ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL
ONUDI

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT
CNUCED

RAPPORT SPÉCIAL

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

RAPPORT 2011 PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL EN AFRIQUE DANS LE NOUVEL ENVIRONNEMENT MONDIAL

NATIONS UNIES
New York et Genève, 2011

NOTE

La cote des documents de l'Organisation des Nations Unies se compose de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote et qu'un justificatif soit adressé au secrétariat de la CNUCED

UNCTAD/ALDC/AFRICA/2011

PUBLICATION DES NATIONS UNIES
Numéro de vente: F.11.II.D.14
ISBN 978-92-1-212394-3
ISSN 1990-5092

Copyright © Nations Unies, 2011
Tous droits réservés

REMERCIEMENTS

Le *Rapport 2011 sur le développement économique en Afrique* est le fruit d'une collaboration entre la CNUCED et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Il a été élaboré par une équipe dirigée par Norbert Lebale et composée de Patrick Osakwe (CNUCED), Bineswaree Bolaky (CNUCED), Milasoa Chérel-Robson (CNUCED) et Philipp Neuerburg (ONUDI).

Les travaux ont été menés sous la supervision générale de Charles Gore, Chef du Service de la recherche et de l'analyse des politiques (CNUCED); de Ludovico Alcorta, Directeur du Service des politiques de développement et de la recherche stratégique, Division des stratégies régionales et des opérations hors Siège (ONUDI); et de Jo Elizabeth Butler, Directrice adjointe et administratrice par intérim de la Division de l'Afrique, des pays les moins avancés et des programmes spéciaux. Les observations formulées par les personnes ci-après, qui ont participé à un examen collégial du projet de rapport, ont été prises en considération: Olusanya Ajakaiye, Directeur de la recherche, Consortium pour la recherche économique en Afrique, Nairobi (Kenya); Helmut Asche, Université de Leipzig (Allemagne); Michele di Maio, Département d'études économiques, Université de Naples (Italie); Erika Kraemer-Mbula, Institute for Economic Research and Innovation (IERI), Pretoria (Afrique du Sud); Zeljka Kozul-Wright (CNUCED), Detlef Kotte (CNUCED) et Alfredo Saad Filho (CNUCED).

Agnès Collardeau-Angleys (CNUCED) et Gorazd Rezonja (ONUDI) ont apporté leur concours en matière de statistique. Heather Wicks et Stephanie West ont assuré les travaux de secrétariat. La page de couverture a été élaborée par Sophie Combette, d'après un modèle de Hadrien Gliozzo. Le texte a été édité par Lucy Deleze-Black et Michael Gibson. La mise en page, les illustrations et la publication assistée par ordinateur ont été réalisées par Madasamyraja Rajalingam.

TABLE DES MATIÈRES

Notes explicatives vii
Abréviations viii

CHAPITRE 1: INTRODUCTION 1

CHAPITRE 2: PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL EN AFRIQUE: PHASES, RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS 9

A. Phases de développement industriel en Afrique 10
B. Performance et caractéristiques du secteur manufacturier 14
C. Enseignements tirés 28

CHAPITRE 3: VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE EN AFRIQUE: DIAGNOSTIC INDUSTRIEL ET ÉLABORATION DES STRATÉGIES 33

A. Introduction 34
B. La question du choix et de la sélectivité stratégiques pour faciliter le changement structurel 36
C. Un cadre pour l'élaboration des stratégies industrielles 39
D. L'application du cadre: typologie de la performance industrielle des pays africains 43
E. L'application du cadre: les différentes options stratégiques selon les pays 54
F. Les étapes du processus d'élaboration des stratégies industrielles 56

CHAPITRE 4: VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE EN AFRIQUE: LE POURQUOI ET LE COMMENT D'UNE POLITIQUE 61

A. Raison d'être d'une politique industrielle 62
B. Principes fondamentaux d'une nouvelle politique industrielle 65
C. Les domaines et les instruments d'une nouvelle politique industrielle 69
D. Questions institutionnelles et questions de gouvernance 73

E. Importance des politiques complémentaires 74
F. Financement du développement industriel: où trouver des ressources pour s'industrialiser? 77
G. Rôle de l'intégration régionale 82

CHAPITRE 5: VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE EN AFRIQUE: TENIR COMPTE DU NOUVEL ENVIRONNEMENT MONDIAL 87

A. Les règles commerciales internationales 88
B. Les puissances industrielles montantes du Sud 94
C. Changements climatiques 97
D. Chaînes de valeur mondiales 101
E. Résumé 104

CHAPITRE 6: PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL EN AFRIQUE: PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 105

A. Principales conclusions 107
B. Recommandations 109
C. Conclusion 113

NOTES 116

BIBLIOGRAPHIE 120

LISTE DES ENCADRÉS

1. La floriculture en Éthiopie: l'histoire d'une réussite en Afrique 66
2. La politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest 82

LISTE DES TABLEAUX

1. Contribution de l'industrie au PIB pour la période 1970-2008 15
2. Classification sectorielle et technologique de l'industrie manufacturière africaine 19
3. Structure des exportations africaines de produits manufacturés (les 10 principaux produits d'exportation classés par catégorie technologique) 20

4. Performance du secteur manufacturier des pays africains 26
5. Structure industrielle de certains pays africains, 2009 48
6. Coût des services d'infrastructure en Afrique 76

LISTE DES FIGURES

1. Transformation structurelle de l'économie africaine par rapport aux autres régions en développement 17
2. Transformation structurelle des exportations africaines par rapport aux autres régions en développement 17
3. Poids des exportations de produits manufacturés à faible technologie dans la balance commerciale 22
4. Approche stratégique de l'élaboration des politiques industrielles en Afrique 35
5. Cadre pour l'évaluation comparative de l'attractivité relative et de la faisabilité stratégique des activités manufacturières pour les pays africains 41
6. Attractivité et faisabilité relatives des potentiels inutilisés dans divers secteurs manufacturiers 43
7. Typologie des pays africains sur la base de leur performance industrielle 45
8. Niveau d'industrialisation et croissance industrielle des pays africains: vue d'ensemble 46
9. Performance industrielle des pays africains 47
10. PIB par habitant en Afrique et dans les BRIC 85

NOTES EXPLICATIVES

Le terme «dollar» ($) s'entend du dollar des États-Unis d'Amérique.

Afrique subsaharienne: Sauf indication contraire, l'Afrique subsaharienne comprend l'Afrique du Sud.

Afrique du Nord: Dans la présente publication, le Soudan fait partie de l'Afrique subsaharienne, et non de l'Afrique du Nord.

