

Chapitre 1

Introduction

Les efforts de développement que l'Afrique a fournis au cours des dix dernières années lui ont permis d'enregistrer des taux de croissance économique sans précédent, alimentés par la consommation intérieure ainsi que la flambée prolongée des cours des produits de base et de la demande de ceux-ci que venaient accompagner des politiques et des stratégies macroéconomiques prudentes. Il en est résulté un regain d'optimisme qui, par la suite, s'est mué en discours faisant état de l'« essor de l'Afrique », de la « montée en puissance de l'Afrique », du « réveil de l'Afrique » ou de l'« émergence de l'Afrique » que nous avons entretenus sans tenir compte du fait que le continent a vraiment besoin de mutations plus profondes capables de générer une croissance de qualité. Six des pays du monde dont les rythmes de croissance ont été les plus rapides au cours des dix dernières années appartiennent à l'Afrique et les mêmes perspectives économiques sont prévues pour la décennie à venir. Toutefois, des pays africains figurent aussi sur la liste des 10 sociétés les plus inégalitaires du monde. Jusqu'à présent, la forte demande de produits de base et l'augmentation de leurs cours ont servi de base à des taux de croissance élevés, mais elles n'ont ni généré suffisamment d'emplois productifs ni entraîné une amélioration des conditions de vie des populations ou une baisse importante de la pauvreté et des inégalités.

En général, ces insuffisances s'expliquent par la faiblesse des investissements et de la croissance dans les économies nationales de nombreux pays africains. La courbe démographique de l'Afrique commande de prendre des mesures de grande ampleur pour diversifier ses structures de production en vue de créer des activités à plus forte intensité de main-d'œuvre, 10 millions de nouveaux emplois formels étant requis chaque année pour absorber l'immense population de jeunes qui entre sur le marché du travail. Les pays africains doivent consolider les progrès qu'ils ont accomplis récemment et les mettre à profit en créant des possibilités de changements sociaux, notamment en réalisant de très gros investissements sur le capital humain dans le secteur de l'éducation et de la formation professionnelle.

Pour conjurer les effets négatifs des crises de produits de base, les pays africains doivent s'employer à créer des possibilités de renforcement de leur industrialisation. Avec une politique cohérente, tout pays peut produire une croissance et un développement qui reposent sur une large base et profitent à tous pour réaliser sa transformation structurelle. Un des grands enseignements tirés de politiques industrielles couronnées de succès est que les pouvoirs publics doivent servir de facilitateurs et de catalyseurs. C'est pourquoi je me suis fait le chantre du programme d'industrialisation.

Au moment où les pays africains s'appêtent à prendre leur place au sein de l'économie mondiale de demain, je suis convaincu que nous avons vraiment la possibilité de promouvoir la transformation économique par l'industrialisation en tirant parti des abondantes ressources naturelles du continent, en y ajoutant de la valeur et en soutenant le développement d'industries naissantes. De la Grande-Bretagne du XVIIIe siècle aux pays qui ont rencontré des succès à une époque récente tels que la République de Corée, la province chinoise de Taiwan ou Singapour, les faits de l'histoire montrent que l'existence d'une politique industrielle énergique est indispensable pour mener à bien les mesures nationales de développement économique. Lessor spectaculaire de la Chine n'aurait jamais été possible si l'État n'avait pas joué son rôle d'acteur de développement qui fait actuellement l'objet d'un grand intérêt et de nombreuses publications.

Le secteur manufacturier, en particulier, a été le moteur du développement économique dans la plupart des pays développés et très peu de pays ont développé leur économie sans disposer d'une solide base manufacturière, à tel point que les termes « industrialisé » et « développé » sont souvent employés indifféremment pour qualifier des pays. En élaborant les stratégies nécessaires dans leurs politiques, les décideurs doivent prévoir des investissements concomitants dans les infrastructures, le capital humain et le secteur énergétique, lesquels sont tous indispensables pour assurer l'expansion du secteur manufacturier. Selon les estimations de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), la part du continent dans la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière mondiale demeure très faible et a même connu un déclin, étant passée de 1,9 % en 1980 à 1,5 % en 2010. Dans le cas de nombreux pays africains, le secteur manufacturier sera un élément incontournable pour créer des emplois, diversifier le potentiel technologique permettant d'accroître et d'élargir la base de compétences et renforcer les structures industrielles nationales.

