-africain informel est néanmoins important. Selon un récent rapport, le commerce informel au sein de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) représente 30 à 40 % du commerce total au sein de la SADC. Ce commerce semble également important dans les autres sous-régions, mais il existe peu d'estimations à ce sujet. C'est ainsi qu'en 2006, 83 % des exportations de l'Ouganda à destination de ses cinq voisins -

Le commerce intra-africain est plus diversifié que le commerce du continent avec le reste du monde

FIGURE 1.13 : COMPOSITION DES EXPORTATIONS AFRICAINES, 2010-2012



Source: CNUCED, 2013b.



Kenya, République démocratique du Congo (RDC), Rwanda, Soudan¹³ et Tanzanie – étaient considérées comme informelles. En Afrique de l'Ouest, le secteur informel (au-delà du commerce pur et simple) constitue une large proportion du PIB dans certains pays, (les estimations oscillant entre 20 et 90 % (CEA, BAD, CUA, 2010). Il faudrait donc envisager des stratégies pour intégrer les agents du secteur informel - dans le commerce et d'autres secteurs - dans le secteur structuré.

LE COMMERCE DES SERVICES DE L'AFRIQUE ENREGISTRE UNE TENDANCE À LA HAUSSE

Le développement prodigieux du commerce mondial des services au cours des 30 dernières années a été ressenti en Afrique. Les services sont le secteur à la croissance la plus rapide dans l'économie mondiale, représentant un cinquième du commerce mondial et les trois quarts de la production mondiale ; la valeur des exportations totales de services commerciaux¹⁴ de l'Afrique à destination du monde, a plus que doublé au cours des 10 dernières années (OMC, 2013).

Dans les importations de services de 2012 de l'Afrique, c'est le transport qui constitue de loin la sous-catégorie la plus importante, représentant 39,3 % de ses importations totales (figure 1.14). Les voyages représentent 16,5 %. La faible part du commerce de l'Afrique dans de tels services aux entreprises¹⁵ est source d'inquiétudes, étant donné que ces services ajoutent une grande valeur et sont cruciaux pour la diversification économique.

Les exportations de services de l'Afrique ont augmenté, passant de 31,6 milliards de dollars en 2000 à 91,2 milliards de dollars en 2012. Il s'agit là d'un signe plutôt encourageant compte tenu du rôle crucial des services dans le développement et la création d'emplois en Afrique (Banque mondiale, 2010). Un secteur qui offre un grand potentiel pour la croissance des services est le secteur des services financiers, qui est sous-développé dans la plupart des pays africains. Ce sont les voyages

qui constituent les principales exportations de services de l'Afrique (47 % des exportations totales de services), suivis des transports (29 %), des services aux entreprises (11 %) et des communications (5 %).

POLITIQUES POTENTIELLES POUR RELANCER LE COMMERCE AFRICAIN ET LEURS IMPACTS SUR LA TRANSFORMATION ÉCONOMIQUE

Au nombre des principaux facteurs entravant le commerce africain, figurent l'étroitesse de sa base de production et d'exportation, qui est dominée par les produits primaires, des coûts commerciaux très élevés, des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce intra-africain et l'accès aux marchés internationaux. Les politiques commerciales et celles relatives à la croissance devraient par conséquent comprendre les mesures suivantes.

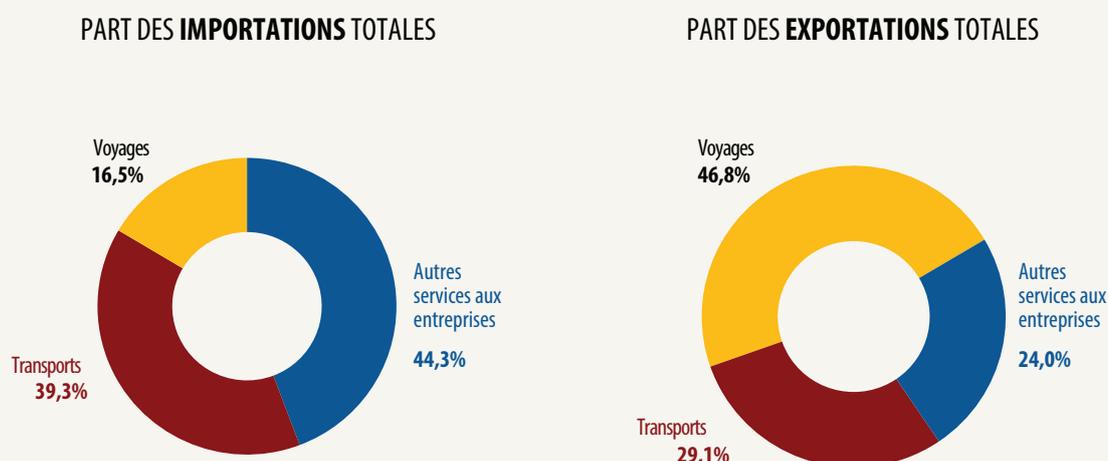
Renforcement de la capacité de production et élargissement de la base de production et d'exportation

Comme cela a été examiné à maintes reprises dans les précédentes éditions du Rapport économique sur l'Afrique, de telles politiques doivent reposer sur un cadre de planification du développement à long terme qui permette aux gouvernements de travailler en étroite collaboration avec les parties prenantes, afin d'identifier les défaillances du marché et d'autres contraintes telles que les déficits en matière d'infrastructures, les déficits de compétences et le faible accès au crédit, autant de facteurs qui limitent les investissements et la croissance de la productivité.

Réduction des coûts commerciaux

Avec l'Europe orientale et l'Asie centrale (où cependant la part des pays sans littoral est plus élevée), l'Afrique (à l'exclusion de l'Afrique du Nord) est l'une des régions les plus chères pour pratiquer le commerce à l'échelle internationale. Les documents commerciaux nécessaires

FIGURE 1.14 : PART DES IMPORTATIONS ET DES EXPORTATIONS TOTALES DE SERVICES COMMERCIAUX EN AFRIQUE, 2012



Source: Données provenant de « Commerce international et accès aux marchés » de l'OMC, site consulté le 25 octobre 2013.

La suppression de toutes les barrières tarifaires subsistant sur le continent, couplée à des procédures douanières et à une manutention portuaire deux fois plus efficaces, permettrait de doubler le commerce intra africain au cours des dix prochaines années

sont particulièrement difficiles à constituer si l'on s'en tient aux normes internationales, huit documents en moyenne étant nécessaires pour les exportations et neuf pour les importations. En Afrique, les procédures d'importation (notamment la préparation des documents, les formalités douanières, le transbordement et les transports intérieurs) prennent 22 % plus de temps que les procédures d'exportation et sont 25 fois plus coûteuses (CEA, 2013b). Les coûts liés au commerce varient considérablement en Afrique mais sont particulièrement élevés dans les pays sans littoral, du fait essentiellement de la cherté des transports intérieurs.

Les coûts commerciaux sont également parfois plus élevés à l'intérieur de l'Afrique qu'entre l'Afrique et le reste du monde (CEA, 2013b). Certains pays africains comme l'Algérie, le Burkina Faso, l'Égypte, l'Éthiopie et le Rwanda ont commencé à réduire les coûts du commerce transfrontalier par rapport à la moyenne mondiale, en dépit de la tendance mondiale à l'aggravation de ces coûts en valeur nominale (CEA, 2013b). Les cas de ces pays sont la preuve que les coûts commerciaux peuvent être réduits grâce à des mesures simples telles que la facilitation de la circulation des biens et des personnes à travers les frontières et la simplification des procédures douanières.

Mobilisation des ressources aux fins de l'intégration régionale et du commerce régional

Comme cela a été examiné dans le Rapport économique sur l'Afrique 2013, la création de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) devrait aider à éliminer plusieurs des contraintes pesant sur le commerce intra-africain. En effet, on pourrait doubler le volume du commerce intra-africain dans les 10 prochaines années (Mevl et Karingi, 2012) en éliminant l'ensemble des obstacles tarifaires restants au sein du continent et en rendant les procédures douanières et la manutention portuaire deux fois plus efficaces. De telles réformes relanceraient surtout le commerce de produits industriels tout en offrant de grandes possibilités pour la transformation structurelle. Par conséquent, il est reconnu dans le Plan d'action de la ZLEC que les efforts tendant à relancer le commerce intra-africain doivent aller au-delà de l'abaissement des obstacles tarifaires et le Plan d'action a fait de la facilitation du commerce une priorité. Il reconnaît également que l'amélioration des capacités de production et de l'information commerciale ainsi que l'intégration des marchés de facteurs de

production, sont essentielles pour relancer le commerce intra-africain. Ces mesures sont cependant coûteuses et puisque l'aide provenant des donateurs traditionnels est mise à rude épreuve, leur financement devra reposer davantage sur les ressources intérieures.

Renforcement de l'efficacité de l'aide au commerce

Au cours de la période 2009-2011, l'Afrique a bénéficié, au titre de l'aide au commerce, d'engagements se montant à 16,3 milliards de dollars et de décaissements s'établissant à 11,9 milliards de dollars.¹⁶ Cependant, la part de l'aide au commerce allouée pour la facilitation du commerce demeure faible en général et pour l'Afrique en particulier (une portion de 1 % de l'aide au commerce à destination de l'Afrique a été consacrée en 2011 à la facilitation du commerce), bien que des travaux de recherche indiquent que l'amélioration de l'efficacité des procédures douanières et administratives en Afrique pourrait avoir un impact appréciable sur les coûts commerciaux dans tout le continent (CEA, 2013a). De plus, durant la période 2006-2011, le ratio des décaissements par rapport aux engagements pour l'aide au commerce à destination de l'Afrique était le plus faible de toutes les régions du monde. De ce fait, un accroissement de la part des engagements au titre de l'aide au commerce décaissés, conjugué à l'amélioration de la coordination parmi les donateurs, renforcerait l'efficacité de l'aide au commerce en Afrique.

Renforcer l'impact des négociations et des accords commerciaux sur le développement

Une évolution dans les négociations commerciales multilatérales s'est opérée lors de la neuvième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) tenue à Bali en décembre 2013. Treize ans après la Déclaration ministérielle de Doha, les membres de l'OMC sont parvenus à un accord à Bali, scellant ainsi le premier accord multilatéral de l'OMC et contribuant à revitaliser le processus multilatéral, dont la pertinence avait été remise en cause par l'impasse prolongée dans laquelle se trouvait le Programme de Doha pour le développement et par la prolifération des accords bilatéraux ainsi que la tendance à mener des négociations plurilatérales.

L'accord sur la facilitation du commerce signé à Bali, doit en principe relancer le commerce mondial et la croissance économique. Les pays africains ont tout à gagner de toute réduction des coûts liés au commerce, même s'il leur faut entreprendre des réformes plus profondes pour se conformer aux engagements figurant dans l'accord. Ce dernier donne ainsi la possibilité aux pays africains (en particulier ceux qui sont sans littoral) de s'engager et de mettre en œuvre des réformes cruciales pour faciliter le commerce international.

Le Paquet de Bali fournit une occasion aux pays africains d'engager et de mettre en œuvre des réformes cruciales pour faciliter le commerce international



Au-delà de la facilitation du commerce, le programme dit «Paquet de Bali» n'englobe qu'un sous-ensemble restreint de questions couvertes par le Programme de Doha pour le développement. En matière d'agriculture, les pays membres sont convenus de s'abstenir de remettre en cause, par l'intermédiaire du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, l'appui fourni par les pays en développement aux cultures vivrières de base par le biais des programmes publics de détention de stocks. Cependant, aucun accord contraignant n'a été obtenu sur la question ancienne des subventions à l'exportation octroyées par les pays développés. Les engagements en faveur d'un accès en franchise de droits et sans contingent pour les exportations des pays les moins avancés (PMA) ou en faveur de règles d'origine préférentielles au profit de ces pays n'ont pas non plus un caractère contraignant. Les pays africains doivent par conséquent se doter de capacités accrues pour coordonner, négocier et faire pression afin de s'assurer que les principales questions découlant du Programme de Doha pour le développement (accès aux marchés agricoles, coton, etc.), restées en suspens à Bali, peuvent être examinées maintenant.

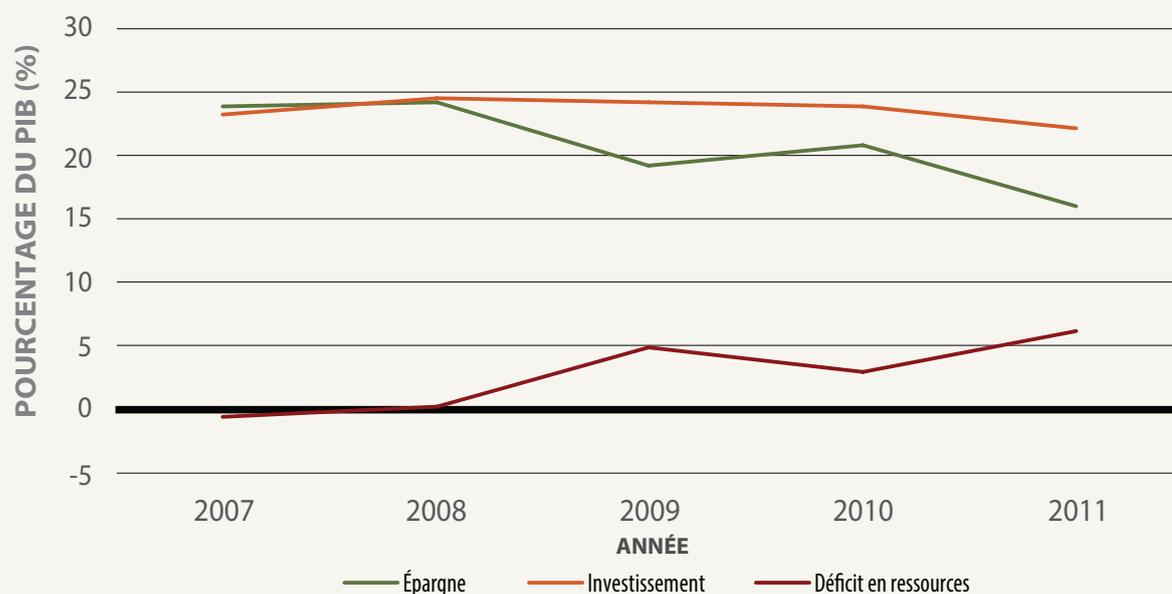
Les pays africains doivent également faire des efforts concertés afin de renforcer l'impact sur le développement des accords bilatéraux existants et potentiels. Nonobstant les avantages et risques potentiels pour l'Afrique tels que la décision des États-Unis de renouveler (ou non) la loi sur la croissance et les opportunités économiques en Afrique, les pays africains devraient explorer et exploiter les possibilités de tirer davantage de profit, en exploitant pleinement les préférences commerciales accordées au titre de cette loi, par exemple par le biais de l'abaissement des droits de douane élevés sur les intrants intermédiaires importés qui pourraient permettre aux entreprises africaines d'utiliser des intrants meilleur marché dans leurs processus de production et d'ajouter une plus grande valeur aux biens qu'ils exportent.

1.4 APPROCHES NOUVELLES POUR COMBLER LE DÉFICIT DE FINANCEMENT DE L'AFRIQUE

L'augmentation des ressources financières à la fois intérieures et extérieures est essentielle à l'industrialisation de l'Afrique du fait de son déficit de financement considérable, d'environ 6 % du PIB en 2011, et le taux d'épargne intérieure brut était constamment inférieur au taux d'investissement intérieur brut depuis 2008 (figure 1.15). En dépit de l'amélioration récente de la croissance économique, l'épargne intérieure est restée constamment en deçà des besoins d'investissement du continent (voir Rapport économique sur l'Afrique 2012 et Rapport économique sur l'Afrique 2013), alors que l'APD par exemple devrait continuer à diminuer dans le proche avenir. L'Afrique doit donc axer ses efforts sur des approches innovantes ou nouvelles pour mobiliser les ressources intérieures et les capitaux privés extérieurs.

Les flux d'IDE à destination de l'Afrique n'ont cessé d'augmenter au cours des dernières années, passant de 20 milliards de dollars en 2001 à 50 milliards de dollars en 2012, soit un accroissement de 5 % par rapport à 2011. Bien que de tels apports soient concentrés dans les industries extractives, il y a un nombre croissant d'exemples de réussite d'investissements orientés vers la recherche de marchés et particulièrement d'investissements directs étrangers dans le secteur manufacturier, sont directement liés à ces industries. Des exemples

FIGURE 1.15 : DÉFICIT DE FINANCEMENT INTÉRIEUR DE L'AFRIQUE, 2007–2011



Source: Calculs établie d'après Indicateurs du développement dans le monde (2013b).

Les envois des travailleurs migrants sont la source extérieure de financement la plus large de l'Afrique, bien que le continent reste la région où le coût d'envois de fonds est le plus élevé

d'investissements directs étrangers axés sur la recherche de marchés sont notamment les investissements dans le secteur de l'automobile en Afrique du Sud, dans le secteur du cuir en Éthiopie, dans les secteurs des produits pharmaceutiques et des services (tels que la technologie de l'information et de la communication) en Afrique de l'Est. En particulier, les investisseurs étrangers du groupe BRICS et d'autres pays émergents ont commencé à explorer le potentiel du secteur manufacturier de l'Afrique (CNUCED, 2013a).

Les envois de fonds des travailleurs sont depuis 2010 devenus la principale source de financement extérieur de l'Afrique, avec des entrées estimées à 62,5 milliards de dollars en 2012, contre seulement 13,5 milliards de dollars en 2001. Avec 12,4 % de frais par transaction en 2012, l'Afrique demeure la région où l'envoi de fonds est le plus cher (Banque mondiale, 2013b). Si ce coût peut être ramené à environ 5 % – objectif fixé par le G-8 et le G-20 pour 2014 – les Africains pourraient épargner jusqu'à 4 milliards de dollars par an (Banque mondiale et Commission européenne, 2013).

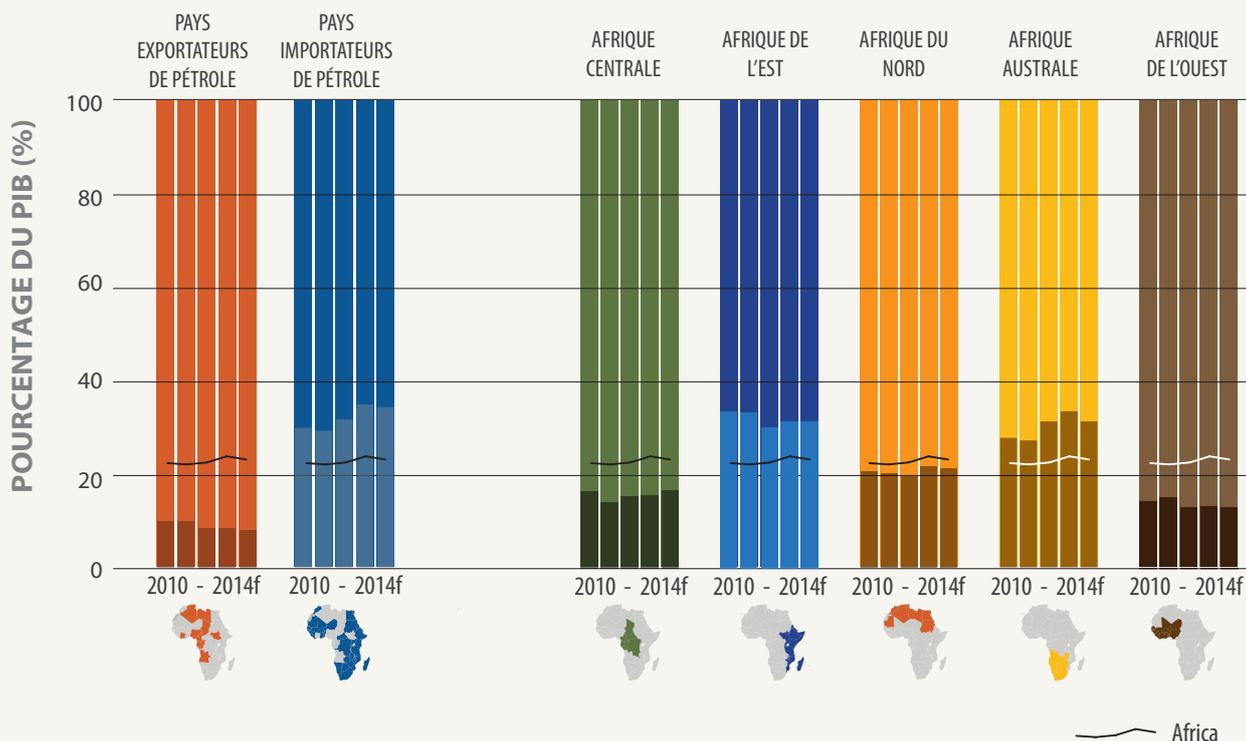
Le montant total de l'APD à destination de l'Afrique a augmenté, passant de 51,3 milliards de dollars en 2011 à 56,1 milliards de dollars en 2012 malgré la crise financière mondiale qui persiste et la tourmente dans la zone euro qui a amené plusieurs donateurs à resserrer leur budget consacré à l'aide. Une bonne partie de l'APD à destination de la région (40 % des engagements en 2011) était destinée à l'infrastructure sociale (secteurs de la santé et de l'éducation), avec seulement 2 % pour l'industrie, le secteur minier et la construction.

Étant donné que l'épargne intérieure et les flux de capitaux extérieurs sont souvent restés en deçà des niveaux requis pour combler le déficit de financement, nombre de pays africains ont eu recours à l'emprunt extérieur pour financer les investissements intérieurs, en particulier dans l'infrastructure, ce qui a porté la dette extérieure en pourcentage du PIB de 22,7 % en 2010 à 24 % en 2013. L'Afrique de l'Est et l'Afrique australe ont les ratios dette-PIB les plus élevés [31,8 % et 33,5 % en 2013 respectivement (figure 1.16)]. De nombreux pays ont vu leur dette augmenter considérablement au cours des quatre dernières années : le Ghana et le Nigéria en Afrique de l'Ouest ; l'Angola et l'Afrique du Sud en Afrique australe ; la Tunisie, le Maroc, le Soudan et l'Égypte en Afrique du Nord ; et le Kenya et l'Éthiopie en Afrique de l'Est.

Les pays africains importateurs de pétrole ont eu un ratio dette/PIB plus élevé (35,1 %) que les pays exportateurs de pétrole du continent (8,5 %) en 2013 (figure 1.17).

Les recettes fiscales sont la plus grande source de ressources intérieures en Afrique¹⁷, mais les impôts recouvrés en tant que part du PIB

FIGURE 1.16 : DETTE EXTÉRIÈRE, PAR DOTATION EN RESSOURCES ET PAR SOUS-RÉGION, 2010-2014



Source: Calculs établis d'après la base de données de l'EIU, 2013.



n'ont augmenté que de façon marginale, passant de 26,6 % en 2009 à 27 % en 2011. Qui pis est, plusieurs pays, notamment l'Éthiopie, le Libéria, le Nigéria, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo et le Soudan, ont un taux d'imposition inférieur à 10 %. Les défis que posent l'élargissement et l'exploitation de l'assiette de l'impôt sont toujours omniprésents dans la plupart des économies africaines (BAD et al, 2013). De plus, dans la mesure où l'amélioration du recouvrement des impôts devrait être un objectif majeure de la fiscalité, les gouvernements africains doivent également privilégier une utilisation plus efficace des recettes générées sur le plan tant intérieur qu'extérieur.

L'emprunt extérieur augmente dans certains pays en raison de l'élargissement du déficit de financement interne

SOURCES DE FINANCEMENT À L'APPUI DE LA CROISSANCE ET DE LA TRANSFORMATION DE L'AFRIQUE

Le financement de l'industrialisation et de la transformation économique de l'Afrique doit de plus en plus reposer sur les ressources publiques et privées intérieures (CEA et CUA, 2013). Pour qu'il en soit ainsi, l'Afrique doit explorer des approches nouvelles en matière de mobilisation de capitaux pour financer son programme de développement. Outre les sources intérieures traditionnelles de financement telles que les impôts et les prélèvements ainsi que l'épargne privée (point examiné longuement dans le Rapport économique sur l'Afrique 2012 et le Rapport économique sur l'Afrique 2013), l'Afrique doit adopter une panoplie plus large et plus diversifiée d'instruments et de mécanismes ainsi que de produits financiers, et créer un environnement porteur afin de mobiliser les ressources provenant de sources non traditionnelles. De nouvelles approches du financement du développement reposent sur les fonds souverains, les fonds de pension, les plans d'épargne des compagnies d'assurances, les fonds de capital investissement, la diaspora, les envois de fonds et les obligations souveraines, les partenariats public-privé (PPP) – ainsi que la restriction des flux financiers illicites.

La disponibilité de financement à long terme est un problème particulier pour l'Afrique. Les fonds souverains sont certaines des formes d'épargne non traditionnelles qui pourraient financer des projets de développement ou, dans certains cas, servir d'épargne pour les générations futures. Seuls 10 pays africains disposent de fonds souverains, y compris le Fonds souverain nigérian récemment créé. Les sociétés de gestion de fonds souverains et les Fonds souverains servant à financer le développement stratégique, pourraient contribuer au financement de projets nationaux et transfrontaliers dans le cadre du Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA) au titre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Les fonds de pension sont une source potentiellement fiable de financement pour des projets de développement qui, en général, ont du mal à attirer des financements à long terme. Le marché des pensions en Afrique est sous-développé (à l'exception de l'Afrique du Sud, du Botswana, du Kenya et de Maurice) et consiste principalement en des régimes détenus par l'État. Seulement 7 % de ces régimes sont gérés par le secteur privé, contre 16 % dans le monde entier (Beck et al., 2011). Pourtant, ces nouveaux marchés mettent en évidence des sources croissantes de nouveaux capitaux pour le développement du continent (CEA et Agence du NEPAD, 2013). Cependant, en raison du développement balbutiant du marché des capitaux et de l'absence de réglementations en Afrique, canaliser les fonds de pension aux fins de l'investissement productif n'est pas sans risque. L'amélioration du cadre réglementaire et de celui de l'investissement pour les capitaux nationaux et étrangers, est une condition nécessaire pour libérer des investissements productifs.

Les fonds à long terme peuvent également être dirigés vers les marchés de capitaux par le biais du secteur de l'assurance. Les compagnies d'assurance en Afrique sont généralement de petite taille et vendent en général des produits à court terme qui ne sont pas des assurances-vie, plutôt que des produits à plus long terme comme les assurances-vie et les produits d'épargne. Néanmoins, le secteur a le potentiel de fournir des capitaux pour des projets à long terme, dans la mesure où la croissance du marché de l'assurance sur le continent a dépassé celle de la croissance économique entre 2000 et 2011, lorsque les primes ont atteint 8,8 milliards de dollars É.-U. (Karl, 2012). En outre, les primes d'assurance pourraient dépasser les 16 milliards de dollars d'ici à 2017 et les 25 milliards de dollars en 2022, en particulier si la classe moyenne se développe rapidement et que des produits innovants de micro-assurance émergent et s'adressent aux individus et aux entreprises à faible revenu (Karl, 2012).

Et pourtant, les marchés africains de l'assurance sont minces. Par exemple, après une décennie de croissance rapide des primes, l'Afrique n'a produit qu'environ 1,7 % et 1,2 % du marché mondial des produits d'assurance-vie et autres produits en 2010 (Mohamed, 2013). En 2012, à l'exception de l'Afrique du Sud (13,2 %), la Namibie (8,4 %) et Maurice (4,5 %), l'Afrique avait un taux de pénétration de l'assurance (primes totales en pourcentage du PIB) de moins de 2 % contre la moyenne mondiale de 7 %, alors que la densité d'assurance (primes d'assurance annuelles par habitant qui est un indicateur de la couverture nationale) est d'environ 54 dollars É.-U. par habitant en Afrique contre une moyenne mondiale de 596 dollars É.-U. (Mohamed, 2012). L'Afrique du Sud représente le gros du marché de l'assurance en Afrique.

Le financement de l'industrialisation et de la transformation économique en Afrique doit se fonder de plus en plus sur les ressources publiques et privées intérieures

De même que pour le marché des régimes de retraite, l'expansion et l'utilisation des marchés de l'assurance, non seulement pour accroître le bien-être mais aussi comme source de capitaux, exigeront des réformes dans des domaines tels que la diversification des risques, la solvabilité, la protection des consommateurs et la fiscalité. En outre, le renforcement des capacités des organismes de réglementation et des programmes d'éducation financière en faveur des assurés sont essentiels (Beck et al., 2011).

L'industrie du capital-investissement s'est fortement développée depuis 2007, avec un marché évalué entre 25 milliards et 30 milliards de dollars É.-U. en 2013 (NEPAD, 2013), le Kenya, le Nigéria et l'Afrique du Sud en étant les principaux bénéficiaires. Bien que l'IDE par le biais du capital-investissement ait augmenté en Afrique, le continent n'attire encore qu'une petite part des fonds mondiaux de placement et ils étaient en 2011 relativement peu importants et concentrés dans quelques pays, comme l'Afrique du Sud (53 %), l'Égypte, Maurice et le Maroc (8 %) et le Nigéria (5 %), et quelques secteurs (CNUCED, 2013).

L'évolution en ce qui concerne le capital-investissement souligne l'attrait persistant des industries extractives, de l'infrastructure et de l'énergie, où les industries extractives à elles seules représentent près de 46 % de toutes les fusions et acquisitions transfrontalières par des sociétés de capital-investissement en Afrique depuis 2009 (CNUCED, 2013a). C'est là une illustration du rôle potentiel que le capital-investissement pourrait jouer dans la transformation de l'Afrique, les pays africains ont cependant besoin de recenser les contraintes en matière d'investissement privés et de concevoir des mesures en matière de réglementation, de fiscalité et autres politiques appropriées pour stimuler les investissements en fonds privés.

L'une des stratégies de mobilisation de sources externes, est la vente d'obligations à la diaspora, les transferts de fonds des travailleurs de l'étranger et les obligations souveraines telles que les euro-obligations. On estime que près de 140 millions d'Africains de la diaspora envoient jusqu'à 53 milliards de dollars É.-U. aux pays de destination

L'Afrique a perdu environ 854 milliards de dollars en flux financiers illicites durant la période 1970 - 2008, alors que de 2001 à 2010, 409 milliards de dollars ont été perdus du seul fait de la falsification des prix commerciaux

chaque année (BAD, 2010). L'Éthiopie a été le premier pays africain à émettre une obligation destinée à la diaspora pour financer son projet appelé « Renaissance Dam » en 2011. Cabo Verde, le Ghana et le Kenya envisagent d'émettre des obligations similaires. Toutefois, pour que cette opération soit couronnée de succès, il faut des mécanismes institutionnels pour générer les revenus escomptés pour un projet de développement donné, et confier au secteur privé un rôle institutionnalisé.

Quelques pays africains ont couvert une partie de leurs besoins en devises étrangères en empruntant sur les marchés financiers internationaux et en vendant des euro-obligations, généralement libellées en dollars ou en euros. Certains d'entre eux ont vendu des obligations à des taux d'intérêt faibles en raison de la croissance rapide, de meilleures politiques économiques, des taux d'intérêt mondiaux faibles et une pression économique continue dans de nombreuses économies avancées (Sy, 2013). En février 2013, 10 pays africains¹⁸ avaient amassé collectivement 8,1 milliards de dollars É.-U. suite à leur première émission d'obligations souveraines (Stiglitz et Hamid, 2013). Des pays d'Afrique de l'Est comme le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda devraient prochainement émettre des euro-obligations (Sy, 2013).

Les pays africains doivent cependant veiller à ce que les émissions d'obligations souveraines restent solides en mettant en place une

ENCADRÉ 1.2 : RÉCUPÉRER ET EMPÊCHER LES FLUX ILLICITES PEUT COMBLER 70 % DU DÉFICIT DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES EN AFRIQUE

L'Afrique a perdu environ 854 milliards de dollars É.-U. en flux financiers illicites pendant la période 1970-2008, l'équivalent de 22 milliards de dollars par an, soit 70 % du déficit courant de financement des infrastructures de l'Afrique. Des milliards de dollars quittent chaque année le continent sous la forme de produits de l'évasion fiscale commerciale opérée par des entreprises multinationales, à cause de la corruption et d'autres activités criminelles. Au cours de 2001-2010, l'Afrique a perdu plus de 409 milliards de dollars É.-U., par le seul fait des erreurs de tarification (ou de facturation), pour mentionner que c'est l'un des moyens par lesquels on déplace illicitement l'argent d'un pays. C'est plus que tous les décaissements de l'aide publique au développement (APD) destinée à l'Afrique (357 milliards de dollars É.-U.) ou les flux d'IDE vers l'Afrique (344 milliards de dollars É.-U.) pendant la même période¹ et presque autant que la dette extérieure actuelle de l'Afrique qui est de 413 milliards de dollars É.-U. (CEA et al., 2013).

L'action politique visant à lutter contre les flux financiers illicites peut, entre autres, inclure ce qui suit : les pays partenaires demandent à leurs sociétés d'améliorer la divulgation des données financières sur leurs activités à l'étranger et les gouvernements africains mettent en œuvre les recommandations de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), qui obligeront les entreprises dans leurs pays à divulguer des informations sur la fiscalité, les dividendes et les paiements de redevances, et à rendre ces informations publiques.

Note:

1. UNCTADstat, consulté en janvier 2014.



structure prospective et globale de gestion de la dette, essentiellement parce que les coûts d'emprunt de ce type d'obligations sont nettement plus élevés que ceux de la dette consentie à des conditions de faveur. Ils doivent investir les produits dans le bon type de projets à haut rendement, mais aussi s'assurer qu'ils n'ont pas à emprunter encore pour le service de leur dette (Sy, 2013).

Les capitaux privés pourraient jouer un grand rôle dans la transformation de l'Afrique si les pays éliminent les contraintes sur l'investissement et conçoivent des politiques réglementaires, fiscales et autres appropriées

Les partenariats public/privé (PPP) restent trop largement inexploités. En gros, les PPP sont des mécanismes de partage des risques dans le cadre desquels un contrat juridique assigne la responsabilité de la prestation d'un service public à une entité privée. Si la participation du secteur privé dans des investissements dans l'infrastructure dans les pays en développement, est passée d'environ 30 milliards de dollars É.-U. en 1995 à 140 milliards de dollars É.-U. en 2008/09, l'engagement du secteur privé dans la prestation de services publics et le développement d'infrastructures, reste limité en Afrique (Banque mondiale, 2011 ; CEA, 2011). Cependant, des signes encourageants de PPP apparaissent dans des secteurs productifs tels que le corridor agricole en Tanzanie.

Bien que l'identification et l'élaboration de projets « bancables » soient indispensables pour les partenariats public/privé, certains projets d'infrastructure en Afrique sont devenus moins attractifs en raison des coûts initiaux élevés, de la prise en compte de facteurs de répartition dans la fixation du prix des extrants, des longues périodes de remboursement et des risques de change. Dans ces conditions, les projets d'investissement nécessitent des financements supplémentaires pour les rendre réalisables financièrement par le partage des coûts publics et l'utilisation de divers mécanismes de financement - en Inde et au Ghana, par exemple, le Viability Gap Scheme (Système de financement du déficit de viabilité) et les Financial Intermediary Loans (Prêts à des intermédiaires financiers) permettent par exemple de combler les écarts de financement du capital - investissement.

Au-delà de la difficulté de trouver des fonds, il est également important d'endiguer les flux financiers illicites du continent. Ces flux opèrent une énorme ponction sur l'Afrique, non seulement en empêchant le continent d'avoir accès à des fonds pour des investissements productifs, mais aussi en sapant la gouvernance économique. L'Afrique devrait s'attaquer à la question des flux illicites à partir de la région autant qu'elle s'efforce de mobiliser des ressources internes et externes (encadré 1.2).

1.5 ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA SITUATION SOCIALE ET NÉCESSITÉ DE POLITIQUES TRANSFORMATRICES

La transformation structurelle est essentielle pour une croissance rapide et inclusive et pour la création d'emplois en Afrique. En portant à nouveau leur attention sur l'industrialisation, les décideurs s'engagent à faire en sorte que la croissance économique se traduise par un accès plus large aux services sociaux de base, à des opportunités d'emplois décents et à une réduction drastique des inégalités et de la pauvreté. L'Afrique progresse en ce qui concerne certains des principaux défis de développement social, mais trop lentement pour atteindre ses objectifs de développement social, y compris les cibles des objectifs du Millénaire pour le développement. Pour surmonter des déficits de développement humain persistants, l'Afrique a besoin de stratégies de croissance et de transformation économique qui favorisent en même temps le développement humain.

CERTAINS INDICATEURS SOCIAUX S'AMÉLIORENT

L'Afrique continue de faire des progrès constants dans ces efforts visant à relever certains défis socioéconomiques. Dans de nombreux pays, l'incidence de l'extrême pauvreté est à la baisse.¹⁹ Fréquenter l'école primaire est en train de devenir la norme, la plupart des pays ayant réalisé la scolarisation primaire universelle (plus de 90 %). Près de la moitié des pays africains ont atteint la parité filles-garçons à l'école primaire. Sur le plan politique, 20 % des sièges dans les parlements nationaux africains sont occupés par des femmes, un chiffre dépassé seulement en Amérique latine et dans les Caraïbes. Le domaine de la santé a également enregistré des gains importants: la mortalité des moins de cinq ans est passée de 146 décès pour 1 000 naissances vivantes en 1990 à 90 décès en 2011, soit une diminution de 38 %. De même, le taux de mortalité maternelle est passé de 745 décès pour 100 000 naissances vivantes en 1990 à 429 en 2010, soit une diminution de 42 %. D'importants progrès ont été réalisés en ce

Les progrès en matière de développement social ne sont pas encore ce qu'il faudrait pour que l'Afrique réalise ses objectifs de développement social

qui concerne le VIH/sida : la prévalence du VIH/sida chez les adultes est passée de 5,9 % en 2001 à 4,9 % en 2011, les décès liés au VIH/sida ont diminué de 32 % entre 2005 et 2011, et les nouvelles infections chez les enfants ont également baissé de 52 % en 2001-2012, ce qui reflète largement les effets de l'application à grande échelle de la thérapie antirétrovirale.

LA PAUVRETÉ RESTE ÉLEVÉE ET L'ACCÈS AUX SERVICES SOCIAUX INSUFFISANT

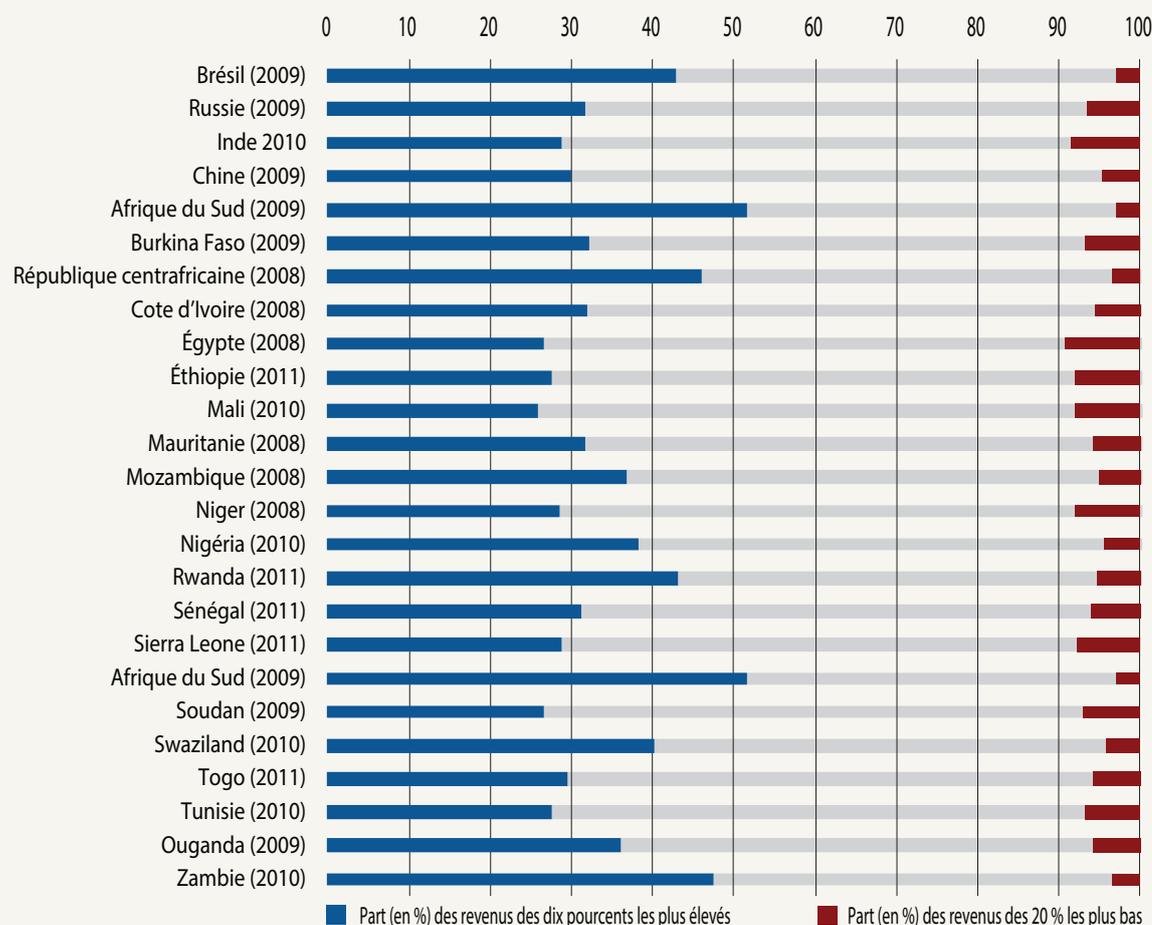
Pourtant, le continent n'est pas en passe d'atteindre pas les cibles de la plupart des objectifs du Millénaire pour le développement. Près de la moitié des Africains, soit 48 %, vivent dans une extrême pauvreté, et 72 % de la population de jeunes vivent avec moins de deux dollars par jour. Au Burundi, en Éthiopie, au Nigéria, en Ouganda et en Zambie, le taux de jeunes pauvres est supérieur à 80 % (Mubila, Lannes et Ben Aissa, 2012). L'insuffisance pondérale vient juste après celle de l'Asie du Sud (ONU, 2013). Alors que le monde est en bonne voie pour atteindre

l'objectif relatif à la proportion de la population utilisant des sources d'eau de boisson améliorée, ce n'est pas le cas pour l'Afrique, et le continent compte aujourd'hui plus de 40 % de personnes n'ayant pas accès à une eau potable et salubre. En outre, la plupart des pays du continent ne vont pas atteindre la cible relative à l'amélioration des installations d'assainissement : la couverture n'a que légèrement augmenté, de seulement 4 points de pourcentage au cours de la période 1990 à 2010, les disparités étant importantes entre zones rurales et zones urbaines.

LES INÉGALITÉS COMPROMETTENT LES EFFORTS VISANT À RÉDUIRE LA PAUVRETÉ

L'impact insignifiant de la croissance sur les moyens de subsistance et l'accès aux services sociaux a aggravé les disparités entre hommes et femmes, les inégalités de revenu et entre populations urbaines et rurales, entraînant une aggravation de la pauvreté dans de nombreux pays africains (figure 1.17), où les 20 % les plus pauvres de la popula-

FIGURE 1.17 : RÉPARTITION DES REVENUS ENTRE LES 20 % PLUS RICHES ET LES 20 % PLUS PAUVRES



Source : Graphique établi à partir de la base de données des Indicateurs du développement dans le monde, consultée en novembre 2013.
Remarque: L'année de la collecte de données figure entre parenthèses et le sigle pour la République centrafricaine est RCA.



tion représentent souvent beaucoup moins que 10 % du revenu total, tandis que les 10 % les plus riches en contrôlent entre le quart et la moitié. En République centrafricaine, au Rwanda, en Ouganda et au Swaziland, par exemple, les 10 % les plus riches gagnent plus de 40 % du revenu total et les 10 % les plus pauvres entre 3 et 5 %.

Le coefficient de Gini pour l'Afrique, – mesure de l'inégalité des revenus – était de 44,2 en 2008, classant l'Afrique au deuxième rang régional après l'Amérique latine et les Caraïbes (Ortiz et Cummins, 2011). Une augmentation de 1 % de l'inégalité augmente la pauvreté de 2,2 % en Afrique où les inégalités entre les sexes persistent. Dans des pays comme l'Algérie, la Côte d'Ivoire et la Mauritanie, les femmes touchent un salaire égal à près de la moitié de celui des hommes pour un travail égal.

Les lents progrès dans la lutte contre la pauvreté et l'inégalité ont compromis les possibilités de développement humain pour de larges segments de la population

Les écarts entre les sexes et les disparités spatiales concernant l'accès aux services sociaux sont préoccupants : les naissances chez les femmes appartenant aux 20 % les plus riches ont pratiquement trois fois plus de chance d'être assistées par un professionnel qualifié que chez celles appartenant aux 20 % les plus pauvres, tandis que 90 % des femmes vivant en zones urbaines bénéficient d'au moins une consultation de soins prénatals pendant leur grossesse contre 71 % dans les zones rurales. Les enfants et les adolescents des ménages les plus pauvres, ont au moins trois fois moins de chances d'être scolarisés que les enfants des ménages les plus riches, et les enfants des ménages les plus pauvres sont deux fois plus susceptibles d'accuser un retard de croissance que ceux des ménages les plus riches, ce qui conduit à un grand nombre d'abandons scolaires (CEA et al., 2013).

En bref, la lenteur des progrès dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, a sapé les opportunités de développement humain pour de larges segments de la population. Aborder la question des écarts entre les sexes et des inégalités spatiales, est donc fondamental pour le développement économique durable de l'Afrique.

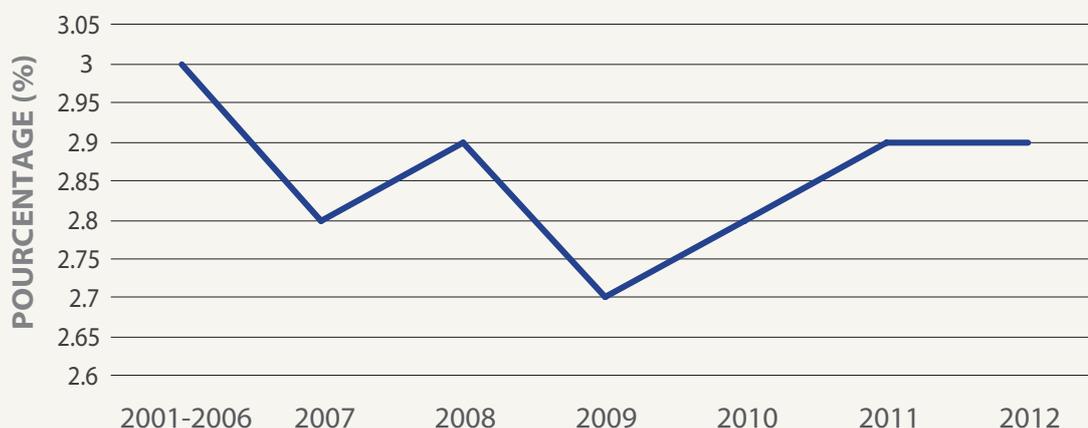
LENTS PROGRÈS SUR LES PLANS DE L'EMPLOI ET DE LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Les indicateurs du marché du travail deurent positifs après la crise économique et financière mondiale de 2008-2009. La croissance de l'emploi en Afrique (hors Afrique du Nord) s'est maintenue à 2,9 % en 2012 (figure 1.19) et le ratio emploi/population a atteint 65,1 % la même année, en raison principalement de la participation accrue des femmes, et vient en deuxième position après celui de l'Asie de l'Est, qui est de 69,8 %. En comparaison, le ratio emploi/population en 2012 a stagné à 60,3 % dans le reste du monde (CEA et al., 2013).

L'indicateur relatif aux travailleurs pauvres (personnes exerçant une activité dont le revenu est en dessous d'un seuil de pauvreté donné) a également maintenu sa tendance positive en Afrique, principalement en raison des politiques de salaire minimum qui ont permis aux salaires de s'établir au-dessus du seuil international de pauvreté dans certains pays, et aussi de l'exploitation des ressources naturelles, ce qui a entraîné une amélioration des conditions d'emploi des personnes (CEA et al., 2013 ; OIT, 2013a). Dans certains pays d'Afrique du Nord, cependant, cet indicateur s'est dégradé car les gouvernements ont accordé un rang de priorité plus élevé à la réduction du chômage. Il est essentiel que les décideurs se concentrent sur les travailleurs pauvres et sur les chômeurs, pour réduire la pauvreté et renforcer la cohésion sociale.

La plupart des Africains sont bloqués dans des emplois précaires²⁰, mal payés et peu productifs. Avec 46,5 % de travailleurs qui gagnaient moins de 1,25 dollar par jour en 2012, l'emploi précaire en Afrique reste constamment élevé par rapport à d'autres régions (OIT, 2013a).

FIGURE 1.18 : CROISSANCE ANNUELLE DE L'EMPLOI EN AFRIQUE (HORS AFRIQUE DU NORD)



Source: Calculs établis d'après l'OIT(2013b).

La plupart des Africains sont enfermés dans des emplois précaires et à faible productivité. Avec 46,5 % des travailleurs gagnant moins de 1,25 dollars par jour en 2012, l'emploi précaire en Afrique reste obstinément élevé par rapport à d'autres régions.

Cette situation est due en grande partie à l'offre abondante de main-d'œuvre, couplée à l'absence de filets de sécurité sociale, ce qui fait qu'il est difficile pour de nombreux travailleurs peu qualifiés de quitter le marché du travail car ils n'ont pas d'autres moyens de survie (ONU, 2013).

Les chiffres sont faussés au détriment des femmes et des jeunes. En 2012, 84,9 % des femmes africaines occupaient un emploi précaire, la majorité d'entre elles collaborant à l'entreprise familiale, contre 70,6 % des hommes (CEA et al., 2013). Les barrières culturelles et les opportunités économiques limitées poussent toujours les femmes à travailler dans le secteur informel et à prendre des emplois précaires.

Ces défis sont particulièrement urgents pour la jeune génération d'Africains. Le continent compte la population la plus jeune du monde, et cette population a augmenté plus rapidement que partout ailleurs dans le monde. Pourtant, la majorité ne peut accéder à l'emploi formel, la plupart étant sous-employés ou travaillant pour leur propre compte dans les secteurs informel ou agricole.

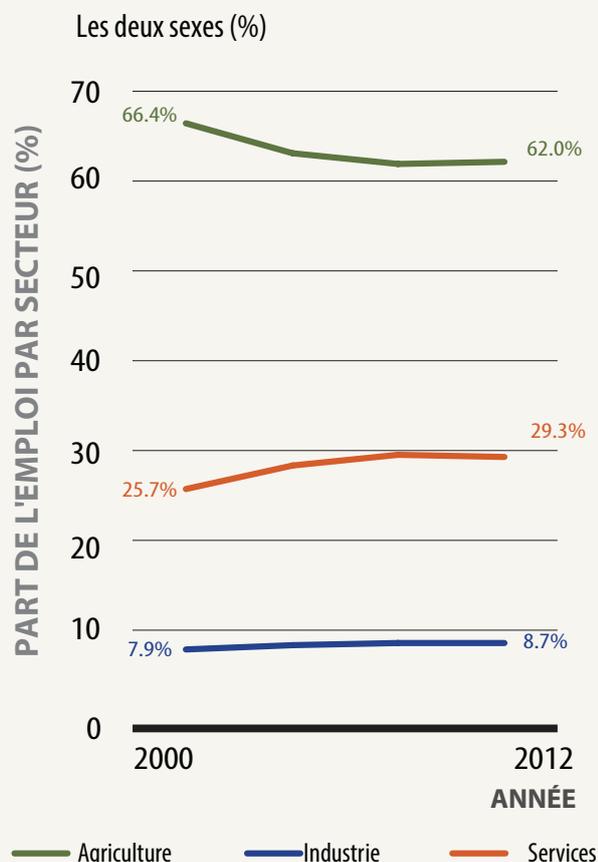
Bien que les taux de chômage officiel des jeunes en Afrique (hors Afrique du Nord) soient plus bas que dans la plupart des autres régions, ils sont beaucoup plus élevés que les taux de chômage des adultes (environ 12 % et 6 % en 2012) respectivement. Le manque de compétences est souvent le principal obstacle auquel se heurtent les jeunes qui tentent d'entrer sur le marché du travail, c'est souvent à la fois le manque d'emplois et l'inadéquation entre les compétences demandées et celles offertes, qui constituent la principale source de chômage (BAD et al., 2012). Ainsi, en Égypte, 70 % des chômeurs sont âgés de 15 à 29 ans, et environ 60 % d'entre eux sont titulaires d'un diplôme universitaire, ce qui signifie qu'il y a un niveau très élevé de « chômage de diplômés » dans ce pays (CUA, 2013). Les jeunes sans emploi, sans éducation ni formation, constituent un groupe toujours plus important de jeunes chômeurs découragés, constituant une menace potentielle pour la cohésion sociale et la stabilité politique dans de nombreuses sociétés africaines.

LES LENTS GAINS DE PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL ENTRAVENT LES PERSPECTIVES D'EMPLOI

La productivité du travail a augmenté en moyenne de 1,6 % en 2000-2011 (voir le chapitre 2) et de 2,3 % en 2012-2013, mais reste faible par rapport à l'Asie de l'Est où elle a augmenté de 7,5 % pendant la même période. Elle devrait baisser à un 1,9 % cumulatif entre 2014 et 2016, principalement en raison d'investissements insuffisants dans le capital humain et financier (OIT, 2013a).

Une partie de la croissance de la productivité en Afrique est due au déplacement du travail de secteurs moins productifs vers des secteurs plus productifs, notamment de l'agriculture vers les services. Cependant, parallèlement à une faible productivité agricole, les emplois ne se déplacent pas de l'agriculture ou de l'industrie aussi rapidement que prévu. Les services absorbent la plus grande baisse de la part de l'agriculture, laissant l'emploi dans l'industrie quasi-stagnant à 8,6 % au cours des 13 dernières années (figure 1.19), ce qui est de nature à compromettre les perspectives économiques et celles d'emploi, la plupart des emplois dans l'agriculture et les services restant informels, caractérisés par une faible productivité et de bas salaires, ainsi que de mauvaises conditions de travail.

FIGURE 1.19 : PART DE L'EMPLOI PAR SECTEUR, EN AFRIQUE (HORS AFRIQUE DU NORD)



Source : Calculs établis d'après l'OIT, OIT (2013b).



UN CAPITAL HUMAIN PLUS IMPORTANT EST ESSENTIEL POUR L'EMPLOI, LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL ET L'INDUSTRIALISATION

La création d'emplois décents et la réduction significative de la pauvreté dépendent d'une diversification économique réussie, consistant à passer de l'agriculture et du secteur informel à faible productivité à des secteurs à forte productivité tels que l'industrie manufacturière et les services modernes. Par conséquent, les politiques visant à améliorer l'éducation et la santé devraient faire partie des stratégies de croissance économique et de transformation.

L'éducation doit être encore améliorée

Les progrès réalisés en ce qui concerne la scolarisation primaire universelle n'ont pas été accompagnés de gains sur le plan de l'achèvement, qui s'est stabilisé à 70 % en Afrique au cours des dix dernières années (hors Afrique du Nord), contre un taux mondial de 90 % (ONU, 2012). De meilleurs niveaux d'éducation sont importants pour que les étudiants acquièrent les compétences requises par les employeurs et/ou se lancent dans des activités techniques et d'entrepreneuriat. La lecture et le calcul ne sont pas suffisants pour obtenir un bon emploi - les employeurs veulent être assurés que les jeunes candidats à l'emploi peuvent aussi utiliser leurs connaissances pour résoudre des problèmes, - prendre des initiatives et communiquer avec les autres éléments d'une bonne éducation primaire, au lieu de simplement se limiter aux tâches prescrites.

La fréquentation du premier cycle de l'école secondaire élargit et consolide les compétences de base acquises à l'école primaire ; l'enseignement secondaire supérieur approfondit l'enseignement général et ajoute des compétences techniques et professionnelles. Ni l'un ni l'autre ne sont possibles, cependant, si on ne veille pas à ce que tous les enfants achèvent des études primaires de qualité, ce qui est la condition préalable à l'acquisition de compétences dont les individus, la société et l'économie ont besoin.

La scolarisation dans le secondaire - qui s'établit à 40 % en Afrique (hors Afrique du Nord) en 2010 par rapport à plus de 90 % dans les pays développés et en Asie du Sud-Est (UNESCO, 2012) - est importante pour permettre aux jeunes d'acquérir des compétences qui améliorent les perspectives d'emploi décent. Un enseignement secon-

daire de qualité qui offre la gamme la plus large possible d'aptitudes, de motivations et de connaissances de base, est essentiel pour le bien-être des jeunes et fournit aux pays la main-d'œuvre instruite dont ils ont besoin pour soutenir la concurrence dans le monde d'aujourd'hui, axé sur la technologie.

L'accès inégal à l'enseignement primaire a des répercussions sur toute la vie

Les progrès dans le domaine de la scolarisation primaire sont biaisés en faveur des groupes à revenu plus élevé vivant en milieu urbain et en faveur de l'accès des garçons, malgré le souci d'une éducation primaire universelle gratuite. Les habitants des villes et les ménages à revenu élevé ont plus de chance de terminer leurs études que les habitants des zones rurales ou les ménages à faible revenu - 69 % des enfants africains qui ne terminent pas le cycle primaire, vivent en zones rurales. Les disparités sont encore plus fortes, quand on compare les groupes d'individus ayant le plus de facteurs négatifs entravant l'enseignement primaire (être une fille, vivre en zone rurale ou être pauvre) aux groupes caractérisés par des facteurs favorables (être un garçon, vivre en zone urbaine ou être riche) (CEA et al., 2013).

L'inégalité d'accès à l'enseignement primaire influe fortement sur le taux de réussite ainsi que sur les compétences acquises. Les faibles taux d'achèvement sont essentiellement imputables à l'incapacité des ménages d'inscrire leurs enfants à l'école à l'âge requis (ils le font souvent lorsque les enfants ont deux ans ou plus que l'âge officiel pour commencer à l'école), ce qui a une incidence sur les taux de réussite alors que la pression des paires des cohortes d'âges se fait sentir et que les foyers exigent que les enfants plus âgés se mettent au travail. Il est donc probable que ces enfants abandonnent l'école plus que ceux qui ont commencé à l'âge normal, une situation que la pauvreté, un mauvais état de santé et nutritionnel, ou le fait que les parents ne soient pas sensibilisés à l'importance d'envoyer les enfants à l'école à temps, ne fait qu'aggraver (UNESCO, 2011).

Le nombre et la qualité des enseignants, sérieux obstacle à la réalisation des objectifs de l'éducation, sont d'autres facteurs contribuant aux faibles taux d'achèvement. Bien que le nombre d'enseignants ait aussi augmenté de 59 % entre 1999 et 2010, le nombre d'enseignants supplémentaires en Afrique pour réaliser l'éducation primaire universelle, est estimé à plus de 2 millions (UNESCO, 2012). Dans de nombreux pays, la proportion d'enseignants formés aux normes nationales est très faible, et souvent ils n'ont pas les connaissances nécessaires des matières ni la capacité de dispenser un enseignement efficace.

Un meilleur état de santé est essentiel pour un accroissement de la productivité et la transformation économique

Une mauvaise santé influe sur la productivité de diverses manières. Dans l'agriculture qui emploie la majeure partie de la population active de l'Afrique, l'absentéisme pour cause de morbidité ou de soins à prodiguer aux malades, parallèlement à la diminution de l'épargne et des actifs en cas de maladies, peut établir un lien entre

En dépit de la croissance élevée de l'Afrique durant une décennie, la contribution du secteur manufacturier à la production globale et à la croissance du PIB a stagné ou diminué dans la plupart des pays

santé et productivité. Dans l'État de l'Oyo, au Nigéria par exemple, le paludisme a été responsable en moyenne de la perte de 64 jours de travail par an pour les ménages agricoles ; en Éthiopie, 42 jours-personnes par an ont été consacrés à prendre soin d'un enfant atteint du paludisme (Asenso Okyere et al., 2011). En raison de la mortalité et de la morbidité, la perte de la productivité agricole suit la même évolution : pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre, les ménages agricoles réduisent les superficies qu'ils cultivent ainsi que la variété des cultures. Lorsque la maladie entraîne une incapacité à long terme, le comportement d'aversion au risque devient encore plus évident, les ménages vendant des actifs importants et retirant les enfants de l'école. L'aversion au risque comme stratégie d'adaptation est aggravée par la persistance dans le paysage de la politique africaine des frais à déboursier pour les services de santé, ce qui constitue un facteur important qui peut jeter les ménages dans la pauvreté.

En Égypte, en Éthiopie, au Swaziland et en Ouganda, la prévalence du retard de croissance chez les jeunes enfants, tel qu'il se remarque plus tard dans la vie de la population en âge de travailler, est de l'ordre de 40 à 67 %. La perte de productivité du PIB qui peut en résulter est importante, estimée entre 0,5 % et 3,8 % (tableau 1.2).

TABLEAU 1.2 : PERTES DE PRODUCTIVITÉ DUES À UN RETARD DE CROISSANCE

Pays	Prévalence estimée du retard de croissance dans la population en âge de travailler		Perte de productivité en tant que part du PIB (en pourcentage)
	Nombre (en millions)	Prévalence (en pourcentage)	
Égypte	20	41% 	1,03%
Éthiopie	26	67% 	3,8%
Swaziland	0,27	40% 	0,5%
Ouganda	8	54% 	1,28%

Source: CEA et al. (2013).

1.6 IMPÉRATIFS POLITIQUES EN VUE DE LA TRANSFORMATION

Bien que robuste, la croissance récente de l'Afrique reste inférieure à son potentiel. Elle ne s'est pas traduite en une création significative d'emplois ni en un développement économique et social diversifié nécessaire pour réduire la grande pauvreté et les taux d'inégalité observés dans de nombreux pays. Il est donc indispensable que les pays africains adoptent des stratégies permettant de transformer leur économie par la création de valeur ajoutée dans le secteur des produits de base et la diversification dans des secteurs créateurs d'emplois à plus forte productivité, notamment le secteur manufacturier et les services modernes.

L'industrie - manufacturière en particulier - a toujours été une source de création importante d'emplois dans les pays développés et en développement. Cependant, malgré dix ans de forte croissance de l'Afrique, la contribution de ce secteur à la production globale et à la croissance du PIB, a stagné ou diminué dans la plupart des pays.

Comme indiqué dans les chapitres suivants, il faudra, pour inverser cette tendance, des politiques industrielles conçues dans des cadres de planification à long terme qui permettent de lever les contraintes à la diversification économique et au développement. Pour financer les investissements nécessaires, l'Afrique doit exploiter de nouvelles sources de financement, en particulier des sources nationales novatrices.

Une stratégie de croissance et de transformation bien conçue qui améliore les capacités de production de tous les segments de la population active, réduit généralement les inégalités en favorisant l'égalité des chances d'emploi. Les stratégies de transformation économique devraient donc comporter des politiques visant à promouvoir une éducation et des services de santé de qualité, à même de générer une plus forte productivité et une croissance plus inclusive.

Les politiques de transformation économique devraient englober des politiques visant à promouvoir des services d'éducation et de santé de qualité qui entraînent une plus forte productivité et une croissance plus inclusive.



CHAPITRE

2

LES SOURCES DE CROISSANCE POUR LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE DE L'AFRIQUE

Le présent chapitre a pour objet de faire mieux comprendre les principales sources de croissance disponibles pour la transformation structurelle¹ de l'Afrique. Cette transformation suppose de réallouer des ressources, tant entre les secteurs qu'en leur sein, au profit d'activités à plus forte productivité, en particulier la production manufacturière et les services modernes, ce qui est de nature à favoriser la croissance. Toutefois, la transformation structurelle limitée que connaissent de nombreux pays africains semble les pousser à privilégier des activités à faible productivité, en particulier celles qui relèvent du secteur non structuré, et ne donnent donc pas lieu à une croissance large et durable, ce qui confirme l'analyse du chapitre 1 où l'accent a été mis sur le rôle de la production et des exportations de produits primaires dans la croissance de l'Afrique. Institutions et politiques sont les instruments clefs pour l'augmentation de la productivité, la hausse de la croissance et la réalisation de la transformation structurelle.

Le chapitre porte sur la répartition des dépenses et la distribution par secteur de la production totale et de la croissance de la production. Elle présente une nouvelle approche qui distingue les contributions respectives de l'accumulation des facteurs et de la croissance de la productivité à la croissance économique de l'Afrique, et étudie ensuite les moteurs mêmes de la croissance de la productivité. Il en ressort plusieurs constats importants.

Premièrement, la croissance économique en Afrique a connu une hausse marquée durant les années 2000 par rapport à la décennie précédente. Bien que la consommation intérieure domine les parts des dépenses dans le PIB, l'investissement a été le premier moteur de croissance entre 1960 et 2011. Au niveau des secteurs, les services ont été la principale source de croissance au cours de cette période. À partir du début des années 2000, le continent a connu une croissance de la productivité totale des facteurs (PTF), ce qui n'était plus arrivé depuis le début des années 70.

Deuxièmement, si la croissance a repris pendant les années 2000, le taux de croissance du capital humain n'a toutefois pas évolué et on a même observé une légère baisse du taux d'accumulation de capital physique. Les deux points de pourcentage du PIB par travailleur qui ont été gagnés au cours de cette période sont donc entièrement imputables à la croissance de la productivité.

Il est essentiel de réallouer les ressources, tant entre les secteurs qu'en leur sein, au profit d'activités à plus forte productivité, afin d'assurer la transformation structurelle de l'Afrique

Les réformes de la politique macro-économique et institutionnelle ont grandement contribué à la croissance de la productivité du continent

Troisièmement, les réformes des politiques macroéconomiques et institutionnelles sous-tendent apparemment la relance observée dans la croissance de la productivité africaine. Plus précisément, cette croissance est soutenue par des mesures macroéconomiques essentielles qui consistent notamment à maintenir des taux de change compétitifs, à participer aux échanges commerciaux, à réduire les barrières tarifaires et à assouplir les réglementations restrictives concernant le secteur bancaire, les mouvements de capitaux, les marchés agricoles et les services de l'électricité et des télécommunications. Sur le plan institutionnel, on observe que les économies les plus performantes d'Afrique se caractérisent par des élections pluralistes et des institutions chargées de promouvoir la participation politique de tous.

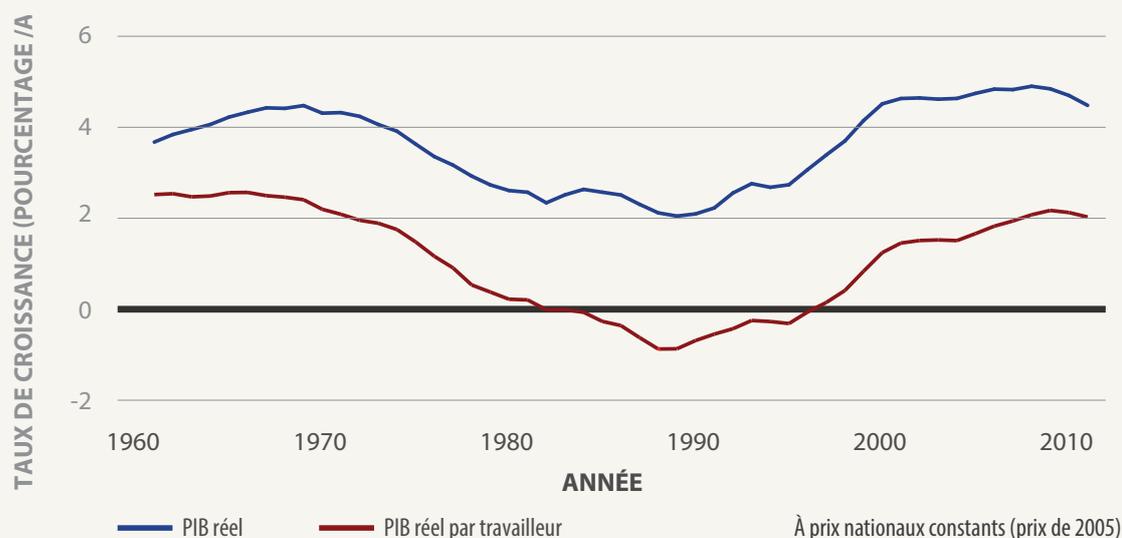
Si l'Afrique continue d'accumuler du capital physique et humain au rythme actuel, la croissance annuelle du PIB par travailleur augmentera également. Néanmoins, ce rythme de croissance est considérablement plus lent que dans nombre des « économies transformées » à croissance rapide d'Asie de l'Est. La transformation structurelle de l'Afrique est freinée par une agriculture qui n'évolue pas assez vite. S'il veut entretenir la récente accélération de sa croissance, le continent devra également prolonger la récente accélération de la croissance de sa productivité. Il lui faudra pour cela investir davantage dans la recherche et le transfert de technologies et adopter des politiques plus propices à des activités innovantes allant dans le sens de la transformation structurelle, laquelle, à son tour, aura alors pour effet de renforcer la croissance économique.

