

Une industrialisation dynamique en Afrique: des institutions innovantes, des procédés efficaces et des mécanismes souples

Les dynamiques institutionnelles et les défis que posent les politiques industrielles en Afrique

Les pays d'Afrique ont aujourd'hui de meilleures possibilités que jamais auparavant de s'assurer une croissance continue en favorisant l'industrialisation afin de parvenir à transformer leur économie. Le continent a suscité ces dix dernières années énormément d'intérêt avec ses taux de croissance de plus de 5%, les rendements élevés des investissements (les plus forts du monde) et l'énorme potentiel de croissance de ses populations actives, de ses classes moyennes émergentes et de la diversification de ses secteurs d'activité économique. Pour passer le cap et parvenir à des niveaux de croissance continue, inclusive et créatrice d'emplois, le continent doit mettre l'accent sur sa transformation économique.

Comme l'indiquaient les éditions précédentes du *Rapport économique sur l'Afrique* de la Commission économique pour l'Afrique et de la Commission de l'Union africaine (en particulier les rapports de 2011, 2012 et 2013), la transformation économique est liée à la réaffectation des ressources, en particulier des nouveaux investissements, d'activités à faible productivité à celles à forte productivité, généralement de l'agriculture traditionnelle aux agro-industries, à l'industrie et aux services modernes, tous permettant une plus forte productivité de l'ensemble de l'économie et l'augmentation progressive des revenus. Mais c'est l'inverse qui s'est produit dans de nombreux pays africains où les ressources ont été consacrées à des services de moindre productivité et au secteur informel. Les pays d'Afrique restent ainsi en marge des marchés intérieurs et internationaux de biens manufacturés, la part du continent dans la valeur ajoutée

mondiale des manufactures restant négligeable, soit 1,5 % en 2011.

On s'accorde à penser qu'un secteur industriel prospère et en expansion est crucial pour la transformation structurelle des économies africaines. L'industrie, en particulier les manufactures, est depuis toujours une source d'importantes créations d'emplois dans les pays développés comme en développement.

L'industrialisation est donc une condition préalable à la réalisation en Afrique d'une croissance économique inclusive. Toutes sortes de stratégies ont été conçues pour industrialiser l'Afrique, allant de l'apport de valeur ajoutée fondé sur les produits de base aux choix de nouveaux secteurs de manufacture à forte intensité de travail. Selon le *Rapport économique sur l'Afrique* de 2013, ces stratégies ne s'excluent pas mutuellement, en fait une industrialisation fondée sur les produits de base pourrait servir de tremplin à une diversification à long terme permettant de construire de nouveaux avantages comparatifs.

La question que doivent à présent se poser les décideurs africains n'est pas de savoir s'ils doivent ou non adopter des politiques d'industrialisation mais de choisir comment mettre en place des institutions innovantes, des procédés effectifs et des mécanismes souples, permettant d'appuyer le développement industriel. La présente note d'orientation met en exergue certaines des conclusions du *Rapport économique sur l'Afrique* de 2014 à ce sujet. Les données et les résultats ressortent de 92 entretiens organisés dans 11 pays d'Afrique.

Une des plus importantes conclusions du rapport est qu'un cadre général d'industrialisation et de transformation aiderait le continent à passer de sa forte croissance économique à une véritable transformation structurelle permettant un vrai développement social. C'est un cadre dynamique, mené par les dirigeants politiques au plus haut niveau et incluant les apports du secteur privé,

qui conviendrait le mieux à surmonter les insuffisances des marchés qui s'opposent à l'industrialisation de l'Afrique. La population africaine en constante augmentation ayant besoin d'emplois stables et décents, le test pour les décideurs et autres parties intéressées en Afrique doit être de mettre en place les institutions requises pour adopter des politiques industrielles effectives.