Il ne sera pas facile d'assurer l'essor du secteur industriel sans intensifier l'intégration régionale qui offre des possibilités d'échanges commerciaux intra-africains. Nous savons maintenant que la libéralisation du commerce a prématurément exposé les industries locales africaines à une concurrence déloyale. Il est de plus en plus établi que de larges sections du secteur manufacturier africain ont disparu du fait que leurs résultats étaient en deçà des attentes à cause de la dissociation de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre, en particulier de l'harmonisation des politiques commerciales et industrielles, de la médiocrité des infrastructures et de la gouvernance ainsi que de la concurrence déloyale de produits importés bon marché. Il ressort également de certaines données empiriques qu'une révolution industrielle ne peut être menée en Afrique que si les grands marchés du continent stimulent une production compétitive et créent des économies d'échelle dans le cadre de l'intégration régionale ³.

Il n'y a pas de doute que pour être venus tard à l'industrialisation, les pays africains ne pourront la mener à bien que dans des conditions difficiles. Ils doivent minutieusement redéfinir leurs mesures de politique industrielle et les actualiser afin de les adapter au contexte et de faire en sorte qu'elles répondent aux conditions imposées par l'orthodoxie des politiques d'« économie de marché ». L'adoption de mesures de « spécialisation intelligente » et d'exploitation des chaînes de valeur régionales les aiderait à renforcer la participation de l'Afrique aux chaînes de valeur mondiales. Pour ce faire, il faudrait résoudre les problèmes qui entravent la relance par l'offre et bâtir une stratégie commerciale permettant de s'assurer le concours des chaînes de valeur mondiales et des grandes sociétés multinationales qui les dominent.

Les politiques industrielles transformatrices offrent la possibilité de récupérer la marge de manœuvre perdue par l'Afrique, les pouvoirs publics pouvant mettre au point des politiques industrielles susceptibles de renforcer les capacités nécessaires pour répondre aux besoins nationaux et régionaux sans enfreindre les règles mondiales. À cet effet, il faudrait réexaminer de fond en comble les politiques et les accords en vigueur qui régissent les échanges commerciaux et les investissements, en vue de négocier de tels accords s'il n'en existe pas

3 Voir www.uneca.org/stories/regional-integration-primary-condition-africa%E2%80%99s-industrial-revolution.

ou de renégocier ceux qui existent et, le cas échéant, d'exploiter les flexibilités prévues dans les accords pour assurer la mise en place de mécanismes de contrôle réciproque. Il faudrait également étudier les possibilités d'adopter des mesures de « protectionnisme intelligent » – telles que le recours aux droits de douane, aux subventions, aux investissements directs étrangers et à d'autres politiques que les pays africains peuvent adopter – qui ne sont pas directement liées aux échanges commerciaux et ne tombent dès lors pas sous le coup des accords de l'Organisation mondiale du commerce ou d'autres accords régissant le commerce et les investissements.

En substance, il y a lieu de changer de paradigme dans la définition des politiques industrielles, en tirant des enseignements de la manière dont les expériences passées ont permis d'établir un message unifié et en mettant en œuvre des mécanismes permettant d'avoir une connaissance approfondie des secteurs pertinents. De nombreuses possibilités peuvent s'offrir à l'Afrique si elle met en place des cadres de coopération minutieusement étudiés pour faire face à ces possibilités et aux difficultés à rencontrer.