2.1 LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE DE L'AFRIQUE

Le taux de croissance annuel moyen du PIB global des économies africaines était de 4,7 % durant la première décennie de ce siècle, soit nettement plus que les 2,7 % enregistrés pour la dernière décennie du siècle précédent². Ce relèvement n'est pas surprenant au vu de l'alternance de phases de déclin et de reprise qui caractérise la croissance de l'économie africaine depuis les indépendances survenues au début des années 60 (figure 2.1)³.



FIGURE 2.1 : TAUX DE CROISSANCE DU PIB ET DU PIB RÉEL PAR TRAVAILLEUR (1960-2010)



Source : Calculs effectués sur la base des données de la PWT8.0 et Feenstra, Inklaar et Timmer (2013).

TABLEAU 2.1 : TAUX DE CROISSANCE MOYENS DU PIB PAR TRAVAILLEUR, DU STOCK DE CAPITAL PAR TRAVAILLEUR ET DU CAPITAL HUMAIN, PAR SOUS-RÉGION ET PAR DÉCENNIE, ENTRE 1960 ET 2010 (EN POURCENTAGE)

Sous-région	Croissance en matière de :	Années 1960	Années 1970	Années 1980	Années 1990	Années 2000
Afrique de l'Est	Production par travailleur	0.016	-0.003	-0.003	0.004	0.030
	Stock de capital par travailleur	-0.007	0.027	0.003	0.014	0.042
	Capital humain	0.006	0.011	0.011	0.01	0.01
Afrique centrale	Production par travailleur	0.016	0.01	-0.003	-0.034	0.004
	Stock de capital par travailleur	0.024	0.039	0.014	0.003	0.018
	Capital humain	0.008	0.016	0.016	0.009	0.006
Afrique australe	Production par travailleur	0.029	0.03	0.006	0.007	0.017
	Stock de capital par travailleur	0.001	0.046	0.01	0.037	0.028
	Capital humain	0.008	0.01	0.013	0.009	0.008
Afrique de l'Ouest	Production par travailleur	0.016	0.009	-0.011	-0.017	0.009
	Stock de capital par travailleur	-0.009	0.026	-0.004	0.033	0.003
	Capital humain	0.006	0.01	0.01	0.009	0.011
Afrique du Nord	Production par travailleur	0.049	0.029	0.007	0.015	0.025
	Stock de capital par travailleur	0.027	0.049	0.038	0.066	0.048
	Capital humain	0.007	0.012	0.014	0.013	0.011
Afrique (totalité)	Production par travailleur	0.025	0.017	-0.001	-0.004	0.016
	Stock de capital par travailleur	0.003	0.037	0.009	0.033	0.024
	Capital humain	0.007	0.011	0.012	0.01	0.009

Source : Calculs effectués sur la base des données de la PWT8.0, Feenstra, Inklaar et Timmer (2013) et Indicateurs du développement (2013) et de la Banque mondiale (2013).

Si la grande diversité qui caractérise le continent engage à ne pas généraliser, il n'en reste pas moins que le tracé des phases de déclin et de reprise du PIB global et du PIB par travailleur est cohérent au niveau des sous-régions, de même qu'entre les pays riches ou non en pétrole et en minéraux et entre les pays côtiers ou sans littoral⁴. Par exemple, l'analyse des fonctions de production et de la productivité selon le taux de croissance du PIB par travailleur, le stock de capital par travailleur et le capital humain fait apparaître des variations sous-régionales bien moindres par rapport à la moyenne africaine au fil des décennies (tableau 2.1).

L'évolution en U des taux de croissance du PIB par travailleur se reflète dans les moyennes africaines de la croissance du stock de capital par travailleur : 3,7 % par an durant les années 70, 3,3 % durant les années 90, mais moins de 1 % durant les années 80. Tandis que l'accumulation de stock de capital par travailleur a été plus lente dans chaque sous-région au cours des années 1980 que pendant les décennies précédentes et suivantes, la reprise de l'accumulation de capital physique durant les années 90 a été particulièrement forte dans les pays d'Afrique du Nord, alors que l'accumulation de stock de capital par travailleur en Afrique centrale, a continué de ralentir tout au long de cette décennie.

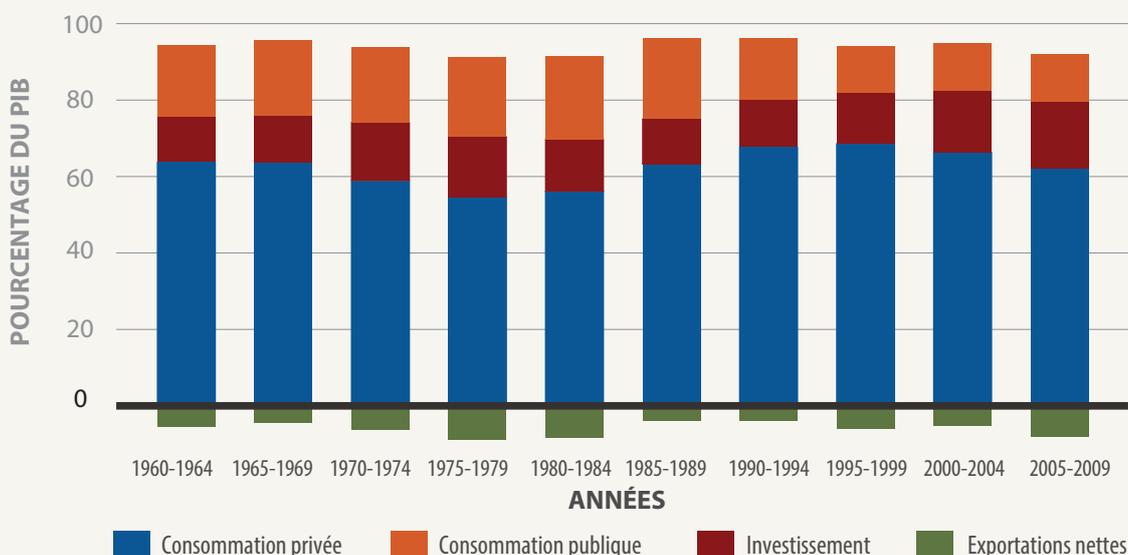
Par contre, les taux de croissance du capital humain sont plus stables, suggérant une variation sous-régionale nettement moindre par rapport à la moyenne africaine pour chaque décennie, ainsi qu'un plus fort degré de stabilité sur la durée. On peut se permettre de généraliser en disant que le taux de croissance annuel du capital humain pour l'ensemble de l'Afrique s'établit à environ 1 % depuis les années 60.

LA CONSOMMATION PRIVÉE REPRÉSENTE LA PLUS GRANDE PART DU MONTANT CUMULÉ DES DÉPENSES, MAIS L'INVESTISSEMENT EST LE PRINCIPAL MOTEUR DE LA CROISSANCE

Sur des périodes ramenées à des demi-décennies, de 1960-1964 à 2005-2009, la consommation privée domine, représentant généralement entre 60 et 70 % du PIB (figure 2.2)⁵. La consommation publique arrive en deuxième place, avec une moyenne de 20 %, quoique sa part du PIB baisse fortement depuis le milieu des années 90. Ce recul semble avoir entraîné une hausse de la part de l'investissement dans le PIB, qui s'établit à une moyenne de 16 % sur l'ensemble de la période considérée, mais est passée de 13 % à la fin des années 80 à presque 21 % durant les années 2000. Les exportations nettes ont conservé de bout en bout une valeur négative dans le PIB de l'Afrique⁶.

La décomposition des parts des dépenses dans le PIB fait ressortir deux aspects essentiels en ce qui concerne les politiques. Le premier est l'équilibre entre consommation publique et privée, et, plus généralement, l'équilibre entre consommation et investissement. S'il est difficile de généraliser, la plupart des économistes s'accordent toutefois sur le fait que la part trop grande de la consommation publique dans le PIB tend à freiner la croissance africaine. La consommation des administrations publiques en Afrique a toujours été plus importante que dans les économies à croissance élevée d'Asie de l'Est – constat qui semble globalement cohérent au vu de la propre expérience de l'Afrique en matière de croissance. Quand on compare les années 90, époque sans croissance à l'échelle du continent, et les années 2000, où la croissance a repris, il apparaît que la consommation publique

FIGURE 2.2 : PARTS DES DÉPENSES DANS LE PIB (1960–2009)



Source : Calculs effectués sur la base des données de la PWT8.0 (2013).



Le commerce international est essentiel pour stimuler la croissance économique et les pays à croissance rapide ont mis en place des environnements politiques favorisant le commerce

a connu un recul marqué en termes de part du PIB (figure 2.2); la part de la consommation privée dans le PIB a également reculé pendant cette période. L'investissement s'en est trouvé favorisé, et la théorie économique pointe avec raison combien la hausse des parts de l'investissement sert la croissance. Dans le détail, le défi consiste alors à faire preuve de rigueur budgétaire tout en adoptant pour le secteur financier et en matière de taux d'intérêt, des politiques qui encouragent l'investissement.

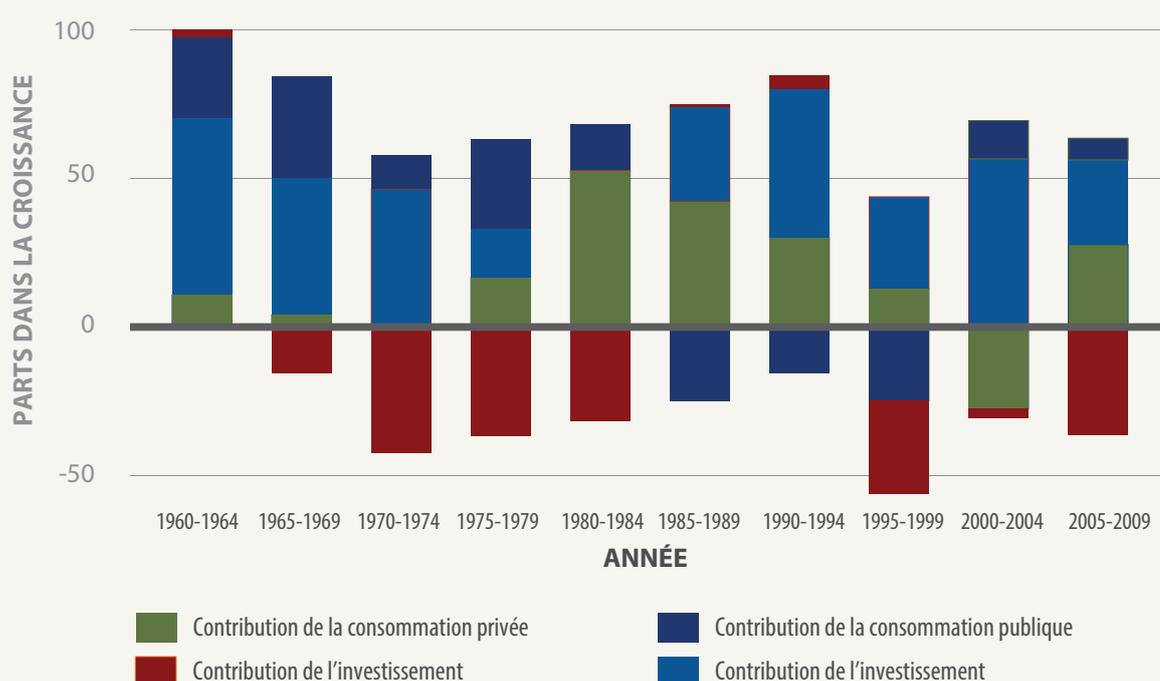
Le deuxième aspect essentiel en ce qui concerne les politiques tient au fait que le commerce international a un rôle essentiel à jouer comme moteur de la croissance économique. Les exportations nettes de l'Afrique présentent presque invariablement un solde négatif important (à l'exception, bien sûr, des pays exportateurs de pétrole). Les pays qui se dotent de politiques favorables au commerce ont tendance à croître plus vite que les économies repliées sur elles-mêmes. On peut à ce titre citer l'exemple de Maurice, pays importateur de pétrole, qui a fait le choix de s'ouvrir aux échanges et en même temps d'adopter des politiques favorables à la croissance tout en menant des réformes institutionnelles à l'avenant, démarche qui en a fait l'un des grands

modèles de réussite du continent, ainsi qu'on le verra plus en détail au chapitre 4. Maurice fait aujourd'hui partie des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, avec un PIB par habitant qui s'élevait en 2011 à 12 733 dollars (à parité de pouvoir d'achat en 2005)⁷ (Banque mondiale, 2013). Frankel (2010) recense cinq politiques adoptées par le Gouvernement qui ont joué un rôle de premier plan dans l'amélioration de la croissance : établissement d'une zone franche industrielle (ZFI) bien gérée; négociation de préférences commerciales avec les partenaires commerciaux; dépenses en faveur de l'éducation; maintien d'un taux de change compétitif; et création d'un climat propice aux affaires. Les réformes des institutions et des politiques ont aidé Maurice à faire advenir sa transformation structurelle en augmentant l'investissement et la productivité dans tous les secteurs – y compris l'agriculture.

Pour relier à la croissance ces parts des dépenses dans le PIB, on multiplie la part de chaque catégorie de dépenses par son taux de croissance annuel. On obtient ainsi la valeur approximative de la contribution de chaque catégorie de dépenses à la croissance du PIB (figure 2.3).

Il en ressort plusieurs tendances intéressantes pour l'ensemble de l'Afrique. Parmi les grandes catégories de dépenses, l'investissement est celle qui contribue le plus régulièrement à la croissance. Les dépenses publiques ont aussi joué un rôle positif dans les années 60 et 70, mais elles sont devenues un frein à la fin des années 80 et 90 à cause des réformes structurelles dont les effets se sont fait sentir entre le milieu des années 80 et la fin des années 90. Le constat le plus frappant réside néanmoins dans la contribution invariablement négative des exportations nettes.

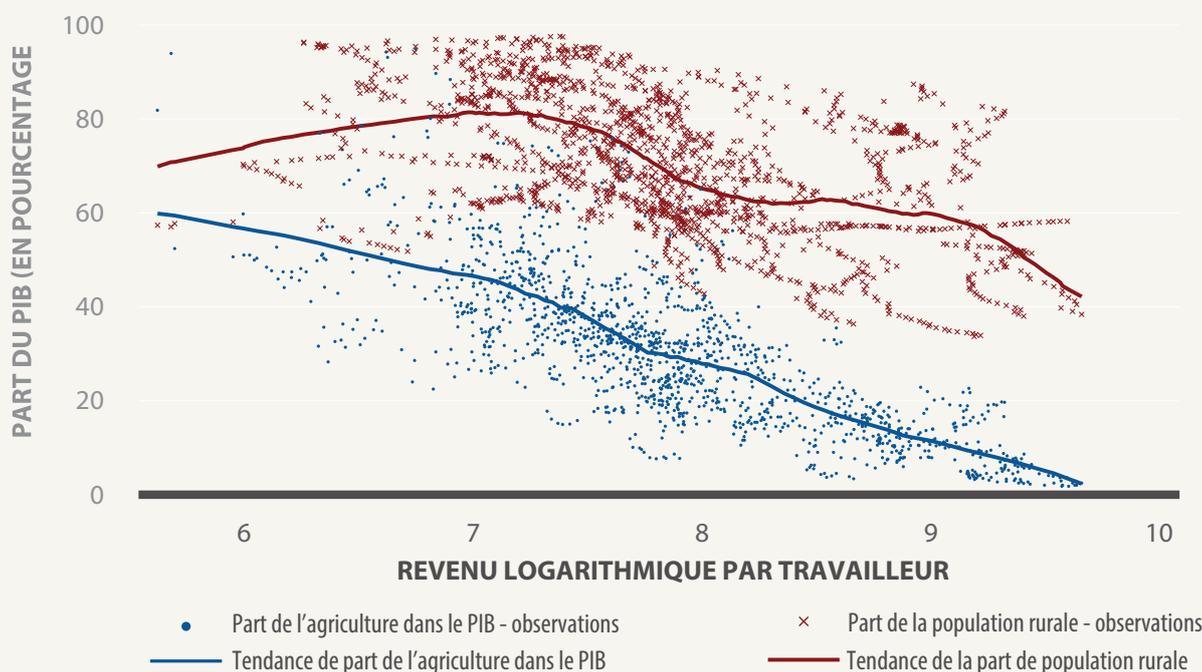
FIGURE 2.3 : CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE, PAR CATÉGORIE DE DÉPENSE



Source : Calculs effectués sur la base de la PWT8.0 (2013) et Feenstra, Inklaar et Timmer (2013).

FIGURE 2.4 : LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE EN AFRIQUE

Observation par an et pays (1960-2011)



Source : Calculs effectués sur la base des données de la PWT8.0 et Feenstra, Inklaar et Timmer (2013).

LA COMPOSITION SECTORIELLE DU PIB DE L'AFRIQUE MET EN ÉVIDENCE UNE TRANSFORMATION STRUCTURELLE LIMITÉE

La transformation structurelle suppose des changements systématiques à l'échelle des secteurs à mesure que les économies croissent. On observe en effet que les économies des pays pauvres sont généralement dominées par l'agriculture, tendance qui va déclinant avec le développement économique, avec l'apparition de l'industrie et des services.

De manière générale, à en juger par l'évolution de la part de la main-d'œuvre agricole dans la main-d'œuvre totale et de la part de l'agriculture dans le PIB entre 1960 et 2008, la réalisation de la transformation structurelle en Afrique est très en retard sur celle des autres régions en développement, notamment l'Asie de l'Est et l'Amérique latine (Perkins et al., 2013). Les pays d'Amérique latine présentent le niveau le plus avancé de transformation structurelle parmi l'ensemble des régions en développement considérées (à savoir l'Asie de Sud, l'Asie de l'Est et Pacifique et l'Afrique, hormis l'Afrique du Nord), avec une part notablement faible de l'agriculture dans le PIB et une main-d'œuvre rurale qui constitue environ 20 % de la main-d'œuvre totale.

Par contraste, la transformation structurelle en Afrique reste limitée, comme en témoigne la proportion encore élevée de personnes qui vivent en zone rurale, proportion dont la tendance à la baisse en fon-

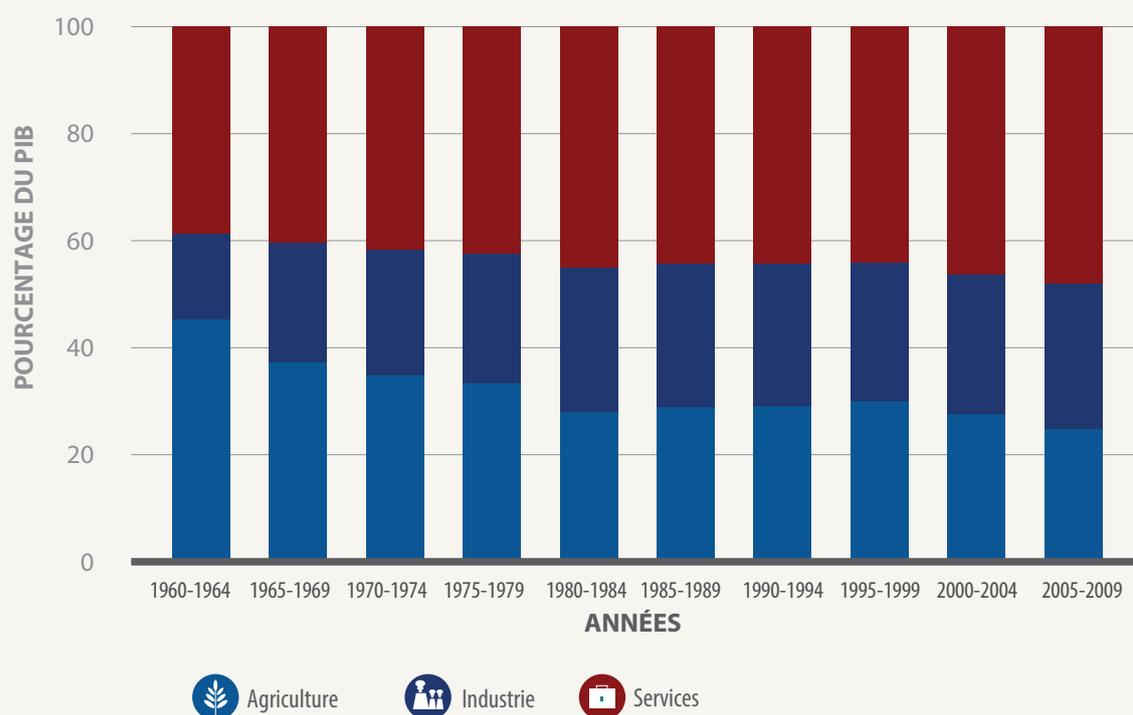
tion du revenu par travailleur, est à la fois restreinte et variable. La part de l'agriculture dans le PIB africain diminue plus fortement en fonction du revenu par habitant, et de manière pratiquement linéaire.

L'expérience africaine en matière de transformation structurelle présente une différence importante par rapport à celle des pays en développement. En Afrique, il semble exister une tendance à la convergence entre la proportion de ruraux dans la population et la part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB à mesure que le revenu augmente (figure 2.4). Perkin et al. (2013) estiment que cette différence est d'importance en raison de son incidence sur les disparités de revenus entre urbains et ruraux. Dès lors que la proportion de ruraux dans la population dépasse la part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB, il en découle qu'une proportion relativement importante de la population totale (les ruraux, par exemple) bénéficie d'une part plus faible du revenu national (la pauvreté rurale pouvant ainsi être disproportionnée, pour rester sur le même exemple). En conséquence, les disparités entre urbains et ruraux disparaissent quand la transformation structurelle amène la proportion de ruraux dans la population à converger vers la part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB, comme il ressort de l'évolution des pays d'Asie de l'Est et d'Amérique latine. L'analyse suggère néanmoins que l'Afrique devrait à terme suivre elle aussi cette tendance.

En décomposant le PIB de manière à distinguer les parts respectives qu'y représentent l'agriculture, l'industrie et les services sur des périodes successives de cinq ans, on fait ressortir le caractère limité de la transformation structurelle de l'Afrique (figure 2.5). Au début des



FIGURE 2.5 : COMPOSITION SECTORIELLE DU PIB DE L'AFRIQUE, (EN POURCENTAGE DU PIB)



années 1960, l'agriculture dominait, devant les services et l'industrie. En 2005-2009, sa part avait diminué d'environ 20 points de pourcentage, les services et l'industrie occupant le reste de manière à peu près égale (figure 2.5).

À l'échelle du continent, entre les années 60 et les années 80, l'Afrique de l'Est présentait constamment la part de l'agriculture la plus élevée et la part de l'industrie la plus faible dans le PIB (tableau 2.2). En partie du fait de leurs climats plus arides, l'Afrique du Nord et l'Afrique australe avaient quant à elles les parts de l'agriculture les plus faibles. Si l'on prend le déclin proportionnel de la part de l'agriculture dans le PIB comme indicateur de la transformation structurelle, il ressort que la transformation la plus rapide s'est produite en Afrique australe, où la part du PIB tiré de l'agriculture a chuté de 37 % à moins de 14 %, soit un déclin proportionnel de presque deux tiers. Les pays d'Afrique du Nord et de l'Est ont connu un déclin proportionnel équivalent d'un peu plus de 40 %, et les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest, de l'ordre de 20 %. En revanche, les parts des services et de l'industrie ont augmenté dans toutes les sous-régions, la contribution des services se montrant prédominante dans chacune d'entre elles à l'exception de l'Afrique centrale où l'industrie a dépassé les services – ainsi que dans trois groupements de pays : par dotation (riches ou pauvres en ressources minérales); par situation géographique (côtiers ou sans littoral); et par positionnement commercial face au pétrole (importateurs ou exportateurs) – comme indiqué dans le tableau 2.3.⁸

Parmi les éléments qui président à la constitution des groupements de pays, la dotation en ressources minérales apparaît essentiellement

sans rapport avec la composition sectorielle du PIB, quelle que soit la décennie (tableau 2.3). Cependant, en appliquant les mêmes indicateurs relatifs à la part de l'agriculture, de l'industrie et des services dans le PIB, on constate que les pays sans richesses minérales ont connu une transformation structurelle deux fois plus rapide que les pays riches en minéraux. Par contre, les distinctions géographiques semblent avoir une incidence plus marquée sur la composition sectorielle du PIB. Les pays sans littoral dépendent nettement plus de l'agriculture que les pays côtiers (même si leurs parts du secteur ont tendance à converger lentement avec le temps). L'industrie et les services ont joué des rôles plus importants dans les pays côtiers que dans les pays sans littoral, entre les années 60 et les années 80.

LES PAYS IMPORTATEURS ET EXPORTATEURS DE PÉTROLE ONT SUIVI DES ITINÉRAIRES VARIÉS EN MATIÈRE DE TRANSFORMATION STRUCTURELLE MAIS PARTOUT, LE SECTEUR MANUFACTURIER N'APPORTÉ QU'UNE CONTRIBUTION LIMITÉE À LA CROISSANCE DU PIB

Les plus grandes différences dans la composition sectorielle du PIB s'observent toutefois entre les pays importateurs et exportateurs de pétrole. Bien que les deux groupes aient connu de fortes baisses de leur part de l'agriculture dans le PIB entre les années 60 et les années

2000, cette part est toujours restée supérieure de 13 points de pourcentage dans les pays importateurs. La différence a également été marquée au fil du temps en ce qui concerne l'évolution de la part de l'industrie dans le PIB : tandis que cette part est seulement passée de 20 % à légèrement moins de 23 % dans les pays importateurs, elle a plus que doublé dans les pays exportateurs, enregistrant une hausse qui l'a fait passer de 23 % à presque 50 %. Ainsi, dans les années 2000, les pays exportateurs de pétrole avaient une part de l'industrie dans le PIB beaucoup plus élevée que tout autre groupe recensé dans le tableau 2.3 (elle représentait pratiquement le double de la moyenne africaine).

L'Afrique australe a connu une transformation rapide, la part de l'agriculture dans le PIB étant passée de 37 % à un peu moins de 14 %

TABLE 2.2 : COMPOSITION SECTORIELLE DU PIB, PAR SOUS-RÉGION

Sous-région	Années 1960	Années 1970	Années 1980	Années 1990	Années 2000
Afrique de l'Est	35,5	36,9	43,8	50,0	53,4
	12,8	14,5	14,5	16,1	17,9
	51,7	48,6	42,5	34,3	28,8
Afrique centrale	35,5	36,9	43,8	50,0	53,4
	12,8	14,5	14,5	16,1	17,9
	51,7	48,6	42,5	34,3	28,8
Afrique australe	40,1	42,1	44,1	46,8	50,6
	26,2	31,9	36,0	36,7	35,9
	37,0	26,0	19,9	16,5	13,6
Afrique de l'Ouest	37,6	40,9	47,3	43,9	45,7
	17,4	19,4	18,7	20,0	20,0
	44,8	39,7	34,1	36,1	34,3
Afrique du Nord	41,6	43,4	46,4	45,9	45,9
	26,2	31,0	33,0	30,9	35,1
	32,2	25,9	21,3	23,2	18,9
Afrique (totalité)	40,0	41,5	44,9	45,3	46,3
	20,8	24,3	25,4	25,8	28,6
	39,8	34,3	30,0	29,0	25,0



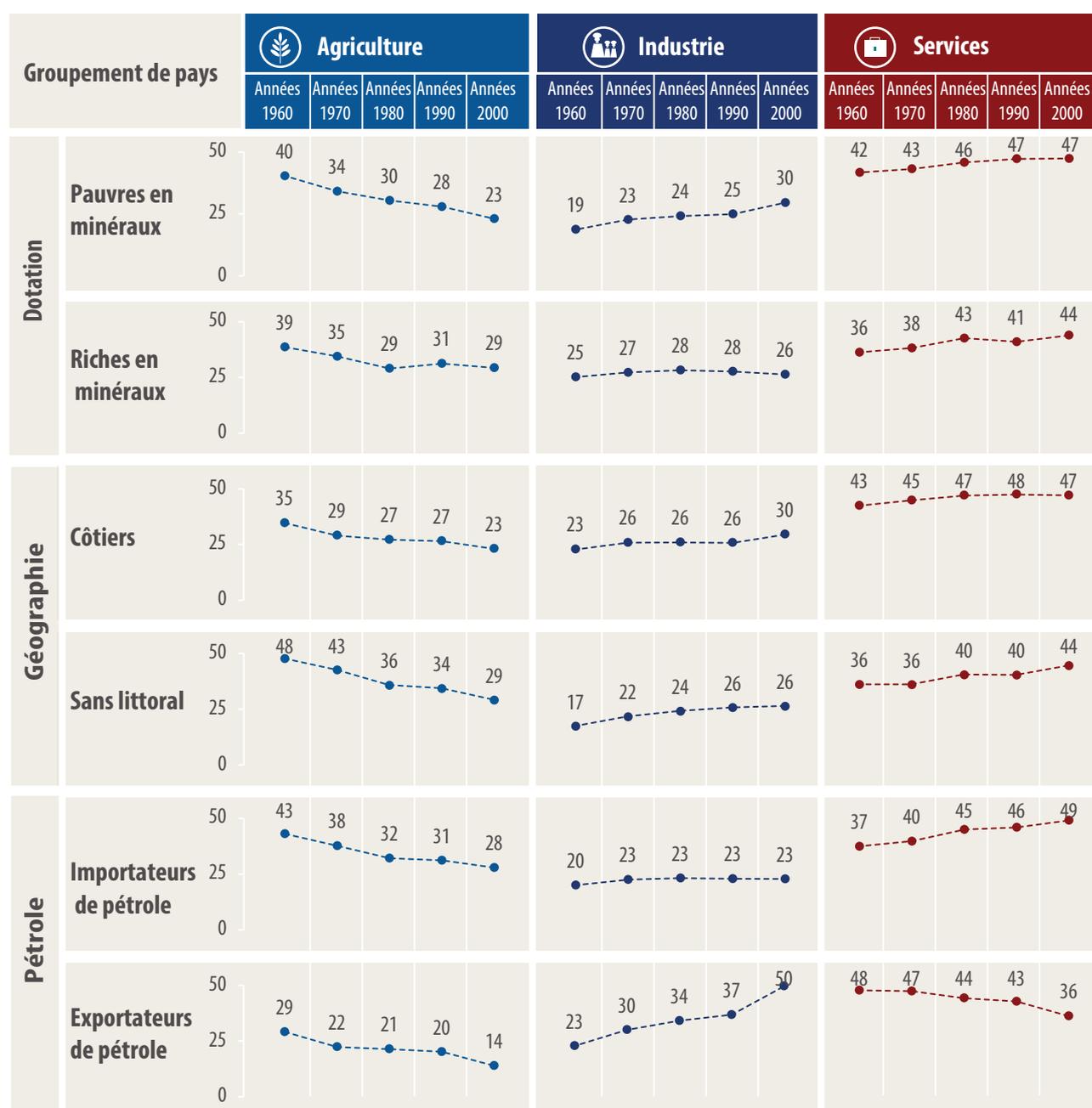
Source : Indicateurs du développement dans le monde (base de données).



Lorsque les contributions par secteur sont rapprochées de la croissance en fonction du rapport du taux de croissance de chaque secteur au taux de croissance global du pays pour une année donnée⁹, les contributions les plus importantes à la croissance viennent du secteur des services, devant l'agriculture puis l'industrie (figure 2.6). Les tendances varient sur la durée mais font généralement apparaître une diminution de la contribution de l'agriculture à la croissance, diminution proportionnelle qui est absorbée à part globalement égale par l'industrie et les services.

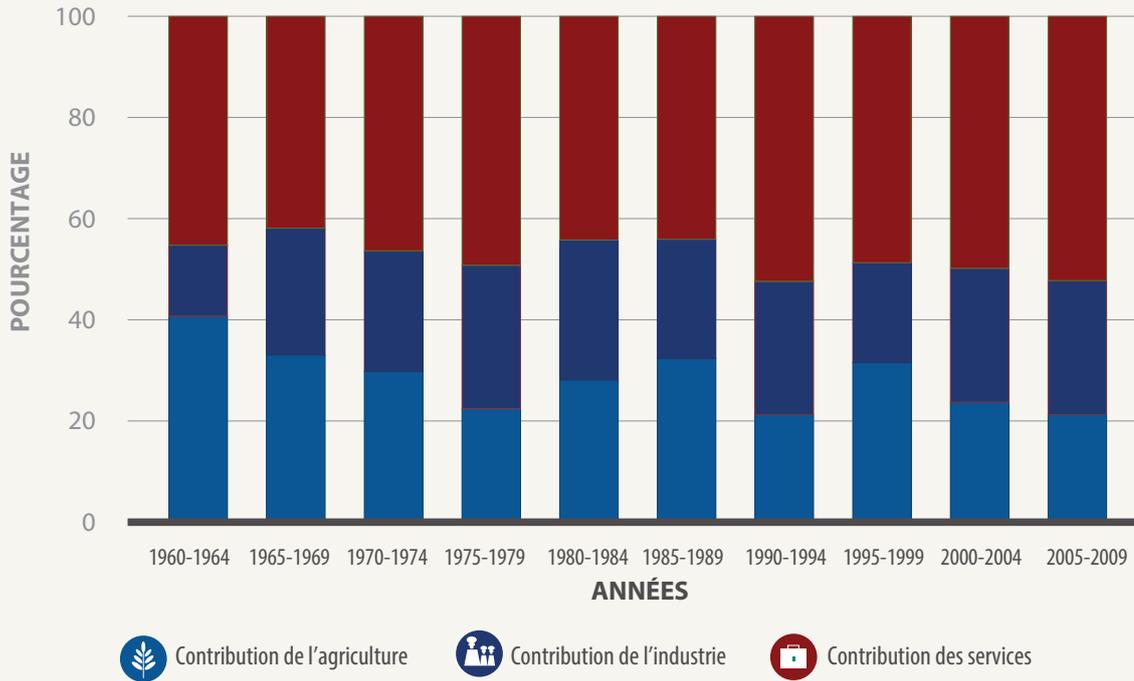
Plus important, dans les pays africains qui importent du pétrole comme dans ceux qui en exportent, la part du secteur manufacturier (un sous-secteur de l'industrie qui est souvent une source de productivité élevée) dans le PIB, est restée faible et a décliné avec le temps (tableau 2.4). La contribution de ce secteur à la croissance du PIB est moindre dans les pays riches en pétrole.

TABLEAU 2.3 : COMPOSITION SECTORIELLE DU PIB, PAR GROUPEMENT DE PAYS



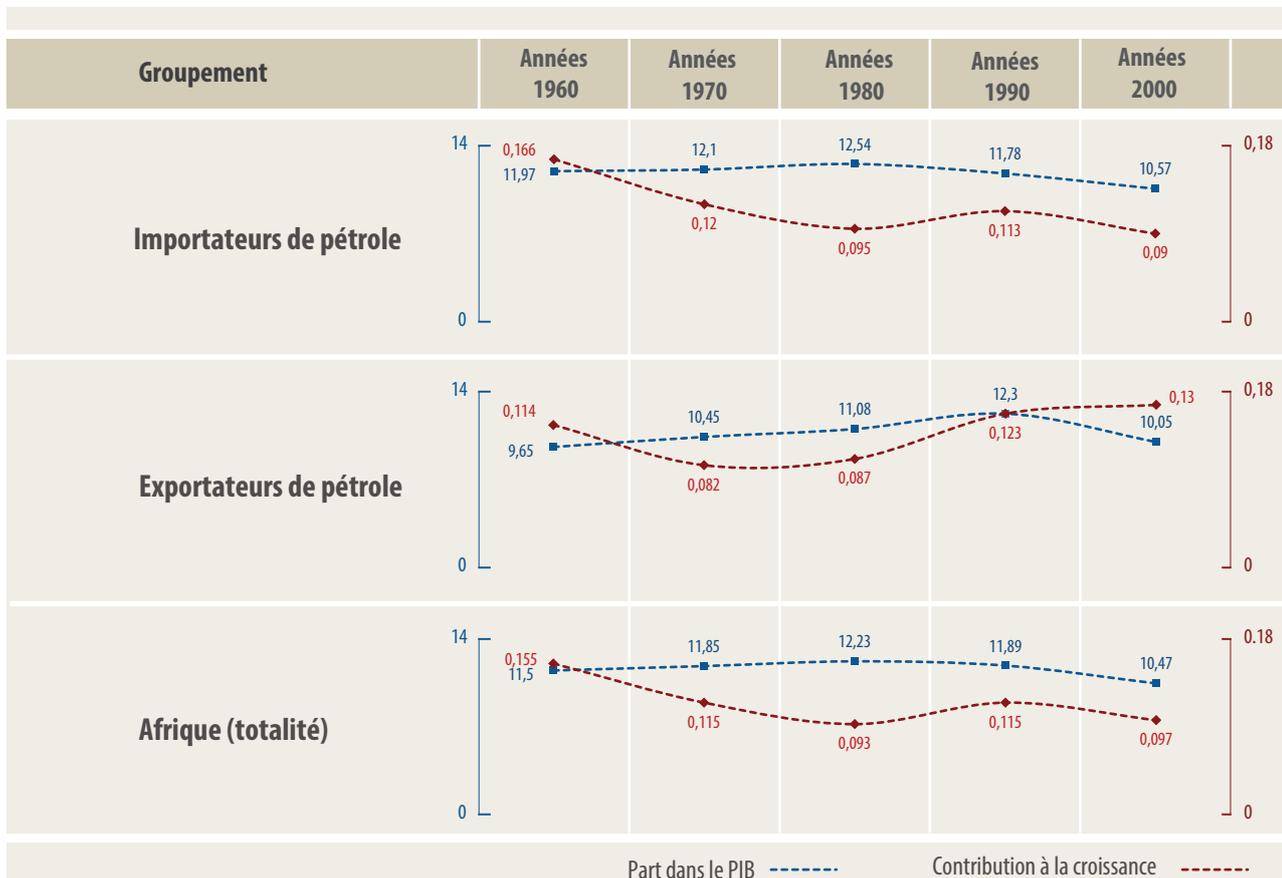
Source : Indicateurs du développement dans le monde (base de données).

FIGURE 2.6 : CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE DU PIB, PAR SECTEUR (1960-2009)



Source : Calculs effectués d'après Indicateurs du développement dans le monde (base de données).
 Note : Les valeurs extrêmes ont été exclues des données.

TABLEAU 2.4 : SECTEUR MANUFACTURIER – PART DANS LE PIB ET CONTRIBUTION À LA CROISSANCE



Source : Indicateurs du développement dans le monde (base de données).
 Note : Les valeurs extrêmes ont été exclues des données.



2.2 LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE PEUT ÊTRE SOURCE DE CROISSANCE – MAIS NE L'EST PAS EN AFRIQUE

La transformation structurelle peut être une source de croissance en matière de productivité du travail si elle va de pair avec une migration de la main-d'œuvre d'un emploi à productivité relativement faible vers un emploi à productivité relativement élevée. Toutefois, l'inverse est également possible – lorsqu'elle va de pair avec un mouvement de la main-d'œuvre d'un emploi à productivité plus élevée vers un emploi à productivité moins élevée, il peut s'ensuivre une diminution de la croissance de la productivité.

Dans de récents travaux de recherche, McMillan et Rodrik (2011) font une analyse schématique de la relation entre transformation structurelle et croissance de la productivité. Les auteurs avancent l'hypothèse générale qu'une telle transformation est plus susceptible de faire baisser la croissance de la productivité dans les pays bénéficiant d'un avantage comparatif en ce qui concerne les produits primaires fondés sur les ressources naturelles. Contrairement au secteur manufacturier, les industries extractives comme l'exploitation minière, si elles présentent de hauts niveaux de productivité du travail, ont également une forte intensité de capital et absorbent par conséquent peu de travail. À l'inverse, les auteurs constatent que les pays dont les taux de change sont compétitifs (ou sous-évalués) ont tendance à connaître une transformation structurelle bénéfique à la productivité. Les régimes de taux de change de ce type encouragent la production de biens négociables, ce qui permet de subventionner efficacement les exportations. Enfin, McMillan et Rodrik observent que les pays qui disposent de marchés du travail assez souples ont tendance à connaître une transformation structurelle bénéfique à la productivité, étant donné que cela facilite le processus même de transformation. Malheureusement, aucun des éléments de cette analyse schématique ne fonctionne pour l'Afrique.

McMillan et Rodrik (entre autres) notent que la productivité moyenne du travail d'une économie peut croître, soit en raison de la croissance de la productivité du travail au sein de chaque secteur, soit du fait de la migration de la main-d'œuvre entre les secteurs, des secteurs dont la productivité est la plus faible à ceux où elle est la plus élevée (composante de la transformation structurelle). En décomposant la croissance de la productivité du travail en un sous-ensemble de 11 pays africains¹⁰ sur la période allant de 1990 à 2005, ils constatent que la productivité du travail n'a augmenté que de 0,9 % par an – résultat combiné qui tient compte de la croissance moyenne de la

productivité du travail au sein des secteurs, à 2,1 %, mais aussi d'une contribution négative de la transformation structurelle, qui produit un recul de 1,3 %.

La transformation structurelle dans ces 11 pays africains s'est donc caractérisée par la migration de la main-d'œuvre d'un emploi à productivité plus élevée vers un emploi à productivité plus faible, ce qui a eu pour incidence de faire diminuer la productivité du travail (à l'opposé de leur décomposition de la croissance de la productivité du travail en Asie entre 1990 et 2005, où la productivité moyenne du travail a augmenté de 3,9 % par an – dont 3,3 % imputables à la croissance de la productivité au sein des secteurs et 0,6 % grâce à la transformation structurelle qui a entraîné une migration de la main-d'œuvre des secteurs à productivité plus faible vers les secteurs à productivité plus élevée).

D'un pays africain à l'autre, les auteurs parviennent à des conclusions très différentes : l'Éthiopie, le Ghana et le Malawi, par exemple, ont connu un changement structurel qui a renforcé la croissance avec une hausse de l'emploi dans le secteur manufacturier, contrairement au Nigéria et à la Zambie, où les parts de l'agriculture dans l'emploi ont augmenté tandis que celles du secteur manufacturier et des services ont baissé – soit une transformation structurelle inverse.

La transformation structurelle est une source essentielle de croissance et d'emplois à haute productivité

Dans des travaux de recherche plus récents, de Vries, Timmer et de Vries (2013) élargissent à la fois le cadre analytique élaboré par McMillan et Rodrik et les données disponibles pour étudier la transformation structurelle en Afrique¹¹. Ce cadre analytique étendu évalue non seulement si la main-d'œuvre migre des secteurs à faible niveau de productivité du travail vers les secteurs à haut niveau de productivité du travail, mais également si la productivité du travail dans les secteurs en expansion, augmente plus vite ou plus lentement que dans les secteurs en repli. Ainsi, de Vries, Timmer et de Vries font une distinction entre ce qu'ils appellent les effets « statiques » et « dynamiques » de la transformation structurelle sur la productivité totale du travail. Ils opèrent aussi, pour l'industrie et les services, une ventilation par secteur plus détaillée que dans les données précédemment disponibles (avec une période d'analyse qu'ils font remonter jusqu'à 1960).

Ils identifient trois phases distinctes de transformation structurelle en Afrique (tableau 2.5). De 1960 à 1975, la productivité du travail a augmenté avec la migration des travailleurs de l'agriculture vers le secteur manufacturier. La part de ce dernier dans l'emploi est passée de 4,7 % en 1960 à 7,8 % en 1975, et la productivité du travail dans le secteur était au cours de cette période environ 2,5 fois supérieure

TABLEAU 2.5 : PIB, EMPLOI ET NIVEAUX RELATIFS DE PRODUCTIVITÉ PAR SECTEUR ET SOUS-SECTEUR DANS 11 PAYS AFRICAINS ENTRE 1960 ET 2010

	PIB (en pourcentage)				Emploi (en pourcentage)				Niveaux relatifs de productivité			
	1960	1975	1990	2010	1960	1975	1990	2010	1960	1975	1990	2010
Agriculture	37,6	29,2	24,9	22,4	72,7	66,0	61,6	49,8	0,5	0,4	0,4	0,4
Industrie	24,3	30,0	32,6	27,8	9,3	13,1	14,3	13,4	4,4	3,7	3,5	2,6
Secteur minier	8,1	6,2	11,2	8,9	1,7	1,5	1,5	0,9	15,7	22,4	23,3	19,5
Secteur manufacturier	9,2	14,7	14,0	10,1	4,7	7,8	8,9	8,3	2,5	2,8	2,4	1,6
Autres industries	7,1	9,2	7,3	8,9	3,0	3,8	3,9	4,2	8,5	5,8	5,3	2,9
Services	38,1	40,7	42,6	49,8	18,0	20,9	24,1	36,8	2,7	2,5	2,4	1,6
Services marchands	24,5	25,5	28,1	34,0	8,8	10,3	12,9	23,5	4,5	3,4	3,0	1,8
Services de distribution	21,5	20,8	22,7	25,4	8,2	9,5	11,4	20,1	4,6	3,2	2,7	1,5
Services financiers et commerciaux	3,0	4,7	5,4	8,6	0,6	0,8	1,5	3,4	6,1	8,9	10,4	8,1
Services non marchands	13,6	15,2	14,4	15,8	9,2	10,6	11,2	13,3	1,8	1,7	1,8	1,3
Services publics	10,5	11,7	11,5	12,2	4,2	5,0	6,4	8,7	2,8	2,5	2,5	1,7
Autres services	3,1	3,5	2,9	3,5	5,4	6,1	5,3	5,4	0,9	0,9	1,0	1,0
Total de l'économie	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Source : De Vries, Timmer et de Vries (2013).

à la productivité moyenne du travail (tandis que dans l'agriculture, la productivité du travail s'établissait à environ la moitié de la moyenne de l'économie dans son ensemble). Néanmoins, cette transformation structurelle favorable à la productivité a stagné entre 1975 et 1990.

Après 1990, la reprise de la croissance en Afrique s'est caractérisée par une transformation structurelle qui enregistrait des gains sur le

plan statique mais des pertes sur le plan dynamique (tableau 2.6 ci-dessous). Autrement dit, la main-d'œuvre a afflué vers les services depuis l'agriculture et depuis le secteur manufacturier. Les gains statiques sont imputables au fait que le niveau de productivité du travail était plus élevé dans les services que dans l'agriculture; les pertes dynamiques sont imputables au fait que la croissance de la productivité du travail était plus lente dans le secteur des services (en expansion) que dans le secteur manufacturier.

TABLEAU 2.6 : DÉCOMPOSITION DE LA CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL, PAR SOUS-SECTEUR, DANS 11 PAYS AFRICAINS ENTRE 1990 ET 2010 (EN POURCENTAGE)

	Au sein des secteurs	Entre secteurs	
		Effets statiques	Effets dynamiques
Agriculture	0,65	0,00	0,00
Industrie	0,81	0,43	-0,34
Secteur minier	0,17	0,02	-0,01
Secteur manufacturier	0,19	0,12	-0,12
Autres industries	0,44	0,29	-0,21
Services	0,38	0,96	-1,00
Services marchands	0,15	0,82	-0,82
Services de distribution	0,06	0,65	-0,70
Services financiers et commerciaux	0,09	0,18	-0,12
Services non marchands	0,23	0,14	-0,18
Services publics	0,06	0,14	-0,15
Autres services	0,17	0,00	-0,03
Total de l'économie	1,83	1,40	-1,34

Source : De Vries, Timmer et de Vries (2013).



De Vries, Timmer et de Vries constatent que globalement, entre 1990 et 2010, la productivité du travail dans les 11 pays africains recensés, a augmenté au rythme de 1,9 % par an. La croissance de la productivité au sein des secteurs, à 1,8 %, a été le facteur dominant (tableau 2.6). Les gains statiques entre secteurs découlant du transfert de main-d'œuvre des secteurs à faible productivité du travail vers les secteurs à plus forte productivité de travail – 1,40 % –, ont été totalement gommés par les effets dynamiques négatifs résultant du transfert de main-d'œuvre des secteurs ayant des taux plus élevés de productivité du travail, vers les secteurs ayant des taux plus faibles (-1,34 %). La plupart des gains statiques provenaient de l'expansion des services (en particulier les services marchands); cependant, les services ont également connu des taux de croissance de la productivité du travail nettement inférieurs à la moyenne de leurs économies. Ils concluent essentiellement que la transformation structurelle n'a contribué en rien à la croissance de la productivité par l'intermédiaire du secteur manufacturier.

En résumé, le constat est que la transformation structurelle en Afrique est limitée, et que la transformation structurelle n'a pas contribué à la croissance, ce qui est un contraste frappant avec l'évolution observée en Asie de l'Est. Une analyse de l'expérience vietnamienne montre parfaitement comment des réformes menées au niveau des politiques, peuvent favoriser une transformation structurelle rapide en contribuant à la croissance économique (encadré 2.1). Le Viet Nam a vu son revenu réel par habitant plus que tripler, entre 1990 et 2012.

2.3 TENDANCES ET FACTEURS DÉTERMINANTS DE LA FAIBLE PRODUCTIVITÉ DE L'AFRIQUE

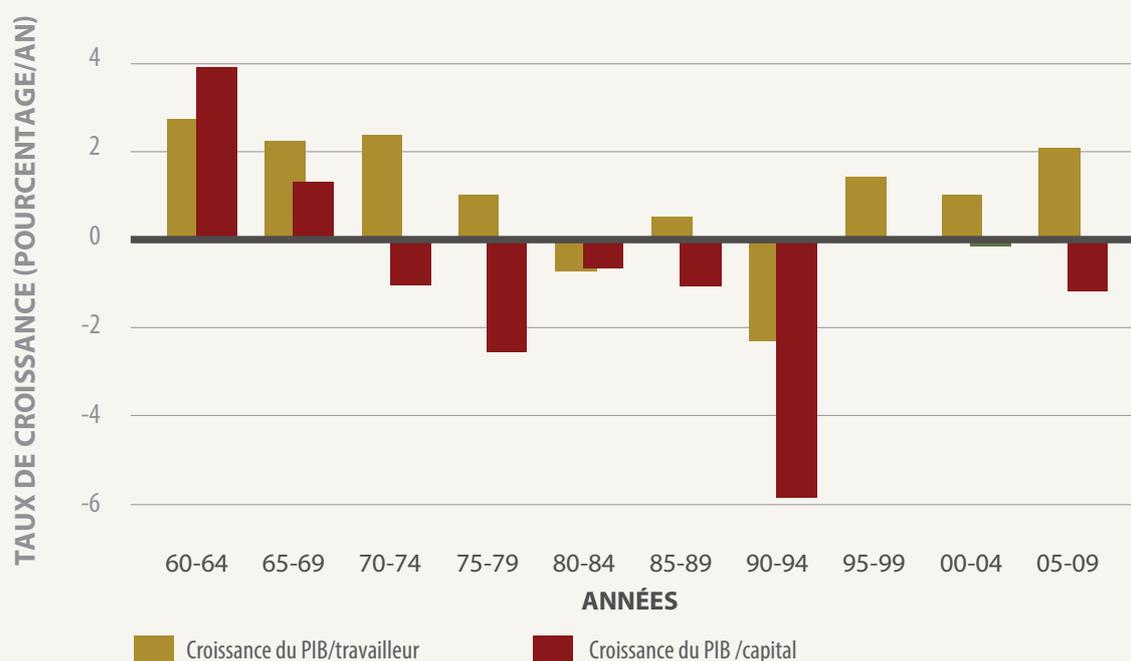
LA PRODUCTIVITÉ DE L'AFRIQUE EST TROP FAIBLE

Il faut impérativement une croissance élevée de la productivité pour que les pays africains bénéficient d'une croissance économique plus rapide. Pourtant, c'est une croissance faible (voire négative) qui caractérise l'essentiel de l'expérience africaine depuis les indépendances.

Entre 1960 et 2000, la quasi-totalité du maigre taux de croissance annuel du PIB réel de l'Afrique (en excluant l'Afrique du Nord), qui s'élevait à 0,61 %, a été obtenue grâce à l'accumulation de capital physique par travailleur, et non par une croissance de la productivité des travailleurs. En conséquence, les économies d'autres pays en développement, en Asie de l'Est et en Amérique latine, ont crû 2,5 fois plus vite et la productivité par travailleur y a représenté une contribution de 28 % à la croissance du PIB (Ndulu et O'Connell, 2009)

En s'appuyant sur des données relatives à 51 pays africains¹² entre 1960 et 2011, la CEA a, en 2013, analysé la croissance de la productivité sur la base de la productivité moyenne des facteurs de production (« ratios de productivité partiels ») et de la PTF.

FIGURE 2.7 : TAUX DE CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL ET DU CAPITAL



Source : Calculs effectués sur la base des données de la PWT8.0 et Feenstra, Inklaar et Timmer (2013).

Note : Les données portent sur les 51 pays africains précédemment énumérés.

ENCADRÉ 2.1 : VIET NAM – CHANGER LES POLITIQUES POUR PROMOUVOIR LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE

Le Viet Nam offre un contrepoint pertinent et frappant par rapport à une bonne partie de l'Afrique en ce qu'il connaît une transformation structurelle rapide qui apporte des contributions majeures à la croissance économique. Depuis la fin des années 80, son revenu par habitant a plus que triplé, parallèlement à un recul marqué de la pauvreté. Auparavant, le revenu par habitant du Viet Nam était légèrement inférieur à celui du Kenya; mais en 2012, le revenu par habitant a atteint plus de 3 600 dollars (à parité de pouvoir d'achat en 2005), soit le double de celui du Kenya.

Cette période de croissance économique rapide s'est accompagnée d'une réorganisation radicale de l'économie du pays (McCraig et Pavcnik, 2013). Entre 1986 et 2009, la part de l'agriculture dans le PIB a chuté de 34 % à 17 %, et la part de la main-d'œuvre employée dans l'agriculture est passée de 70 % à 54 %. Le secteur manufacturier et les services ont vu s'accroître rapidement aussi leurs parts dans le PIB et la main-d'œuvre. Pour expliquer ces changements, McCraig et Pavcnik mettent en avant les réformes de politique générale connues sous le nom collectif de Doi Moi.

Comme précédemment exposé dans le présent chapitre, la croissance de la productivité globale du travail peut être décomposée sous la forme des contributions distinctes de la croissance de la productivité au sein de chaque secteur et de celle qui résulte de la transformation structurelle (entre secteurs). Cette dernière suppose que la main-d'œuvre migre des activités à productivité plus faible vers les activités à productivité plus forte. La transformation structurelle a été à l'origine de 38 % de la croissance du Viet Nam dans les années 90 et 2000, dépassant la productivité interne des secteurs comme source de croissance à partir de 2001. En 1990, l'économie vietnamienne dépendait autant de l'agriculture que l'Afrique aujourd'hui.

La transformation structurelle du Viet Nam a reposé sur des réformes majeures des politiques dans trois domaines : l'agriculture, les entreprises et l'intégration internationale. Tous trois s'inscrivent dans les réformes du Doi Moi, qui ont commencé à la fin des années 80. Les premières réformes ont porté sur l'agriculture. Comme en Tanzanie sous la présidence de Nyerere pendant les années 70, le secteur agricole vietnamien était, dans les années 80, organisé autour de fermes collectives. En 1987 et en 1988, le Viet Nam a complètement changé de cap, légalisant d'abord l'activité économique privée puis éliminant la régulation des prix et l'achat par l'État des produits agricoles. Les fermes familiales ont remplacé les fermes collectives. Une autre inno-

vation a été l'établissement de titres de propriété foncière en vue de promouvoir l'investissement et la croissance de la productivité dans l'agriculture. L'amélioration des incitations en faveur des producteurs agricoles s'est accompagnée d'une réforme des politiques commerciales. Au cours des années 90, le Viet Nam a plus que quadruplé ses exportations de riz.

La transformation structurelle ne peut pas advenir sans croissance de la productivité dans l'agriculture. Étant donné que rares sont les pays (il n'y en a d'ailleurs aucun en Afrique) qui peuvent prendre le risque de réduire notablement la production alimentaire, il n'est pas envisageable de priver l'agriculture de main-d'œuvre au profit d'emplois potentiellement plus productifs dans l'industrie ou les services, sans une poussée forte du travail à la faveur d'une croissance de la productivité dans l'agriculture. La croissance rapide de la productivité du travail rizicole au Viet Nam a joué un rôle important de catalyseur au profit de la transformation structurelle.

La réciproque à cette poussée du travail qui sert la transformation structurelle, est l'absorption du travail par l'industrie et les services. Au Viet Nam, les réformes de l'entrepreneuriat menées dans le cadre du Doi Moi ont accéléré cette absorption. L'économie non agricole du pays était dominée, avant le Doi Moi, par les entreprises publiques. À la fin de la période de réforme, en 1989, la moitié de la main-d'œuvre non agricole du Viet Nam était employée par des entreprises publiques. La loi de 1987 sur l'investissement étranger a ouvert pratiquement toute l'économie vietnamienne à la propriété étrangère et offert de généreuses exemptions fiscales pour promouvoir cet investissement. Des réformes supplémentaires ont levé la régulation des prix et décentralisé la prise de décision en la confiant aux entreprises. Le Gouvernement a encouragé la hausse des exportations en créant des zones franches industrielles à partir de 1991. La libéralisation des comptes de capital, parallèlement à la loi sur l'investissement étranger, a donné lieu à un afflux important d'investissement étranger direct, qui est passé de 2,8 % du PIB en 1990 à presque 12 % en 1994.

Vers la même période, le Doi Moi a ciblé le secteur des entreprises publiques. Les réformes les plus marquantes ont été l'imposition de contraintes budgétaires strictes à ces entreprises et la suppression des subventions à l'exportation. Au milieu des années 90, le nombre d'entreprises publiques vietnamiennes avait été réduit de moitié, entraînant la mise au chômage de plus de 800 000 employés. Le

développement du secteur privé s'est encore trouvé accéléré par la loi de 2000 sur les entreprises, qui a facilité l'enregistrement de sociétés privées dans la plupart des secteurs de l'économie nationale. En deux ans, le nombre d'entreprises privées enregistrées au Viet Nam a quadruplé.

Une transformation structurelle réussie doit favoriser la croissance de la production dans l'agriculture

Mises ensemble, ces réformes de l'entrepreneuriat ont non seulement accru la productivité du travail dans les secteurs de l'industrie et des services, mais aussi produit un fort effet d'absorption qui a accéléré la transformation structurelle du pays et favorisé la croissance économique en entraînant la main-d'œuvre des emplois à productivité faible, vers les emplois à productivité élevée.

L'intégration progressive du Viet Nam dans l'économie mondiale, a constitué un complément essentiel à toutes ces réformes. Avant le Doi Moi, le Viet Nam (comme beaucoup de pays africains aujourd'hui) était largement fermé au commerce, et les incitations à inverser la tendance se voyaient compromises par le maintien de taux de change surévalués. Des réformes majeures du commerce et des taux de change ont débuté à la fin des années 80, notamment l'uniformisation des taux de change et la facilitation des exportations, favorisant plus avant la transformation structurelle et l'expansion économique du Viet Nam.

Source : La présente analyse s'inspire largement des travaux de McCraig et Pavcnik (2013).



Ratios de productivité partiels

La figure 2.7 présente les taux de croissance de la production (PIB) par travailleur et par unité de stock de capital par périodes de cinq ans pour l'ensemble de l'Afrique.

Le plus frappant tient au basculement radical de la productivité du capital, qui après la croissance au début des années 60, est passée au repli pendant les quatre décennies suivantes. Les fluctuations de la productivité du travail sont beaucoup plus modérées. Dans le tableau 2.7, ces tendances sont ventilées par sous-région, quoique par décennie et non par demi-décennie. Dans toutes les sous-régions, la productivité du travail a décliné, passant de taux de crois-

sance positifs dans les années 60, à des taux de croissance négatifs dans les années 70, 80 et 90, avant de revenir à des valeurs positives dans les années 2000. Toutefois, le recul de la productivité du capital s'est poursuivi pendant les années 2000, sauf en Afrique de l'Ouest où la croissance de la productivité du capital a été nulle durant cette période.

Productivité totale des facteurs

La croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) permet une approche plus détaillée de la croissance de la productivité, par le suivi des changements d'intensité dans l'utilisation de tous les

TABLE 2.7 : DÉCOMPOSITION DE LA CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL ET DU CAPITAL, PAR SOUS-RÉGION (EN POURCENTAGE)

Sous-région	Croissance du :	PIB/stock de capital					PIB/travailleur				
		1960s	1970s	1980s	1990s	2000s	1960s	1970s	1980s	1990s	2000s
	Afrique de l'Est	1,6%	-0,3%	-0,3%	0,4%	3,0%	2,3%	-2,3%	-0,1%	-2,5%	-1,7%
	Afrique centrale	1,6%	1,0%	-0,3%	-3,4%	0,4%	0,4%	-2,7%	-3,3%	-3,0%	
	Afrique australe	2,9%	3,0%	0,6%	0,7%	1,7%	3,1%	-1,8%	-0,1%	-2,7%	-0,2%
	Afrique de l'Ouest	1,6%	0,9%	-1,1%	-1,7%	0,9%	0,9%	-2,5%	0,0%	-1,5%	0,0%
	Afrique du Nord	4,9%	2,9%	0,7%	1,5%	2,5%	2,8%	-1,8%	-2,8%	-4,5%	-2,1%
	Afrique (totalité)	2,5%	1,7%	-0,1%	-0,4%	1,6%	1,8%	-2,2%	-0,3%	-2,6%	-1,1%

Source : PWT8.0 (base de données), Feenstra, Inklaar et Timmer (2013) et Indicateurs du développement dans le monde (base de données).
 Note : Les données portent sur les 51 pays africains précédemment énumérés.

apports, même si cela ne va pas sans difficulté en termes de mesure. Annuellement, la PTF s'établissait à plus de 2 % peu après les indépendances, avant de connaître un déclin marqué puis un repli qui est allé s'accroissant jusqu'en 1991, pour ne revenir à des valeurs positives qu'après 2001 et se consolider ensuite (figure 2.8). Le repli moyen a été de 0,5 % par an sur la période 1960-2011.

Sur le plan sous-régional, la croissance de la PTF présente d'importantes variations. Toutes les régions ont traversé au moins une phase de baisse de la productivité entre les années 70 et la fin des années 90, mais l'Afrique du Nord (où la croissance de la PTF était la plus élevée pendant la majeure partie des années 60) a été la seule sous-région à ne pas retrouver des taux positifs au cours des années 2000 (figure 2.8). L'étude comptable qui a été entreprise de la croissance montre que la PTF dans les sous-régions suit la même évolution que la croissance du PIB, ce qui montre l'importance de la PTF comme moteur de la croissance économique (CEA 2013)¹². La plupart des pays africains ont connu un repli de la PTF au cours de la période, la République démocratique du Congo étant la plus touchée à -3,9 % par an, tandis que le Botswana avait la croissance de la PTF la plus rapide, à savoir 1,5 %.

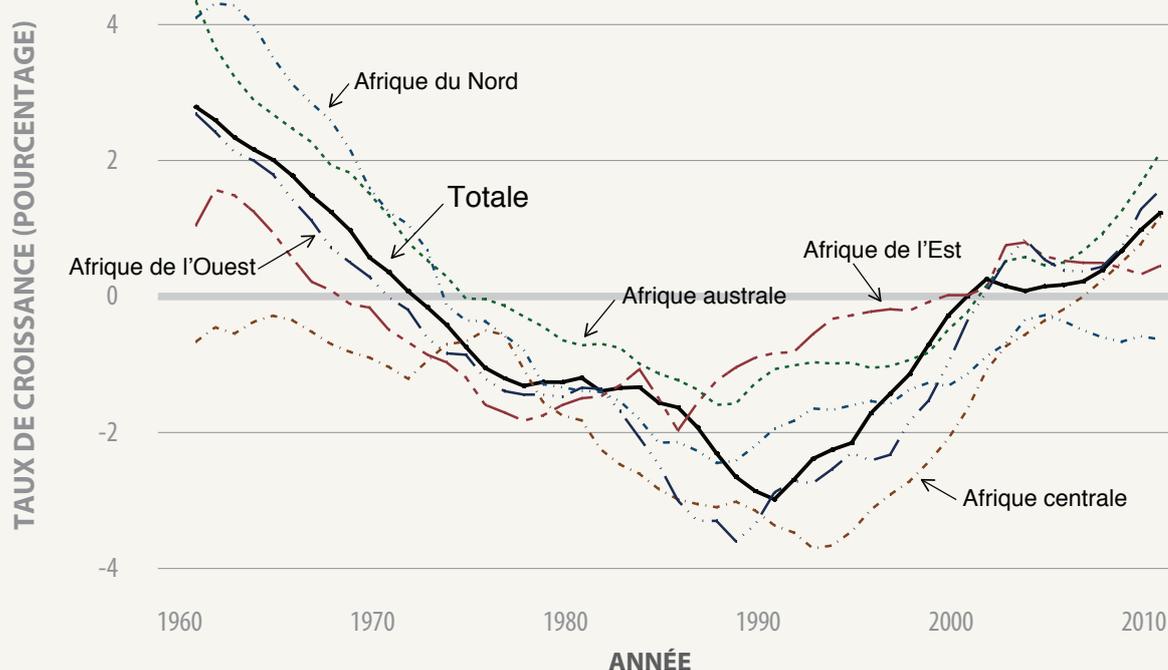
La croissance et le développement économiques de l'Afrique ont encore été freinés davantage par les taux de croissance négatifs enregistrés au niveau de la PTF entre 1960 et 2011. La mesure dans laquelle la croissance de la PTF contribue à la croissance du PIB

La croissance économique et le développement ont été entravés par la croissance négative de la productivité totale des facteurs

par travailleur, varie considérablement d'une sous-région et d'une décennie à l'autre, lorsque la seconde est ventilée sur la base des apports de l'accumulation de capital humain et physique et de la croissance de la PTF. Le PIB par travailleur de l'Afrique au cours des années 2000, a crû annuellement à un taux de 1,6 %, y compris l'accumulation de capital humain (0,5 %), l'accumulation de capital physique par travailleur (1 %) et la croissance de la PTF (seulement 0,1 %), soit un renversement de tendance par rapport aux années 60, époque à laquelle le PIB par travailleur augmentait de 2,6 % par an, essentiellement grâce à la croissance de la PTF (2,1 %). Cela dit, cette dernière a été meilleure dans les années 2000 que dans les années 90 dans chaque sous-région (y compris l'Afrique du Nord, où elle est restée légèrement inférieure à zéro durant les années 2000).

En dépit de l'hétérogénéité décrite ci-dessus, il est frappant de constater combien le déclin des taux de croissance de la PTF tire vers le bas la croissance du PIB par travailleur (figure 2.9).

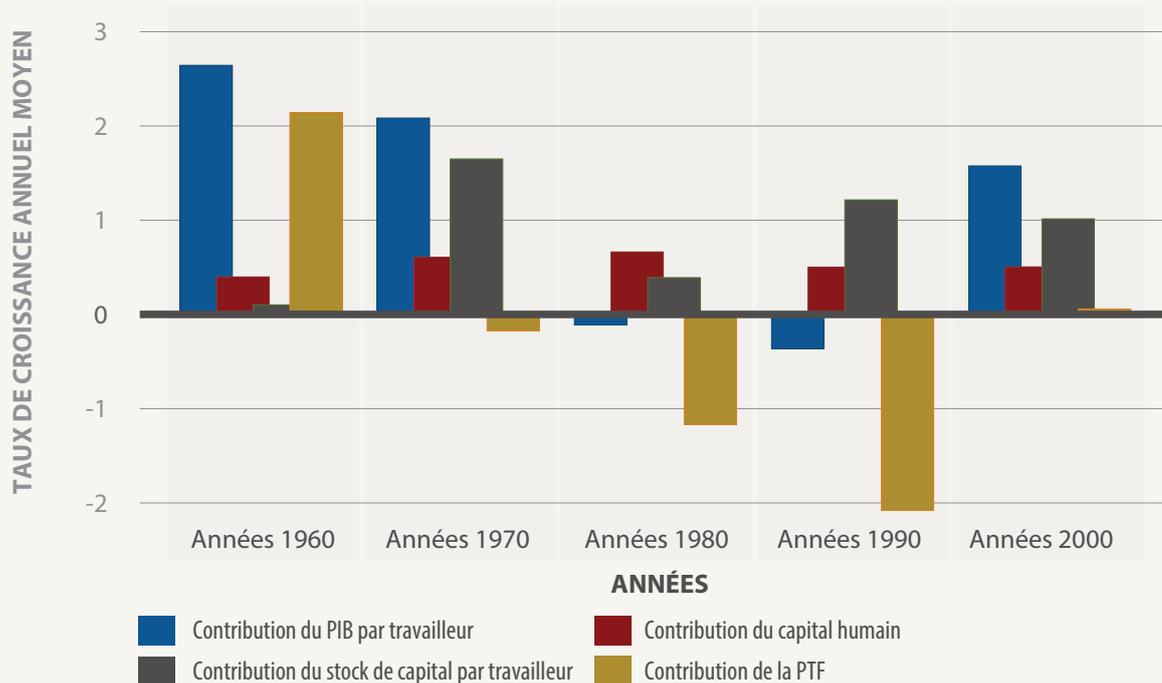
FIGURE 2.8 : TAUX DE CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ TOTALE DES FACTEURS, PAR SOUS-RÉGION, ENTRE 1960 ET 2010



Source : Calculs effectués sur la base de la PWT8.0 (base de données) et Feenstra, Inklaar et Timmer (2013).
 Note : Les données portent sur les 51 pays africains précédemment énumérés.



