

**Deuxième partie – LIEN INDUSTRIALISATION-COMMERCE**

CHAPITRE **3**

**THEORIES ET EXPERIENCE**

Une politique commerciale bien conçue et gérée - allant de pair avec des politiques complémentaires - peut provoquer le décollage industriel d'une économie.

Les pays africains ont besoin de telles politiques pour les aider à surmonter leur incapacité de s'industrialiser. Des pratiques agricoles rudimentaires et des services essentiellement informels conduisent des chances perdues pour la croissance. C'est pourquoi la tâche essentielle de l'Afrique consiste à promouvoir des industries solides et à forte intensité de main-d'œuvre pour la création d'emplois et une utilisation efficace de diverses ressources du

continent. L'industrialisation de l'Afrique devrait cibler des marchés africains (par le biais d'une intégration régionale plus étroite) et au-delà (par des accords commerciaux plus équitables), et dans un cas comme dans l'autre, l'ouverture des marchés sera indispensable.

Ce chapitre examine une théorie et un cadre pour une politique commerciale propre à promouvoir l'industrialisation et à assurer la cohérence entre les autres politiques nationales, une politique qui est sélective (essentiellement pour des raisons de coût) et qui fonctionne dans la marge d'action de plus en plus étroite dont disposent les pays.

## FONDEMENTS THÉORIQUES DES BÉNÉFICES COMMERCIAUX DE L'INDUSTRIALISATION

La production est au cœur du commerce. L'application de la théorie commerciale agit donc indirectement sur ce que les pays pratiquant le commerce devraient produire pour maximiser leur bien-être, et la théorie commerciale ayant changé, ses hypothèses concernant l'environnement mondial se sont modifiées.

Les théories commerciales ont évolué au fil des ans passant d'une optique macroéconomique à une optique microéconomique. Les théories microéconomiques découlent de l'idée que ce sont des entreprises, et non des pays, qui mènent le commerce. En conséquence, il importe de comprendre les caractéristiques des entreprises et des industries, et c'est cela qui est la base des nouvelles théories commerciales. Les questions traitées par ces nouvelles théories et l'expérience des pays industrialisés (en particulier ceux qui le sont nouvellement) soulignent avec force la nécessité pour l'Afrique de repenser la conception et la mise en œuvre de ses politiques commerciales et des politiques qui en sont complémentaires.

La production industrielle moderne se caractérise par un nombre bien moindre de producteurs qu'auparavant. À titre d'exemple, il y a moins de 20

grands constructeurs mondiaux de voitures dans le monde et encore moins de fabricants mondiaux de chocolat. L'entrée de nouvelles entreprises dans ces industries et dans d'autres est loin d'être gratuite au regard des énormes investissements nécessités. De surcroît, ces quelques entreprises pourraient s'entendre pour empêcher l'entrée d'entreprises pressenties. S'ils veulent que l'industrialisation impulsée par le commerce soit efficace, les pays africains doivent bien comprendre la structure du marché et les interactions éventuelles d'entreprises.

Les usines de production et la technologie modernes se caractérisent par des économies d'échelle. De nouvelles machines et des innovations ont favorisé et maintenu l'hégémonie de quelques entreprises dans des secteurs déterminés grâce à des rendements d'échelle croissants. Chaque génération de technologies améliore l'efficacité et la capacité des générations précédentes. La taille minimum des usines augmente au fil des ans, ce qui permet aux entreprises de réduire les coûts unitaires.

Même sans différences dans la dotation en ressources ou dans la technologie, les structures de production bénéficiant d'économies d'échelle énormes créent des incitations à la commercialisation et à la spécialisation

dans des produits différenciés ayant le même niveau d'utilité. La préférence des consommateurs allant à la variété et aux coûts de transaction en baisse étend la portée et la dimension des économies d'échelle. Ainsi, bien que l'accès à de grands marchés revête de l'importance dans l'industrialisation impulsée par le commerce, peu de pays africains sont bien placés pour en tirer parti, ce qui met en lumière l'intégration régionale comme solution de rechange.

Le corolaire est la préférence des producteurs pour la variété des intrants. Un système de production efficace recherche les intrants sur différents marchés afin de réduire au minimum les coûts de production. Pratiquer le commerce des produits intermédiaires et procéder à la modernisation dans une chaîne de valeur donnée (ou intégrer cette chaîne de valeur) passe également par une facilitation efficace du commerce.

La production industrielle est marquée par des externalités et des effets d'entraînement. Les externalités négatives sont préjudiciables à la durabilité sociale, économique et environnementale et tout devrait être fait pour réduire les effets secondaires indésirables de l'industrialisation. Il faudrait encourager les externalités et les effets d'entraînement positifs par des mesures gouvernementales délibérées. Au nombre des dimensions des externalités figurent notamment la recherche-développement (R-D), l'apprentissage par la pratique, l'apprentissage de l'exportation, la formation sur le tas et les effets d'entraînement sous forme de connaissances provenant des compagnies étrangères. D'autres types d'externalités sont les externalités liées aux produits et les externalités

liées à la variété des intrants, de même que les externalités liées à l'information et à la coordination, toutes devant être mises à contribution en vue du changement structurel.

L'intervention des pouvoirs publics est compréhensible, mais elle nécessite que les décideurs (ou leurs conseillers) comprennent l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ses multiples règles compliquées (encadré 3.1) ainsi que les circuits économiques par lesquels le commerce et la politique commerciale influent sur l'industrialisation. Les pays produisent et exportent les biens contenant les facteurs dont ils regorgent. Les ressources naturelles de l'Afrique sont abondantes – ce qui explique la structure de ses exportations – mais il lui faut transformer par l'industrialisation ces ressources en produits de grande valeur. Elle doit transformer ses fèves de cacao en chocolat et son pétrole brut en produits raffinés. Un fil de l'épais tissu de l'industrialisation est la politique commerciale.

**Concevoir une bonne politique commerciale est un exercice d'équilibrage consistant à fournir des incitations aux entreprises pour qu'elles innovent, à renforcer les capacités, investissent dans la R-D et modernisent la technologie.**

### **ENCADRÉ 3.1 : VAINCRE SON SYSTÈME OU SE LAISSER VAINCRE**

Créée en 1995 pour succéder à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), l'OMC a élargi la portée du commerce et des questions liées au commerce qui sont de son ressort. Toutefois, elle a rendu un accord mondial sur les questions beaucoup plus difficile, en témoignant les négociations inachevées après 15 ans du Cycle de Doha et la prolifération des accords commerciaux régionaux.

Quarante-deux pays africains sont membres de l'OMC, mais ils n'ont pas encore renforcé leur capacité de participer pleinement à l'OMC, en particulier pour utiliser le système commercial multilatéral à leur avantage.

## CADRE DE POLITIQUE COMMERCIALE SÉLECTIVE

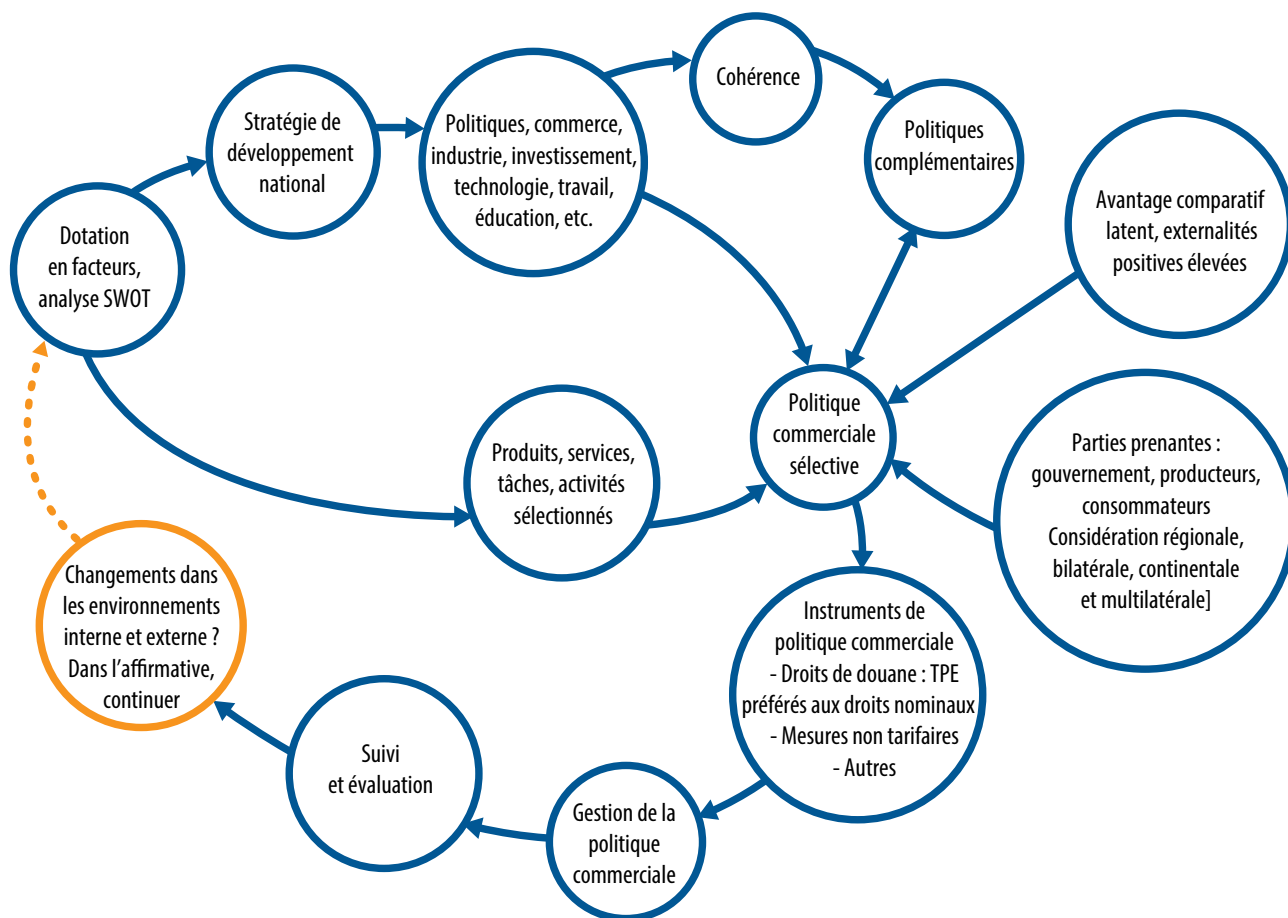
Concevoir une bonne politique commerciale est un exercice d'équilibrage consistant à fournir des incitations aux entreprises pour qu'elles innover, à renforcer les capacités, à investir dans la R-D et à moderniser la technologie. Cependant, cela ne doit pas exposer les « industries naissantes » (voir encadré 3.2 ci-dessous) à la concurrence internationale, parce cela pourrait désindustrialiser l'économie étant donné que ces industries sont submergées par les ressources d'entreprises beaucoup plus riches venant de l'étranger.