Trop souvent, les pays adoptent une panoplie de mesures d'incitation à l'industrialisation sans se fixer d'objectifs précis et, au contraire, les entachent par des pratiques discrétionnaires et arbitraires opaques, favorisent le gaspillage de ressources et offrent des récompenses que ne justifient pas les résultats. Ces mesures d'incitation ne doivent pas constituer des actes de générosité, des « repas aux frais de la princesse ». L'adoption de politiques vagues revient aussi à limiter ses chances de succès à cause des incohérences qu'elles peuvent contenir ou des lenteurs qui peuvent en résulter. Les Africains ont lutté avec acharnement pour obtenir des règles d'origine préférentielles en faveur des pays les moins avancés à la neuvième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce tenue à Bali (Indonésie) en 2013. Paradoxalement, les pays africains n'ont pas réclamé l'application de ces règles préférentielles dans leurs négociations bilatérales avec l'Union européenne dans le cadre des accords de partenariat économique ni ne les ont pris en compte dans leurs stratégies nationales d'adaptation à l'African Growth and Opportunity Act, la loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique adoptée par les États-Unis d'Amérique. Il est nécessaire d'être plus vigoureux lorsqu'on s'engage dans des négociations bilatérales avec de grands partenaires commerciaux. Les pays les moins avancés ont obtenu la prorogation de la période transitoire précédant la mise en application de l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, laquelle offrait à l'Afrique la possibilité d'innover et de promouvoir les nouvelles technologies, mais le continent n'a finalement pas su concrétiser cette chance.

Le paysage économique et politique de l'Afrique étant déjà propice au changement, il incombe aux autorités et aux pouvoirs publics d'inclure les politiques industrielles dans leurs réformes structurelles, qui ont lieu à un moment où les populations et le secteur privé du continent sont de plus en plus dynamiques et désireux de s'affirmer. Pour mettre en place le socle politique approprié, les pouvoirs publics doivent jouir d'une autonomie profonde leur permettant d'investir dans des solutions fondées sur les besoins de la société tout en ayant la conviction d'exécuter des politiques idéales. Le rôle de l'État est donc crucial dans l'élaboration des plans macroéconomiques. En outre, ceux-ci ne peuvent bien s'exécuter que si l'État

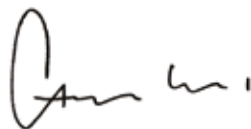
fait preuve de pragmatisme, sait prendre des risques et s'adapte constamment à l'évolution de la situation locale, régionale et mondiale.

Les moteurs des systèmes économiques et politiques africains doivent être d'origine interne. Un excellent exemple de cette approche présenté dans le présent rapport est le cas de l'industrie de la construction navale du Viet Nam qui est devenue la septième dans le monde en 2014 alors qu'elle n'existait pas en 2002. Le Viet Nam a mis au point un plan détaillé de développement de ce secteur qui consistait notamment à créer à cet effet une société d'État, à lui accorder des prêts bonifiés, à l'autoriser à retenir l'impôt sur les sociétés pour le réinvestir, à l'exonérer des taxes à l'exportation et des loyers fonciers, à accroître le contenu local et à échelonner le remboursement des prêts consentis pour les dépenses d'infrastructure de nouveaux projets. Cette détermination met en évidence des politiques de changement mûrement réfléchies qui associent l'État au secteur privé et renforcent les liens en amont et en aval pouvant amener l'industrie de la construction navale à concourir à la stimulation de l'investissement national, de l'emploi et de la production dans le cadre du processus de transformation.

Élaboré pour aider à vaincre la réticence de ceux qui hésitent à mener des politiques industrielles à cause des mentalités de cette ère de conditionnalités et de libéralisation, le présent rapport spécialisé examine de façon exhaustive les possibilités, fait ressortir les difficultés et éclaire le débat sur les politiques industrielles sélective et générale. Il défend la thèse fondamentale que toute politique constitue un choix, recommande de soutenir les industries naissantes tout en exploitant les avantages comparatifs qui sont de longue date au cœur des politiques industrielles et sert de guide pour déterminer les services de renforcement des capacités et les services consultatifs requis pour intégrer des politiques industrielles transformatrices dans les plans nationaux de développement.

Enfin, les politiques industrielles pouvant produire différents résultats et avoir différents effets comme toute autre politique, il y a lieu d'en contrôler la mise en œuvre, de tirer des enseignements de l'expérience de divers modèles – en particulier celle de l'ancêtre des politiques actuelles – et adapter ces enseignements.

À n'en pas douter, les dirigeants de l'Afrique, ses décideurs, ses chercheurs et, bien entendu, le grand public, qui a véritablement intérêt à favoriser la transformation structurelle du continent, liront le présent rapport avec plaisir.



Carlos Lopes

*Secrétaire général adjoint des Nations unies et
Secrétaire exécutif de la Commission économique pour L'Afrique*