ABRÉVIATIONS

ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AMNA	Accès aux marchés pour les produits non agricoles
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
BAfD	Banque africaine de développement
BRIC	Brésil, Fédération de Russie, Inde et Chine
CAD	Comité d'aide au développement
CAMI	Conférence des Ministres africains de l'industrie
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
DAES	Département des affaires économiques et sociales
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GES	Gaz à effet de serre
IED	Investissement étranger direct
ITIE	Initiative de transparence des industries extractives
MDP	Mécanisme pour un développement propre
MIC	Mesures concernant les investissements et liées au commerce
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
NPF	Nation la plus favorisée
NPI	Nouveau pays industriel
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises

PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTE	Pays pauvres très endettés
SGP	Système généralisé de préférences
SMC	Subventions et mesures compensatoires
TSA	Initiative «Tout sauf les armes»
UE	Union européenne
VAM	Valeur ajoutée manufacturière

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

L'ENGAGEMENT POLITIQUE EN FAVEUR DE L'INDUSTRIALISATION EN AFRIQUE

Après avoir accédé à l'indépendance politique, essentiellement dans les années 1960, la plupart des pays africains ont commencé à s'occuper de promouvoir leur industrialisation. Il y avait en effet chez les dirigeants africains la conviction que l'industrialisation était nécessaire pour assurer l'autosuffisance et réduire la dépendance vis-à-vis des pays avancés. On attendait en outre de l'industrialisation qu'elle accélère le passage des pays africains d'une économie agricole à une économie moderne, qu'elle crée des emplois, qu'elle améliore les revenus et les niveaux de vie et qu'elle réduise la vulnérabilité à la détérioration des termes de l'échange résultant d'une trop forte dépendance vis-à-vis des exportations de produits primaires. Mais dans les années 1970, avec les chocs pétroliers successifs et l'apparition de problèmes d'endettement il est devenu clair que l'industrialisation par le remplacement des importations n'était tout simplement pas viable. Avec l'introduction des programmes d'ajustement structurel dans les années 1980, les pays africains ont délaissé les actions spécifiques pour promouvoir l'industrialisation, au profit de l'élimination des facteurs faisant obstacle aux exportations et d'une spécialisation plus poussée en fonction de l'avantage comparatif. L'idée était que les pressions concurrentielles dynamiseraient l'activité économique en favorisant la survie des plus forts. Mais si l'on entendait certainement que ces politiques aient des effets structurels, elles n'ont pas dopé l'industrialisation dans la région, selon les tenants de la thèse classique (Soludo, Ogbu and Chang, 2004).

Ces dernières années, les pays africains se sont de nouveau engagés en faveur de l'industrialisation dans le cadre d'un plus vaste programme pour diversifier leur économie, mieux résister aux chocs et se doter de capacités productives qui permettent une croissance économique forte et durable, la création d'emplois et une réduction notable de la pauvreté. En janvier 2007 par exemple, le Gouvernement sud-africain a adopté un cadre national de politique industrielle visant à diversifier la structure de la production et des exportations, à promouvoir une industrialisation à forte intensité de main-d'œuvre, à passer progressivement à une économie du savoir et à contribuer au développement industriel de la région. Il a également dévoilé des plans d'action pour la politique industrielle aux fins de la mise en œuvre du cadre national. Le premier plan d'action, qui couvrait la période 2007/08, a été adopté par le Gouvernement en août 2007; le deuxième, adopté en février 2009, couvre la période 2010/11 à 2012/13. D'autres pays de la région ont eux aussi pris des mesures récemment pour se doter d'un secteur industriel moderne, compétitif et dynamique. L'industrialisation fait ainsi partie des programmes nationaux de développement dévoilés récemment par l'Égypte, l'Éthiopie, le Kenya, la Namibie, le Nigéria et l'Ouganda (Altenburg, 2011).

L'engagement des pays africains en faveur de l'industrialisation est aussi évident au niveau régional. Selon le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) adopté par les dirigeants africains en 2001, la transformation économique passant par l'industrialisation était une stratégie essentielle pour la croissance et la réduction de la pauvreté dans la région. En outre, en février 2008, les chefs d'État africains ont adopté un plan d'action pour l'industrialisation accélérée de l'Afrique. Les stratégies de mise en œuvre correspondantes ont été approuvées ensuite par les Ministres africains lors de la Conférence des Ministres africains de l'industrie (CAMI) tenue en 2008[1]. Lors de la réunion de la CAMI organisée en 2011 par l'Union africaine, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et le Gouvernement algérien, les participants se sont penchés sur la mise en œuvre effective du Plan d'action pour l'industrialisation accélérée de l'Afrique et sur les moyens d'arriver à un développement industriel durable en Afrique. Les nouveaux engagements étaient fondés sur les initiatives régionales déjà adoptées, comme le Plan d'action de Lagos (1980), le Traité d'Abuja établissant la Communauté économique africaine (adopté en 1991) et l'Alliance pour l'industrialisation de l'Afrique (1996), qui soulignaient elles aussi la nécessité d'une diversification et d'une transformation économiques jugées indispensables pour que l'Afrique arrive à l'autosuffisance.

Au niveau mondial, l'attention se tourne aussi vers les problématiques et les défis du développement industriel en Afrique comme l'attestait le fait qu'à sa 85e séance plénière en décembre 1989 l'Assemblée générale des Nations Unies avait adopté sa résolution 44/237 proclamant le 20 novembre Journée de l'industrialisation de l'Afrique. Cette journée, coordonnée par l'ONUDI, a été célébrée pour la première fois en 1990. Elle aide à mobiliser l'appui et l'engagement de la communauté internationale en faveur de l'industrialisation de l'Afrique, et elle offre également aux pays africains l'occasion de faire le point des avancées en matière de développement industriel et de tracer la voie à suivre pour l'avenir. Le thème de la Journée varie d'une année à l'autre. Le thème retenu pour 2010 était *Industries compétitives pour le développement de l'Afrique*.

LES RAISONS DE L'ENGAGEMENT NOUVEAU EN FAVEUR DE L'INDUSTRIALISATION

Cet engagement nouveau en faveur du développement industriel en Afrique vient à point nommé. Les pays africains on dû affronter trois chocs exogènes graves liés les uns aux autres: la flambée des prix des produits alimentaires, les hausses des prix de l'énergie et la crise économique et financière mondiale déclenchée par les événements sur le marché immobilier des États-Unis à l'automne 2007. Pour l'Afrique les coûts économiques et sociaux de cette triple crise ont été très importants. Le taux de croissance du produit réel est tombé de 5,2 % au cours de la période 2000-2006 à

2,6 % en 2009. Et le taux de croissance du produit réel par habitant est lui aussi tombé, passant de 2,7 % à 0,3 % au cours de la même période. Ces crises ont également annulé les avancées des pays africains pour réduire la pauvreté et elles ont compromis les perspectives d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) à la date prévue (Osakwe, 2010).

Cette triple crise a appelé à nouveau l'attention sur la grande vulnérabilité de l'Afrique aux chocs exogènes et sur la nécessité pour les décideurs d'agir sans attendre pour diversifier la structure de la production et des exportations de ces pays pour qu'ils puissent mieux absorber les chocs. La région est aujourd'hui la moins économiquement diversifiée du monde et, surtout, elle a fait relativement peu de progrès à cet égard au cours des deux dernières décennies. L'indice de diversification des exportations de la région s'est en effet légèrement amélioré seulement, en passant de 0,61 en 1995 à 0,58 en 2009[2]. Dans les pays en développement d'Asie l'indice est passé de 0,32 à 0,26, et dans ceux des Amériques de 0,36 à 0,33.

Selon des études récentes, le développement économique implique un changement structurel afin de passer d'activités à faible productivité à des activités à forte productivité, et le secteur industriel est un moteur de croissance primordial pour le développement (Lall, 2005; Rodrik, 2007; Hesse, 2008). Dans l'économie moderne, une croissance économique forte, rapide et durable a impliqué presque toujours un processus d'industrialisation et en particulier le développement de la production manufacturière (Szirmai, 2009). Les exportations de produits de base peuvent procurer une croissance économique forte, mais pas durable.

Un changement structurel est nécessaire aussi parce que l'Afrique a besoin d'une croissance économique forte et durable pour réussir véritablement à réduire la pauvreté. Aujourd'hui, l'un des grands défis pour les pays africains consiste à assurer des emplois productifs et des moyens de subsistance aux 7 à 10 millions de jeunes qui entrent sur le marché du travail chaque année. Comme il est difficile d'y parvenir simplement en exportant des produits de base, il faut promouvoir d'une part la croissance de la productivité agricole et d'autre part le développement de possibilités autres que dans l'agriculture, donc dans l'industrie et les services. Si les pays africains veulent arriver à une réduction notable de la pauvreté et aussi aux objectifs du Millénaire pour le développement, ils doivent s'engager dans un processus de transformation structurelle impliquant une diminution de la part de l'agriculture et une augmentation de la part de l'industrie et des services modernes dans la production, en s'efforçant dans le même temps de passer de secteurs à faible productivité à des secteurs à plus forte productivité, et au sein des secteurs à des activités plus productives.