Le point de départ d'un cadre de politique commerciale sélective (figure 3.1) et de toute politique commerciale est la stratégie de développement national<sup>1,2</sup>. La stratégie devrait incorporer tous les attributs du pays: ses opportunités et ses défis aussi

bien que les liens et les synergies parmi les secteurs économiques. Une stratégie de développement devrait également assigner des rôles particuliers et non conflictuels, mais complémentaires à différentes unités et parties prenantes. Ces rôles sont ensuite traduits en documents de politique.

Une relation forte entre la politique industrielle et la stratégie nationale de développement et entre les politiques commerciales et industrielles est requise. Ces documents directifs et d'autres doivent en principe être étroitement intégrés. En effet, l'idéal c'est une politique commerciale et industrielle intégrée. Une relation forte similaire doit exister entre ces deux types de politiques et les autres politiques, notamment celles relatives à la technologie, à la main-d'œuvre, à la fiscalité et au taux de change. La

FIGURE 3.1 : CADRE DE POLITIQUE COMMERCIALE SÉLECTIVE



Note : Des flèches sont requises pour indiquer qu'à toute étape du processus, une réévaluation peut s'avérer nécessaire. C'est ainsi qu'après le suivi et l'évaluation, le processus peut être réinitialisé à n'importe quelle étape.  
TPE = taux de protection effective.

cohérence est importante parce que, à elle seule et sans politiques complémentaires appropriées, la politique commerciale ne peut déclencher l'industrialisation et le changement structurel.

Le niveau suivant concerne les questions se posant dans l'élaboration du cadre de politique commerciale. Une bonne politique commerciale doit être interactive, itérative et évolutive. Une politique commerciale est interactive lorsque toutes les parties prenantes sont engagées dans le processus ou ont des possibilités égales d'y contribuer. De toute évidence, le commerce dispose d'un très large éventail de parties prenantes allant des ministères, départements et organismes de l'État aux producteurs et consommateurs. Cette approche permet aux divers groupes de contribuer au processus et aux décideurs d'obtenir l'adhésion. Qui plus est, elle présente également une plate-forme pour l'échange d'idées et de données d'expérience et, dans la foulée, les parties prenantes au processus tendent à imaginer le meilleur moyen de tirer avantage de la nouvelle politique commerciale (ou de ses réformes).

Les paramètres éclairant le processus comprennent les dotations en facteurs du pays, les capacités technologiques des entreprises manufacturières et les autres attributs spécifiques du pays. Ces paramètres doivent être évalués par rapport aux attributs des autres pays. L'objectif est de fournir des informations au sujet des avantages ou désavantages comparatifs d'un pays dans différents secteurs (biens et services). Il est souhaitable à ce niveau – et surtout pour une politique commerciale sélective – que des études fondées sur l'observation factuelle contribuent à déterminer l'avantage comparatif d'un pays. Partant, des études analytiques rigoureuses sont requises (d'ordinaire analyse SWOT: analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces).

On s'attend à ce que, sur la base d'une analyse rigoureuse, différents pays (voire le même pays à différentes époques) soient bien informés et que la conception de la politique commerciale réponde aux questions soulevées dans les études. Un tel exercice peut conduire à différentes orientations de la politique commerciale. Certains pays peuvent pencher pour une politique commerciale libérale; d'autres peuvent adopter une politique commerciale restrictive. La politique commerciale d'un petit pays peu doté de ressources ne sera pas nécessairement proche de celle d'un grand pays doté de ressources.

Une politique commerciale sélective entraîne deux « grandes tâches »: choisir des industries (ou tâches) qui bénéficieront d'un traitement spécial, et choisir des instruments de politique commerciale afin d'influencer non seulement les produits, mais aussi le processus. Certaines industries ou tâches seront aidées à rivaliser sur le plan mondial, certaines (des industries naissantes) seront protégées contre la concurrence internationale pendant un certain temps et seront développées pour rivaliser sur le plan international plus tard.

La politique commerciale sélective a suscité un vaste débat sur ses divers éléments, notamment les critères de sélection, les instruments de politique appropriés et la gestion du processus. Ces questions ne sont toujours pas pleinement résolues. Cependant, la littérature fournit certains paramètres pour choisir les gagnants et éviter les perdants<sup>3</sup>. Le but de la sélection doit être capital.

Pour des industries déterminées, des vérifications diagnostiques appropriées sont requises pour déterminer et analyser les entraves à une performance optimale et les éventuels instruments de politique (y compris de politique commerciale) pour y remédier. D'autres politiques, celles qui sont complémentaires, peuvent être plus aptes à s'attaquer à certaines des contraintes identifiées (chapitre 5). Il se peut aussi que l'efficacité des instruments de politique commerciale appropriés soit amoindrie par ces autres facteurs. Dans tous les cas, les décideurs doivent déterminer toutes les politiques possibles requises et, dans le cas de la politique commerciale, tous les instruments de politique commerciale possibles.

Les instruments de politique commerciale pour une politique commerciale sélective devraient être choisis et appliqués avec soin, en envisageant un bon apport de valeur ajoutée. De ce fait, l'accent doit être mis sur le taux de protection effective (TPE) plutôt que sur des tarifs nominaux. Les effets éventuels des mesures de politique commerciale sur les chaînes de valeur mondiales (chapitre 4) devraient être reconnus et pris en compte dans la conception et la mise en œuvre de la politique commerciale (tableau 3.1).

**TABEAU 3.1 : MESURES DE POLITIQUE COMMERCIALE ET EFFETS ÉVENTUELS SUR LES CHAÎNES DE VALEUR MONDIALE**

Mesure de politique commerciale	Effet potentiel lié à l'investissement (illustratif)
Droits d'importation, progressivité des droits. Obstacles non tarifaires: normes réglementaires (par exemple obstacles techniques au commerce et mesures sanitaires et phytosanitaires).	Effet négatif sur les investissements dans le secteur des exportations dans les opérations faisant intervenir la teneur en importations faisant l'objet de la mesure. Effet positif sur les investissements à la recherche de marchés ou en vue de la substitution de produits locaux aux importations (saut d'obstacle).
Facilitation du commerce (s'appliquant tant aux importations qu'aux exportations). Promotion des exportations (par exemple financement des exportations, garanties du crédit et foires commerciales).	Effet positif sur les investissements dans le secteur des exportations par la réduction du coût des passages multiples des frontières s'agissant tant des importations que des exportations et par le biais d'exportations accélérées (revêtant un intérêt particulier dans le domaine des chaînes de valeur mondiales pour lesquelles le facteur temps est déterminant). Effet positif sur les investissements à la recherche de marchés qui bénéficient d'importations facilitées (et rendues moins chères).
Accords préférentiels ou accords de libre-échange (notamment les règles d'origine et les accords sectoriels).	Effet positif sur les investissements qui bénéficient d'un commerce plus facile (et moins cher) entre les pays membres, renforcement des chaînes de valeur régionales. Effet positif sur les investissements à la recherche de marchés par le biais d'économies d'échelle résultant de l'activité au service d'un marché plus grand. Effet de consolidation sur les investissements (principalement grâce à des fusions et à des acquisitions) par suite d'une reconfiguration des chaînes de valeur mondiales dans les pays membres.
Préférences pour le développement de l'accès aux marchés (par exemple Système généralisé de préférences, initiative « Tout sauf les armes », loi sur la croissance et les possibilités économiques de l'Afrique).	Effet positif sur les investissements étrangers dans les pays bénéficiant de préférences ciblant les exportations destinées aux pays donneurs de préférences.
Mesures commerciales correctives (par exemple pratiques antidumping, garanties et droits compensateurs).	Effet négatif sur les investissements orientés vers les exportations dans le pays touché par la mesure (et sur les investisseurs présents dans le secteur des exportations qui ont pris des décisions d'investir avant l'adoption de la mesure).

Source : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2013).

D'autres considérations importantes comprennent les coûts et avantages relatifs des instruments de politique choisis, l'efficacité relative des instruments de politique et la structure du marché de l'industrie choisie.

Une politique commerciale sélective est nécessairement à deux volets: le volet pour les secteurs sélectionnés et le volet pour les secteurs non sélectionnés. Les secteurs sélectionnés peuvent constituer soit une liste positive soit une liste négative. La liste positive contient les industries autonomisées et soutenues pour rivaliser à l'échelle mondiale. L'appui qui leur est accordé vise essentiellement à s'attaquer aux externalités et aux échecs en matière de coordination. La liste négative contient des industries qui sont considérées comme « naissantes »

et mises à l'abri de la concurrence internationale. Une fois qu'est créée une liste sélective, les autres secteurs – qu'ils soient positifs ou négatifs – n'y figurent pas et ne seront ni promus ni protégés.

Lorsque la protection d'une industrie naissante est le fondement de la sélection et que les droits d'importation sont l'instrument dominant, les coûts et avantages relatifs des trois principaux instruments de politique possibles devraient être évalués (encadré 3.2). Ces trois instruments ont des incidences différentes sur les matières premières, les biens intermédiaires et les biens finaux.

La plupart des pays africains s'appuient sur un ensemble limité d'instruments de politique commerciale, essentiellement les droits de douane,

**ENCADRÉ 3.2 : PROTECTION DES INDUSTRIES NAISSANTES: DROITS D'IMPORTATION, CONTINGENTS D'IMPORTATION ET SUBVENTIONS À LA PRODUCTION**

En gros, trois instruments de politique peuvent être utilisés pour protéger les industries naissantes contre la concurrence des importations: droits d'importation, contingents d'importation et subventions à la production.

Lorsqu'ils choisissent l'un de ces instruments, les décideurs doivent, par voie d'analyse, prendre celui qui aboutira à deux résultats: la diminution automatique du niveau de protection à mesure que progresse l'apprentissage et que s'accroît l'efficacité de la production; et l'élimination immédiate de la protection une fois que l'apprentissage a cessé.

Chacun des trois instruments a ses inconvénients pour les incidences en termes de coût de la protection. En général, les droits d'importation et les contingents d'importation génèrent des coûts de distorsion de la consommation et de la production parce qu'ils interfèrent avec les décisions normales en matière de consommation et de production. Mais les deux facteurs produisent pour l'État des avantages sous forme de recettes fiscales. Une subvention à la production ne génère que des coûts de distorsion de la production parce qu'elle n'affecte pas le prix du marché, bien qu'elle impose un coût à l'État au lieu de lui rapporter des recettes.

Si les décideurs veulent réduire au minimum le coût de production (pour les consommateurs et l'économie), ils devraient recourir à une subvention à la production, qui est aussi l'instrument le plus approprié pour soutenir la production intérieure de matières premières à usage industriel et d'intrants/biens intermédiaires. De ce fait, des produits tels que le fer, l'acier et le ciment – qui sont cruciaux pour d'autres industries et en constituent des intrants majeurs – ne devraient pas être protégés par des droits d'importation et des contingents d'importation. En cas de protection, leurs prix seront augmentés et partant les coûts des produits finaux dont ils sont des intrants. L'instrument approprié

pour ce type de protection des industries naissantes est une subvention à la production, qui a pour effet de réduire leurs coûts au lieu de relever leurs prix.