Politiques industrielles en Afrique

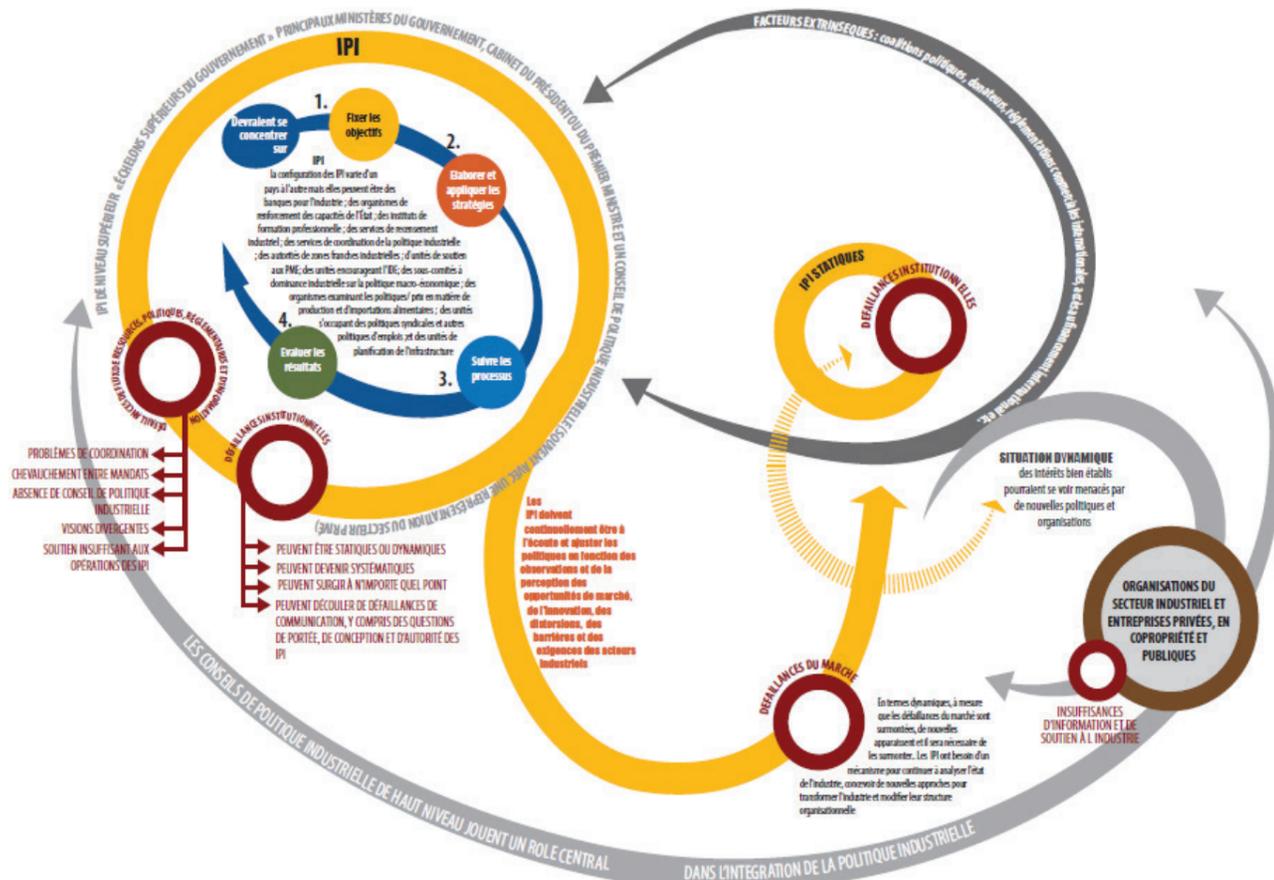
De nombreux rapports illustrent les obstacles à l'industrialisation de l'Afrique ce qui concerne les infrastructures, le financement et un déficit de ressources humaines. Mais l'on n'a le plus souvent tenté de les surmonter qu'en mettant l'accent sur des interventions ponctuelles, plutôt qu'en traitant les faiblesses des institutions qui régissent les politiques industrielles. Bien souvent, les organisations chargées des politiques industrielles et toutes les parties prenantes des industries n'ont pu réussir à vraiment se coordonner pour identifier les obstacles les plus graves afin de formuler une gamme d'interventions transversales. Ce sont ces faiblesses des institutions qui empêchent les pays d'Afrique de surmonter les trois défaillances essentielles de leurs marchés, à savoir les externalités en matière d'auto-découverte, l'échec de la co-

ordination d'investissements parallèles et l'offre insuffisante des biens publics indispensables.