L'IMPORTANCE STRATÉGIQUE DU SECTEUR MANUFACTURIER

On considère en général que le secteur industriel comprend les industries manufacturières, les industries extractives et la construction. Mais de nombreuses études tendent à montrer que le secteur manufacturier est la branche d'activité industrielle qui offre les plus grandes opportunités en termes de croissance durable, d'emplois et de réduction de la pauvreté en Afrique.

Le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES) définit l'activité manufacturière comme la transformation physique ou chimique en nouveaux produits de matières, de substances ou de composants. Les matières, substances ou composants transformés sont des matières premières issues de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche ou des activités extractives, ou des produits issus d'autres activités manufacturières. La modification, la rénovation ou la reconstruction substantielles de produits sont généralement considérées comme des activités manufacturières.

Le rôle stratégique des activités manufacturières dans le développement peut s'expliquer par plusieurs facteurs. D'abord, la technologie et l'innovation sont indispensables pour le développement économique, et l'industrie manufacturière a traditionnellement été la première source d'innovation dans l'économie moderne (Lall, 2005; Gault and Zhang, 2010). Les activités de recherche-développement des entreprises manufacturières ont été la clef des avancées technologiques dans l'économie mondiale (Shen, Dunn and Shen, 2007). En outre, l'industrie manufacturière est un très important moyen de diffusion des nouvelles technologies dans les autres secteurs de l'économie.

Le secteur manufacturier présente un autre avantage par rapport aux autres secteurs: les effets de synergie et les effets d'entraînement des activités manufacturières sont très importants. Par exemple, il est bien connu que le secteur manufacturier est une source de demande essentielle pour les autres secteurs. Les entreprises manufacturières sont notamment très consommatrices de services de banque, de transport, d'assurance et de communication. En outre, le secteur manufacturier dynamise la croissance du secteur agricole en créant de la demande. Ce secteur a donc d'importants effets d'entraînement en aval et en amont et contribue ainsi à l'investissement intérieur, à l'emploi et à la production aux fins du développement.

Le secteur manufacturier est attractif aussi parce que selon la loi d'Engel au fur et à mesure que le revenu par habitant augmente, la part de l'agriculture dans les dépenses totales des ménages diminue et la part des articles manufacturés progresse. Il

en découle que les articles manufacturés offrent d'importantes opportunités d'expansion à l'exportation et représentent donc un moteur essentiel de la croissance du commerce des marchandises. Il est intéressant de noter que les pays qui ont beaucoup tiré profit ces trois dernières décennies de l'essor fulgurant du commerce des marchandises sont ceux qui ont pu accroître leurs exportations de produits dynamiques, et en particulier d'articles manufacturés, avec une forte élasticité-revenu de la demande. Par conséquent, ce qui compte est ce qu'un pays produit et exporte (Hausmann, Hwang and Rodrik, 2007).

Le secteur manufacturier présente également un plus fort potentiel de création d'emplois que l'agriculture et les services traditionnels. L'existence en particulier de rendements d'échelle décroissants dans l'agriculture (due à des facteurs fixes comme le foncier) restreint les perspectives de développement de l'emploi dans le secteur. Au fur et à mesure que la population d'un pays croît et s'urbanise, il faut donc développer l'emploi dans le secteur manufacturier pour absorber la main-d'œuvre ne travaillant plus dans l'agriculture.

Mais en dépit du rôle essentiel de l'industrie manufacturière dans le développement, les décideurs africains ne doivent pas rechercher l'industrialisation aux dépens du secteur agricole, car ce dernier peut lui-même contribuer à l'industrialisation, par exemple en fournissant des biens de consommation courante qui rendent les entreprises nationales plus compétitives sur les marchés d'exportation mondiaux. Rattso et Torvik (2003) montrent que la marginalisation de l'agriculture peut entraîner une contraction du secteur industriel à travers les liens commerciaux. De Janvry et Sadoulet (2010) insistent sur la nécessité d'une complémentarité entre l'agriculture et l'industrie. Ils font valoir aussi que le développement de l'agriculture peut contribuer à la création d'un avantage compétitif dans l'industrie. En outre, dans le court à moyen terme le secteur de l'agriculture restera une importante source de devises nécessaires pour importer les intrants intermédiaires dont les industries locales ont besoin. Il est important de même de reconnaître que la compétitivité du secteur manufacturier dépend aussi des services fournis aux producteurs. Dans ce contexte, il reste aux décideurs à déterminer comment créer des interactions fructueuses entre les secteurs industriels et non industriels de l'économie.

LE NOUVEL ENVIRONNEMENT MONDIAL

L'industrialisation de l'Afrique se situe dans le cadre d'un nouvel environnement mondial qui se transforme de façon importante à plusieurs égards. Les initiatives pour promouvoir l'industrialisation au XXIe siècle doivent en tenir compte. Premièrement, les règles commerciales multilatérales et les accords commerciaux bilatéraux et

régionaux réduisent la marge d'action disponible pour promouvoir le développement industriel dans les pays d'Afrique qui ne sont pas classés parmi les pays les moins avancés (PMA). Par exemple, les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) interdisent le recours à des instruments de politique industrielle comme les contingents et les prescriptions concernant la teneur minimale en éléments d'origine locale. L'utilisation des subventions à l'exportation a elle aussi été interdite, sauf pour les PMA (Chang, 2009; Rodrik, 2004). En outre, en raison des accords de partenariat économique (APE), les pays africains sont incités de façon de plus en plus insistante à abandonner l'application de droits de douane à titre de protection. L'industrialisation de l'Afrique s'inscrit donc dans un environnement où l'utilisation de certains des instruments de politique industrielle appliqués par les pays développés et les pays émergents est soit interdite soit réglementée.

Deuxièmement, l'environnement mondial dans lequel s'inscrit la production manufacturière s'est lui aussi transformé dans la mesure où les entreprises doivent de plus en plus souvent affronter une forte concurrence sur les marchés d'exportation mondiaux en raison de la réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce des produits industriels, ce à quoi s'ajoutent l'importante baisse des coûts de transport et les progrès des technologies de l'information et de la communication. Pour les pays africains, ce nouvel environnement est synonyme de défis en raison de l'essor et du rôle de plus en plus important de grands pays en développement comme la Chine, l'Inde et le Brésil dans les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre (Kaplinsky, 2007). Face à ces nouvelles pressions concurrentielles, il ne suffit plus pour affronter efficacement la concurrence de vendre des produits meilleur marché. Il faut aussi offrir de meilleurs produits et les mettre à la disposition des consommateurs en temps voulu.

Troisièmement, les préoccupations croissantes suscitées par les changements climatiques forcent les entreprises à adopter des technologies et des méthodes de production nouvelles, ou à y passer progressivement. Il est fait pression de plus en plus, en particulier, sur les fabricants pour qu'ils adoptent des technologies et des méthodes de production respectueuses de l'environnement. L'industrialisation de l'Afrique ne peut donc pas être durable si elle s'appuie sur les technologies et les méthodes de production utilisées dans le passé par les pays développés quand ceux-ci se trouvaient à un stade de développement similaire.