Il se peut que les subventions à la production ne soient pas possibles en raison de contraintes budgétaires. Mais même alors, une subvention croisée intra-industrielle pourrait être envisagée. En particulier, si l'État souhaite soutenir tant la production intérieure des composants que le montage d'automobiles, par exemple, une partie du train de mesures intégrées peut offrir une protection tarifaire pour le produit final (l'automobile entièrement montée) et une subvention à la production pour la fabrication intérieure de la plupart des composants les plus importants. Dans ce train de mesures, une partie des recettes fiscales que l'État tire du volet politique tarifaire fondée sur les droits peut servir à financer l'élément subvention à la production.

Dans les autres cas, une subvention croisée intra-industrielle peut ne pas être viable, comme le démontrent deux exemples. La préoccupation générale à propos de la sécurité alimentaire indique qu'il ne serait peut-être pas sage de recourir à des instruments de politique fiscale pour encourager la production et la transformation intérieures de produits alimentaires, tels que le riz et le blé, parce que la protection tarifaire fera monter les prix des produits alimentaires en pénalisant ainsi les consommateurs relativement pauvres dont la sécurité alimentaire devrait être protégée. En règle plus générale, une politique de nourriture bon marché est importante dans une stratégie d'industrialisation à forte intensité de main-d'œuvre et de développement, qui doit s'appuyer sur une main-d'œuvre efficace, mais faiblement rémunérée. Étant donné le rôle exceptionnel de l'alimentation en tant que bien salarial, une telle stratégie est rendue possible et peut être soutenue par une politique de nourriture bon marché accompagnant.

Le deuxième exemple est le recours à des instruments de politique tarifaire pour promouvoir la production intérieure de médicaments et de produits sanitaires essentiels. Tout comme dans le cas des produits alimentaires, une politique de protection tarifaire fera monter les prix des médicaments et peut mettre ces produits hors de la portée de ceux qui en ont le plus besoin. Dans tous ces cas, l'instrument de politique de rechange plus viable est une subvention à la production, dont l'objectif est de réduire le coût de la production intérieure, sans toucher aux prix des importations.

Enfin, les décideurs devraient avoir conscience de ce qu'implique le fait d'appliquer l'argument de la protection des industries naissantes sans s'assurer de la réunion des conditions préalables au succès. Sans un marché intérieur suffisamment grand et s'il n'apparaît pas clairement que les industries protégées présentent des avantages comparatifs dynamiques latents, bénéficient d'importantes économies d'échelle et génèrent des externalités et des effets d'entraînement positifs, la politique de protection risque de créer un ensemble de producteurs monopolistiques ou quasi monopolistiques dont l'efficacité chutera probablement au lieu de s'accroître, faute de concurrence. En conséquence, de tels producteurs continueront d'exiger de plus en plus de protection, avec la menace implicite ou explicite de chômage généralisé si l'État ne satisfait pas à cette exigence.

Lorsqu'il adopte une stratégie de développement industriel basée sur l'argument de la protection des industries naissantes, un gouvernement qui ne souhaite pas se voir obligé au sujet d'une politique qui a échoué devrait, d'entrée de jeu, fixer des conditions préalables et des critères clairs pour le succès. Il doit également être prêt à appliquer rigoureusement le test de succès et ne pas hésiter à « abandonner » si ce test échoue.

Source: Oyejide (2014).

ce qui indique un manque de capacités pour développer et institutionnaliser les instruments appropriés. C'est pourquoi par exemple nombre de pays du continent consolident leurs droits de douane à des taux plafonds - il faut de plus grandes capacités pour des mesures de protection conditionnelle telles que les mesures de sauvegarde et antidumping - mais les taux plafonds créent des incertitudes et envoient les mauvais signaux aux investisseurs potentiels, étant donné que le pays se réserve le droit de modifier les droits à volonté.

Le suivi et l'évaluation, aussi, sont souvent compromis ou totalement négligés, mais ils peuvent être soutenus par des variables intermédiaires qui peuvent permettre de mesurer les progrès ou l'efficacité de la politique. De telles variables peuvent inclure des changements dans la composition du commerce en train d'être ciblé (commerce des biens intermédiaires), des augmentations de l'investissement direct étranger

(IDE) destiné à un secteur d'intérêt particulier et un dédouanement plus court des biens en provenance des ports. Une bonne politique commerciale est dynamique et s'adapte aux changements intervenant dans l'environnement interne et externe, et elle fait l'objet de réexamen à certains intervalles (assez longs pour permettre aux entreprises d'ancrer leur planification et leurs investissements).

## ÊTRE AU DIAPASON DES DIRIGEANTS

Un dividende possible pour ceux qui abordent tard le développement industriel est qu'ils peuvent tirer parti du fait que les capitaux vont d'ordinaire des pays développés aux pays moins développés - théorie du vol d'oies sauvages. Cela commence par une rapide expansion d'une production manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre, première étape de l'industrialisation, qui provoque des changements

### ENCADRÉ 3.3 : EXPÉRIENCES NON AFRICAINES D'INDUSTRIALISATION RÉUSSIES GRÂCE AU COMMERCE

Le Royaume-Uni, premier pays du monde à s'être industrialisé, a utilisé les interventions de l'État pour protéger les industries intérieures aux premiers stades de l'industrialisation, notamment la protection industrielle sélective; l'ouverture progressive, commençant par la réduction des droits de douane, suivie du libre-échange; et l'utilisation du marché intérieur comme cadre d'apprentissage de la concurrence internationale.

Petite au début, la liste des industries protégées s'est agrandie. La protection des importations a été appliquée pour la première fois aux produits en laine, aux produits en coton et au fer; pour s'étendre à d'autres métaux, au fer forgé, au cuir, à la construction navale et à la pêche; puis au lin et à la soie (Shafaeddin, 1998). « C'est seulement après que la Révolution industrielle s'est bien établie et que la Grande-Bretagne eut consolidé sa base industrielle que le pays a commencé à suivre vers 1850 une politique de libre-échange à la suite d'une certaine réduction tarifaire progressive » (Shafaeddin, 1998).

La plupart des autres pays qui se sont industrialisés ont suivi ce schéma, notamment l'Allemagne, la Belgique, les États-Unis, la France et les Pays-Bas, avec cependant des

périodes de protection se raccourcissant. Et au moment où le processus atteignait le Japon et les pays nouvellement industrialisés d'Asie de l'Est - RAS de Hong Kong, Chine, Singapour, République de Corée et Taiwan le Taipei chinois, ces périodes étaient encore plus courtes.

S'appesantir sur l'Asie de l'Est peut se comprendre étant donné sa croissance spectaculaire et sa transformation, et ultérieurement sur la Chine, qui a en 20 ans sorti davantage de personnes de la pauvreté que tout autre pays, ou groupe de pays, en une période comparable.

#### Le Japon et les tigres d'Asie de l'Est

Le Japon n'a commencé à libéraliser son économie qu'après 1973, bien qu'ayant après 1950 ciblé des industries devant bénéficier des interventions de l'État, notamment les secteurs des automobiles, des ordinateurs, de l'électronique et des appareils électriques, la sidérurgie, les fibres synthétiques, la construction navale, le raffinage du pétrole et la pétrochimie. Il a utilisé des instruments tels que les prêts, les subventions, les incitations fiscales, ainsi que la promotion des exportations; la protection du marché intérieur par des droits prohibitifs, les contingents d'importation, les

restrictions imposées aux investissements étrangers; et la coordination des accords sur la technologie et les subventions.

Ce que les pays africains dynamiques peuvent apprendre de l'expérience du Japon c'est que l'État évaluaient régulièrement les résultats industriels et ajustait ses interventions; il n'a ouvert l'économie que progressivement; il entretenait une relation forte et interactive avec le secteur privé, relation dans laquelle les entreprises respectaient d'habitude les « directives administratives » non contraignantes; il se concentre sur le développement technologique, le renforcement et la diversification industriels maintenant qu'il ne peut pas utiliser certains de ses instruments de politique commerciale traditionnels; il a analysé de manière approfondie ses accords avec l'OMC (par exemple l'aide pour le développement technologique et régional est toujours permise, aide qu'il met pleinement à contribution); et il utilise largement les associations commerciales (puisque l'OMC exclut certaines pratiques menées par l'État, mais non par les acteurs non étatiques). Cela va sans dire, les normes privées sont très élevées dans les chaînes de valeur mondiales, indépendantes de l'OMC.



dans l'économie. La hausse des salaires et d'autres prix des facteurs sont d'une importance particulière pour les capitaux. L'effet de cette expansion est la perte de l'avantage comparatif par la production manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre et, partant, c'est le moment pour les capitaux de fuir vers d'autres pays ou régions. À part la recherche d'économies ayant de faibles prix des facteurs (notamment les salaires), les investisseurs prennent en considération la stabilité macroéconomique, la taille du marché intérieur et les capacités technologiques des entreprises nationales.

Conformément à la théorie du vol d'oies sauvages, de nombreux analystes estiment que le mouvement des capitaux de la Chine est imminent, bien que la prochaine destination du mouvement soit inconnue. Si les pays africains sont des candidats éventuels aux capitaux en provenance de la Chine, il existe d'autres candidats à ces capitaux que sont le Viet

Nam, le Cambodge et le Bangladesh. Les pays africains devraient se positionner pour tirer parti de ces opportunités. Le Japon positionne de la même manière ses compagnies pour leur délocalisation en Afrique en consacrant ses dépenses à la formation et à l'éducation industrielles en vue d'inculquer l'éthique et les méthodes professionnelles en Afrique. Les Britanniques (et d'autres Occidentaux) ont apporté leurs capitaux en Afrique il y a longtemps (encadré 3.3).

## Un dividende possible pour ceux qui abordent tard le développement industriel est qu'ils peuvent tirer parti du schéma du « vol d'oies sauvages ».

Le Gouvernement japonais applique toujours une stratégie commerciale et industrielle forte au moyen d'instruments traditionnels (protection du marché intérieur et promotion des exportations) sous une nouvelle apparence; la persuasion morale; les instruments de politique appliqués par catégorie (« lever du soleil » ou « coucher du soleil »); et une « politique d'ouverture progressive ». Cette situation n'est pas fondamentalement différente de l'ouverture antérieure d'autres pays développés dans un secteur dont la réaction à l'offre avait été pleinement développée.

### Politique commerciale sélective de la Chine

Le rôle de l'État en Chine va bien au-delà du commerce. État « développementiste », la Chine a pu élaborer une politique cohérente et la mettre en œuvre efficacement (Xiaoyun, 2014), en intégrant étroitement la politique commerciale sélective dans les plans de développement.

Depuis le milieu des années 80, les autorités ont utilisé différents instruments pour promouvoir les exportations de produits et de secteurs choisis. Des exonérations de droits ont été octroyées, en particulier aux biens intermédiaires importés utilisés dans les

exportations, sur les capitaux et la technologie par le biais de l'IDE et sur l'équipement importé par les entreprises étrangères lors d'investissements initiaux réalisés dans des filiales en Chine. Pour faciliter les procédures administratives ainsi que le suivi et l'évaluation des diverses mesures incitatives, des zones économiques spéciales ont été créées.