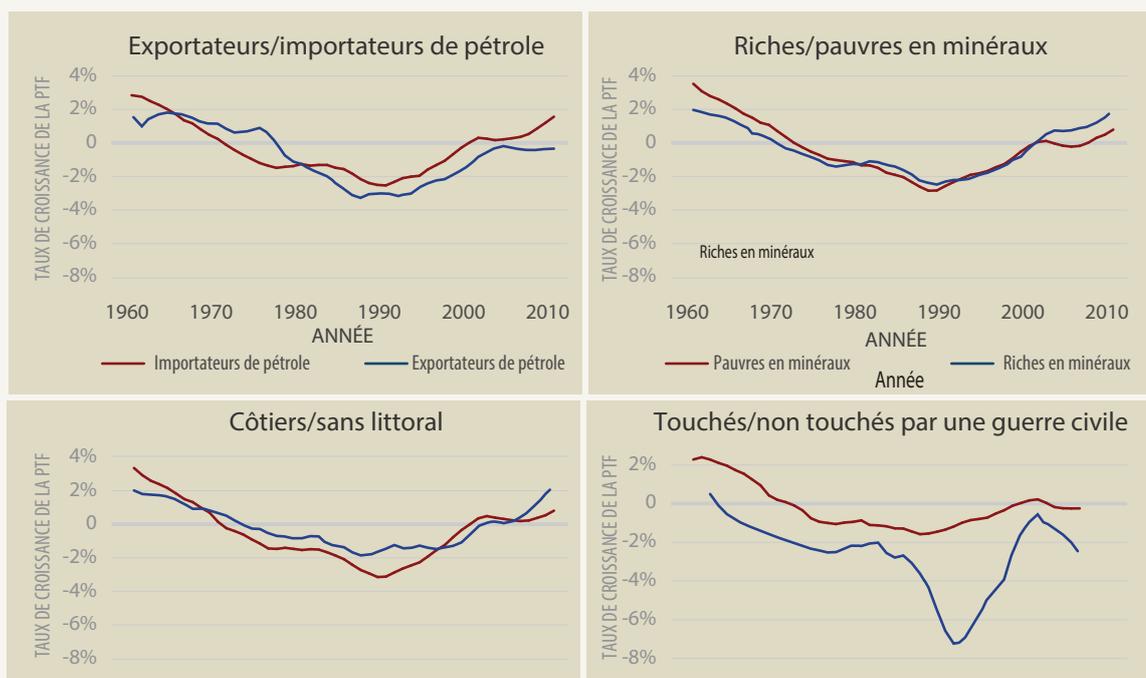
FIGURE 2.9 : DÉCOMPOSITION DE LA CROISSANCE MOYENNE EN AFRIQUE PAR DÉCENNIE 1960 - 2000



Source : Calculs effectués sur la base de la PWT8.0 et Feenstra, Inklaar et Timmer (2013).

Note : Croissance du PIB = somme des contributions du capital physique par habitant + capital humain et PTF.

FIGURE 2.10 : TAUX DE CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ TOTALE DES FACTEURS POUR CHAQUE GROUPEMENT DE PAYS ENTRE 1960 ET 2010



Source : Calcul effectués sur la base de la PWT8.0 et Feenstra, Inklaar et Timmer (2013).

Note : Les données portent sur les 51 pays africains précédemment énumérés.

LES CONFLITS SONT LE PRINCIPAL OBSTACLE À UNE MEILLEURE PRODUCTIVITÉ TOTALE DES FACTEURS

Dans plusieurs pays, la guerre civile compromet la croissance de la PTF (figure 2.10). L'étude comptable de la croissance réalisée par la CEA, fait apparaître que la croissance moyenne de la PTF entre 1960 et 2010 par année et par pays, s'élève à 1,66 % lorsqu'il y a une guerre civile, contre un repli de 3,5 % dans le cas contraire. Il semble donc que les conflits soient le facteur le plus important de variation de la croissance pour les quatre groupements de pays.

CORRÉLATIONS ENTRE LES MOTEURS DE CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ

Comprendre les sources de la croissance de la productivité au sein des pays et entre eux, reste un défi de taille pour les économistes. Les efforts faits pour recenser et mesurer les éléments déterminants de cette croissance, demeurent incomplets, même dans les économies avancées. En Afrique, où les données sont plus limitées et souvent de qualité médiocre, le défi est encore plus grand. Dans la pratique, le mieux que l'on puisse espérer faire, consiste à identifier et à quantifier les effets produits par les caractéristiques d'un pays qui ont trait à la croissance de la productivité, généralement sans parvenir à l'exhaustivité.

L'analyse économétrique résumée dans la présente section se concentre sur quelques variables considérées comme des moteurs potentiels de la croissance de la productivité (CEA, 2013). Ce sous-ensemble est censé mettre en avant les choix en matière de politiques et les influences institutionnelles (bien que même dans ces domaines aucune spécification ne soit complète) tout en couvrant également la pluviométrie, la démo-

Pour réussir leur industrialisation, les pays africains doivent passer des technologies existantes à la mise au point de technologies innovantes

graphie et le commerce (voir CEA, 2013) pour plus d'informations sur les aspects méthodologiques et économétriques). Les variables sont indiquées dans l'encadré 2.2, après quoi une analyse schématique est faite des relations théoriquement cohérentes entre, d'une part, certains indicateurs choisis qui concernent les institutions et les politiques et, d'autre part, la croissance de la productivité.

Une analyse schématique fait ressortir des corrélations fortes entre les institutions, les politiques et la croissance de la productivité

Le climat d'incitation en faveur des activités productives repose fortement sur les choix du gouvernement en matière de politiques macroéconomiques et de réglementation, et les réformes économiques et politiques sont les deux grands thèmes qui caractérisent le développement de l'Afrique depuis les indépendances. Les choix de nombreux pays africains dans le domaine des politiques (en particulier avant les années 2000) ont abouti à des taux de change surévalués et à des primes de change élevées sur le marché parallèle (marché noir). Ces politiques ont parasité les incitations et entraîné d'importants faux pas en matière d'allocation des ressources. Au-delà des effets immédiats de la surévaluation des devises, on considère que les taux pratiqués sur le marché noir masquent également des distorsions macroéconomiques plus larges (il convient toutefois de distinguer les pays membres de la zone CFA, dont la devise était indexée à taux fixe sur le franc français, avant de l'être sur l'euro).

ENCADRÉ 2.2 : MOTEURS POTENTIELS DE LA CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ – LES VARIABLES

La pluviométrie est prise en considération comme un facteur essentiel de la productivité agricole, étant donné que l'agriculture représente en moyenne à elle seule 30 % du PIB en Afrique.

Un indicateur démographique est également retenu comme élément déterminant, sous la forme du « ratio de dépendance », autrement dit la proportion de la population de moins de 15 ans et de plus de 65 ans. Une part plus importante de personnes d'âge inactif dans la population (la moyenne de l'échantillon est de 48 %, avec un écart-type de seulement 0,03) pourrait imposer un « fardeau démographique » qui nuirait à la productivité de la croissance.

La part du commerce dans le PIB est aussi incluse pour tenir compte de possibles transferts de technologie (et de la croissance de la productivité ainsi occasionnée) par l'intermédiaire du commerce international. Des mouvements significatifs de main-d'œuvre des activités à faible productivité vers les activités à productivité élevée sont également une source potentielle de croissance de la productivité. Il s'ensuit qu'une hausse de la part du commerce dans le PIB peut être à la fois cause et conséquence de la transformation structurelle.

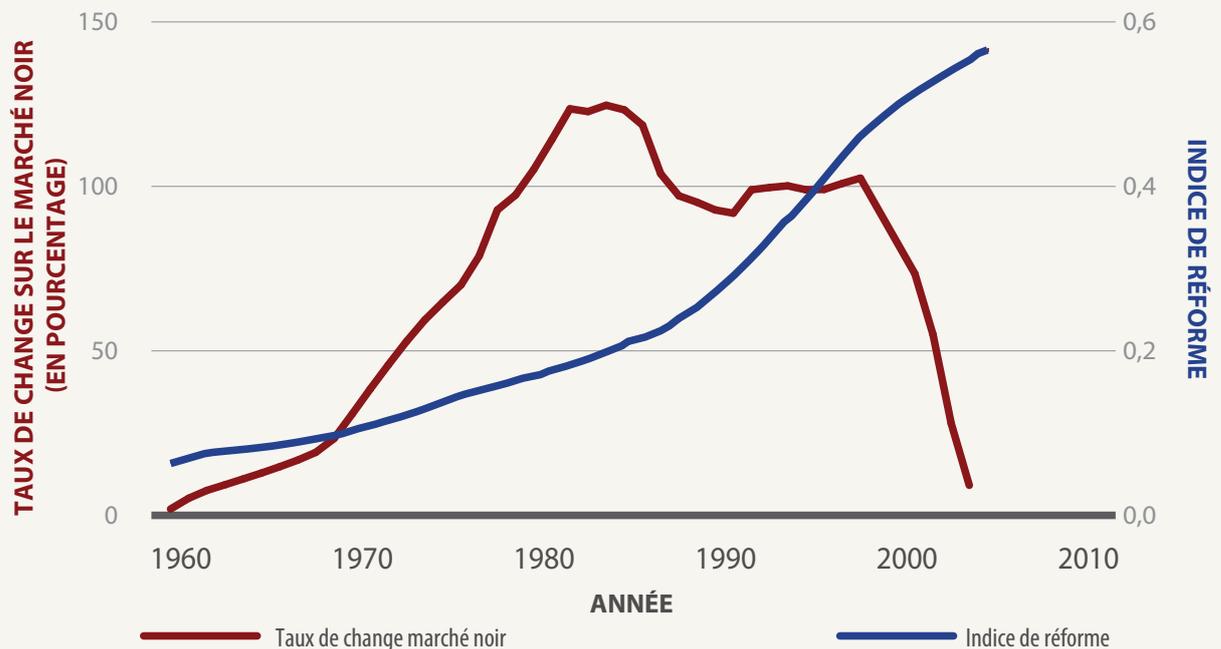
On utilise également une variable d'ajustement relative à la prévalence des guerres civiles. Les conflits de ce type sont fréquents en Afrique – ils l'ont particulièrement été dans les années 80

et 90 – et sont de nature à compromettre de bien des façons la croissance de la productivité. La destruction et le détournement des ressources productives (notamment en l'absence de quantification) peuvent miner la croissance de la productivité, comme il ressort nettement de la relation à deux dimensions qui est décrite dans la figure 2.10 ci-dessus.

Enfin, il y a les variables qui concernent les institutions et les politiques – elles sont abordées en détail dans la suite de la section.



FIGURE 2.11 : ÉVOLUTION DES TAUX DE CHANGE SUR LE MARCHÉ NOIR ET DE L'INDICE DE RÉFORME DES POLITIQUES EN AFRIQUE (1960-2010)



Source : Giuliano, Mishra et Spilimbergo (2013).

Les incitations en faveur des activités productives dans toutes les économies africaines, ont peut-être également eu pour creuset la réforme réglementaire menée durant toute la période 1960-2010, avec une accélération notable à partir de 1990 environ (voir figure 2.12). Cette possibilité est prise en compte grâce à l'inclusion d'un nouvel indice composite de réforme des politiques, élaboré par le FMI et décrit dans les travaux de Giuliano, Mishra, et Spilimbergo (2013). Les réformes lancées depuis les indépendances semblent n'avoir vraiment commencé à produire leurs effets que dans les années 90 et 2000. Dès lors, les taux de change sur le marché noir, qui étaient montés en flèche après les indépendances, atteignant un pic de 100 % dans les années 80, et oscillant ensuite autour de cette valeur, ont entamé une chute vertigineuse dans les années 2000 (figure 2.11).

La relation entre institutions et croissance économique est très étudiée dans les cercles académiques depuis quelques années, bien que le débat soit ancien. Si personne ne remet en cause l'existence de cette relation, les avis divergent en revanche sur le sens de causalité. La question n'est pas centrale ici, mais l'encadré 2.3 donne une définition

pratique des institutions, tandis que l'encadré 2.4 montre comment des réformes institutionnelles ont aidé l'Afrique du Sud à inverser son déclin économique.

Les variables explicatives incluses dans l'analyse des moteurs de la PTF, comprennent également des indicateurs de qualité institutionnelle qui sont spécifiques aux processus politiques (pour de plus amples détails, voir le CEA, 2013). Ces deux indicateurs représentent : 1) le niveau d'autocratie ou de démocratie dans le pays (Polity2); et 2) le niveau de concurrence aux élections présidentielles (ou indice exécutif de concurrence électorale)¹³.

L'intérêt de se concentrer sur la qualité des institutions politiques, réside dans le fait qu'elles reflètent la mesure dans laquelle les décideurs sont tenus de rendre des comptes à leurs électeurs. Normalement, une application plus stricte du principe de responsabilité devrait aboutir, en matière de politiques, à des choix qui répondent à un éventail plus large de besoins de société que sous des formes autocratiques ou clientélistes de gouvernement où les intérêts particuliers peuvent dominer – comme on l'a vu trop souvent en Afrique avant les années 90, lorsque la vie politique était essentiellement entre les mains de puissants groupes d'intérêt (Bates, 1981). Les politiques avaient alors tendance à privilégier les élites, souvent au détriment à la fois des performances macroéconomiques et de la majorité des Africains (en particulier les agriculteurs).

Le passage vers la démocratie et la concurrence électorale dans les années 90 (figure 2.12) a été facilité par l'accélération de la réforme des

Une plus grande responsabilité des décideurs devrait aboutir à des choix politiques qui répondent mieux aux besoins de la société

ENCADRÉ 2.3 : INSTITUTIONS FAVORABLES À LA CROISSANCE – NATURE ET FONCTIONS ESSENTIELLES

Les économistes et les spécialistes des sciences politiques sont bien meilleurs à définir et décrire les institutions favorables à la croissance qu'ils ne sont à s'accorder sur la manière dont elles fonctionnent et la façon dont les pays peuvent s'en doter. La plupart des définitions qui sont données des institutions, s'inspirent des travaux fondateurs de l'historien de l'économie Douglass North, qui a défini les institutions d'une société comme comprenant des règles formelles (lois, réglementations et constitutions), des contraintes informelles (normes, traditions et conventions) et les organisations qui opèrent dans le cadre de ces limites. Rodrik et Subramanian (2003) élargissent ces notions à quatre grandes catégories :

- Les institutions qui créent des marchés, pour protéger les droits de propriété, veiller à l'exécution des contrats et assurer le respect de l'état de droit en général.
- Les institutions qui régulent les marchés, pour en corriger les défaillances. Elles prennent la forme d'organismes de régulation régissant les activités dans divers secteurs économiques et doivent promouvoir la concurrence, garantir la transparence et fournir des biens publics.
- Les institutions qui stabilisent les marchés, pour gérer l'inflation et la volatilité

macroéconomique et pour intervenir efficacement face aux chocs macroéconomiques et financiers. Les banques centrales indépendantes en sont un parfait exemple.

- Les institutions qui légitiment les marchés, pour fournir protection sociale, assurance et gestion des litiges. L'établissement d'institutions de ce type passe par la mise en place de filets de protection sociale.

Si l'on s'accorde généralement à dire que de bonnes institutions peuvent constituer un élément essentiel de la croissance économique, les avis divergent en revanche considérablement au sujet des liens de causalité entre institutions et croissance économique, ou quant à savoir quelles institutions sont les plus à même de remplir ce rôle. Rodrik (2000) avance qu'il n'existe pas de correspondance spécifique entre les marchés et les institutions nécessaires pour assurer leur bon fonctionnement. Insister sur l'exécution des contrats peut s'avérer plus efficace dans une société, tandis qu'une autre aura plutôt besoin d'autorités monétaires indépendantes.

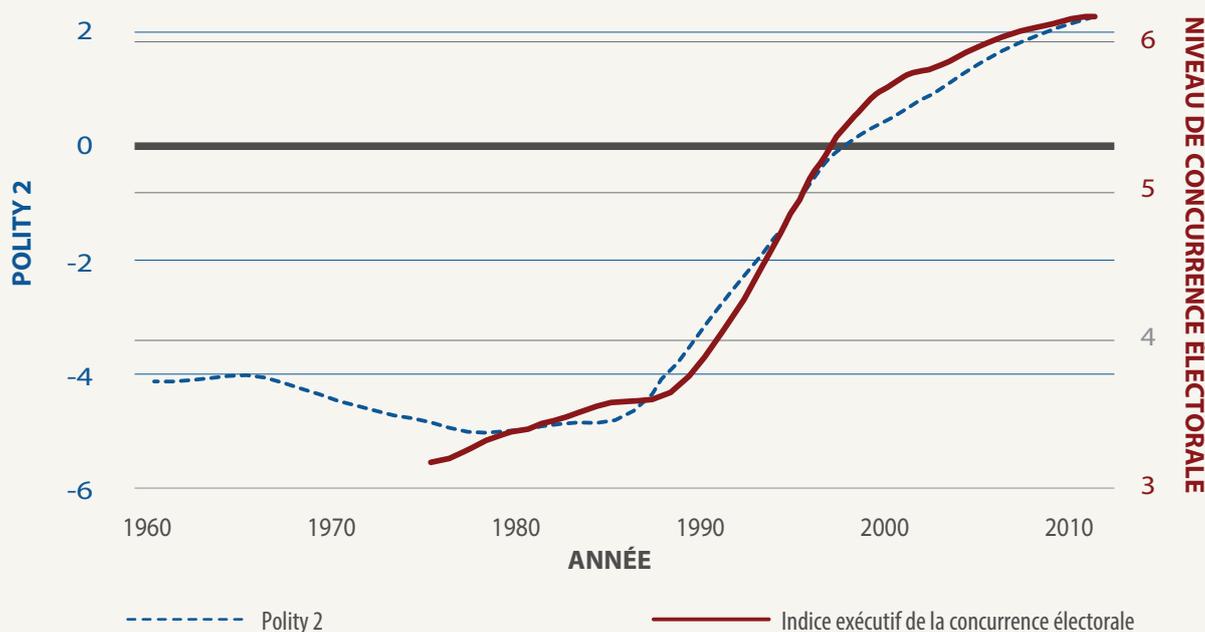
Rodrik estime également que les pays peuvent se doter d'institutions favorables à la croissance de diverses manières : deux d'entre elles, assez génériques, consistent à adopter les approches qui

ont réussi dans d'autres pays et à bâtir de bonnes institutions à l'échelle nationale pour répondre aux besoins spécifiques d'une société donnée. Dans la pratique, il est inévitable de combiner ces approches, au moins dans une certaine mesure. Rodrik décrit la première comme descendante, la deuxième comme ascendante.

Comment concilier ces différentes approches ? Rodrik considère qu'un régime politique participatif est une « méta-institution » qui joue un rôle capital dans l'établissement et le renforcement d'institutions spécifiques qui soient légitimes et viables. Il cite l'exemple de la structure parlementaire ouverte adoptée à Maurice, qu'il voit comme un élément essentiel dans la création, par le pays, de ses zones franches industrielles pour l'exportation, mentionnant que « Maurice a pu trouver sa propre voie en matière de développement économique car le pays a créé des institutions sociales et politiques qui encouragent la participation, la négociation et le compromis. Qu'il l'ait fait en dépit de débuts peu engageants (...) en dit beaucoup sur l'importance de telles institutions »

Source : Perkins et al. (2013); Rodrik (2000).

FIGURE 2.12 : ÉVOLUTION VERS LA DÉMOCRATIE ET CONCURRENCE ÉLECTORALE ENTRE 1960 ET 2010



Source : <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> [consulté le 30 octobre 2013].



ENCADRÉ 2.4 : LE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL ET LA RÉFORME DES POLITIQUES SOUTIENNENT UNE INVERSION DU DÉCLIN ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE DU SUD

Bien qu'unique dans l'évolution de son histoire politique, l'inversion du déclin économique de l'Afrique du Sud démontre les avantages d'une réforme réglementaire, du développement institutionnel, d'une politique budgétaire prudente et d'une gestion macroéconomique saine pour promouvoir la croissance de la productivité en tant que moteur d'une croissance économique plus large.

Historiquement, les destins économiques de l'Afrique du Sud ont été liés à ses richesses minérales, en particulier l'or. Tel un paria économique international avant sa transition politique en 1994, les politiques commerciales du pays ont été en grande partie fondées sur la substitution des importations, avec des sociétés parapubliques fortement subventionnées jouant un rôle important. Le coût des matières premières conditionnait fortement la croissance. Les conditions macro-économiques qui en ont résulté, aggravées par le coût économique de l'apartheid, se sont caractérisées par une multitude d'industries inefficaces, un taux de change surévalué, des déficits budgétaires et des dettes considérables, et une inflation élevée.

Le résultat en a été un ralentissement de la croissance économique, qui a été particulièrement sévère dans les dix années précédant 1994, le PIB par habitant reculant de 16 % entre 1981 et 1993. La fin de l'apartheid et la transition vers la règle de la majorité en 1994 ont provoqué une inversion spectaculaire de ce déclin économique, avec des taux de croissance du PIB en moyenne trois fois plus élevés entre 1994 et 2003 que durant les dix années précédentes. Alors que le regain d'optimisme dans l'avenir du pays a certainement joué un rôle, Faulkner et Loewald (2008) soulignent que le regain de croissance a été aussi le résultat d'une campagne large et soutenue de réformes économiques et institutionnelles. En 1994, le nouveau régime a inauguré le Programme de reconstruction et de développement (PRS) destiné à redéfinir les priorités des besoins humains de base, à stimuler l'investisse-

ment dans les ressources humaines et à soutenir la démocratisation du pays. Pourtant, le Programme préconisait aussi explicitement une réforme fiscale et la consolidation de la dette en tant que composants d'une politique budgétaire prudente. En outre, à compter de 1996, le programme de croissance, de l'emploi et de la redistribution (GEAR) du gouvernement a visé à juguler l'inflation et les déficits budgétaires dans le but de promouvoir l'investissement privé. Cela a donné des résultats positifs, notamment dans la construction, les services financiers et le commerce de gros et de détail, lesquels ont été soutenus par le coût élevé des matières premières et la dépréciation du taux de change réel. En outre, l'augmentation de l'emploi a soutenu le revenu des ménages, permettant la croissance de la consommation privée qui a soutenu à son tour la croissance économique.

L'analyse causale de la croissance jette une nouvelle lumière sur la reprise économique de l'Afrique du Sud. Les réformes politiques successives et la réintégration du pays dans l'économie mondiale, ont contribué à augmenter la croissance de la productivité, malgré une croissance plus lente dans l'accumulation du capital et du travail. Faulkner et Loewald expliquent ce changement structurel dans les facteurs de la croissance économique de l'Afrique du Sud par la stabilité macro-économique, des taux d'inflation et d'intérêt historiquement faibles et la transition vers une constitution démocratique durable comme incitations à une hausse de l'investissement privé. Ils expliquent que la contribution réduite du travail et du capital à la croissance comme sous-produits de ces réformes, tels que la suppression des précédentes distorsions du marché a entraîné une utilisation plus efficace de la main-d'œuvre et du capital. L'augmentation des dépenses dans les domaines de la recherche-développement, a également contribué à accélérer la croissance de la productivité. Les programmes PRS et GEAR se sont combinés pour relancer la croissance économique du pays. La pièce maîtresse de la réforme du programme

GEAR, en particulier, était une réforme budgétaire, une réforme tarifaire, la restructuration du secteur public et la maîtrise de l'inflation grâce à une politique monétaire plus cohérente. Ce dernier objectif a été soutenu par l'innovation institutionnelle qu'a été l'indépendance constitutionnelle de la Banque centrale de l'Afrique du Sud. Cette réforme, parallèlement à la libéralisation du commerce et à la restructuration du secteur public, a facilité la réduction de l'inflation et des taux d'intérêt. À son tour, la création d'un environnement macroéconomique plus stable a contribué à attirer des capitaux étrangers, ce qui a favorisé non seulement l'augmentation des investissements, mais aussi le progrès technique synonyme de hausse de la productivité. L'investissement intérieur a également augmenté à la suite de ces réformes, et l'incidence sur la croissance de ces investissements a été amplifiée par des investissements plus importants dans les infrastructures.

Les exportations contribuent également à la croissance économique de l'Afrique du Sud depuis 1994. Profitant de la suppression des sanctions commerciales internationales de l'époque de l'apartheid, le gouvernement a entrepris de démanteler le régime de protection du commerce qui s'appuyait sur un système inefficace de substitution des importations. L'idée maîtresse était l'élimination progressive des droits de douane, une plus grande ouverture de l'économie aux échanges pour en fin de compte améliorer la compétitivité (y compris pour une gamme élargie de fabricants de produits non aurifères). Les exportations d'automobiles ont explosé à la suite de l'adoption d'un programme ciblé sur la libéralisation des échanges dans ce secteur.

Source: Faulkner et Loewald (2008).

L'inversion du déclin économique de l'Afrique du Sud démontre les avantages d'une réforme réglementaire, du développement institutionnel, d'une politique budgétaire prudente et d'une gestion macroéconomique saine pour promouvoir la croissance de la productivité en tant que moteur d'une croissance économique plus large.

politiques. On part du principe que la concurrence électorale accrue a obligé les dirigeants africains à assumer des responsabilités plus variées dans le domaine de la vie en société, limitant ainsi comme jamais auparavant la prise en compte des intérêts particuliers des élites urbaines et industrielles. L'analyse de cette hypothèse au regard des institutions politiques démocratiques et de la croissance de la productivité agricole en Afrique, amène Bates et Block (2012) à suggérer que la concurrence électorale a entraîné une hausse de 0,5 point de pourcentage au niveau des taux de croissance de la PTF dans l'agriculture.

La CEA (2013) a examiné l'incidence de la concurrence électorale sur la productivité et la croissance du PIB en répétant l'exercice de décomposition de la croissance illustré à la figure 2.11, mais en divisant l'échantillon en contextes avec et sans systèmes électoraux concurrentiels.¹⁵ La décomposition suggère fortement que la concurrence électorale est associée à une croissance plus rapide du PIB et de la productivité dans un échantillon de 26 pays africains entre les années 70 et les premières années de la décennie 2010. Cette preuve est simplement suggestive, cependant, car elle n'offre aucune protection contre une éventuelle causalité inverse.

Des conclusions économétriques soulignent l'importance des institutions et des politiques

Les résultats économétriques concernant les déterminants de la croissance de la productivité totale des facteurs, fondée sur des spécifications de modèle à effets fixes¹⁴ (retardés)¹⁵ utilisant les données de 1960 à 2010, indiquent que :

- Les précipitations annuelles sont positives, mais pas robustement associées à la croissance du PTF.
- Le taux de dépendance, comme prévu, est toujours statistiquement significatif et négativement associé à la croissance de la productivité.¹⁶
- Comme les précipitations, l'exposition d'un pays au commerce semble positivement, mais pas robustement associée à la croissance de la PTF. Cela va à l'encontre de conclusions plus générales sur la croissance tirée par les exportations, dont l'expérience de la République de Corée est un exemple (Larry, 2003).
- Les indicateurs de politique suggèrent que la prime de marché noir est fortement associée négativement à la croissance de la PTF (un peu plus dans les pays de la zone CFA). L'estimation ponctuelle suggère qu'une augmentation de 1 % de la prime de marché noir entraîne une diminution d'environ 0,14 point de pourcentage du taux de croissance de la PTF. Ce résultat varie peu lorsque la spécification inclut également l'indice de la réforme de la politique de réglementation. Ce dernier indicateur est également robustement et positivement associé à la croissance de la PTF.¹⁷

Conformément aux attentes, les indicateurs des institutions politiques apparaissent également comme déterminants de la croissance de la PTF. L'indicateur de la démocratie ($\text{politique2} > 0$) est significatif,

suggérant que la transition de l'autocratie à la démocratie est associée à une augmentation de près de 1 point de pourcentage de la croissance de la PTF. L'indicateur de concurrence électorale, présenté seul, est également significatif et suggère une accélération encore plus grande de la productivité, de l'ordre de 1,5 point de pourcentage.

La part du commerce dans le PIB total, un indicateur de la transformation structurelle, donne des résultats statistiquement non significatifs. Cependant, l'absence d'un effet positif de la transformation structurelle sur la croissance de la PTF ne veut pas dire qu'elle n'a pas le potentiel de stimuler la croissance de la PTF – en Afrique. La transformation structurelle de l'Afrique au cours des années sur lequel porte l'échantillon, peut avoir été trop faible pour influencer sur la productivité.¹⁸

Selon la CEA (2013), les déterminants de la croissance de la PTF ne semblent pas avoir des effets importants sur la croissance du PIB par leur incidence sur l'accumulation des facteurs. À l'aide d'un modèle à effets fixes, cette possibilité a été examinée en testant si les variables explicatives de la croissance de la PTF expliquent également l'accumulation de capital physique et humain des pays. La principale conclusion indique que les moteurs de la croissance de la PTF – en particulier la politique et les moteurs institutionnels – ne semblent pas fonctionner de manière significative directement par leurs effets sur les intrants (à quelques exceptions près dans le cas du capital humain).¹⁹

Cette conclusion déterminante suggère qu'il est nécessaire d'avoir des institutions et des politiques qui mettent l'accent plus directement sur l'amélioration de la productivité comme moyen d'accélérer la croissance économique et la transformation structurelle. Ces institutions et ces politiques seront sans doute plus efficaces si elles sont élaborées et mises en œuvre dans le cadre de stratégies de développement plus larges, notamment des politiques industrielles qui mettent l'accent sur la résolution des contraintes et attirent des investissements dans des activités nouvelles et innovantes au sein des secteurs. En effet, les expériences réussies dans des pays comme la Malaisie montrent que les cadres de planification du développement à long terme globaux et bien coordonnés, sont essentiels pour le succès des stratégies de transformation structurelle qui accélèrent la croissance grâce à un

Les conclusions principales suggèrent qu'il est nécessaire d'avoir des institutions et des politiques qui mettent l'accent plus directement sur l'amélioration de la productivité comme moyen d'accélérer la croissance économique et la transformation structurelle.



accroissement soutenu de la productivité (voir Banque mondiale, 2010; Khoo Boo, 2010).

Les résultats et le débat mentionnés plus haut soulèvent un certain nombre de questions sur la nature des institutions et des politiques nécessaires pour favoriser la croissance de la productivité et la transformation structurelle et la façon dont elles peuvent être établies. Ces questions ainsi que d'autres sont abordées dans la suite du présent rapport, s'agissant en particulier des institutions, des processus et mécanismes de politique industrielle.

2.4 CONCLUSION ET PRINCIPALES INCIDENCES SUR LES POLITIQUES

Le présent chapitre a exposé une série de points de vue sur la croissance économique de l'Afrique, la principale conclusion étant que la croissance moyenne du PIB en Afrique a fait un bond dans les années 2000. Il s'agit là d'un important et substantiel accomplissement. Pourtant, l'analyse de la croissance qui suit, fournit une perspective plus nuancée – contenant une mise en garde.

Une croissance réussie a constamment été précédée ou accompagnée par la création d'un certain type d'institutions politiques et économiques

La transformation structurelle en Afrique est limitée et celle qui a eu lieu n'a pas entraîné une plus grande productivité et une croissance du PIB, du fait qu'elle n'a été souvent que le résultat d'un déplacement des ressources, en particulier le travail, de l'agriculture traditionnelle et d'activités rurales vers des activités à faible productivité, souvent informelles, dans les centres urbains. La transformation structurelle réussie en Asie de l'Est et en Amérique latine a bénéficié du déplacement d'une main-d'œuvre agricole à faibles revenus, vers le secteur de la fabrication et celui des services modernes à forte productivité et à revenus élevés.

L'analyse faite dans le présent chapitre souligne l'importance de réformes institutionnelles et des politiques si les pays africains veulent favoriser la croissance et la transformation structurelle par une plus grande mobilité du capital et de la main-d'œuvre en faveur d'activités à haute productivité au sein des secteurs et entre différents secteurs. Cette évidence montre le besoin d'institutions et de politiques qui

établissent les normes nécessaires pour promouvoir la stabilité macroéconomique et un environnement réglementaire ainsi que des incitations pour attirer des investissements plus conséquents, favoriser les échanges et trouver des solutions aux questions concernant, par exemple, le transfert de capital humain et de technologie et l'adoption d'un cadre de développement dynamique et cohérent. Des institutions sont indispensables si les gouvernements veulent éviter des erreurs de politique comme des taux de change surévalués (qui réduisent fortement la compétitivité, la croissance et la transformation) et établir des mécanismes pour faciliter les échanges aux niveaux national et régional.

L'enseignement le plus fondamental que l'on peut tirer des encadrés du présent chapitre, est l'importance d'institutions qui favorisent la croissance. Une croissance réussie dans chaque cas a été précédée ou accompagnée de la création d'une certaine forme d'institutions politiques et économiques inclusives. L'île Maurice, par exemple, est devenue indépendante en tant que démocratie parlementaire, avec une constitution spécifiquement tournée vers l'inclusion des divers intérêts ethniques et économiques. La protection des droits de propriété, en particulier la décision de ne pas exproprier les plantations de canne à sucre, a été un élément fondamental dans ce succès. Au Viet Nam, les réformes Doi Moi ont systématiquement démantelé le contrôle restrictif des marchés, en introduisant une large panoplie de mesures incitatives fondées sur les marchés.

L'expérience de l'Afrique du Sud fournit l'exemple parfait d'une réforme institutionnelle comme moteur du renouveau économique. Cet exemple dépasse de loin le vaste changement institutionnel provoqué par le remplacement de l'apartheid par la démocratie électorale. Cette transition institutionnelle a ouvert la voie à une série de réformes institutionnelles plus spécifiques, tels que l'assurance constitutionnelle d'une autorité monétaire indépendante. C'est précisément la création d'institutions politiques inclusives, que l'on retrouve aussi dans l'expérience de l'île Maurice, qui a fourni la légitimité aux réformes économiques de grande envergure qui ont conduit à la stabilité macroéconomique, à l'accroissement des échanges et des investissements, et en fin de compte, à la reprise de la croissance de la productivité et du PIB de l'Afrique du Sud.

Malheureusement, cette dimension la plus importante du défi qui se pose à l'Afrique sur le plan du développement, est aussi celle qui se prête le moins à des recommandations de politique générale. Les spécialistes du développement sont largement d'accord sur le fait que des institutions de qualité et la croissance économique vont de pair. Bon nombre de ces spécialistes admettent que des institutions de qualité servent de moteur à la croissance. Pourtant, il n'existe pas de consensus sur les mesures qui précisément sont nécessaires à la construction d'institutions de qualité, ni sur celles qui sont le plus importantes dans une situation donnée. Des recommandations génériques concernant des institutions « taille unique » démentent la nécessité d'une analyse spécifique du contexte. Le présent chapitre a mis en lumière les orientations de politique générale qui ont favorisé

la croissance dans diverses situations, mais en fin de compte, c'est à chaque pays de trouver sa propre voie vers la croissance.

La relation entre transformation structurelle et croissance de la productivité fournit aussi un cadre à la politique industrielle. Les données qui sont présentées ici, montrent que la transformation structurelle en Afrique a été limitée, et qu'elle n'a en particulier donné lieu pratiquement à aucune croissance de la productivité par le biais de l'expansion de l'industrie manufacturière. Cet échec présente un contraste frappant avec l'expérience des économies en voie d'industrialisation rapide de l'Asie de l'Est. Le défi pour la politique industrielle en Afrique consiste à remédier à cet échec en créant les conditions adéquates pour l'accélération de la transformation structurelle qui, à son tour doit tirer pleinement parti des avantages potentiels de l'expansion du secteur de la fabrication. Une hausse de la productivité du travail dans le secteur manufacturier sera un élément essentiel de cette transition, et doit être un objectif central de la politique industrielle. Mais une politique industrielle efficace peut également tirer parti de la croissance de la productivité dans l'agriculture en tant que composante supplémentaire essentielle de la transformation structurelle en Afrique.

Les exemples de transformation réussie dans les économies de l'Asie de l'Est ont été aussi généralement soutenus par des politiques industrielles dotées des mécanismes institutionnels appropriés pour une mise en œuvre et un suivi efficaces.

Comme cela est souligné plus avant dans les chapitres qui suivent, la littérature suggère plusieurs caractéristiques génériques des institutions de politique industrielle, à commencer par une forte volonté politique d'accroître la visibilité de la politique industrielle et de faciliter sa mise en œuvre – Rodrik (2012) – note par exemple que la coordination de la politique industrielle est une exigence institutionnelle de base supplémentaire, mieux satisfaite par la création de conseils de coordination comprenant des représentants aussi bien du public que du privé.

La mise en place et le fonctionnement d'institutions de qualité apparaît donc comme le principal défi à la création de synergies positives entre croissance de la productivité et transformation structurelle, deux éléments qui sont nécessaires pour soutenir le regain de croissance économique de l'Afrique – un défi examiné plus avant dans les chapitres suivants, l'accent étant mis en particulier sur la politique industrielle.



CHAPITRE

3

LA POLITIQUE INDUSTRIELLE EN AFRIQUE : DYNAMIQUE ET ENJEUX INSTITUTIONNELS

Un bon modèle de politique industrielle n'est pas celui d'un gouvernement autonome appliquant des taxes ou des subventions pigouviennes mais bien le modèle de collaboration stratégique entre le secteur privé et le gouvernement, l'objectif étant de déceler où se trouvent les plus grands obstacles à la restructuration ainsi que les types d'intervention les mieux à même de les éliminer. De même, l'analyse de la politique industrielle doit être axée non sur les résultats de la politique –qu'on peut connaître ex-ante mais sur les moyens d'ajuster le processus politique (Rodrik 2012).

Un large consensus s'est dégagé sur le fait qu'un secteur industriel en expansion et prospère, est essentiel à la transformation structurelle de l'économie africaine et que du fait de l'existence généralisée des défaillances du marché, des interventions relevant de la politique industrielle sont nécessaires pour corriger ces défaillances. Les marchés eux-mêmes sont généralement incapables d'entreprendre les types de transformation structurelle nécessaires pour passer d'activités à faible productivité à des activités à forte productivité.

Une fois qu'on a reconnu ce fait, on ne devrait pas se préoccuper de savoir si une politique industrielle est nécessaire mais de voir comment concevoir des institutions de politique industrielle (IPI) à même de soutenir la transformation industrielle. L'important ici, c'est de se dégager des approches schématiques (où la politique industrielle est simplement une palette d'interventions non contextuelles et prédéfinies) pour passer à une politique industrielle et commencer par établir un ensemble d'institutions qui génèrent des processus capables de répondre aux exigences en constante évolution de l'industrie.

Dans les pays africains (et asiatiques), les cadres de politique industrielle efficaces sont organiques, dynamiques – et devraient éviter les plans modèles. Une politique industrielle devrait répondre aux besoins en évolution constante de l'industrie non seulement en tant qu'ensemble d'organisations ayant une série de fonctions statiques, mais aussi être dynamique et permettre d'élaborer des stratégies pour la réalisation des objectifs. Il faudrait procéder régulièrement à un suivi de l'efficacité des stratégies et les ajuster lorsqu'elles ne remplissent pas leur fonction. Les objectifs devraient être périodiquement évalués et mesurés par le gouvernement par rapport aux changements survenant dans l'industrie. Là où l'on estime qu'elles ne sont pas appropriées, elles doivent être modifiées.

Au cœur d'une politique industrielle efficace, on trouve l'auto-nomie intégrée. Les bureaucrates formés dans cette culture et dans ce moule comprennent l'industrie et ont établi des relations avec les principaux acteurs, ce qui renforce leur capacité à recueillir et à traiter l'information. Aux yeux des entrepreneurs, l'intégration autonome permet aux entreprises de faire partie du cercle d'élaboration des politiques et assure la crédibilité d'une politique gouvernementale qui incite les entreprises à vouloir encore davantage prendre des risques. Les bureaucrates ne devraient pas être « captés » par le secteur privé mais être en mesure d'agir de façon indépendante afin de poursuivre les objectifs de développement du pays.

Le partenariat public-privé, une coordination efficace ainsi que le suivi régulier des projets, sont les principaux éléments d'une industrialisation réussie

Eviter les approches modèles est essentiel pour concevoir des IPI capables de soutenir la transformation industrielle

De même, les IPI doivent constamment se réorganiser et se restructurer pour faire face aux changements perçus dans les exigences de l'industrie. De nouvelles organisations doivent être créées là où il y a des dysfonctionnements dans le cadre de la politique industrielle, qui ne peuvent être résolus par l'institution de politique industrielle existante et les autres institutions devraient être fermées si elles ne sont plus nécessaires. Les activités des IPI sont mieux coordonnées par le biais d'une structure centralisée regroupant des représentants des ministères de tutelle, des institutions de politique industrielle et du secteur privé – les flux d'information sont essentiels si l'on veut éviter les échecs de coordination là où les IPI entrent en conflit ou travaillent à contre-courant. Et dès le départ, - ou à partir du sommet de la hiérarchie – les documents stratégiques ne doivent pas créer des objectifs concurrents pour différents ministères.

Finalement, les pays qui n'ont pas obtenu de bons résultats ou qui ont peu d'expérience en matière de politique industrielle, devraient commencer par établir des coalitions politiques afin de soutenir l'industrialisation dans des secteurs clés - en commençant lentement par créer des « poches d'efficacité » et en obtenant le soutien politique d'un nombre suffisant de dirigeants politiques afin d'assurer la mise en oeuvre de la politique.

3.1 LES DIFFICULTÉS DE L'AFRIQUE EN MATIÈRE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE

Des structures institutionnelles faibles et une mauvaise conception des politiques sont les causes fondamentales du problème que l'Afrique connaît en matière de politique industrielle depuis qu'elle est indépendante. En examinant la question de l'industrialisation en Afrique, on voit que la méthode utilisée par les décideurs, les universitaires et d'autres acteurs, a consisté à déterminer les principales contraintes et à définir des interventions politiques générales pour les surmonter.¹ Mais ces solutions n'ont que rarement porté sur les institutions régissant la politique industrielle ou sur l'impact que les faiblesses de ces institutions ont sur leur capacité à opérer dans un cadre dynamique coordonné.



Les économies industrialisées ont, comme socle de leur développement-indépendamment des politiques adoptées - des institutions et des processus visant à promouvoir une collaboration stratégique entre le secteur privé et le gouvernement. Par ailleurs, le succès ou l'échec de la politique industrielle dépend souvent de questions d'économie politique à trois niveaux : la nature du leadership politique, la capacité à imposer une vision d'industrialisation à l'appareil l'Etat et différents acteurs économiques. Une politique ne sera probablement pas couronnée de succès si les fonctionnaires du gouvernement chargés d'appliquer les politiques industrielles, n'ont pas les compétences requises pour concevoir, mettre en oeuvre, suivre et faire appliquer les politiques industrielles (CEA et CUA 2011). Ces défaillances ont été des facteurs notables dans l'évolution en dents de scie de l'industrialisation de l'Afrique dans la mesure où on a omis, de réunir les acteurs étatiques ou non étatiques afin qu'ils conçoivent ensemble des visions globales en matière d'industrialisation, et la capacité pour la mise en œuvre des mesures requises, a fait défaut.

Les économies qui se sont industrialisées ont comme socle - quelles que soient les politiques - des institutions et des processus visant à promouvoir la collaboration stratégique entre le secteur privé et le gouvernement

Par contre, les pays de l'Asie de l'Est et d'Europe qui pourtant ne disposaient pas nécessairement d'institutions et de capacités bureaucratiques de grande qualité quand ils se sont lancés dans l'industrialisation, ont réuni les parties prenantes et alloué les ressources nécessaires (Chang 2012). Une question essentielle à se poser dans les pays en développement est la suivante : Avons-nous, en tant que gouvernement, mis en place des institutions qui engagent les bureaucrates à dialoguer constamment sur les thèmes pertinents avec le secteur privé et avons-nous la capacité de répondre sélectivement ? ... (Hausman, Rodrik et Savel, 2008)

Malheureusement en Afrique la réponse a souvent été non. De nombreux décideurs africains ont adopté une approche modèle de l'industrialisation, la politique industrielle étant limitée à la conception et à la mise en place d'instruments d'intervention -tels que la protection tarifaire, les dégrèvements fiscaux, les subventions à la R-D, les zones franches industrielles et le crédit bon marché - pour corriger les défaillances du marché (encadré 3.1) et soutenir l'investissement et la croissance dans les secteurs prioritaires. On se souciait plus des résultats des politiques que du cadre institutionnel approprié.

Cette approche était erronée pour plusieurs raisons. Premièrement, cette politique a été conçue et appliquée par des gouvernements qui n'ont offert qu'un petit rôle ou aucun rôle au secteur privé ou à d'autres

acteurs. Deuxièmement, en se concentrant sur la seule industrie, les gouvernements ont raté l'occasion de combiner les efforts dans le domaine de l'industrialisation avec des stratégies portant sur l'agriculture, l'urbanisation, l'infrastructure et d'autres domaines connexes. Troisièmement, l'approche schématique a souvent repris les politiques industrielles d'autres pays, d'Asie de l'Est le plus souvent pour les appliquer en Afrique sans prendre en compte les facteurs contextuels qui ont été un élément essentiel dans les réussites des pays asiatiques. Finalement, le fait de suivre un modèle expose les interventions et les subventions du gouvernement à la captation par des groupes d'intérêts politiques et commerciaux.²

Comme souligné au chapitre 2, la transformation économique est associée à un changement fondamental de la structure économique, et à son impact associé sur l'emploi, la croissance et le développement.³ L'Afrique n'a cependant pas obtenu de bons résultats dans la plupart de ces domaines au cours des trois dernières décennies, même si elle a enregistré une croissance sans précédent au cours de la décennie passée. Elle a également bien résisté à la crise économique mondiale, mais c'est là une vertu négative : les pays africains continuent, pour la plupart, à dépendre fortement de produits primaires ou de ressources naturelles non transformées, et l'industrie est à l'état embryonnaire, ce qui limite les gains potentiels sur le plan de l'emploi qu'offre la transformation des produits primaires (chapitre 1). En fait, bien que les gouvernements en Afrique se soient toujours engagés dans l'industrialisation en tant que moyen d'assurer la transformation structurelle, comme l'illustre l'exemple de l'Ouganda (encadré 3.2), le continent n'exploite toujours pas pleinement les opportunités qu'offre le secteur manufacturier pour promouvoir la croissance et la transformation (voir chapitre 2).

On voit ainsi que la part de l'Afrique dans la valeur ajoutée manufacturière (VAM) mondiale est inférieure à celle d'autres régions en développement⁴. En 1980, la part de l'Afrique était de 1,9 % et elle a chuté à 1,4 % en 2000 - et même après une décennie de forte croissance, elle n'a que faiblement augmenté, se situant à 1,5 % en 2011, ce qui contraste nettement avec l'Asie qui a vu sa part de la valeur ajoutée manufacturière mondiale presque doubler, passant de 5,8 % en 1980 à 11 % en 2000 pour bondir à 34,9 % en 2011. Pour l'ensemble des économies en développement, cette part a triplé, passant de 14,6 % en 1980 à 43,3 % en 2011.

L'Afrique a toutefois fait des progrès, s'agissant de développer le secteur manufacturier fondé sur la technologie -notamment les produits chimiques- pour au moins maintenir sa part globale de la valeur manufacturière mondiale dans le segment moyen /supérieur. (tableau 3.1).

Ces tendances continentales et mondiales soulignent l'espace potentiel dont dispose l'Afrique pour se diversifier grâce à la manufacture fondée sur des produits de plus haute technologie, étant donné que sa part dans la VAM mondiale n'est toujours que de 1,1 % en 2009. Les exportations de produits de base constituent

ENCADRÉ 3.1 : LES DÉFAILLANCES DU MARCHÉ

Il peut y avoir des défaillances du marché lorsque des marchés concurrentiels n'existent pas ou sont incomplets, par exemple lorsqu'il y a des asymétries d'information, des économies d'échelle ou des externalités. C'est également le cas lorsque les décisions en matière d'investissement sont interdépendantes et nécessitent une coordination. Selon la théorie de l'avantage comparatif, le libre-échange peut entraîner une augmentation du revenu national en transférant des ressources vers les secteurs dans lesquels le coût d'opportunité de la production est plus faible que pour ses partenaires commerciaux. Cependant, le fait d'allouer les ressources sur la base de l'avantage comparatif ne peut assurer qu'une efficacité statique et ne garantit nullement une efficacité dynamique (on examinera cette distinction au chapitre 2). Les gains de revenu ne sont pas non plus automatiques dans la mesure où la théorie ne prend pas en compte la relation entre le choix de spécialisation fait par un pays et ses implications sur les niveaux de vie (voir par exemple Reinert, 2000). Elle ignore également les relations entre les choix actuels et les possibilités de production futures (Succar, 1987).

Pour toutes ces raisons donc, la théorie de l'avantage comparatif ne saurait déterminer le type de spécialisation internationale dans les cas où il existe des opportunités d'apprentis-

sage asymétrique associées à la production de différents biens ou à l'utilisation de certaines techniques (ou les deux à la fois). La promotion d'industries qui génèrent des gains substantiels grâce à l'apprentissage par la pratique, devrait être une partie intégrante de toute stratégie de formation de capital dans les pays en développement (Succar, 1987). Le défi à relever est comment concevoir des politiques susceptibles de cibler les industries appropriées.

Hausmann, Rodrik et Sabel (2008) ont fait observer que les défaillances du marché qui requièrent une politique industrielle, revêtent trois formes principales. Premièrement, les externalités de l'auto-découverte peuvent permettre de voir là où le gouvernement peut aider à déterminer le type de nouveaux produits qui peuvent être fabriqués de façon rentable, en particulier là où la valeur sociale d'une activité dépasse considérablement sa valeur privée. Deuxièmement, les défaillances de coordination justifient une intervention dans la mesure où de nouvelles activités économiques requièrent souvent des investissements simultanés et lourds en amont, en aval et en parallèle, ce que des marchés décentralisés ne permettent pas de faire (Hausmann, Rodrik et Sabel 2008 : 2). Troisièmement, l'État est nécessaire pour fournir des intrants sous forme de biens publics, là où la production privée

requiert en général des intrants publics très spécifiques, telles que les lois, l'accréditation, la R-D, le transport et d'autres infrastructures spécifiques à une industrie.

Ces trois types de défaillances du marché compromettent la transformation structurelle dans les pays en développement et ralentissent de ce fait leur croissance économique. Ce sont des distorsions fortement dimensionnelles - impliquant de nombreux marchés et intrants différents - chacune étant relativement spécifique à diverses activités existantes et potentielles, et pas un seul acteur dans l'économie ne saurait dire exactement où elles se situent.

Ainsi les pays en développement connaissent de nombreuses défaillances du marché - nécessitant des interventions, toutes très complexes et une meilleure méthode plus inclusive est nécessaire pour les identifier et les surmonter de manière systématique plutôt qu'improvisée.

son point fort et les exportations de ses dix principaux produits comptant pour 68,1 % du total de ses exportations en 2012, le pétrole représentant à lui seul 41,6 %. Les pourcentages correspondants pour les dix principales exportations de produits manufacturés étaient de 4,5% pour les produits de moyenne technologie, 2,5% pour ceux de faible technologie et seulement 1,2% pour les exportations de haute technologie.⁵ Les exportations de produits de base peuvent entraîner une forte croissance économique mais du fait qu'elle n'est pas durable, il faut assurer la transformation structurelle par une augmentation de la valeur ajoutée dans les exportations de produits de base et de ressources, parallèlement à l'accroissement de la productivité agricole et à la création de nouveaux emplois non agricoles dans l'industrie et les services (CNUCED et ONUDI, 2011).

Le potentiel de l'Afrique en matière d'industrialisation, réside essentiellement dans l'exploitation de ses produits de base par la création de valeur ajoutée (CEA et CUA, 2013). Au lieu de miser sur ses exportations de produits de base sous forme brute, l'Afrique devrait leur ajouter de la valeur. Si le soutien est assuré par des politiques industrielles appropriées, ce sera là un tremplin pour une diversification et une compétitivité à long terme, avec parallèlement des retombées dans de nouveaux secteurs hors produits de base

dans les pays africains riches en produits de base. En plus de cela, l'appui du gouvernement visant à permettre aux sociétés locales de s'intégrer et de soutenir la concurrence dans des chaînes de valeur régionales et mondiales, peut entraîner l'établissement de liens entre les secteurs de base et d'autres, notamment ceux dans l'industrie du fait que les sociétés cherchent à externaliser les compétences non essentielles (tous les pays bien sûr ne disposent pas de ces ressources, ils doivent créer les conditions favorables à la création et au développement des entreprises manufacturières).

Les gouvernements africains se sont engagés dans l'industrialisation, et pourtant l'industrie a stagné ou même décliné et la transformation structurelle ne s'est produite que dans certains pays en Afrique, ce qui signifie que les politiques industrielles ont généralement échoué, situation liée en partie aux défaillances du marché évoquées plus haut. Des politiques inefficaces (pour promouvoir les capacités de production des économies ainsi que leur capacité à affronter la concurrence sur les marchés internationaux) ont laissé, dans leur sillage, des incitations et des institutions peu adaptées. D'importants déficits dans les capacités de l'État et des institutions, dans l'infrastructure physique et politique ainsi que l'incapacité à atténuer les impacts des chocs externes, ont contribué au « défi de la transformation » que le continent doit relever (CEA et CUA, 2013).



ENCADRÉ 3.2: L'INDUSTRIALISATION EN VUE DE LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE

Le Plan de développement à long terme Vision 2040 de l'Uganda s'est fixé un objectif consistant à porter la part de l'industrie dans le PIB à 5% à l'horizon 2040 (voir tableau 1).

Outre la modernisation de l'agriculture et des services, il est prévu, dans la Politique industrielle nationale de 2008, de créer un secteur industriel moderne, compétitif et dynamique pleinement intégré aux marchés intérieur, régional et mondial. Les indicateurs cibles sont notamment les suivants : le secteur manufacturier contribuant pour 25 % du PIB ; les exportations de produits manufacturés représentant 30 % des exportations totales, l'industrie représentant plus de 30 % de la valeur ajoutée en tant que part du PIB ; et un score de 4,2 sur l'indice de la compétitivité mondiale.

Les services apportent la contribution sectorielle la plus large au PIB tandis que l'agriculture a contribué à hauteur de 66 % à l'emploi total en 2009/10. La croissance annuelle en pourcentage de la valeur ajoutée, n'était que de 0,33 % en 2010 et n'a jamais dépassé 6 % durant les 10 dernières années (Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, 2012). En plus de cela, la contribution des exportations traditionnelles (café, coton, thé et tabac) dans les recettes d'exploitation totales a augmenté, passant de 27,2 % en 2010 à 31,4 % en 2011.

Le Ministère du commerce, de l'industrie et des coopératives est le principal ministère responsable de la politique industrielle mais un certain nombre de ministères connexes et

TABLEAU 1 : CIBLES (EN POURCENTAGE DE PIB) DE VISION 2040

Secteur	Base de référence (2010)	2012	Cible (2040)
 Agriculture	22.4	22.2	10.4
 Industrie	26.4	25.7	31.4
 Services	51.2	46.6	58.2

Source: National Planning Authority of Uganda, 2013; Uganda Bureau of Statistics: / <http://www.ubos.org>

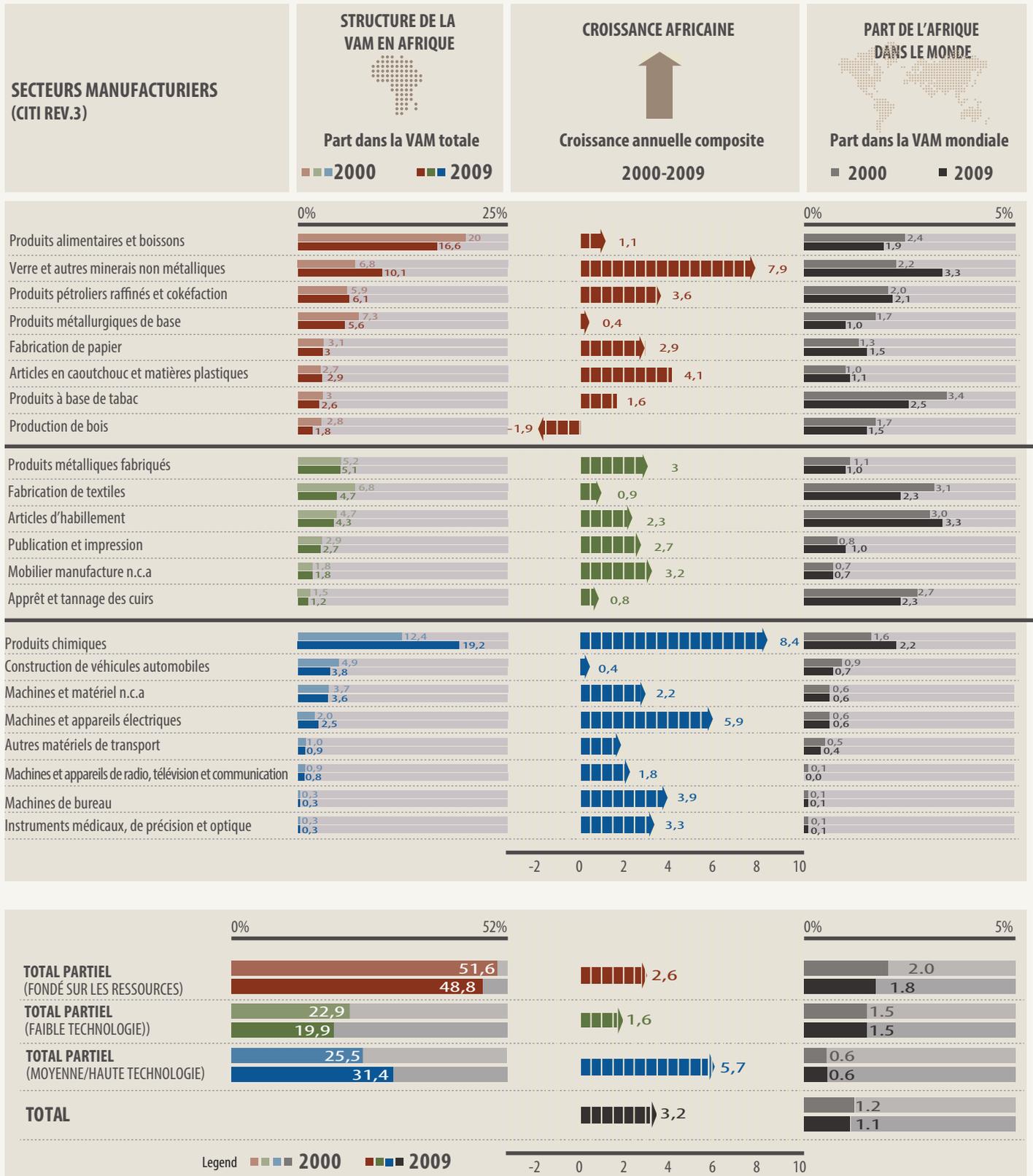
d'importants représentants du secteur privé, prennent également une part active dans les efforts en matière d'industrialisation. Un cadre existe pour la formalisation des interactions entre les secteurs industriels de l'Ouganda, et la Politique industrielle nationale a identifié un « conseil consultatif industriel » présidé par le Premier ministre. Les représentants du secteur privé indiquent cependant que, dans la pratique, il n'y a qu'une coordination ponctuelle entre les organismes responsables du développement industriel et que les acteurs du petit secteur privé local sont souvent exclus de la concertation à un haut niveau. (L'information sur la concertation provient de sept acteurs industriels gouvernementaux et non gouvernementaux enquêtés en 2012).

La mise en oeuvre et le suivi de la politique industrielle nationale sont assurés par le Ministère du commerce, de l'industrie et des coopératives, avec la participation d'autres ministères et acteurs. Les personnes interrogées ont fait observer que les documents d'orientation ne donnent pas de détail sur la mise en valeur et le suivi et devraient porter sur

les moyens de relever des défis spécifiques tels que l'énergie, l'infrastructure de transport, le financement et d'autres contraintes de manière pratique.

Les mesures importantes que l'Ouganda devrait prendre pour la mise en oeuvre de Vision 2040, devraient inclure un solide plan d'exécution et de suivi et s'inspirer des interventions et initiatives utiles lancées par le gouvernement dans le passé. Il faudrait peut-être confier la formulation d'actions politiques spécifiques et applicables à un groupe de ministères, travaillant de concert avec le secteur privé et des experts de la mise en oeuvre des politiques. Un programme de suivi doit également être géré de façon indépendante et bénéficier d'un appui suffisant en ressources. Il importe aussi de créer un mécanisme de coordination afin de regrouper les secteurs public et privé, associant le Cabinet du Premier ministre, tous les acteurs gouvernementaux concernés ainsi que les représentants des industries locales de toutes tailles.

TABLEAU 3.1: LE SECTEUR MANUFACTURIER AFRICAIN PAR SECTEUR ET CLASSIFICATION TECHNOLOGIQUE, 2000-2009



Source: CNUCED et ONUDI (2011).

Note : CITI : Classification internationale type par industrie ; VAM : Valeur ajoutée manufacturière



La question fondamentale qui se pose est donc : comment les gouvernements peuvent-ils créer des institutions de politique industrielle (IPI) efficaces, à même de promouvoir l'industrialisation, la transformation économique et un développement inclusif en Afrique ⁶

3.2 VERS UN CADRE THÉORIQUE POUR LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

THÉORIE INSTITUTIONNELLE

Comme examiné plus haut, la littérature sur la politique industrielle porte essentiellement sur les interventions destinées à remédier à des défaillances constatées sur le marché. Il s'agit ici d'expliquer pourquoi des actions résolues de la part de l'État sont nécessaires pour corriger ces imperfections et mettre l'économie sur une meilleure trajectoire de croissance et de développement.

Une politique industrielle suppose l'identification des lacunes industrielles et la conception, la mise en place et le bon fonctionnement d'organisations étatiques ou quasi-étatiques ayant pour objet de soutenir la transformation industrielle. Les institutions devraient être considérées comme des formes de pensée communes à l'ensemble des hommes et des femmes (Stein, 2008). Ces idées ont des applications pratiques pour comprendre comment la volonté d'assurer la transformation industrielle peut être généralement acceptée et systématiquement institutionnalisée. Ce qui amène à discuter des organisations et institutions.

Des actions résolues de l'État sont nécessaires pour surmonter les imperfections du marché et mettre l'économie sur une trajectoire améliorée de croissance et de développement

Les institutions requièrent des habitudes de pensée communes qui leur permettront d'opérer efficacement. Cependant, elles possèdent également de nombreuses autres dimensions notamment des structures et des réglementations internes qui sont affectées par les lois externes et les relations de pouvoir interne et externe. En adoptant une approche institutionnelle de ces organisations, on reconnaît qu'elles sont socialement et/ou politiquement des entités constituées qui fonctionnent selon des normes, règles et convictions aussi bien au sein de la structure que par rapport à d'autres entités apparentées. Les organisations institutionnalisées peuvent travailler de

manière coordonnée pour à la fois atteindre leurs objectifs internes et oeuvrer de concert avec d'autres institutions pour répondre aux besoins plus généraux de l'État en matière de transformation industrielle. Un cas de contre-exemple se présente quand les IPI⁷ agissent dans différentes directions (les subventions aux exportations par opposition à la contraction monétaire qui entraîne une appréciation de la monnaie).

Considérant les États comme un ensemble d'institutions imbriquées les unes dans les autres, les IPI opèrent dans un substrat qui est à la fois lié à l'État de multiples façons mais qui possède également ses propres structures d'opération semi-autonomes.⁸ Cette semi-indépendance est nécessaire en partie afin que la rubrique de la politique industrielle puisse être reliée aux entreprises industrielles dans ce que Evans (1995) qualifie d'« autonomie intégrée »⁹ Les IPI doivent être reliées au secteur industriel pour garantir des canaux de communication et de négociation clairs, mais doivent également agir de façon indépendante pour atteindre des objectifs socioéconomiques plus larges. Il en découle que les IPI ont besoin de liens institutionnels avec le gouvernement et le secteur industriel privé mais ne devraient être subordonnées ni à l'un, ni à l'autre et ne devraient être « captées » par aucun d'être eux.

LE RÔLE ESSENTIEL DE BUREAUCRATES NEUTRES MAIS ENGAGÉS

Des bureaucrates intégrés de façon autonome comprennent l'industrie et ont établi des relations avec des acteurs clés, ce qui améliore leurs capacités à recueillir et à traiter l'information. Du point de vue des entreprises, cette intégration leur permet d'être partie du cercle d'élaboration des politiques et rend crédible la certitude d'une politique gouvernementale qui renforce la volonté des entrepreneurs de prendre des risques¹⁰. Buur, Mondlane Tembe et Baloi (2012) soulignent également le rôle de la « bureaucratie intermédiaire » dans l'élaboration d'une politique industrielle efficace dans certains pays africains. Le terme désigne une situation où les « bureaucrates ont été le lien entre les intérêts commerciaux et politiques, les préoccupations techniques et technocratiques et les procédures administratives et juridiques » (page 350). La bureaucratie intermédiaire peut être particulièrement efficace là où la méfiance imprègne les relations entre la bureaucratie et le gouvernement (concernant par exemple l'acceptabilité de l'investissement étranger) ou entre les investisseurs étrangers et le gouvernement (notamment là où les capitaux ont précédemment été nationalisés).

La médiation bureaucratique peut également aider à accroître la productivité, objectif central de la politique industrielle : les fonctionnaires apprennent des entreprises industrielles tout en assurant une médiation entre les objectifs plus économiques de l'industrie et les objectifs politiques du gouvernement (ce sujet est abordé plus loin).

Les bureaucrates mettant en oeuvre la politique industrielle, devraient être à l'abri des pressions politiques, être recrutés par voie de concours et avoir des plans de carrière bien clairs qui rendent difficile voire impossible de les recruter ou de les limoger pour des motifs politiques (Chang, 2004). Du fait que la politique industrielle est exposée à la corruption et à la recherche de situations de rente, le gouvernement devrait trouver une position intermédiaire - comme le souligne Rodrik (2007) : « mettre en place le cadre institutionnel approprié, trouver un équilibre entre l'autonomie et l'intégration de la part des fonctionnaires du gouvernement, est de loin beaucoup plus important que le type de choix politiques qui sont adoptés ». Des bureaucrates professionnels hautement qualifiés et très performants devraient être protégés comme il se doit des pressions politiques et du harcèlement juridique injustifiés - condition préalable à une bonne mise en oeuvre de la politique (Cornik, 2013).

La politique industrielle implique l'identification des lacunes industrielles ainsi que la conception, la construction et le bon fonctionnement d'organismes étatiques ou quasi-étatiques dans le but de soutenir l'industrialisation

Cornick propose également une discussion intéressante sur les moyens de protéger la bureaucratie contre la captation par le secteur privé. Il suggère en premier lieu de bloquer la « porte tournante », entre le gouvernement et le secteur privé mais de fournir également un plan de carrière ; on ne peut s'attendre à une application de critères techniques rationnels s'ils sont généralement foulés aux pieds ou si l'évolution de carrière est subordonnée à des critères politiques. En deuxième lieu, il suggère de maintenir la transparence et la responsabilité, notamment des règles ayant fait l'objet d'une large publicité pour prendre part à la concertation et des présentations fréquentes d'évaluations. Troisiè-

mement, il fait valoir que les avantages sociaux liés à l'emploi dans le secteur public, doivent être compétitifs afin d'attirer et de retenir les compétences requises ; car de jeunes professionnels vont probablement se joindre à une organisation où le corps des professionnels est hautement motivé et qualifié, ce qui rendra le travail intéressant mais aussi enrichissant.

Il ressort des diverses expériences qu'il est important d'avoir des « agences de pilotage »¹¹ dotées d'un personnel composé de bureaucrates afin d'accroître l'efficacité de la politique (Chang 2004). Il en est ainsi parce que souvent les politiques industrielles relèvent à la fois des ministères du gouvernement et des agences. Il est donc utile d'avoir une agence de pilotage ayant le pouvoir de coordonner les activités entre les agences et de résoudre les conflits potentiels entre elles. Cela constitue également un moyen de renforcer la protection politique de la bureaucratie responsable des questions économiques (Cornick, 2013).