LE THÈME ET L'ORGANISATION DU RAPPORT

Dans ce contexte, le *Rapport 2011 sur le développement économique en Afrique* a pour thème *Promouvoir le développement industriel en Afrique dans le nouvel environnement mondial*. Il passe en revue les étapes, les résultats et les leçons des initiatives

déjà prises pour promouvoir le développement industriel en Afrique (chap. 2). Il présente ensuite les éléments clefs d'une nouvelle politique industrielle pour l'Afrique, à commencer par un diagnostic valable de la situation actuelle et par l'élaboration de stratégies. Un cadre conceptuel à cet effet est présenté dans le chapitre 3, ainsi qu'une typologie des pays africains. Le chapitre 4 examine le pourquoi et le comment de la politique industrielle, et le chapitre 5 indique comment la politique peut être ajustée pour tenir compte du nouvel environnement mondial. Le dernier chapitre résume les conclusions et les messages de politique générale essentiels du rapport.

Ce rapport est le fruit d'un travail commun et il est publié conjointement par la CNUCED et par l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Il s'inspire du *Rapport 2009 sur le développement économique en Afrique – Renforcer l'intégration économique régionale pour le développement de l'Afrique* et du rapport 2010 qui avait pour thème *La coopération Sud-Sud: l'Afrique et les nouvelles formes de partenariat pour le développement*. Il s'inspire aussi du rapport 2009 de l'ONUDI sur le développement industriel intitulé *Percer et progresser: nouveaux défis industriels pour le milliard d'en bas et les pays à revenu intermédiaire*.

CHAPITRE 2

PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL EN AFRIQUE: PHASES, RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Le présent chapitre donne un bref aperçu des tentatives faites pour promouvoir l'industrialisation en Afrique, avant d'analyser les résultats obtenus et les caractéristiques actuelles du secteur manufacturier sur le continent, en vue de tirer des enseignements pour l'avenir.

A. PHASES DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL EN AFRIQUE

Bien que lancé à des dates différentes suivant les pays, il est clair que le développement industriel en Afrique est passé par trois grandes phases ou étapes depuis l'indépendance. La première, qui débute dans les années 1960 et s'achève à la fin des années 1970, est celle de l'industrialisation par le remplacement des importations. La deuxième, qui est celle des programmes d'ajustement structurel (PAS), commence au début des années 1980 et s'achève à la fin des années 1990. La troisième phase, qui est celle des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), débute en 2000.

La phase de l'industrialisation par le remplacement des importations

L'industrialisation par le remplacement des importations en Afrique a débuté après l'indépendance politique des années 1960 et se poursuit jusqu'à la fin des années 1970. Comme dans les autres régions en développement, elle consiste au départ à produire localement les biens de consommation qui étaient auparavant importés. L'idée à l'époque était qu'il existait déjà un marché intérieur pour ces biens et que celui-ci pouvait servir de base pour lancer un programme d'industrialisation. Tout en mettant l'accent au début sur les biens de consommation, on escomptait aussi qu'à mesure que le processus d'industrialisation avancerait, il serait possible de produire localement les biens intermédiaires et les biens d'équipement nécessaires à l'industrie locale des biens de consommation. On espérait aussi que le remplacement des biens importés par des biens produits localement favorise, avec le temps, l'autosuffisance et permette d'échapper aux difficultés de balance de paiements.

La mise en œuvre de l'industrialisation par le remplacement des importations exigeait des pouvoirs publics qu'ils appuient massivement les entreprises locales et qu'ils les protègent de la concurrence étrangère. En particulier, des industries locales naissantes ont été ciblées et soutenues grâce au protectionnisme commercial et à d'autres mesures économiques locales. On partait du principe que les entreprises locales pouvaient devenir compétitives, mais qu'elles avaient besoin d'une protection temporaire avant qu'elles ne soient aptes à soutenir la concurrence internationale[3]. Si la mise en œuvre de l'industrialisation par le remplacement des importations en Afrique pré-

sente des spécificités nationales tenant aux mesures adoptées, elle consiste en général à: a) limiter les importations aux produits intermédiaires et aux biens d'équipement dont les industries locales ont besoin; b) user largement d'obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce; c) surévaluer la monnaie pour faciliter l'importation des biens nécessaires aux industries locales; d) appliquer des taux d'intérêt bonifiés pour rendre l'investissement intérieur attrayant; e) détenir directement des entreprises ou des participations publiques dans l'industrie; f) enfin, accorder aux entreprises des prêts directs et leur donner accès aux devises pour importer des intrants (Mkandawire and Soludo, 2003; Wangwe and Semboja, 2003).

La part de la production manufacturière dans le produit intérieur brut (PIB) africain s'est sensiblement accrue entre 1970 et 1980 (tableau 1). Cependant, il devient évident, à la fin des années 1970, que le modèle de développement industriel fondé sur le remplacement des importations n'est pas viable. Cette situation s'explique par diverses raisons: premièrement, très peu d'entreprises locales soutenues sont devenues en réalité pleinement compétitives sur les marchés internationaux (Wangwe and Semboja, 2003). Deuxièmement, le modèle a créé d'énormes besoins en devises au début de cette phase, puisqu'il a fallu importer les produits intermédiaires et les biens d'équipement dont les industries locales avaient besoin. Or, en appliquant ce modèle, la plupart des pays africains ont perdu de vue la nécessité de dégager des devises. L'agriculture a été également négligée. En particulier, on s'est davantage intéressé à créer des usines qu'à renforcer des capacités entrepreneuriales qui auraient pu favoriser le dynamisme industriel et le développement de secteurs d'exportation compétitifs. En outre, les politiques économiques locales adoptées pendant cette période lésaient implicitement l'agriculture et les exportations, réduisant ainsi les recettes en devises. Aussi, vers la fin des années 1970, le manque de devises est-il devenu une sérieuse entrave au développement industriel de la région. Il convient cependant de noter que si la mise en œuvre de l'industrialisation par le remplacement des importations en Afrique a fait en général obstacle aux exportations, des données montrent que dans des pays comme Maurice et le Zimbabwe, la protection du marché local a permis aux entreprises nationales d'accumuler des ressources et d'investir dans le développement des capacités nécessaires à l'exportation (Wangwe, 1995; Lall and Wangwe, 1998).

La phase des programmes d'ajustement structurel

La phase des programmes d'ajustement structurel en Afrique a commencé au début des années 1980 et s'achève à la fin des années 1990. Elle remonte, en particulier, au début des années 1980 quand les pays africains se sont trouvés aux prises avec de graves difficultés de balance des paiements, nées des effets conjugués de la crise du pétrole, de la chute des prix des produits de base et des besoins accrus des industries locales en produits importés. Pour faire face à ces difficultés, de nom-

breux pays ont sollicité l'aide du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Ces institutions ont imputé la crise et les problèmes de développement industriel en Afrique à des erreurs de politique intérieure et ont recommandé comme solution aux pays concernés d'adopter des programmes d'ajustement structurel (Soludo, Ogbu and Chang, 2004). Tant le diagnostic que le remède s'appuyaient sur les conclusions du rapport Berg intitulé *Développement accéléré en Afrique subsaharienne: un programme d'action*, publié par la Banque mondiale en 1981. Le rapport attribuait les faibles résultats économiques et industriels de l'Afrique à des erreurs de politique dues aux taux de change surévalués, au contrôle des taux d'intérêt, à l'importance excessive accordée à l'industrie au détriment de l'agriculture et au protectionnisme commercial. Il soutenait en outre que l'avantage comparatif de l'Afrique résidait dans l'agriculture et non dans l'industrie, se démarquant ainsi de l'opinion largement partagée par les responsables politiques africains suivant laquelle il fallait promouvoir l'industrie par une intervention volontariste des pouvoirs publics.