Bien que la Chine ait réduit ses droits de douane moyens de 41 % en 1992 à 16,8 % sur la période 1998-2001, l'avantage tiré des exonérations de droits de douane est resté important et cette politique commerciale sélective a remporté un grand succès dans la création d'industries à vocation exportatrice basées sur des intrants importés. Le grand écart entre les taux de droit nominaux et les taux de droit recouverts révèle l'ampleur des exonérations fiscales (Lemoine et Ünäl-Kesenci, 2004). Les écarts varient d'un produit à l'autre. Ci-après figurent certains exemples utilisant les droits de douane de 1997: les produits alimentaires transformés avec un taux tarifaire nominal de 23,2 % et un taux recouvert de 3,7 %, soit un écart de 19,5 %; les boissons avec un taux nominal de 60,2 % et un taux recouvert de 24,0 %, soit un écart de 36,2 %; l'habillement avec un écart de 41,1 % (c'est-à-dire un taux nominal de 41,8 % contre un taux recouvert de 0,7 %) et le cuir avec un

écart de 35,2 % (taux nominal, 35,5 %; et taux recouvert, 0,3 %).

La libéralisation commerciale sélective de la Chine a développé la transformation à l'échelle internationale, transformation qui a été le moteur de sa rapide diversification des exportations de produits manufacturés. La protection efficace dont bénéficient les activités de transformation dans les années 90 a favorisé des liens productifs solides entre la Chine et ses partenaires d'Asie de l'Est. Son intégration aux réseaux de production et de commerce des entreprises asiatiques a été au cœur de l'expansion de son commerce extérieur. La politique commerciale sélective de la Chine a ainsi déterminé la répartition géographique et par produit du commerce du pays (Gaulier et coll., 2004).

a « Les restrictions imposées à la possibilité pour les entreprises étrangères de maintenir une présence permanente sur le marché japonais ont été supprimées seulement là où les entreprises japonaises ont acquis une position dominante dans le pays et une position forte souvent dominante à l'étranger. En d'autres termes, les restrictions ont été supprimées là où elles n'importent plus » (Singh, 2004: 10).

### ENCADRÉ 3.4 : QUELQUES INITIATIVES INDUSTRIELLES RÉGIONALES EN AFRIQUE

La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) a deux documents connexes sur l'industrialisation sur les thèmes suivants: la stratégie industrielle (2012-2032) et la politique d'industrialisation (2012-2032). Ces documents promeuvent le changement structurel du secteur manufacturier grâce à l'apport de valeur ajoutée et à la diversification des produits sur la base des avantages comparatifs et des avantages concurrentiels de la région.

Le Cadre de la politique de développement industriel (2013-2018) de la Communauté de développement de l'Afrique australe constitue un plan pour le développement industriel de ses 15 États membres. Le but est de promouvoir le développement d'une base industrielle intégrée au sein de la SADC grâce à l'exploitation des synergies régionales existant dans la production à valeur ajoutée et au renforcement de la compétitivité des exportations, y compris par la collaboration au développement de chaînes de valeur régionales assorties d'interventions ciblées.

La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a lancé en 2010 la Politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest (PICA). Sa mission consiste à maintenir une structure industrielle solide qui soit mondialement compétitive, soucieuse de l'environnement et capable d'améliorer considérablement le niveau de vie des populations d'ici à 2030. Les objectifs généraux consistent à accélérer l'industrialisation de la région grâce à la transformation des matières premières locales, à développer et diversifier la capacité de production industrielle et à renforcer l'intégration régionale et l'exportation des biens manufacturés.

Sources: Base sur la Communauté Est Africaine (2012), Communauté de développement de l'Afrique australe (2013) et Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (2010).

## L'INTÉGRATION RÉGIONALE EST TOUJOURS UN TRIOMPHE DE L'ESPOIR SUR L'EXPÉRIENCE

L'approche régionale de l'Afrique tendant à favoriser l'industrialisation impulsée par le commerce est jusqu'ici une histoire de promesses non tenues. En théorie, une telle intégration permet à la politique de stimuler la part en croissance progressive, mais toujours réduite du commerce intra-africain, en particulier des produits manufacturés, et de promouvoir des chaînes de valeur régionales par le biais de grands marchés en tant que tremplins vers un marché continental. Elle peut également servir d'agent de restriction (ou de discipline) et améliorer la crédibilité de la réforme du commerce.

Le continent se voit cependant imposer une lourde charge : des infrastructures médiocres et inefficaces, cela valant tant pour les infrastructures « artificielles » que pour les infrastructures « naturelles » ; le fait que les décideurs n'arrivent pas à comprendre pleinement l'importance du commerce des services, qui s'est accrue, à la faveur d'une hausse de l'IDE. (Le chapitre 4 présente une analyse du commerce potentiel dans les chaînes de valeur régionales et mondiales, aussi bien que celui des biens intermédiaires et des services).

Les efforts déployés par les communautés économiques régionales pour promouvoir l'industrialisation semblent largement inefficaces. En 2004, une évaluation de la coopération industrielle

par ces groupements a trouvé qu'elles avaient peu fait pour stimuler la production, la productivité ou la valeur ajoutée manufacturière (CEA et CUA, 2004) – verdict qui tient toujours une décennie plus tard. Une fois encore, c'est dans la mise en œuvre, non les objectifs fondamentaux ou les textes de base, que réside la pierre d'achoppement (encadré 3.4).

Le Plan d'action pour le développement industriel accéléré de l'Afrique (AIDA) a par exemple été adopté par le sommet de l'UA (Union africaine) en 2008 et conserve un rôle d'orientation dans l'examen du développement industriel. Les communautés économiques régionales ont en effet mis au point des cadres industriels, mais ne les ont pas étroitement liés à leurs autres activités et n'ont pas toujours mobilisé le soutien sans états d'âme des États membres. Fait plus inquiétant peut-être: la déconnexion virtuelle de leurs efforts et des négociations commerciales plus généralement, en particulier pour les accords commerciaux bilatéraux et régionaux Nord-Sud.

**L'approche régionale de l'Afrique tendant à favoriser l'industrialisation impulsée par le commerce est jusqu'ici une histoire de promesses non tenues.**

## **VERS UN COMMERCE COORDONNÉ ET HARMONISÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL EN AFRIQUE : L'UNION FAIT LA FORCE**

La déconnexion observée entre les initiatives continentales et diverses activités régionales et nationales, en particulier dans le domaine du commerce, ne cesse d'inquiéter. Les négociations commerciales et les engagements connexes au niveau national semblent manquer de cohérence avec les initiatives régionales et continentales. Si la tendance actuelle n'est pas contenue, la balkanisation du continent est imminente, ce qui est contraire au programme d'intégration régionale et continentale. Les pays africains entretiennent des relations avec des partenaires de développement anciens et nouveaux sans tenir dûment compte du programme d'intégration tant régionale que continentale et de leurs objectifs de développement industriel. Ces relations sont nouées à partir d'une position de faiblesse extrême basée sur des facteurs dont : 1) l'insuffisance des capacités et le manque de compétences techniques pour négocier efficacement ; et 2) les asymétries dans la taille des économies des pays africains et de la plupart de leurs partenaires. L'Union européenne, les États-Unis et la Chine, par exemple, ont chacun une économie plus grande que la totalité des économies du continent africain.

L'Afrique devrait examiner, adopter et mettre en œuvre un modèle continental de négociation afin de guider les pays dans leurs rapports avec le reste du monde. Un tel modèle promeut la coordination et l'harmonisation des rapports avec ces partenaires et les objectifs régionaux et continentaux de l'Afrique. Il sert aussi de plate-forme pour les consultations des pays africains les uns avec les autres et empêche les « guerres des incitations »<sup>4</sup> : une course à l'abîme. Une meilleure coordination permettra aux pays africains d'avoir un plus grand pouvoir de négociation. L'appel à l'adoption d'un modèle de négociation n'est pas nouveau: Mangeni et Karingi (2008) en ont défendu l'idée dans les négociations des Accords de partenariat économique (APE) en Afrique. De la même manière, dans le contexte de l'Afrique et de ses partenaires émergents, la BAD et coll. (2011) ont vivement recommandé l'adoption d'un modèle continental. L'encadré 3.5 présente

les éléments du cadre proposé. Les récents efforts tendant à accélérer la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine ainsi que la nécessité de coordonner et d'harmoniser différentes activités en vue de cet objectif, notamment les tarifs extérieurs communs au niveau continental (voir chapitre 5), rendent impérative l'adoption d'un modèle continental de négociation.

**Les pays africains entretiennent des relations avec des partenaires de développement anciens et nouveaux sans tenir dûment compte du programme d'intégration tant régionale que continentale.**

# COHERENCE ET SELECTIVITE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE AVEC UNE MARGE D'ACTION QUI SE RETRECIT

La politique commerciale a plusieurs objectifs dont la promotion du développement industriel ne peut être qu'un parmi tant d'autres. Et de ce fait, sa conception, en particulier pour assurer la cohérence, est, comme on l'a vu, capitale. L'espace dans lequel utiliser ces politiques s'est cependant rétréci de façon spectaculaire ces dernières années, essentiellement à cause des règles de l'OMC.

L'analyse présentée dans la présente section découle principalement des conclusions de 10 études de cas complétées par une abondante recherche documentaire. Les études de cas ont été réalisées dans le but d'évaluer le processus d'élaboration de la politique commerciale, en particulier eu égard à l'industrialisation. Il se trouve que les pays ont des objectifs différents pour leurs politiques commerciales et dans certains cas ces objectifs ne sont pas conformes. Par exemple, lorsque l'objectif primordial est la maximisation des recettes provenant de la taxe sur les échanges commerciaux, la libéralisation des droits pour promouvoir l'importation des intrants intermédiaires et partant l'industrialisation peut être difficile à réaliser.

Deux instruments principaux ont été conçus pour cet exercice. Le premier instrument a été conçu pour obtenir du secteur privé des informations sur sa participation au processus d'élaboration de la politique commerciale et industrielle. Le second a été administré sur le secteur public: les ministères, organismes et départements s'occupant du commerce et de l'industrie. Ces instruments ont été renforcés par des sources publiées, notamment des informations provenant des sites Web de diverses organisations aux niveaux national, régional et international. Ils visaient à permettre de comprendre la situation dans les domaines suivants: 1) le processus politique à deux niveaux, qui sont: a) la cohérence entre la politique commerciale et d'autres politiques, en particulier la politique industrielle et les stratégies de développement national; b) le niveau de participation des diverses parties prenantes; et 2) les questions de mise en œuvre concernant les politiques commerciales et industrielles. D'autres

questions relatives à la transformation locale, les politiques gouvernementales en particulier dans les domaines des accords commerciaux régionaux, les importations de matières premières et de produits intermédiaires ainsi que les mesures non tarifaires ont été également couvertes.