Voilà pour l'idéal. Malheureusement, la réalité est que, dans de nombreux pays africains l'ajustement structurel a non seulement érodé la base industrielle des pays, mais également les capacités des IPI qui étaient installées dans les années 60 et 70. Donc, bien que de nombreuses interventions politiques (pour amplifier les retombées des mesures de contenu local dans les industries extractives), aient besoin de bureaucrates expérimentés pour concevoir des mesures de soutien, fixer des objectifs et concevoir des systèmes de suivi, d'évaluation et de mise en oeuvre, le personnel doté de l'expérience nécessaire fait défaut. Par conséquent, la solution c'est de commencer lentement par créer ce que Buur et al. 2013 appellent « des poches d'efficacité » (encadré 3.3).

Bien qu'importantes, les bureaucraties, notamment celles associées à la politique industrielle, ne peuvent se limiter à établir et à appliquer des règles. L'élaboration et la mise en oeuvre de la politique subissent l'influence des politiques qui ont été façonnées par des individus, des factions et des intérêts concurrents. Les entreprises qui ont de bonnes relations politiques peuvent fortement influencer sur l'orientation de la politique industrielle.¹²

ENCADRÉ 3.3 : LE RÈGLEMENT POLITIQUE : UN EXERCICE D'ÉQUILIBRE

Pour réussir, les poches d'efficacité doivent bénéficier du soutien des dirigeants politiques au niveau le plus élevé, qui estiment que certaines politiques industrielles sont essentielles à la consolidation de leur pouvoir économique et politique. Il en découle qu'une politique industrielle efficace nécessite généralement une convergence d'intérêts mutuels (ou arbitrages) où la croissance et le développement d'un secteur d'activité, par exemple, servent les intérêts politiques du gouvernement et les besoins des entreprises dans le domaine de la

transformation. Il s'agit là d'un fait particulièrement important lorsque les entreprises poursuivent de nouvelles activités économiques qui présentent des risques élevés, avec des coûts irrécupérables substantiels et pour lesquelles le soutien de l'État est hautement souhaité. L'engagement de l'État doit être sûr et la meilleure façon de s'en assurer est d'établir des coalitions au sein des dirigeants politiques au pouvoir qui, à leur tour, bénéficieront d'avantages politiques tangibles ou obtiendront le soutien des entreprises pour maintenir ces coalitions.

Les industries extractives posent un défi particulier du fait qu'il est très facile de tirer des rentes de la seule activité d'extraction sans passer par les complications consistant à exiger une plus grande valeur ajoutée et le partage de la technologie – Il y a cependant quelques signes prometteurs. (chapitre 4)

Source : D'après Buur et al. (2013)



UN CADRE POUR MIEUX COMPRENDRE LE FONCTIONNEMENT DES IPI

D'après ce qui précède, il est possible de commencer à mettre en place les éléments d'un cadre qui permette de comprendre les IPI dans les pays africains. Il est possible de distinguer entre défaillances de la politique industrielle sur la base d'une analyse statique des opérations des IPI et en faisant une analyse, dans une perspective plus dynamique, des causes qui ont contrarié leur évolution.

La figure 3.1 schématise ces différences et indique les sources intrinsèques et extrinsèques de défaillance institutionnelle.

Elle montre également les divers niveaux des principaux acteurs qui élaborent et mettent en oeuvre la politique industrielle : au sommet on a les « échelons supérieurs du gouvernement » - les principaux ministères, le Cabinet du Président ou du Premier ministre et un Conseil de la politique industrielle (avec souvent une représentation du secteur privé), qui est une IPI¹³ mais qui, en raison de son rôle dans l'élaboration et dans la coordination de la politique et de sa proximité avec les échelons supérieurs du gouvernement, est placée au-dessus des autres IPI, qui apparaissent au milieu -, et sont impliquées dans le fonctionnement de la politique industrielle.

La configuration et l'objet des IPI varient d'un pays à l'autre mais celles-ci peuvent être, entre autres, des banques pour l'industrie, des organismes de renforcement des capacités de l'Etat s'occupant de l'ingénierie, de la commercialisation et des finances, des instituts de formation professionnelle ; des services de recensement industriel ; des services de coordination de la politique industrielle ; des autorités de zones franches industrielles ; d'unités pour le soutien aux PME ; des unités encourageant l'investissement direct étranger ; des sous-comités à dominante industrielle sur la politique macro-économique (taux d'intérêt et taux de change) ; des organismes examinant la production alimentaire et les politiques/prix des importations visant à réduire les augmentations salariales ; des unités s'occupant des politiques syndicales et autres politiques d'emploi et des unités de planification de l'infrastructure.

Les IPI devraient essentiellement s'occuper de formuler des objectifs, d'élaborer et ensuite d'appliquer les stratégies, de suivre les processus et d'évaluer les résultats par rapport aux objectifs.

Donner les moyens aux entreprises locales d'affronter la concurrence dans les chaînes de valeur régionales et mondiales, peut déboucher sur la création de liens entre les secteurs des produits de bases et l'industrie

Les défaillances institutionnelles, qui peuvent devenir systématiques, peuvent se produire dans n'importe quel élément de la figure ; le pire est de ne pas réagir pour corriger les erreurs et de ne pas procéder à des ajustements pour atteindre les objectifs. Les problèmes peuvent par exemple découler de la taille, de la conception et de l'autorité des IPI, de leurs incitations, de leurs règles de fonctionnement et peuvent inclure un grand nombre de défaillances de communication. Des structures réglementaires et des règles extérieures peuvent avoir un effet particulièrement marqué. Il peut y avoir également une mauvaise communication ou un conflit de pouvoir avec d'autres IPI.

Les IPI devraient essentiellement s'occuper de formuler des objectifs, d'élaborer et ensuite d'appliquer les stratégies, de suivre les processus et d'évaluer les résultats par rapport aux objectifs.

Un problème particulièrement ardu est celui des défaillances de coordination au niveau des cadres du gouvernement ou des ministères lorsqu'ils ont des autorités concurrentes et qui se chevauchent, des plans et visions multiples, des politiques industrielles contradictoires et pas de conseil pour la politique industrielle. L'information fournie aux IPI peut manquer de fiabilité et de stabilité, ce qui entraîne de sérieuses difficultés sur le plan opérationnel (question étudiée plus en détail au chapitre 4).

Il se peut que les autorités de tutelle ne fournissent pas de ressources ou un soutien politique suffisants pour les opérations des IPI. Des canaux qui permettent aux entreprises industrielles de communiquer leur « auto-découverte » (voir encadré 3.1) aux IPI, sont également importants. Ces dernières doivent continuellement être à l'écoute et ajuster les politiques en fonction des observations et de la perception des opportunités de marché, de l'innovation, des distorsions, des barrières et des exigences des acteurs industriels. Des défaillances dues à l'insularité au sein des IPI peuvent se produire lorsque les entreprises industrielles ne sont pas organisées ou ne sont pas suffisamment habilitées à communiquer les conclusions de leur auto-découverte ou lorsque les capacités ou les incitations ne sont pas suffisantes pour que les IPI donnent suite aux conclusions de cette découverte.

En termes dynamiques, à mesure que les défaillances du marché sont surmontées, de nouvelles apparaissent et il sera nécessaire de les surmonter. Les IPI ont besoin d'un mécanisme qui leur permette de continuer à analyser l'état de l'industrie, concevoir de nouvelles approches pour transformer l'industrie et modifier leur structure organisationnelle afin de traiter de nouvelles formes de politique industrielle ayant toutes pour objet de surmonter les défaillances

du marché. Une difficulté majeure survient lorsque les IPI deviennent inflexibles et intransigeantes et ne tentent pas de comprendre et de s'ajuster aux circonstances extérieures changeantes ou aux positions politiques du gouvernement. Des IPI statiques entraîneront généralement des défaillances institutionnelles de la politique industrielle. Elles vont probablement être très sérieusement perturbées par les mêmes types de défaillances de communication évoquées plus haut. Par ailleurs, dans une situation dynamique, des intérêts bien établis pourraient être menacés par de nouvelles politiques et institutions et des coalitions sont donc nécessaires. Finalement, les modifications aux réglementations commerciales, y compris les arrangements régionaux, les pressions exercées par les donateurs, le financement international peuvent entraver l'institutionnalisation ou la mise en œuvre d'une politique industrielle efficace.

Les conseils de politique industrielle de haut niveau jouent un rôle central dans l'intégration de la politique industrielle (McMillan et Rodrik, 2013). Ils ont la capacité d'identifier les contraintes sur l'investissement aussi bien chez les acteurs étrangers que locaux et de présenter des recommandations concrètes en vue d'une action politique tout en influant sur la périodicité des changements de politique. Ils peuvent fournir d'importantes contributions, des correctifs et des retours d'information sur les promotions sectorielles ainsi que pour l'élaboration de plans et de cadres industriels généraux. Un conseil peut toutefois devenir inefficace voire ne pas remplir son rôle dans un ou plusieurs des cas suivants: Il est imposé de l'extérieur avec une faible appropriation locale; il ne bénéficie pas de l'engagement des dirigeants politiques à un haut niveau, il se consacre outre mesure à des programmes extrinsèques (tels que ceux des donateurs) ; il est plus statique qu'expérimental et novateur ; il est exclusif et n'arrive pas à avoir en son sein des représentants d'entreprises de tailles et de structures de propriété différentes, et il n'ajuste pas son programme au fil du temps.

La littérature secondaire et les études de cas présentés au chapitre 4, permettent de montrer comment les IPI ont pâti d'un grand nombre d'imperfections organisationnelles et de défaillances

Les conseils de politique industrielle de haut niveau ont la capacité d'identifier les contraintes sur l'investissement aussi bien chez les acteurs étrangers que locaux et de présenter des recommandations concrètes en vue d'une action politique tout en influant sur la périodicité des changements de politique

institutionnelles qui ont eu des répercussions négatives sur la trajectoire du développement industriel. Le prochain chapitre porte essentiellement sur les approches à envisager pour gérer des IPI efficaces en Afrique, et donne ensuite un aperçu de trois exemples de réussites de pays du Sud.

3.3 CRÉATION ET GESTION D'IPI EFFICACES

RÉUNIR LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉE

Les arguments en faveur de la politique industrielle se fondent sur deux grandes idées : transformation structurelle (voir plus haut et le premier chapitre) et l'importance d'une politique industrielle publique efficace, telle que mise en œuvre à travers les IPI.

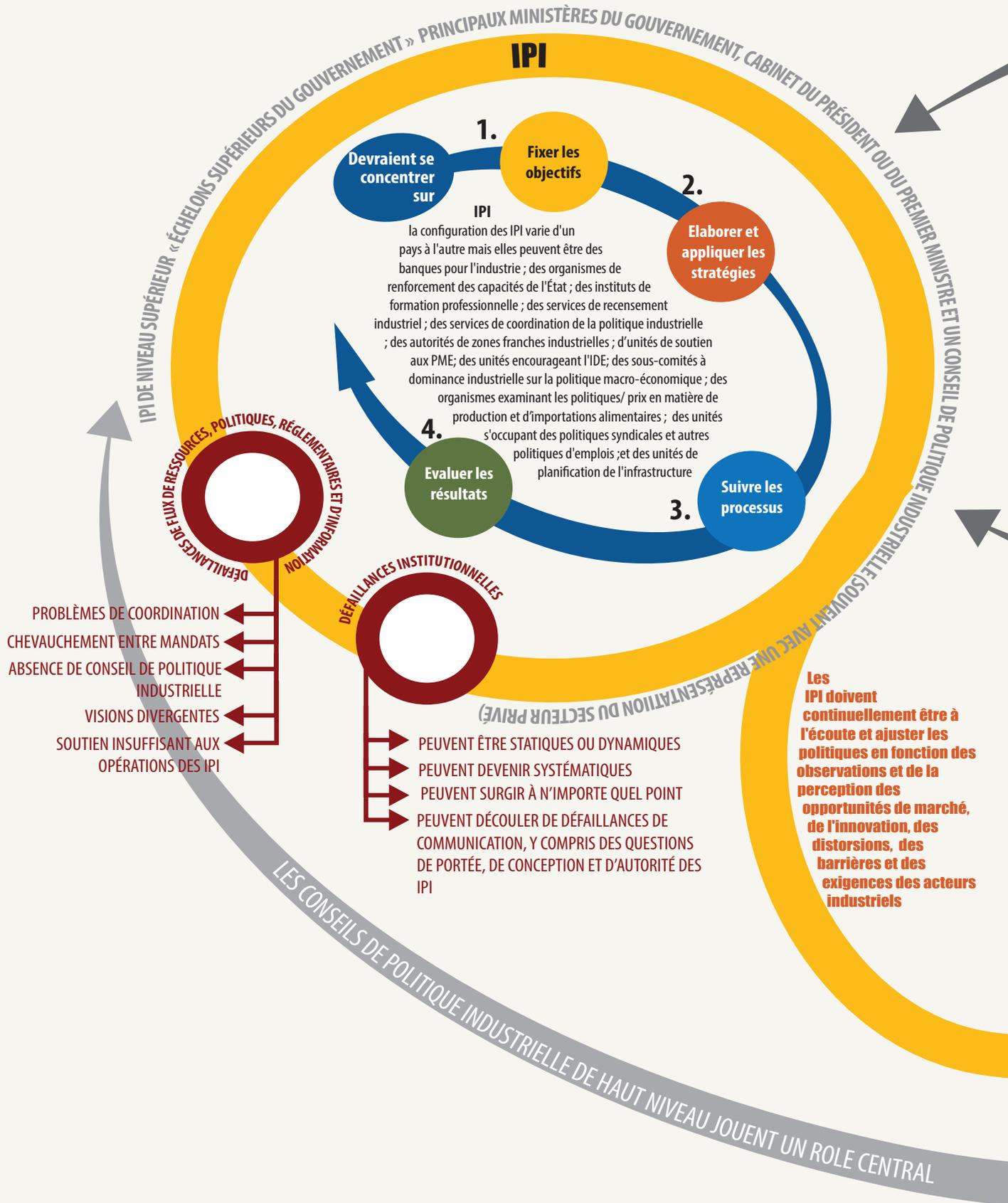
L'élément central de toute politique industrielle, est la nécessité de soutenir les pays africains afin qu'ils élargissent et approfondissent davantage les liens de production avec leur richesse en produits de base (quand ils en ont), ce qui est réalisé grâce à :

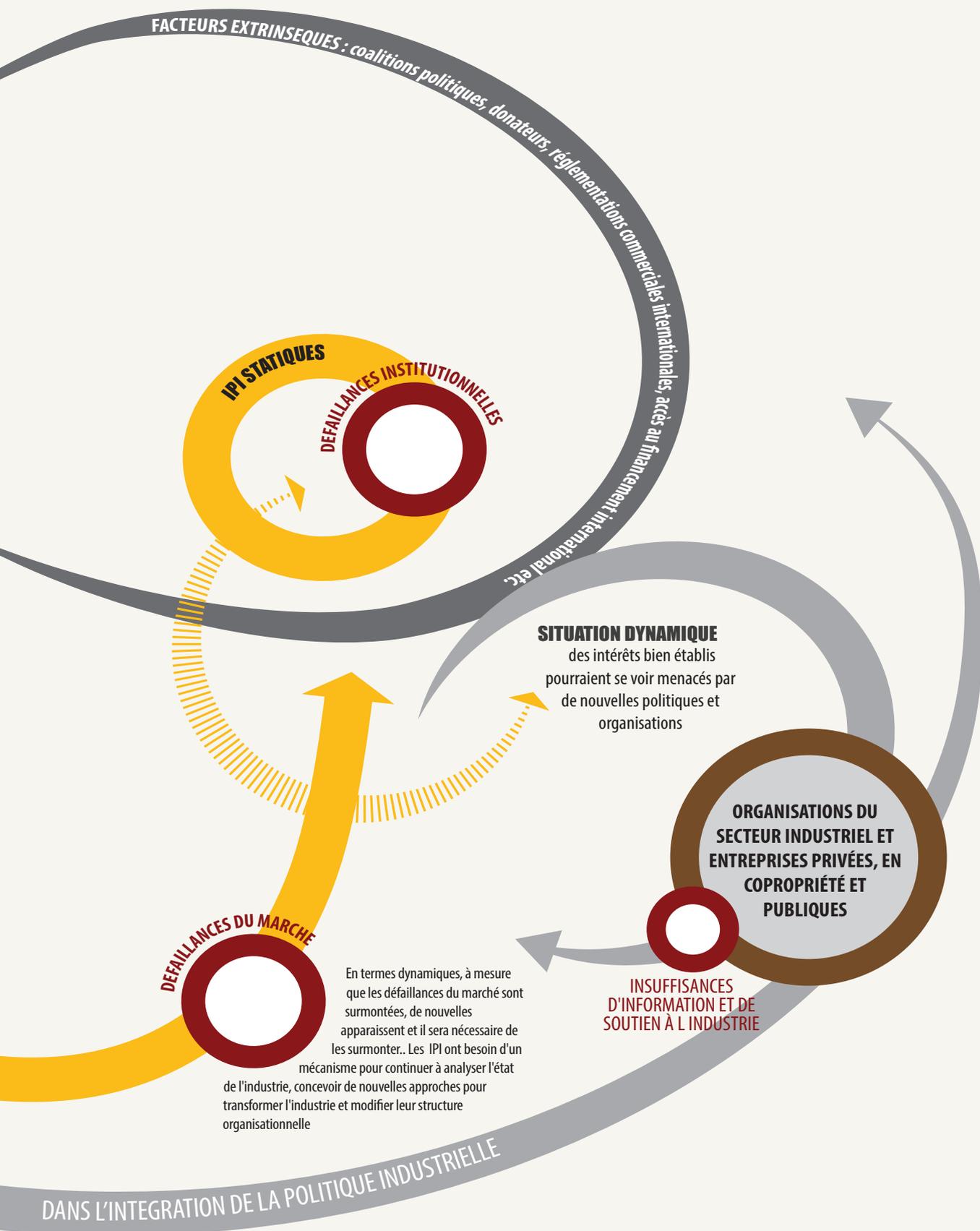
- l'adoption d'une politique industrielle cohérente;
- la création de mécanismes institutionnels de politique industrielle;
- l'élaboration d'une politique de contenu local;
- l'augmentation des achats, de l'approvisionnement et du traitement par l'entreprise dominante;
- la gestion de programmes de développement des chaînes d'approvisionnement parmi les principales sociétés du secteur des produits de base;
- le perfectionnement des compétences et des technologies locales ;
- la résolution des goulets d'étranglement en matière d'infrastructure;
- la création de ministères de coordination pour améliorer la mise en œuvre de la politique ;
- la négociation d'arrangements commerciaux régionaux et l'intensification du commerce intra-africain (CEA et CUA, 2013).

Les agents pilotant la transformation économique et technologique, sont généralement des entreprises locales, encore qu'il puisse y avoir une participation importante d'investisseurs étrangers dans certaines activités. Des entreprises privées, en quête de profit, génèrent et gèrent des améliorations technologiques en introduisant sur le marché de nouveaux produits à moindre coût. Une économie qui est dominée par des entreprises dynamiques sur le plan technologique, tendra également à se développer plus vite. L'intervention du gouver-



FIGURE 3.1 : SCHÉMA D'UN CADRE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE







nement devient nécessaire lorsque les forces du marché ne sont pas capables de pousser les entreprises à innover et à effectuer des investissements qui accroissent la productivité (UlHaque, 2007).

Le secteur manufacturier, en plus d'encourager la demande pour la croissance de l'agriculture, est un puissant moyen de diffuser de nouvelles technologies (CNUCED et ONUDI, 2011), ayant de solides liens en amont et en aval contribuant à l'investissement, à l'emploi et à la production locale. Les produits manufacturés offrent également d'importantes opportunités d'élargir les marchés d'exportation et constituent par conséquent d'importants facteurs de croissance du commerce des biens. Le secteur manufacturier possède également un potentiel plus élevé de création d'emplois par rapport à l'agriculture et aux services traditionnels (pré-modernes), particulièrement à mesure que les rendements décroissants dans l'agriculture (en raison de facteurs fixes tels que la terre) limitent les opportunités de croissance de l'emploi dans ce secteur. Il en découle qu'un pays qui voit sa population augmenter et l'urbanisation se développer, a besoin d'accroître les emplois dans le secteur manufacturier afin d'absorber la main-d'œuvre venant de l'agriculture (voir chapitre 2).

La participation du gouvernement dans la transformation structurelle, notamment dans les capacités de fabrication, a pendant longtemps consisté à brandir l'argument de « l'industrie naissante » tendant à protéger les nouvelles industries locales de la concurrence étrangère jusqu'à ce qu'elles puissent voler de leurs propres ailes. Une telle approche a deux inconvénients : elle suppose que l'industrie à protéger va probablement être rentable (Pack et Saggi, 2006) ; et elle ne précise pas non plus comment la diffusion et l'apprentissage technologiques peuvent se produire.

La politique industrielle devrait examiner les écarts systématiques entre les gains privés et les rendements sociaux et corriger les majeures allocations sectorielles ou autres mal faites.

Ces dernières années, le gouvernement a, cependant, commencé à centrer son action sur la nécessité de contrecarrer les défaillances de marché ou plus généralement de corriger les défaillances systémiques (y compris hors marché) et de renforcer les capacités. La politique industrielle est ainsi considérée comme un processus à travers lequel le gouvernement et les acteurs du secteur privé oeuvrent de concert pour identifier des opportunités de croissance plus rapide et faciliter leur exploitation en palliant les défaillances et en renforçant les capacités (Lin, 2012).

Il découle de ce qui précède, que la politique industrielle doit examiner les écarts systématiques entre les gains privés et les rendements sociaux et corriger les majeures allocations sectorielles ou autres mal faites. L'Afrique doit, parmi ses priorités, s'assurer que les ressources (main-d'œuvre, capital et connaissances) soient transférées de secteurs et de domaines de faible productivité à des domaines de forte productivité, y compris la migration de l'abondante main-d'œuvre rurale non qualifiée de l'Afrique vers des industries à forte intensité de main-d'œuvre non qualifiée ; et améliorer la productivité par l'apprentissage et l'éducation (Stiglitz et al., 2013). Un élément essentiel du processus politique est d'identifier les contraintes ou plus précisément de mener des « recherches » pour les identifier et les surmonter.

Dans cette démarche, le secteur privé a besoin que le gouvernement l'aide à internaliser les diverses externalités associées au processus de détermination des coûts et fournisse un grand nombre des intrants publics (normes, infrastructure publique, certification, droits de propriété), étant le seul à pouvoir le faire. Le gouvernement, à son tour, a besoin de la coopération des entreprises parce qu'il lui faut disposer d'informations sur les obstacles et opportunités qui se présentent et être en mesure d'influencer leur comportement dans le sens voulu. D'où la nécessité pour les deux secteurs de collaborer afin de déceler les distorsions et les corriger. Ici, le rôle du gouvernement est de mettre en place des institutions qui puissent servir à engager les acteurs nécessaires, notamment dans le renforcement des capacités. Ces institutions peuvent permettre au gouvernement de réagir sélectivement mais rapidement au moyen de politiques adaptées pour répondre aux opportunités économiques qui se présentent lors de ce processus d'engagement (Wade, 2009; Hausman, Rodrik et Sabel, 2008). Un exemple qui illustre parfaitement ce processus est Taiwan (Chine) où les Services de vulgarisation industrielle créés par les autorités, ont permis d'accélérer l'établissement de liens dans la chaîne d'approvisionnement entre les entreprises locales et les grandes compagnies multinationales installées dans le pays, en tant que moyen d'améliorer la capacité technologique des entreprises locales (voir ci-dessous).

ACCEPTATION DE PLUS EN PLUS GRANDE DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Les externalités, l'absence de résultats efficaces venant du marché et le rôle de l'intervention du gouvernement sont reconnus depuis longtemps par les économistes néoclassiques, quoique les économistes conservateurs aient toujours soutenu que l'intervention du gouvernement doit être limitée. Les économistes néoclassiques avancent l'argument que les défaillances du marché sont rarement généralisées – et confrontés avec la stratégie de mise en œuvre, rejettent entièrement la notion de politique industrielle. Les acteurs

privés, du point de vue des néoclassiques, ne jouent qu'un rôle négligeable voire aucun rôle dans la conception de ces solutions publiques : soit ils profitent des efforts d'autres personnes supposées avoir un intérêt dans le règlement des problèmes, soit ils exercent des pressions en vue de l'adoption de solutions qui servent leurs intérêts particuliers au détriment du public (Hausman, Rodrik et Sabel., 2008).

Dans les faits cependant, même dans les pays ayant une approche gouvernementale non interventionniste très marquée, l'implication de l'État a été efficace. Ainsi par exemple, les États-Unis ont, pendant presque 200 ans, récolté les fruits de ces interventions politiques, dans des domaines divers allant de l'agriculture aux canaux, des routes aux télécommunications et à Internet. Ailleurs, le développement de l'Asie de l'Est a indéniablement, comme reposé sur l'intervention de l'État dans l'économie de marché, notamment l'utilisation extensive des politiques industrielles (Stiglitz et al; 2013; Chang, 2012).

Cette réussite a entraîné un revirement marqué dans le débat sur les politiques, qui est axé désormais sur les conditions de fonctionnement des politiques industrielles et sur les types de politique industrielle adaptés à des pays se trouvant à différents stades de développement et dotés d'institutions politiques et économiques différentes.

IDENTIFIER ET COMBLER LES LACUNES DANS LA POLITIQUE INDUSTRIELLE DE L'AFRIQUE

Pour une politique industrielle efficace, il faut une collaboration entre le gouvernement et le secteur privé, ce qui entraîne un bon fonctionnement de la politique industrielle. Le point essentiel ici est d'opérer un changement d'orientation vers les processus pour les choix (et corriger les choix) et non plus sur des instruments d'intervention ou des secteurs spécifiques (voir Rodrik, 2008). À cet égard, les activités en matière de politique industrielle devraient être orientées selon deux axes - un qui fonctionne « localement » pour améliorer les performances des industries existantes par des augmentations progressives de leurs capacités, et l'autre qui opère « globalement » en mettant un accent stratégique sur de nouvelles industries à haute productivité dont le succès est déterminé par des accroissements considérables des capacités. (Hausman, Rodrik et Sabel., 2008).

La politique industrielle dans de nombreux pays en développement (africains et autres) peut être considérée sous trois angles : la politique fonctionnelle désigne la politique du gouvernement visant à améliorer les opérations de marché ; la politique verticale désigne les interventions favorisant certains secteurs, industries ou entreprises ; et les politiques horizontales désignent des interventions visant à promouvoir des activités spécifiques intersectorielles (CNUCED et ONUDI, 2011). Des politiques industrielles efficaces nécessitent de combiner ces trois volets.

L'intervention verticale a cependant été sévèrement critiquée, accusée de « choisir les gagnants » et d'engendrer la corruption ainsi que la recherche de situations de rente – objections que ses détracteurs trouvent suffisantes pour rejeter la politique industrielle.

Comme toujours, la mise en oeuvre d'une politique industrielle dépend de la situation et du cadre institutionnel du pays. De récentes expériences en Afrique ont montré le potentiel de processus dynamiques et de la concertation quand il s'agit d'identifier et de faciliter la croissance. L'Éthiopie, par exemple a, dans le cadre de son Plan de croissance et de transformation (GTP), en consultation avec les parties prenantes, identifié les obstacles à l'expansion de son industrie du cuir, qui a un potentiel de forte croissance et a conçu des mesures pour améliorer les compétences techniques ainsi que l'accès à la technologie et aux marchés. On estime que ces interventions ont grandement contribué à améliorer la qualité et la quantité des exportations de cuir de l'Éthiopie .¹⁴

Cependant, en Éthiopie tout comme dans la plupart des autres pays africains, des défis institutionnels et dans le domaine des capacités, continuent d'entraver la conception et la mise en oeuvre de la politique, et les progrès réalisés en ce qui concerne la promotion de l'industrialisation et de la transformation économique, restent limités. Les défis les plus communs sont notamment la capacité limitée des organes d'exécution du gouvernement et la coordination des institutions gouvernementales chargées de fournir un soutien, la pénurie d'intrants industriels et la participation limitée des investisseurs privés dans le secteur manufacturier. Par ailleurs, les faibles niveaux de capacité technologique et de gestion des usines, les limitations de la productivité et de la capacité technologique, l'inefficacité des systèmes logistiques et l'incapacité à soutenir la rude concurrence mondiale en termes de qualité et de prix, se constatent également dans tous les pays africains.

Pour une politique industrielle efficace, il faut une collaboration entre le gouvernement et le secteur privé, ce qui garantit sa pertinence et son efficacité.



3.4 EXEMPLES DE RÉUSSITES DE PAYS DU SUD

COORDINATION À UN HAUT NIVEAU ET AUTONOMIE INTÉGRÉE EN MALAISIE

Dans les années 60, la Malaisie figurait parmi les nombreux pays sous-développés¹⁴ tributaires des produits de base. Grâce à une stratégie de développement global et bien mise en œuvre, le pays a réussi à réaliser une rapide croissance économique, à assurer la transformation structurelle et à réduire considérablement la pauvreté, devenant l'une des nouvelles économies en voie d'industrialisation de l'Asie de l'Est ou tel que défini par la Banque mondiale « les économies très performantes d'Asie » (Banque mondiale, 2010). De 1960 à 2000 la part de l'agriculture dans le PIB a baissé, passant de 40,5 % à 12,8 % tandis que celle du secteur manufacturier passait de 8,2 % à 34,7 %. Ayant considérablement misé sur les recettes provenant de ses ressources naturelles pour assurer la diversification dans le secteur manufacturier, la Malaisie est désormais un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.¹⁵ Son PIB réel par habitant a été multiplié par plus de six entre 1960 et 2010.

L'histoire de la croissance de la Malaisie, tout comme celle d'autres pays en développement, peut être perçue comme la transformation structurelle d'une économie essentiellement agricole en une économie plus industrialisée. Initialement, les produits de base, - caoutchouc, étain, et ultérieurement huile de palme - dominaient les échanges avant que la croissance tirée par les exportations de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre, prenne le relais pour soutenir la croissance globale. Un instrument d'intervention capital a été la nouvelle politique économique (NEP) lancée en 1971 et achevée en 1991 (Khoo Boo, 2010). Elle avait comme objectifs d'éradiquer la pauvreté et d'assurer la restructuration par la croissance accompagnée d'une redistribution. La NEP était singulière en ce qu'elle prévoyait un objectif primordial de développement économique, à savoir l'unité nationale malgré la diversité ethnique. En plus de cela, elle a permis de réaliser un consensus sur les définitions et la mesure du développement. La NEP a connu un succès phénoménal : le PIB

par habitant est passé de 1222 dollars en 1975 à 8927 dollars en 2000 (en parité de pouvoir d'achat du dollar de 1993) et l'incidence de la pauvreté, qui était d'environ 50 % en 1970, est descendue bien en dessous de 10 % en 2000.

À partir du début des années 90, la Malaisie a tenté de se transformer encore davantage pour devenir une économie fondée sur la connaissance. Elle a agi ainsi parce que, face à la concurrence de plus en plus vive des économies émergentes, les perspectives de croissance à long terme ont commencé à s'assombrir, intensifiant les pressions pour une transformation structurelle plus grande. Le Plan directeur industriel le plus récent (Troisième IMP 2006-2020) a poussé le pays, une fois encore, à opérer une nette réorientation pour relever les nouveaux défis afin d'accéder au statut de pays à revenu élevé. L'accent est désormais mis sur les efforts ayant pour objet de promouvoir les investissements dans des industries de haute technologie à forte intensité de connaissances et à forte valeur ajoutée telles que la bio technologie, l'électronique, les machines et équipements, les énergies renouvelables, notamment l'énergie photovoltaïque, les matériaux avancés, l'optique et la photonique, et les appareils médicaux.

La politique industrielle s'inscrit bien dans le cadre de politique générale et explique en partie son succès (Yusof et Bhattasali, 2008). Elle a également été intégrée dans le secteur privé de multiples façons. À l'échelon supérieur se trouve un organe de décision macroéconomique dont les sources sont, entre autres, le gouvernement fédéral, les gouvernements des États, des entreprises publiques non financières, des sociétés liées au gouvernement et le secteur privé.

C'est le gouvernement fédéral qui exerce l'autorité et constitue par conséquent la source des politiques macroéconomiques. Les trois centres pour les initiatives en matière de politique macro-économique sont l'Unité de planification économique (EPU) implantée au Cabinet du Premier ministre, le Ministère des finances ou le Trésor et la Bank Negara Malaysia, la banque centrale. Les organismes chargés du développement des divers secteurs économiques sont également impliqués, mais ce sont ces trois organes principaux qui prennent l'initiative.

L'EPU est chargée de formuler les plans de développement quinquennaux ainsi que les examens à mi-parcours de ces plans. Elle est également chargée d'élaborer les plans de développement à long terme, c'est-à-dire les plans prospectifs généraux s'étalant sur 15 ou 20 ans. L'EPU lance également des études spécifiques ou des plans directeurs et a étroitement travaillé pour coordonner le contenu de ses plans avec les plans directeurs industriels à plus long terme et pour participer à l'élaboration des plans directeurs industriels.

Le secteur privé a traditionnellement pour tâches d'élaborer des politiques, d'offrir de nombreuses opportunités aux entreprises afin qu'elles entament un débat sur les politiques et recommandent des changements aux politiques. Les représentants d'associations privées

Dans la plupart des pays africains, des défis institutionnels et dans le domaine des capacités, continuent d'entraver la conception et la mise en œuvre de la politique.

et des groupes commerciaux ainsi que les dirigeants des sociétés participent à ces groupes. Le dialogue sur le budget entre le Ministre des finances, les cadres supérieurs et les dirigeants de sociétés, se tient chaque année. Des contributions écrites sont activement sollicitées de la part du secteur privé qui est invité à faire connaître ses points de vue et ses recommandations sur le budget. Le Ministère du commerce international et de l'industrie (MITI) tient également une concertation annuelle avec le secteur privé, portant essentiellement sur les politiques industrielles. Il existe en outre un assez grand nombre de comités, d'équipes spéciales, de groupes de travail, dirigés par divers ministères et départements, au sein desquels le secteur privé est invité à discuter des nouvelles idées en matière de politique, ou d'évaluer et de préciser davantage les politiques existantes.

Les groupes indépendants et semi-indépendants provenant des meilleures universités et de groupes de réflexion, constituent un autre groupe du cercle d'élaboration des politiques. L'Institut d'études stratégiques internationales, financé en partie par le gouvernement, effectue des travaux pour le compte du gouvernement, notamment sur des questions de politiques stratégiques à long terme. Il est généralement impossible d'identifier les nombreux acteurs participant à la conception et à la mise au point des politiques économiques, du fait que les idées en matière de politique en particulier, émanent de sources officielles et non officielles et ce n'est qu'au moment où une unité organisationnelle reçoit mandat d'engager la politique, que les acteurs deviennent visibles. Il convient également de faire une distinction entre les sources /initiateurs jouant un rôle capital et les autres qui élaborent ou affinent les idées politiques initiales. Généralement il s'agit d'une rencontre entre initiateurs qui s'inspirent

La planification du développement a joué un rôle capital dans la transformation structurelle de la Malaisie

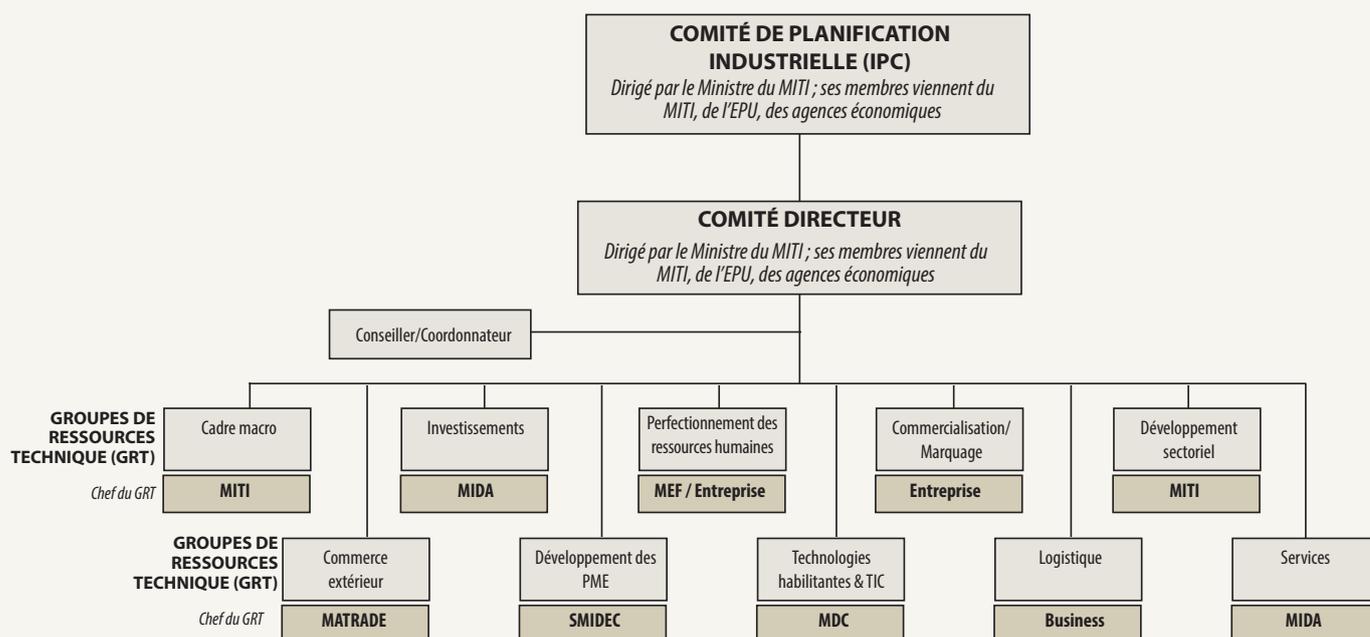
les uns des autres par l'interaction et elle débouche sur l'élaboration de politiques.

Ces groupes sont étroitement liés à l'élaboration des plans directeurs industriels. La structure comprenait un comité de planification industrielle de supervision, dirigée par le Ministre chargé du MITI, ainsi que des représentants du MITI, de l'EPU et d'autres agences économiques. (figure 3.2)

L'orientation générale du troisième plan directeur industriel (IMP) a initialement été définie par le Comité de planification industrielle. Après cela, un comité spécial a été chargé d'organiser un groupe de ressources techniques (TRG) pour coordonner la rédaction des chapitres. Les groupes de ressources techniques présentent des avant-projets au secrétariat du MITI, qui sont examinés par le secteur privé ainsi qu'au sein du MITI. Le secteur privé était également étroitement associé aussi bien à la rédaction des chapitres qu'aux séances de réflexion.

L'élaboration du troisième IMP s'est faite de façon largement inclusive, ce qui a contribué non seulement à renforcer sa légitimité mais permis

FIGURE 3.2 : STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DU TROISIÈME PLAN DIRECTEUR INDUSTRIEL, 2006



Source: Ohno, 2006.



également de bien faire connaître sa justification, ses objectifs et les détails de ses politiques. Le soutien politique est venu du niveau le plus élevé. Le Premier Ministre Mahathir portait un intérêt particulier à l'industrialisation et était étroitement associé à la mise en œuvre des politiques et programmes et a fourni un robuste soutien à Rafidah Aziz qui a dirigé le MITI de 1987 à 2008.

Au cœur de la transformation de Singapour, s'est trouvé son conseil de développement économique - agence quasi publique, qui a fait office d'agence de pilotage pour la coordination de la politique industrielle

Outre le MITI, la principale agence de promotion de l'investissement (étranger et local) est la MIDA, qui est relativement autonome. La MIDA est une IPI très professionnelle et efficace, qui a des représentants dans 14 pays et une panoplie souple d'incitations et d'avantages sociaux pour attirer l'investissement, souvent élaborée en étroite coopération avec le Ministère des finances. Les décisions sont prises très rapidement pour répondre aux investisseurs. La MIDA tient des réunions hebdomadaires pour approuver les projets et élaborer des incitations. Un représentant du Ministère des finances participe à ces réunions et peut approuver sur-le-champ les incitations fiscales proposées. Si des questions se posent, la proposition est renvoyée à un fonctionnaire à un échelon plus élevé au Ministère des finances et la question est réglée dans la semaine qui suit. Les problèmes liés à la mise en œuvre des politiques industrielles sont examinés lors des consultations annuelles du MITI avec le secteur privé et dans le cadre d'un processus continu.

INSTITUTIONNALISER UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE EFFICACE À SINGAPOUR

Singapour est l'un des exemples qui, ces quatre décennies passées, qui illustre le mieux les efforts entrepris sous l'impulsion d'un Etat pour s'industrialiser et relever rapidement le niveau de vie¹⁶. En 1990, le PIB réel par habitant était cinq fois celui de 1970. La valeur ajoutée manufacturière réelle a été multipliée par sept au cours de la période et les exportations en dollars nominaux ont été multipliées par environ 50¹⁷. Au cœur de cette transformation, s'est trouvé le Conseil de développement économique de Singapour (EDB), une agence quasi-publique créée par une loi du Parlement en 1961, avant l'indépendance du pays, qui a été l'agence de pilotage pour la coordination de la politique industrielle.

Il s'est agi, dès le départ, d'attirer les investisseurs dans le secteur manufacturier, le gouvernement ayant estimé qu'il n'y aurait pas suffisamment d'emplois dans le pays si celui-ci continuait à commercer en tant qu'entrepôt. Le Conseil était composé à l'origine de quatre divisions : une pour la promotion des investissements, une pour le financement, une pour les projets et les consultants techniques et une pour la fourniture d'installations industrielles comme les terrains. Il était supervisé par un conseil de 12 membres nommés par le gouvernement et tenait des réunions mensuelles.

L'EDB, société publique ou parapublique bénéficiant à ce titre d'un certain degré d'autonomie a été, dès le début mû par le principe de l'autonomie intégrée. Il pouvait offrir des rémunérations beaucoup plus élevées que partout ailleurs dans le gouvernement et n'était pas empêtré dans les procédures gouvernementales. Les plans et projets étaient élaborés par le personnel et approuvés par le Conseil. Une fois que le gouvernement avait abandonné les plans pour la substitution des importations (avec l'effondrement du projet de fédération avec la Malaisie et de création d'un vaste marché intérieur), il était devenu évident qu'il lui fallait élaborer une stratégie tournée vers l'exportation en attirant des investisseurs étrangers. Une fois cette priorité définie, il était important d'obtenir des informations des sociétés étrangères. Dans les quelques années qui ont suivi sa création, le Conseil a ouvert un bureau à New York. Au début des années 90, il avait des bureaux dans quinze pays du monde. Les fonctionnaires commençaient généralement par travailler dans le pays avant d'être envoyés à l'étranger pour une certaine période. Ils visitaient environ 50 sociétés, notamment celles qui s'inscrivaient dans les priorités des plans directeurs et renvoyaient l'information à Singapour. Cette information était prise en compte pour l'établissement annuel des priorités (voir ci-dessous).

Le Conseil de développement économique s'est défini dans son premier rapport comme une « agence gouvernementale » guichet unique chargée de promouvoir l'établissement de nouvelles industries à Singapour et d'accélérer la croissance des entreprises existantes » (cité dans Schein, 1996). Une fois qu'une société manifestait de l'intérêt, le Conseil lui trouvait un terrain pour construire l'usine, l'aidait à recruter et à former une main-d'œuvre locale, mettait en place les infrastructures nécessaires, accordait des exonérations fiscales et des incitations et même prenait le contrôle partiel des fonds d'investissement. Cela se faisait dans le cadre des principes et règles de fonctionnement du conseil. En tant que « médecin-accoucheur et « berger », le Conseil s'est employé énergiquement à résoudre les problèmes des sociétés au fur et à mesure qu'ils se posaient et a élargi ses activités de manière à être le principal interlocuteur des autres agences publiques et ministères. Le Conseil n'a cependant jamais été subordonné aux besoins des sociétés et affichait clairement une préférence pour les sociétés « qui s'installent » par opposition aux « cowboys » motivés par des intérêts à court terme.

Au début de chaque année, le Conseil élaborait des stratégies lors d'une réunion de planification stratégique où les questions exis-

tantes étaient débattues au sein de comités de haut niveau, qui constituaient des équipes spéciales pour l'examen des questions clés. L'autonomie intégrée, impliquant la réalisation d'un consensus aussi bien avec le gouvernement qu'avec le secteur privé, était un élément central dans toutes les étapes. Le Conseil de développement économique invitait généralement les universitaires, des représentants du secteur privé et des fonctionnaires du gouvernement à examiner les questions en vue de présenter des recommandations et des rapports.¹⁸

Les comités pouvaient se réunir entre six mois et deux ans pour à la fin proposer une analyse et des recommandations. Le personnel dans les régions se réunissait deux fois par an, une fois pour élaborer les stratégies et une fois pour effectuer des opérations qui servaient de contribution aux réunions de planification annuelles du conseil. Pour mettre en oeuvre les priorités et éviter l'échec institutionnel, le Directeur ainsi que les 35 directeurs et fonctionnaires tenaient des réunions opérationnelles hebdomadaires, au cours desquelles étaient examinés les rapports intérimaires sur les principaux projets ainsi que d'autres questions introduites par les fonctionnaires présents.

C'était un forum ouvert pour identifier les problèmes, élaborer des stratégies pour les résoudre, découvrir de nouvelles opportunités et de nouveaux clients.

Le Conseil de développement économique a su éviter les défaillances institutionnelles en modifiant sa structure organisationnelle, ses capacités et ses pratiques en vue de s'adapter à un monde en mutation rapide, en gardant ses normes de base, ses principes de fonctionnement et sa philosophie. Lim (1995) distingue quatre phases dans l'industrialisation de Singapour durant la période 1959-1991 après l'indépendance, qui toutes sont le résultat des changements opérés dans les stratégies du Gouvernement : substitution des importations durant la période 1961-67 ; manufacture tournée vers l'exportation à forte intensité de main-d'œuvre de 1979 à 1991 ; et mise à niveau technologique à partir de 1991. Cette année-là, le Gouvernement, avec le concours des travailleurs et des entreprises, a lancé un nouveau plan stratégique pour mettre à niveau la technologie grâce à l'ingénierie de précision et à la technologie de l'information afin de développer les secteurs manufacturiers et des services et améliorer l'industrie locale. Chaque élément a été choisi de façon à permettre de trouver des solutions face à l'évolution des conditions de travail, assurer la diversification et l'expansion des exportations et trouver des moyens d'améliorer le niveau de vie.

La structure et les capacités organisationnelles du conseil ont évolué non seulement en prévision du changement des priorités de l'État mais aussi conformément à ces priorités. Ainsi en 1967, lorsque la priorité a consisté à attirer l'IDE orienté vers l'exportation à forte intensité de main-d'œuvre, un changement structurel majeur s'est produit au sein du conseil de développement économique. Il a été estimé que le Conseil devait se consacrer à la nouvelle tâche et qu'il ne pouvait pas s'occuper de toutes les autres tâches à l'interne. Il avait déjà en

La formation de groupes individuels, l'accent mis sur la technocratie cosmopolite, l'attachement à une structure sans frontières, une culture non hiérarchique et le principe de l'apprentissage continu sont les cinq caractéristiques de la culture institutionnalisée efficace du conseil de développement économique

1968 fermé le Service de formation du conseil, avec la création de l'Institut de gestion de Singapour. En 1968, il avait abandonné sa fonction d'aménagement des terres pour créer le Jurong Township Corporation (Compagnie municipale de Jurong) et intégré ses fonctions d'investissement dans la Banque de développement de Singapour, créé l'International Trading Company (Compagnie commerciale internationale) en vue de promouvoir les exportations, le National Productivity Board (Conseil de productivité national) pour l'examen des questions salariales et de productivité, l'Institute of Standards and Industrial Research (Institut de normalisation et de la recherche industrielle) et l'Engineering Industries Development Agency (Agence de développement des industries mécaniques) pour dispenser une formation technique plus poussée. Il a gardé la Division pour la promotion des investissements et a ouvert son premier bureau à l'étranger en 1967.

Les changements se sont poursuivis tout au long des années 70 et 80. Au début des années 90, conformément aux priorités du nouveau Plan stratégique, un groupe de directeurs supervisait cinq divisions opérationnelles: développement de l'entreprise, développement des services, développement industriel, développement de la main-d'œuvre et des capacités et développement du commerce international. Le Conseil compte également des unités s'occupant des unités et services pour les entreprises stratégiques, se consacrant à la planification, aux ressources humaines, aux services en faveur des sociétés et à la vérification interne.

Une organisation efficace a besoin d'une culture institutionnalisée efficace et Schein relève à cet égard cinq dimensions du Conseil de développement économique. La première est la constitution de groupes individuels. L'organisation fonctionne sur le principe de la résolution des problèmes de façon coopérative au sein d'une équipe. Le Conseil de développement économique recrute des professionnels hautement qualifiés, capables de penser de façon indépendante, en exigeant d'eux qu'ils travaillent au sein d'une équipe. Ils sont souvent choisis pour qu'ils prennent l'initiative de former leur propre équipe. Les récompenses sont attribuées aux équipes plutôt qu'aux individus, ce qui encourage un comportement coopératif.



Deuxièmement, l'accent est mis sur une technocratie cosmopolite, composée des meilleurs et des plus brillants ayant souvent fait leurs études à l'étranger. Ils peuvent ainsi apporter les valeurs et convictions qui sont nécessaires pour faire la promotion de Singapour dans des milieux étrangers multiculturels.

Une troisième dimension est l'attachement à une structure sans frontières. Un élément clé a consisté à garder les canaux de communication et d'information ouverts aussi bien à l'interne avec d'autres branches du gouvernement qu'avec le secteur privé et les syndicats. Les normes opérationnelles sont le mieux résumées ainsi qu'il suit : « on doit passer toute l'information pertinente de façon véridique et ne pas utiliser l'information en tant que source personnelle de contrôle ou de pouvoir » (page 189)) Le point de vue selon lequel l'information doit être partagée est affirmé dans la formation d'équipes constituées d'individus provenant de l'ensemble de l'organisation et non pas simplement avec les seuls membres d'une équipe appartenant à une division particulière.

Une quatrième dimension est la culture non hiérarchique, reposant sur un solide principe d'autonomie et d'initiatives venant de tous les niveaux et d'un mode de gestion ascendante. Un autre principe corollaire est la nécessité de respecter les supérieurs et d'accepter les critiques venant de l'échelon supérieur.

Les expériences de la Malaisie, de Singapour et de Taiwan (Chine) soulignent la nécessité de processus de politique industrielle inclusifs

Cinquièmement, il y a le principe consistant à apprendre de façon continue ainsi que de ses erreurs et des expériences des autres. Le Conseil de développement économique a constitué un poste d'écoute pour Singapour. Il était attendu du Conseil qu'il présente l'information et organise des séminaires pour le compte du gouvernement tout en faisant office d'antenne du gouvernement chargée de la mise en oeuvre des politiques.

LE SERVICE DE VULGARISATION INDUSTRIELLE À TAIWAN (CHINE)

Les pays asiatiques ont établi – à part les conseils de politique industrielle de coordination de haut niveau - des IPI efficaces pour s'occuper d'un grand nombre de faiblesses dans le secteur industriel. Parmi les plus notables, figurait le Bureau de développement industriel (IDB) de Taiwan (Chine) créé en 1970 en même temps que le Service de vulgarisation agricole.¹⁹ Entre 1970 et 1986, la manufacture à Taiwan (Chine) s'est développée de 650 % en termes réels et a atteint

presque 40 % du PIB.²⁰ Le Conseil de développement économique a joué un rôle capital dans la contribution de l'industrie à cette réussite, introduisant des plans pour développer les industries des machines, alimentaires, textiles et automobiles (Wade, 2009). Pour répondre aux besoins du secteur privé en expansion, le gouvernement a créé des parcs industriels afin de permettre aux investisseurs d'acquérir les terrains facilement.

À l'instar de l'EDB à Singapour au début des années 80, l'IDB comprenait un corps professionnel de 130 ingénieurs industriels plus 50 experts dans d'autres domaines tels que la commercialisation et la comptabilité et très peu d'économistes. À partir de 1983, l'IDB a été éclaté en quatre divisions : le secteur sidérurgique, l'électronique et l'information, le pétrole et les produits chimiques, et les biens de consommation – des divisions transversales s'occupant de l'aménagement du territoire, de l'organisation industrielle, de la législation industrielle et de la pollution de l'environnement, de la coordination avec les banques, des douanes et de la fiscalité, et de la recherche.

La fonction principale de l'IDB était de surveiller étroitement les capacités de production des sociétés de Taiwan (Chine) et de chercher des moyens de renforcer ces capacités. Cela n'était possible que s'ils avaient établi une bonne communication avec le secteur privé. Pour ce faire, il était fait obligation au personnel de consacrer plusieurs jours par mois à la visite d'entreprises se trouvant sur l'île. On attendait de lui qu'il recherche des moyens sur la meilleure façon pour le Gouvernement d'aider à améliorer l'implantation des usines, à perfectionner les machines-outils, à diversifier la gamme de produits et à établir des relations d'approvisionnement entre les entreprises nationales et les filiales des compagnies multinationales installées à Taiwan (Chine). Par conséquent l'IDB était très sensible aux évolutions dans le secteur privé qui commençaient déjà à donner des résultats, le but étant de les aider et de faire en sorte qu'elles soient plus performantes encore.

En plus de cela, la participation de l'IDB à travers son personnel aux opérations des sociétés, a contribué de manière importante à l'examen des demandes de prêts en provenance des divers organismes de crédit concessionnel fourni par l'État. Un exemple de la participation de l'IDB d'une manière qui a permis de corriger les défaillances de coordination du type Hausmann, a consisté à améliorer la capacité technologique des entreprises locales afin d'accélérer l'établissement de liens d'approvisionnement entre elles et les grandes multinationales installées dans le pays. L'IDB a travaillé étroitement avec le Ministère du commerce pour fournir des « incitations » ou du moins pour éliminer les « désincitations » qui entravaient la production.

Sur la base de l'expérience de l'IDB à Taiwan (Chine), Wade (2009) identifie les aspects suivants de la politique industrielle en tant que processus. Premièrement, les mesures à l'appui de la politique industrielle étaient conçues de manière à permettre de cibler de nouveaux produits ainsi que la technologie. À mesure que plus

de producteurs fournissaient de nouveaux produits, les critères d'éligibilité à un soutien ont été relevés pour que les sociétés bénéficient d'incitations pour pousser encore plus loin la frontière de la transformation industrielle. Deuxièmement, les fonctionnaires de l'IDB ont aidé les entreprises à obtenir une assistance financière, en gardant à l'esprit la nécessité de faire pression sur elles pour qu'elles restent compétitives sur le plan international à travers des mécanismes de fixation des prix – par exemple les produits devaient être compétitifs par rapport aux importations. Ces critères de succès ont été établis à partir de comparateurs internationaux. Troisièmement, les fonctionnaires de l'IDB étaient, pour la plupart, recrutés sur la base du mérite. Quatrièmement, la politique industrielle était du ressort de deux ministres de haut rang qui supervisaient le travail d'autres IPI importantes, ce qui permettait d'assurer une bonne coordination tout en évitant les conflits de juridiction.

En résumé, les expériences de la Malaisie, de Taiwan et de Singapour soulignent la nécessité de processus de politique industrielle inclusifs, d'institutions innovantes et dynamiques qui facilitent un dialogue continu entre les parties prenantes afin d'identifier les défis à long terme et nouveaux qui se posent en matière d'industrialisation, et mettre en place des mécanismes efficaces et flexibles pour les relever. D'un point de vue institutionnel, il y a beaucoup d'enseignements à tirer de l'expérience de ces pays, qui peuvent servir à comprendre les échecs et réussites de la politique industrielle dans les pays africains

3.5 CONCLUSIONS

Notant l'importance de la politique industrielle pour la transformation de l'Afrique, le présent chapitre a montré que les institutions de politique industrielle sont faiblement outillées pour s'acquitter de cette tâche vitale. Aussi bien par rapport au passé qu'à d'autres régions, le secteur industriel de l'Afrique demeure à l'état embryonnaire et en retard de développement technologique, avec une productivité faible et dans certains cas, un recul de l'emploi. Les pays africains sont toujours des acteurs marginaux dans le domaine de la manufacture pour les marchés intérieur et international. Développer un secteur industriel et en expansion est important pour la transformation. Les échecs institutionnels et organisationnels des cadres de politique industrielle actuels et passés, ont érodé la capacité des pays africains à trouver une solution à l'existence généralisée de défaillances du marché qui ont empêché la transformation.

Contrairement à de nombreux pays d'Asie et d'Amérique latine, qui ont eu recours à des politiques industrielles pour transformer leur économie en une période de temps relativement courte, l'Afrique-et ses institutions- ont suivi des plans schématiques. Le résultat en est l'absence d'institutions qui génèrent des processus et des mécanismes permettant de comprendre les exigences en évolution constante de l'industrie. De fait, la politique industrielle en Afrique a porté plus sur les résultats des politiques que sur les cadres institutionnels utilisés pour élaborer, mettre en oeuvre, suivre et faire appliquer la politique industrielle.

Les pays africains doivent s'employer à mettre en place des institutions qui génèrent des processus et procédures permettant de comprendre et de répondre aux exigences en évolution permanente de l'industrie.

Une recommandation à ne pas appliquer est celle de l'approche schématique où la politique industrielle est tout simplement un ensemble d'interventions « toutes faites ». Il faudrait, au lieu de cela, s'employer à mettre en place des institutions qui génèrent des processus et procédures permettant de répondre aux exigences en évolution permanente de l'industrie. La politique industrielle, en tant que processus, ne donnera pas de bons résultats si elle n'est pas intégrée au secteur privé. Les bureaucrates ont besoin de fixer, suivre et ajuster les objectifs grâce aux contributions et suggestions des principaux acteurs commerciaux, mais sans être « captés » par les entreprises. Du point de vue des entreprises, l'intégration permet aux entreprises de faire partie du cercle d'élaboration des politiques et rend crédible l'élaboration d'une politique gouvernementale renforçant la volonté des entreprises de prendre des risques.

La tâche consistant à mettre en place des institutions de politique industrielle est rendue ardue par d'autres facteurs. Dans la plupart des pays africains, l'ajustement structurel a non seulement érodé la base industrielle des pays mais aussi les capacités institutionnelles indispensables pour la politique industrielle. De nombreuses interventions politiques requièrent des interventions sophistiquées pour concevoir des mesures de soutien, fixer les objectifs et concevoir des systèmes de suivi, d'évaluation et de mise en œuvre. Mais étant donné que les bureaucrates ayant de l'expérience dans le domaine de la politique industrielle, sont de plus en plus rares aujourd'hui, il importe de commencer lentement par créer des « poches d'efficacité », lesquelles doivent bénéficier du soutien des dirigeants politiques et être intégrées dans des cadres de planification du développement à long terme.



CHAPITRE

4

EXEMPLES ILLUSTRATIFS DES PROCESSUS ET DE LA DYNAMIQUE INSTITUTIONNELLE DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE EN AFRIQUE

À l'aide de l'analyse présentée au chapitre 3 et d'exemples empruntés à une dizaine de pays (encadré 4.1), on montre dans le présent chapitre comment les problèmes de politique industrielle ont affecté le fonctionnement des institutions de politique industrielle en Afrique – et comment ils ont été évités ou atténués. Pour faciliter la présentation, on a classé les études de cas en fonction de trois principaux types d'échec (ou de raison de succès) mais en fait bon nombre des cas considérés présentent plusieurs des éléments distingués.

On constate d'abord que la coordination à un niveau élevé de la politique industrielle est réduite au minimum et que dans certains pays elle fait complètement défaut. Par une omission remarquable, le secteur privé est souvent complètement ignoré. Il faut donc améliorer la coordination de haut niveau. (Les pays qui ont relativement réussi, cependant, comprennent bien la nécessité d'une coordination systématique et invitent régulièrement le secteur privé à y participer tout en encourageant une collaboration interministérielle).

Deuxièmement, les institutions de politique industrielle (IPI) présentent toutes sortes d'imperfections qui peuvent conduire à des problèmes institutionnels débilissants. Il faut donc renforcer ces institutions et dans certains cas en établir de nouvelles afin de combler les lacunes, remédier aux faiblesses et aux défaillances du marché dans l'industrie, en particulier s'agissant de la fixation des objectifs, des procédures de suivi, des trains de mesures incitatives et de l'intégration dans le secteur privé. Pour conserver leur pertinence, ces institutions de politique industrielle doivent souvent être recentrées et même restructurées.

Enfin, ces institutions doivent être conçues pour combler d'autres lacunes institutionnelles, s'agissant par exemple de l'infrastructure, de la formation et en particulier du financement.

4.1 LES PROBLÈMES DE LA COORDINATION DE HAUT NIVEAU DANS LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Une politique industrielle suppose une coordination de haut niveau pour résoudre un ensemble de problèmes potentiels qui pourraient compromettre son efficacité. Bien souvent les différents ministères ne se concertent pas, ce qui entraîne un gaspillage de leurs ressources et de leur travail. Les communications peuvent en effet s'interrompre entre les différentes institutions chargées de la politique industrielle en raison d'un manque de coordination. Les ressources financières affectées à des interventions indispensables pour soutenir l'industrie d'un pays peuvent se tarir, les différents ministères ayant des priorités différentes qui ne reflètent pas nécessairement la politique nationale suivie.

Même s'il existe une unité de coordination, des problèmes peuvent apparaître et compromettre la politique industrielle s'il n'y a pas de soutien politique au plus haut niveau ou de larges coalitions susceptibles de surmonter les résistances et les intérêts acquis. Les conseils

Pour que les IPI opèrent efficacement, la coordination de haut niveau doit être renforcée et soutenue par une meilleure réglementation et une participation accrue du secteur privé

ENCADRÉ 4.1 : MÉTHODE DE SUIVI

Les onze études de cas se fondaient sur des données collectées entre septembre et novembre 2013 à l'aide de questionnaires proposés à quatre types de personnes interrogées dans des pays appartenant aux cinq sous-régions de l'Afrique (voir appendice). Au total, 92 personnes interrogées ont fait connaître leurs vues sur les problèmes de la conception et de l'application de la politique industrielle et comment ces problèmes ont été, ou non, résolus. (Une étude de cas nationale a été préparée pour chacun des 11 pays retenus, sous la forme d'un rapport global et d'une évaluation reposant en partie sur les propos recueillis auprès des responsables des organisations industrielles, avec des données auxiliaires.)¹

Le premier questionnaire portait sur la compréhension des problèmes que rencontrent les pays africains dans la conception et la coordination de la

politique industrielle à un niveau élevé (généralement ministériel). Le deuxième questionnaire était utilisé pour recueillir les vues des responsables des organismes de politique industrielle qui formulent, suivent et appliquent la politique industrielle, l'accent étant mis sur la compréhension des problèmes et leur résolution. Le troisième questionnaire était destiné aux responsables des principales organisations patronales, pour recueillir leurs vues sur les problèmes de l'industrialisation, l'efficacité des organismes de politique industrielle et la mesure dans laquelle ces responsables ont participé à la formulation des politiques et objectifs industriels. Le quatrième était conçu pour collecter les vues d'experts de la politique industrielle, notamment d'anciens responsables d'institutions de politique industrielle afin de dégager une perspective historique. Autant que possible, l'analyse que l'on

trouvera au présent chapitre repose sur des évaluations résultant d'entretiens avec des personnes qui appartiennent à des institutions de politique industrielle mais aussi à des organismes patronaux ou des organismes extérieurs qui peuvent confirmer l'information recueillie auprès des institutions de politique industrielle.

La douzième étude de cas, qui montre de façon détaillée comment un groupe d'organismes a été mis sur pied pour aider à relancer l'industrie sucrière au Mozambique (encadré 4.4), provient d'une source distincte

Note:

1. Les manuscrits peuvent être consultés sur demande auprès de la Division chargée de la politique macroéconomique de la Commission économique pour l'Afrique



ENCADRÉ 4.2 : LES PROBLÈMES QUI SE POSENT QUAND UN PROGRAMME D'ACTION EST ASSIGNÉ DE L'EXTÉRIEUR AUX CONSEILS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DE HAUT NIVEAU

En 2001, Horst Koehler, Directeur général du Fonds monétaire international (FMI), et James Wolfensohn, Président de la Banque mondiale, se sont rendus ensemble en Afrique. L'une des conséquences a été la création de conseils consultatifs présidentiels d'investisseurs, qui devaient être l'instance tout indiquée pour un dialogue entre secteur privé et secteur public. Il s'agissait d'abord de repérer les obstacles aux investissements, de recommander des mesures pour les éliminer et d'accélérer les réformes.

Cependant, d'emblée, la priorité a consisté à accélérer le programme de réforme défini par le FMI et la Banque mondiale en mettant l'accent sur les questions de gouvernance et l'amélioration du climat de l'activité commerciale. La Banque mondiale a directement subordonné son aide financière à l'amélioration des indicateurs du climat d'investissement (page, 2013; FMI, 2002). Cette priorité a compliqué la tâche des conseils qui souhaitaient promouvoir une politique industrielle.

Avec l'aide financière des institutions financières internationales, ces conseils consultatifs présidentiels des investisseurs ont été créés entre 2002 et 2010 au Ghana, en Ouganda, au Sénégal et en Tanzanie. Mais les institutions financières internationales ont utilisé un modèle qui ne reposait pas sur des demandes émanant des pays eux-mêmes. Et si tous ces conseils devaient comprendre 15 représentants du secteur privé (cinq investisseurs locaux, cinq investisseurs étrangers et cinq investisseurs étrangers potentiels), ainsi que cinq représentants de l'État et une institution financière internationale, la présence massive d'investisseurs étrangers interdisait la représentation de toutes les entreprises d'un pays, amenant l'exclusion des petites et moyennes entreprises.

Les coûts ont initialement été à la charge de la Banque mondiale. Ces conseils devaient être rattachés au pouvoir exécutif, et notamment au président du pays. Cependant, une certaine flexibilité existait dans ce choix : l'Ouganda et le Sénégal les ont rattachés à l'agence de promotion des investissements; le Ghana au ministère du développement du secteur privé, lui-même dépendant de la présidence; et la Tanzanie en a fait un membre du conseil national des entreprises. Mais aussi bien le programme d'action que le fonctionnement de ces conseils consultatifs présidentiels des investisseurs se sont heurtés à de graves problèmes.

Des groupes de travail réunissant des acteurs publics et privés devaient être créés pour repérer les obstacles aux investissements et assurer l'adoption de réformes tangibles de la politique industrielle. Ces groupes de travail devaient être thématiques ou sectoriels et s'appuyer sur les structures et les capacités institutionnelles locales existantes, mais contrairement à la méthode appliquée en Malaisie et à Singapour par exemple (voir chapitre 3), le travail technique devait être effectué par des fonctionnaires de la Banque mondiale.

L'apport des petites et moyennes entreprises ne pouvait se faire qu'indirectement, par l'intermédiaire de leurs associations, ce qui a encore compromis leur contribution effective. Cette lacune a été reconnue dans un examen auquel la Banque mondiale a procédé en 2005 (Banque mondiale, 2005) mais rien n'indique qu'on y ait sérieusement remédié (Page, 2013). Les conseils devaient se réunir deux fois par an sous la présidence du président du pays et leur action devait être coordonnée par un petit secrétariat. Cependant, en réalité, seul le président de l'Ouganda a tenu plus d'une séance par an. L'Ouganda est également le seul pays qui ait donné suite aux délibérations de ces conseils. Au Ghana, le Président ne s'est guère intéressé à la question et le conseil créé dans ce pays n'a pas acquis de moyens d'action réels (page, 2013).

L'action de ces conseils était rarement ciblée sur des programmes d'action produits dans le pays, et quand c'était pourtant le cas il n'y a guère eu de suivi. Il s'agissait surtout d'organismes de dialogue consacrés à l'échange d'informations sur des grandes questions plutôt qu'à la solution de problèmes précis, ce qui aurait facilité une augmentation des investissements, de la production et de l'emploi. Une occasion a ainsi été perdue de réunir l'information nécessaire et de formuler des interventions qui soient de nature à éliminer les défaillances du marché dans certains secteurs précis (voir chapitre 3). En Ouganda, au Sénégal et en Tanzanie, le secteur privé était invité à répondre à des priorités nationales mais la contribution du secteur privé n'a pas été prise au sérieux, notamment faute d'une analyse ou d'une recherche sur un suivi et sur les moyens d'appliquer les recommandations proposées.

Au Sénégal et en Tanzanie, il s'agissait avant tout de savoir comment améliorer la performance du pays au regard de neuf indicateurs de Doing Business de la Banque mondiale, indicateurs qui sont en

fait un moyen douteux de relancer les investissements en général et l'industrialisation en particulier (la Chine, qui s'est industrialisée rapidement, a systématiquement été mal classée au regard de ces indicateurs).

