

Politique industrielle dynamique en Afrique

RÉSUMÉ



RAPPORT ECONOMIQUE SUR L'AFRIQUE



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique



Union africaine

2014



RÉSUMÉ

S'INDUSTRIALISER POUR TRANSFORMER L'AFRIQUE STRUCTURELLEMENT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ENCADRÉ 1: CONSERVER OU CHANGER OU FAIRE LES DEUX EFFICACEMENT

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

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

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



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

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

ETABLIR DES CADRES DE POLITIQUE INDUSTRIELLE DYNAMIQUES DE FAÇON ORGANIQUE

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

ASSURER UNE COORDINATION ET UN SOUTIEN POLITIQUE DE HAUT NIVEAU

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

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

PERMETTRE LA CONCERTATION ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

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

CONFÉRER UNE AUTONOMIE INTÉGRÉE AUX BUREAUCRATIES

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

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

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

SURMONTER LES IMPERFECTIONS ORGANISATIONNELLES

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

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

COMMENCER AVEC DES POCHEs D'EFFICACITÉ

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

ETABLIR DES COALITIONS

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

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

PLANIFIER DE MANIÈRE COHÉRENTE POUR LE DÉVELOPPEMENT

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

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

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

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

CRÉER DES POCHEs D'INFRASTRUCTURE

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



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

RÉAGIR AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

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

SE CONCENTRER SUR LES PÔLES DE CROISSANCE

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

FAIRE FOND SUR LE COMMERCE

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

FINANCER L'INDUSTRIALISATION

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

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

FINALEMENT.....

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

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

Grâce à la flambée des prix des produits de base et à la hausse de la demande intérieure, à l'amélioration de la gestion macroéconomique et au développement des relations commerciales et d'investissement avec les économies émergentes, l'Afrique a enregistré une forte croissance durant la dernière décennie. La plus grande partie de sa population n'a cependant pas profité de cette expansion. La pauvreté demeure rampante, les inégalités se creusent dans de nombreux pays et des millions de jeunes continuent à ne pas bénéficier d'opportunités d'emploi et de subsistance viables.

Les pays africains doivent transformer leur structure économique s'ils veulent engendrer une croissance inclusive et durable. Les défaillances du marché étant parmi les causes les plus importantes de la mauvaise performance de l'industrie – qui est l'instrument clé de la transformation économique, l'intervention du gouvernement par le biais de la politique industrielle est un moyen de stimuler la transformation structurelle des économies africaines en corrigeant ces défaillances. Il ne faut cependant pas que les gouvernements africains retombent dans les erreurs commises par le passé en matière de politique industrielle lorsqu'ils n'ont souvent fait que suivre une approche schématique consistant à adopter un ensemble d'interventions dans lesquelles les acteurs non gouvernementaux ne jouaient qu'un rôle limité.

Sur la base de onze études commandées sur des pays africains et d'expériences vécues par des pays du Sud, le rapport recense les défis et les écueils qui surgissent au cours de la conception et de la mise en œuvre de la politique industrielle et expose les mesures et actions adoptées pour les surmonter. Il met également en relief les principales dispositions et caractéristiques institutionnelles permettant de relier la politique industrielle de façon dynamique et organique aux processus et acteurs qui sous-tendent l'industrialisation.