Des informations de base concernant les dix pays figurent au tableau 3.2. Il y a deux pays par sous-région. Ces pays reflètent aussi la diversité du continent africain: les pays sans littoral par opposition aux pays côtiers, les pays exportateurs nets de pétrole par opposition aux pays importateurs nets de pétrole, les pays insulaires et les petits pays. Compte tenu de la diversité des pays du continent, qu'illustre le tableau, une solution toute faite n'est pas envisageable, et ce d'autant plus que les pays africains se trouvent à des stades de développement différents. Cependant, les synergies créées par la diversité des ressources n'ont pas été effacement explorées.

## LA COHERENCE DOIT ÊTRE ACCRUE

Il a été tenté dans les dix études de cas de réaliser une certaine cohérence entre la politique commerciale du pays et sa stratégie de développement national. La planification à long, moyen et court terme est itérative, puisque la plupart des dix pays réexaminent régulièrement leurs plans (tableau 3.3). La cohérence de la politique commerciale avec la politique industrielle semble moins forte.

Deux thèmes saillants sont l'intégration du commerce avec la stratégie nationale de développement<sup>18</sup>; et la participation des pays les moins avancés (PMA) africains au Cadre intégré renforcé et à son programme d'études diagnostiques sur l'intégration du commerce. (Cependant, ces efforts visent à réduire la pauvreté et non pas à promouvoir directement l'industrialisation). Le Cadre est un programme multidonateurs, conçu pour aider les PMA à participer plus activement au commerce mondial. Il s'emploie à aider ces pays à faire face aux contraintes qui pèsent sur l'offre dans le commerce.

**TABLEAU 3.2 : INFORMATIONS DE BASE SUR LES PAYS AFRICAINS SÉLECTIONNÉS**

		Région	Caractéristique géographique	Dotation en ressources
1	Botswana	Afrique australe	Pays sans littoral	Importateur de pétrole et riche en minéraux
2	Cabo Verde	Afrique de l'Ouest	Île	Importateur de pétrole et peu doté de ressources minières
3	Tchad	Afrique centrale	Pays sans littoral	Exportateur de pétrole
4	Congo	Afrique centrale	Pays côtier	Exportateur de pétrole
5	Égypte	Afrique du Nord	Pays côtier	Importateur de pétrole et peu doté de ressources minières
6	Maroc	Afrique du Nord	Pays côtier	Importateur de pétrole et peu doté de ressources minières
7	Mozambique	Afrique australe	Pays côtier	Importateur de pétrole et riche en minéraux
8	Nigéria	Afrique de l'Ouest	Pays côtier	Exportateur de pétrole
9	Tanzanie	Afrique de l'Est	Pays côtier	Importateur de pétrole et riche en minéraux
10	Ouganda	Afrique de l'Est	Pays sans littoral	Importateur de pétrole et peu doté de ressources minières

**TABLEAU 3.3 : QUESTIONS DE COHÉRENCE DANS LA CONCEPTION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE**

		Politique commerciale	Politique industrielle	Stratégie de développement national
1	Botswana	2009 <sup>5</sup>	1998 <sup>6</sup>	Vision 2016, NDP10
2	Cabo Verde	Non	Non	Vision 2030 <sup>7</sup>
3	Tchad	Non	Non	NDS <sup>8</sup> 2013-2015
4	Congo	2014 <sup>9</sup>	2003 <sup>10</sup>	NDP 2012-2016
5	Égypte		2003	2014/15-2018/19 <sup>11</sup>
6	Maroc	1993 <sup>12</sup>	Lancée récemment <sup>13</sup>	Non
7	Mozambique		2007 <sup>14</sup>	2014
8	Nigéria	2002 <sup>15</sup>	2014 <sup>16</sup>	Vision 2020; Programme de transformation
9	Tanzanie	2009-2014	1996-2020 <sup>17</sup>	Vision 2025
10	Ouganda	2008	2008	2000-2015

Source : Commission économique pour l'Afrique (2014) Études de cas de 2015 du Rapport économique sur l'Afrique, 2015. Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abeba.

Cinq pays (Cabo Verde, Mozambique, Ouganda, Tanzanie et Tchad) des dix études de cas figurent dans le cadre, qui les a aidés à renforcer leurs capacités, à mettre sur pied des structures pour coordonner la fourniture d'une assistance technique liée au commerce et à renforcer leurs capacités pour pratiquer le commerce.

L'appendice 3.1 donne une vue d'ensemble des éléments de la politique commerciale et industrielle dans les dix pays.

### LA SÉLECTIVITÉ SEMBLE BIEN AU POINT SUR PAPIER, MAIS ELLE DEMANDE À ÊTRE APPLIQUÉE

La plupart des pays figurant parmi les dix reconnaissent la nécessité d'être sélectif, de créer de la valeur ajoutée et de mettre au point des chaînes de valeur régionales et mondiales ou d'y adhérer, étant donné que ces idées figurent dans la plupart des documents directifs et dans les divers débats tenus durant les voyages sur le terrain. Cependant, la plupart des pays n'adoptent pas pleinement ni n'appliquent efficacement leurs politiques commerciales sélectives.

A titre d'exemple, le Nigéria dispose d'une infinité d'incitations fiscales (tarifaires et non tarifaires)

visant à promouvoir le développement industriel, mais les secteurs ne sont ni hautement sélectifs ni régulièrement suivis et évalués. Bien que les efforts visant à promouvoir le développement industriel au titre du Nigeria Industrial Revolution Plan (NIRP) soient récents, la sélection des divers secteurs à promouvoir semble basé sur une règle d'or et non sur des études rigoureuses connues. Le nombre de sous-secteurs (20) semble assez élevé pour justifier une politique commerciale ou industrielle sélective. En effet, la seule mise en valeur de l'industrie pétrolière et gazière dans les chaînes de valeur et éventuellement en ciblant les marchés régionaux et le marché continental aurait abouti à une transformation plus poussée (encadré 3.6).

Un défi redoutable du NIRP consiste dans l'application des instruments de politique commerciale étant donné les engagements contractés par le pays à l'égard du tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO, qui est entré en vigueur le 1er janvier 2015. C'est ainsi que la modification des droits pour les véhicules automobiles, qui devait démarrer à cette date, a été mise en veilleuse.

#### ENCADRÉ 3.5 : LE CADRE DU DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL AU NIGÉRIA

Le plan de révolution industrielle au Nigéria est différent en ce sens qu'il vise à faire en sorte que le développement industriel s'intègre aux autres plans de développement, notamment :

- Les plans nationaux de développement qui ont défini la vision et le contexte macroéconomique (par exemple, la Vision 2020 et le Programme de transformation);
- Les plans nationaux de développement qui fourniront les matières premières à l'industrie (c'est-à-dire l'agriculture, les minéraux solides, le plan directeur pour le gaz, etc.);
- Les plans nationaux de développement qui fourniront les biens requis et l'infrastructure nécessaire pour que l'industrie prospère (c'est-à-dire la réforme du secteur de l'énergie, les transports, le plan directeur pour le gaz, etc.);
- La politique commerciale nationale;
- La politique relative aux micro-, petites et moyennes entreprises.

Source : FMITI (2014).

**ENCADRÉ 3.6 : LE PLAN DE RÉVOLUTION INDUSTRIELLE AU NIGÉRIA**

Le Plan porte sur quatre groupes d'industries et 20 sous-secteurs. Les secteurs ont été sélectionnés parce qu'ils sont prêts pour un passage à la vitesse de croisière.

Secteur	Sous-secteurs
<b>Agro-industries</b>	Industries alimentaires (spécifiquement les boissons, les produits alimentaires conditionnés)
	Sucre
	Traitement de l'huile de palme
	Traitement du cacao
	Cuir et articles en cuir
	Industrie du caoutchouc
<b>Minéraux solides et métaux</b>	Textile et habillement
	Ciment
	Acier basique
	Aluminium
	Produits chimiques
<b>Industrie pétrolière et gazière</b>	Construction automobile
	Pétrochimie
	Engrais
	Méthanol
	Matières plastiques
<b>Construction, Industrie manufacturière légère et services</b>	Raffineries (ministère chargé du pétrole et du gaz)
	Bâtiment (c'est-à-dire offre/construction)
	Industrie manufacturière légère (biens de consommation et articles ménagers)
	Services

**Agro-industries**

Le riche écosystème agricole offre le potentiel nécessaire pour augmenter la production et la croissance. Le NIRP vise à maximiser les avantages provenant des ressources agricoles du pays, à mettre au point une chaîne de valeur agricole intégrée d'un bout à l'autre, à relancer la production locale pour satisfaire la demande locale et à réduire la dépendance du pays à l'égard des importations de produits alimentaires transformés. Le NIRP est centré sur la transformation en intermédiaire et en aval et sur les activités du marché et intègre le Nigeria Agriculture Transformation Programme (ATA), qui augmente la production agricole pour alimenter l'industrie et le NIRP.

**Minéraux solides et métaux**

D'immenses réserves de matières premières inexploitées, surtout de minerai de fer, peuvent accroître la production industrielle. Le NIRP propose de créer une industrie forte qui peut puiser dans le secteur minier (ciblant initialement la chaîne de valeur du minerai de fer) et mettre au point un avantage concurrentiel autour des produits de grande valeur fabriqués à grande échelle plus loin dans la chaîne de valeur (par exemple l'industrie automobile). Il créera un environnement porteur ciblant les grands investisseurs pour institutionnaliser des normes de production de classe mondiale dans le pays.

**Industrie pétrolière et gazière**

D'abondantes réserves d'hydrocarbures permettent au Nigéria de mettre en place

des industries pétrolières et gazières compétitives (semblables à celles de l'Arabie saoudite). Le Nigéria pourrait à partir de son gaz abondant et bon marché revitaliser l'industrie, encourager des investissements en aval créateurs de grande valeur ajoutée et constituer des atouts institutionnels industriels.

**Construction, industrie manufacturière légère et services**

Il existe de multiples opportunités sur le marché local, s'appuyant sur la forte population de consommateurs du Nigéria, la demande des entreprises et les besoins en infrastructures.

Source: Federal Ministry of Industry, Trade and Investment (2014).

## MOBILISER TOUT LE MONDE : L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

L'élaboration de la politique commerciale dans la plupart des pays figurant parmi les 10 semble concerner différents groupes de parties prenantes internes. La plupart des associations de producteurs consultées ont confirmé qu'elles avaient été associées à l'élaboration de la politique commerciale, mais ont indiqué qu'elles étaient largement ignorées lorsque les politiques étaient modifiées. Les consultations avec les groupes de producteurs variaient selon les pays. Dans certains cas, ils servaient de membres de divers comités et ministères, départements et organismes publics sur les questions de commerce et de développement. Les commerçants sont rarement consultés et les consommateurs semblent complètement négligés.