Les pays africains ayant adopté des programmes d'ajustement structurel devaient mettre en œuvre certaines réformes politiques pour bénéficier de l'aide financière du FMI et de la Banque mondiale. Ces réformes consistaient, entre autres, à: a) déréglementer les taux d'intérêt; b) libéraliser le commerce; c) privatiser les entreprises publiques (paraétatiques); d) supprimer les subventions publiques; et e) dévaluer la monnaie. Un des objectifs clefs des programmes d'ajustement structurel était de réduire le rôle de l'État dans le processus d'industrialisation et de développement et de donner aux forces du marché plus de latitude en matière d'allocation de ressources. Le postulat était que les marchés savaient allouer les ressources plus efficacement que l'État, lequel devrait se contenter de créer un environnement favorable à l'épanouissement du secteur privé.

Les PAS étaient accusés par leurs détracteurs d'avoir engagé l'Afrique dans la voie d'une croissance lente, d'avoir sapé les efforts de diversification économique et d'avoir conduit à l'érosion de l'infrastructure industrielle de la région (Sundaram and von Arnim, 2008; Mkandawire, 2005; Soludo, Ogbu and Chang, 2004; Stein, 1992). En particulier, la libéralisation accentuée des marchés s'est ajoutée à la suppression progressive des diverses mesures interventionnistes en faveur de l'industrie manufacturière pour contraindre de nombreuses entreprises locales à fermer leurs portes. Cela a eu pour conséquence de détruire ce qui était resté de l'infrastructure industrielle locale en dépit des possibilités de modernisation technologique qu'il y avait dans certaines entreprises locales (Lall, 1995). Au Mozambique, par exemple, l'affaiblissement du rôle stratégique de l'État durant la période des programmes d'ajustement structurel a mis en échec les tentatives de promouvoir le développement industriel. Des données montrent aussi qu'au Ghana, au Nigéria et en Zambie, la libéralisation commerciale dans le cadre des PAS a exposé les entreprises locales à la concurrence

des produits importés et conduit à la fermeture de certaines d'entre elles (Lall and Mwangwe, 1998).

En bref, la perspective de voir les programmes d'ajustement structurel rendre les entreprises africaines plus compétitives, amorcer le développement industriel et jeter les bases d'une croissance économique soutenue ne s'est pas réalisée. Tout comme l'industrialisation fondée sur le remplacement des importations, les programmes d'ajustement structurel n'ont pas permis d'atteindre l'objectif de transformation structurelle et de diversification des exportations en Afrique. C'est dans ce contexte qu'à la fin des années 1990, les responsables politiques africains ont commencé à réévaluer leurs stratégies de développement pour éviter certaines des erreurs commises dans les phases tant d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations que de programmes d'ajustement structurel.

La phase des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)

Vers la seconde moitié des années 1990, de nombreux pays africains avaient accumulé une dette extérieure énorme et le service de la dette était devenu un obstacle à la croissance et au développement. Pour faire face à cette situation, les donateurs ont lancé en 1996 l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) destinée à soulager les pays surendettés. Face au mécontentement suscité par la lenteur des progrès accomplis dans l'allégement de la dette des pays pauvres au titre de l'initiative PPTE, l'initiative PPTE renforcée a été adoptée en 1999 (Booth, 2003). Pour participer à cette initiative, les bénéficiaires potentiels devaient établir des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), dans lesquels ils indiquaient de manière détaillée comment ils entendaient utiliser les ressources mises à leur disposition dans le cadre de l'allégement de la dette pour réduire la pauvreté. En particulier, ces pays étaient encouragés à investir les ressources dégagées par l'allégement de la dette dans des secteurs sociaux comme la santé et l'éducation (enseignement primaire et secondaire surtout). En conséquence, depuis 2000, la plupart des pays africains admis à bénéficier du programme ont élaboré leurs documents de stratégie de réduction de la pauvreté, en accordant la priorité aux dépenses consacrées à la santé et à l'enseignement primaire et secondaire. L'année 2000 marquait donc le point de départ d'une nouvelle phase d'élaboration et de mise en œuvre de politiques ayant des incidences sur l'industrialisation de la région.

Si les DSRP se distinguent de l'industrialisation par le remplacement des importations et des programmes d'ajustement structurel dans la mesure où ils ont été spécialement conçus comme un programme d'allégement de la dette, il est évident qu'ils ont eu des incidences sur le développement industriel en Afrique, puisque la

première génération des DSRP a conduit à un transfert de ressources du secteur de la production au secteur social. La deuxième génération des DSRP a essayé de s'attaquer au problème lié à la prépondérance accordée au secteur social par la première génération des DSRP. Cependant, l'intérêt pour les secteurs productifs dans la seconde génération des DSRP en Afrique semble se porter sur l'agriculture et les industries qui lui sont liées, ce qui reflète l'opinion très répandue selon laquelle l'avantage comparatif des pays africains réside dans ces industries et que l'agriculture est une importante source de croissance favorable aux pauvres. Pour une analyse approfondie des incidences des DSRP sur le développement économique de l'Afrique, voir UNCTAD (2006).

B. PERFORMANCE ET CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR MANUFACTURIER

La présente section analyse les résultats passés et les caractéristiques actuelles du secteur manufacturier en Afrique en vue de dégager certaines constantes sur le développement de l'industrie dans la région. Il faut cependant noter que les pays africains présentent une grande hétérogénéité et que, par conséquent, les résultats du secteur manufacturier vont varier d'un pays à l'autre. Les principales constantes relevées dans les données pertinentes se présentent comme suit.

La contribution du secteur manufacturier au PIB a atteint un niveau maximal en 1990 et a chuté à partir de cette date

La part du secteur manufacturier dans le PIB, qui était de seulement 6,3 % en 1970, a atteint un maximum de 15,3 % en 1990 (tableau 1). À partir de cette date, elle a amorcé une baisse notable. En particulier, elle a reculé de 15,3 % en 1990 à 12,8 % en 2000, puis à 10,5 % en 2008. Il est intéressant de noter que ce déclin a été observé dans toutes les sous-régions du continent. En Afrique de l'Est, la part du secteur manufacturier dans le PIB chute de 13,4 % en 1990 à 9,7 % en 2008 et, en Afrique de l'Ouest, de 13,1 % à 5 % au cours de la même période. En outre, elle régresse de 22,9 % à 18,2 % et de 13,4 % à 10,7 %, respectivement en Afrique australe et en Afrique du Nord.

La part de l'Afrique dans la production manufacturière mondiale reste encore très faible

Comme l'indiquent les petites bulles de la figure 1 et de la figure 2, l'Afrique continue d'être marginalisée dans la production et le commerce mondiaux de biens manufacturés. La part de la région dans la valeur ajoutée manufacturière mondiale est tombée de 1,2 % en 2000 à 1,1 % en 2008. Celle des pays en développement d'Asie