L'évaluation de la Banque mondiale (2005) constatait que les conseillers gouvernementaux ont déploré ce qu'ils estimaient être une réponse insuffisante aux besoins d'investissement (page 1). Comme les conseils découlaient d'une recommandation formulée par la Banque mondiale et que les autres donateurs y voyaient manifestement une possibilité de mettre en avant leur propre programme de réformes, certains gouvernements ont peut-être aussi considéré qu'il s'agissait là d'une extension du programme d'action des donateurs plutôt qu'une organisation tendant à mieux intégrer le secteur privé dans la politique industrielle définie dans le pays lui-même. Il n'y a donc guère eu d'innovation ni d'expérimentation. Et comme les organismes de politique industrielle en général, pour rectifier les politiques proposées ces conseils consultatifs avaient besoin d'un système de retour d'information, associé à un suivi de l'application des recommandations et d'un mécanisme d'évaluation.

Enfin, la capacité de suivi et d'évaluation des secrétariats des conseils consultatifs présidentiels d'investisseurs, a été extrêmement fragile. Aucun de ces conseils n'a fait un effort sérieux pour suivre et évaluer l'impact des décisions ou pour évaluer les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés par eux. Page (2013) estime qu'à l'exception des informations chiffrées fournies par les enquêtes Doing Business, aucun des conseils n'était doté de moyens systématiques d'évaluer l'impact de leurs décisions sur la performance des entreprises, l'investissement et la croissance. Cette absence de retour d'information est étroitement liée à l'absence de précision dans la formulation du programme d'action.

Ainsi, les conseils ont souffert de tout un ensemble d'imperfections organisationnelles liées à leur capacité, à court terme, de fonctionner et à leur capacité, à plus long terme, d'évoluer en réponse à un exercice de suivi et à l'évolution des besoins industriels, de sorte que l'impact réel sur l'industrie est resté négligeable.

de politique industrielle de haut niveau comportant des représentants du secteur privé et de l'État peuvent intégrer la politique industrielle (voir chapitre 3) en invitant des acteurs étrangers ou intérieurs à définir des recommandations concrètes d'action, tout en accélérant (ou en atténuant) les changements apportés à la politique industrielle. Ceux de ces conseils qui ont réussi ont souvent constitué des groupes de travail avec des représentants de l'État, des universitaires et autres spécialistes pour étudier des questions et recommander des solutions. Mais de graves problèmes peuvent apparaître quand ces conseils sont invités à réaliser un programme défini par des donateurs extérieurs (voir encadré 4.2).

RWANDA – UN CADRE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE ÉLABORÉE, A ÉTÉ MIS EN PLACE

Le Rwanda a fait certains progrès dans l'introduction d'une politique industrielle élaborée, mais pourrait améliorer les conditions de la croissance et de la transformation du secteur industriel.

La stratégie d'industrialisation du Rwanda est toute récente. La première stratégie a été définie en 2006 pour une période de cinq ans et a été suivie par une deuxième stratégie pour la période 2011-2015. Ces deux documents reposent sur des objectifs énoncés dans Vision 2020, où le Rwanda se donne pour but de devenir un pays à revenu intermédiaire avec un revenu par habitant supérieur à 1 000 dollars. Le gouvernement est également guidé par la stratégie à moyen terme de réduction de la pauvreté et de développement économique 2013-2018, qui retient une croissance annuelle du PIB de 11,5 % reposant surtout sur l'industrialisation.

Au sommet de la structure de la politique industrielle, le Ministère du commerce et de l'industrie a promulgué des stratégies tendant à améliorer le climat de l'activité économique et le développement de l'industrie. Ces stratégies sont la politique de développement des petites et moyennes entreprises (PME) (2010), la politique commerciale (2010) et la politique de la concurrence (2010). Le soutien institutionnel a été refondu pour revitaliser l'industrie. Le Ministère du commerce et de l'industrie a créé plusieurs institutions de politique industrielle et notamment le Conseil national des exportations agricoles (créé en 2000 mais qui n'a commencé à fonctionner qu'en 2011, comme on le verra plus bas), l'Office rwandais de normalisation (créé en 2002), l'Autorité nationale de la recherche et du développement, récemment créée (pour la recherche industrielle en dehors des universités) et le Conseil de développement du Rwanda.

Le Conseil de développement du Rwanda a été créé en 2009 pour donner aux exportateurs actuels et potentiels des informations commerciales sur le marché ainsi que des conseils et des recommandations au gouvernement sur les moyens pratiques de stimuler les exportations. En outre, le gouvernement apporte un soutien financier à la Fédération rwandaise du secteur privé, principale organisation représentative du secteur privé, créée en 2006. Son but est de

renforcer les entreprises privées, de former les capacités humaines pour le secteur privé, de faciliter un financement viable du secteur privé rwandais, de développer une association dynamique d'acteurs du secteur privé et de fournir un centre d'arbitrage des différends économiques.

Le Rwanda a réussi à introduire un cadre de politique industrielle élaboré mais pourrait améliorer les conditions pour la croissance et la transformation de l'industrie

Le secteur industriel, en particulier les PME, a été invité à demander le soutien d'organisations non gouvernementales internationales comme l'Agence néerlandaise de la coopération pour le développement (SNV), l'ONUDI et l'USAID, qui ont réalisé des projets de soutien à l'industrie, en particulier aux petites entreprises rurales. La coordination de haut niveau de la stratégie nationale d'exportation et du Conseil du développement industriel et des exportations a été établie, après la création de ce conseil en 2011. Son président est le ministre du commerce et de l'industrie et il assure la supervision politique de haut niveau. Le conseil est responsable du suivi et de l'évaluation de l'application de la stratégie nationale d'exportation. Il soumet chaque année un rapport au séminaire annuel des dirigeants sur l'application de la stratégie nationale d'exportation. Pour prendre les décisions techniques, le Conseil du développement industriel et des exportations se réunit deux fois par mois pour accélérer les activités de politique industrielle au plus haut niveau. Il tient également deux réunions de définition de la politique suivie. Cependant, le secteur privé n'est consulté que dans le cadre de conférences annuelles.

Le dialogue public-privé se poursuit activement et apporte une contribution au processus d'application et de concertation avec les acteurs du secteur privé ainsi qu'avec ceux qui s'occupent des questions transversales affectant la croissance industrielle. La Fédération rwandaise du secteur privé est chargée de prendre position sur ces questions transversales au moyen de données statistiques et factuelles produites par des enquêtes, ou lors de consultations, afin de concourir à des décisions objectives. L'Agence de développement de la main-d'œuvre a pour mission d'organiser la formation technique et professionnelle. Pourtant, le Conseil du développement industriel et des exportations a pour tâche de coordonner la politique industrielle au niveau le plus élevé, mais selon les personnes interrogées, les interactions entre les institutions industrielles demeurent limitées. Il n'y a eu à ce niveau que deux réunions par an, ce qui ne saurait vraiment constituer une politique industrielle continue. En outre, les contraintes qui pèsent à des niveaux inférieurs, interviennent dans la fixation des objectifs du Conseil du développement industriel et des exportations. Par exemple, les personnes interrogées soulignent que



L'Office rwandais de normalisation (RBS) n'a pas assez de personnel qualifié pour établir des normes appropriées de qualité à l'intention des opérateurs industriels, et cela retentit sur la qualité des produits destinés à être exportés.

Le Rwanda est, après Maurice, le pays d'Afrique où il est le plus facile de faire des affaires, et pourtant cela ne semble pas conduire à une véritable industrialisation, en partie parce que le Rwanda ne parvient pas à attirer les investissements étrangers directs (IDE) nécessaires. En 2012, sur un investissement brut de 1 870 millions de dollars, 987 millions de dollars représentaient des investissements publics intérieurs et 660 millions des investissements privés intérieurs; sur ces chiffres 160 millions de dollars seulement représentaient des investissements directs étrangers (en forte augmentation, pourtant, après des chiffres proches de 100 millions de dollars pour trois des quatre années précédentes). Cette augmentation de l'investissement public n'a pas suscité un regain d'investissement étranger direct, de sorte que le Rwanda n'a pas saisi l'occasion d'accélérer son industrialisation à l'aide des IDE.¹

Le Rwanda est maintenant le pays d'Afrique où il est le plus facile de faire des affaires, mais davantage de mesures doivent être prises pour attirer l'investissement nécessaire pour favoriser la transformation structurelle.

En fait, plus généralement, l'amélioration des conditions de l'activité industrielle reste décevante. Alors qu'entre 2007 et 2012 le PIB augmentait de 8,1 % par an, la progression de l'industrie manufacturière était deux fois moindre, de sorte que sa contribution au PIB est passée de 6,4 % à 5,4 %. L'industrie n'emploie que 4 % de la population active du pays, et la tâche demeure donc particulièrement ardue si l'on veut que l'industrie emploie 26 % de la main-d'œuvre en 2020 (Vision 2020) (MFEP, 2000, MFEP, 2013).

Le secteur privé intervient en effet trop peu dans la formulation de la politique industrielle. La Fédération rwandaise du secteur privé, par la voix de son représentant, le dit clairement : nous n'avons pas participé à la définition de la politique industrielle du Rwanda. Il n'y a pas non plus de représentation du secteur privé au sein du Conseil du développement industriel des exportations, de sorte que le secteur privé ne figure pas dans le cercle étroit des auteurs de la politique industrielle. Les membres du secteur privé interrogés ont également déclaré que le gouvernement ne discutait pas avec eux des modalités de l'aide que les entreprises voudraient recevoir pour tirer parti de la nouvelle zone économique spéciale créée par les autorités à l'intention de l'industrie manufacturière à Nyandungu. Le représentant de la Fédération rwandaise du secteur privé précise que la capacité

financière d'augmenter les investissements est un vrai problème pour ses membres, en particulier quand les activités industrielles devront être transférées de la zone industrielle de Gikondo à la zone économique spéciale de Nyandungu pour adopter de meilleures pratiques industrielles.

NIGÉRIA – DES PROGRÈS DANS LA CONCEPTION DES POLITIQUES ... MAIS LE PAYS PERD SA BASE INDUSTRIELLE

Le Nigéria est un autre pays où des efforts sont nécessaires pour améliorer la coordination de la politique industrielle.² Le pays a poursuivi son industrialisation depuis l'accès à l'indépendance en 1960 mais la plupart des observateurs considèrent que la performance du secteur industriel est décevante. Depuis l'indépendance, le Nigéria est passé par des politiques extrêmement différentes, depuis un très fort protectionnisme au cours des premières décennies jusqu'à sa position actuelle qui est beaucoup plus libérale. Il a poursuivi un large ensemble de politiques industrielles ambitieuses, mais abandonnées à mi-parcours, de sorte que les politiques suivies sont de moins en moins efficaces.

Iwuagwu (2009) montre que le secteur manufacturier au Nigéria, en particulier depuis les années 1980, est aux prises avec de nombreuses difficultés – comme la faible utilisation des capacités, une infrastructure peu fiable (qui alourdit les coûts de l'activité économique), l'absence de capital à risque pour les jeunes pousses, le coût élevé du capital, en particulier celui fourni par les banques et les autres institutions financières, l'absence de prêts à long terme, l'absence d'un climat macroéconomique favorable, les divers prélèvements fiscaux opérés par les diverses administrations, etc. Ces problèmes, ainsi que ceux de politique industrielle proprement dite, assombrissent le climat des affaires et ralentissent la croissance industrielle.

Le Nigéria ne dispose pas actuellement d'une stratégie d'industrialisation nationale cohérente. Au contraire, il existe des plans sectoriels dans des secteurs tels que le sucre, le ciment et l'automobile. En outre, à côté des plans sectoriels, il existe un ensemble complexe d'institutions, de politique industrielle (encadré 4.3) qui relèvent de différents ministères. Cependant, il n'y a pas d'organe supérieur de coopération interministérielle. Un tel organe, pourtant, assurerait une plus grande efficacité des efforts menés, ferait disparaître les lacunes de la contribution du secteur privé et éviterait les doubles emplois. Les personnes interrogées ont indiqué que les réunions entre organismes et leur coordination étaient rares.

Alors que l'intégration est encouragée par les IPI tels que le Fonds de formation industrielle, dont le Conseil d'administration est composé de représentants des secteurs public et privé, tous les acteurs privés n'estiment pas qu'ils sont adéquatement représentés dans la formulation de la politique industrielle. La personne interrogée à la Chambre de commerce et d'industrie de Lagos dit que celle-ci est impliquée

dans l'élaboration de la politique industrielle mais uniquement à sa phase finale. «Nous avons toujours demandé que le secteur privé participe aux phases de la conception d'une politique industrielle ou commerciale, mais ces dernières années cela ne s'est pas produit». Seule la personne interrogée au Conseil nigérian de promotion des exportations a expressément fait état de réunions régulières avec le secteur privé, organisées pour cibler au mieux les interventions en fonction des besoins et des objectifs.

La nécessité d'une meilleure coordination venant d'en haut et d'une meilleure communication est également évidente, compte tenu de ce que le représentant de la Chambre de commerce et d'industrie de Lagos appelle la fracture entre les institutions existantes de politique industrielle et le patronat. Il ajoute que les institutions sont essentiellement privées de liens avec la réalité, car elles se situent sur un plan théorique et académique, loin des réalités pratiques. La Chambre de commerce recommande que les opérateurs privés qui ont réussi participent plus activement à la gestion et aux décisions de politique industrielle.

Les personnes interrogées ont également estimé que la politique industrielle, au Nigéria, n'était pas entièrement appliquée. Le représentant de l'Association nigériane des petits industriels (NASSI) dit que l'Association a des politiques industrielles bien conçues mais que leur application fait défaut; la plupart des efforts d'application sont éphémères et les acquis sont rapidement dissipés ... les politiques industrielles existantes sont bonnes. Ce qui fait défaut c'est l'application. Elle estime aussi que le gouvernement devrait s'orienter de plus en plus vers l'adoption de politiques fiscales plus protectrices, pour sauver des industries locales en déclin. De même, Iwuagwu (2009) associe cette mauvaise application à une mauvaise coordination des politiques, à de fréquents changements des politiques et à l'incohérences.

L'histoire de la politique industrielle au Nigéria (au moins à en juger par ce qui précède) montre le manque d'engagement en faveur d'une politique stable à long terme. Il semble également que les institutions de politique industrielle ne reçoivent pas un appui adéquat de la part de leur ministère de tutelle, n'ont pas la capacité d'appliquer les idées des représentants du secteur privé et n'encouragent pas de façon adéquate la croissance du secteur privé. La personne interrogée à la Chambre de commerce et d'industrie de Lagos, déclare que les insti-

Avec un ensemble élaboré d'IPI au Nigéria, renforcer la coordination de haut niveau et améliorer la cohérence, sont essentiels pour assurer l'efficacité de la politique

tutions font de leur mieux, étant donné les limites de leur capacité et la situation réelle. Le financement insuffisant des institutions et la proportion mal dosée de gestionnaires et d'employés, dans les institutions en question, demeurent un problème majeur. Par exemple, la personne interrogée à la Banque de l'industrie signale une insuffisance de capital de roulement et d'équipements tels que l'électricité, les biens et les routes, etc., qui font obstacle au bon fonctionnement industriel. Un manque de moyens financiers et l'insuffisance des dépenses publiques dans des domaines comme l'infrastructure, sont également des lacunes critiques. Toutes les personnes interrogées, aussi bien dans les institutions privées que publiques, signalent le manque de financement, qui fait obstacle à la croissance; nombreux sont ceux qui ont mentionné l'infrastructure.

Un autre thème couramment évoqué est le manque de mécanisme efficace de mise en œuvre de la politique. Le changement fréquent de l'orientation de la politique et la réduction des capacités humaines du fait de de l'ajustement structurel (voir chapitre 3), ont aggravé la désindustrialisation. Comme le déclare la personne interrogée à l'Institut nigérian de recherche sociale et économique, du fait de l'ajustement structurel, la base industrielle du Nigéria s'est effondrée après l'adoption de politiques libérales mal conçues. La diminution consécutive du rôle de l'État s'est traduite par un développement infrastructurel suboptimal, qui a entraîné un manque de compétitivité du secteur industriel face à des coûts de production élevés. Le Nigéria souffre également de l'obsolescence technologique, ce qui signifie qu'il ne peut pas observer des normes internationales rigoureuses, et ne peut donc pas exporter.

Aucune des nombreuses politiques industrielles du Nigéria suivies depuis l'accès à l'indépendance n'a aidé à résoudre les problèmes de la structure même de la politique industrielle que sont une mauvaise

ENCADRÉ 4.3 : UN ENSEMBLE DISPARATE D'INSTITUTIONS

Le Ministère de la science et de la technologie a créé l'Office national de l'acquisition et de la promotion de la technologie (NOTAP), l'Agence nationale de la science et de l'infrastructure technologique (NASENI), l'Institut de développement des projets (PRODA), la Banque de l'industrie, l'Autorité des zones franches indus-

trielles. De son côté, le Ministère du commerce et de l'investissement, qui est un organisme fédéral, a créé l'Agence nigériane de développement des petites et moyennes entreprises (SMEDAN) et le Fonds de formation industrielle.

Il faut citer également la Banque de l'industrie et le Conseil nigérian de promotion des exportations, le Conseil nigérian de promotion des investissements et la Commission nationale de planification. D'autres IPI sont les suivantes: le

Conseil national de l'automobile, l'Organisation nigériane de normalisation (SON), le Fonds de formation industrielle et l'Institut fédéral de recherche industrielle d'Oshodi (FIIRO) qui relève du Ministère fédéral de la science.



coordination entre les acteurs, la faible participation du secteur privé, l'insuffisance de l'aide à la capacité des institutions de politique industrielle, et de vastes lacunes dans l'aide apportée aux efforts que fait le secteur privé dans l'industrie. La vérité est que le Nigéria poursuit son désindustrialisation, qui a commencé avec l'ajustement structurel : la contribution de l'industrie manufacturière au PIB est tombée de 10,4 % en 1983, à seulement 2,4 % en 2011.

Les opérateurs du secteur privé devraient être associés davantage à la gestion et à la prise de décisions des institutions industrielles au Nigéria

SÉNÉGAL – L'ÉTAT DOIT S'IMPLIQUER DAVANTAGE

Au Sénégal, la contribution de l'industrie manufacturière au PIB diminue régulièrement depuis une décennie, passant de 17 % du PIB en 2002 à 14 % seulement en 2011.³ Le caractère statique de la politique industrielle, des plans de développement ne prévoyant pas une révision des politiques industrielles, des problèmes de coordination au sommet, l'ingérence politique, la faible participation du secteur privé et le manque de financement sont autant de facteurs explicatifs.

Les personnes interrogées dans les organismes patronaux estiment qu'il n'y a pas au Sénégal de politique industrielle efficace et que la politique industrielle actuelle - la Politique de redéploiement industriel - n'a pas eu d'impact tangible sur le développement de leur secteur. La personne interrogée à la Confédération nationale des employeurs du Sénégal (CNES), par exemple, estime que la politique industrielle n'a absolument aucun impact sur le secteur industriel. De l'avis de la Confédération, la politique industrielle est désuète et le secteur industriel n'occupe pas actuellement la place qu'il devrait occuper dans les politiques de développement économique. L'industrie devrait au contraire être l'épine dorsale de l'économie. Il faut donc élaborer sans tarder une politique industrielle nouvelle.

Les plans de développement nationaux ne tiennent pas compte de la politique industrielle. Alors que l'objectif de la Stratégie nationale de développement économique et social, élaborée en 2012, est de mettre le Sénégal sur la voie de l'émergence, notamment par une accélération de la croissance économique et une augmentation de la productivité, il n'est pas fait mention d'une politique industrielle, et la Politique de redéploiement industriel semble avoir été oubliée. Malgré cela, la stratégie de croissance accélérée, qui cherche à remplir les objectifs de la Stratégie nationale de développement économique et social, et qui relève du Premier Ministre, invite les institutions de politique industrielle à veiller à ce que les interventions soient menées dans leur secteur respectif. Cependant, les

personnes interrogées indiquent que l'utilisation de ces institutions ne sera pas couronnée de succès (en particulier dans l'optique de l'industrialisation), car elles sont utilisées en dehors du cadre conceptuel qui a mené à leur création. Les actions menées par ces institutions resteront isolées, dispersées, incohérentes et ne contribueront pas à la réalisation d'une stratégie quelconque. Ainsi, l'absence d'une politique industrielle nationale continue à faire problème au Sénégal.

Les personnes interrogées au Ministère de l'industrie et des mines, dans les institutions de politique industrielle et dans les associations patronales expriment toutes le sentiment que le gouvernement doit mener un effort coordonné de politique industrielle et que c'est l'absence d'une coordination effective qui fait principalement obstacle aux progrès.

L'une des conditions essentielles du succès de la politique industrielle d'un pays est l'existence d'une coalition d'acteurs supra ministérielle et supra sectorielle, ainsi qu'un débat public-privé intense qui permette l'adoption d'une politique coordonnée et son application par les multiples organes concernés (voir encadré 4.4 où l'on lira un exemple de ce qui a été fait au Mozambique). Pourtant l'analyse montre l'absence au Sénégal d'une coordination systématique et officialisée de l'action des diverses divisions du Ministère de l'industrie et des mines, et le fait qu'il n'y a pas ordinairement de coordination formelle et régulière entre les ministères responsables de la politique industrielle. Par exemple, ce ministère est en fin de compte responsable de la conception et de l'application de la politique industrielle; or, plusieurs IPI ont été créés pour encourager l'industrialisation, alors qu'elles ne relèvent pas de ce ministère et ne coordonnent pas leur action avec la sienne. Cela fait double emploi et entraîne un gaspillage de ressources des ministères. Le Ministère de l'industrie et des mines souffre également de l'insuffisance des crédits budgétaires et du manque de ressources, car le gouvernement sénégalais ne donne pas la priorité au développement industriel. En outre, il faudrait manifestement une coordination régulière et officielle entre les différents acteurs.

Il faut également qu'il existe un organe de coordination de la politique industrielle qui soit protégés des pressions politiques. Un ancien directeur du ministère de l'industrie et des mines du Sénégal rappelle comment les décideurs se sont laissé influencer par les groupes de pression, et comment ils ne s'intéressaient qu'au court terme. Il estime que le ministère n'était pas du tout indépendant et que ses interventions étaient également soumises à l'influence des groupes de pression. Cela montre la nécessité d'assurer l'autonomie de l'institution chargée de la politique industrielle (voir chapitre 3) c'est-à-dire de l'isoler des pressions politiques.

Pour sa part, le secteur privé n'est pas représenté dans les débats sur le choix des politiques, et les acteurs privés ne peuvent participer à ce débat de façon authentique. Il n'y a pas de collaboration entre les associations patronales; les personnes interrogées ont mentionné leurs rivalités, qui ont affaibli la force qu'elles sont censées représenter, de sorte qu'elles ne peuvent exercer une influence qui pour

rait être grande dans les relations avec l'État. En outre, chaque profession défend uniquement ses propres intérêts, parfois au détriment de la politique industrielle du pays. La représentation du secteur privé dans les organismes chargés de définir la politique industrielle n'est donc bien souvent qu'une formalité, et les acteurs continuent à être peu satisfaits. La personne interrogée à la CNES du Sénégal fait observer que le secteur privé aurait pu jouer un rôle bien plus grand dans la formulation d'une politique industrielle au Sénégal et qu'à l'avenir tous les acteurs devraient véritablement être impliqués dès les premières phases de cette formulation pour leur permettre d'avoir davantage leur mot à dire.

L'État doit également s'engager à soutenir plus activement les IPI, qui manquent de ressources, subissent des contraintes opérationnelles et ne peuvent donc pas réaliser pleinement leur potentiel. Quand on lui a demandé quelles institutions publiques avaient été mises en place pour soutenir la politique industrielle, la personne interrogée à l'Union nationale des commerçants et industriels du Sénégal (UNACOIS), qui fédère les petites et moyennes entreprises, a répondu qu'elle ne savait pas de quelles institutions il s'agissait. Elle a ajouté que s'il est vrai que l'UNACOIS a vu les débuts d'une réponse institutionnelle prometteuse avec la création d'un certain nombre d'organismes de soutien et de supervision, le fait est qu'aucune des institutions n'a les moyens d'accomplir sa mission ... Elles sont fragiles, tant pour ce qui est de leurs ressources que de leur capacité organisationnelle. En fait, la Bourse nationale de la sous-traitance et des partenariats du Sénégal signale que moins de la moitié des objectifs fixés pour 2013, ont été atteints.

Le manque de ressources des IPI affecte également leur fonctionnement à plusieurs égards. Il n'y a pas de système d'évaluation du personnel ni de mesures incitatives, et les stages de formation sont rares. L'absence d'un système opérationnel adéquat pour le contrôle, le suivi et l'évaluation des actions des institutions et le fait qu'il n'y a pas de mesure systématique de l'impact des interventions, font qu'il est impossible d'évaluer la performance.

Le Sénégal a vu la contribution du secteur manufacturier au PIB diminuer régulièrement durant la dernière décennie, passant de 17 % en 2002 à seulement 14 % en 2011

L'État pourrait également intervenir afin d'orienter les IPI vers le ministère approprié. Par exemple, quelques institutions ont été créées par et pour le Ministère de l'industrie, mais elles sont supervisées par le Ministère du commerce. L'actuel système est inefficace et la coordination insuffisante entre les différentes IPI relevant de ministères différents. Elles sont presque exclusivement conçues pour les petites et moyennes entreprises et ne tiennent pas compte des grandes entreprises, à l'instar de la Politique de redéploiement industriel, qui ne

Pour une politique industrielle réussie, il est essentiel qu'il y ait, dans le pays une coalition d'acteurs supra ministérielle et supra sectorielle ainsi qu'un débat public-privé intense qui permette la conception d'une politique coordonnée et son application par les multiples organes concernés

considère pas non plus les grandes industries. Une politique industrielle nouvelle, plus inclusive, changerait cet état de choses.

L'État doit également investir davantage dans la R-D, ainsi que dans la conception. Les entreprises industrielles construisent des usines et les utilisent sans vraiment réfléchir à la mise à niveau technologique, en partie parce que l'État n'encourage pas à innover. Comme pour les autres organismes de politique industrielle, les institutions chargées de la R-D et de la conception manquent de crédits budgétaires.

Pour résumer : étant donné les politiques et les tendances actuelles, il semble peu probable que le déclin de la part de l'industrie manufacturière dans le PIB soit enrayer. La personne interrogée à la CNES, par exemple, se déclare extrêmement déçue de l'inefficacité de la politique industrielle. L'État doit diriger des changements structurels importants pour encourager la croissance industrielle.

MAROC – PROGRÈS NOTABLES GRÂCE AUX EFFORTS FAITS POUR RÉGLER LES PROBLÈMES DE COORDINATION

Le Maroc a réussi à diversifier son économie en faisant des efforts visant à améliorer la coordination et la mise en œuvre de la politique. Depuis l'accès du pays à l'indépendance en 1956, les politiques industrielles ont été plusieurs fois inversées, avant et après l'ajustement structurel et durant sept sous-périodes – trois avant l'ajustement structurel et quatre après. L'analyse économique montre que cette absence de cohérence de la politique industrielle crée des incertitudes et décourage l'investissement à long terme. Et surtout, le plus souvent ces politiques ne sont pas correctement appliquées.

S'agissant de la coordination, le Maroc a lancé en 2009 une stratégie industrielle désignée sous le nom de Pacte national pour l'émergence industrielle. Ce pacte comprend deux volets : le premier est conçu pour développer les grandes entreprises dans des domaines dans lesquels le Maroc a un avantage compétitif, et le deuxième consiste à stimuler la croissance des PME et à les rendre plus productives et



ENCADRÉ 4.4 : MOZAMBIQUE : RELANCE DE L'INDUSTRIE SUCRIÈRE

Le succès d'une politique industrielle repose sur une convergence d'intérêts mutuels, grâce à laquelle la croissance et le développement d'un secteur servira à la fois les intérêts politiques et les aspirations au changement des entreprises. L'engagement de l'État doit être crédible et est réalisé au mieux par des coalitions au sein de l'administration, qui à leur tour retireront des avantages politiques tangibles et engageront les entreprises à les soutenir. Ces coalitions d'intérêt sont particulièrement importantes si l'on veut surmonter l'effet des intérêts acquis, qui risquent de subir des pertes.

Il est difficile de formuler des recommandations générales mais les études de cas peuvent être instructives, comme celle de la relance de l'industrie sucrière au Mozambique.

La canne à sucre est cultivée au Mozambique depuis la fin du XIXe siècle. En 1975, quand le pays est devenu indépendant, six grandes plantations sucrières avaient une capacité de production amenant l'emploi de 45 000 personnes; c'était le premier employeur du secteur privé formel. La production est passée par un maximum en 1972, soit 325 051 tonnes, dont 60 % étaient exportées, ce qui faisait du Mozambique le troisième exportateur africain. Mais le secteur a rapidement connu une détérioration après l'accès à l'indépendance et le début de la guerre civile, avec une fuite de capitaux et de personnel qualifié juste au moment où le cours international du sucre commençait à chuter. En 1982, la production de sucre était inférieure à 50 000 tonnes, et entre 1990 et 1997 elle est passée par un minimum de 23 000 tonnes, soit moins de 10 % de la capacité initiale. En 1999, le secteur n'employait plus que 17 000 travailleurs. Mais après le lancement d'une stratégie de relance de la production sucrière, les superficies consacrées à la canne à sucre ont fortement augmenté, passant de 7 266 hectares en 1998 à 42 703 hectares en 2011. La production est passée à 389 425 tonnes en 2011, dont 198 181 tonnes ont été exportées; 32 000 emplois à temps complet ont été créés. La stratégie est le résultat de l'action d'un groupe d'hommes politiques dynamiques entourant le président Chissano (1986-2004). Ce groupe a poursuivi une politique industrielle dans les principaux secteurs après la conclusion en 1992 de l'accord de paix, et cela a eu pour effet de créer des emplois, d'améliorer l'infrastructure, les recettes de devises et les rentrées d'impôt.

La politique industrielle a été supervisée par un groupe de travail de haut niveau présidé par le Ministre des finances et où étaient représentés plusieurs ministères importants comme ceux du commerce et de l'agriculture, les directeurs de certains départements, des acteurs industriels, des syndicalistes et des responsables de l'Institut national du sucre chargés de suivre l'exécution des activités prévues. Le principal organisme de politique industrielle chargé d'appliquer la nouvelle stratégie n'était autre que l'Institut national du sucre, important pôle d'efficacité et facteur important d'un ralliement de l'administration. L'Institut avait été créé à l'époque de l'administration portugaise et il était chargé de superviser le contrôle, par l'État, du secteur sucrier pendant la période de son déclin. Les responsables et les employés de l'Institut national du sucre disposent, pris ensemble, d'un savoir accumulé au cours de nombreuses années, et des membres importants de cet institut sont passés régulièrement du secteur privé à l'administration et à l'Institut lui-même.

Les principaux éléments de l'ensemble de mesures politiques industrielles étaient notamment l'investissement direct étranger des pays de la région comme l'Afrique du Sud et Maurice, la prise de participation de l'État et le financement par celui-ci, et la création d'un marché intérieur protégé par une taxe sur le sucre importé, ensemble de mesures qui ont nécessité la coordination de l'action de plusieurs ministères, des autorités régionales et des administrations des ports et de la police des frontières. Ces mesures ont entraîné une augmentation du prix du sucre d'un facteur de deux ou trois, pour les utilisateurs et notamment les fabricants de boissons gazeuses, ce qui a entraîné une opposition considérable de certaines des grandes entreprises multinationales fabriquant des boissons gazeuses. Cependant, ces entreprises ont bénéficié d'un rabais par rapport au prix de référence. En outre, des dispositions particulières ont été prises pour remplacer le sucre brun fabriqué localement par du sucre blanc raffiné, la différence étant payée par l'industrie sucrière mozambicaine.

Des mesures visant à améliorer la productivité des plantations privées de canne à sucre ont été prises car les entreprises étrangères avaient besoin de l'infrastructure publique et de prêts garantis par l'État. En échange, les responsables de l'Institut national du sucre

pouvaient menacer de retenir les bénéficiaires si ces entreprises n'investissaient pas, ne créaient pas d'emplois, n'amélioraient pas la production et la transformation et ne commençaient pas à exporter. Les entreprises étrangères qui investissaient dans les plantations sucrières avaient la capacité technique de répondre à ces exigences, de devenir rentables et ainsi d'utiliser de façon productive les mesures incitatives publiques.

En outre, l'État mozambicain, par l'intermédiaire de la Banque du Mozambique, a initialement gardé une participation de 51 % du capital dans toutes les entreprises, à l'exception d'une. Cette position majoritaire a permis d'accorder des prêts et de suivre de près la situation, l'État ayant un représentant dans les conseils d'administration. Les prêts ont ensuite été réduits et les entreprises ont augmenté leurs investissements, de sorte que la participation de l'État a diminué.

Avec le temps, de nouvelles organisations industrielles sont apparues. La première est l'Association des producteurs de sucre du Mozambique (APAMO) en 1998. L'APAMO représentait les producteurs et était surtout chargée de négocier avec les pouvoirs publics. La deuxième organisation importante créée a été l'Organisme national de distribution du sucre, chargé de commercialiser le sucre dans le pays et à l'étranger. Initialement, les quatre entreprises ont tenté de gérer conjointement cet organisme de distribution, mais en fin de compte elles ont recruté un bureau d'étude reconnu sur le plan international, ayant une forte expérience des opérations internationales de commercialisation. L'Institut national du sucre a progressivement été supplanté par le Centre de promotion agricole (CEPAGRI), essentiellement inefficace, dans certaines de ses fonctions.

Source : Buur, Mondlane TENBA et BLOI (2011 et 2012); Buur, Baloi et Mondlane Tenba (2012), Whitfield et Buur (2014), Buur et Whitfield (2011).

Les efforts faits pour améliorer la coordination en matière de politique industrielle et lever les contraintes, ont permis une notable diversification économique au Maroc

plus compétitives. Durant la première période d'application du Pacte (2009-2012), la création totale d'emplois a baissé de 190 000 environ dans les secteurs qui ne sont pas retenus en priorité dans le Pacte. Le Pacte n'a pas non plus inversé la tendance à la baisse de la part de l'industrie manufacturière dans le PIB, cette part tombant de 17,3 % en 2003 à 14,7 % en 2011. (Banque Al-Maghrib, 2013; Haut-Commissariat au Plan, 2013).

On ne peut donc pas considérer le Pacte comme un succès, en particulier parce que la coopération entre les divers ministères concernés est fragile. Dans cet esprit, une personne interrogée au Ministère de l'industrie du commerce et de l'artisanat a reconnu qu'il fallait cibler mieux la coordination et la convergence des efforts entre les divers ministères qui, habituellement, travaillent isolés les uns des autres. Là encore, malgré le grand nombre de ministères, l'existence de plusieurs IPI et d'organisations patronales impliquées dans le pacte, il n'y a pas d'organe de coordination des efforts menés et les acteurs ne se rencontrent qu'une fois par an pour faire le bilan de l'application du pacte.

Il existe également plusieurs comités «directeurs» ou «de suivi» relevant du Pacte, et ces comités ont aussi une représentation mutuelle de diverses combinaisons de ministères, d'IPI et d'organisations privées. Chacun de ces comités comprend des représentants des ministères des finances, de l'intérieur, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que des représentants pour le secteur concerné désignés par l'association sectorielle privée, la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM). Le comité de suivi du secteur «Textiles et cuir», par exemple, est présidé par le Ministère du commerce et de l'industrie, mais associe aussi le Ministère de l'agriculture ainsi que d'autres acteurs qui siègent dans quatre autres comités. La situation est encore compliquée par le fait qu'il existe aussi des comités directeurs pour le premier volet du pacte et des comités directeurs et de suivi pour le deuxième volet. Sans un organe unique de coordination il est difficile d'imaginer comment de tels efforts pourraient concourir à une politique industrielle nationale.

En outre, il existe une pléthore d'autres plans sectoriels tels que le Plan «Maroc vert» pour encourager l'agriculture, le Plan Azur pour le tourisme, un programme Artisanat et une stratégie énergétique, le plan Halieutis pour la pêche; tous ces plans exigent beaucoup plus de coordination entre les différents acteurs. Non seulement leurs relations sont peu claires, mais également ils se font concurrence pour l'obtention de

ressources et de crédits, ce qui a, entre autres, ralenti la création de parcs industriels. Les ministères marocains doivent coordonner d'avantage leurs efforts pour mener une politique nationale à long terme.

MAURICE – DE BONS RÉSULTATS

Le cas de Maurice montre comment il est possible de remédier à des défaillances de coordination de haut niveau en veillant à ce que l'État assure une forte représentation de tous les acteurs et crée expressément des systèmes de coordination.

Maurice, qui est une petite île pauvre en ressources productives, est passée du stade d'économie de monoculture à faible revenu au stade d'un pays à revenu intermédiaire et est actuellement l'une des économies les plus florissantes et diversifiées en Afrique. Le succès de Maurice tient à des politiques judicieuses (avec notamment un retour d'information de la part du secteur privé) et à des liens internationaux qui lui ont donné un accès en franchise de droits et hors contingent au marché européen.

Les réponses aux questionnaires confirment que le succès de la politique industrielle de Maurice est en grande partie attribuable aux efforts constants que font les pouvoirs publics pour faire participer les acteurs publics et privés aux débats sur la formulation et l'exécution des politiques (aspect essentiel de l'analyse donnée au chapitre 3).

Derrière la stratégie industrielle du secteur manufacturier mauricien, il y a tout un réseau d'organismes publics et privés chargés de rédiger les politiques, de négocier et honorer les accords internationaux, ainsi que d'élaborer des programmes de promotion visant l'exportation. Par des contacts réguliers, leurs représentants peuvent suivre les résultats, les contraintes et les perspectives de la production. Une coopération aussi étroite est à peu près unique en Afrique et a été rendue possible par le choix de formes structurées de concertation entre les diverses institutions regroupées dans des réseaux.

Cette concertation structurée rapproche principalement les ministères de l'industrie, du commerce et de la protection des consommateurs, le Conseil des investissements (BOI), la Banque de développement de Maurice (DBM), la Chambre mauricienne de commerce et d'industrie (MCCI) et l'Association des exportateurs mauriciens (MEXA). Parmi ces organismes, les trois premiers sont publics et les deux derniers sont privés (l'évolution des principales institutions est illustrée à la figure 4.1).

Le débat a lieu en trois phases. D'abord, des réunions régulières ont lieu entre les ministères directement concernés par le développement économique du pays et les dirigeants des principales institutions privées; leurs débats dépassent les considérations strictement sectorielles. Il y a en outre des réunions hebdomadaires du conseil des ministres pour assurer la collaboration interministérielle et des réunions diversement programmées sur des questions ponctuelles très importantes. Les chefs des principales IPI et les autres entreprises paraétatiques telles que «Entreprise Maurice» (présentée plus



bas) ainsi que le Conseil des investissements, sont invités à examiner diverses questions importantes (GRIPS Development Forum, 2012).

Deuxièmement, un représentant permanent des principales institutions privées siège de plein droit dans les instances de direction des organismes publics et paraétatiques chargés des programmes de promotion des investissements et des exportations, de l'élaboration des stratégies de développement économique au niveau national et surtout de la définition des stratégies et des positions adoptées par les autorités. Troisièmement, les principales institutions du secteur privé de Maurice, se sont dotées de représentants à l'UE et à l'OMC.

Les personnes interrogées conviennent toutes que cette concertation est particulièrement bénéfique car des modalités de collaboration bien établies sont en place. Les interactions entre les organismes publics et privés ont lieu régulièrement, à de multiples niveaux, et cela permet de prendre des décisions en connaissance de cause. Par exemple, les dirigeants de la Chambre de commerce et d'industrie siègent également au Conseil d'administration de l'Autorité mauricienne du développement industriel, au Comité de direction du Conseil des investissements et au Comité de coordination de la coopération internationale et régionale. De même, la personne interrogée au Ministère de l'industrie dit que les organismes qui gèrent les programmes de politique industrielle comprennent des membres désignés par le secteur privé et par le secteur public, et dans certains cas par des universités et les représentants des employés.

L'évolution de ces institutions résulte d'une évaluation attentive de leur performance chaque année. Par exemple, la personne interrogée au Ministère de l'industrie signale qu'en 2002 le Gouvernement mauricien a recruté un consultant canadien et l'a chargé d'examiner la structure du secteur industriel. Le consultant a détecté des problèmes de doubles emplois, un manque de cohérence et de coordination, une insuffisante identification des besoins, une synergie fragile avec le secteur privé et d'autres problèmes. En outre, comme les multiples organisations qui soutiennent la politique industrielle ont été créées à des dates différentes, elles n'ont pas suivi le rythme du changement et ne répondent pas efficacement aux besoins de l'ensemble du secteur manufacturier. En réponse, le Gouvernement mauricien a créé en 2006 un partenariat public-privé, Entreprise Maurice (EM) qui a repris les responsabilités industrielles de l'Autorité mauricienne de développement industriel (les attributions en matière d'investisse-

ment ont été confiées au Conseil des investissements, nouvellement créé), à l'Autorité mauricienne de développement des zones franches industrielles et de l'Agence nationale de la sous-traitance.

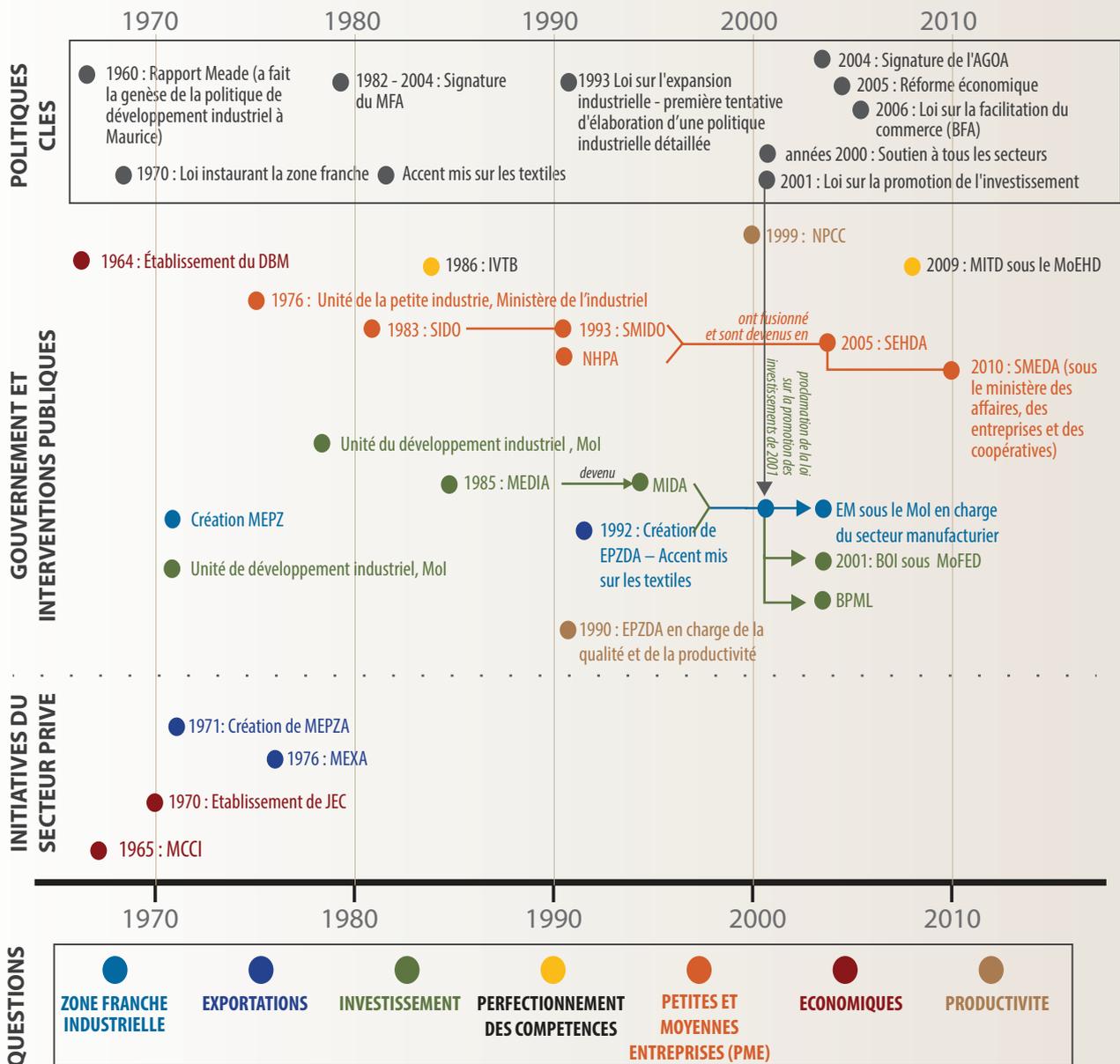
Les personnes interrogées ont exprimé une approbation certaine à la fois du système de collaboration relatif au développement et de l'application de la politique industrielle. Un ancien vice-premier ministre a ainsi déclaré que la concertation institutionnelle entre les responsables de la conception des politiques et les acteurs industriels est importante et qu'une bonne coordination des politiques explique le succès de Maurice dans l'industrie de l'habillement. Le représentant d'Entreprise Maurice (EM) a déclaré que les objectifs étaient définis à la faveur de consultations approfondies avec les acteurs et que EM coordonnait son action avec celle de son ministère de tutelle, le Ministère de l'économie, et avec celle d'organismes publics tels que le Conseil des investissements, l'Agence de développement des petites et moyennes entreprises (SMEDA) et la MTPA, ainsi qu'avec des institutions privées telles que la Chambre de commerce et d'industrie, l'Association des exportateurs mauriciens, la JEC et l'AMM. En outre, le mandat assigné aux trois principales institutions privées, à savoir la JEC, la Chambre de commerce et l'Association des exportateurs mauriciens leur donne pour tâche de remplir les fonctions d'actionnaires minoritaires d'Entreprise Maurice et d'assurer la direction du Conseil d'administration d'Entreprise Maurice, et ces institutions privées participent ainsi sans réserve à la définition de leurs objectifs, selon le représentant d'Entreprise Maurice. Le Conseil des investissements et la SMEDA, qui sont également des IPI, ont également déclaré qu'ils travaillaient étroitement avec les divers acteurs et avec les principales IPI (Conseil des investissements) et s'efforçaient de concilier les objectifs des acteurs avec la vision du gouvernement (SMEDA).

Les personnes interrogées dans les organismes du secteur privé ont exprimé des opinions similaires. La personne interrogée à la Chambre de commerce et d'industrie a déclaré que celle-ci participe à l'ensemble des actions de politique industrielle. Les consultations entre organismes publics et privés ont lieu régulièrement pour concevoir et appliquer la politique industrielle, tandis que la personne interrogée à l'Association des exportateurs mauriciens a dit que le succès de Maurice tient en partie à la qualité de la relation entre les autorités et les entreprises, relation étroitement interactive – au niveau de la formulation des politiques et de l'exécution. L'Association des exportateurs mauriciens est tout à fait satisfaite du rôle joué par les divers ministères et les institutions connexes.

Cependant, il est largement admis qu'il doit exister une autorité interministérielle unique chargée de coordonner la politique industrielle entre les secteurs et entre les ministères. Au sein d'un ministère donné, les différents organismes communiquent bien entre eux, mais la coordination est moins bien organisée entre les différents ministères. Par exemple, quand Entreprise Maurice (EM) a été créée, la SMIDA n'était pas incluse dans la restructuration en raison de la résistance de son ministère de tutelle, ce qui a entraîné une certaine inefficacité du fait des doubles emplois et des conflits de compétences ou

Maurice montre comment des défaillances de haut niveau peuvent être surmontées si l'État est déterminé à assurer une forte représentation de tous les acteurs et à créer des systèmes explicites de coordination

FIGURE 4.1 : EVOLUTION DEPUIS 1970 DES PRINCIPALES INSTITUTIONS CREEES POUR PROMOUVOIR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL A MAURICE



- INSTITUTIONS**
- BOI : Conseil de l'investissement
 - BPML : Business Parks of Mauritius Limited
 - DBM : Banque de développement de Maurice
 - EM : Entreprise Mauritius
 - EPZDA : Autorité de développement de la zone franche
 - IVTB : Industrial and Vocational Training Board
 - JEC : Conseil économique conjoint
 - MCCI : Chambre de commerce et d'industrie de Maurice
 - MEDIA : Autorité pour le développement des exportations et l'investissement
 - MEPZA : Association de la zone franche d'exportation de Maurice
 - MEPZ : Zone de traitement des exportations de Maurice
 - MEXA : Association des exportateurs de Maurice
 - MIDA : Autorité de développement industriel de Maurice
 - MITD : Institut de formation et de développement de Maurice
 - MoEHR : Ministère de l'éducation et des ressources humaines
 - MoFED : Ministère des finances et du développement économique
 - Mol : Ministère de l'industrie
 - NHPA : Agence nationale de promotion de l'artisanat
 - NPCC : Conseil national pour la productivité et la compétitivité
 - SEHDA : Autorité pour le développement des petites entreprises et de l'artisanat
 - SIDO : Organisation pour le développement des petites entreprises
 - SMEDA : Autorité de développement des petites et moyennes entreprises
 - SMIDO : Organisation pour le développement des petites et moyennes entreprises

Source: GRAIPS Development Forum (2012). et Mauritius country report.



La représentation systématique du secteur privé est essentielle pour le succès des IPI, car c'est non seulement un moyen d'adapter les objectifs aux besoins évolutifs du secteur privé mais aussi un moyen de promouvoir l'appropriation et de susciter la confiance des employeurs dans la politique industrielle

d'objectifs, d'un mauvais repérage des lacunes des IPI, et de l'absence de collaboration interministérielle. Un ancien directeur du Ministère de la planification et du développement économiques, déclare ainsi qu'il n'y a pas d'organisme de haut niveau actuellement responsable de l'élaboration de la politique industrielle propre à tous les secteurs. La concertation au sujet de la politique industrielle pourrait être encore améliorée par la création d'un haut conseil qui coordonnerait toutes les interventions ministérielles, et c'est le but que s'est donné le gouvernement. En fait, celui-ci a inclus cette solution potentielle dans le nouveau Plan de transformation économique et sociale qui était en préparation à la date où les données de la présente enquête ont été rassemblées.

La représentation systématique du secteur privé est une condition du succès de la politique industrielle, car c'est non seulement un moyen d'adapter les objectifs aux besoins évolutifs du secteur privé mais aussi un moyen de susciter la confiance des employeurs dans la politique industrielle du pays. En fait, c'est le secteur privé qui anime l'élaboration de stratégies industrielles puisque les services d'Entreprise Maurice sont conçus pour répondre à une demande. L'impact des interventions d'EM est suivi par une évaluation systématique afin d'apprécier l'efficacité de chacune d'elles, au regard des sommes dépensées et des retours sur investissement obtenus. Selon la personne interrogée, Entreprise Maurice est amenée aussi à recruter des consultants extérieurs pour évaluer l'efficacité de ses services,

En outre, EM est une organisation qui vise des résultats, et veille donc à ce que ses employés soient incités à une bonne performance, auquel cas ils reçoivent une prime de performance.

Des incitations ont également été mises en place à l'intention des entreprises industrielles privées pour les amener à suivre les interventions d'EM. La personne interrogée à Entreprise Maurice déclare qu'EM finance intégralement la participation de toutes les entreprises participant aux foires commerciales internationales et autres manifestations promotionnelles, étant donné qu'elles sont dans l'obligation contractuelle de suivre les directives formulées par EM.

Les statistiques fournies par les fonctionnaires des ministères montrent les bons résultats de l'économie mauricienne depuis qu'une politique industrielle a été instituée. La croissance moyenne du PIB depuis l'accès de Maurice à l'indépendance a toujours été proche de 5 % par an, et le PIB par habitant est ainsi passé de 260 dollars en 1968 à plus de 6 000 en 2011. Entre 1980 et 2010, Maurice a créé une économie hautement diversifiée, puisqu'en 1980 les exportations étaient constituées de 68,9 % de sucre de canne et de 18 % d'articles d'habillement, et qu'en 2010 elles étaient le fait de 15 secteurs différents, parmi lesquels figurent les activités tournées vers la mer, le secteur de l'hôtellerie et de l'immobilier, les activités médicales et biomédicales et la valorisation des connaissances. L'industrie de la canne à sucre elle-même s'est diversifiée pour inclure des raffineries, la confection de sucres spéciaux, une industrie de la biomasse et des distilleries de rhum. En 2012, l'industrie manufacturière représentait 18 % du PIB, 65 % des exportations de Maurice et 22 % de l'emploi total (MCCI, 2013).

Maurice a donc obtenu de vrais succès industriels, en raison semble-t-il surtout d'un dialogue permanent entre les pouvoirs publics, les organismes publics chargés de définir la politique industrielle et les acteurs privés. Le gouvernement adapte sa politique industrielle aux besoins exprimés par le secteur privé et en fonction de l'évaluation des succès et des échecs des politiques antérieures.

AFRIQUE DU SUD – UNE ÉTROITE COORDINATION

La conception, l'application, le suivi et l'évaluation de la politique industrielle, en Afrique du Sud, témoignent d'une coordination complexe et efficace de haut niveau entre les pouvoirs publics, les organismes publics et les acteurs privés. Le Cadre national de politique industrielle formule les grands principes de la politique industrielle sud-africaine et le Plan d'action pour une politique industrielle (IPAP) en est le document d'exécution. Ces plans sont des plans continus sur trois ans, publiés chaque année. (L'Afrique du Sud applique actuellement le deuxième IPAP 2). Ces plans d'action soulignent l'importance de l'industrie manufacturière et sa capacité de dégager des effets dynamiques de plus en plus prononcés du fait de la profondeur de ses liens intersectoriels et reconnaissent la nécessaire intégration du progrès technologique dans l'industrie manufacturière, selon la personne interrogée au Ministère du commerce et de l'industrie (DTI).

Maurice a pu obtenir de bons résultats industriels grâce au dialogue structurel établi entre les autorités gouvernementales, les IPI publiques et les acteurs privés

La conception et l'application du Cadre national de politique industrielle et des plans d'action pour une politique industrielle relèvent du Département du commerce et de l'industrie (DTI) et de sa division de la politique industrielle (IDPDD). Cette division est également responsable du programme de compétitivité industrielle et du programme sectoriel personnalisé (CSP). Le programme de compétitivité industrielle définit et applique des interventions transversales ou intersectorielles qui cherchent à accroître les capacités et la compétitivité dans l'ensemble des secteurs du Plan d'action pour une politique industrielle, tandis que le Programme sectoriel personnalisé conçoit et applique des stratégies sectorielles à fort impact. On trouvera plus bas un tableau montrant les principaux processus et les acteurs primaires et secondaires qui sont concernés. Les acteurs primaires sont ceux qui sont responsables de la direction des activités et de l'obtention des résultats après la phase de définition de la politique industrielle, tandis que les acteurs secondaires sont ceux qui contribuent, par leur réflexion et leurs observations, à cette définition (en particulier ceux qui relèvent du patronat ou du mouvement syndical). Le programme sectoriel personnalisé définit des plans stratégiques et des plans d'application pour les différents secteurs visés, et ces stratégies et plans sont les éléments intégrés dans le Plan d'action pour une politique industrielle (IPAP). Ces documents «vivants» sont à ce titre régulièrement modifiés à mesure que les objectifs sont atteints ou éventuellement refondus, quand de nouvelles actions importantes sont décidées.

Le tableau 4.2 montre l'étendue de la coordination à chacune des étapes. La participation régulière de tous les acteurs concernés – ministères, organismes publics et institutions privées – est non seulement privilégiée mais également officialisée, et le secteur privé est présent à la plupart des étapes. La distinction entre acteurs primaires et secondaires rationalise la coordination en précisant les attributions de ceux qui planifient et gèrent, et ceux qui réfléchissent et analysent. La phase de définition du Programme sectoriel personnalisé fait intervenir massivement le secteur privé, qui aide à examiner les perspectives, les lacunes et les atouts d'un secteur donné.

Les personnes interrogées ont montré que ce programme d'action est défini par la recherche, l'analyse et les engagements des acteurs auprès des associations patronales, des syndicats et du réseau de chercheurs. Comme le Département du commerce et de l'industrie n'a pas une capacité suffisante pour réaliser toutes les recherches nécessaires, il s'en remet à un réseau d'universitaires, de consultants et de centres de recherche qui sont gérés par des comités directeurs de la recherche, auxquels siègent des responsables du Programme sectoriel et des ministères et organismes techniques affectés ou intéressés, des associations patronales et des syndicats. Les conclusions des recherches sont présentées au Comité exécutif de la Division du développement industriel et de l'élaboration de la politique industrielle (IDPDD), pour approbation, et aux acteurs dans les secteurs concernés, pour observations.

La stratégie de choix d'un programme d'action et de son exécution, pour les plans sectoriels, est déterminée par des recherches sur les

L'Afrique du Sud constitue un exemple de coordination de haut niveau sophistiquée et efficace de la politique industrielle et du dialogue, entre acteurs publics et privés

résultats obtenus par ce secteur et grâce à des consultations approfondies avec les associations patronales et les syndicats. Une fois le Programme sectoriel personnalisé officiellement adopté, il est intégré dans la stratégie nationale, dans le cadre du Plan d'action pour une politique industrielle (IPAP).

Cette description montre bien les multiples étapes, qui impliquent un retour d'information et une collaboration, ainsi que des mécanismes formels de réaction. Cette coordination permet au secteur privé d'envisager avec confiance la nouvelle politique industrielle, car il a participé massivement à son élaboration. Cela crée des relations de confiance entre entreprises et donne lieu à des interventions qui sont utiles et nécessaires dans le secteur privé. En outre, la multiplicité des acteurs publics qui interviennent dans la définition du Plan d'action pour une politique industrielle (IPAP) au moyen de multiples programmes sectoriels, permet de définir des stratégies nationales qui supposent la coordination des différents secteurs et ministères et qui seront conformes à la stratégie de développement national.

Les résultats du Plan d'action pour une politique industrielle sont régulièrement suivis. La Division du développement industriel et de l'élaboration de la politique industrielle (IDPDD) rédige chaque mois un rapport sur la réalisation du Plan d'action pour une politique industrielle, et ce rapport est examiné par le ministre et les hauts fonctionnaires lors de réunions mensuelles. Pendant ces réunions, les obstacles rencontrés sont examinés et des solutions sont proposées afin d'accélérer l'exécution du Plan d'action pour une politique industrielle. Celui-ci est également suivi par plusieurs autres organes, notamment un conseil des secrétaires généraux des différents ministères (FOSAD), afin de faciliter l'élaboration et l'application d'une politique coordonnée.

L'application et le suivi d'un Plan d'action pour une politique industrielle sont donc le fruit d'une profonde collaboration dynamique et intégrée, qui inclut de nombreux acteurs compétents à toutes les phases du processus, ce qui permet à l'Afrique du Sud d'éviter tout déficit de coordination au sommet.

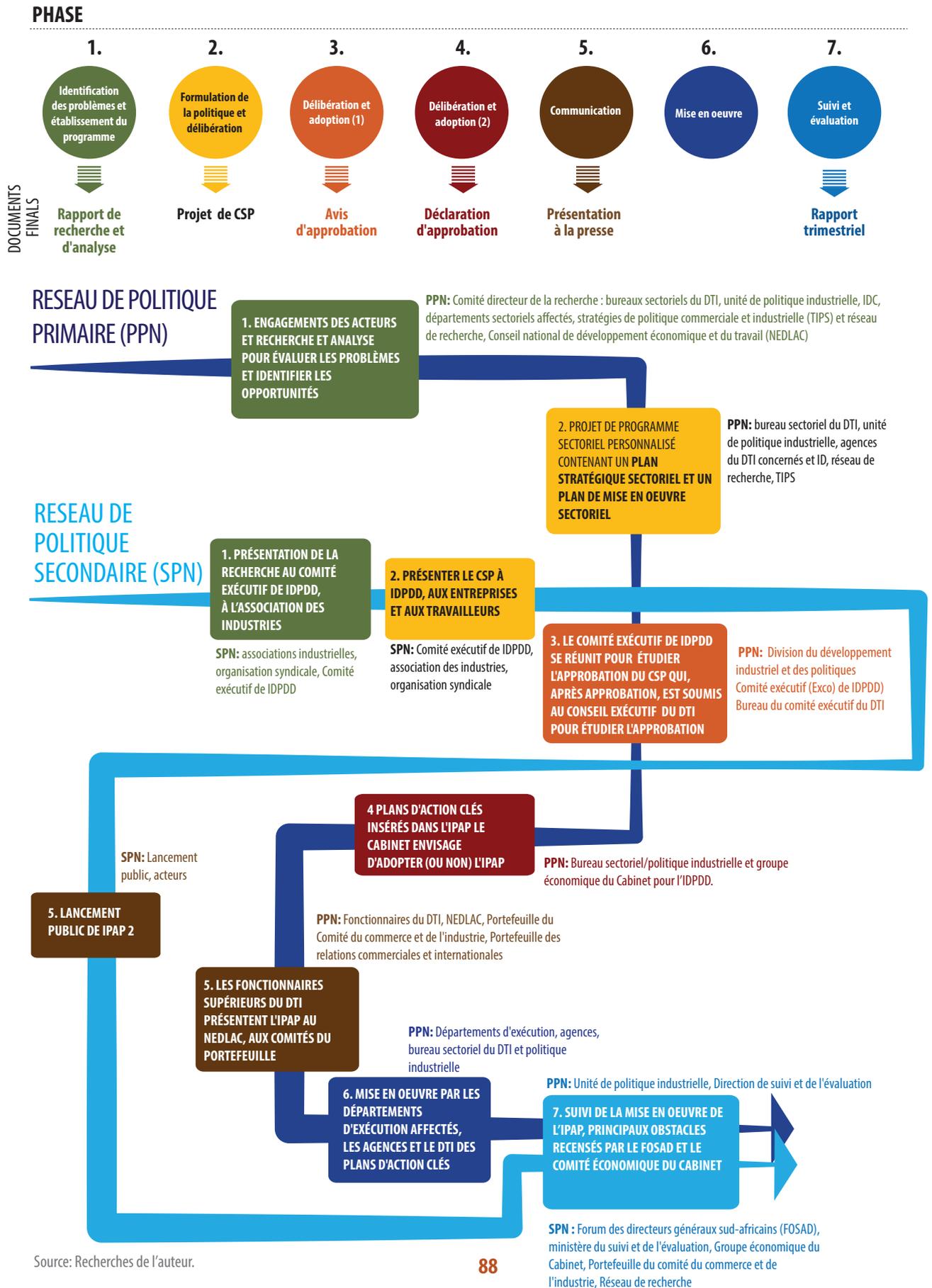
IMPLICATIONS

L'examen qui précède illustre à la fois les défaillances de la coordination de haut niveau et les moyens de les corriger.

Les difficultés rencontrées par le Nigéria, s'expliquent par l'absence de liens étroits entre les institutions de politique industrielle et le secteur



FIGURE 4.2: AFRIQUE DU SUD : PROCESSUS ET RÉSEAUX DU PROGRAMME SECTORIEL INDIVIDUALISÉ ET DU PLAN D'ACTION POUR UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE



Source: Recherches de l'auteur.

En Afrique du Sud, de multiples niveaux de rétroaction et de collaboration permettent au secteur privé d'avoir plus de confiance dans la politique future du fait qu'il est étroitement associé à son élaboration

privé, car, privées d'un soutien politique, ces institutions ne communiquent pas bien entre elles – Ces difficultés sont aggravées par des changements brutaux d'orientation des politiques industrielles, qui ne sont pas de nature à favoriser un climat d'investissement à long terme propice. En outre, les politiques, au Nigéria, sont habituellement conçues par secteur sans qu'il y ait de politique nationale de l'industrie. Les politiques sont ainsi instituées et abandonnées sans être pleinement menées à bien et il n'y a pas de conseil de coordination de haut niveau. C'est pourquoi la coopération interministérielle est limitée et les acteurs privés se sentent exclus de la conception et de l'application de la politique industrielle. Les multiples IPI créées ne sont pas correctement financées et ne sont pas en phase avec les besoins du secteur privé. Le cas du Nigéria montre qu'il est nécessaire de créer un organe de coordination de haut niveau qui intègre les vues du secteur privé et qui s'appuie sur la volonté politique d'assurer le suivi à long terme de la politique industrielle.

Maurice, par contraste, a montré comment ces défaillances peuvent être éliminées lorsque le gouvernement est déterminé à faire participer tous les acteurs, et à créer expressément un système de coordination. Le secteur privé est systématiquement représenté dans toutes les IPI pertinentes et Maurice a créé un système de collaboration à plusieurs niveaux. Les pouvoirs publics et aux organismes les IPI peuvent ainsi, s'adapter aux besoins évolutifs du secteur privé, et le Programme de transformation économique et sociale constitue un exemple en l'espèce.

Il semble donc que les pays qui ont réussi leur politique industrielle comprennent bien la nécessité d'une coordination systématique et de la participation régulière du secteur privé, et encouragent la collaboration interministérielle à un haut niveau.

4.2 IMPERFECTIONS ORGANISATIONNELLES

Dans de beaucoup de pays africains, il n'existe pas d'organisme chargé de définir la politique industrielle, essentielle pourtant pour combler les innombrables lacunes et de corriger les défaillances du marché dans l'industrie. L'absence de banques pour l'industrie ayant la profondeur financière voulue pour prêter aux entreprises industrielles

est l'une de ces difficultés. Dans d'autres cas, dont deux sont analysés ici, les IPI qui existent ne sont qu'une "structure vide", et il y a un décalage entre leur objet et leur capacité d'une part, et d'autre part leurs moyens financiers.

DES STRUCTURES VIDES

Office rwandais de normalisation – Les moyens ne sont pas à la hauteur des objectifs

Le Rwanda est un bon exemple de ce décalage. Dans un pays en développement, quel qu'il soit, la politique industrielle doit s'appuyer sur un bureau de normalisation qui élabore les normes industrielles et veille à leur application; c'est là la condition d'une amélioration de la qualité de la production, tant pour la consommation intérieure que pour l'exportation.

L'Office rwandais de normalisation a été fondé en 2002. Entre 2010 et 2013 son budget a doublé et ses attributions ont également doublé. Il n'est pas exagéré de dire que son mandat est immense. Les objectifs de l'Office reprennent ceux de la deuxième Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté dans les quatre domaines thématiques retenus : transformation de l'économie, développement rural, productivité et emploi des jeunes, et gouvernance responsable.

S'agissant de la contribution à l'activité économique, l'Office rwandais de normalisation est censé élaborer des normes régissant tous les aspects de la production et de la distribution d'énergie, se charger de la certification des articles exportés, et élaborer des normes de sécurité et environnementales pour la construction urbaine, conformément à des normes environnementales ambitieuses. Concernant le développement rural, l'Office est supposé travailler avec le Ministère des collectivités locales pour élaborer des normes relatives aux établissements humains ruraux, définir avec le Ministère de l'agriculture des normes relatives à l'irrigation et à la transformation des produits agricoles, ainsi que tester le matériel utilisé dans la construction des routes rurales. Au sujet de la productivité, l'Office doit élaborer des normes informatiques avec le Ministère de l'information et de la technologie. Il est également censé travailler avec le Ministère de la jeunesse et de l'emploi pour élaborer des modules normalisés de formation de la jeunesse, tout en définissant de nouvelles pratiques manufacturières à l'intention des PME pour leur faciliter l'accès aux marchés d'exportation. S'agissant de la gouvernance, l'Office est supposé certifier la qualité des opérations des laboratoires de métrologie et d'essai.

L'Office compte cinq divisions et 19 départements pour accomplir toutes ces tâches, mais il ne compte que 138 fonctionnaires (certains postes ne sont pas pourvus) avec un faible budget qui, en 2013, était de l'ordre de 3,8 millions de dollars. L'Office rwandais de normalisation relève du Ministère du commerce mais travaille étroitement aussi avec cinq autres ministères et avec l'autorité de l'aéroport, ce qui fait qu'il a du mal à établir une priorité entre ses trop nombreuses tâches.



Des contraintes organisationnelles, statiques ou dynamiques, l'ont vidé encore plus de sa substance. Les objectifs ne changent pas malgré l'expérience acquise. Selon la personne interrogée à l'Office, la formulation des objectifs ne change pas car les objectifs doivent correspondre aux programmes prioritaires nationaux et y contribuer, et ces objectifs ont été fixés dans la deuxième Stratégie du développement économique et de réduction de la pauvreté. L'organigramme de l'Office n'a d'ailleurs pas été modifié.

Le système de contrôle en place doit être amélioré pour permettre de répondre rapidement aux problèmes qui se présentent. L'objet est de tester tous les articles en vente dans le pays, y compris les produits exportés et importés, et selon les personnes interrogées cette tâche est beaucoup trop vaste.