En fait, les recherches ont révélé que les politiques industrielles de l'Afrique ont suivi des « schémas directeurs » préétablis, dans lesquels les interventions politiques, en général copiées sur les modèles de développement d'autres pays, ont été adoptées de façon ponctuelle pour résoudre des problèmes d'ordre général. Le plus souvent cela s'est fait sans inclure le secteur privé.

Le cadre théorique présenté dans le rapport révèle les nombreux acteurs et organisations chargées des politiques industrielles – tant du secteur public que du secteur privé – dont les interactions contribuent aux processus de formulation de la politique industrielle d'un pays (voir la figure 1). Il y a plusieurs points de contact entre ces institutions et leurs interactions doivent être continues, avec les informations en retour indispensables, pour que le processus de la politique industrielle fonctionne correctement. Plusieurs études de cas de pays africains illustrent des exemples positifs de pays qui ont surmonté les défaillances de coordination pour mettre en place un cadre de développement de politique industrielle qui fonctionne bien, semblable à celui de la figure 1. Ces cas peuvent servir de pratiques exemplaires pour d'autres pays d'Afrique.

Figure 1
Schéma d'un cadre de politique industrielle



Maurice – Une politique dynamique qui inclut tous les acteurs de l'industrie

La réussite bien connue de la transformation économique mauricienne repose sur d'intelligentes politiques intérieures, le Gouvernement s'efforçant constamment d'assurer la participation des acteurs publics et privés aux discussions sur la formulation et l'exécution des politiques industrielles.

Un réseau d'institutions mauriciennes publiques et privées se charge de rédiger les projets de politiques, de négocier les accords internationaux et d'y donner suite et de formuler les programmes de promotion des exportations. Le dialogue entre ces institutions s'est développé au fil des ans grâce à la planification et à l'évaluation des performances des organisations chargées des politiques industrielles.

L'Agence nationale de promotion des investissements de Maurice est un exemple d'institution dynamique chargée des politiques industrielles. Elle a réussi à remplir son mandat, à savoir attirer des « investissements durables » et développer les relations commerciales avec d'autres pays. À la clé de cette réussite: la capacité des dirigeants mauriciens à faire preuve de clairvoyance, de souplesse et à s'adapter à l'évolution du climat des affaires. L'Agence prend ses décisions de manière autonome par rapport au gouvernement et travaille en étroite collaboration avec des institutions du secteur privé. Ses objectifs et instruments font l'objet d'un suivi régulier.

Maurice a réussi à éviter les défaillances du marché en créant des institutions spécialement chargées des petites et moyennes entreprises (PME). Le Gouvernement a surmonté les problèmes que posait aux PME en particulier le coût élevé des innovations technologiques en créant en 2010 une Autorité de soutien au développement des PME. Celle-ci assure la promotion de la compétitivité des PME en leur offrant des services de facilitation du commerce et en les aidant à acquérir des capacités techniques novatrices. Cette Autorité a institué de multiples programmes de renforcement des capacités qui permettent aux nouveaux entrepreneurs de se doter des qualifications requises pour les affaires.

Maurice a obtenu de bons résultats pour ses industries, grâce surtout à ce dialogue structurel établi entre les autorités de l'État, les organisations chargées de la politique industrielle et les acteurs du privé.

Afrique du Sud – Étroite coordination et ferme « intégration » du secteur privé

En Afrique du Sud, la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des plans nationaux de politique industrielle démontrent le haut niveau de coordination entre l'État, les organismes publics et les acteurs du privé. La responsabilité du plan cadre national de la politique industrielle, du plan

d'action industriel et du programme sectoriel incombe au Ministère du commerce et de l'industrie, en collaboration avec divers autres acteurs, autres ministères, organismes publics et institutions privées (voir figure 2). Cette coordination est institutionnalisée et comporte diverses étapes de collaboration et de rétro-information.

Le plan d'action industriel fait l'objet d'un suivi régulier permettant de rendre compte des réussites lors de réunions mensuelles.

Quatre organismes distincts s'occupent des normes et des systèmes d'accréditation. Par exemple, le South African National Accreditation System facilite l'accréditation pour assurer la promotion du commerce international et favoriser la performance économique du secteur des exportations. Ce Système remplit aussi nombre des objectifs énoncés dans le cadre analytique ci-dessus, notamment l'intégration du secteur privé.