La réforme commerciale en général, et la réforme de la politique commerciale en vue de promouvoir l'industrialisation, sont complexes. Elle exige l'union de groupes d'intérêts divers et variés – nationaux et internationaux. Les groupes d'intérêts internationaux comprennent des organisations publiques, privées et non gouvernementales (ONG). Au nombre des parties prenantes publiques figurent les ministères, départements et organismes publics. Il se peut qu'il n'y ait aucun consensus parmi ces groupes quant aux questions de politique commerciale. C'est ainsi que le Ministère des affaires étrangères peut envisager la question de la réforme commerciale du point de vue des relations étrangères; le Ministère des finances peut davantage mettre l'accent sur les recettes provenant des taxes sur les échanges commerciaux, pendant que le Ministère du commerce et de l'industrie peut être en train de promouvoir l'industrialisation grâce à la réforme de la politique commerciale.

De la même manière, le groupe du secteur privé est aussi complexe que les nombres de ses sous-groupes: producteurs par opposition à consommateurs et commerçants (importateurs par opposition à exportateurs). Le groupe des producteurs n'est nullement un groupe homogène: les producteurs qui s'appuient sur les intrants importés par opposition aux producteurs qui produisent pour les marchés d'exportation. Les ONG aussi ont des intérêts différents – l'environnement, le travail des enfants, les droits des animaux, etc. La coopération de ces groupes revêt de l'importance non seulement dans la conception de la politique, mais aussi dans sa mise en œuvre.

Les interactions des groupes internationaux et la politique commerciale proprement dite sont souvent énoncées dans des accords (bilatéraux, régionaux et multilatéraux) qui peuvent s'étendre à l'investissement ou à l'environnement, ce qui complique davantage les efforts de coopération.

Les parties prenantes diverses doivent être attachées à la réforme de la politique commerciale, car les coûts de la réforme (retombant sur les perdants) en précèdent d'habitude les avantages (revenant aux gagnants), ce qui nécessite une solide gestion de la transition. Si la transition n'est pas convenablement échelonnée (chapitre 5), toute la réforme peut s'en trouver déraillée ou tronquée – même si les gains auraient été, à terme, plus que suffisants pour indemniser les perdants.

## LA MARGE D'ACTION SE RÉDUIT

Les pays africains sont de plus en plus contraints d'user de la politique commerciale. Des instruments qui naguère étaient légaux et ont été utilisés par la quasi-totalité des pays développés sont mis hors la loi en vertu des dispositions de l'OMC. La discipline de l'OMC imposée à l'utilisation des mesures tarifaires et paratarifaires a par exemple obligé à leur application pour le développement industriel, bien que les tarifs plafonnés fixés par les pays africains et certains éléments de flexibilité soient toujours disponibles, même s'ils indiquent des incertitudes aux investisseurs (encadré 3.6). En effet, à part l'agriculture où toutes les lignes tarifaires étaient « tarifées » et consolidées, la plupart des pays ont toujours une certaine marge d'action dans leur tarif pour les produits manufacturés, mais cela ne durera probablement pas, autre raison pour les pays africains de renforcer les institutions concernées.<sup>19</sup>

Deux approches mesurent le caractère restrictif de la marge d'action dans le système commercial mondial: l'ajustement du règlement des différends et la recherche comparative historique des meilleures méthodes (ce qui était disponible et ce qui est à présent disponible). Utilisant la première approche, Lee et coll. (2014) ont inventorié les activités au mécanisme de règlement des différends de l'OMC et montré la quasi-absence des pays africains et d'autres pays en développement à partir d'une classification en pays développés, pays en développement et pays les moins avancés. Sur les 86 affaires concernant les subventions et les mesures de compensation, la moitié se déroulait entre des pays développés



**ENCADRÉ 3.7 : TOUJOURS UNE CERTAINE SOUPLESSE DANS LES ACCORDS DE L'OMC**

Les États membres de l'OMC conservent une certaine souplesse pour soutenir la transformation structurelle, notamment la politique tarifaire où certaines lignes sont toujours non consolidées et où la différence entre taux consolidés et taux appliqués permet de les moduler en soutien aux objectifs de développement. Les membres de l'OMC peuvent également continuer de recourir à certains types de subventions et à des normes pour promouvoir la recherche-développement (R-D) ou l'innovation et peuvent jouir de souplesse dans l'utilisation des crédits à l'exportation (CNUCED, 2014).

En vertu de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (TRIM), les pays peuvent continuer d'imposer des conditions d'entrée par secteur aux investisseurs étrangers, y compris des limitations visant une branche de production particulière. L'Accord permet également une certaine latitude par le biais du mécanisme de l'octroi obligatoire de licences (en vertu duquel les autorités peuvent permettre aux compagnies autres que le propriétaire du brevet d'utiliser les droits à un brevet) et des importations « parallèles » (c'est-à-dire les importations de produits de marque sur un marché où ils peuvent être vendus sans le consentement du propriétaire de la marque de fabrique sur ce marché) (CNUCED, 2014). Certains spécialistes (par exemple Chang et Cheema, 2001) soutiennent qu'il devrait être possible de contourner le problème: « les pays en développement peuvent maintenir voire renforcer les prescriptions relatives à la teneur en produits locaux, qui constituent un important moyen de modernisation technologique ».

Les pays membres développés et en développement de l'OMC et les pays les moins avancés membres de l'institution ont des obligations variables. Les pays les moins avancés ont les catégories d'engagements les moins contraignants et les échéances les moins serrées pour appliquer ces engagements. Les pays africains doivent exploiter cette opportunité aussi.

Sur papier, la protection des industries naissantes est toujours permise en vertu du GATT (article XVIII: C)<sup>20</sup>, mais c'est une tâche herculéenne que de faire jouer ces dispositions, en particulier pour des PMA aux faibles capacités. D'autres politiques « intelligentes » peuvent servir à développer l'industrie, directement et indirectement, notamment par le biais de mesures de sauvegarde de la balance des paiements et de mesures de protection conditionnelle (article XVIII: B).

Bien qu'il soit très limité, l'appui peut toujours être apporté aux entreprises des PMA, y compris sous forme de subventions à l'exportation. Sont toujours autorisées les subventions pour le développement régional, la recherche-développement (R-D) et la modernisation technologique tenant compte de l'environnement. Tout semble indiquer que les restrictions des subventions ne couvrent que les politiques « liées au commerce », en épargnant les politiques « intérieures » concernant l'apprentissage et la technologie, notamment les subventions à l'investissement dans l'équipement, le lancement d'entreprises et des compétences particulières.

**TABLEAU 3.4 : RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS À L'OMC – CAS RELATIFS À L'INDUSTRIALISATION, 1995-2005**

Défendeurs	Prescriptions relatives à la teneur en produits locaux		Réglementation des importations		Subventions à l'exportation/ la production de produits non agricoles		Manipulation fiscale		Application faible des droits de propriété intellectuelle	
Pays en développement	11	Brésil, Inde, Chine	19	Argentine, Brésil, Inde, Rép. de Corée, Malaisie, Mexique, Philippines	3	Brésil, Rép. de Corée, Philippines	10	Chili, Rép. dominicaine, Rép. de Corée, Mexique, Pérou	5	Argentine, Inde, Pakistan
Pays industrialisés	0		4	CE	18	Australie, Belgique, Canada, CE, France, Grèce, Irlande, Japon, Pays-Bas, États-Unis	4	Japon, CE	10	Canada, Danemark, CE, Grèce, Japon, Portugal, Suède
<b>Total des affaires</b>	<b>11</b>		<b>23</b>		<b>21</b>		<b>14</b>		<b>15</b>	

Source : DiCaprio ET Gallagher (2006).

Note : Les chiffres représentent le nombre d'affaires. CE = Commission européenne.

et 43 % entre des pays développés et des pays en développement agissant en qualité de plaignants ou de défendeurs. Une proportion de 4,6 % des affaires concernait des pays en développement et 2,3 % des affaires se déroulaient entre des pays développés et des pays en développement conjointement contre des pays à faible revenu.

Cependant, les pays africains brillent par leur absence, tant en qualité de plaignants qu'en qualité de défendeurs, ce malgré la forte présence d'autres pays en développement. Plus de la moitié du nombre total des affaires avait trait à la réglementation des importations et aux subventions (tableau 3.4).

L'absence de l'Afrique s'explique par le manque de capacité d'analyser une question et de poursuivre le règlement d'un différend conformément aux règles de l'OMC et par l'inaction des pays membres développés quant aux mesures prises par les pays en développement en raison de l'impact marginal de ces mesures sur les intérêts des pays développés. En outre, l'inaction des pays développés peut découler du fait qu'ils ont d'autres moyens de traiter les problèmes par le biais d'accords Nord-Sud (chapitre 5). Cependant, étant donné que les pays africains aspirent à opérer une transformation structurelle de leurs économies, soit individuellement soit au sein de blocs régionaux ou continentaux, leur recours aux instruments de politique commerciale qui étaient

naguère utilisés par la plupart des pays développés peut se révéler inévitable. Il faudra peut-être solliciter des concessions ou des dérogations. Même là où ces instruments ne sont pas purement et simplement prohibés, les invoquer est plus difficile et les pays africains devraient par conséquent se renforcer pour utiliser de tels instruments.

Un autre type d'analyse de la marge d'action au niveau multilatéral est l'analyse de la teneur reposant sur des règles dans les accords commerciaux concernés<sup>21</sup>. Le recours aux subventions pour soutenir l'industrialisation et le changement structurel, en particulier dans les pays d'Asie de l'Est, illustre ce modèle d'analyse (CNUCED, 2014). D'autres instruments de politique commerciale dont l'utilisation est actuellement restreinte sont notamment les prescriptions relatives à la performance imposées aux investisseurs étrangers pour ce qui est des exportations, de la teneur en produits locaux et des transferts de technologie. La rétroconception et les imitations grâce à l'accès à la technologie – approches utilisées auparavant par les pays développés (CNUCED, 2014) – sont également entravées. Le tableau 3.5 présente un résumé des instruments de politique commerciale qui étaient conformes au GATT et leur statut sous l'OMC.

**TABLEAU 3.5 : INSTRUMENTS DE POLITIQUE COMMERCIALE, OMC**

Secteur	Instrument de politique	Conformité à l'OMC?
Marchandises	Échelonnement des droits	Non
	Licences d'importation	Non
	Ristourne des droits de douane	Oui
Subventions	Exportation	Non
	Production	Non
	Recherche-développement (R-D)	Pratique
IDE	Teneur en produits locaux	Non
	Transfert de technologie	Oui
	Balance des paiements	Non
Droits de propriété intellectuelle	Brevet sélectif	Non
	Octroi obligatoire de licences	Oui
Divers	Formation professionnelle	Oui
	Entreprises publiques	Oui

Source : DiCaprio et Gallagher (2006).

Note : Tous les instruments sont conformes au GATT.

## CONCLUSIONS

Dans nombre de pays africains, la conception de la politique commerciale n'a pas été efficace et sa cohérence avec les autres politiques a été limitée – raison pour laquelle la majorité des nations africaines n'ont pas diversifié leurs exportations composées de produits agricoles et miniers et de pétrole brut.