Le secteur privé n'a pas participé à la fixation des objectifs de l'Office. Il ne semble pas exister de système d'incitation qui amènerait les entreprises à se conformer aux recommandations de l'Office ou à suivre leur application, de sorte qu'il est difficile de mettre en place des mesures qui inciteraient les entreprises à respecter davantage les normes de fabrication. La personne interrogée a indiqué que «les incitations qui ont été instituées pour que les entreprises industrielles respectent les interventions, consistent en une formation gratuite; «Une formation gratuite est dispensée aux entreprises industrielles de façon à ce qu'elles respectent les procédures de contrôle de la qualité et les normes dans leurs procédés de fabrication».

De nombreux pays africains ne disposent pas des IPI nécessaires pour combler les multiples lacunes et surmonter les défaillances du marché dans l'industrie

Les entreprises ont parfois été affectées négativement par les réglementations. Ainsi, l'importation et la fabrication de matériaux d'emballage de polythène sont interdites et cela affecte le secteur de la transformation des produits alimentaires. Le pain, par exemple, est emballé dans du papier d'emballage, ce qui compromet la qualité et la durée de vie. Les mécanismes d'information et de retour d'information au sein de l'administration semblent bien limités car les autorités ont été incapables de modifier cette réglementation.

L'Institut kényan de la propriété industrielle (KIPI)

Le KIPI a été établi en 2002 et est placé sous la tutelle du Ministère de l'industrialisation. Auparavant, il était connu sous le nom d'Office kényan de la propriété industrielle (KIPO), qui avait été créé en 1990. La mission du KIPI est d'administrer les droits de propriété intellectuelle au Kenya, de publier l'information technologique et de dispenser une formation sur les droits de propriété intellectuelle pour

encourager l'innovation. Le KIPI protège également l'innovation et la propriété intellectuelle aux niveaux tant national qu'international. Il ne compte actuellement qu'environ 86 fonctionnaires, surtout du personnel technique qui s'occupe de l'administration des droits de propriété intellectuelle au Kenya. En dehors du personnel subalterne, tous les autres fonctionnaires ont reçu une formation technique dans leur domaine de compétence, et certains hauts responsables ont reçu, à l'étranger, une formation spécialisée sur les droits de propriété industrielle.

Le KIPI a son siège à Nairobi; il est doté d'un conseil d'administration qui rend compte au secrétaire général du Ministère de l'industrialisation. Le Directeur de l'Institut, nommé par le Conseil, assure la gestion quotidienne de l'Institut. Le KIPI compte également une équipe de hauts responsables à Nairobi, qui ont cependant un mandat national. Il travaille étroitement avec d'autres organismes, dont l'Organisation kényane de la recherche-développement industrielle (KIRDI), l'Office kényan de normalisation (KEBS), le Kenya Industrial Estates (KIE) et l'association kényane Jua Kali, notamment. L'Institut coordonne le traitement des questions relatives à l'innovation, la délivrance de brevets et la protection des droits de propriété intellectuelle au Kenya. Par exemple, alors que le KIRDI s'occupe de la mise au point de prototypes, l'Office kényan de normalisation s'attache à vérifier la qualité d'une innovation qui serait par exemple proposée par des membres de l'association Jua Kali. L'Office de normalisation délivre alors les brevets aux auteurs de ces innovations. Le KIPI s'occupe donc activement de la protection des droits de propriété industrielle.

Le KIPI étant un organisme public, ses stratégies sont fixées par le ministère au moyen de contrats de performance et il rend compte au ministère. Les crédits publics assurent son fonctionnement et son budget annuel est de 200 millions de shillings kényans (soit 2,3 millions de dollars). Ce budget est donc hautement limitatif. La personne interrogée au KIPI signale que son organisation doit établir un ordre de priorité en fonction des crédits alloués par le Ministère et ne peut donc pas réaliser une bonne partie des objectifs fixés. Les capacités sont insuffisantes dans de nombreux domaines, comme l'infrastructure, (fourniture insuffisante d'électricité, Internet et ressources informatiques) et des installations tels que les machines, ce qui limite également la capacité de remplir les fonctions confiées au KIPI. Cet organisme est également limité dans ses activités de vulgarisation, de formation et de sensibilisation et il n'existe pas de système rigoureux de mesure de l'impact de ses activités. Il a délivré de nombreux brevets, mais le manque de personnel fait que cette activité n'est pas menée avec l'efficacité voulue.

Il ressort des entretiens, que le manque de compétitivité et d'efficacité entrave les opérations. Le KIPI a ainsi constaté que des entreprises s'entendent entre elles pour adopter le même brevet de façon à éviter de payer les droits pour chaque produit, et cela se traduit par des pertes. Les activités des entreprises privées ne sont pas suffisamment contrôlées dans la plupart des cas car certaines industries s'autorégulent. Parfois, il y a des chevauchements entre le mandat de l'organisme et celui d'institutions similaires comme le KIRDI, et cela compromet

l'efficacité de la prestation de services. Les lois ne sont pas votées rapidement par le Parlement, ce qui compromet l'exécution des activités.

Afrique du Sud : Système national d'accréditation – un organisme ayant des ressources adéquates et bien intégré

En Afrique du Sud, les responsabilités générales en matière de normalisation sont confiées à quatre organismes distincts – l'Office sud-africain de normalisation, l'Institut national de métrologie, le Vérificateur national des spécifications obligatoires et le Système sud-africain national d'accréditation (SANAS). Actuellement, l'Office compte plus de 1 000 personnes, la majorité ayant une formation technique et professionnelle. L'évolution du SANAS est un bon exemple de la convergence des objectifs et des moyens financiers.

En 2006, le SANAS est devenu un organisme public et ses attributions ont été élargies par la Loi sur l'accréditation, l'évaluation de conformité, l'étalonnage et les bonnes pratiques de laboratoire. Le SANAS est ainsi devenu le seul organisme national qui accorde une accréditation reconnue sur le plan international. Parmi ses objectifs figure celui de faciliter l'accréditation comme moyen de promouvoir le commerce international en Afrique du Sud et d'améliorer la performance économique du secteur des exportations. Le SANAS est habilité à délivrer une accréditation pour l'étalonnage, les essais et les laboratoires de vérification, à encourager et promouvoir le respect des bonnes pratiques de laboratoire par des principes adoptés par l'Organisation de coopération et de développement économiques sur ce sujet; il assure aussi la liaison avec les organismes nationaux, régionaux et internationaux de normalisation, notamment par des accords et des directives multilatéraux qu'il négocie, et il a également la faculté d'établir des comités techniques appropriés.

Cette évolution, qui est allée de pair avec un élargissement des ambitions du gouvernement, des organismes de réglementation et de l'industrie, a rendu nécessaire un examen des procédures et des structures du SANAS afin que cet organisme réponde au mieux aux besoins actuels et futurs de l'Afrique du Sud en matière d'accréditation.

En 2008, le SANAS a mis au point un programme d'adaptation des effectifs aux besoins, afin de contribuer à la réalisation de ses objectifs à long terme, l'accent étant mis sur la productivité, l'amélioration des relations extérieures et des procédures, et l'amélioration de la qualité de sa performance. Le projet a conclu que le SANAS devait se restructurer, s'automatiser et adapter ses effectifs. Le projet Breakthrough a conduit à une réorganisation de son organigramme et à un accroissement régulier de ses effectifs qui ont augmenté de 40 % entre l'exercice 2011-12 et l'exercice 2013-14. Le nombre des divisions, resté à cinq, est gérable. Le financement est assuré de deux façons. Le SANAS récupère les dépenses engagées par des droits d'accréditation qui sont calculés selon le principe du recouvrement des coûts. Le SANAS reçoit également une subvention de l'État pour le travail qu'il mène au niveau national, notamment pour l'élaboration de nouveaux programmes.

L'accent est mis sur la création de capacités, de façon que l'organisme puisse s'adapter aux besoins évolutifs de l'industrie. Les initiatives

Dans certains pays, des IPI ont été créées mais souffrent d'être des « structures vides » - un décalage entre leurs objectifs et leurs capacités ou moyens financiers d'accomplir leur mandat

de perfectionnement des capacités professionnelles des employés comprennent des stages de formation ou en cours d'emploi, ainsi que des bourses d'études. Grâce aux efforts entrepris, le nombre d'organismes accrédités d'évaluation de la conformité, tels que les laboratoires, les organes de certification et d'inspection, est passé de 1 167 en 2008-09 à 1 419 en 2012-13. À l'échelle nationale, l'accréditation accordée par le SANAS aide à réaliser les objectifs de la politique industrielle de l'Afrique du Sud en refusant les importations d'articles dangereux ou de mauvaise qualité, et en garantissant l'accès à un marché d'exportation exigeant, comme le prévoit le deuxième Plan d'action pour une politique industrielle et divers autres programmes relevant des ministères et des acteurs industriels. Grâce à sa solide structure, le SANAS peut adapter au mieux son fonctionnement aux objectifs publics. Le SANAS réalise également plusieurs des objectifs de politique industrielle examinés au chapitre 3. Il est bien implanté dans le secteur privé, car il participe activement à l'accréditation de nombreux organismes privés d'évaluation de la conformité. Ces organismes d'évaluation de la conformité dans le secteur privé, contribuent aux travaux des comités techniques du SANAS. Celui-ci effectue chaque année une enquête indépendante auprès des usagers et mesure leur satisfaction à l'égard des organes d'évaluation de la conformité dans trois domaines : le coefficient de réponses aux enquêtes, l'évaluation de l'accréditation, les avantages de celle-ci et la qualité des certificats délivrés.

Le SANAS est également autonome, sous la tutelle générale de son conseil d'administration, désigné par le Ministère du commerce et de l'industrie, qui lui fournit les orientations stratégiques. Ce conseil, qui est également l'autorité comptable, est responsable devant l'autorité exécutive, le Ministère du commerce et de l'industrie, et est en fin de compte, responsable de l'application des pratiques de bonne gestion.

Le SANAS fait l'objet d'un système institutionnalisé de contrôle qui assure la conformité de son action avec les objectifs publics et avec la circulation de l'information. Le Comité d'audit et le Comité d'évaluation des risques garantissent que le SANAS s'est bien doté des mécanismes nécessaires pour se conformer à la législation régissant ses activités, qu'il mène son action dans le respect de la déontologie et qu'il a mis en place des moyens efficaces de contrôle pour éviter les conflits d'intérêt et les fraudes. Des rapports trimestriels sont présentés au Conseil d'administration du SANAS et au Ministère du commerce et de l'industrie. Ils entrent dans le cadre du Plan annuel d'activités du SANAS, et dans les plans triennaux de vérification de la performance annuelle, qui eux-mêmes font l'objet d'un examen dans le cadre des plans stra-



téologiques quinquennaux. Dans le cadre des examens réguliers de l'exécution du Plan d'action pour une politique industrielle sud-africaine, le SANAS fournit également une contribution à la réunion bimensuelle du Ministre du commerce et de l'industrie.

Implications – combler les lacunes

Alors que dans beaucoup de pays africains il existe des lacunes institutionnelles – soit qu'il n'y ait pas d'institutions de politique industrielle, soit que leur mandat soit mal conçu – il y a également des situations où ces institutions existent et ont un mandat bien défini, mais elles restent des structures vides incapables de fournir les services demandés. Par exemple, au Rwanda, l'État a créé l'Office rwandais de normalisation, une IPI qui élabore et applique les normes, ce qui est une composante essentielle de la politique industrielle. Or, en raison d'un grave manque de personnel et de crédits (138 personnes seulement sur un petit budget de 3,8 millions de dollars en 2013), l'Office ne peut accomplir toutes les tâches qui lui sont assignées. Certains postes ne sont pas pourvus, faute de personnel. Les objectifs consistant à tester tous les articles existant dans le pays, sont impossibles à atteindre. Le mandat de cet organisme est beaucoup trop vaste au regard de ses capacités. En outre, le fait que le secteur privé ne soit pas représenté et la faiblesse des moyens de suivi, se traduisent par des imperfections dynamiques, et notamment l'impossibilité de modifier les objectifs en fonction de la performance ou des besoins du secteur privé. L'organigramme n'a pas changé et il n'y a pas de mesures qui inciteraient le secteur privé à se conformer aux interventions de l'Office rwandais de normalisation.

En Afrique du Sud, l'évolution du Système sud-africain d'accréditation nationale (SANAS) illustre bien comment combler les lacunes. Par contraste avec l'Office rwandais de normalisation, le SANAS, a évolué de façon à n'avoir qu'un petit nombre d'objectifs bien spécifiques comme l'accréditation des laboratoires, et a très bien atteint ses objectifs à cet égard. Il a également pu aligner ses services étroitement sur les objectifs des pouvoirs publics. Le SANAS a réussi du fait qu'il a pu remplir ses fonctions conformément à ses capacités et qu'il bénéficiait du soutien des pouvoirs publics.

Le fait que le secteur privé ne soit pas représenté au sein des IPI, et les faibles capacités de suivi ont entraîné des imperfections dynamiques

DÉFAILLANCES OPÉRATIONNELLES

On examine dans la présente partie les problèmes opérationnels que rencontrent les IPI; ces difficultés sont liées aux lacunes du suivi, à la médiocre fixation des objectifs, à l'absence presque totale de structures incitatives et au manque d'intégration dans le secteur privé. Il faut retenir en particulier le non-recours à des incitations en faveur du

secteur privé et l'incapacité de faire correspondre ces incitations aux situations d'urgence.

Côte d'Ivoire – le recouvrement des prêts n'est pas satisfaisant

Le Fonds ivoirien pour le développement de l'entreprise nationale (FIDEN) est un bon exemple des défaillances opérationnelles et de la façon dont elles affaiblissent une institution de politique industrielle au point qu'elle ne peut remplir ses fonctions au mieux. Le FIDEN ne suit pas d'assez près l'impact de ses interventions sur les PME, qui sont ses principaux bénéficiaires. Parfois, le FIDEN accorde moins de 50 % de l'aide financière prévue aux petites et moyennes entreprises.

Le FIDEN a été créé en 1999 sous l'égide du Ministère du commerce. Sa mission est de faciliter la création et le développement des entreprises nationales, notamment les PME, par des avances de trésorerie, des garanties et des prêts.

Le responsable interrogé au FIDEN dit que le Fonds retient surtout les secteurs qui dégagent une forte valeur ajoutée, de façon à stimuler le secteur secondaire de l'économie et à réaliser les taux de croissance projetés dans le cadre macroéconomique. Cependant, il signale aussi les faibles taux de réussite au regard des objectifs fixés. Par exemple, il indique que le taux de succès des prêts est de 44,6 % et le taux de recouvrement de ceux-ci de 35,1 %. Il décrit les obstacles que rencontre le FIDEN : d'abord, il n'a pas de plan à moyen terme, ce qui compromet sa capacité de se fixer des objectifs à long terme; le comité de gestion, le comité des crédits et le comité de trésorerie ne se réunissent pas régulièrement, contrairement aux dispositions en vigueur, et le FIDEN a du mal à élaborer des programmes d'activité et à établir des états financiers, mais le responsable ne précise pas l'origine de ces difficultés. En outre, il estime que le FIDEN pâtit d'une absence de contrôle sur les services fournis en raison du contrôle pesant qu'il subit lui-même. Il indique que les décisions politiques ont un fort impact sur le fonctionnement d'organismes tels que le FIDEN, et qu'il faudrait encourager l'adoption d'un système dans lequel chaque acteur jouerait réellement son rôle, en ajoutant qu'à son avis il faut protéger les institutions de politique industrielle des ingérences politiques, et il faut que celles-ci collaborent avec le secteur privé organisé.

Il mentionne également d'autres défaillances opérationnelles : l'absence d'un programme de formation, le fait que le personnel administratif est beaucoup plus nombreux que le personnel technique, et le manque de suivi des opérations. Après 10 ans d'activité, le FIDEN n'a pas procédé à un suivi suffisant des petites et moyennes entreprises et il n'y a pas de contrôle sur le suivi des bénéficiaires des prêts; il signale aussi la fragilité de la gestion du FIDEN. L'effet du manque de suivi et la gouvernance faible se traduisent par le faible degré de réalisation des objectifs du FIDEN et par le non-versement des prêts.

République du Congo – absence d'autonomie et de participation du secteur privé

Principal organisme chargé de définir la politique industrielle dans la République du Congo, la Direction générale de l'industrie a été créée

en 1979 sous l'égide du Ministère de l'industrie. Son rôle principal est de formuler et de suivre la politique industrielle. Depuis 1980, deux plans de développement seulement ont été lancés au Congo : un plan quinquennal, 1982-1986, et le Plan national de développement (PND), 2012-2016. (La période 1990-1994 devait être couverte par un plan de développement social et économique mais celui-ci n'a jamais été mis en place en raison des troubles politiques de la fin de 1990.)

Malgré les années qui se sont écoulées entre les deux programmes, il n'y a pas eu de plan opérationnel et aucune directive n'est venue dicter les priorités de la politique industrielle. Le choix des mesures de politique industrielle a été dominé par le programme d'ajustement et de réforme édicté par le FMI et la Banque mondiale.

Le PND réaffirme au contraire l'importance de l'industrie, après un long hiatus. Il répond à la volonté du gouvernement de diversifier la base de production et faire de l'industrie la force motrice du développement. L'augmentation de la part de la transformation des vastes ressources naturelles du pays dans le pays même serait un moyen de créer des emplois, de diversifier les exportations et d'améliorer l'offre intérieure. Les grands objectifs de la politique industrielle sont le développement de l'agroindustrie, la transformation des ressources naturelles (bois, pétrole et gaz) et la fabrication de matériaux de construction.

Alors que cette nouvelle orientation pourrait avoir un vaste impact sur l'industrie, il est probable qu'il n'en sera rien, car selon la personne interrogée, la Direction générale de l'industrie (DGI) ne s'est pas dotée de sa propre stratégie, qui est au contraire fixée par le décret No. 2003-159 du 4 août 2003, ce qui entrave considérablement les activités à mener pour répondre aux besoins en constaté évolution de l'industrie.

Il existe de nombreux autres problèmes : il y a ceux dus à la faible qualification professionnelle d'une proportion importante du personnel de l'institution, l'absence de formation professionnelle et de politique de création de capacités, ainsi que la précarité institutionnelle des dépenses publiques. La précarité des opérations liées aux dépenses publiques est un facteur qui limite l'efficacité de l'institution et de ses décisions. Une assistance trop faible est prévue pour la valorisation des ressources humaines, s'agissant notamment des logiciels informatiques. Le responsable interrogé note également que la plupart des missions à accomplir exigeraient un personnel plus nombreux et doté des qualifications requises dans les domaines d'intervention, mais cela n'est plus le cas depuis de nombreuses années.

Au sujet de la capacité de la DGI de suivre l'impact de ses interventions, le responsable interrogé répond qu'on se contente de simples opinions recueillies de façon irrégulière sur la création d'établissements industriels en examinant les facteurs relatifs à l'environnement. L'institution n'a pas les moyens humains ni les laboratoires qui lui permettraient d'assurer le contrôle de la qualité des produits industriels. D'autres obstacles se présentent : on ne peut pas parler d'ajustement car la DGI et les organismes publics n'ont pas les données infor-

matiques voulues sur l'activité industrielle. Cela rend inefficaces les incitations qui pourraient être conçues alors même que, aux termes du décret, la DGI a pour mission d'élaborer des mesures incitatives de cette nature en faveur des secteurs prioritaires.

La situation est aggravée encore par le manque d'interaction avec le secteur privé. La personne interrogée à l'organisation patronale, l'Union patronale et interprofessionnelle du Congo, est formelle: les dirigeants des entreprises privées ne participent pas à la formulation de la politique industrielle et savent bien que c'est ce que veut le gouvernement. La teneur de la politique industrielle n'est connue qu'une fois qu'elle est publiée. Cela a été confirmé par une personne interrogée à la Chambre de commerce. Quand on lui demande si celle-ci a participé à la définition de la politique industrielle, la réponse est un non catégorique.

Rwanda – On est sur la bonne voie

En 2011, l'Office rwandais du thé, l'Office rwandais du café et l'Agence rwandaise pour le développement de l'horticulture (RHODA) ont été regroupés pour former le Conseil national de développement des exportations agricoles. Les attributions de ce conseil consistent à aider à développer les exportations agricoles, notamment les produits de l'horticulture et de l'élevage, le thé et le café. Il est également prévu que ce conseil encourage les activités de recherche et de vulgarisation et facilite les investissements dans l'agriculture ainsi que dans les usines de transformation des produits agricoles.

L'accent est mis nettement sur les investissements, mais la personne interrogée au Conseil national de développement des exportations agricoles précise que le secteur privé n'a pas participé à la détermination des objectifs de cette institution de politique industrielle. Le Conseil coordonne ses objectifs avec ceux d'autres IPI, en échangeant des informations lors de réunions tenues régulièrement, en faisant rapport au Conseil de développement des exportations industrielles et aux programmes de développement intégrés. Le Conseil indique également que des contrats de performance ont été passés avec ses employés et qu'il n'est que partiellement autonome, les propositions devant être approuvées par le Ministère de l'agriculture. Cependant, le responsable interrogé au Conseil national de développement des exportations agricoles, évoque également une multitude de contraintes, notamment le manque de crédits pour réaliser le principal objectif de l'organisme – c'est-à-dire obtenir des terres pour les investisseurs –, le manque de crédits qui pourraient être utilisés pour encourager l'application d'engrais et améliorer la qualité des produits, l'absence de programmes de formation et de crédits pour en organiser, ainsi que de graves problèmes liés au manque de suivi des activités à impact rapide; en outre il n'y a pas d'équipement informatique pour faciliter le suivi des projets. Les responsables admettent que le Conseil a comme principale faiblesse institutionnelle de ne pas atteindre ses objectifs, s'agissant notamment du système de suivi à mettre en place pour mieux suivre l'impact des interventions de politique industrielle.



Comme cette institution n'a été créée qu'en 2011, on dispose encore de très peu d'informations sur le succès ou l'échec de ses projets. Cependant, le développement de l'horticulture était déjà une priorité en 2006, date où la RHODA a été constituée, avant sa fusion avec le Conseil national de développement des exportations agricoles. L'institution devait mettre en place l'infrastructure nécessaire pour encourager la transformation et l'exportation des fruits, des légumes et des fleurs. L'Office a fortement investi dans la construction d'une chaîne du froid à l'aéroport de Kigali et dans un parc floral.

L'Office a facilité l'achat de deux avions par la compagnie aérienne nationale et signé des contrats avec des sociétés de fret aérien. Il a aidé à créer une association professionnelle et organisé des foires agricoles en Allemagne. Il subventionne l'achat d'engrais par les grandes exploitations agricoles ainsi qu'une association de certification professionnelle du contrôle de la qualité, tout en encourageant les recherches menées à l'Institut des sciences agronomiques du Rwanda, dont le but est d'améliorer les variétés cultivées. Ce sont là autant d'interventions positives qui constituent un investissement pour l'avenir dans la politique industrielle, et qui peuvent aider à surmonter les défaillances du marché. Mais il y a une sous-utilisation des installations et des moyens de transport, qui entraîne des coûts très élevés et donc une limitation du marché. Le manque de terres signifie que l'Autorité ne peut pas exploiter de vastes plantations. Au contraire, elle préconise la conclusion de contrats avec de petits exploitants agricoles, ce type d'exploitation étant encore peu développé. Ce qui manque pour réussir, c'est le capital intérieur ou international (Kelsall, 2013, p. 139-140).

Tunisie – un suivi de bonne qualité

Le Bureau tunisien de mise à niveau (BMN) organise avec succès la programmation de ses activités, grâce à un suivi complet. Cet organisme gagnerait à consulter plus souvent les acteurs du secteur privé pour améliorer son fonctionnement interne, le BMN a obtenu de bons résultats, eu égard aux limites découlant de sa structure juridique, qui le subordonne au Ministère de l'industrie et restreint donc son autonomie.

Le Gouvernement tunisien a créé le Bureau de mise à niveau (BMN) en 1996, un an après la signature d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne. Selon la personne interrogée au BMN, le principal objectif du Bureau est d'aider les entreprises tunisiennes, en particulier les PME, à mieux résister à la concurrence étrangère. Le BMN améliore la compétitivité des entreprises tunisiennes sur les marchés locaux et internationaux en modernisant leurs moyens de production, en les adaptant aux nouvelles technologies et en valorisant leurs ressources humaines, ce qui améliore leur capacité d'adaptation.

Plus précisément, le BMN s'est donné plusieurs objectifs quantitatifs dans le cadre de son Programme de mise à niveau (PMN), notamment le ciblage de 500 entreprises chaque année en vue de cette formation. Le PMN est considéré comme un moyen important de développement industriel. Il permet à l'entreprise de procéder à un autodiagnostic, d'examiner ses procédés de fabrication, etc., et de recevoir des experts extérieurs chargés de faire un audit. L'entreprise en question s'engage

ensuite dans un processus réel de mise à niveau par des investissements matériels et non matériels. Les objectifs du programme sont de permettre au secteur industriel tunisien privé d'améliorer, dans un délai de cinq ans, sa compétitivité. L'actuel programme subventionne à hauteur de 70 % le coût des activités d'audit et les études de faisabilité, et à hauteur de 20 % les investissements. Pour garantir que le projet est effectivement mis en œuvre, le BMN échelonne le versement des subventions, selon les mesures convenues, ce qui permet de suivre de plus près l'impact des charges imprévues.

Les objectifs du BMN étaient liés aux objectifs nationaux consignés dans le neuvième (1996-2001) et le dixième (2002-2006) plans de développement. Cependant, en 2013 il n'y avait plus de plan quinquennal et aucune feuille de route économique n'avait été définie. Le ministère n'avait pas fixé d'objectifs, de sorte que le BMN s'est chargé de les fixer lui-même. L'instabilité en Tunisie a peut-être entravé les opérations et l'efficacité du BMN, qui est cependant considéré comme une réussite, selon la personne du BMN interrogée.

L'un des principaux atouts du Bureau de mise à niveau est le suivi des interventions, notamment, selon la personne interrogée, l'étroite coordination qui existe entre les différents centres techniques et le Ministère de l'industrie pour assurer le suivi des programmes de mise à niveau (PMN). La personne interrogée signale qu'il y a également, lors de l'établissement des rapports sur les résultats, une bonne coordination entre les entreprises qui participent à ces programmes et le centre technique. Elle indique ce qui suit concernant le suivi et ses effets sur les opérations et la fixation des objectifs :

Le suivi est assuré par un dossier de projet qui est ouvert quand l'entreprise adhère au PMN. Ce dossier est clos avec la présentation du rapport de suivi par les centres techniques. Le rapport est validé par le BMN. Dans l'ensemble, le suivi est assuré à l'aide de divers indicateurs : le nombre de dossiers d'adhérents, le nombre de dossiers de projets approuvés, les investissements approuvés, les primes approuvées, le nombre de versements et le versement des primes. Au niveau microéconomique, celui des projets, le suivi est assuré par l'examen des dossiers; au niveau global, il permet de suivre de plus près les progrès de la réalisation de l'objectif retenu, de façon à détecter rapidement d'éventuelles défaillances ... Les dossiers des projets sont suivis chaque mois, et les indicateurs sont établis chaque mois, chaque trimestre et chaque année.

Ce processus de suivi est essentiellement positif; la personne interrogée au BMN note cependant que des incitations conçues à l'intention des consultants, le renforceraient. Le suivi permet au Bureau de la mise à niveau, de rester au fait de l'efficacité de ses programmes et, comme le note cette personne, lui permet de réviser sa stratégie dans l'éventualité d'une défaillance. Selon la personne interrogée, l'évaluation du BMN par des institutions extérieures, est dans une large mesure positive. On peut dire que l'objectif consistant à améliorer la compétitivité des entreprises tunisiennes face aux entreprises étrangères, a été partiellement atteint même si certaines améliorations

sont encore nécessaires. À ce jour, plus de 4 440 entreprises tunisiennes ont profité du programme. La personne interrogée se déclare très satisfaite de cette institution et indique que le BMN est l'un des outils les plus efficaces de la politique industrielle tunisienne.

Cependant, selon la même personne, le BMN manque de transparence et il n'existe pas de moyen de récompenser ou sanctionner la performance professionnelle, car les employés du BMN font partie de la fonction publique. En outre, le secteur privé n'est pas consulté dans la fixation des objectifs. Alors que certains acteurs siègent au Comité directeur commun, il n'est pas expressément fait mention des acteurs privés.

En outre, une plus grande autonomie dans la fixation des objectifs, permettrait au BMN d'exercer davantage de flexibilité pour réagir au retour d'information permis par le suivi, ce qui, on l'a vu, était possible en 2013. Des systèmes informatiques plus complexes ont récemment été introduits, ce qui a permis d'améliorer l'efficacité de la comptabilité et du suivi.

Les services fournis par le BMN sont bien acceptés. Selon la septième enquête réalisée auprès des entreprises par le BMN, 60 % des entreprises tunisiennes sont satisfaites de l'aide fournie par le Bureau. Celui-ci est donc perçu comme un instrument nécessaire de la politique industrielle et il comporte de solides systèmes de suivi. La poursuite de son essor devrait être appuyée par des plans nationaux à long terme, et une plus grande coordination avec le secteur privé devrait être recherchée. Le Gouvernement tunisien devrait mieux couvrir les besoins financiers du BMN.

Afrique du Sud – assurer la bonne intégration du secteur privé

La construction automobile en Afrique du Sud est l'un des plus importants secteurs de l'économie. En 2012, ce secteur représentait 7 % du PIB sud-africain et 12,1 % des exportations manufacturières du pays. La construction automobile employait, en 2012, 30 159 personnes, et 70 000 autres personnes fabriquaient des équipements. Le secteur crée un important courant d'échanges, avec la création de 200 000 emplois dans le secteur des ventes de véhicules, de l'entretien et des services automobiles (Lamprecht, 2013). Le Gouvernement sud-africain s'appuie sur le secteur de la construction automobile pour réaliser son objectif de création d'emplois, d'atténuation de la pauvreté et de réduction de l'inégalité. L'une des principales institutions dans ce secteur, est l'Association nationale des fabricants de véhicules à moteur d'Afrique du Sud (NAAMSA), organisme privé créé en 1935.

Cet organisme est plus qu'une simple association patronale ou une simple chambre de commerce, puisqu'il fonctionne, en fait, comme une institution de politique industrielle et gère le Conseil des exportations automobiles de l'Afrique du Sud (AIEC), créé par le Ministère du commerce et de l'industrie (DTI) en 1999. L'AIEC travaille étroitement avec 'Commerce et investissement Afrique du Sud' (TISA), une association de promotion des échanges internationaux dépendant du DTI. Avec le TISA, l'Association encourage la construction automobile en Afrique du Sud par le truchement de missions commerciales et en

Un point fort des IPI en Tunisie est le suivi après les interventions, notamment la coordination étroite entre les centres techniques et le Ministère de l'industrie

organisant des études de marché. Le TISA soutient directement les activités de l'AIEC.

La NAAMSA joue un rôle important au sein d'un conseil de développement de l'industrie de la construction automobile, qui compte des représentants des constructeurs, des équipementiers, des concessionnaires, des syndicats, ainsi que du gouvernement, du trésor public (Fisc sud-africain - SARS) et du DTI, selon une personne interrogée à la NAAMSA. Au sein de cette association il y a une collaboration fructueuse entre tous les acteurs – pouvoirs publics, patronat et syndicats. En outre, la NAAMSA attache une grande importance à la stabilité de la politique à long terme, afin d'assurer la préservation des investissements réalisés dans le secteur de la construction automobile et de préserver ainsi des centaines de milliers d'emplois. Sur une question donnée, la NAAMSA examine d'abord le problème avec les principaux constructeurs jusqu'à ce qu'un consensus soit réalisé. L'Association discute alors ce consensus avec les autorités et élabore des mesures destinées à répondre aux principales préoccupations du secteur de l'automobile. Comme le fait observer la personne interrogée, ce sont les spécialistes de l'automobile qui prennent les décisions relatives au secteur automobile.

La direction de la NAAMSA travaille avec le gouvernement sur la plupart des décisions de politique industrielle, en particulier celles qui affectent l'industrie automobile. Comme celle-ci joue un rôle très important dans l'économie sud-africaine, la NAAMSA est dans une position unique pour négocier avec le gouvernement et peut donc intégrer les points de vue du secteur automobile dans le débat sur la politique industrielle. Comme le fait observer la personne interrogée, il y a sept grandes usines de construction automobile et elles sont l'élément moteur du secteur; sans celles-ci, les équipementiers disparaîtraient; c'est ainsi que le secteur automobile est structuré. La NAAMSA doit donc être consultée afin de mieux refléter le soutien nécessaire à la préservation de la compétitivité du secteur. En fait, selon la personne interrogée, le Gouvernement sud-africain reconnaît qu'un aspect important de la politique industrielle de l'Afrique du Sud est la collaboration constructive entre le gouvernement, l'industrie et les syndicats, qui existe depuis de nombreuses années. Le gouvernement comprend bien, d'emblée, qu'il ne saurait y avoir de "maillon faible" dans cette collaboration.

La direction de l'Association a repéré les éléments de la double logistique, qui consiste d'une part à importer des pièces et d'autre part à exporter des automobiles, et l'Association siège donc dans un comité



directeur national qui élabore une stratégie visant à rendre les équipementiers plus compétitifs et «localisés». En outre, l'Association reconnaît qu'en raison de la récession en Europe, c'est l'Afrique qui est la principale destination pour les exportations de véhicules à moteur de l'Afrique du Sud, et le secteur s'est donc adapté en conséquence. Pour rester compétitif, le Comité directeur national continuera à élaborer des stratégies du secteur de l'automobile, avec la NAAMSA pour guider les discussions. Comme l'indique la personne interrogée à la NAAMSA, celle-ci s'occupe activement des problèmes qui se posent et elle a manifestement besoin de l'aide du gouvernement et des organismes parapublics, à court, moyen et long termes pour l'examen des questions opérationnelles; s'agissant de la logistique; elle ajoute que pour que le train arrive à l'heure... pour un plus grand nombre de wagons, de nouveaux rails, etc.

Le secteur de la fabrication d'automobiles de l'Afrique du Sud dispose d'une IPI solide ayant une connaissance étendue de l'industrie et qui travaille étroitement avec le gouvernement, permettant ainsi à la politique industrielle de rester dynamique

La NAAMSA entretient également des liens avec les grands équipementiers mondiaux, afin de se tenir au courant des innovations et des tendances mondiales du secteur automobile. Cela garantit que le secteur est à jour et produit des véhicules intégrant les dernières technologies. Par exemple, avant 1995, au moment où a été lancé le programme de développement de l'industrie automobile, l'économie sud-africaine et le secteur de la construction automobile étaient protégés par des droits de douane très élevés, de l'ordre de 115 %. En 1994, avec l'achèvement du Cycle d'Uruguay, l'Afrique du Sud a été contrainte de réduire ses droits de douane, très élevés. La NAAMSA a alors utilisé un programme judicieusement conçu pour aider le secteur automobile. Les tarifs douaniers assuraient la protection des investissements et de l'emploi mais les droits de douane ont été ramenés à 65 % quand a démarré le programme de développement de l'industrie automobile (MIDP), avec la baisse continue des droits prévue par l'Accord de l'OMC, qui exposait les entreprises à une concurrence internationale plus vive chaque année. Il s'agissait toujours d'un droit très élevé, mais la façon dont le programme a été structuré était telle que si un constructeur automobile exportait, l'entreprise pouvait récupérer le droit à l'exportation, mais uniquement si les automobiles exportées l'étaient à un prix compétitif et que l'entreprise avait amélioré son efficacité, selon la personne interrogée à la NAAMSA. Les constructeurs automobiles récupéraient les droits de douane payés à l'importation s'ils étaient en mesure d'exporter une valeur équivalente de véhicules fabriqués dans le pays (Black et Michelle, 2002).

La NAAMSA agit en effet comme une IPI connaissant bien le secteur concerné et travaillant étroitement avec le gouvernement sur la définition des politiques. De cette façon, l'Association aide à préserver le dynamisme de la politique industrielle en apportant des avis sur les types précis de soutien dont le secteur privé aura besoin pour rester compétitif.

IMPLICATIONS

La mauvaise qualité de la fixation des objectifs, des procédures de suivi, la médiocre structure incitative et le manque d'intégration dans le secteur privé sont autant de problèmes opérationnels qui se posent dans les institutions de politique industrielle. Quand l'une d'entre elles présente ces lacunes, on constate qu'elle ne peut remplir adéquatement sa mission. Une de ces lacunes est notamment le fait qu'il n'existe pas de mesures incitatives conçues à l'intention du secteur privé pour l'amener à se conformer à l'intervention de l'institution en question. Par exemple, en Côte d'Ivoire, le Fonds ivoirien pour le développement de l'entreprise nationale (FIDEN) ne suit pas d'assez près l'effet de ses politiques sur le volume de ses prêts aux PME et leur état de remboursement alors que ces entreprises sont les principales bénéficiaires de ses prêts, et il n'atteint pas 50 % de ses objectifs. Comme le FIDEN ne suit pas d'assez près les PME auxquelles il accorde des prêts, le taux de remboursement est faible. Même si le FIDEN s'attache à rendre plus onéreuses pour les entreprises les conséquences d'un non-remboursement des prêts, il devrait d'abord se doter d'un système de suivi plus solide, faute de quoi il ne pourrait pas suivre les conséquences de son action. En outre, le FIDEN ne s'est pas doté d'un document de planification à moyen terme, ce qui compromet la fixation des objectifs à court terme, alors qu'il faudrait une politique à plus long terme. Enfin, les réunions de gestion, au sein du FIDEN, sont trop peu fréquentes et il n'y a pas assez de coordination. Cela compromet l'efficacité de cette IPI.

En revanche, le Bureau tunisien de mise à niveau (BMN) est un exemple de solution aux problèmes opérationnels, obtenue grâce à un suivi attentif. Le BMN encourage la mise à niveau technique des entreprises du pays, en particulier les PME, et il peut programmer ses activités de manière adéquate grâce à un processus de suivi. Une fois qu'une entreprise fait appel aux services du BMN, il est établi un rapport sur celle-ci, qui s'appuie sur plusieurs indicateurs (par exemple le nombre de dossiers, le nombre d'investissements, etc.) en collaboration avec les centres techniques et avec le Ministère de l'industrie. Ces rapports facilitent le choix des objectifs et permettent au BMN de repérer les problèmes éventuels de programmation pour les corriger. Cela lui a permis d'obtenir généralement de bons résultats. On a vu qu'en général les institutions de politique industrielle qui fonctionnent le mieux, se sont dotées d'un mécanisme de fixation des objectifs qui fait appel à la contribution du secteur privé, qu'ils utilisent des moyens incitatifs; ainsi, ceux qui ont de solides moyens de suivi capables d'influencer le choix d'une stratégie ont obtenu de meilleurs résultats. L'intégration dans le secteur privé est très importante et peut prendre les formes les plus diverses. Par exemple, en Afrique du Sud, l'Association nationale des constructeurs de véhicules à moteur (NAAMSA) est

un organisme privé qui, en réalité est une IPI et développe le potentiel de construction automobile du pays, permettant ainsi aux besoins du secteur privé de guider l'action des pouvoirs publics.

MANQUE DE DYNAMISME INSTITUTIONNEL ET DE FLEXIBILITÉ DANS LES INSTITUTIONS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE

L'industrialisation est un processus dynamique. Par contre, les institutions sont par nature lentes dans leur développement et réfractaires au changement. Cependant, pour que les IPI conservent leur pertinence aux yeux des entrepreneurs industriels, elles doivent se redéfinir, ou même se restructurer. Les deux cas suivants font apparaître des situations très contrastées. Dans le premier cas, on a répondu rapidement à l'évolution des besoins de l'industrie; dans l'autre, les changements ont été trop peu nombreux malgré la médiocrité des résultats (et le problème est encore aggravé par l'insuffisance du financement).

Maurice – le dynamisme à l'oeuvre

Le Conseil mauricien des investissements (BOI) est un bon exemple d'IPI dotée d'un mécanisme permettant de réévaluer constamment la situation. Il a été créé en 2001 après l'adoption de la Loi de 2001 sur la promotion des investissements et est chargé de stimuler le développement, l'expansion et la croissance de l'économie mauricienne pour en faire un centre international d'investissement, entreprise de services, en attirant et en facilitant les investissements étrangers et locaux nouveaux et en conseillant le Gouvernement mauricien au sujet des politiques et du plan d'investissement.

Le Conseil des investissements cherche à attirer durablement des investissements à Maurice et à développer des relations commerciales avec d'autres pays; les résultats sont là. La personne interrogée signale que malgré de récentes incertitudes dans l'économie mondiale, Maurice attire d'abondants investissements directs étrangers. La raison du succès est la capacité de sa direction de rester flexible et d'adapter ses stratégies à l'évolution de la conjoncture.

Les organismes du secteur privé sont bien représentés au Conseil des investissements. Celui-ci révisé ses objectifs après avoir consulté des organismes privés tels que la Chambre de commerce et d'industrie de Maurice (MCCI) et le Conseil économique commun (JEC) avec lesquels le Conseil des investissements travaille étroitement. Alors que les objectifs de celui-ci sont conformes aux priorités industrielles du Gouvernement mauricien, il prend ses décisions en toute autonomie, à l'abri des pressions politiques qui compromettraient sa flexibilité. En outre et selon la personne interrogée, le Conseil des investissements encourage le développement de nouveaux piliers potentiels de l'économie mauricienne : les activités tournées vers la mer et l'industrie du cinéma (personne interrogée au BOI).

Le Conseil mauricien des investissements fait l'objet d'un suivi régulier, et influence le choix des objectifs. Les principaux indicateurs

de performance sont attentivement suivis, font l'objet d'un rapport hebdomadaire à la réunion de gestion et sont communiqués chaque trimestre au Conseil d'administration. Le Conseil des investissements produit également des rapports mensuels qui donnent le détail de l'effet de son intervention. La personne interrogée montre comment le suivi influence le choix de la stratégie :

L'une des stratégies suivies pour obtenir une augmentation des investissements directs étrangers consiste à diversifier l'origine de ceux-ci. On suit ainsi les investissements réalisés par des marchés non traditionnels comme le Moyen-Orient, la Chine et la Russie. Actuellement, la proportion de ces pays ou régions d'origine dans l'IDE réalisé à Maurice est de 20 %. Les campagnes de promotion et de commercialisation devraient pour cette raison, être orientées vers ces pays ou régions.

Le passage des pays traditionnels à de nouveaux pays d'origine des IDE découle de l'évolution de la conjoncture mondiale. En outre, le Conseil des investissements s'efforce actuellement d'attirer des IDE de qualité dans des secteurs créateurs d'emplois étant donné que près de 60 % des IDE vont au secteur immobilier. La personne interrogée au Conseil des investissements ajoute que les objectifs de celui-ci suivent l'évolution de la politique industrielle et qu'il est essentiel d'attirer des investissements durables étant donné que l'IDE joue un rôle décisif dans la réalisation de la politique industrielle mauricienne. En outre, le Conseil des investissements a adapté son organigramme : on est passé d'une démarche thématique à la formation d'équipes de vente ou d'équipes de facilitation technique afin de mieux cibler l'origine des IDE et d'augmenter les parts de marché.

La Banque mauricienne de l'industrie illustre l'importance du dynamisme des IPI. Alors que plusieurs pays africains attribuent les difficultés de leur politique industrielle au manque de moyens financiers, Maurice dispose d'une IPI qui mobilise l'IDE auprès des sources les plus diverses. Comme le Conseil des investissements coordonne étroitement son action avec les acteurs du secteur privé, l'évolution des besoins de l'industrie influence nettement le choix des objectifs, indépendamment de l'évolution de la conjoncture mondiale.

Kenya – insuffisance du financement et manque de flexibilité

L'Agence kényane des zones franches industrielles (EPZA) a été créée par la loi sur les zones franches industrielles (CAP 517) de novembre 1990; c'est un organisme d'État relevant du Ministère de l'industrie et du développement de l'entreprise la création d'emplois est l'un des objectifs les plus importantes du développement des ZFI.⁴ En outre, l'Agence des zones franches industrielles cherche à accroître l'investissement en équipement productif, améliorer le transfert des technologies, nouer des liens en amont et diversifier les exportations au moyen de diverses mesures incitatives. Un guichet unique facilite l'investissement.

C'est là la théorie – la réalité est bien différente. Alors que les objectifs de l'Agence des zones franches industrielles ont été établis avec le concours des principaux acteurs (le gouvernement, les employés,



le secteur privé et les instituts de recherche), rares sont les objectifs qui ont été atteints.

De même, alors que l'Agence, dans ses principales opérations, est financée par trois sources de financement principales – subventions publiques, aide au développement et recettes dégagées par la délivrance de licences, les taxes perçues et les services d'utilité publique – ce financement est insuffisant, de sorte que la plupart des projets ne sont pas appliqués et d'autres sont retardés. L'Agence, par exemple, n'a pas pleinement développé la zone franche industrielle de Kipevu à Mombassa.

De même, alors que l'Agence des zones franches industrielles a pour mission de coordonner ses objectifs avec ceux d'autres institutions qui sont ses partenaires principaux et qui participent à la fixation de ces objectifs, la collaboration a été précaire et la plupart des liens avec ces autres administrations et avec les ministères restent fragiles, ce qui ne facilite pas la tâche de l'investisseur.

Alors que toutes les zones franches industrielles ont un bureau douanier résident qui délivre la documentation et dédouane les articles exportés, l'Agence n'a pu remplir son mandat efficacement. S'agissant par exemple de l'emploi, en juillet 2013 un responsable de l'Agence a signalé que les effectifs se limitaient à 36 000 personnes, employées par 95 sociétés dans les 42 zones désignées, ce qui constitue un résultat bien mince après 23 ans d'existence, l'emploi ayant atteint un maximum en 2003, bien en deça de ce que réalisent d'autres zones industrielles.⁵

Parmi les autres difficultés, il y a l'absence d'autonomie et d'intégration. Les entretiens avec les responsables des entreprises installées dans les zones franches industrielles révèlent de graves lacunes au regard des besoins des entreprises concernées. Par exemple, l'un des employeurs signale qu'il pourrait passer à la production de textiles à plus forte valeur ajoutée si le gouvernement appuyait, comme c'est le cas dans certains pays de l'Asie du Sud-Est, un institut de formation. Il ajoute que, si en outre, le Gouvernement kényan accordait un dégrèvement à l'exportation franco à bord, comparable à ce qu'accorde le Lesotho, il pourrait en très peu de temps créer 4 000 emplois dans la zone.

Les entretiens ont également fait apparaître un manque de flexibilité dans le choix des mesures incitatives destinées à attirer les investissements étrangers directs sous des formes nouvelles (voir à ce sujet le chapitre 2 à propos de Singapour), l'incapacité de répondre aux exigences du développement et un manque de coordination avec les activités d'autres organismes quand une législation ou une réglementation nouvelles sont adoptées. Pour leur part, les producteurs de textiles semblent vouloir tirer parti des possibilités que leur offre la loi américaine (AGOA). Les personnes interrogées signalent cependant que l'incertitude relative à l'application de la règle d'origine africaine des tissus utilisés explique le départ de plusieurs entreprises ces dernières années. La Chine est le principal bénéficiaire de la dérogation, car c'est surtout de ce pays que vient le tissu. Cependant, il n'y pas eu de tentative, de la part du gouvernement, de mettre en place des mesures incitatives pour garantir qu'un producteur local assure la production d'un tissu de

Pour que les IPI restent pertinentes pour l'industrie, elles pourraient avoir besoin d'être recentrées, voire reconfigurées dans le cadre d'un processus interactif et dynamique

qualité, ce qui aurait en outre l'avantage d'augmenter la demande de coton local.

Étant donné l'insuffisance du financement et l'absence de souplesse dans la solution proposée à ces problèmes, les changements apportés à la Loi sur les zones franches industrielles, sans aucune consultation des acteurs, ont affaibli les avantages accordés ou alourdi le fardeau administratif de l'application de la loi⁶. En outre, l'Agence des zones franches industrielles n'est pas autonome et est actuellement régie par le Ministère du commerce et des affaires étrangères. L'Agence n'a pas non plus répondu aux nombreuses préoccupations des entreprises installées dans la zone franche, s'agissant par exemple du coût élevé de l'énergie et des délais de dédouanement au port. Les carences de l'Agence ont même suscité un débat sur l'utilité de créer des zones économiques spéciales dans l'optique du développement industriel.

Implications – fonctionnalité et dynamisme des institutions de politique industrielle

La politique industrielle est un processus dynamique et les IPI doivent pouvoir et vouloir s'adapter constamment à l'évolution des besoins du secteur privé. Par exemple, l'Agence des zones franches industrielles du Kenya (EPZA) a eu des résultats décevants et elle n'a pas pu s'adapter à l'évolution du secteur des entreprises. L'EPZA fonctionne depuis 23 ans et pourtant elle n'a guère progressé dans la réalisation de ses objectifs. Elle n'est pas autonome par rapport à son ministère de tutelle et, dans l'élaboration de sa stratégie, ne consulte pas le secteur privé. Il y a donc un manque de flexibilité qui lui interdit de modifier ses stratégies et les personnes interrogées signalent de graves lacunes dans les services fournis par l'Agence au secteur privé. La corruption, le manque de financement, le mauvais fonctionnement des opérations dissuadent aussi les investisseurs. L'EPZA pourrait obtenir de meilleurs résultats moyennant une collaboration avec le secteur privé sur le choix des objectifs, une plus grande autonomie par rapport au ministère et la mise en place de mesures incitatives destinées à encourager un meilleur comportement professionnel des employés de l'EPZA et inciter les entreprises privées à travailler avec elle.

En revanche, le Conseil mauricien des investissements (BOI) constitue un bon exemple d'IPI dynamique dans la définition de la politique industrielle. Après la crise survenue dans la zone euro, le Conseil des investissements a repensé ses stratégies pour diversifier les sources d'investissements étrangers directs et a commencé à se tourner vers des pays tels que, la Chine, la Russie et la Turquie pour l'obtention

de ces investissements. Le Conseil des investissements a également modifié son organigramme pour mieux faire connaître Maurice aux investisseurs potentiels dans ces pays et passe actuellement à un système d'équipes de promotion. En bref, les institutions de la politique industrielle doivent rester dynamiques pour mieux répondre aux besoins évolutifs du secteur privé.

4.3 LACUNES INSTITUTIONNELLES

Les lacunes institutionnelles du cadre de politique industrielle de beaucoup de pays africains laissent les entreprises exposées à des défaillances du marché qui compromettent leur fonctionnement actuel ou les futures opérations envisagées. Elles font également qu'il est difficile d'attirer de nouveaux investisseurs dans des secteurs industriels essentiels.

RWANDA – FAIBLESSES INDUSTRIELLES ET CADRES DE POLITIQUE INDUSTRIELLE

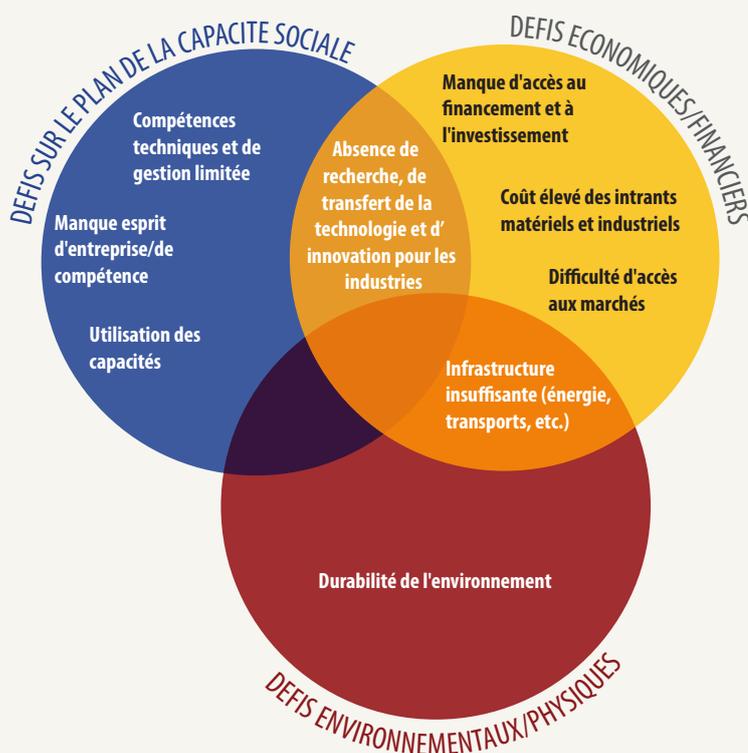
Ces lacunes se constatent par exemple dans le secteur industriel du Rwanda (figure 4.3) durant les premières phases de la transformation

industrielle et elles doivent être abordées dans un cadre de politique industrielle.

L'un des obstacles majeur est peut-être l'infrastructure médiocre, ce qui a pour effet d'augmenter les coûts de production et de compliquer la production et la vente des articles fabriqués. L'énergie est un élément indispensable de l'activité industrielle mais le Rwanda n'a pas suffisamment d'électricité avec une offre stable, alors que les coûts unitaires de l'électricité sont très élevés – 0,21 dollar par kWh par comparaison avec d'autres pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est, où le coût est d'environ 0,12 dollar par kWh – ce qui est encore beaucoup plus élevé que dans certains autres pays en développement. L'incertitude de l'offre d'électricité empêche le lancement d'une industrie métallurgique. L'enquête industrielle réalisée en 2011 montre qu'environ 40 % des usines fonctionnent en deçà de leur capacité, en raison surtout des pannes d'électricité, de l'irrégularité de la distribution d'électricité, du manque d'eau et de la médiocrité des moyens de transport.

Pourtant aucune IPI ne s'occupe de l'infrastructure industrielle, ce qui est une grave lacune alors même que le Ministère des infrastructures est représenté à l'IDEC. Les priorités en matière d'équipement tendent à être perdues de vue, faute de ressources, celles-ci étant affectées à un trop grand nombre de domaines prioritaires. Par exemple, l'une des priorités à moyen terme était d'augmenter le nombre des ménages raccordés au réseau électrique, qui devait passer de 70 000 en 2006 à

FIGURE 4.3: LES DÉFIS LIÉS À LA POLITIQUE INDUSTRIELLE AU RWANDA



Source : D'après des données du Ministère du commerce et de l'industrie et al. (2011) et entretiens avec les personnes interrogées.



270 000 en 2012. Cet objectif a été dépassé en 2011 puisque 308 000 ménages étaient raccordés au réseau. C'est là évidemment une fin en soi qui est valide, mais cela pose des questions au sujet de l'importance de l'approvisionnement en électricité du secteur industriel, étant donné en particulier que l'augmentation prévue de la puissance installée n'a pas atteint l'objectif fixé pour 2011.

En 2011, l'enquête sur l'industrie montre que ce qui fait le plus défaut c'est l'accès au crédit. La plupart des petites ou grandes entreprises, au Rwanda, n'ont pas de capital de roulement. Le problème est que bien souvent ces entreprises ne remplissent pas les critères définis par les banques commerciales pour accorder les crédits. Le gouvernement s'oriente vers une privatisation des banques mais n'a pas mis en place les structures, les mesures incitatives et les moyens de partager les risques qui permettraient de diriger les moyens financiers vers l'endroit où ils sont le plus nécessaires. Par exemple, le Rwanda n'a pas de banque pour l'industrie et l'investissement étranger direct n'est pas une solution—puisque'il ne concerne que 2,8 % des entreprises et ne représente que 3,3 % de l'investissement industriel total en 2010.

Aucun organisme de politique industrielle ne s'occupe de développer les compétences techniques, administratives et d'entreprise dans l'industrie⁷, alors même que le niveau général de formation, et plus précisément l'absence de capacités de gestion, figure parmi les principales causes de la mauvaise gestion de l'industrie. L'enquête de 2011 sur l'industrie a révélé que les diplômés de l'université ne représentaient que 2,4 % de la main-d'œuvre industrielle, les diplômés de l'enseignement technique ou professionnel 4,4 % et le reste, soit 93,2 % étant constitué par des personnes sorties uniquement de l'école primaire ou n'ayant aucune instruction. Cela oblige les entreprises manufacturières et les entreprises de construction à recruter des techniciens dans les pays voisins, ce qui est fort coûteux⁸.

Les compétences en entrepreneuriat font également défaut dans l'industrie, en partie parce que les entrepreneurs ne font pas partie d'un groupe cible donné – les écoles de gestion recrutent les meilleurs étudiants et ne cherchent pas à former de petits entrepreneurs ou de futurs entrepreneurs. Le système éducatif reste caractérisé par des méthodes d'enseignement traditionnelles reposant sur le cours magistral, qui ne permettent pas aux étudiants d'acquérir des compétences telles que la créativité, l'autonomie, l'initiative, la prise de risques, mais les encourage au contraire à être peu enclins à prendre des initiatives. La culture d'entreprise doit être encouragée et si le programme éducatif public Hanga Umulimo va bien dans la bonne direction, il devrait être soutenu par le secteur privé, et il faudrait former des mentors pour les jeunes entrepreneurs.

MAURICE : COMBLER LES LACUNES DU TISSU DES PME

Maurice est un bon exemple de la façon de remédier aux défaillances du marché et d'aider les PME à desserrer les contraintes qu'elles

subissent en créant des institutions de politique industrielle spécialisées. L'un des principaux problèmes du secteur industriel mauricien était autrefois le faible degré d'adoption et d'innovation technologiques, et ce problème est devenu de plus en plus aigu à mesure que le revenu augmentait, de sorte que ce pays ne peut plus faire reposer sa compétitivité sur le faible coût des moyens de production. Au contraire, l'avantage comparatif de Maurice doit reposer sur des facteurs qualitatifs tels que la technologie, la créativité, la connaissance et l'innovation, conditions désormais incontournables de sa future compétitivité.

Cependant, l'innovation technologique peut se révéler trop coûteuse pour beaucoup d'entreprises, et ce problème est commun à de nombreux pays africains. La personne interrogée à l'Agence de développement des petites et moyennes entreprises (SMEDA), à Maurice, estimait que les problèmes les plus pressants du secteur de l'industrie, étaient la capacité insuffisante des PME de faire face au rythme du progrès technologique, faute d'une capacité de recherche-développement à leur niveau, la faiblesse de la base d'innovation technologique, la faible productivité, etc. Il faut manifester que les PME développent leurs moyens technologiques pour rester compétitives et augmenter la productivité, mais la contrainte de coût demeure un obstacle majeur.

Le Gouvernement mauricien a pu combler cette lacune du cadre de politique industrielle grâce à l'Agence de développement des PME (SMEDA) qui a été créée en janvier 2010 par une loi à cet effet, adoptée en 2009, qui charge cette agence de faciliter la promotion, le développement et la compétitivité des petites et moyennes entreprises et de fournir des services de facilitation de l'activité aux moyennes entreprises. La personne interrogée dans cette Agence déclare que, les interventions de celle-ci contribueront au développement d'industries innovantes à haut niveau technique et ayant des compétences élevées, capables de s'affirmer dans l'environnement commercial mondial, en équipant les PME existantes des capacités techniques et innovantes nécessaires pour améliorer la productivité, l'efficacité et la rentabilité.

L'Agence de développement des PME a créé le Centre des ressources et de technologie des PME (SRTC), qui est conçu pour lancer des pratiques d'innovation dans le secteur manufacturier afin d'améliorer la compétitivité. La personne interrogée a ajouté ce qui suit:

Le Centre de ressources et de technologie des PME (SRTC) a été créé et rattaché à l'Agence de développement des PME pour permettre aux entrepreneurs de se procurer l'information nécessaire sur les techniques nouvelles, de bénéficier d'une formation informatique élémentaire pour améliorer l'efficacité, d'accroître les activités en ligne, et de faciliter l'accès à l'informatique dématérialisée pour moderniser les opérations de gestion et éliminer la nécessité d'investir dans du matériel et des applications informatiques de pointe.

Le Centre de ressources et de technologie des PME est donc pour celles-ci un lieu où elles se procurent des ressources très précieuses,

quand elles ne peuvent elles-mêmes acheter de tels services. L'Agence de développement des PME a, également, créé plusieurs programmes de création de capacités qui permettent aux jeunes entrepreneurs d'acquérir les compétences nécessaires pour réussir dans les affaires. La personne interrogée décrit les trois programmes suivants :

- Le stage Start Your Business (Lancez votre entreprise) qui a pour but de donner aux stagiaires les compétences et qualifications nécessaires pour lancer leur propre entreprise.
- Les ateliers de formation à l'entreprise, dont le modèle a été inspiré par l'Université Harvard et la CNUCED, qui enseignent dix compétences essentielles capables de déterminer le succès des entrepreneurs dans le développement de leur entreprise.
- Des stages sur les nouveaux artisanats qui ont été lancés pour permettre l'essor de nouvelles activités.

La personne interrogée signale également que la SMEDA s'efforce de restructurer ses services en les coordonnant avec d'autres institutions privées (telles que le Conseil national des femmes chefs d'entreprise et l'Institut national des entreprises coopératives) afin de réduire les doubles emplois. De même, à l'aide du modèle mis au point par l'Université Harvard et par la CNUCED pour la formation à l'entreprise, l'Agence organise des stages et cela aide aussi à réduire les doubles emplois. La personne interrogée ajoute que la SMEDA s'occupe actuellement surtout de la facilitation, de la coordination et du suivi, laissant les services de développement de l'entreprise au secteur privé. Cette modification s'explique par l'importance des doubles emplois entre les activités de diverses institutions et par le fait que de façon générale, le secteur privé est mieux à même d'assurer les services de développement aux entreprises.

Les effets de ces divers services sont suivis de près par le personnel de la SMEDA. Chaque PME qui utilise un service fourni par cette agence, est inscrite dans la base de données de la SMEDA, et nombreuses sont celles qui font l'objet d'un suivi au moins une fois par an. Les ressources de l'agence sont alors orientées vers la solution des questions soulevées lors du processus de suivi. La personne interrogée indique que ce sont surtout les contraintes budgétaires et le manque de personnel technique qui limitent l'aptitude de l'Agence de développement des PME à suivre régulièrement chaque entreprise et plus généralement, à accomplir tous leurs objectifs.

La SMEDA est un bon exemple de ce que peut faire une IPI pour combler une lacune institutionnelle qui empêche le secteur industriel de faire des progrès. L'Agence a réussi sa mission car elle est intégrée au secteur privé et sa direction comprend bien les inconvénients des doubles emplois dans les services fournis, et collabore donc avec les organismes privés qui organisent déjà les ateliers nécessaires.

La politique industrielle est un processus dynamique et les IPI doivent être capables de s'adapter constamment aux besoins changeants du secteur privé

4.4 CONCLUSIONS

L'analyse des études de cas dans le présent chapitre, a montré la diversité des facteurs qui sont contraires à la conception et à l'application d'une politique industrielle. La coordination de haut niveau est de première importance, mais la coordination entre les pouvoirs publics et les différents acteurs, notamment privés, reste souvent fragile, voire inexistante, en raison surtout d'un financement insuffisant, de la tenue irrégulière des réunions indispensables, du manque de qualification du personnel et d'incohérences de la politique industrielle.

La formation de coalitions au sein du gouvernement, pour garantir l'adhésion aux programmes publics, est également rare, ce qui compromet l'effort d'industrialisation.

Les institutions de politique industrielle présentent plusieurs problèmes institutionnels : le manque de substance des structures, une capacité organisationnelle insuffisante, l'insuffisance des mesures susceptibles d'animer de nouvelles activités dynamiques, le manque d'intégration dans le secteur privé, l'insuffisance des activités de suivi et d'évaluation systématiques des opérations, et l'absence de mécanisme pour engager les acteurs dans un dialogue soutenu, en particulier ceux du secteur privé. Enfin, le manque d'attention portée à la formation et au financement est un autre facteur de défaillance institutionnelle.

On trouvera au chapitre cinq les principaux enseignements tirés des études de cas.



APPENDICE

Les onze études de cas se fondaient sur des données recueillies au moyen de questionnaires adressés de septembre à novembre 2013 à des répondants à quatre niveaux, se trouvant dans des pays des cinq sous-régions africaines (Tableaux A4.1 et A4.2)

Le niveau 1 ciblait les ministères qui participent à la définition de la politique industrielle : les ministères de l'industrie, de l'agriculture, des mines et de l'énergie, des finances, les banques centrales, les organisations régionales et les conseils économiques et sociaux nationaux, etc. Il était recommandé aux destinataires de ne remplir qu'un seul questionnaire.

Le niveau 2 visait les principales institutions, dans les différents ministères qui participent à la confection ou à l'application de la politique industrielle. Il s'agit des banques pour l'industrie, des organisations qui s'occupent de renforcer les capacités de l'État dans les domaines de l'ingénierie, de la commercialisation, de la finance, des établisse-

ments de formation professionnelle, des services de recensement industriel, des services de coordination de la politique industrielle, des comités paritaires qui fixent les priorités, notamment la contribution des entreprises industrielles, le soutien aux PME, etc. Il était recommandé aux destinataires de répondre à quatre questionnaires.

Le niveau 3 ciblait les organismes qui représentent le secteur privé et qui peuvent proposer un point de vue différent sur la politique industrielle. Il peut s'agir des associations de banquiers, d'associations de fabricants, des membres des chambres de commerce, des associations de l'industrie extractive et de l'agriculture, formées par les principaux acteurs dans des secteurs spécifiques. Il était recommandé aux destinataires de répondre aux quatre questionnaires.

Le niveau 4 s'adressait aux personnes qui ont participé directement à la gestion d'une institution qui a été supprimée et qui s'occupaient de la politique industrielle du pays, ainsi qu'aux experts ayant une bonne connaissance de l'histoire de l'institution en question. L'objet était de collecter des informations à caractère historique, utiles pour comprendre le fonctionnement des institutions. Il leur était recommandé de répondre au moins à un des questionnaires.

TABLEAU A4.1 : NOMBRE DE PERSONNES AYANT RÉPONDU AUX QUESTIONNAIRES, PAR TYPE DE QUESTIONNAIRE ET PAR PAYS

Pays	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
Afrique du Sud	2	3	1	1
Congo (République du)	-	2	2	1
Côte d'Ivoire	1	3	5	2
Gabon	1	4	1	1
Kenya	1	4	5	-
Maroc	1	1	3	-
Maurice	2	3	3	1
Nigéria	4	3	4	3
Rwanda	1	2	2	1
Sénégal	-	4	4	1
Tunisie	3	3	2	1
Total	16	32	32	12

Sources: Les auteurs

TABLEAU A4.2 : AFFILIATION DES PERSONNES INTERROGÉES DANS LES DIVERS ORGANISMES DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DE CERTAINS PAYS AFRICAINS

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4 (ancienne affiliation)
Afrique du Sud	Département du commerce et de l'industrie (DTI)	Système national d'accréditation Société de développement industriel TIPS Conseil des exportateurs du secteur automobile	Association nationale des constructeurs de véhicules à moteur (NAAMSA). Chambre de commerce et d'industrie de l'Afrique du Sud	Projets spéciaux au DTI
Côte d'Ivoire	Ministère de l'industrie et des mines	Fonds de développement de la formation professionnelle Institut des techniques alimentaires Chambres de commerce et d'industrie Fonds ivoirien pour le développement de l'entreprise nationale Laboratoire national de tests et d'analyses de la qualité et de métrologie	Union des grandes entreprises industrielles de Côte d'Ivoire Fédération ivoirienne des petites et moyennes entreprises	Fonds ivoirien pour le développement de l'entreprise nationale Services des statistiques de l'industrie et des systèmes d'information au Ministère de l'industrie et de la promotion du secteur privé
Gabon	Ministère de l'industrie	Ministère des eaux et des forêts Ministère des mines, du pétrole et des hydrocarbures Compagnie nationale du bois du Gabon Chambre de commerce	Total Gabon	Département de l'industrie et de la transformation au Ministère de l'industrie
Kenya	Ministère de l'industrialisation et du développement des entreprises	Agence des zones franches industrielles Société de développement industriel et commercial Kenya Industrial Estates Institut kényan de la propriété industrielle Agence kényane des investissements	Association des industriels kényans Alliance kényane du secteur privé Association kényane des exportateurs de produits frais Fédération kényane nationale des agriculteurs	
Maroc	Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique	Agence nationale pour la promotion des petites et moyennes entreprises	Commission de l'industrie et de l'investissement Fédération automobile	
Maurice	Ministère de l'industrie	Entreprise Mauritius Agence de développement des petites et moyennes entreprises Conseil mauricien des investissements	Conseil économique commun Chambres de commerce et d'industrie Association mauricienne des exportateurs	Ministère du Plan et du développement économique
Nigéria	Ministère de l'investissement, du commerce et de l'industrie Ministère de la science et de la technologie	Conseil nigérian de promotion des exportations Commission nigériane de promotion des investissements Fonds de formation industrielle	Association nigériane des petites et moyennes entreprises Association des industriels nigérians Chambre de commerce de Lagos Association nationale des petits industriels	Institut nigérian de recherche sociale et économique Commission nationale de planification Banque de l'industrie



	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4 (ancienne affiliation)
République du Congo	Ministère de l'industrie	Direction générale de l'industrie	République du Congo	Ministère de l'industrie
Rwanda	Ministère du commerce et de l'industrie	Conseil national des exportations agricoles Office rwandais de normalisation	Fédération rwandaise du secteur privé Association des banquiers rwandais	Association de promotion des petites et microentreprises rurales au Rwanda
Sénégal		Bureau de mise à niveau Bourse nationale de la sous-traitance et des partenariats	Union nationale des commerçants et industriels du Sénégal (UNACOIS) Confédération nationale des employeurs du Sénégal Banque nationale de développement économique Institutions bancaires de la communauté des États sahélo-sahariens (BSIC)	Ministère de l'industrie et des mines
Tunisie	Ministère du développement et de la coopération internationale (MDCI) Ministère du commerce et de l'artisanat Ministère de l'industrie	Centre de promotion des exportations Bureau de mise à niveau Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation	SOTEFI-Groupe Bouricha Chambre de commerce et d'industrie de Sfax	Ministre de l'industrie et de la technologie

CHAPITRE

5

**VERS UN CADRE DE POLITIQUE
INDUSTRIELLE DYNAMIQUE POUR
L'AFRIQUE**



La forte croissance économique récente de l'Afrique ne s'est pas accompagnée d'une transformation économique et sociale, ce qui a fait que le continent est toujours dépendant des produits de base, avec des taux d'inégalité et de pauvreté élevés et une dépendance accrue à l'égard d'activités informelles de faible productivité. Grâce à la transformation structurelle, l'Afrique cessera d'être une société essentiellement agraire fortement tributaire des ressources naturelles et deviendra un modèle économique fondé sur des secteurs à forte productivité, qui sont principalement le secteur manufacturier, l'agriculture et les services modernes, avec une création d'une importante valeur ajoutée et d'emplois, une compétitivité renforcée aussi bien dans les pays qu'à l'étranger et une distribution plus équitable du revenu. Jusqu'ici cependant, cette transformation demeure limitée pour diverses raisons qui sont les suivantes : capacités institutionnelles et organisationnelles faibles ; très peu d'investissements dans les capacités manufacturières et de production ; développement limité des compétences et des connaissances pour des activités économiques supérieures.