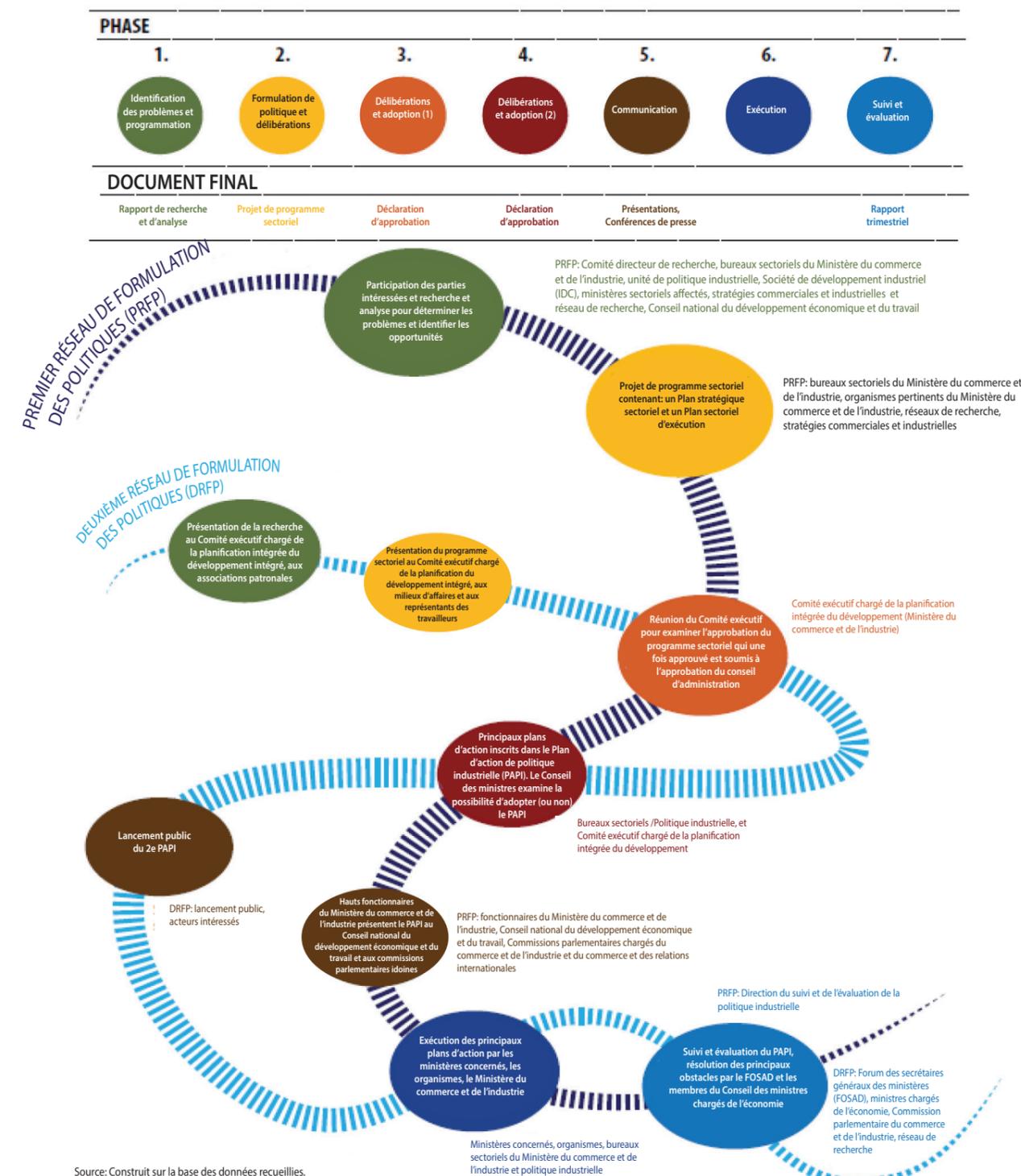
Autre exemple d'organisation chargée de politique industrielle qui fonctionne bien en Afrique du Sud, la National Automobile Association of Motor Vehicle Manufacturers of South Africa. Le secteur sud-africain de l'automobile emploie directement 30 159 personnes, plus 70 000 dans la production de pièces et environ 200 000 à la vente et à l'entretien dans tout le pays. L'Association est une entreprise privée qui travaille en étroite collaboration avec l'État, les organisations patronales et les syndicats ouvriers et assure la liaison entre fabricants et gouvernement pour la formulation des politiques. Elle contribue aussi à dynamiser la politique industrielle en donnant des informations sur les types spécifiques de soutien dont le secteur privé a besoin pour rester compétitif.