Une autre raison concerne les accords commerciaux internationaux asymétriques. L'Afrique doit donc repenser son approche des négociations sur le commerce et l'investissement. Chaque transaction commerciale bilatérale, régionale et multilatérale a réduit la marge pour les instruments traditionnels naguère utilisés par les pays développés. Les pays africains devraient arrêter cette érosion en insistant sur le droit de promouvoir l'industrialisation, en auditant les accords qu'ils ont signés afin d'exploiter tout écart, de développer la capacité de faire cet audit et, par ailleurs, de tirer pleinement parti des accords auxquels ils sont parties.

Une approche graduelle bien échelonnée de la modernisation et de l'industrialisation est plus pratique que des chocs soudains et brefs. Les économies africaines devraient partir des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et se moderniser en passant aux secteurs de moyenne et haute technicité. Leurs politiques commerciales doivent promouvoir une efficacité réelle d'entreprises bien développées et encourager l'efficacité des « industries naissantes » grâce à des boucliers temporaires contre la concurrence internationale.

La conception de la politique commerciale doit s'appuyer sur la dotation en facteurs de production et les avantages comparatifs en reconnaissant que les industries africaines sont tributaires des marchés internationaux tant pour les intrants que pour les produits. En général, de bonnes politiques commerciales devraient trouver le juste milieu entre promouvoir une efficacité réelle d'industries et d'entreprises bien développées en les exposant à la concurrence internationale, tout en protégeant les industries naissantes contre la rude concurrence des industries étrangères établies jusqu'à ce qu'elles

mettent en place et développent des poches d'efficacité.

Mais à elle seule la politique commerciale ne peut produire le développement industriel. Les gouvernements africains doivent veiller à ce que la politique commerciale soit cohérente avec les autres politiques économiques et qu'elle soit intégrée à la stratégie nationale globale de développement. Ultérieurement, la cohérence devrait être assurée au niveau des différentes communautés économiques régionales (CER), puis à l'échelle du continent (chapitres 4 et 5). En particulier, l'Afrique devrait adopter et mettre en œuvre un modèle de négociation continental qui contribuera à promouvoir la coordination et l'harmonisation des politiques pour favoriser de ce fait l'accélération de la mise en place de la Zone de libre-échange continentale et renforcer l'intégration continentale.

**Dans nombre de pays africains, la conception de la politique commerciale n'a pas été efficace et sa cohérence avec les autres politiques a été limitée.**

## BIBLIOGRAPHIE

- Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques, Programme des Nations Unies pour le développement, (2014). *Perspectives économiques en Afrique 2014: Les chaînes de valeur mondiales et l'industrialisation de l'Afrique*.
- Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques, Programme des Nations Unies pour le développement, Commission économique pour l'Afrique (2011). *Perspectives économiques en Afrique 2011: L'Afrique et ses partenaires émergents*.
- Banque mondiale (2014). [WDI] (Indicateurs du développement dans le monde). Washington, DC.
- Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique des Nations Unies (2010). *La coopération de l'Afrique avec les partenaires de développement nouveaux et émergents: options pour le développement de l'Afrique*. New York.
- Chang, H et A. Cheema. 2001. « Conditions for Successful Technology Policy in Developing Countries-Learning Rents, State Structures, and Institutions ». Université des Nations Unies, Institut pour la nouvelle technologie (INTECH) Discussion Paper Series.
- De Vries, Gaaitzen, Marcel Timmer et Klass de Vries. 2013. « Structural Transformation in Africa: Static Gains, Dynamic Losses ». Research Memorandum No. 136, Université de Groningen, Groningen Growth and Development Centre, (Pays-Bas).
- DiCaprio, Alisa et Kevin P. Gallagher. 2006. « The WTO and the Shrinking of Development Space: How Big is the Bite? ». *Journal of World Investment and Trade* 7 (5): 781–803.
- Commission économique pour l'Afrique et Commission de l'Union africaine (2004). *État de l'intégration régionale en Afrique*.
- Commission économique pour l'Afrique et Commission de l'Union africaine (2012). *Libérer le potentiel de l'Afrique en tant que pôle de croissance mondiale. Rapport économique sur l'Afrique 2012, Addis-Abeba*.
- Commission économique pour l'Afrique et Commission de l'Union africaine (2013) *Industrialisation pour une Afrique émergente Sixième réunion annuelle conjointe de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la CEA et de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de la CUA; E/ECA/CM/46/2/AU/CAMEF/MIN/2(VIII)*.
- Commission économique pour l'Afrique et Commission de l'Union africaine (2014). « Rapport économique sur l'Afrique 2014: Politique industrielle dynamique en Afrique: Institutions innovantes, processus efficaces et mécanismes flexibles ». Addis-Abeba.
- Commission économique pour l'Afrique (2014). « Macroeconomic policy regimes, productivity growth and structural transformation in Africa ». Document d'information pour le Rapport économique sur l'Afrique 2015. Addis-Abeba.
- Communauté d'Afrique de l'Est (2012a). « Stratégie d'industrialisation de la Communauté d'Afrique de l'Est, 2012–2032 ». Arusha (Tanzanie).
- Communauté d'Afrique de l'Est (2012b). « Politique d'industrialisation de la Communauté d'Afrique de l'Est 2012–2032 ». Arusha (Tanzanie).
- Communauté de développement de l'Afrique australe (2013). « SADC Industrial Development Policy Framework ». Gaborone (Botswana).
- Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (2010). *Politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest—PICA0*. Abuja (Nigéria).
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2013). *Rapport sur l'investissement dans le monde 2013: Les chaînes de valeur mondiales, l'investissement et le commerce au service du développement*. New York et Genève: Nations Unies.
- (2014). *Rapport sur le commerce et le développement 2014: Gouvernance mondiale et marge d'action pour le développement*. New York et Genève: Nations Unies.
- Ethiopian Diaspora Portal. <http://www.ethdiaspora.org.et/index.php/dea-dg/ittc/gerdbond/item/106-the-gerd-bond-guidelines>. Accès le 17 novembre 2014.
- Fan, S., X. Zhang et S. Robinson (2003). *Structural Change and Economic Growth in China. Review of Development Economics*, 7 (3), 360–377.
- Federal Ministry of Industry, Trade and Investment (2014). *Nigeria Industrial Revolution Plan. Release 1.0*. FMITI, Abuja (Nigéria).
- Gaulier, Guillaume, Françoise Lemoine, and Deniz Ünal-Kesenci (2004). « China's Integration in Asia Production Networks and Its Implications ». Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI) discussion paper series 04-E-033. RIETI, Tokyo.
- Lee, Keun, Wonkyu Shin et Hochul Shin (2014). « How Large or Small is the Policy Space? WTO Regime and Industrial Policy ». *Seoul Journal of Economics* Volume 27 (3): 307–348.
- Lemoine, Françoise et Deniz Ünal-Kesenci (2004). « Assembly Trade and Technology Transfer: The Case of China ». *World Development* 32(5): 829–850.
- Lin, J (2012). « Structural Change in Africa ». In *The Oxford Companion to the Economics of Africa*, éd. Ernest Aryeetey, Shantayanan Devarajan, Ravi Kanbur et Louis Kasekende. London: Oxford University Press.
- Mangeni, F. et S. N. Karingi (2008). *Towards the African Template for Economic Partnership Agreements: Explanation and Recommendations*. ATPC work-in-progress number 17. CEA.
- Organisation mondiale du commerce (2014). *Rapport sur le commerce mondial 2014: Commerce et développement: tendances récentes et rôle de l'OMC*. Genève.

- Organisation des Nations Unies pour le développement industriel/  
Conférence des Nations Unies sur le commerce et le  
développement (2011). « Promouvoir le développement  
industriel en Afrique dans le nouvel environnement  
mondial. » Rapport sur le développement économique en  
Afrique 2011. Genève.
- Oyejide, T. A (2014). « Tariff Protection and Industrialization in  
Nigeria: A Review of Theory and Practice ». Mimeo. Ibadan,  
Nigeria: Université d'Ibadan, Département d'économie.
- Programme des Nations Unies pour le développement (2011).  
Commerce et développement humain: Guide pratique pour  
l'intégration du commerce. Genève: Unité du commerce et  
du développement humain du PNUD.
- Shafaeddin, Mehdi (1998). How Did Developed Countries  
Industrialize? The History of Trade and Industrial Policy:  
The Case of Great Britain and USA. UNCTAD/OSG/DP/139.  
Conférence des Nations Unies sur le commerce et le  
développement (CNUCED), Genève.
- Singh, Ajit (2004). Multilateral Competition Policy and Economic  
Development—A Developing Country Perspective on  
the European Community Proposals. Série de la CNUCED  
sur les questions relatives au droit et à la politique de la  
concurrence, Conférence des Nations Unies sur le commerce  
et le développement (CNUCED), Genève.
- Spencer, B. J (1986). « What Should Strategic Trade Policy Target? » In  
Strategic Trade Policy and the New International Economics,  
éd. Paul R. Krugman. Cambridge, MA: MIT Press. 69–89.
- Xiaoyun, L (2014). China's Industrialisation: Overview—Implications  
for Africa's Industrialisation. Background report: Africa–  
China Poverty Reduction and Development Conference.  
Addis-Abeba, 18 et 19 novembre 2014.

## ANNEXE 3.1 : PRINCIPAUX ELEMENTS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET INDUSTRIELLE DANS DIX PAYS

### BOTSWANA

Le Botswana, pays sans littoral doté de ressources, a pour principale stratégie de développement la Vision 2016. Les principes économiques de ce document ne sont pas très différents de ceux des documents précédents et ils comprennent la diversification économique durable, l'accroissement de la compétitivité internationale, la compétitivité internationale de l'économie et la promotion des exportations.

La politique industrielle interagit avec une gamme de documents directifs tels que la stratégie Nationale d'Exportations du Botswana (2010), la stratégie d'investissements (2010), la Politique des Zones Economiques Spéciales (2011), la Politique de compétitivité (2008) et la politique d'émancipation économique citoyenne (2012).

La politique industrielle relève du cadre de la politique de développement industriel de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Le cadre promeut la création de valeur ajoutée transfrontalière, en particulier dans les domaines des produits pharmaceutiques, des industries alimentaires et des minéraux.

### CABO VERDE

Ce petit pays insulaire n'a pas de politique industrielle ou commerciale distincte. La Vision 2030 indique que l'avantage compétitif du pays réside dans les services, en particulier le tourisme, appuyé par la promotion des industries légères et une productivité agricole croissante. Au-delà du maintien d'un environnement macroéconomique stable, les efforts de l'État visent l'environnement, les incitations propres à attirer les investisseurs, l'investissement dans les infrastructures et la promotion du tourisme. La bonne gouvernance et la stabilité de la politique générale, qui sont devenues de précieux atouts pour le pays, doivent être maintenues.

### TCHAD

Pays sans littoral tributaire du pétrole, le Tchad n'a pas encore élaboré de politiques sectorielles industrielles et commerciales, faute de capacité. Actuelle stratégie nationale de développement, le Plan national

de développement (PND 2013-15) a été lancé en avril 2013 et fournit les principales orientations concernant les objectifs industriels et commerciaux.