Il est reconnu que c'est grâce à l'industrialisation que les pays développés comme ceux en développement ont réalisé leur transformation, et c'est là le chemin tout tracé que l'Afrique doit emprunter pour poursuivre une croissance et un développement générateurs d'emplois. La promotion des industries, soit par ajout de valeur aux biens et produits primaires agricoles sur la base des avantages comparatifs, soit par l'établissement d'avantages concurrentiels dans de nouvelles industries - a été le trait distinctif des pays qui se sont récemment industrialisés. La croissance du secteur industriel apporte avec elle des emplois procurant des revenus très élevés, permet d'établir des liens en amont et en aval avec les entreprises locales et a des retombées sur l'ensemble de l'économie aussi bien pour les travailleurs exerçant dans le secteur formel que pour ceux du secteur informel.

Selon le rapport, le fait d'avoir négligé le processus et de s'être focalisé sur les instruments est l'une des principales raisons de l'échec de la politique industrielle. Cependant la question de l'utilisation des instruments, les arbitrages qu'ils impliquent, leur complémentarité et leur substituabilité et leurs effets asymétriques divers sur différents objectifs et secteurs ont également leur importance.

Le présent chapitre souligne la nécessité d'innovations institutionnelles et présente des recommandations pour des institutions de politique industrielle de l'Afrique (IPI), soulignant qu'elles doivent montrer du dynamisme et une croissance organique, de la force dans le dialogue public-privé, une coordination de haut niveau et un soutien politique, « une autonomie intégrée » pour les bureaucraties et une efficacité du cadre réglementaire.

Le chapitre souligne également la nécessité d'une harmonisation et d'une coordination de la politique au sein de cadres de planification du développement, qui permettent aux pays africains de s'attaquer aux impératifs connexes que sont le changement climatique, le transfert et l'adaptation technologiques, la fourniture de l'infrastructure et de services industriels spéciaux, le changement climatique et la

Le développement du secteur industriel est crucial pour la transformation structurelle des économies africaines, et l'industrie jouera un rôle vital dans la création de secteurs à forte productivité, ce qui entraînera plus de croissance

promotion de l'intégration régionale et du commerce intra-africain (notamment grâce aux pôles de croissance) et le financement de l'industrialisation de l'Afrique.

5.1 LE PROBLÈME DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DE L'AFRIQUE

Les pays africains maintiennent leur remarquable croissance économique. Cependant, sa qualité, ses sources et ses facteurs ne laissent transparaître ni productivité, ni transformation structurelle ni impact conséquent sur le développement social. Les pays africains demeurent pour la plupart fortement tributaires de la production et de l'exportation de produits primaires et d'une agriculture à faible productivité, le secteur informel restant le principal pourvoyeur d'emplois.

Le développement du secteur industriel est essentiel à la transformation structurelle des économies africaines et l'industrie jouera un rôle capital dans le développement de secteurs à forte productivité, ce qui contribuera à une forte croissance. L'industrialisation supposera d'accroître la valeur ajoutée dans les exportations de produits et de ressources, là où de nombreux pays possèdent déjà un avantage comparatif ainsi que des investissements dans d'autres activités, là où les économies peuvent développer cet avantage.

Les défaillances du marché sont la cause principale du manque de transformation structurelle de l'Afrique (Hausmann, Rodril et Sabel, 2008.) Cependant, les décideurs, les universitaires et d'autres acteurs ont adopté une approche qui a consisté à identifier les contraintes générales principales et à concevoir de larges interventions politiques, n'ayant que rarement mis l'accent sur les institutions régissant la politique industrielle ou sur leurs faiblesses - des structures institutionnelles faibles et une mauvaise conception des politiques sont la cause fondamentale du problème de politique industrielle de l'Afrique.

Une fois que cette analyse est acceptée, la question ne devrait pas être de savoir si la politique industrielle est nécessaire mais comment concevoir des IPI à même de promouvoir la transformation industrielle. Il s'agira donc essentiellement, au-delà des approches schématiques (où la politique industrielle est un calque d'interventions non contextuelles prédéfinies) d'établir des institutions qui permettent de répondre aux exigences sans cesse changeantes de l'industrie. Les pays industrialisés ont eu au cœur de leur politique industrielle - quelle qu'elle puisse être - des institutions supervisant des processus qui encouragent la coopération stratégique entre le secteur privé et le gouvernement.

Par ailleurs, le succès ou l'échec de la politique industrielle dépend souvent de questions d'économie politique à trois niveaux : la nature de la direction politique, la capacité d'imposer une vision de l'industrialisation à l'appareil d'État, et la prise en compte des besoins des divers acteurs économiques.

Pour être réussie, la transformation structurelle en Afrique nécessitera par conséquent une collaboration étroite entre le gouvernement et le secteur privé. Comme Hausmann, Hwang et Rodrik (2007) l'ont fait observer, le secteur privé a besoin que le gouvernement l'aide à internaliser les externalités associées au processus de découverte des coûts et a besoin d'un bon nombre d'intrants publics (normes, infrastructures, certification, droits de propriété) que le gouvernement est le seul à pouvoir fournir. Le gouvernement, à son tour, a besoin de la coopération des sociétés et des entrepreneurs parce qu'il lui faut obtenir l'information appropriée concernant les obstacles et les opportunités qui se présentent et parce qu'il doit aussi pouvoir influencer les comportements dans le sens voulu en fournissant des incitations. Il est également nécessaire que s'instaure une collaboration entre les deux secteurs pour identifier les distorsions et y remédier. Il importe ici de chercher à savoir si les gouvernements ont mis en place des institutions qui engagent les bureaucrates à dialoguer de façon permanente avec le secteur privé sur les thèmes pertinents et s'ils ont la capacité de répondre sélectivement.

Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, en Afrique, la réponse est très souvent « non ». De nombreux décideurs africains ont adopté une approche schématique de l'industrialisation, la politique industrielle se limitant à des instruments d'intervention pour remédier aux défaillances du marché et soutenir l'investissement et la croissance dans les secteurs prioritaires, l'accent étant mis sur les résultats des politiques plutôt que sur le cadre institutionnel. On trouvera d'autres constatations importantes dans la section suivante.

Les pays africains devraient s'intéresser aux moyens de concevoir des IPI efficaces à même de favoriser le développement industriel

5.2 PRINCIPALES CONCLUSIONS

Si les perspectives économiques à moyen terme de l'Afrique demeurent très bonnes, la rapide croissance enregistrée durant la dernière décennie ne peut cependant être soutenue que par la transformation structurelle, la création d'emplois, la réduction de la pauvreté et des inégalités.

Comme déjà indiqué, les pays africains n'ont assuré qu'un certain degré de transformation structurelle et ils ont fait de lents progrès dans le domaine de l'industrialisation, cette situation étant essentiellement due à la faible croissance de la productivité, exacerbée par de faibles institutions de promotion de la croissance et de politique industrielle.

Des coalitions au sein de l'appareil d'État n'ont pas été constituées et il en va de même chez les acteurs. Les deux sont cependant indispensables pour garantir un soutien des programmes du gouvernement. Un autre fait notable est l'absence de soutien au niveau le plus élevé du gouvernement, ce qui souvent ne facilite pas les efforts en matière de politique industrielle.

De même, la coordination des politiques industrielles au sein du gouvernement et avec les acteurs, y compris le secteur privé, est faible et parfois n'est même pas assurée comme en attestent les réunions irrégulières avec les acteurs, le financement insuffisant, le manque de qualifications du personnel et les changements de stratégies. Dans certains cas, il n'existe pas d'organisme suprême de coordination de la politique industrielle qui puisse s'occuper des conflits ou des chevauchements entre des IPI opérant sous des ministères différents. Il est donc nécessaire d'assurer une bonne coordination de la politique industrielle au niveau le plus élevé.

Les IPI connaissent de nombreuses imperfections sur le plan de l'organisation. Certaines sont structurellement vides : Elles n'ont ni la capacité ni les moyens financiers de s'acquitter de leurs fonctions. Certaines IPI sont dotées d'une faible capacité d'organisation et ont des mesures d'incitation qui ne sont pas adaptées pour des activités nouvelles devant être exécutées dans un certain délai. Trop peu est fait pour assurer le suivi et faire en sorte que les sociétés effectuent des activités conformes aux incitations dont elles ont bénéficié.

Le suivi n'est pas bien assuré en raison d'une capacité institutionnelle systématique et active inadéquate pour suivre et évaluer les performances - les mécanismes pour engager les parties prenantes dans un dialogue soutenu, font souvent défaut. De nombreuses IPI restent statiques et ne peuvent évoluer sur le plan organisationnel ni relever les défis changeants auxquels l'industrie est confrontée.

Finalement, seules quelques IPI s'emploient activement à éliminer les barrières à l'expansion des industries et elles ne réussissent pas, par exemple, à offrir une formation et un soutien logistique, compromettant ainsi l'efficacité de la politique industrielle.



ENCADRÉ 5.1 : LE MOYEU QUI MAINTIENT LES RAYONS ENSEMBLE EN TUNISIE ET À SINGAPOUR

Le Bureau de mise à niveau (BMN) en Tunisie (BMN) travaille en étroite coordination avec les centres techniques pour qu'ils assurent un suivi efficace, ce qui leur permet d'atteindre les objectifs et de traiter promptement les questions qui se posent par la suite. Quant au Conseil de développement économique de Singapour il a modifié sa structure organisationnelle en plus de ses objectifs pour éviter les défaillances institutionnelles et répondre aux besoins changeants des entreprises ainsi qu'aux priorités de l'État.

ENCADRÉ 5.2 : EXAMEN MINUTIEUX DES PROJETS INDUSTRIELS

Hausmann, Rodrik et Sabel (2008) proposent que les projets industriels soient passés en revue annuellement par un conseil regroupant des compétences diverses, comme par exemple un directeur d'une entreprise de renommée mondiale, un fonctionnaire d'une agence de développement de haut niveau dans un autre pays et un dirigeant venant d'une institution du secteur privé organisé.

Ce conseil examinerait ensuite l'état du projet et discuterait des progrès accomplis et des questions avec les acteurs, y compris les clients et les fournisseurs des sociétés bénéficiant des services des projets. L'examen a pour objet de déterminer et de rectifier les procédures et les systèmes qui entravent les progrès.

Les auteurs proposent qu'un tel examen porte sur trois grands points : participation de tous les acteurs concernés aux discussions, recherche de solutions de remplacement aux projets proposés, et constatation de la réalisation des objectifs du projet, et dans le cas contraire, détermination des changements à apporter. Les conclusions de cet examen seraient ensuite communiquées aux décideurs compétents et aux équipes d'examen, qui identifieraient les faiblesses au niveau de la prise de décisions et proposeraient des solutions aux problèmes chroniques se posant au cours de l'exécution des projets industriels. Des plans d'action seraient élaborés pour traiter de questions spécifiques à un projet industriel ; ils seraient, à leur tour, évalués lors d'examens ultérieurs.

La structure exacte d'un tel processus variera évidemment mais devrait comprendre l'examen continu et la modification des projets industriels-clés, le dialogue public-privé impulsant l'ensemble du processus.

ENCADRÉ 5.3 : LE DIALOGUE ORGANISÉ À MAURICE

À Maurice, le dialogue se tient à trois niveaux. : Réunions régulières entre les ministres du gouvernement et les directeurs des principales organisations du secteur privé ; réunions hebdomadaires du Cabinet pour assurer la collaboration interministérielle, auxquelles assistent les IPI concernées ; et attribution au secteur privé de sièges au conseil d'administration de nombreuses IPI.

Par exemple, *Enterprise Mauritius*, l'Agence mauricienne de promotion des exportations fournit des services à la demande en tenant des consultations extensives avec le secteur privé, y compris les acteurs siégeant comme directeurs à son conseil d'administration. Ces acteurs participent pleinement à la fixation et à l'évaluation des objectifs et permettent à l'entreprise mauricienne d'être souple quant à l'utilisation des instruments d'intervention.

5.3 RECOMMANDATIONS

Plusieurs éléments sont importants pour la conception et la mise en œuvre des politiques industrielles.

DYNAMISME ET CROISSANCE ORGANIQUE

Des cadres de politique industrielle efficaces sont dynamiques et organiques. Au lieu d'être un ensemble d'interventions statiques, la politique industrielle devrait constamment faire l'objet d'une réévaluation et être modifiée pour s'adapter aux besoins en évolution constante de l'industrie. Les IPI devraient suivre l'efficacité de leurs stratégies régulièrement et procéder à des ajustements quand elles ne sont plus adéquates. De même, les objectifs devraient être périodiquement mesurés par rapport aux changements réels intervenant dans le secteur privé et être modifiés, si c'est nécessaire.

Les structures de coordination nécessitent généralement de solides opérations de la part des IPI pour assurer l'examen des systèmes de suivi, des capacités et procéder aux revues nécessaires ; pour exécuter des politiques coordonnées entre de multiples organes et pour élaborer des incitations en faveur de l'industrie ; ces systèmes doivent évidemment bénéficier de la volonté politique et de ressources (tous ces éléments sont examinés plus loin dans le chapitre). Les IPI qui ont efficacement assuré le suivi, peuvent aider le secteur privé à rester compétitif (encadré 5.1). Leur principaux projets industriels devraient faire l'objet d'un examen minutieux (encadré 5.2).

DIALOGUE PUBLIC-PRIVÉ

Les obstacles à la transformation industrielle devraient être identifiés conjointement par le gouvernement, le secteur privé et les autres acteurs. L'État devrait établir des organisations étatiques ou parapubliques efficaces qui puissent élaborer des politiques de soutien à l'industrie. La conception de la politique industrielle devrait résulter d'un système de dialogue organisé entre le gouvernement et les principaux acteurs du secteur privé, ce dialogue pouvant revêtir diverses formes (encadré 5.3)

Étant donné que les acteurs publics et privés ignorent où se situent les lacunes de la politique industrielle, ce dialogue devrait essentiellement permettre de les déterminer et de les combler. Comme avec le dialogue organisé, les réponses peuvent prendre des formes multiples (encadré 5.4).

Si ce système de dialogue entre les secteurs privé et public est appliqué, la politique industrielle devrait plutôt découler d'un processus de découverte des obstacles au développement industriel. C'est également un moyen de s'assurer que le secteur a la volonté (ou la capacité) d'effectuer des investissements, à condition que l'État adopte des politiques ou des institutions (ou les supprime). En utilisant l'information et les décisions issues de ce dialogue, le gouvernement peut ensuite choisir parmi les instruments d'intervention, comme par exemple les avantages fiscaux, les subventions à la R-D et les incitations sous la forme de crédit.

Ce dialogue public-privé constitue également un mécanisme de rétroaction permettant au secteur public d'améliorer la politique industrielle ainsi que les services fournis au secteur privé. Il est important que le secteur public non seulement sollicite régulièrement un retour d'information mais réagisse rapidement et efficacement, ce qui lui fera gagner la confiance du secteur privé et sera un moyen de soutenir plus efficacement la croissance industrielle. Les pays qui ont eu plus de réussite avec la politique industrielle, mettent davantage l'accent sur le suivi et les mécanismes de retour d'information. Ces pays prennent également des mesures pour opérer des changements sur la base de ces informations et des besoins changeants du secteur privé. De fait, lorsque les stratégies des IPI ne sont pas souvent évaluées et modifiées, elles deviennent inefficaces ; le financement peut également être un problème (encadré 5.5).

De nouvelles institutions doivent être créées quand surgissent, dans le cadre de la politique industrielle, des dysfonctionnements qui ne peuvent être réglés par les institutions existantes ; celles d'entre elles qui ne sont plus nécessaires, doivent être fermées.

COORDINATION DE HAUT NIVEAU ET VOLONTÉ POLITIQUE

Les plans d'action et les incidences budgétaires doivent être portés à la connaissance du gouvernement et, si possible, débattus au niveau du Cabinet pour approbation et appui. S'il en est ainsi, c'est parce que de bons cadres de politique industrielle doivent avoir des liens étroits et être approuvés à un échelon élevé du gouvernement et obtenir le soutien politique requis. En Afrique, toutefois, de nombreuses bonnes politiques ne sont pas appliquées, tout simplement parce qu'elles ne bénéficient pas du soutien du gouvernement (encadré 5.6).

Le processus politique est important pour d'autres raisons. De nouvelles interventions de politique industrielle doivent évaluer les intérêts établis ainsi que le soutien politique en faveur des politiques et cadres existants et établir le type de coalitions politiques au sein et en dehors du gouvernement, qui permette de surmonter les obstacles au changement (encadré 5.7).

Les États devraient disposer d'une institution centralisée comprenant des représentants des ministères de tutelle, des IPI, du secteur privé et ayant la capacité financière et humaine de coordonner les activités des IPI (encadré 5.8).

Des flux d'information coordonnés par un organe de supervision, sont essentiels pour éviter les défaillances de coordination. Dans les chapitres précédents, on a vu que les pays qui n'avaient pas un organe de supervision connaissaient des problèmes qui sont : lacunes en ce qui concerne le soutien industriel indispensable de la part des IPI, mandats contradictoires ou compétences qui se chevauchent. De même, là où de petits groupes d'IPI relevaient de différents ministères de tutelle, on a remarqué partout un manque de coordination entre les IPI, et qu'en l'absence d'un organe supraministériel chargé de veiller à ce que les ministères encouragent la communication entre les sociétés parapubliques, la formulation et la mise en œuvre de la politique ont

ENCADRÉ 5.4 : REMÉDIER AUX LACUNES DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Le Ministère sud-africain du commerce et de l'industrie (DTI) se base sur l'identification des entraves industrielles pour élaborer des plans d'action clefs sectoriels chaque année. Les plans d'action doivent disposer de suffisamment de ressources humaines et financières pour opérer à une échelle suffisante afin de trouver des solutions et procéder à des changements dans l'économie (DTI, 2007).

ENCADRÉ 5.5 : OMISSIONS LORS DE LA RÉÉVALUATION ET DU FINANCEMENT DANS DEUX PAYS

L'Autorité kenyane des zones de production pour l'exportation n'a que légèrement modifié ses stratégies en fonction des besoins du secteur privé et n'a donc pas eu de bons résultats. En revanche, le Bureau mauricien des investissements a pu obtenir de bons résultats en diversifiant les sources d'investissement vers de nouveaux marchés, suite à la crise de la zone euro. Elle a profité du fait qu'elle fixe les objectifs en consultation avec les organisations privées performantes établies de longue date dans le pays.

Au Nigéria, les acteurs du secteur privé ont déploré que les IPI ne bénéficient pas de ressources et de financements suffisants et ne répondent pas aux besoins du secteur privé.

ENCADRÉ 5.6 : LES VICISSITUDES DES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST

Au Nigéria, du fait que la politique industrielle n'a pas été mise en œuvre, de nombreux projets sont restés inachevés et la croissance industrielle en a été compromise. Le Sénégal n'avait pas une politique industrielle nationale appropriée ; de nombreuses parties prenantes ont estimé que le gouvernement devrait entreprendre des efforts coordonnés pour élaborer un cadre industriel national actualisé.

ENCADRÉ 5.7 : L'APPROCHE ADOPTÉE PAR LE DÉPARTEMENT DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE (DTI) POUR FINANCER SES INTERVENTIONS EN AFRIQUE DU SUD

Le financement des interventions industrielles devrait soutenir des activités spécifiques qui ciblent de nouvelles opportunités plutôt que de financer largement un secteur ou un type d'activité donné. Il s'ensuit que ce financement ne devrait être accordé qu'à la condition que les sociétés bénéficiaires atteignent certains objectifs mesurables (quelquefois appelés « loyers conditionnels »). Lors de la conception du programme, on devrait y inclure une clause crépusculaire et prévoir des examens périodiques et prendre en compte le potentiel de ces programmes d'engendrer des retombées, des effets d'entraînement, etc. Le gouvernement doit en outre tenir compte de la comparabilité internationale du financement pour certains secteurs industriels qu'il voudrait au moins dans certains secteurs stratégiques (DTI, 2007).



été rendues difficiles. Ainsi au Sénégal, le Ministère de l'industrie est chargé de superviser la politique industrielle, mais plusieurs IPI importantes n'opèrent pas sous sa juridiction et ne coordonnent pas avec lui. Toutes les parties prenantes devaient être représentées au sein de cet organe.

L'AUTONOMIE INTÉGRÉE

Compte tenu de l'importance du dialogue entre le public et le privé pour l'élaboration de la politique, l'État devrait veiller à ce qu'il y ait une autonomie intégrée. Afin de connaître quelles sont les interventions nécessaires et comment elles doivent être modifiées pour répondre aux besoins de l'industrie, les autorités doivent établir un solide mécanisme de rétroaction en organisant les IPI de manière telle que le secteur privé participe à tous les niveaux de l'élaboration de la politique industrielle.

Il en est ainsi parce que les bureaucrates intégrés comprennent l'industrie et ont établi des relations avec des acteurs clés, ce qui les met plus à même de recueillir et de traiter l'information. Cette intégration permet aux entreprises d'être partie du cercle des décideurs de la politique et renforce la certitude de l'élaboration d'une politique qui encourage davantage les entreprises à prendre des risques. Les bureaucrates ne doivent cependant pas être « captés » par le secteur privé mais doivent être capables d'agir de façon indépendante pour assurer la réalisation des objectifs sociaux et économiques plus larges du pays (encadré 5.9).

EFFICACITÉ DE LA RÉGLEMENTATION

L'efficacité de la réglementation au sein du gouvernement est essentielle et nécessite que les gouvernements prennent en compte tous les impacts éventuels (souhaités et indésirables) de la nouvelle politique industrielle sur les petites et grandes entreprises dans tous les secteurs. Une agence centrale reliée au (ou une sous-agence du) Conseil de supervision de la politique industrielle, devrait réexaminer les réglementations proposées et existantes afin de s'assurer qu'elles n'entrent pas en conflit avec d'autres politiques industrielles.

Les bureaucrates chargés de la politique industrielle, devraient être tenus comptables au moyen de contrôles exercés sur eux (encadré 5.10) Les fonctionnaires doivent rester honnêtes afin de continuer à mériter la confiance des investisseurs privés et de la communauté d'opérateurs économiques, dans un souci de plus grande efficacité.

En outre, le public mérite d'être informé sur la façon dont les décisions sont prises au sein du gouvernement et pourquoi certains secteurs ou entreprises sont favorisés, eu égard notamment au fait que la politique industrielle semble profiter plus aux grandes sociétés qu'aux petites et moyennes entreprises.

Une solution serait de relever le profil politique des activités en matière de politique industrielle et de leur associer un champion de haut niveau (Rodrik, 2008). L'important ici est d'identifier une personne chargée d'expliquer le programme tel qu'il est et qui peut

ENCADRÉ 5.8 : LA RÉUSSITE SINGAPOURIENNE

Le Conseil de développement économique à Singapour a été créé en tant que « guichet unique » pour la promotion de la croissance industrielle. Il a bien rempli ce rôle en coordonnant toutes les actions des parties prenantes publiques et privées afin d'examiner les problèmes au cours de réunions de planification stratégique et éviter ainsi le chevauchement ou le conflit de mandats entre ministères.

ENCADRÉ 5.9 : EVITER LA CAPTATION

La Chambre de commerce et d'industrie de Maurice (MCCI) compte des représentants au Conseil d'administration de l'Autorité de développement industriel de Maurice, au Conseil de gestion du conseil d'investissement et au Comité de coordination de la coopération internationale et régionale. Si le MCCI joue un rôle actif dans la fixation des objectifs dans ces IPI, celles-ci ne sont pas captées par le MCCI et suivent toujours les priorités industrielles nationales et rendent compte des progrès aux ministères.

ENCADRÉ 5.10 : FREINS ET CONTREPOIDS

L'Association automobile nationale des fabricants de véhicules à moteur de l'Afrique du Sud (NAAMSA) est un organisme privé qui dans les faits, gère une IPI, le Conseil d'exportation de l'industrie automobile (AIEC) et est le gardien de la capacité manufacturière automobile de l'Afrique du Sud. Cet arrangement constitue en lui-même un système de vérification et de contrôle du fait que l'IPI gérée par NAAMSA, relève directement du Ministère du commerce et de l'industrie. NAAMSA représente le secteur automobile privé, assurant ainsi un équilibre entre les intérêts publics et privés. Ce système oblige la bureaucratie à rester honnête et efficace mais empêche les IPI d'être captées par des intérêts du secteur privé qui se soucient peu des priorités nationales plus larges.

être tenue politiquement responsable lorsque les choses ne marchent pas - ou être félicitée lorsque tout marche bien. La responsabilité peut également être encouragée entre agences individuelles si l'État leur assigne des objectifs bien précis et exige une explication de toute déviation par rapport à cet objectif. Un autre principe fondamental de responsabilité est la transparence. Le gouvernement mauricien, par exemple, a adopté la loi sur la facilitation de l'entreprise en 2006. Cela a permis de créer des procédures claires, transparentes et non discriminatoires en matière d'investissement.

Les États devraient assurer la publication des activités des divers conseils de délibération ainsi que la comptabilisation périodique des dépenses faites dans le cadre des politiques industrielles. Toute demande émanant des entreprises pour une assistance du gouvernement, devrait en principe constituer une information publique. Maintenir le dialogue ouvert entre le gouvernement et les entreprises apaisera ceux qui craignent que le processus soit monopolisé par les gens qui sont en place.

La politique industrielle devrait résulter d'un processus de découverte des contraintes et opportunités de développement industriel sans qu'il soit nécessaire de suivre une approche modèle

POCHES D'EFFICACITÉ

Confrontés à un manque d'expérience bureaucratique, les gouvernements ont besoin de créer progressivement des « poches d'efficacité ». Ces poches ont besoin du soutien des élites dirigeantes qui estiment qu'une politique industrielle particulière est essentielle pour renforcer leur pouvoir

économique ou politique. Par conséquent, les pays qui n'ont pas obtenu de bons résultats ou qui n'ont qu'une petite expérience en matière de politique industrielle, devraient établir des coalitions politiques pour soutenir l'industrialisation dans les secteurs-clefs.

Il ne faut cependant pas en faire trop et trop tôt, car c'est la recette assurée de la défaillance institutionnelle. Bien souvent, des IPI ont été mises en place mais elles sont structurellement vides du fait qu'elles ne bénéficient pas d'un soutien politique et financier. En l'absence d'une politique cohérente et à long terme ainsi que d'un engagement politique, même une politique bien conçue échoue. Les pays d'Asie de l'Est, notamment la Chine, constituent un exemple d'États encourageant une politique industrielle dynamique et organique en l'accompagnant d'une coordination et d'un soutien politique à un haut niveau, d'une autonomie intégrée, d'une réglementation efficace, et de beaucoup plus que quelques « poches d'efficacité » (encadré 5.11).

ENCADRÉ 5.11 : LA POLITIQUE INDUSTRIELLE EN ASIE DE L'EST : QUELQUES ENSEIGNEMENTS POUR L'AFRIQUE

Aujourd'hui, on entend beaucoup évoquer la reproductibilité sur le continent africain de l'approche adoptée par la Chine en matière de développement et d'industrialisation. Tous les pays de l'Asie de l'Est n'ont cependant pas suivi le même chemin en matière de politique industrielle ; quoiqu'ils aient eu, dans leurs principes fondamentaux, des similitudes s'agissant de l'importance d'exporter vers le monde industriel. Malgré ces variations cependant, le rôle que les États développementistes de l'Asie (y compris la Chine) ont joué dans le processus, en fournissant l'orientation stratégique à long terme, ne saurait être sous-estimée.

Les éléments fondamentaux

La stratégie industrielle était un processus de nature politique et pas simplement une feuille de papier. Dans le cas des économies qui se sont industrialisées avec succès telles que le Japon, la République de Corée, et Taiwan (Chine), des institutions solides et efficaces de planification du développement national ont, en consultation avec le secteur privé, joué un rôle moteur pour ce qui est d'identifier les points d'entrée appropriés pour le développement industriel, elles ont défini des objectifs clairs, élaboré des stratégies, facilité la coordination entre les secteurs et les parties prenantes, concrétisé le plan de mise en œuvre, et établi des mécanismes de suivi et d'évaluation. Une bureaucratie très compétente et indépendante, à l'abri de l'influence politique ou des groupes d'in-

térêts, était chargée de planifier, d'intervenir et de guider l'économie. Les gouvernements ont eu recours à un train de mesures telles que les crédits à des taux bonifiés, les exonérations fiscales et de droits ainsi qu'à d'autres incitations financières et non financières pour promouvoir la concurrence.

Par contre, s'agissant de la politique industrielle en Chine, l'État et les gouvernements locaux ont souvent utilisé des tactiques musclées. En tant que dernier venu sur la scène, la Chine a élaboré sa stratégie industrielle en partant de la politique de « réforme et d'ouverture » de Deng Xiaoping mais l'a adaptée à ses propres conditions politiques et socioéconomiques à mesure que le pays se préparait à s'engager dans la mondialisation économique de façon constructive. En adoptant une approche descendante, l'État chinois (en collaboration avec les gouvernements locaux) s'est consacré dans une première étape au développement de zones économiques spéciales liées à Hong-Kong, d'abord à Shenzhen, et par la suite dans d'autres villes situées sur la façade maritime sud-orientale de la Chine pour démarrer le processus d'industrialisation. Il a identifié des industries porteuses de croissance pour l'avenir et s'est employé à éliminer les contraintes sur ces industries. La stratégie adoptée a consisté à effectuer de lourds investissements dans l'infrastructure, à détourner les terres domaniales pour la création de parcs industriels, et à offrir des incitations financières et non financières. Cette approche

(c'est-à-dire un mélange d'étatisme et d'incitations fondées sur le marché) a permis de disposer d'un modèle reproductible pour assurer le développement de la manufacture tournée vers l'exportation. Les idées et la technologie étrangères ont été bienvenues mais ont dû être adaptées au contexte local chinois afin de promouvoir l'apprentissage et l'acquisition de la technologie.

C'est dans le domaine de la formation des capacités qu'il y a eu une convergence entre la stratégie en matière de politique industrielle de la Chine et celle d'autres pays d'Asie de l'Est. Il s'est agi de mettre en place des « groupes de réflexion » et des instituts de recherche universitaires solides. La recherche et la formation de qualité dans les sciences et la technologie, ont été considérées par tous les gouvernements des pays de l'Asie de l'Est comme importantes pour une industrialisation réussie. Dans le cas spécifique de la Chine, on s'est attaché en particulier à développer une culture d'apprentissage par essais et erreurs, à suivre et à développer les initiatives qui s'avéraient fructueuses, et à abandonner promptement toutes celles qui ne donnaient pas de résultats. L'État chinois a veillé à ce que les mesures adoptées soient conformes à la capacité institutionnelle du pays et soient appliquées avec discipline.

Source: China-DAC Study Group (2011); Yimin (2011).



5.4 VERS UN CADRE DE POLITIQUE INDUSTRIELLE INTÉGRÉ

La politique industrielle n'est pas du seul ressort d'un département ministériel mais exige la coordination et la coopération de tout un ensemble de départements ministériels. La politique industrielle va probablement être inefficace s'il n'existe pas de politiques et d'institutions complémentaires appuyant ses objectifs. Ces questions et d'autres ont été les critiques les plus fréquemment faites par les organisations du secteur privé (chapitre 4). Elles estimaient en effet qu'un bon nombre de ces domaines devrait être développé avec d'autres politiques industrielles afin de leur permettre de relever, comme il se doit, la multitude de défis auxquels elles sont confrontées pour poursuivre ou développer leurs activités industrielles. Les mesures en vue d'un cadre de politique industrielle intégré pourraient comprendre ce qui suit :

PLANIFICATION COHÉRENTE DU DÉVELOPPEMENT

Des politiques macroéconomiques de soutien sont nécessaires pour faciliter l'industrialisation de plusieurs manières. Dans les cas de réussite, l'environnement macroéconomique est caractérisé par un investissement intérieur, une épargne intérieure et des exportations qui tous augmentent en termes absolus et en tant que part du PIB. Une solide relation synergique entre les bénéfices sur investissement et les investissements liés aux exportations, sous-tend la transformation structu-

relle (CNUCED, 2008). Par souci de cohérence, il importe d'évaluer minutieusement l'impact des mesures connexes telles que le taux de change, les politiques monétaires et fiscales, ainsi que les politiques qui influent sur le développement de l'infrastructure et le climat d'investissement (CEA et CUA, 2010).

Par exemple, des politiques monétaires rigides peuvent avoir pour effet d'augmenter considérablement le coût de l'emprunt, ce qui va à l'encontre des incitations visant à stimuler l'investissement. Le niveau et la stabilité de la monnaie ont également un impact considérable sur la performance des biens et services négociables non traditionnels. Le cadre réglementaire global lui aussi influence fortement les décisions en matière d'investissement. Il est nécessaire que les départements et organismes publics, dans leur ensemble, prennent en considération les effets pervers des changements proposés à la réglementation, sur les secteurs industriels et les secteurs connexes (DTI, 2007)). La planification du développement (encadré 5.12) est un moyen important de coordonner la politique industrielle avec d'autres questions macroéconomiques.

CAPACITÉS DE PRODUCTION, TECHNOLOGIE ET INNOVATION EN VUE DE LA CONCURRENCE

L'industrialisation suppose qu'on passe de l'apprentissage de l'utilisation des technologies existantes à la mise au point de technologies domestiques innovantes. L'utilisation de la technologie peut être subdivisée en trois étapes pendant le développement industriel (DTI, 2007). Premièrement, les pays peuvent importer des technologies de l'étranger et les

ENCADRÉ 5.12 : LE RÔLE DE LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE

La planification du développement peut être définie comme une tentative délibérée du gouvernement de coordonner la prise de décisions économiques dans le long terme et d'influer sur le niveau de croissance des principales variables socio-économiques d'un pays afin d'atteindre une série d'objectifs de développement préalablement fixés. Le processus de planification global implique la conception, la mise en œuvre et le suivi du plan et il débute avec la définition par le gouvernement, de ses objectifs de développement économique et social, tels que la réduction de la pauvreté, la croissance inclusive et l'industrialisation (Todaro et Smith, 2006; Elhiraika et Bodart, 2013).

Si les modèles de planification du développement dirigée par l'État après les indépendances n'ont pas permis aux pays de réaliser leurs objectifs, plusieurs raisons portent toutefois à croire que la planification du développement peut encore promouvoir l'industrialisation et la transformation structurelle.

Premièrement, les défaillances du marché dans les pays africains, couplées à la faiblesse des capacités institutionnelles et financières, justifient une allocation appropriée des ressources afin d'améliorer le capital humain et les infrastructures, combattre la pauvreté et les inégalités, financer l'innovation et la technologie, améliorer la gouvernance et les capacités du secteur public et améliorer le climat d'affaires. Plus précisément, en reliant les objectifs en matière d'industrialisation avec le budget et les cadres de dépenses à moyen terme, et en assurant un suivi à travers un mécanisme judicieux de suivi et d'évaluation, la planification du développement peut permettre de promouvoir l'industrialisation, faciliter l'évaluation et aider à prendre des mesures correctives. Les plans de développement facilitent également l'établissement des priorités et la cohérence du programme industriel avec d'autres programmes du gouvernement et le cadre macroéconomique et garantit en même temps que l'assistance extérieure et les parte-

nariats dans leur ensemble, s'inscrivent dans le cadre des priorités nationales, permettant ainsi d'accélérer le processus de transformation et d'améliorer ses résultats.

Deuxièmement, la conception d'un plan de développement réalisé dans le cadre d'un processus consultatif et participatif, est un puissant moyen de rallier le public derrière le gouvernement pour la réalisation de son programme de développement tel que la transformation structurelle et l'industrialisation, l'inclusivité et la durabilité (Todaro et Smith, 2006).

Finalement, des économistes tels que Johnson (1982), Amsden (1989), Evans (1995), Wade (1998, 2000) et Stiglitz (1999) attribuent principalement le miracle est-asiatique à la planification du développement. Un enseignement capital à tirer de ce modèle est que la planification doit viser à encourager les industries qui sont les plus aptes à favoriser la croissance.

adapter aux conditions locales. Une telle démarche permet l'absorption technologique durant les premiers stades du développement sans nécessiter que la technologie soit produite localement. Deuxièmement, les pays peuvent acquérir la technologie par le biais de l'investissement étranger direct (IDE). Les technologies exclusives acquises par l'intermédiaire de l'IDE sont nécessaires pour rendre les industries compétitives au niveau mondial. Troisièmement, lors des stades ultérieurs du développement, des technologies locales peuvent être produites grâce à la recherche locale. Bien que cette dernière source soit la plus difficile, elle est cependant la plus gratifiante pour un pays qui choisit d'y investir, en raison des risques qu'elle pose et des horizons à long terme qu'elle implique (DTI, 2007).

Pour demeurer concurrentiels, les gouvernements doivent faire en sorte d'établir un lien solide entre les politiques industrielles et les institutions de formation des compétences dans le court terme. Dans le long terme, il importe, en particulier, de s'employer à former le plus grand nombre possible de diplômés dotés des compétences techniques de niveau supérieur, et d'intégrer les politiques industrielles dans l'éducation fondamentale (primaire). La consolidation des liens entre les instituts d'enseignement supérieur et l'industrie, renforce considérablement l'avantage concurrentiel dans les cas des grappes industrielles spécifiques à un lieu géographique, mais requiert à son tour des diplômés d'établissements secondaires possédant de très solides connaissances en mathématiques et en sciences (DTI, 2007). Il y a d'autres questions qui doivent également être réglées pour que l'Afrique soit pleinement concurrentielle (encadré 5.13).

INFRASTRUCTURE ET SERVICES INDUSTRIELS SPÉCIAUX

Pour qu'il y ait croissance industrielle, il faut des infrastructures traditionnelles et modernes suffisantes, fiables, à prix concurrentiel et des systèmes de logistique et de suivi solide. Elles sont nécessaires pour l'efficacité de la production, le transport des biens et des personnes, et pour que les réseaux de communication soient efficaces et puissent connecter les gens et les entreprises à moindre coût.

Par infrastructures traditionnelles, on entend en général les transports, l'électricité et l'eau, mais ce sont celles-ci qui entravent principalement la compétitivité (DTI, 2007). L'Afrique perd 1 point de pourcentage par an de croissance économique par habitant en raison du mauvais état de ses infrastructures (CNUCED, 2011). Les gouvernements doivent donc accorder la priorité à la construction d'infrastructures, mais toute construction doit être coordonnée par les gouvernements par le biais de mesures politiques ainsi que par les institutions de politique industrielle. Les infrastructures de transport permettant l'acheminement des marchandises sur de grandes distances sont particulièrement importantes, étant donné le volume d'activités industrielles à l'intérieur des pays.

Les infrastructures modernes sont principalement les réseaux fixes, mobiles, sans fil et les réseaux de télécommunications par satellite. Des installations à large bande à des prix compétitifs sont essentielles pour le développement industriel (DTI, 2007). Bien qu'il appartienne aux gouvernements de fournir des investissements publics pour

L'expérience de l'Afrique en matière de planification du développement -centralisée - remonte aux années 60, mais cela (jusqu'au premier choc pétrolier de 1973) et les programmes d'ajustement structurel axés sur le marché des années 80 et 90, n'ont pas réussi à assurer la transformation économique et un développement social conséquents. Ces approches ont depuis été revitalisées avec des modèles de planification partiels énoncés dans des documents de stratégie de réduction de la pauvreté à partir des années 2000, et se poursuivent avec l'approche plus globale de la planification du développement, portant le nom générique de plans de développement nationaux (Nnadozie, Jerome et Keïta, 2013, à paraître).

Le Botswana et l'Éthiopie constituent deux cas de réussites en matière de planification du développement. De fait, le Botswana est considéré comme une des plus grandes réussites en Afrique. La planification du développement a été un élément primordial dans la

transformation du pays, qui est passé d'une économie agraire pauvre après l'indépendance en 1966 au statut de pays minier à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Le Botswana exécute ses activités dans le cadre du 10^e plan de développement national (NDP 10), qui, à l'instar des plans précédents, se fonde sur les principes de la croissance et de l'indépendance économiques, le développement durable et la justice sociale (Armah et al., 2013, à paraître).

L'Éthiopie - grâce à son Plan pour la croissance et la transformation 2010/11-2014/15 (GTP), - axé sur des politiques économiques en vue de l'industrialisation tirée par l'agriculture bien articulées, conçues et exécutées - se développe avec succès, enregistrant des taux de croissance soutenus à deux chiffres ainsi qu'une augmentation des investissements dans l'agriculture et l'industrie.

Source : Inspiré essentiellement de Nnadozie, Jerome et Keïta, à paraître, (2013), Armah et al., (à paraître) et d'Elhiraika et Bodart (2013).



ENCADRÉ 5.13 : FAVORISER LA COMPÉTITIVITÉ

La compétitivité est indispensable pour que l'Afrique puisse satisfaire son aspiration à transformer ses structures par l'industrialisation. L'absence de réelle compétitivité conduit souvent à une faible productivité, réduisant la croissance à long terme et l'industrialisation – et les nouvelles ne sont pas bonnes pour l'Afrique.

Selon le Global Competition Report 2012-2013, 14 des 20 économies les moins compétitives sont africaines (WEF, 2013). Cela s'explique par la précarité des institutions, le manque d'infrastructures, les avancées technologiques insuffisantes, et une base de compétences étroite pour une économie de la connaissance. Le rapport du Forum économique mondial fournit des comparaisons de la productivité du travail en Afrique (hors Afrique du Nord), en Asie et en Amérique latine en développement et dans les Caraïbes. Il montre que, bien que l'Afrique et l'Asie en développement aient eu, dans les années 60, une productivité similaire, qui était d'environ 20 dollars des États-Unis. par heure

travaillée, celle de l'Afrique a chuté à environ 12 dollars en 2012 et celle de l'Asie en développement s'est envolée pour se situer à environ 40 dollars des États-Unis.

La mondialisation, les progrès technologiques rapides et l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales, obligent à accroître sans cesse la compétitivité, mais l'Afrique est en retard pour ce qui est de la mise en valeur de compétences de pointe et l'assimilation des dernières technologies. Comme les technologies de l'information sont devenues de plus en plus indispensables pour la transformation du continent, les dix premiers pays africains du nouvel Indice de développement des TIC 2013, établi par l'Union internationale des télécommunications, sont classés seulement entre la 64^e et la 109^e place. Améliorer la compétitivité de l'Afrique exigera de prendre de réelles mesures dans deux grands domaines – le déficit d'infrastructures et la qualification de la main d'œuvre.

Les pays africains doivent élaborer des politiques pour aider les entreprises et les industries à accroître leur compétitivité et à mettre à niveau leurs capacités de production (ou à en créer) de manière à encourager l'investissement, accroître la production et conduire à des emplois plus durables et plus qualifiés. Ils ont donc besoin d'un cocktail de politiques et de stratégies qui améliorent la productivité, traitent la question des compétences indispensables et des problèmes d'infrastructure, favorisent l'allocation des ressources et ils ont besoin d'être soutenus par un environnement commercial propice, à l'intérieur comme à l'étranger.

Dans des pays comme le Brésil, le Chili, la Chine, le Costa Rica et l'Inde, les gouvernements assument un rôle de chef de file dans l'élaboration de stratégies de compétitivité plus larges impliquant de nouvelles formes de collaboration. Les exemples en Afrique sont Maurice et l'Afrique du Sud.

Source : Forum économique mondial. 2013.

remédier au déficit d'infrastructure, ils n'ont pas les ressources nécessaires et doivent donc offrir des incitations au secteur privé pour qu'il contribue à la mise en place de telles infrastructures. De même qu'il y a des poches d'efficacité en matière de politique industrielle, il faut aux gouvernements ayant des ressources limitées des « poches d'infrastructures » pour répondre aux besoins sectoriels ou de réseaux en matière d'expansion industrielle (CNUCED, 2011), notamment les parcs industriels (encadré 5.14).

RATTRAPÉ PAR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ?

La durabilité de l'élan de la croissance économique, de l'industrialisation et du développement économique transformatif de l'Afrique dépendra dans une large mesure de l'attitude des pays africains pour relever les défis du changement climatique. Certaines industries contribuent fortement aux émissions de gaz à effet de serre, et tant les mécanismes d'adaptation que d'atténuation auront des incidences en

matière de coûts et d'opportunités pour le développement industriel.

De nombreux scientifiques soutiennent que le rythme actuel du réchauffement sera 10 fois plus rapide que n'importe quelle autre phase de réchauffement des 65 derniers millions d'années et qu'il n'épargnera pas l'Afrique (Diffenbaugh et al., 2013). Les sécheresses de ces dernières années dans la Corne de l'Afrique (2011) et dans le Sahel (2012), qui ensemble ont touché plus de 23 millions de personnes, attestent du réchauffement climatique ainsi que du rythme et de la vitesse de ce réchauffement. Le changement climatique en Afrique est celui qui contribue le moins au changement climatique mondial, pourtant la variation en unité de PIB est plus élevée en Afrique que sur tout autre continent (Mendelsohn Dinae et Williams, 2006).

Il est donc impératif que les pays africains investissent dans des mécanismes permettant d'intégrer des mécanismes d'atténuation et d'adaptation dans leurs stratégies de développement. Une politique industrielle peut aider – par exemple, en favorisant la promotion de technologies innovantes permettant une faible production de carbone, la capture, le stockage et la séquestration dudit carbone. Des systèmes économes en énergie dans les procédés industriels peuvent réduire significativement les émissions de gaz à effet de serre et des économies d'énergie dans le secteur industriel sont déterminantes pour la réduction des gaz à effet de serre.

Il faut déployer des efforts comparables pour identifier et exploiter les opportunités que l'atténuation du changement climatique offre pour approfondir le développement inclusif, transformatif et à faible émission de carbone de l'Afrique. La réalisation de ces ambitions en matière de développement exige une action concertée aux niveaux national, sous-régional et continental.

De nouvelles interventions relevant de la politique industrielle doivent établir le type de coalitions politiques à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, qui permettent de surmonter les obstacles au changement

ENCADRÉ 5.14 : PARCS ET GROUPEMENTS INDUSTRIELS

Les parcs et groupements industriels offrent une réelle chance aux pays africains de tirer le meilleur parti de leurs interventions en matière de politique industrielle, et de bénéficier des retombées et des effets multiplicateurs. Les parcs industriels, souvent utilisés par des industriels ayant réussi (notamment d'Asie de l'Est) – regroupent des ressources dans une zone géographique limitée, souvent à proximité des ports ou des aéroports.

Des investissements dans des infrastructures légères et lourdes, des incitations à la création ou à la relocalisation de sociétés, des services de soutien aux entreprises et la mise en réseaux des connaissances, des procédures douanières et réglementaires simplifiées sont en général ce qui caractérise ces parcs. Ensemble, elles créent un environnement propice à l'esprit d'entrepreneuriat, des facteurs externes positifs et la diffusion des connaissances, et favorise la croissance d'entreprises industrielles qui n'auraient peut être pas trouvé un soutien suffisant pour surmonter les problèmes qui se posent en matière de technologie, de compétences et d'accès au marché.

Les parcs industriels offrent une approche « modèle réduit » à la construction d'infrastructures et à l'amélioration de l'environnement des affaires pour l'industrialisation (Lin, 2012). Plutôt que de disséminer des projets dans un pays – ce qui serait plus coûteux et plus long – celui-ci peut stimuler l'industrialisation et les exportations de façon plus rapide et fournir un environnement qui augmente la probabilité que des entreprises nouvelles et nationales survivent. De plus, des effets immédiats se font sentir sur l'emploi et sur les devises étrangères, ce qui bénéficie aux zones environnantes et en fin de compte à l'ensemble du pays. Alors que les multinationales sont plus motivées pour investir dans des domaines ayant des appuis et des infrastructures de poids – que leur offrent les parcs industriels – les pays quant à eux seront mieux à même de négocier

les compétences et les retombées technologiques pour accompagner ces investissements intérieurs.

Les groupements industriels peuvent concentrer des ressources dans un secteur spécifique de l'économie. Par exemple, ils peuvent se concentrer sur un type de produit ayant un fort potentiel de croissance et de valeur ajoutée et qui peut être développé dans les parcs industriels grâce à l'établissement de liens solides entre les entreprises, les fournisseurs, les prestataires de services et les institutions associées (voir la figure).

La Chine a eu l'un des réseaux de zones industrielles les plus vastes et les plus réussis, avec plus de 900 zones employant 40 millions de personnes (Stein, 2009). L'utilisation de groupements industriels en Chine a conduit à des « villes spécialisées » qui se concentrent sur la fabrication de chandails, de chaussures et d'autres produits, et à l'établissement de puissants liens en amont et en aval. Chez son voisin du Sud, le Viet Nam, des entreprises étrangères produisent en grande quantité vêtements, chaussures et meubles dans des parcs industriels. Beaucoup de produits sont fabriqués dans un autre pays voisin du Sud-ouest, l'Inde, également dans des parcs industriels (Lin, 2012).

Le long « trail » africain

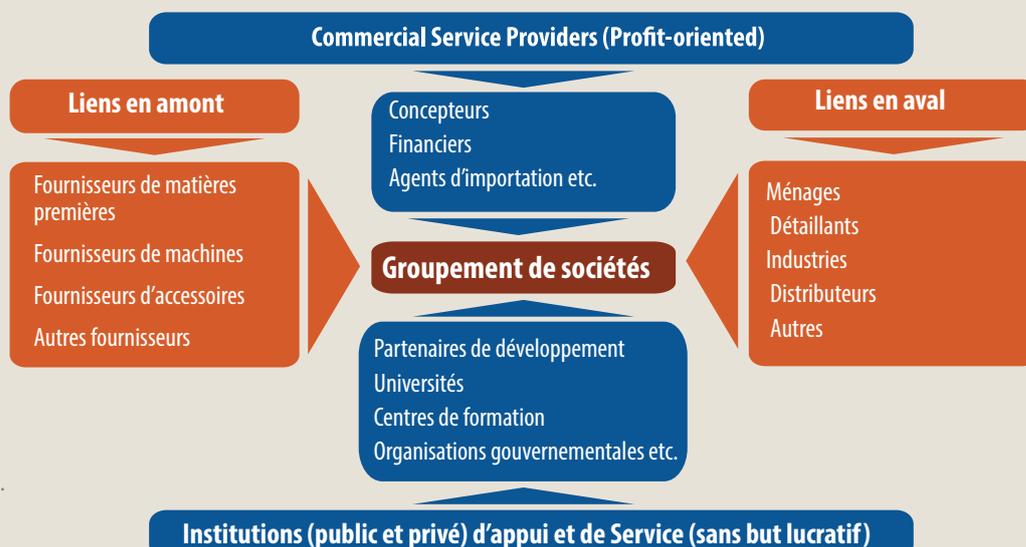
Plus de 22 pays africains ont au moins une zone, un parc ou un groupement industriel, (Lin, 2012). Beaucoup d'autres pays les envisagent mais cela ne dépasse pas le stade de la « vision ». Dans ces parcs, les entreprises bénéficient de la diffusion des connaissances, mais la concurrence au sein des groupements peut entraver le réseautage. L'absence d'une masse critique de compétences et de talents, la faiblesse des liens entre les entreprises et les institutions du savoir, le non-respect des normes internationales et la concurrence mondiale toujours plus forte font qu'il est difficile pour ces parcs de se

développer comme prévu et d'affronter la concurrence mondiale (Zeng, 2008).

Bien que les performances aient été moins impressionnantes qu'en Asie, il faut quand même relever certaines évolutions, en particulier dans les cas où les parcs ont conduit à des groupements industriels. Par exemple la fabrication est au cœur du programme de transformation économique de l'Éthiopie qui dispose d'un important investissement d'une société chinoise dans la production de chaussures « créateur » en cuir pour les marchés américains et de l'Union européenne. La production a lieu dans une zone économique industrielle spéciale juste à l'extérieur d'Addis-Abeba. Plus de 25 000 emplois auraient été créés par des entreprises similaires dans le pays (Lopes, 2013).

Pourtant, de nouvelles politiques sont nécessaires pour que davantage de pays africains conçoivent, mettent en œuvre et tirent profit des zones industrielles, comme en Asie de l'Est, même s'il y a des problèmes à résoudre. D'abord, les gouvernements africains doivent créer un environnement institutionnel – parallèlement à un apport important des parties prenantes, en particulier du secteur privé – pour recenser les parcs qui en valent la peine et les incitations à fournir. Les parcs nécessitent des actions concertées de la part IPI, des entreprises et des représentants du secteur privé, des institutions financières, des organismes internationaux, des centres d'enseignement supérieur, des multinationales, des petites et moyennes entreprises et d'autres parties prenantes. Les plans des parcs doivent être accompagnés de plans de mise en œuvre concrets et réalisables. Deuxièmement l'État doit créer un environnement politique et socioéconomique stable qui encourage la confiance entre les entreprises et établir et appliquer un plan institutionnel propice aux affaires, y compris des règles claires, des normes et des mécanismes d'assurance – qualité.

FIGURE 1 : ORGANISATION TYPE D'UN GROUPEMENT INDUSTRIEL



Source : Shakya 2009.



L'Afrique possède l'une des meilleures bases de ressources pour la production industrielle, et pourtant l'exportation de ces ressources prive les Africains d'emplois mieux rémunérés et aggrave les émissions de dioxyde de carbone. Déplacer la production plus près de ces ressources créerait des emplois durables et générerait de la richesse, et serait également plus économique en termes de transport et autres émissions. L'industrialisation est importante pour la croissance verte – à mesure que les pays se développent, ils deviennent plus « propres » et mieux informés, et utilisent des moyens plus efficaces comme le montre la courbe environnementale de Kuznets (voir Grossman et Krueger, 1993).

Tirer parti de la capacité du secteur privé pour augmenter les investissements dans l'agro-industrie en particulier est un moyen de créer des emplois, d'encourager la fabrication et de contribuer à traiter la question de la résilience climatique dans l'agriculture. L'Afrique dispose de près de 60 % des terres agricoles non cultivées du monde (McKinsey Global Institute, 2010). Pourtant, plus de 90 % de la production agricole en Afrique est pluviale, laissant l'agriculture exposée aux incidences du changement climatique. Avec une population croissante et une demande toujours plus grande de produits alimentaires, les investissements dans les technologies de production agricole résistant au changement climatique, l'innovation, l'accès à l'eau et l'efficacité d'utilisation ainsi que la gestion durable des terres, sont indispensables. C'est vital pour l'industrialisation de l'Afrique, étant donné qu'un secteur agricole sûr et productif est nécessaire au développement industriel, et aura un fort effet multiplicateur sur l'économie par l'augmentation des revenus et la réduction de la pauvreté.

Les institutions jouent un rôle important dans la gouvernance du changement climatique car elles peuvent permettre l'adaptation à ces changements et aider les collectivités par l'élaboration de politiques et la mise en œuvre de stratégies qui fourniront des filets de sécurité et renforceront la résilience des pauvres vulnérables. Les pays africains ont donc besoin de créer des plates-formes efficaces pour renforcer les capacités institutionnelles et politiques nécessaires, et encourager la participation multidisciplinaire de spécialiste du climat, d'économistes du développement, de socio-anthropologues, d'experts politiques, d'entrepreneurs et du secteur privé dans l'élaboration d'options politiques et de stratégies de développement multisectorielles novatrices.

Bien que les deux dernières décennies aient été témoins de gains intéressants en matière d'adaptation climatique, l'Afrique est toujours confrontée à d'énormes problèmes pour la production, l'analyse et la diffusion de données relatives au climat, ce qui entrave la fourniture de conseils judicieux pour la résilience et l'adaptation à la variabilité climatique. La solution consiste à investir dans l'infrastructure de données climatiques, à utiliser les technologies satellitaires pour améliorer l'observation et l'analyse des données, améliorer les capacités de modélisation, et favoriser l'accès et le partage des données climatiques.

L'Afrique possède de vastes ressources énergétiques renouvelables : hydroélectricité, géothermie, biomasse, énergie éolienne et solaire ; pourtant, l'énergie domestique consommée en Afrique reste essen-

L'industrialisation implique de passer de l'apprentissage de l'utilisation de technologies existantes à la mise au point de technologies locales innovantes

tiellement la biomasse, qui fournit de l'énergie à environ 80 % des ménages. L'Agence internationale de l'énergie estime que le nombre de personnes dépendantes du bois de chauffage continuera à s'alourdir dans le futur proche. Cette dépendance excessive à l'égard de la biomasse est en partie due à la sous-exploitation des ressources énergétiques renouvelables. Moins de 10 % de la totalité du potentiel hydroélectrique, des fleuves Congo, Nil, Zambèze ainsi que d'autres bassins fluviaux, sont exploités. L'Afrique a la possibilité d'emprunter une voie industrielle qui repose sur des technologies propres et des énergies renouvelables, lesquelles contribueront ensemble à atténuer le changement climatique et à fournir suffisamment d'énergie pour stimuler le développement et la transformation industrielle du continent. Alors que l'Afrique n'est pas limitée par des préférences technologiques, elle peut suivre une voie énergétique verte et propre vers l'industrialisation et éviter les vieux modèles à forte intensité de carbone. De nombreux pays africains investissent déjà dans les nouveaux secteurs des énergies renouvelables et propres pour remplacer les sources d'énergie traditionnelles dépendantes des combustibles fossiles, de la biomasse et des ressources forestières.

Les institutions régionales sont essentielles pour tirer parti des activités d'adaptation et d'atténuation en Afrique. En agissant de manière coordonnée, elles peuvent mettre en commun les connaissances et les ressources et fournir une plus grande visibilité pour traiter les problèmes d'adaptation et d'atténuation. Des approches régionales sont nécessaires pour réunir de multiples options de financement et promouvoir les investissements dans des systèmes d'observation du climat, la capacité analytique de la science du climat et les recherches connexes. Il faut pour cela renforcer les centres climatiques régionaux existants et des institutions comme le Centre africain des applications de la météorologie au développement et le Climate Prediction and Application Centre de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). Les communautés économiques régionales de l'Afrique, en tant que moteurs de la transformation économique de la région, doivent créer des mécanismes régionaux de lutte contre le changement climatique. De nouveaux investissements dans les partenariats Sud-Sud peuvent aussi aider à la gestion des risques climatiques, étant donné que les pays confrontés à des problèmes similaires peuvent partager leurs expériences, les enseignements tirés et les solutions.

Étant donné la richesse et la diversité des ressources touristiques naturelles de l'Afrique, il faut que les pays investissent également dans leur exploitation durable, afin de maximiser leur contribution à l'amé-

Des efforts conséquents doivent être faits pour identifier et exploiter les opportunités que l'atténuation des effets du changement climatique offre pour approfondir la trajectoire de développement transformateur, à faible intensité de carbone et inclusif de l'Afrique

lioration des moyens de subsistance des communautés partageant ces écosystèmes, et d'augmenter la croissance et le développement vecteurs de transformation.

INTÉGRATION RÉGIONALE ET PÔLES DE CROISSANCE

La responsabilité du développement industriel incombe principalement aux gouvernements centraux, mais tout comme les approches environnementales, l'intégration régionale peut améliorer de façon significative les résultats industriels d'un pays et lui permettre de progresser pour atteindre les objectifs nationaux (CEA et CUA, 2013 ; CUA, 2008). Étant donné la concurrence accrue sur les marchés internationaux due à la mondialisation, les pays africains doivent, s'ils veulent avoir accès aux marchés d'exportation de produits manufacturés, prendre des mesures pour réduire les coûts commerciaux directs et indirects qui pèsent sur les entreprises nationales dans la région. Ces coûts indirects sont principalement dus à des infrastructures médiocres, aux lourdes contraintes réglementaires et à l'instabilité politique.

L'intégration régionale peut permettre de réduire tous ces coûts. Par exemple, si les pays africains coopéraient au niveau régional pour construire des infrastructures, les coûts de transaction seraient moindres, le développement des marchés régionaux plus large et les exportations de produits manufacturés plus compétitives. L'intégration régionale permet également de réduire le fardeau de la réglementation pesant sur les entreprises africaines, par exemple, en harmonisant les politiques et en servant de contrainte extérieure sur les politiques nationales (CEA et CUA, 2013).

L'intégration régionale favorise également la paix et la sécurité, qui sont nécessaires pour que le développement industriel soit soutenu. Les institutions régionales ont contribué, par exemple, à désamorcer les crises politiques au Kenya, au Libéria, en Sierra Leone et au Zimbabwe et à trouver des solutions aux troubles politiques qui ont récemment secoué la Côte d'Ivoire, la Libye et Madagascar. En favorisant une paix et une sécurité plus grandes, l'intégration régionale réduit l'incertitude liée aux investissements et encou-

rage donc l'esprit d'entreprise. L'intégration régionale peut également faciliter le développement des marchés financiers, conduisant à une augmentation de l'accès au crédit et à la compétitivité des entreprises nationales (CEA et CUA, 2013). Cela est particulièrement important pour les nombreuses entreprises qui ont estimé que l'accès au crédit est un obstacle majeur à la croissance (voir chapitre 4). Les personnes interrogées ont invoqué des raisons telles que les garanties strictes exigées, la cherté du crédit et le sous-développement des marchés financiers.

Des marchés régionaux robustes sont essentiels pour libérer le potentiel de fabrication de l'Afrique et soutenir la croissance d'entreprises compétitives sur le plan mondial. Étant donné les avantages que l'intégration régionale pourrait apporter à des entreprises africaines peu compétitives au niveau mondial, il faudrait que les gouvernements africains intègrent le marché régional dans leurs cadres de politique industrielle en tant que moteur de croissance. Ceci est essentiel car si les pays africains veulent réussir à accroître leur part du commerce mondial, ils doivent se concentrer sur les marchés d'exportation à fort potentiel de croissance. L'intégration régionale n'a pas été assez utilisée comme outil de croissance industrielle, mais elle peut être utilisée beaucoup plus systématiquement pour promouvoir une politique industrielle régionale et devrait être considérée comme un domaine de recherche future.

Compte tenu des avantages de l'intégration régionale mentionnés ci-dessus, les stratégies de développement régional constituent des facteurs clés dans la mise en œuvre réussie des politiques industrielles, et comportent un « pôle de croissance et une approche de diffusion », qui reposent sur l'hypothèse que la croissance économique se produit dans des régions ou industries infranationales spécifiques (pôles) et pas nécessairement dans l'ensemble de l'économie. (voir CEA et CUA, 2012).

Selon cette approche, un pôle de croissance consiste en une activité économique productive concentrée dans une région qui peut favoriser la croissance dans les régions périphériques grâce à des retombées positives et à la création de liens en amont et en aval. Une stratégie de pôle de croissance n'a pas pour objectif de remédier aux défaillances du marché, mais de tirer parti des ressources existantes (tels que l'infrastructure, la technologie, les économies externes, la main-d'œuvre qualifiée, les marchés, les investissements judicieux et le climat des

L'industrialisation requiert des investissements tant publics que privés dans des domaines prioritaires, notamment l'infrastructure, l'éducation et l'acquisition de la technologie



affaires) dans une économie. Comme l'a expliqué Ogunleye (2011), les pôles de croissance peuvent également constituer une seule industrie ou un seul groupe d'industries, une seule entreprise ou un seul groupe d'entreprises dans une activité économique. La croissance de ces industries et l'existence de liens solides entre elles, entraînent finalement des avantages accrus tels que l'investissement national et étranger, la création d'emplois, la diffusion des progrès technologiques, des ressources humaines qualifiées, la reproduction de paramètres institutionnels solides et des pratiques exemplaires dans les secteurs périphériques ou zones économiques.

Les pôles de croissance peuvent donc servir d'instruments clés pour favoriser l'aménagement spatial et régional dans le contexte de l'intégration régionale, mais il y a des obstacles à surmonter qui sont la coordination entre les différentes institutions et régions à propos du recensement des pôles de croissance viables; la gestion et le partage des risques, qui ont un impact sur l'efficacité des partenariats public-privé et la mobilisation de ressources pour des investissements importants (WEF, 2013). En outre, pour la création de pôles de croissance, les pays doivent mettre en place les mécanismes (politiques économiques et sociaux) pour s'assurer que les avantages sont répartis dans l'ensemble de la société, ce qui nécessite de fortes coalitions entre régions et secteurs et un dialogue régional étroit.

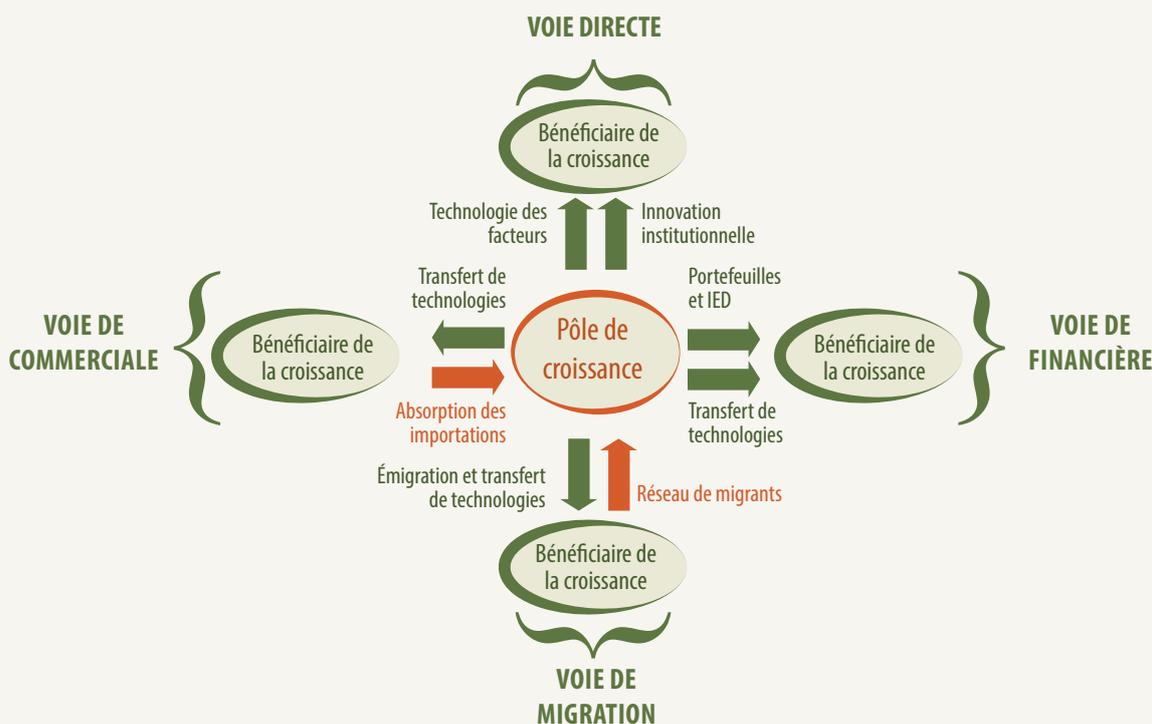
Les pays africains qui adoptent une stratégie de pôle de croissance devraient donc commencer à recenser des pôles de croissance potentiels ayant la capacité de déclencher la croissance dans d'autres secteurs par l'établissement de liens. L'expérience montre qu'un recen-

L'intégration régionale peut accélérer l'industrialisation et la transformation économique de l'Afrique grâce à l'accroissement des flux commerciaux et de capitaux et à la création de pôles de croissance et de chaînes de valeur régionaux

sement réussi dépend de plusieurs facteurs tels que des consultations avec les principales parties prenantes (en particulier le secteur privé), l'importance de créer des industries compétitives, la coordination entre les différentes institutions et les organes de prise de décision, et un financement adéquat (WEF, 2013).