Tableau 1. Contribution de l'industrie au PIB pour la période 1970-2008

	Part dans le PIB en pourcentage	1970	1980	1990	2000	2005	2008
Monde	Industrie	36.9	38.1	33.3	29.1	28.8	30.1
	Secteur manufacturier	26.7	24.4	21.7	19.2	17.8	18.1
	Extraction minière et équipements collectifs	3.9	7.1	5.2	4.5	5.5	6.2
Pays en développement	Industrie	27.3	41.1	36.8	36.3	38.9	40.2
	Secteur manufacturier	17.6	20.2	22.4	22.6	23.3	23.7
	Extraction minière et équipements collectifs	5.7	14.7	8.9	8.3	10.1	10.9
Pays africains en développement	Industrie	13.1	35.6	35.2	35.5	38.8	40.7
	Secteur manufacturier	6.3	11.9	15.3	12.8	11.6	10.5
	Extraction minière et équipements collectifs	4.8	19.3	15.2	18.4	23.0	25.8
Afrique de l'Est	Industrie	3.1	7.8	20.6	18.6	20.6	20.3
	Secteur manufacturier	1.7	4.9	13.4	10.4	10.3	9.7
	Extraction minière et équipements collectifs	0.8	1.5	3.3	3.1	3.6	3.7
Afrique centrale	Industrie	34.2	38.4	34.1	50.4	57.9	59.8
	Secteur manufacturier	10.3	11.8	11.2	8.2	7.3	6.4
	Extraction minière et équipements collectifs	19.1	21.2	18.9	39.3	47.9	50.5
Afrique du Nord	Industrie	34.2	50.0	37.4	37.8	45.0	46.0
	Secteur manufacturier	13.6	9.7	13.4	12.8	11.3	10.7
	Extraction minière et équipements collectifs	15.7	33.0	17.2	19.5	28.2	29.8
Afrique australe	Industrie	38.2	48.2	40.6	32.7	31.7	34.5
	Secteur manufacturier	22.0	20.9	22.9	18.4	17.9	18.2
	Extraction minière et équipements collectifs	12.0	24.0	14.3	11.7	11.2	13.1
Afrique de l'Ouest	Industrie	26.7	43.3	34.5	39.8	36.7	37.4
	Secteur manufacturier	13.3	16.8	13.1	7.8	6.0	5.0
	Extraction minière et équipements collectifs	7.7	21.3	18.8	29.3	27.7	29.6

Source: CNUCED/ONUDI.

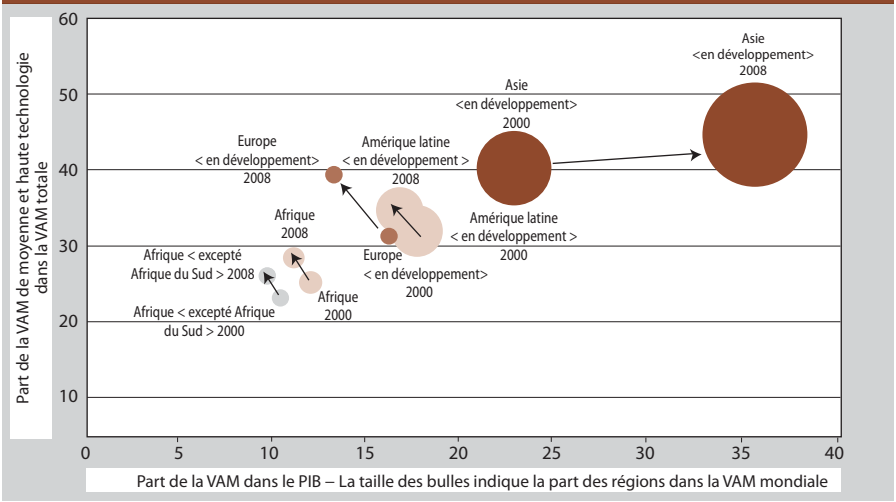
est montée de 13 % à 25 %, tandis que celle des pays d'Amérique latine a régressé, passant de 6 % à 5 % sur la même période. Par ailleurs, la part de la région dans les exportations mondiales de produits manufacturés n'a pas fondamentalement changé ces dernières années. En particulier, si la part de l'Afrique dans les exportations mondiales de produits manufacturés a légèrement augmenté, passant de 1 % en 2000 à 1,3 % en 2008, celle des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire d'Asie de l'Est et du Pacifique, s'est accrue, s'établissant à 16 % en 2008, contre 9,5 % en 2000. En outre, la part des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire d'Amérique latine a régressé, passant de 5 % à 4,5 % sur la même période. Ces faits donnent à penser que non seulement les pays africains n'ont pas tiré pleinement parti des possibilités qu'offre l'industrie pour la croissance et le développement, mais qu'ils continuent aussi d'être marginalisés dans le commerce mondial des produits manufacturés.

Le secteur manufacturier en Afrique est modeste, comparé à d'autres régions en développement, et sa part baisse aussi bien dans le PIB que dans les exportations

Il convient d'analyser plus en détail la relative transformation structurelle des pays africains tant du point de vue interne qu'international. D'une part, on peut, du point de vue de la production intérieure (fig. 1), distinguer deux niveaux de transformation: a) une augmentation de la contribution relative du secteur manufacturier à l'ensemble de l'économie; et b) une augmentation de la contribution relative des activités manufacturières à forte intensité technologique à l'ensemble du secteur manufacturier. Il faut, d'autre part, examiner aussi la structure des exportations africaines de produits manufacturés pour comprendre le degré de compétitivité du secteur manufacturier africain sur les marchés mondiaux (fig. 2). De ce point de vue, on peut également distinguer deux niveaux de transformation: a) un accroissement de la contribution relative des exportations manufacturières au total des exportations; et b) un accroissement de la contribution relative des exportations de biens manufacturés à forte intensité technologique au total des exportations de biens manufacturés.

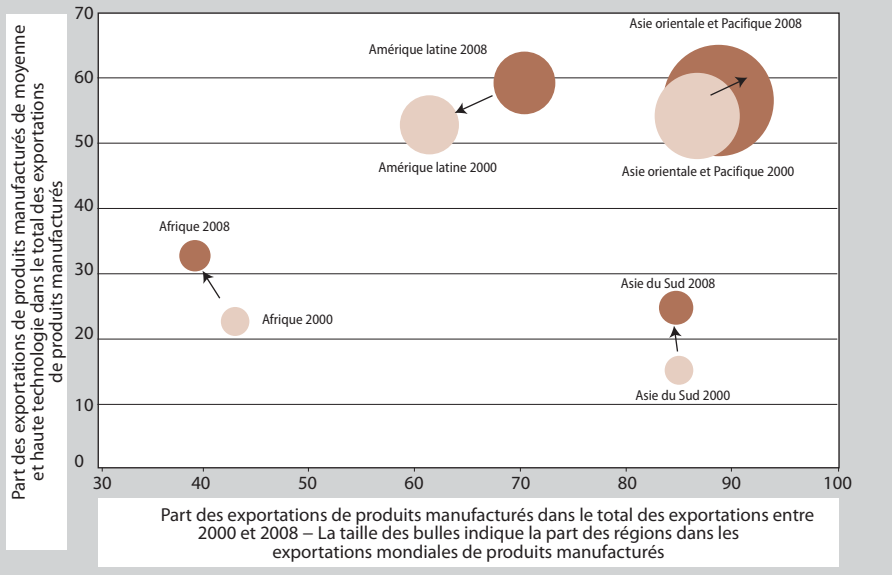
Une des caractéristiques essentielles du secteur manufacturier en Afrique aujourd'hui est qu'il joue un rôle très limité dans l'économie du continent, contrairement à ce qui se passe dans les autres régions en développement. En particulier, la part de la valeur ajoutée manufacturière (VAM) dans le PIB y est faible, comparée à d'autres régions en développement. Le secteur manufacturier compte, en 2000, pour 12,8 % du PIB de la région et, en 2008, pour 10,5 %. À la différence de l'Afrique, le secteur manufacturier semble jouer un rôle plus important dans les activités économiques des pays en développement d'Asie et d'Amérique latine. En Asie, la part de la VAM dans le PIB a progressé, passant de 22 % en 2000 à 35 % en 2008, tandis qu'en Amérique latine elle est tombée de 17 % à 16 % au cours de la même période.

Figure 1. Transformation structurelle de l'économie africaine par rapport aux autres régions en développement



Source: CNUCED/ONUDI.

Figure 2. Transformation structurelle des exportations africaines par rapport aux autres régions en développement



Source: CNUCED/ONUDI.