### RÉPUBLIQUE DU CONGO

Reconnaissant le rôle que joue le commerce pour favoriser le développement de la République du Congo ainsi qu'il est déclaré dans le Plan national de développement 2012-2016, le Ministère du commerce du pays a rédigé un plan national de développement du commerce qui cadre bien avec le Plan national de développement du pays.

La vision du Plan national de développement du pays consiste à mettre au point un système commercial efficace en tant que moyen de parvenir à la croissance durable, d'améliorer la compétitivité nationale, de créer des emplois et de réduire la pauvreté. L'objectif est d'améliorer l'impact, l'efficacité et l'efficience des réformes et des initiatives commerciales.

### ÉGYPTE

Le Cadre de politique macroéconomique à moyen terme de l'Égypte 2014/15-2018/19 semble être la principale boussole pour le développement économique. Dans ce document, le gouvernement exprime son intention d'atteindre les objectifs suivants: croissance réelle durable de 6 % du PIB d'ici à la fin de la période de prévision, accélération du rythme de création d'emplois afin de ramener le taux de chômage au-dessous de 10 %, maintien de l'inflation dans la zone de confort de la Banque centrale d'Égypte, relèvement des taux de l'investissement intérieur, amélioration des résultats à l'exportation, une plus grande efficacité des dépenses publiques grâce à une réduction planifiée du déficit budgétaire pour le ramener à 8-9 % du PIB et de la dette publique pour la ramener à 80-85 % du PIB, ainsi que la valorisation et l'amélioration des ressources humaines du pays.

La politique industrielle de l'Égypte a été lancée en 2005 et elle a pris une nouvelle orientation pour le secteur industriel en ce sens qu'elle a été davantage axée sur le marché et la demande et moins interventionniste. Jusqu'en 2011, cette orientation semblait avoir réussi à promouvoir l'investissement et les exportations, mais elle n'a pas permis de réaliser

le changement structurel et l'industrialisation. Un nouveau document directif sur la politique industrielle est en cours de rédaction.

## MAROC

Depuis les années 80, plusieurs tentatives ont eu lieu pour harmoniser les politiques commerciales et industrielles afin de renforcer les synergies, mais elles n'ont pas réalisé la coordination pour plusieurs raisons. Premièrement, il manquait une stratégie nationale globale de développement, et la coordination et la cohérence entre les plans et politiques sectoriels étaient médiocres. Le manque d'institution nationale de planification dans l'appareil gouvernemental actuel exacerbe les problèmes<sup>22</sup>. Deuxièmement, la tendance dans les politiques de développement industriel à s'efforcer d'attirer l'IDE au lieu d'investir dans les industries locales afin de stimuler le transfert de technologie dans le pays. Troisièmement, l'actuel Pacte national pour l'émergence industrielle met l'accent sur le développement de grandes industries plutôt que sur la fourniture d'incitations aux petites et moyennes entreprises (PME). Les PME se heurtent toujours à des coûts d'installation élevés et à des contraintes opérationnelles qui les empêchent d'être compétitives sur les marchés mondiaux.

## MOZAMBIQUE

Le Mozambique a élaboré la stratégie nationale de développement en 2014. Cette stratégie souligne combien il importe d'accroître la coordination entre les départements et les institutions participant au développement économique.

Le Mozambique applique toujours la stratégie industrielle de 2007, qui était censée à l'origine fonctionner jusqu'en 2012. Une nouvelle stratégie industrielle est en cours d'élaboration et devrait être publiée avant la fin de 2014. La politique commerciale du pays n'a pas été publiée depuis 1997. Le Centre du commerce international (CCI) a réalisé en 2012 une étude sur la compétitivité des exportations, qui attend d'être approuvée par l'État et traduite en plan de mise en œuvre.

## NIGÉRIA

Deux des stratégies nationales de développement ont trait au commerce et à l'industrialisation : la stratégie nationale d'émancipation économique et de développement (« NEEDS », 2004) et la Nigeria Vision 2020 (2010). Ces documents soulignent la nécessité d'accélérer le rythme du développement industriel en augmentant la valeur ajoutée à chaque étape

de la chaîne de valeur et de faire de l'exportation de biens à valeur ajoutée le point central de la stratégie commerciale du Nigéria.

Le Ministère fédéral de l'industrie, du commerce et de l'investissement (FMITI), et ses différentes agences, est responsable de la conception, de la coordination et de la mise en œuvre des politiques gouvernementales relatives au commerce et à l'industrie. Bien qu'elle n'ait pas encore été adoptée, le pays a presque achevé le processus de révision de sa politique commerciale de 2002, révision rendue nécessaire pour intégrer la constante évolution de l'environnement commercial mondial, régional et bilatéral. L'objectif principal de la politique commerciale du Nigéria est d'améliorer l'impact positif du commerce sur la croissance économique et le développement, ainsi que la diversification et le développement de l'économie par le biais de la production et de la distribution efficaces de biens et de services sur les marchés nationaux et internationaux.

Le récent Nigeria Industrial Revolution Plan (INEP) reconnaît le problème des liens insuffisants entre les différents acteurs et secteurs. Il propose donc de lier la politique industrielle du Nigéria avec sa politique commerciale et d'intégrer le Plan avec tous les autres plans ministériels du Gouvernement fédéral. Cela pourrait renforcer la cohérence avec d'autres initiatives clés tels que les plans directeurs sur le gaz, sur les infrastructures et sur la science et technologie. Le Plan est présenté plus en détail à l'encadré 3.6.

## TANZANIE

La Tanzania's National Vision 2025, la politique commerciale et la politique industrielle de la Tanzanie sont étroitement liées, bien qu'il existe quelques écarts dans la mise en œuvre. La cohérence repose sur trois piliers : l'aspect institutionnel, les deux ensembles de politiques étant formulés sous la supervision du Ministère de l'industrie et du commerce; un ancrage commun dans la Tanzania's National Vision 2025 et l'apport du secteur privé, dont des représentants (en particulier des industriels, des agriculteurs, des commerçants, etc.) participent pleinement au processus. Étant donné qu'elles ont pour objectif de répondre aux besoins de ces acteurs du secteur privé, ces politiques sont inexorablement complémentaires.

Les documents directifs sont également semblables en ce qu'ils traitent de la promotion de la compétitivité et soulignent la valeur ajoutée des exportations et l'intégration régionale.

## OUGANDA

Le *National Development Plan* de l'Ouganda, couvrant les années 2010-2015, prescrit l'orientation stratégique à moyen terme, les priorités de développement et les stratégies de mise en œuvre du pays.

La *National Industrial Policy* de 2008 énonce les objectifs concernant la part des produits manufacturés dans le PIB, la contribution des exportations de produits manufacturés au volume total des exportations et la valeur ajoutée dans l'industrie. Elle vise à mettre en place un secteur industriel moderne, compétitif, intégré et dynamique. Elle définit quatre grands objectifs généraux pour renforcer la performance du secteur manufacturier: promouvoir le développement d'industries à valeur

ajoutée, en particulier les agro-industries; accroître la compétitivité des industries locales; renforcer le développement et la productivité du sous-secteur manufacturier informel; et renforcer la recherche appliquée et le développement de la technologie.

La politique commerciale actuelle a aussi été lancée en février 2008 avec comme objectif principal d'éliminer les barrières au commerce et de créer un environnement porteur dans lequel le secteur privé pourrait opérer dans des conditions de concurrence, de fiabilité et de durabilité. Il s'agissait de remédier aux problèmes de manque d'informations, de piètre infrastructure de commercialisation, d'inefficacité du réseau de transport et d'absence de politiques d'appui explicites, censés entraver le commerce en général (et le commerce intérieur en particulier).



# NOTES

- 1 La politique commerciale doit être hautement sélective en raison des coûts élevés de sa négociation et de son application. Tout en reconnaissant le rôle et la place des politiques industrielles horizontales, il y a lieu d'admettre que les politiques verticales (c'est-à-dire sélectives) revêtent de l'importance dans le développement d'avantages comparatifs dynamiques.
- 2 Un cadre de politique commerciale sélective désigne en général toute conception de politique commerciale qui distingue entre les différents secteurs, produits, tâches, voire processus. Une telle politique est supposée tenir compte des liens existant dans une économie donnée.
- 3 Voir Oyejide (2014) sur le choix de l'argument relatif aux industries naissantes, Spencer (1986) sur les critères du choix des « produits stratégiques » au titre de la politique commerciale stratégique et Lin (2012) sur la façon de choisir des entreprises ayant un avantage comparatif latent.
- 4 Situation définie comme étant celle où les pays essaient de se dépasser pour l'investissement et l'aide.
- 5 C'était la première politique commerciale intégrée du pays. Elle doit faire l'objet de réexamen en 2015.
- 6 La politique industrielle de 1998 était la deuxième. Elle fait actuellement l'objet de réexamen. Le document révisé doit être envoyé bientôt au parlement.
- 7 L'avantage comparatif dans le secteur du tourisme doit aller de pair avec l'industrie légère et l'accroissement de la productivité dans l'agriculture.
- 8 Les politiques commerciales et industrielles sont incorporées dans le PND. L'élaboration d'une politique industrielle et commerciale sectorielle est entravée par le manque de capacité.
- 9 À présenter au parlement avant la fin de 2014.
- 10 La Charte nationale des investissements.
- 11 Cadre de politique macroéconomique à moyen terme.
- 12 Actuellement considérée comme commençant à dater, il est envisagé de la réviser.
- 13 Un nouveau plan d'accélération du secteur industriel (2014-2020) vient d'être lancé. Le Pacte national pour l'émergence industrielle (PNEI) (2009-2015) a été adopté en 2009.
- 14 Une nouvelle stratégie industrielle est en cours d'élaboration et doit être publiée en 2014.
- 15 La politique commerciale de 2002 du Nigéria est en cours d'examen.
- 16 Le Nigeria Industrial Revolution Plan a été lancé en janvier 2014. La politique industrielle de 2004 est en cours d'examen.
- 17 Sustainable Industrial Development Plan. Il a été ultérieurement revu et remplacé par l'Integrated Industrial Development Strategy, 2025.
- 18 Le PNUD (2011) donne une idée de l'intégration du commerce dans la stratégie nationale de développement par les pays sélectionnés, notamment la Guinée-Bissau, le Lesotho, Maurice, le Nigéria, la République centrafricaine, la République du Congo, le Rwanda, la Sierra Leone et la Tanzanie.
- 19 Cependant, l'écart entre taux consolidés et taux appliqués constitue un signal d'incertitudes pour les investisseurs potentiels.
- 20 Cet article XVIII permet aux pays en développement d'utiliser des restrictions quantitatives et des mesures non tarifaires en faveur des industries naissantes ainsi que d'autres formes d'aide publique, notamment pour la balance des paiements.
- 21 Au nombre des accords de l'OMC couramment cités figurent l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (TRIM) et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).
- 22 En 2003, le Ministère du plan a été remplacé par le Haut-Commissariat au plan (HCP), qui est placé sous le haut patronage du Roi du Maroc. Le HCP a pour principal mandat de produire des statistiques, des prévisions, des analyses et des plans.