Ces cadres sophistiqués de formulation des politiques industrielles et les organisations solides qui y participent illustrent le genre de liens institutionnalisés entre entreprises et décideurs qui caractérisent la formulation de politiques industrielles basées sur des informations.

Tunisie – Solidité du suivi après les interventions

Un suivi attentif après les interventions a aidé la Tunisie dans son programme de mise à niveau des capacités. Le Bureau tunisien de mise à niveau a été mis en place pour aider les entreprises tunisiennes, en particulier les SME, à mieux supporter la concurrence étrangère. Ce programme contient des objectifs quantitatifs clairs, à savoir aider chaque année 500 entreprises à améliorer leur compétitivité. Une des principales forces de ce Bureau est le suivi qu'il assure après ses interventions, grâce à une étroite coordination entre les centres techniques et le Ministère de l'industrie. Ceci permet au Bureau de vérifier l'efficacité du programme. À ce jour, plus de 4 400 entreprises ont bénéficié de ce programme. Le Bureau est considéré comme un instrument vital de la politique industrielle, qui devrait être encore consolidé par l'introduction de bons plans nationaux à long terme et une meilleure coordination avec le secteur privé.

Figure 2
Processus et réseaux politiques des programmes sectoriels et du plan d'action industrielle en Afrique du Sud



Vers un cadre de politique industrielle dynamique pour l'Afrique

Sur la base des études de cas de onze pays et des réussites connues en Afrique et ailleurs, le *Rapport économique sur l'Afrique* de 2014 décrit comme suit les caractéristiques essentielles de cadres efficaces de politiques industrielles:

- Le processus de formulation des politiques industrielles doit être dynamique et organique, c'est-à-dire qu'il doit être en constante évolution, en fonction des besoins de l'industrie, et qu'il doit être conçu pour répondre aux problèmes spécifiques de l'Afrique.
- Les pays doivent avant tout mettre l'accent sur la formation de réseaux d'organismes chargés des politiques industrielles et autres institutions requises pour la formulation de politiques industrielles effectives, ce qui constituera la pierre angulaire d'un système capable de surmonter les problèmes particuliers en adoptant des interventions politiques appropriées.
- La coordination de la politique industrielle doit commencer au plus au niveau de l'État, avec une forte volonté politique de l'exécutif et des principaux ministères concernés.
- L'industrialisation doit s'inscrire dans la vision et les plans de développement à long terme qui relèvent du pays, au-delà des changements de leaders au pouvoir.

- Le dialogue entre le secteur public et le secteur privé doit être institutionnalisé, les unités de prise de décisions au plus haut niveau comprenant des représentants du secteur privé et autres acteurs intéressés.
- L'autonomie intégrée permettra aux fonctionnaires de se tenir au courant des besoins des entreprises industrielles et autres parties intéressées, tout en empêchant que ces mêmes fonctionnaires soient « accaparés » par des groupes d'intérêts ou fassent l'objet de pressions politiques.
- Les organisations chargées de la politique industrielle doivent être bien financées et appuyées pour qu'elles se dotent de capacités internes et puissent coordonner leurs activités entre elles.
- Les pays doivent mettre en place des poches d'efficacité dans le secteur industriel pour tirer le meilleur parti possible de leurs maigres ressources et démontrer l'efficacité des politiques industrielles au moyen d'interventions ciblées.
- Il faut assurer la promotion de l'intégration régionale et du commerce intra-africain qui sont essentiels pour favoriser l'industrialisation du continent.

Contribution de
John Robert Sloan
Division des politiques macroéconomiques
Commission économique pour l'Afrique

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

Pour plus d'informations, veuillez entrer en rapport avec la Section de la gouvernance et de la gestion du secteur public (GPSMS) de la Division de la politique macroéconomique (MPD), CEA, Addis-Abeba, Éthiopie en téléphonant au numéro : 251-11 -544-3226.