La lenteur avec laquelle se développe le secteur manufacturier en Afrique est également manifeste à l'échelle internationale. Les produits manufacturés représentent une part relativement faible du total des exportations du continent et, chose plus importante, cette part diminue au fil des ans (fig. 2), passant de 43 % en 2000 à 39 % en 2008. Le fait que le secteur manufacturier contribue de moins en moins aux exportations africaines tient en partie à l'accroissement des échanges entre les pays d'Afrique et les autres pays en développement, qui s'est traduit par une augmentation substantielle des exportations de produits de base ces dernières années. Il faut noter que la part des produits manufacturés dans le total des exportations est également faible en Afrique, comparée à d'autres régions en développement. Par exemple, elle est, en 2008, de 89 %, 61 % et 80 % respectivement dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire d'Asie de l'Est et du Pacifique, d'Amérique latine et d'Asie du Sud.

Mais des progrès ont été faits dans la promotion des produits manufacturés de moyenne et haute technologie

Les figures 1 et 2 indiquent que, ces dernières années, l'Afrique a fait des progrès dans la promotion des activités manufacturières de moyenne et haute technologie. La part de ces activités dans le total de la VAM du continent est passée de 25 % en 2000 à 29 % en 2008. En outre, la part des produits manufacturés de moyenne et haute technologie dans le total des exportations de produits manufacturés a progressé pour s'établir à 33 % en 2008, contre 23 % en 2000. Si la part des activités manufacturières de moyenne et haute technologie dans la valeur ajoutée manufacturière et dans les exportations de produits manufacturés en Afrique est en augmentation, c'est que les activités manufacturières à forte intensité technologique croissent plus rapidement, offrent plus de perspectives d'apprentissage et ont un plus grand effet d'entrainement sur le reste de l'économie. À l'inverse, des secteurs élémentaires comme celui des produits manufacturés provenant de ressources naturelles ou à faible intensité technologique, génèrent des marges bénéficiaires plus faibles et moins durables à mesure que la concurrence s'intensifie. Ces secteurs, qui ne font pas généralement appel à un capital humain considérable, ont été pour la plupart des pays en développement la principale porte d'entrée dans l'industrie (UNIDO, 2009).

Il faut noter qu'en dépit des récents progrès enregistrés, la contribution des activités de moyenne et haute technologie tant à la VAM qu'aux exportations de produits manufacturés en Afrique reste encore faible, comparée à l'Asie et à l'Amérique latine (fig. 1 et 2). En outre, les activités manufacturières de moyenne et haute technologie du continent sont très concentrées dans l'industrie chimique. En particulier, les produits chimiques y représentent aujourd'hui près du cinquième de la VAM, soit 2,2 %

Tableau 2. Classification sectorielle et technologique de l'industrie manufacturière africaine

Produits manufacturés, CITI, Rev. 3	Structure de la VAM africaine		Croissance africaine	Part de l'Afrique dans le monde	
	2000	2009	2000-2009	2000	2009
	Part de la VAM totale en pourcentage	Part de la VAM totale en pourcentage	Taux de croissance annuel composé en pourcentage	Part dans la VAM mondiale en pourcentage	Part dans la VAM mondiale en pourcentage
15. Produits alimentaires et boissons	20,0	16,6	1,1	2,4	1,9
16. Tabac	3,0	2,6	1,6	3,4	2,5
20. Bois	2,8	1,8	-1,9	1,7	1,5
21. Papier	3,1	3,0	2,9	1,3	1,5
23. Produits pétroliers raffinés et coséfaction	5,9	6,1	3,6	2,0	2,1
25. Articles en caoutchouc et en matières plastiques	2,7	2,9	4,1	1,0	1,1
26. Verres et autres produits minéraux non métalliques	6,8	10,1	7,9	2,2	3,3
27. Métaux de base	7,3	5,6	0,4	1,7	1,0
Sous-Total des produits manufacturés provenant de ressources naturelles	***51,6***	***48,8***	***2,6***	***2,0***	***1,8***
17. Textiles	6,8	4,7	-0,9	3,1	2,3
18. Habillement	4,7	4,3	2,3	3,0	3,3
19. Cuirs	1,5	1,2	0,8	2,7	2,3
22. Édition et imprimerie	2,9	2,7	2,7	0,8	1,0
28. Ouvrages en métaux	5,2	5,1	3,0	1,1	1,3
36. Meubles et activités de fabrication (n.d.a.)	1,8	1,8	3,2	0,7	0,7
Sous-Total des produits manufacturés de faible technologie	***22,9***	***19,9***	***1,6***	***1,5***	***1,5***
24. Produits chimiques	12,4	19,2	8,4	1,6	2,2
29. Machines et matériels	3,7	3,6	2,9	0,6	0,6
30. Machines de bureau	0,3	0,3	3,9	0,1	0,1
31. Machines et appareils électriques	2,0	2,5	5,9	0,6	0,6
32. Équipements et appareils de radio, télévision et communication	0,9	0,8	2,2	0,1	0,0
33. Instruments médicaux, de précision et d'horlogerie	0,3	0,3	3,3	0,1	0,1
34. Véhicules automobiles	4,9	3,8	0,4	0,9	0,7
35. Autres matériels de transport	1,0	0,9	1,8	0,5	0,4
Sous-Total des produits manufacturés de moyenne et haute technologie	***25,5***	***31,4***	***5,7***	***0,6***	***0,6***
Total des produits manufacturés	**100,0**	**100,0**	**3,2**	**1,2**	**1,1**

Source: CNUCED/ONUDI.

Tableau 3. Structure des exportations africaines de produits manufacturés (les 10 principaux produits d'exportation classés par catégorie d'intensité technologique)[4]

Les dix principaux produits manufacturés provenant de ressources naturelles			Les dix principaux produits manufacturés de faible technologie		
Indicatifs de produits de la CTCI	Produits	Part dans le total des exportations manufacturières (2008)	Indicatifs de produits de la CTCI	Produits	Part dans le total des exportations manufacturières (2008)
334	Huile de pétrole ou minéraux bitumineux	12,4	845	Vêtements en matière textile, n.d.a.	2,9
342	propane et butane liquéfiés	4,6	842	Articles d'habillement en matière textile pour femmes	1,8
667	Perles fines ou de culture, pierres gemmes	4,5	841	Articles d'habillement en matière textile pour hommes	1,7
522	Éléments, oxydes, sels	4,2	673	Produits laminés plats en fer ou acier	1,0
287	Minerais de métaux communs et concentrés, n.d.a.	2,8	699	Articles manufacturés en métaux communs, n.d.a.	0,9
281	Minerais de fer et leurs concentrés	2,2	851	Chaussures	0,8
335	Produits résiduels du pétrole	1,0	675	Produits laminés plats en aciers alliés	0,8
283	Minerais de cuivre et concentrés	1,0	611	Cuirs et peaux préparés	0,7
37	Poissons, crustacés, mollusques préparés ou préservés	0,9	893	Ouvrages, n.d.a., en matières plastiques	0,7
112	Boissons alcooliques	0,8	821	Meubles et leurs parties et pièces détachées	0,7
Niveau de concentration (parts combinées des 10 principaux produits)		34,3	Niveau de concentration (parts combinées des 10 principaux produits)		12,0

Les dix principaux produits manufacturés de moyenne technologie			Les dix principaux produits manufacturés de haute technologie		
Indicatifs de produits de la CTCI	Produits	Part dans le total des exportations de produits manufacturés (2008)	Indicatifs de produits de la CTCI	Produits	Part dans le total des exportations de produits manufacturés (2008)
671	Fonte, etc., ferro-alliages	4,2	776	Tubes électriques, transistors, etc.	0,7
781	Véhicules de transport de personnes, etc.	3,3	764	Équipement de télécommunication, n.d.a.	0,6
562	Engrais chimiques	2,8	792	Aéronefs, véhicules spatiaux, etc.	0,6
773	Équipement pour distribution d'électricité	2,4	542	Médicaments pour médecine humaine ou vétérinaire	0,3
743	Ventilateurs, filtres, pompes à essence	2,3	874	Appareils et instruments de mesure ou de contrôle, n.d.a.	0,3
793	Navires, bateaux, etc.	1,5	771	Appareils pour production, transformation de l'énergie	0,2
782	Véhicules automobiles pour le transport de marchandises et pour usages spéciaux	1,3	752	Matériel informatique	0,2
772	Appareils pour circuits électriques	1,1	716	Appareils électriques rotatifs	0,1
784	Parties, pièces détachées pour automobile	0,9	759	Matériel et pièces détachées de bureau	0,1
598	Produits chimiques divers, n.d.a.	0,7	525	Matières radioactives et produits associés	0,1
Niveau de concentration (parts combinées de 10 principaux produits)		20,6	Niveau de concentration (parts combinées de 10 principaux produits)		3,3

Source: CNUCED/ONUDI.