La réussite dans ces domaines garantira, à son tour, la pleine exploitation des domaines qui ont des retombées – commerce, investissement, technologie, transfert de connaissances et migration de main d'œuvre qualifiée – des pôles de croissance vers la périphérie (CEA et CUA, 2012) (figure 5.1). L'intégration régionale est également importante pour un domaine négligé jusque – là : les produits pharmaceutiques (encadré 5.16).

FIGURE 5.1. CANAUX DE TRANSMISSION DES PÔLES DE CROISSANCE VERS LA PÉRIPHÉRIE



Source: Banque mondiale (2011).

ENCADRÉ 5.15 : PÔLES DE CROISSANCE DANS CERTAINS PAYS SÉLECTIONNÉS

République démocratique du Congo : Projet de pôles de croissance Ouest (2013-2019)

Le projet vise à accroître la productivité et l'emploi dans certaines chaînes de valeur dans des zones cibles. Il vise à développer les chaînes de valeur agricoles dans le Bas-Congo en vue d'accroître les capacités de production agricole des agriculteurs et de fournir des infrastructures rurales de base et un meilleur accès aux marchés. Le coût total du projet est estimé à 114,70 millions de dollars des États-Unis, dont 110 millions de dollars des États-Unis de la Banque mondiale et 4,7 millions de dollars des États-Unis du Ministère des finances de la République démocratique du Congo. Le projet vise également à développer la zone économique spéciale de Maluku, à améliorer le climat des affaires, à favoriser le partenariat stratégique le long de chaînes de valeur sélectionnées et à améliorer la capacité du gouvernement à exécuter et à surveiller le projet de pôle de croissance (Banque mondiale, 2013).

Projet de corridor de transport Port de Lamu au Soudan du Sud – Éthiopie

Le projet de corridor de transport LAPSET est un des projets phares du Kenya à l'horizon 2030, qui vise à établir des liens de transport entre le Kenya, le Soudan

du Sud et l'Éthiopie, promouvoir le développement économique par l'accroissement des échanges trans-frontaliers et permettre la promotion dynamique du développement socioéconomique régional le long du corridor de transport qui relie Lamu au Kenya à Port Soudan au Soudan du Sud.

Le projet comprend un nouveau réseau routier, une ligne de chemin de fer, une raffinerie de pétrole, un oléoduc, des villes de villégiature, des aéroports et un port franc. Financé grâce à des partenariats public-privé, l'achèvement de ce projet devrait permettre d'accélérer la compétitivité dans le commerce maritime mondial et de promouvoir le commerce international en reliant la région de l'Afrique de l'est/Afrique centrale aux marchés internationaux. Des études montrent que si la mise en œuvre du projet LAPSET est réussie, il peut ajouter 2 à 3 % de PIB à l'économie du Kenya (Kenya Vision 2030, 2013).

Stratégie de pôle de croissance intégrée au Mozambique 2013-2019

Un projet connexe vise à soutenir l'objectif du gouvernement d'accroître la production et la productivité agricoles, de créer des emplois par des interventions ciblées et à renforcer le dynamisme du secteur privé pour stimuler la croissance économique dans l'en-

semble du pays. Le coût total du projet est estimé à 119,10 millions de dollars des États-Unis, dont 100 millions de dollars de la Banque mondiale et 19,1 millions de dollars du Ministère des finances du Mozambique et d'autres sources commerciales. Le projet est en cours d'exécution dans la vallée du Zambèze et dans le corridor de Nacala. Deux pôles de croissance sont privilégiés, le pôle Angonia (comprenant les districts d'Angonia, de Tsangano et de Macanga dans la province de Tete) et le pôle Nacala (ville portuaire de Nacala et ville de Nacalavelha).

Les objectifs sont de soutenir le pôle de croissance de l'agro-industrie du Tete dans la vallée du Zambèze par le développement des infrastructures (routes de desserte), de relier les petits exploitants aux chaînes de valeur, d'appuyer la zone économique spéciale de Nacala dans le Corridor de Nacala par le développement des infrastructures et l'augmentation de l'investissement public-privé et de promouvoir le développement institutionnel, le renforcement des capacités et l'exécution du projet (gouvernement mozambicain, 2013).

FINANCER L'INDUSTRIALISATION

Comme les pays africains qui conçoivent et mettent en œuvre des interventions industrielles le découvrent, l'industrialisation a un coût. Il faut financer les investissements tant publics que privés dans des domaines prioritaires, notamment l'infrastructure, l'éducation et l'acquisition de la technologie. En effet, le succès des projets de politique industrielle dépend fortement de la capacité des pays africains à mobiliser des ressources.

Les États devraient donc axer les efforts sur la mobilisation de l'épargne intérieure publique et privée, ainsi que des sources externes en particulier les IDE, les investissements de portefeuille, le soutien des bailleurs de fonds et les transferts de fonds, l'utilisation du commerce en tant que moteur du financement du développement, le développement de la coopération Sud-Sud et l'arrêt des flux financiers illicites et du blanchiment d'argent (CEA et CUA).



ENCADRÉ 5.16 : FABRICATION LOCALE DE PRODUITS PHARMACEUTIQUES : UNE OPPORTUNITÉ QUI ATTEND D'ÊTRE SAISIE

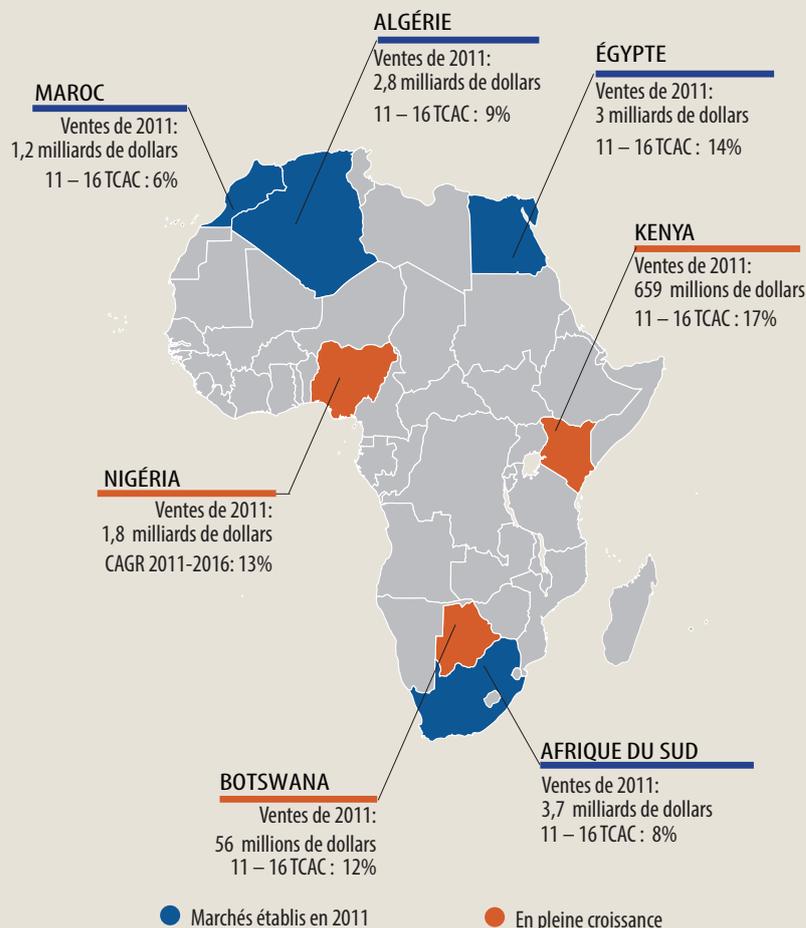
La production pharmaceutique en Afrique et pour l'Afrique offre une chance à l'Afrique de s'industrialiser. Les médicaments antirétroviraux (ARV) ont eu un impact considérable sur l'épidémie de sida sur le continent, avec quelque 7,6 millions de personnes sous traitement ARV (ONUSIDA, 2013). L'Afrique est cependant largement dépendante (à plus de 80 %) des produits pharmaceutiques et médicaux importés.

Le besoin de ce type de médicaments offre une opportunité de marché potentiel aux sociétés pharmaceutiques africaines. Sur la base d'une estimation basse de 140 dollars des États-Unis par personne par année, le nombre actuel de personnes prenant le traitement ARV en Afrique représente un marché de plus de 1 milliard de dollars des États-Unis. Ce marché va plus que tripler au cours des 10 prochaines années alors que davantage de personnes devront prendre le traitement ARV et que les utilisations de cette thérapie se multiplieront. Les dépenses pharmaceutiques totales du continent en 2012 ont été estimées à 18 milliards de dollars, et ce marché devrait atteindre 30 milliards de dollars des États-Unis en 2016 et éventuellement 45 milliards en 2020. L'important soutien du PEPFAR (Plan d'urgence d'aide contre le sida du Président des États-Unis) et du Fonds mondial constituent les principales sources de financement d'une industrie pharmaceutique axée sur l'ARV. En 2012, le Fonds mondial avait déjà dépensé près de 12 milliards de dollars des États-Unis en Afrique (Fonds mondial, 2012).

La production locale de produits pharmaceutiques peut également promouvoir le développement industriel, réduire la dépendance externe, faciliter une surveillance réglementaire plus stricte pour limiter les produits de contrefaçon, améliorer la balance commerciale et créer des emplois. On estime que 38 États membres de l'Union africaine fabriquent des produits pharmaceutiques sous une forme ou une autre (CUA, 2012). Pourtant, la qualité des produits est variable et les autorités de régulation ont du mal à faire respecter les normes. Les fabricants dépendent largement des importations pour la plupart des composants. La figure présente l'industrie pharmaceutique dans les sept plus grands pays selon les ventes.

La production locale d'ARV peut continuer à élargir l'industrialisation fondée sur les produits médicaux et pharmaceutiques. Ce qui empêche l'industrie pharmaceutique d'augmenter la production sont entre autres des investissements très lourds, le besoin d'expertise et de travailleurs qualifiés, des normes de qualité strictes comme condition préalable à l'accès aux marchés présélectionnés financés par des donateurs, l'harmonisation de la réglementation transfrontalière

FIGURE 2: L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE DANS LES SEPT PLUS GRANDS PAYS D'AFRIQUE D'APRÈS LES VENTES



Source: IMS Health, Market Prognosis. Septembre 2012.

pour les marchés régionaux, l'inégalité des règles pour les médicaments produits localement et les produits finis importés qui sont exemptés de TVA ou de droits et l'accès insuffisant aux industries de soutien. Renforcer la production locale exige des gouvernements qu'ils offrent des incitations fiscales et non fiscales et qu'ils coordonnent les politiques afin de renforcer l'industrie et aident les autorités réglementaires afin de rassurer les investisseurs. Un climat d'investissement du secteur privé favorable est également nécessaire.

Au niveau régional, le plan directeur du Projet de fabrication de produits pharmaceutiques pour l'Afrique de l'Union africaine, propose des solutions souples et globales qui peuvent être appliquées pour normaliser au plan international la production locale et durable de médicaments essentiels. Le Consortium du PMPA (qui comprend la Banque africaine de développement, le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, le Programme commun des Nations Unies

sur le VIH/sida, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour la population, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel et l'Organisation mondiale de la santé) fournit des moyens pour encourager l'interaction entre les parties prenantes aux niveaux national, régional et continental.

L'Inde est un exemple positif d'un pays qui a éliminé un grand nombre d'obstacles et a remis à flot son industrie pharmaceutique. Jusqu'aux années 70, les entreprises pharmaceutiques non indiennes accaparaient près de 80 % du marché indien. Un certain nombre d'interventions de l'État pour promouvoir les médicaments génériques domestiques de qualité et peu coûteux a conduit les entreprises indiennes à contrôler 70 % du marché intérieur aujourd'hui, l'industrie pharmaceutique indienne se classant au troisième rang mondial en termes de volume de produits fabriqués.

BIBLIOGRAPHIE

RÉSUMÉ

Chang, Ha-Joon. 2012. "Industrial Policy: Can Africa Do It?" Communication faite à la table ronde IEA/Banque mondiale sur la politique industrielle en Afrique, Pretoria, 3 et 4 juillet 2012.
 CEA et CUA. 2011. Rapport économique sur l'Afrique, 2011: Gérer le développement en Afrique-Le rôle de l'Etat dans la transformation économique. CEA, Addis-Abeba.
 ———. 2013. Rapport économique sur l'Afrique, 2013: Tirer le plus grand profit des produits de base africains: l'industrialisation au service de la croissance, de l'emploi et de la transformation économique. CEA, Addis-Abeba.
 Lin, Justin Yifu. 2012. *The Quest for Prosperity: How Developing Countries Can Take Off*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

CHAPITRE 1

BAD (Banque africaine de développement) 2013. Portail de données en ligne de la Banque africaine de développement. 2013. (accès le 15 novembre 2013)
 BAD (Banque africaine de développement) 2013, OCDE (Organisation pour le développement et la coopération économiques), PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2008. Perspectives économiques en Afrique 2008: Développement des compétences en Afrique, (BAD avec l'OCDE, le PNUD, la CEA), OCDE, Paris
 ———. 2012. Perspectives économiques en Afrique 2012: Promouvoir l'emploi des jeunes (BAD avec l'OCDE, le PNUD, la CEA), OCDE, Paris.
 ———. 2013. Perspectives économiques en Afrique : Transformation structurelle et ressources naturelles. (BAD avec l'OCDE, le PNUD, la CEA), OCDE, Paris.
 (BAD avec l'OCDE, le PNUD, la CEA), OCDE, Paris.
 African Growth Initiative at Brookings et CEA. 2013. AGOA- Une analyse empirique des possibilités pour l'après 2015. Addis-Abeba.
 CUA (Commission de l'Union africaine). 2013. Projet de pacte de l'Union africaine pour l'emploi des jeunes et des femmes en Afrique, neuvième session ordinaire de la Commission du travail et des affaires sociales de la Commission de l'Union africaine, Addis-Abeba
 Beck, T., S.M. Maimbo, I. Faye, et T. Triki. 2011. *Financing Africa: Through the Crisis and Beyond*, Banque mondiale, Washington DC.
 CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2011. CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2011. La mise en œuvre de partenariats public-privé dans le secteur de l'énergie en Afrique: les défis, les meilleures pratiques et les nouvelles tendances. CEA, Addis-Abeba.
 CEA (Commission économique pour l'Afrique) et CUA (Commission de l'Union africaine). 2013. Rapport économique sur l'Afrique 2013, Tirer le plus grand profit des produits de base africains—l'industrialisation au service de la croissance, de l'emploi et de la transformation économique. CEA, Addis-Abeba.
 CEA (Commission économique pour l'Afrique), CAU (Commission de l'Union africaine), BAD (Banque africaine de développement) 2013). 2012. Rapport OMD 2012 – Évaluation des progrès accomplis en Afrique dans la réalisation des objectifs du Millénaire. Programme de développement postérieur à 2015 envisagé selon la perspective africaine naissante. Addis-Abeba.
 ———. 2013. Rapport OMD 2013, Évaluation des progrès accomplis en Afrique dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement : sécurité alimentaire en Afrique : enjeux, défis, enseignements. Addis-Abeba.
 CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2013a. 'La facilitation du commerce d'une perspective africaine'. CEA, Addis-Abeba.
 ———. 2013b. Report on International and Intra-African Trade, Presented on the Eighth Session of the Committee on Trade, Regional Cooperation and Integration 6-8 February 2013, Addis Ababa.
 ———. 2013c. Africa-BRICS Cooperation: Implications for Growth, Employment and Structural Transformation in Africa, Addis Ababa, Ethiopia.
 ———. 2013d. "Private Equity and its Potential Role in Economic Growth in Africa—Demystifying the Asses Class for Policy Makers, ECA 2013, Addis Ababa.
 ———. 2011. "Public-Private Partnerships' implementation in the Energy Sector in Africa: Challenges, Best Practices and New Trends", Addis Ababa, Ethiopia.
 ECA (United Nations Economic Commission for Africa) and NPCA (NEPAD Planning and Coordinating Agency). 2013. Mobilizing Domestic Resources for implementing NEPAD National and Regional Programmes and Projects—Africa looks within.
 ECA, AUC, NEPAD, WFP. 2013. The cost of hunger in Africa Social and Economic Impact of Child Undernutrition in Egypt, Ethiopia, Swaziland and Uganda. Addis Ababa.
 EIU (Economist Intelligence Unit). 2013. Economist Intelligence Unit Database. <http://data.eiu.com> [Consulté en décembre 2013]
 ILO (International Labor Organization). 2013a. Global Employment Trends 2013: Recovering from a Second Jobs Dip. Geneva: International Labor Office.
 ———. 2013b. Global Employment Trends 2013, International Labour Organization, Geneva.
 ———. 2013c. Key Indicators of the Labour Market (KILM), 7th Edition. Found at http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114060/lang-en/index.htm. Accessed Oct. 2013
 IMF (International Monetary Fund). 2013. World Economic Outlook: Transitions and Tensions. World Economic and Financial Surveys, October 2013. Washington, DC.
 Karl, Kurt (2012) "Re-Insurance in Sub-Saharan Africa: gearing up for strong growth" Une présentation de la faite à la réunion de l'OAA le 2 octobre 2012 à Maurice
 Kwadwo Asenso-Okyere, Catherine Chiang, Paul Thangata, and Kwaw S. Andam (2011). "Interactions between health and farm labor productivity", International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington DC.
 Mevel, S., and S. Karingi. 2012. "Deepening Regional Integration in Africa: A Computable General Equilibrium: Assessment of the Establishment of a Continental Free Trade Area followed by a Continental Customs Union." Communication faite à la Conférence économique africaine du 30 octobre au 2 novembre 2012, Kigali.
 Mohamed, H (2012) Discours de M. Hassan El Sayed Mohamed, Président de l'Organisation africaine d'assurance (AIO) au 18ème African Reinsurance Forum et à la 40è célébration-anniversaire de l'AIO, Balaclava, Maurice African Insurance Organisation, octobre 2012
 Mohamed, H (2013) Discours de M. Hassan El Sayed Mohamed, Président de l'Organisation africaine d'assurance (AIO) à la cérémonie d'ouverture de la 40è conférence et assemblée générale de l'AIO, le Caire, Egypte. African Insurance Organisation, May 2013
 Mubila, M., L. Lannes, and M.S. Ben. 2012. "Income Inequality In Africa" Briefing Note No. 5, African Development Bank, Tunis.
 NEPAD and UNECA (2013) Mobilizing Domestic Financial Resources for implementing NEPAD National and Regional Programmes and Projects—Africa Looks within, Addis Ababa and Pretoria, NEPAD Planning and Coordinating Agency and UN Economic Commission for Africa
 OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 2011. OECD Factbook 2011-2012: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD Publishing. doi: 10.1787/factbook-2011-en.
 Ogalo, V. 2010. Informal cross-border trade in EAC: Implications for Regional Integration and Development, CUTS African Resource Centre, Nairobi.
 Ortiz I. and Cummins M. 2011. "Global Inequality: Beyond the Bottom Billion" UNICEF.
 Stiglitz, J. and R. Hamid. June 25 2013. Sub-Saharan Africa's Sub-Prime Borrowers, Project Syndicate, World's Opinion Page at <http://www.project-syndicate.org/commentary/sub-saharan-africa-s-subprime-borrowers-by-joseph-e-stiglitz-and-hamid-rashid> and
http://www.todayszaman.com/newsDetail_getNewsById.action?jsessionid=7A209A32A9B3DB7688C535CE26E3BDE9?newsId=319292&columnistId=0
 Sy, Amadou N.R. (2013) First Borrow. Finance & Development, June 2013, Vol. 50, No. 2
 UN (United Nations). 2013. A New global Partnership: Eradicate poverty and Transform Economies Through Sustainable Development, The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. New York.
 ———. 2012. Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement 2012, ONU, New York
 UNCTAD. 2013a. Rapport sur l'investissement dans le monde, 2013 2013. Genève, septembr 2013.
 ———. 2013b. The Economic Development in Africa Report 2013, Geneva, 2013.



- . 2013c. UNCTADStat Database. Consultée en novembre 2013, à <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>.
- UN-DESA (Département des affaires économiques et sociales). 2014. *LINK Global Economic Outlook*. New York.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2013. *Rapport sur le développement humain 2013, Programme de développement des Nations Unies*, New York.
- UN Women. 2010. *Unleashing the Potential of Women Informal Cross Border Traders to Transform Intra-African Trade*.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation). 2011. *UNESCO and Education—Everyone has the right to education*. Paris, UNESCO.
- . 2012. *Global Digest of education statistics, A focus on secondary education*. Paris, UNESCO.
- World Bank. 2005. *The Construction of a knowledge based society*, World Bank, Washington DC.
- . 2010. *International Trade in Services: New Trends and Opportunities for Developing Countries*. Accessed November 2013 on <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2476/555440PUB01nt01EPI1972196101PUBLIC1.pdf?sequence=1>
- . 2013. *Africa's Pulse Report*, on http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Africa/Report/Africas-Pulse-brochure_Vol7.pdf. Accessed November 2013.
- . 2013. *Migration and Development Brief No. 21, Migration and Remittance Flows: Recent Trends and Outlook, 2013-2016*. on <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief21.pdf>. Accessed November 2013.
- . 2013. *World Development Indicators Online Database*, Accessed November 2013.
- World Bank and European Commission. 2013. *Send Money Africa Report, January 2013*. on https://sendmoneyafrica.worldbank.org/sites/default/files/SendMoney_Africa_Remittances_Report_2013.pdf. Consulté en novembre 2013.
- . 2013. *World Development Indicators Online Database*, Consulté en novembre 2013.

CHAPITRE 2

- Bates, Robert H. 1981. *Markets and States in Tropical Africa*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bates, Robert H., and Steven A. Block. 2013. "Revisiting African Agriculture: Institutions and Productivity Growth." *Journal of Politics* 75 (2): 372–384.
- Beck, Thorsten, George Clarke, Alberto Groff, Phillip Keefer, and Patrick Walsh. 2001. "New Tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions." *World Bank Economic Review* 15 (1): 165–176.
- de Vries, Gaaitzen, Marcel Timmer, and Klass de Vries. 2013. "Structural Transformation in Africa: Static Gains, Dynamic Losses." *Research Memorandum 136*, University of Groningen, Groningen Growth and Development Centre, The Netherlands.
- ECA (Economic Commission on Africa). 2013. "Sources of Growth in the Context of Africa's Economic Transformation." A background paper for Economic Report on Africa 2014. Addis Ababa.
- Faulkner, David, and Christopher Loewald. 2008. "Policy Change and Economic Growth: A Case Study of South Africa." *Policy Working Paper 14*, National Treasury of the Republic of South Africa, Pretoria.
- Feenstra, Robert C., Robert Inklaar, and Marcel P. Timmer. 2013. "The Next Generation of the Penn World Table." University of Groningen, Groningen Growth and Development Centre, The Netherlands. www.rug.nl/research/ggdc/data/pwt/v80/the_next_generation_of_the_penn_world_table.pdf. Accessed 20 November 2013.
- Frankel, Jeffrey A. 2010. "Mauritius: African Success Story." *NBER Working Paper 16569*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Giuliano, Paola, Prachi Mishra, and Antonio Spilimbergo. 2013. "Democracy and Reforms: Evidence from a New Dataset." *American Economic Journal: Macroeconomics* 5 (4): 179–204.
- Khoo Boo, Teik. 2010. "Country Study: Policy Regimes and the Political Economy of Poverty Reduction in Malaysia." Commissioned for UNRISD Flagship Report Project on Poverty Reduction and Policy Regimes, January 2010. United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Marshall, Monty G., and Keith Jagers. 2002. *Polity IV Dataset*. [Computer file; version p4v2002] College Park: University of Maryland, Center for International Development and Conflict Management.
- McCraig, Brian, and Nina Pavcnik. 2013. "Moving Out of Agriculture: Structural Change in Vietnam." *NBER Working Paper 19616*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- McMillan, Margaret, and Dani Rodrik. 2011. "Globalization, Structural Change and Productivity Growth." In *Making Globalization Socially Sustainable*, eds. Marco Bacchetta and Marion Jansen, 49–84. Geneva: International Labour Organization.
- Ndulu, Benno J., and Stephen A. O'Connell. 2009. "Policy Plus: African Growth Performance 1960–2000." In *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960–2000*, eds. Benno J. Ndulu, Stephen A. O'Connell, Robert Bates, Paul Collier, and Charles Saludo. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Perkins, Dwight H., Steven Radelet, David L. Lindauer, and Steven A. Block. 2013. *The Economics of Development*. 7th ed. New York: W.W. Norton & Co.
- PWT8.0 (Penn World Table Version 8.0). 2013. University of Pennsylvania, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, Philadelphia. <https://pwt.sas.upenn.edu/>. [Accessed 20 November 2013]
- Rodrik, Dani. 1997. "Trade Policy and Economic Performance in Sub-Saharan Africa." Paper prepared for Swedish Ministry for Foreign Affairs, Stockholm.
- . 2000. "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them," *Studies in Comparative International Development* 35 (3): 3–31.
- . 2012. "Industrial Policy and the Promotion of Structural Transformation." In *Patterns of Growth and Structural Transformation in Africa: Trends and Lessons for Future Development Strategies*, eds. Peter Timmer, Margaret McMillan, Ousmane Badiane, Dani Rodrik, Hans Binswanger-Mkhize, and Fleur Wouterse, 8–9. WCAO Thematic Research Note 02. Dakar: International Food Policy Research Institute–West and Central Africa Office.
- Rodrik, Dani, and Arvind Subramanian. 2003. "The Primacy of Institutions (and What This Does and Does Not Mean)." *Finance and Development* 40 (2): 31–34.
- Westphal, Larry E. 2003. "Korea's Experience with Export-Led Industrial Development." *Staff Working Paper 249*, World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2007. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, DC.
- . 2010. *Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation: Malaysia Incubation Country Case Study*. Information for Development Program, October. Washington, DC.
- World Development Indicators (database). World Bank, Washington, DC. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>. Accessed November 2013.

CHAPITRE 3

- Abegaz, Berhanu. 2013. "Political Parties in Business: Rent Seekers, Developmentalists or Both?" *The Journal of Development Studies* 49(11): 1467–8
- Akyüz, Yilmaz, and Charles Gore. 1996. "The Investment-Profits Nexus in East Asian Industrialization." *World Development* 24(3): 461–470.
- Buur, Lars, Carlota MondlaneEmbe, and ObedeBaloï. 2012. "The White Gold: The Role of Government and State in Rehabilitating the Sugar Industry in Mozambique." *Journal of Development Studies* 48 (3): 349–362.
- Buur, Lars, Ole Therikildsen, Michael Hansen, and MetteKjaer. 2013. *Extractive Natural Resource Development: Governance, Linkages and Aid*. DIIS Report 2013:28. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique) et CUA (Commission de l'Union africaine) 2011. *Rapport économique sur l'Afrique, 2011: Gérer le développement en Afrique- Le rôle de l'Etat dans la transformation économique*, CEA, Addis-Abeba.
- . 2012. *Rapport économique sur l'Afrique, 2012 : Libérer le potentiel de l'Afrique en tant que pôle de croissance mondiale* CEA, Addis-Abeba.
- . 2013. *Rapport économique sur l'Afrique, 2013 : Tirer le plus grand profit des produits de base africains : L'industrialisation au service de la croissance, de l'emploi et de la transformation économique* CEA, Addis-Abeba.
- Chang, Ha-Joon. 2004. "Institutional Foundations for Effective Design and Implementation of Trade and Industrial Policies in Least Developed Economies." In *The Politics Of Trade And Industrial Policy In Africa: Forced Consensus?*, eds. Charles Soludo, Osita Ogbu, and Ha-Joon Chang, 135–149. Ottawa: International Development Research Centre and African World Press.
- . 2012. "Industrial Policy: Can Africa Do It?" Paper presented at IEA/World Bank Roundtable on Industrial Policy in Africa, Pretoria, July 3–4, 2012.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) et ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel), 2011. *Rapport sur le développement économique en Afrique : Encourager le développement industriel en Afrique dans le nouvel environnement mondial*. Edition spéciale, ONU, New York.
- Cornick, Jorge. 2013. "The Organization of Public-Private Cooperation for Productive Development Policies." *IDB Working Paper Series IDB-WP-437*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC. www.iadb.org/intal/

intalcdi/PE/2013/12757.pdf.

- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hausman, Ricardo, DaniRodrik, and Charles F. Sabel. 2008. "Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa." CID Working Paper 168, Harvard University, Center for International Development, Cambridge, MA.
- Kelsall, Tim. 2013. *Business Politics and the State in Africa: Challenging the Orthodoxies on Growth and Transformation*. Londres: Zed Press.
- Khoo Boo, Teik. 2010. *Country Study: Policy Regimes and the Political Economy of Poverty Reduction in Malaysia*. UNRISD (UN Research Institute for Social Development) Flagship Report Project on Poverty Reduction and Policy Regimes. January 2010. UNRISD, Genève, Suisse.
- Lim, Linda. 1995. "Foreign Investment, the State and Industrial Policy in Singapore." In *Asian Industrialization and Africa: Studies in Policy Alternatives to Structural Adjustment*, ed. Howard Stein Basingstoke, UK: Palgrave/Macmillan.
- Lin, Justin Yifu. 2012. *The Quest for Prosperity: How Developing Countries Can Take Off*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ohno, Kenichi. 2006. "Industrial Policy Formulation in Malaysia, Thailand and Japan: Lessons for Vietnam." Vietnam Development Forum, Hanoi. www.grips.ac.jp/vietnam/VDFTokyo/Doc/TMJreportEN.pdf.
- McMillan, Margaret, and DaniRodrik. 2013. "State-Business Relations: Structural Change and Industrialisation in Africa." In *State-Business Relations and Industrial Policy*, ed. D. Willem te Velde, 26–28. London: DFID-ERSC Growth Research Programme.
- Pack, Howard, and Kamal Saggi. 2006. "The Case for Industrial Policy: A Critical Survey." Policy Research Working Paper 3839, World Bank, Washington, DC.
- Packer, Frank. 1993. "The Role of the Long Term Credit Banks within the Main Bank System." Working Paper 77, Columbia University, Center on Japanese Economy and Business, New York.
- Reinert, Erik S. 2000. "Full Circle: Economics from Scholasticism to Scholasticism." *Journal of Economic Studies* 27(4/5): 364–376.
- Rodrik, Dani. 2004. "Industrial Policy for the 21st Century." Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Cambridge, MA.
- . 2007. "Industrial Development: Some Stylized Facts and Policy Directions." In *Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives*, 7–28. Département des affaires économiques et sociales, ONU, New York.
- . 2008. "Normalizing Industrial Policy." Commission on Growth and Development, Working Paper 3, Washington, DC.
- Schein, Edgar H. 1996. *Strategic Pragmatism: The Culture of Singapore's Economic Development Board*. Cambridge, UK: MIT Press.
- Stein, Howard, Olu Ajakaiye, and Peter Lewis, eds. 2002. *Deregulation and the Banking Crisis in Nigeria: A Comparative Study*. Basingstoke, UK: Macmillan/Palgrave.
- Stiglitz, Joseph, and Marilouly. 1996. "Financial Markets, Public Policy and the East Asian Miracle." *The World Bank Research Observer* 11(2): 249–276.
- Stiglitz, Joseph, Justin Yifu Lin, Celestin Monga, and Ebrahim Patel. 2013. "Industrial Policy in the African Context." Policy Research Working Paper 6633, World Bank, Washington, DC.
- Succar, Patricia. 1987. "The Need for Industrial Policy in LDCs—A Restatement of the Infant-Industry Argument." *International Economic Review* 28: 521–534.
- ulHaque, Irfan. 2007. "Rethinking Industrial Policy." UNCTAD Discussion Paper 183, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- UNCTADstat (database). United Nations Conference on Trade and Development, Geneva. <http://unctad.org/en/pages/Statistics.aspx>.
- Wade, Robert H. 2009. "Rethinking Industrial Policy for Low Income Countries." *Africa Development Review* 21 (2): 352–366.
- Whitfield, Lindsay, Lars Buur, Ole Therkildsen, and Mette Kjaer. 2013. "The Politics of Industrial Policy." Paper presented at the UNU-WIDER Conference "Learning to Compete: Industrial Development and Policy in Africa," Helsinki, 24–25 juin 2013.
- Williamson, Oliver E. 1994. "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform." In *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2010. *Global Practice in Incubation Policy Development and Implementation: Malaysia Incubation Country Case Study*. World Bank: Information for Development Program. Octobre.
- Yusof, Zainal A., and Deepak Bhattasali. 2008. *Economic Growth and Development in Malaysia: Policy Making and Leadership*. Commission on Growth and Development Working Paper 27. Washington, DC: World Bank.

CHAPITRE 4

- Banque Al-Maghrib. 2013. *Annual Statistical Report, 2012 (Banque Al-Maghrib) Haut-Commissariat au Plan, Rabat (Maroc)*.
- Banque mondiale. 2005. *Presidential Investors Advisory Councils in Africa: Impact Assessment Study*. Washington (É.-U.). http://siteresources.worldbank.org/EXTAFRUMAF/TPS/Resources/Investor_Council_Impact_assessment.pdf
- Black, Anthony et Shannon Michelle. 2002. "Policy in the South African Motor Industry; Goal, Incentives and Outcomes." *Trade and Industrial Policy Strategies*. Forum annuel 2002, Muldersdrift (Afrique du Sud). www.tips.org.za/files/561.pdf.
- Buur, Lars, Obede Baloi et Carlota Mondlane Tembe. 2012a. "Mozambique Synthesis Analysis: Between Pockets of Efficiency and Elite Capture." Document de travail DIIS 2012:01, Institut danois d'études internationales, Copenhague (Danemark).
- Buur, Lars, Carlota Mondlane et Obede Baloi. 2011. "Strategic Privatisation: Rehabilitating the Mozambican Sugar Industry." *Review of African Political Economy* 38 (128) : pages 235-256.
- Buur, Lars, Carlota Mondlane Tembe et Obede Baloi. 2012b. "The White Gold: The Role of Government and State in Rehabilitating the Sugar Industry in Mozambique." *Journal of Development Studies* 48 (3) : pages 349-362.
- Buur, Lars et Lindsey Whitfield. 2011. "Engaging in Productive Sector Development: Comparisons between Mozambique and Ghana." Document de travail DIIS 2011:22, Institut danois d'études internationales, Copenhague (Danemark).
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2013. "Industrial Policy and Mechanisms in Gabon." Document établi aux fins du présent rapport.
- Direction générale de la statistique, Gabon. 2009. *Annuaire de Statistique 2009*. <http://www.stat-gabon.org/documents/PDF/Donnees%20stat/Compteannuaire/Ann09.pdf>
- FMI (Fonds monétaire international). 2002. *IMF Survey* 31 (9), 13 mai 2002, Washington. www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2002/051302.pdf.
- GRIPS Development Forum. 2012. "Report on the Mauritius Mission". Tokyo.
- Haut-Commissariat au Plan, Maroc. 2013. "Employment Statistics". http://www.hcp.ma/Indices-statistiques_r102.html. Consulté le 7 février 2014.
- Iwuagwu, Obi. 2009. "Nigeria and the Challenge of Industrial Development: The New Cluster Strategy." *African Economic History* 37 : pages 151–180.
- Kelsall, Tim. 2013. *Business Politics and the State in Africa: Challenging the Orthodoxies on Growth and Transformation*, Zed Press, Londres (R.-U.).
- Lamprecht, N. 2013. *Automotive Export Manual 2013. Motor Industry Development Programme. The Track Record 1995-2012*. http://www.saaw.co.za/documents/automotive_export_manual_2013_LowRes.pdf (consulté le 9 février 2014).
- MCCI. 2013. *Economy in figures*, http://www.mcci.org/economy_figures.aspx. Consulté le 7 février 2014.
- Milberg, William et Matthew Amengual. 2008. "Economic Development and Working Conditions in Export Processing Zones: A Survey of Trends." Document de travail de l'OIT, Bureau international du Travail, <http://ilo.org/public/french/dialogue/download/wp3englishfinal.pdf>.
- Ministère rwandais du commerce et de l'industrie, Institut national des statistiques du Rwanda, Banque nationale du Rwanda, et Rwanda Development Board. 2011. *Rwanda Industrial Survey 2011*. Ministère du commerce et de l'industrie, Kigali (Rwanda).
- NISR (Institut national des statistiques du Rwanda). 2013. *Divers rapports*. <http://www.statistics.gov.rw/>
- Page, John. 2013. "Industrial Policy in Practice: Africa's Presidential Investors' Advisory Councils." Présentation à la conférence UNU-WIDER (Université des Nations Unies-Institut mondial de recherche sur l'économie du développement) "Learning to Compete: Industrial Development and Policy in Africa", Helsinki (Finlande), 24 et 25 juin 2013. www1.wider.unu.edu/L2Conf/sites/default/files/L2CPapers/Page.pdf.
- Stads, Gert-Jan et Paul Obiang Angwe. 2011. "Gabon: Recent Development in Agricultural Research". *Agricultural Science and Technology Indicators, Country Note*, avril 2011. International Food Policy Research Institute, Washington (É.-U.). www.ifpri.org/sites/default/files/publications/gabon-note.pdf.
- Terheggen, Anne. 2011. "The Tropical Timber Industry in Gabon: A Forward Linkages Approach to Industrialisation". Centre for Social Science Research (PRISM), Université du Cap, Development Policy and Practice Group, The Open University http://mpra.ub.uni-muenchen.de/37976/1/MPRA_paper_37976.pdf
- UNCTAD Stat (Manuel de statistiques de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). Genève (Suisse). <http://unctad.org/en/pages/Statistics.aspx>. Consulté le 20 décembre 2013.
- Whitfield, Lindsey et Lars Buur. 2014. "The Politics of Industrial Policy: Ruling Elites and their Alliances". *Third World Quarterly*



CHAPITRE 5

- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Armah, Bartholomew, Mama Keita, Aissatou Gueye, Julianne Deitch, and Judith Ameso. Forthcoming. "The Agenda 2063: Implications for Development Planning in Africa." ECA: Addis-Abeba.
- Banque mondiale. 2011. *Développement mondial à l'horizon 2011—Multipolarité: la nouvelle économie mondiale*. Washington, DC.
- Banque mondiale. 2013. *La République démocratique du Congo – les pôles de croissance dans les zones ouest*. Disponible à: <http://www.worldbank.org/projects/P124720/dem-rep-congo-western-growth-poles?lang=en>.
- CEA et la CUA. 2009. *Rapport économique sur l'Afrique 2009: Développer l'agriculture en Afrique par des chaînes de valeurs régionales*. Addis-Abeba.
- . 2012. *Rapport économique sur l'Afrique 2012: Libérer le potentiel de l'Afrique en tant pôle de croissance mondiale*. Addis-Abeba.
- . 2010. *Rapport économique sur l'Afrique. 2010. Promouvoir une croissance forte et durable pour réduire le chômage en Afrique*. Addis-Abeba.
- . 2013. « L'industrialisation au service de l'émergence de l'Afrique. » Sixième réunion annuelle conjointe et de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la Commission économique pour l'Afrique et de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine Abidjan: 25-26 mars 2013.
- China-DAC Study Group (2011), "Policy Symposium on "Economic Transformation and Poverty Reduction: How it happens in China; helping it happen in Africa", Policy Symposium Proceedings, Volume 1 (8 juin 2011). Beijing (China).
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2008. *Rapport sur le commerce et le développement 2008: prix des matières premières, flux de capitaux et le financement de l'investissement*. Genève.
- . 2011. *Le développement économique en Afrique. Rapport 2011: Promouvoir le développement industriel en Afrique dans le nouvel environnement mondial. Rapport spécial*. Genève.
- CUA. 2012. *Pharmaceutical Manufacturing Plan for Africa: Business Plan*.
- Diffenbaugh, N.S. et Field, C.B. 2013. *Changes in Ecologically Critical Terrestrial Climate Conditions*. Science, Vol. 341 no. 6145 pp. 486-492.
- DTI (Department of Trade and Industry). 2007. *Implementation of Government's National Industrial Policy Framework: Industrial Policy Action Plan*. DTI: Pretoria, South Africa.
- Ehiraika, A., et Chigozirim, B. 2012. "Development Planning and Public Expenditure Effectiveness: Lessons from Botswana and Malaysia." Paper presented at the 50th Anniversary of the African Institute for Economic Development and Planning, Dakar, 5-7 November 2012.
- Evans, P. B. 1995. *Embedded Autonomy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Government of Mozambique. 2013. "Mozambique Integrated Growth Poles Project (P127303), Resettlement Policy Framework." Maputo.
- Grossman, G. et Krueger, A. 1993. "Environmental Impacts of the North American Free Trade Agreement," in *The U.S.-Mexico Free Trade Agreement*. P. Garber, ed. Cambridge: MIT Press, pp. 13-56.
- Hausmann, R., Jason H. et Dani R.. 2007. "What You Export Matters." *Journal of Economic Growth* 12 (1):1-25.
- Hausmann, R., Dani, R. et Charles, F. S. 2008. "Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa." CID Working Paper 168. Harvard University, Center for International Development: Cambridge, MA.
- IMS Health, *Market Prognosis*, septembre 2012
- Johnson, C. A. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Kenya Vision 2030. 2013. "Flagship Projects: Lamu Port and New Transport Corridor Development to Southern Sudan and Ethiopia (LAPSSSET)." Government kenyan, Nairobi. www.vision2030.go.ke/index.php/pillars/project/macro_enablers/181.
- Le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. 2012. *Rapport annuel du Fonds mondial*. 2012. Genève. www.theglobalfund.org/en/publications/2013-07-24_Annual_Report_2012/.
- Lin, J. Y. 2012. *The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lopes, C. 2013. *Les chaînes de valeur mondiales: L'Afrique comme usine du monde*. Le blog du Secrétaire exécutif. 28 juin 2013. <http://es-blog.uneca.org/ES-Blog/es-blog/global-value-chains-africa-factory-floor-world>.
- Mendelsohn R., Dinar, A. et Williams, L. 2006. *The distributional impact of climate change on rich and poor countries*, *Environment and Development Economics* 11: 159-178. Cambridge University Press.
- McKinsey Global Institute. 2010. *L'éveil des lions: progrès et potentiel des économies africaines*. http://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/dotcom/insights_%20and_%20pubs/mgi/research/productivity_%20competitiveness_%20and_%20growth/lions_%20on_%20the_%20move_%20the_%20progress_%20of_%20african_%20economies/mgi_lions_on_the_move_african_economies_exec_summary.ashx (accessed 10 Feb 2014).
- Nnadozie, E., Afeikhena, J. et Mama, K. Forthcoming. "The Resurgence of Development Planning in Africa: Challenges and Prospects." Work in progress.
- Ogunleye, Eric K. 2011. « Transformation structurelle en Afrique subsaharienne: la stratégie des pôles régionaux de croissance. » Communication présentée à la Conférence économique africaine., Kigali, 26-28 octobre 2011.
- ONUSIDA. 2014. *Access to Antiretroviral Therapy in Africa: Status Report on Progress Towards the 2015 Targets*.
- Rodrik, D. 2008. "Industrial Policy: Don't Ask Why Ask How." *Middle East Development Journal (Demo Issue)*: 1-29.
- Shakya, M. 2009. *Clusters for Competitiveness: A Practical Guide and Policy Implications for Developing Cluster Initiatives*. Washington, DC: World Bank. http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/cluster_initiative_pub_web_ver.pdf
- Stein, H. 2009. "Africa, Industrial Policy and Export Processing Zones: Lesions from Asia". Paper prepared for J. Stiglitz, A. Noman, H. Stein and K. Botchway. Eds. *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies* (submitted to Oxford University Press, November, 2009).
- Stiglitz, J. 1999. « Les leçons de l'Asie de l'Est pour le développement de l'Afrique. » *Journal of Policy Modeling* 21 (3): 311-330.
- Todaro, M.P. et Stephen, C.S., eds. 2006. *Economic Development* (9th ed. London: Addison Wesley).
- Wade, R. 1998. "From 'Miracle' to 'Cronyism': Explaining the Great Asian Slump." *Cambridge Journal of Economics* 22 (6): 693-706.
- . 2000. "Wheels within Wheels: Rethinking the Asian Crisis and the Asian Model." *Annual Review of Political Science* 3: 85-115.
- WEF (Forum économique mondiale) *Rapport sur la compétitivité de l'Afrique*, 2013. Genève.
- Yuan, Y. 2011. *The roles of government in SEZ development: The evidence from Shenzhen SEZ*, China-DAC Study Group Policy Symposium, Beijing (8 juin 2011).
- Zeng, Douglas Z., ed. 2008. *Knowledge, Technology, and Cluster-Based Growth in Africa*. Washington, DC: Banque mondiale.

NOTES

CHAPITRE 1

- 1 ONU-DESA, 2014.
- 2 L'Égypte, le Soudan et la Tunisie ne figurent pas sur la liste des pays exportateurs de pétrole, puisqu'ils sont importateurs nets de pétrole en 2014. Le Soudan du Sud ne figure pas non plus sur la liste à cause des perturbations de ses exportations de pétrole enregistrées pendant une bonne partie de l'année 2013. Ainsi, les pays exportateurs de pétrole sont l'Algérie, l'Angola, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée équatoriale, la Libye, le Nigéria, la République du Congo et le Tchad.
- 3 ONU-DESA.
- 4 Ces pays sont les suivants : Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cap-Vert, Comores, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Zambie et Zimbabwe. Ces pays sont notamment l'Afrique du Sud, le Botswana, la Guinée, le Mali, Maurice, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Rwanda, la Sierra Leone, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.
- 5 Ces pays sont notamment l'Afrique du Sud, le Botswana, le Cameroun, la Guinée, le Mali, Maurice, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Rwanda, la Sierra Leone, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.
- 6 En 2012, les exportations africaines se sont chiffrées au total à 640,5 milliards de dollars et les importations à 613,5 milliards de dollars.
- 7 UNCTADstat, consulté le 28 octobre 2013.
- 8 UNCTADstat, consulté le 2 janvier 2014.
- 9 Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud. Ils représentent 40 % de la population du monde, plus de 20 % de son PIB et plus de 20 % de son commerce.
- 10 UNCTADstat, consulté le 2 janvier 2014.
- 11 Site consulté le 29 octobre 2013.
- 12 UNCTADstat, consulté le 6 septembre 2013.
- 13 Soudan du Sud depuis le 9 juillet 2011 s'entendent des services moins les services publics, non inclus ailleurs.
- 14 Se référant aux services moins les services publics, non inclus ailleurs.
- 15 Le terme autres services aux entreprises, englobe les services liés aux voyages ainsi que les services divers aux entreprises et ceux d'ordre professionnel et technique tels que les services juridiques, comptables, architecturaux et d'ingénierie.
- 16 Ces chiffres proviennent de la base de données du Système de notifications des pays créanciers de l'OCDE, qui ne prend pas en ligne de compte l'assistance offerte par certains pays en développement, notamment le Brésil, la Chine et l'Inde.
- 17 L'Afrique tire plus de 520 milliards de dollars des États-Unis par an des impôts intérieurs (NEPAD et CEA, 2007).
- 18 Afrique du Sud, Angola, Côte d'Ivoire, RDC, Gabon, Ghana, Namibie, Nigéria, Sénégal et Zambie.
- 19 Les données disponibles sur l'ensemble du continent indiquent que le taux de pauvreté extrême a chuté de 52,3 % en 2005 à 48,47 % en 2008 (Banque mondiale, 2013).
- 20 L'emploi vulnérable est défini comme la somme des groupes d'emploi comprenant les travailleurs à leur propre compte et les travailleurs familiaux.

CHAPITRE 2

- 1 Également appelée transformation économique ou changement structurel.
- 2 Tous les calculs de croissance et de productivité qui figurent dans le présent chapitre s'appuient sur la base de données PWT8.0, sauf indication contraire.
- 3 D'après des données portant sur 51 pays africains entre 1960 et 2011. Il n'est pas tenu compte de la Libye, de Sao Tomé-et-Principe et du Soudan du Sud.
- 4 Voir le Rapport économique sur l'Afrique 2013 pour d'autres graphiques et tableaux contenant ces données ventilées par région et pays.
- 5 Il importe de noter que cette méthode conventionnelle – utilisée surtout par manque de données – pour évaluer la contribution des catégories de demande globale et la croissance a de sérieuses limitations. Une bonne méthode serait de prendre en compte le contenu en importation de chaque composante de la demande globale (consommation publique et privée, investissements et exportations) et ensuite de calculer leurs contributions nettes d'importations. Cela permettrait d'évaluer correctement la contribution exacte des exportations (ainsi que des composantes de la demande intérieure) à la croissance et est également utile pour la gestion de la demande dans un contexte de contraintes liées à la balance des paiements.
- 6 Le ECA, 2013 contient des données sur les parts des dépenses du PIB ventilées par région et autres groupements de pays.
- 7 Indicateurs du développement dans le monde (base de données).
- 8 Les pays exportateurs de pétrole sont les suivants : Algérie, Angola, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée équatoriale, Libye, Nigéria, République du Congo, Tunisie et Tchad. (Les données ne prennent pas en compte la Libye et le Soudan du Sud).
Les pays riches en minéraux sont : Afrique du Sud, Botswana, Cameroun, Ghana, Guinée, Mali, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Zambie et Zimbabwe.
Les pays sans littoral sont : Botswana, Burkina Faso, Burundi, Éthiopie, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Soudan du Sud, Swaziland, Tchad, Zambie et Zimbabwe.
Les pays côtiers sont : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Cameroun, Cabo Verde, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Érythrée, Guinée, Guinée – Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Libéria, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Maurice, Mozambique, Namibie, Nigeria, République démocratique du Congo, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Togo et Tunisie.



- 9 La contribution de chaque secteur à la croissance peut être estimée en appliquant la formule $(\gamma_{it} * \omega_{it}) / \gamma_t$, où γ_{it} désigne le taux de croissance du secteur i pour l'année t , γ_t la part du secteur i dans le PIB pour l'année t , et γ_t le taux de croissance du PIB pour l'année t . Ces contributions sont dites estimatives car elles reflètent seulement une approche comptable. Pour calculer la véritable contribution de chaque secteur à la croissance, il faudrait recourir à un exercice de modélisation beaucoup plus élaboré dont le but serait de recenser non seulement la contribution comptable directe de chaque secteur au PIB mais aussi les contributions indirectes qui peuvent être apportées par l'intermédiaire de diverses interactions entre secteurs. Cet indicateur de la contribution directe de chaque secteur à la croissance s'appuie sur les données de la Banque mondiale (2008).
- 10 Afrique du Sud, Botswana, Éthiopie, Ghana, Kenya, Malawi, Maurice, Nigéria, Sénégal, Tanzanie et Zambie.
- 11 Les données de Vries, Timmer et de Vries, récemment publiées en tant que base de données sur les secteurs en Afrique, peuvent être consultées à l'adresse www.ggdc.net. Elles couvrent les 11 mêmes pays africains que le sous-ensemble de McMillan et Rodrik.
- 12 Tels qu'indiqués précédemment dans la note de bas de page n° 6.
- 13 Le Rapport économique sur l'Afrique 2013 comprend une description détaillée de la méthode employée pour l'analyse comptable de la croissance, un examen des sources de données et une présentation de l'approche économétrique utilisée pour identifier les principaux moteurs de la croissance de la productivité en Afrique.
- 14 L'indicateur Polity2 est un composé formé à partir de deux variables sous-jacentes de l'ensemble de données Polity IV, mis au point et entretenu dans le cadre du « Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2012 » par Societal-Systems Research à l'Université du Maryland. Initialement conçu pour mesurer la durabilité des systèmes politiques, le principal indice de l'ensemble de données mesure à présent le niveau de démocratie et d'autocratie (voir Marshall, Monty et Jagers, 2002; Beck, Clarke et Keefer, 2001). L'indicateur Polity2 est incorporé dans l'analyse sous la forme d'une variable d'ajustement relative à la démocratie, dont la valeur est égale à 1 quand Polity2 est positif (et sinon à zéro). L'indicateur du niveau de concurrence aux élections présidentielles est également incorporé en tant que variable d'ajustement, allant de 1 pour un système totalement concurrentiel à 0 pour un système nullement concurrentiel.
- 15 Des systèmes électoraux concurrentiels tels que définis à la Note 12 ci-dessus.
- 16 Le Rapport économique sur l'Afrique 2013 fournit des estimations du même modèle de PTF en utilisant la méthode des moments généralisée (MMG), méthode générique qui permet une estimation explicite des variables explicatives qui ne varient pas avec le temps, permettant ainsi d'inclure des variables d'ajustement indiquant quels sont les pays riches en minéraux, les exportateurs de pétrole et les pays sans littoral. Les résultats de la MMG sont tout à fait similaires aux estimations des effets fixes. Il y a cependant deux différences notables, l'une est que les occurrences de guerre civile ont eu des effets adverses statistiquement robustes sur la croissance de la PTF et l'autre, que la croissance de la PTF est plus faible dans les pays exportateurs de pétrole de 0,06 à 0,6 de pourcentage.
- 17 Toutes les variables explicatives dans ce modèle sont décalées d'une période de cinq ans pour atténuer la menace du biais d'endogénéité (cette précaution peut cependant ne pas être nécessaire pour la pluie, qui est manifestement exogène).
- 18 La grandeur de l'estimation ponctuelle du taux de dépendance peut être improbableement large, car elle laisse penser qu'une augmentation de 1 % réduirait la croissance de la PTF de 20-30 points de pourcentage.
- 19 Cet indice est calibré sur une échelle de 0 à 1 et se prête moins à une interprétation quantitative. Cependant, étant donné une moyenne de l'échantillon de 0,26 et un écart type de 0,24, un accroissement de l'écart-type dans cet indice serait un changement relativement important et impliquerait une augmentation de près de 0,7 point de pourcentage du taux de croissance de la PTF.
- 20 Comme mentionné plus tôt dans ce chapitre, la transformation structurelle peut être une source de croissance mais cela n'a pas été le cas pour l'Afrique. En fait McMillan et Rodrik (2011) soutiennent que la transformation structurelle a en moyenne retardé la croissance en Afrique.
- 21 Comme le Rapport économique sur l'Afrique 2013 l'a montré, cette série de variables explicatives n'explique que 15 % et 27 % respectivement de la variation de l'accumulation du capital physique et humain, mais seulement 74 % de la variation des taux de croissance de la PTF.

CHAPITRE 3

- 1 Voir CEA et CUA (2012 et 2013) pour une discussion approfondie des expériences en matière de politique industrielle en Afrique depuis les indépendances.
- 2 Akyuz et Gore (1996) citent cinq raisons qui expliquent pourquoi l'expérience asiatique en matière de rentes a entraîné l'industrialisation : les rentes étaient accordées à la suite d'activités qui servaient l'intérêt national; et les coûts de la recherche de rentes tels que la collecte d'informations et le trafic d'influence ont été maintenus à un niveau très faible. Les gouvernements ont fermé toutes les voies facilitant l'accumulation de richesses tels que les biens immobiliers ; les rentes étaient accordées de façon sélective et temporaire et étaient retirées dès que les industries étaient suffisamment mûres pour affronter la concurrence internationale, et la réalisation des rentes était subordonnée à des critères de performance explicites.
- 3 Ce processus implique une réallocation des ressources des ressources de secteurs et activités moins productifs à ceux qui sont plus productifs ; un accroissement de la contribution relative de l'industrie et du secteur manufacturier au PIB ; une diminution de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total ; un déplacement de l'activité économique des zones rurales vers les zones urbaines ; l'essor d'une économie industrielle et des services modernes ; une transition démographique de taux de natalité et de mortalité élevés (communs dans les zones rurales sous-développées) à des taux de natalité et de mortalité faibles (associés à de meilleures normes sanitaires dans les zones urbaines développées) et une plus grande urbanisation (CEA et CUA, 2013) Cependant, comme Akyüz (2009) l'a fait remarquer, il n'est pas toujours facile de prendre des ressources d'une activité et de les utiliser dans une autre. Cette allocation devrait se faire par un nouvel investissement et non en transférant des ressources existantes.
- 4 UNCTADstat (base de données), consultée le 15 décembre 2013.
- 5 COMTRADE 2013 (base de données), consultée le 25 décembre 2013.
- 6 Pour une définition pratique des IPI, voir la Section ci-dessous, notamment la figure 3.1 et la discussion qui suit. Toutefois, définies simplement, les IPI sont des institutions qui sont créées pour soutenir l'élaboration, le suivi et la mise en oeuvre de la politique industrielle. De nombreux exemples sont donnés ci-dessous.

- 7 Présentés sous forme schématique à la figure 3.1; certains exemples positifs sont examinés dans la partie Histoires de réussite de pays du Sud.
- 8 Not all IPOs are state owned. While originally privately capitalized but state run (officers and directors appointed by the Ministry of Finance), after its formation in 1903, the Industrial Bank of Japan became a private company after 1950 focused on providing funds for industrial enterprises.
- 9 Evans (1995) mentionne quatre rôles de l'État dans un contexte industriel : « gardien » ou régulateur ; « démiurge » ou producteur d'infrastructures ou de biens lorsqu'il y a des lacunes dans le secteur privé ; « médecin-accoucheur » ou promoteur de l'émergence de nouveaux entrepreneurs ou d'investisseurs de capital-risque existants dans de nouveaux domaines ; et « berger » supporter de groupes existants du secteur privé.
- 10 Cette idée se trouve plus généralement dans un certain nombre de traditions en théorie institutionnelle, notamment la nouvelle économie institutionnelle. Williamson (1994) considère les engagements sûrs comme des garanties à long terme influençant les parties à la transaction, qui réduisent les risques contractuels tout en stimulant l'investissement dans des actifs spécifiques aux transactions. Les garanties par l'État des droits de propriété peuvent prendre de nombreuses formes et ne pas seulement être des garanties légales. En Chine, fait-il valoir, il n'existe pas de droits de propriété privée formels. Le fédéralisme a, cependant, augmenté la communication locale d'engagements sûrs et limité la capacité spoliatrice de l'État central encourageant l'investissement privé.
- 11 N'est pas utilisé au sens d'« agences tests ».
- 12 On distingue quatre grands types : les entreprises ayant des relations politiques qui recherchent à la fois des bénéfices et des rentes, les entreprises appartenant à l'État ou les entreprises parapubliques, les sociétés appartenant aux militaires gérées pour des bénéfices hors budget ; les entreprises privées recherchant des bénéfices et des rentes qui sont détenues ou possédées conjointement par des entreprises ayant de bonnes relations politiques.
- 13 Tel que défini à la note 6 plus haut.
- 14 La CEA et la CUA le (2013) présentent une étude sur l'industrie du cuir en Éthiopie et sur les politiques qui ont favorisé son expansion.
- 15 L'analyse par la Malaisie est extraite de Yusof et Bhattasali (2008), Ohno (2006) et de réponses à un questionnaire envoyé au MIDA en novembre 2013, par l'équipe de rédaction du présent rapport.
- 16 Cette section est tirée de Schein (1996) et Lim (1995).
- 17 UNCTADstat (base de données), consultée le 20 décembre 2013.
- 18 Par exemple, les salaires s'étant mis à augmenter, Singapour a cherché à maintenir les sociétés dans le pays en créant des parcs régionaux où la production à forte intensité de main-d'œuvre pouvait se poursuivre. Il a invité de hauts fonctionnaires du gouvernement, des opérateurs privés et des universitaires à élaborer la nouvelle stratégie en 1993, en organisant des groupes de réflexion ciblée et une conférence à cette fin.
- 19 Cette section s'inspire largement de Wade.
- 20 UNCTADstat (base de données), consultée le 20 décembre 2013.

CHAPITRE 4

- 1 Selon divers rapports de l'Institut national de statistique du Rwanda : www.statistics.gov.rw/.
- 2 D'autres pays se heurtent pareillement à des difficultés s'agissant de la coordination de haut niveau malgré les progrès réalisés. Longtemps, il n'y a pas eu de vraie politique industrielle au Nigéria. Les divers plans de développement et les documents parlementaires n'étaient pas complets et manquaient de continuité. Cela était dû surtout à l'absence de volonté politique et de moyens financiers, qui compromettait l'efficacité de ces plans au regard de leurs objectifs. Le financement lui-même était trop limité. Cependant, depuis l'adoption de la Stratégie de relance économique pour la création de richesses et d'emplois (ERS, 2003-2007), l'industrialisation est un nouvel objectif stratégique important.
- 3 Voir la base de données de la CNUCED (UNCTAD Stat) consultée le 6 février 2014.
- 4 La présente partie s'inspire des entretiens recueillis pour la rédaction de l'étude de cas demandée par la CEA sur le Kenya et de divers autres entretiens recueillis par les auteurs du présent chapitre. Parmi ceux-ci figurent des entretiens avec les responsables de l'Agence des zones franches industrielles du Kenya et des entreprises privées installées dans la zone industrielle d'Ati River en juillet 2008 et en juillet 2013.
- 5 Milberg et Amengual (2008) signalent en 2006 la création de 270 000 emplois en Tunisie, 1,2 million au Mexique, 1,1 million aux Philippines et 260 000 en Malaisie, un pays dont la population n'atteint pas 75 % de celle du Kenya.
- 6 Certains des changements introduits dans les projets de loi de finance successifs sont notamment : l'interdiction d'activités commerciales et manufacturières parallèles par une même entreprise; la règle n'autorisant la délivrance d'une licence d'activité commerciale qu'après consultation du Commissaire général du Trésor public, et l'imposition d'une surtaxe obligatoire (et non pas discrétionnaire) de 2,5 % sur les marchandises produites dans la zone franche industrielle et vendues sur le marché intérieur.
- 7 En 2008, le gouvernement a créé l'Agence de développement de la main-d'œuvre. Son champ d'application est cependant extrêmement vaste, puisqu'il couvre toute l'activité économique depuis la forêt jusqu'à la mécanique automobile. Voir <http://www.wda.gov.rw/curriculum>.
- 8 Le Gabon souffre des mêmes problèmes, qui ne sont abordés par aucune institution de politique industrielle. Il s'agit pourtant du deuxième pays d'Afrique pour le couvert forestier, avec 23 millions d'hectares de forêts – soit près de 85 % de la superficie du pays. Pourtant, la tentative de créer des liaisons intersectorielles en aval, par la transformation des ressources naturelles, est restée terriblement décevante. Alors que la production a augmenté de 55 % entre 2007 et 2012, la proportion de bois de placage et de contreplaqué par rapport à l'ensemble du total de la production de bois, qui inclut le bois scié qui nécessite une moindre transformation, est tombée à 40 % environ alors qu'elle était de 60 % en 2009. La production semble répondre davantage aux besoins de la Chine qu'à une politique industrielle nationale. Les personnes interrogées ont fait état de nombreuses lacunes de la politique industrielle, qui alourdissent les coûts et réduisent la compétitivité internationale des producteurs. Cela est dû à la médiocrité du système éducatif, qui se traduit par un manque de personnel qualifié et semi-qualifié. L'offre disponible est très coûteuse. La tentative de créer un programme public d'apprentissage a été essentiellement un échec. La recherche est peu développée. Le principal institut de recherche, l'Institut de recherches agronomiques et forestières (IRAF) ne compte que 34 ingénieurs formés à l'étranger pour l'ensemble de l'agriculture et de la foresterie. Le réseau routier est mauvais et son manque d'entretien alourdit considérablement le coût des transports. La densité du réseau routier du Gabon est la plus faible de tous les pays de l'Afrique centrale puisqu'il n'existe qu'une seule route, terriblement encombrée, allant jusqu'à la capitale où ont lieu la plupart des activités de transformation. L'accès aux moyens financiers est très réduit, la distribution d'électricité et d'eau est insuffisante mais aucun organisme de politique industrielle ne s'occupe de ces questions. Le marché européen pourrait importer des produits à base de bois de plus grande qualité, mais il n'y a pas au Gabon d'organisme de politique industrielle qui



cherche à améliorer l'accès aux marchés (Stads et Angway, 2011; DGS, 2009; CEA 2013; et Terrhegen, 2011).

CHAPTER 5

1 Cette question est devenue particulièrement importante dans la mesure où l'espace politique dans les pays en développement s'est réduit considérablement du fait des engagements multilatéraux et bilatéraux ainsi que des pressions et pratiques des acteurs internationaux. Par ailleurs, le processus politique devrait effectivement permettre d'élargir l'espace politique. De nombreux pays de l'Asie de l'Est, par exemple la Corée et le Japon, continuent de faire des interventions stratégiques dans l'industrie en dépit d'engagements et d'obligations multilatéraux et bilatéraux, dans le cadre de processus et d'institutions judicieusement conçus.

NOTE STATISTIQUE

Le Rapport économique sur l'Afrique 2014 repose sur les données actualisées et harmonisées les plus récentes, de sources diverses, notamment des questionnaires mis au point par les auteurs. Les principales variables des données économiques et sociales sont tirées de la base de données du Département des affaires économiques et sociales (DAES) de l'Organisation des Nations Unies et de la base de données statistiques de l'Organisation. Ont été également mises à contribution pour divers indicateurs économiques, les bases de données statistiques du Fonds monétaire international (FMI), de l'Economic Intelligence Unit (EIU), de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), de la Banque mondiale et de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Il est possible, en raison des révisions récentes, que les données publiées dans le rapport diffèrent de celles des éditions précédentes.

La Global Economic Outlook database du DAES fournit des données comparables sur la croissance du PIB de l'ensemble des pays africains, à l'exception des Seychelles et du Swaziland pour lesquels elles proviennent de l'EIU. Les taux de croissance du PIB réel sont établis à partir des données de pays, 2005 étant l'année de référence. Les taux d'inflation sous-régionaux des groupes de pays sont des moyennes pondérées, la pondération étant calculée sur la base du PIB aux prix et taux de 2005. Les prévisions du scénario de base reposent en partie sur le projet LINK et le modèle de prévision économique mondiale du DAES. Le calcul du PIB potentiel de l'Afrique et de l'écart de production découle de l'application du filtre de séries chronologiques de Hodrick-Prescott qui décompose la croissance du PIB en composantes cycliques et tendancielles.

Les données sociales reposent sur les éléments les plus récents disponibles à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et à la Banque mondiale. Les chiffres de l'emploi proviennent de la base de données du BIT sur l'emploi alors que ceux du commerce (exportations et importations) proviennent de la CNUCED et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Quant aux statistiques relatives à l'initiative « Aide au commerce », elles sont tirées du système de notification des pays créanciers du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Les pays sont classés en régions géographiques et en groupes de pays. Sauf indication contraire, les données couvrent 53 pays africains (à l'exclusion du Soudan du Sud pour lequel on ne dispose pas de données). Les régions géographiques sont les suivantes : Afrique du Nord, Afrique australe, Afrique de l'Est, Afrique de l'Ouest et Afrique centrale. L'analyse porte également, à certains moments, sur des groupes de pays : pays importateurs de pétrole, pays exportateurs de pétrole, pays riches en minéraux. On entend par « pays exportateurs de pétrole » les pays dont les exportations de pétrole sont de 20 % au moins supérieures à leurs importations de pétrole. Il s'agit des pays suivants : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée équatoriale, Gabon, Libye, Nigéria, République du Congo et Tchad. Les pays importateurs de pétrole sont les suivants : Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Comores, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Togo, Tunisie, Zambie et Zimbabwe. Par pays riches en minéraux, on entend les pays dont les exportations de minéraux représentent plus de 20 % de leurs exportations totales. Ce sont les pays suivants : Afrique du Sud, Botswana, Ghana, Guinée, Mali, Mauritanie, Maurice, Mozambique, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

La partie thématique du rapport utilise des données et informations de source primaire collectées, harmonisées et analysées par des consultants locaux au moyen de questionnaires. Quatre-vingt-douze entretiens ont été organisés dans 11 pays : Afrique du Sud, Congo, Côte d'Ivoire, Cameroun, Kenya, Maroc, Maurice, Nigéria, Rwanda, Sénégal et Tunisie. Elles ont été réparties en quatre groupes. La première série de questionnaires a porté sur la compréhension des difficultés que les pays africains rencontrent pour élaborer et coordonner la politique industrielle à des niveaux élevés (au niveau ministériel en général). La deuxième série de questionnaires a servi de base des entretiens avec de hauts fonctionnaires des organismes chargés de la politique industrielle, intervenant dans sa formulation, son suivi et sa mise en œuvre dans chaque pays concerné. Une troisième série d'entretiens a été organisée avec des responsables des principales entreprises privées. Enfin, un questionnaire a été mis au point pour recueillir des points de vue d'experts, notamment d'anciens responsables et des retraités des organismes chargés de la politique industrielle, afin d'en comprendre la formulation et les défis dans une perspective historique.