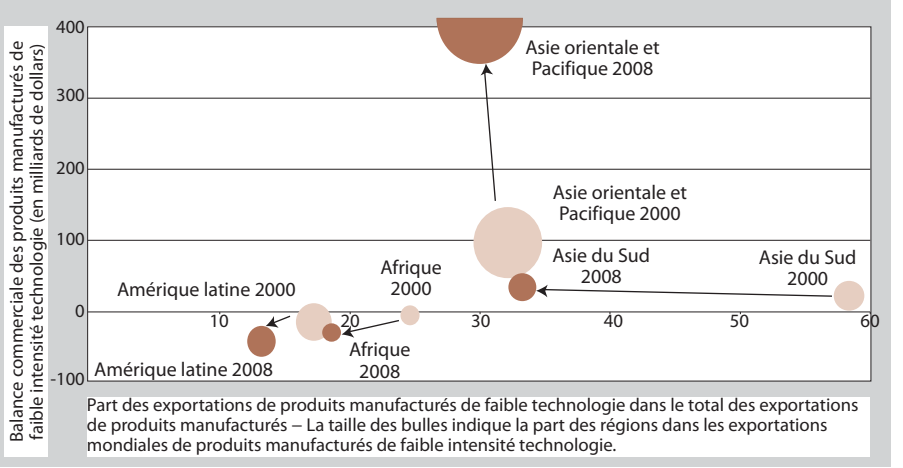
des capacités de production chimique mondiales (tableau 2). À l'inverse, les autres activités de moyenne et haute technologie jouent un rôle relativement mineur dans l'industrie manufacturière. Les exportations de l'Afrique se retrouvent essentiellement dans les groupes de produits de moyenne plutôt que de haute technologie. Le tableau 3 montre que les trois principaux produits (fonte, véhicules de transport de personnes et engrais) appartenant à la catégorie moyenne technologie représentent 10,3 % de sa production manufacturière. Par ailleurs, les trois principaux produits de la catégorie haute technologie (tubes électriques, transistors, matériel de télécommunication, aéronefs/engins spatiaux) ne représentent que 1,9 % de l'industrie manufacturière du continent.

L'Afrique perd du terrain dans les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre

Étant donné que la plupart des pays africains sont à un stade de développement industriel peu avancé, on pourrait s'attendre à ce que la région ait de très bons résultats dans les activités manufacturières de faible technologie et à forte intensité de main-d'œuvre, qui sont généralement importantes pour les pays nouvellement industrialisés. Or, les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre (par exemple les produits textiles, l'habillement et le cuir) jouent un rôle plutôt modeste dans l'industrie manufacturière africaine aujourd'hui, tant du point de vue de la production manufacturière locale que de celui des exportations. Au plan local, les activités de faible technologie ne comptent approximativement que pour un cinquième de la valeur ajoutée manufacturière, une part qui est tombée de 23 % en 2000 à 20 % en 2009. Cette évolution est due en grande partie à la diminution de la part du textile, passée de près de 7 % en 2000 à 5 % en 2009 (tableau 2). Les trois activités manufacturières de faible technologie les plus importantes en Afrique aujourd'hui sont les ouvrages en métaux, le textile et l'habillement.

La part des produits manufacturés de faible technologie dans le total des exportations africaines de produits manufacturés a également reculé, passant de 25 % en 2000 à 18 % en 2008 (fig. 3). Ce recul a eu pour conséquence de ramener la part de la région dans les exportations mondiales de produits à faible technologie de 1,5 % à 1,3 %, alors que la part de l'Asie de l'Est et du Pacifique a augmenté, passant de 17 % à 26 % au cours de la même période. Le tableau 3 montre que les 10 principaux produits de faible technologie ne représentent que 12 % des exportations manufacturières africaines – les trois produits les plus importants (vêtements divers) constituent à eux seuls près de la moitié de ce chiffre. Dans la mesure où de nombreux pays d'autres régions en développement ont pu réaliser une forte croissance grâce aux exportations de produits manufacturés de faible technologie, la balance commerciale de l'Afrique pour ce groupe de produits mérite d'être examinée. Équilibrée en 2000, celle-ci accuse

Figure 3. Poids des exportations de produits manufacturés à faible intensité technologie dans la balance commerciale



Source: CNUCED/ONUDI.

un déficit en 2008. Le fait que la région soit de plus en plus dépendante de l'extérieur pour les produits manufacturés de faible technologie revêt une double signification: premièrement, le déficit de la balance commerciale indique que les pays africains disposent pour ces produits de vastes marchés intérieurs pouvant favoriser l'essor des activités manufacturières s'y rapportant dans certaines parties du continent. Deuxièmement, les produits à faible technologie constituent une étape vers les produits de moyenne et haute technologie. Un engagement accru dans les activités de faible technologie et une croissance des exportations dans ce secteur peuvent stimuler l'approfondissement du capital et faciliter ainsi la transformation structurelle dans des secteurs plus avancés.

L'Afrique dépend fortement des produits manufacturés provenant de ressources naturelles

En 2009, les produits manufacturés provenant de ressources naturelles représentent près de 49 % du total de la VAM de la région, contre 20 % pour les produits manufacturés de faible technologie et 31 % pour ceux de moyenne et haute technologie (tableau 2). Les produits manufacturés provenant de ressources naturelles qui contribuent le plus à la VAM sont les produits alimentaires et les boissons (17 %), les verres et les autres produits minéraux non métalliques (10 %). L'Afrique dépend aussi fortement de cette catégorie de produits pour ces exportations. En particulier, leur part dans le total des exportations de produits manufacturés est de 52 % en 2000 et

de 49 % en 2008. Celle des 10 principaux est de 34 % en 2008. La forte dépendance de l'Afrique vis-à-vis de ces produits contraste avec la situation des pays d'Amérique latine et d'Asie de l'Est et du Pacifique, dans lesquels les produits manufacturés provenant de ressources naturelles n'interviennent dans le total des exportations que pour 34 % et 13 % respectivement en 2008. S'ils peuvent contribuer à rehausser les taux de croissance (kjöllerström & Dallto 2007), ces produits apportent par contre une faible valeur ajoutée et mettent les pays exportateurs à la merci des chocs extérieurs provoqués par les prix. Par ailleurs, les secteurs fondés sur les ressources naturelles présentent une faible croissance de la productivité et peu de liens avec le reste de l'économie (Lall, 2004c). En somme, les articles manufacturés provenant de ressources naturelles ne présentent qu'une très faible différenciation des produits et partagent par conséquent nombre des caractéristiques des produits de base.

Le secteur manufacturier africain est dominé par les petites entreprises

Une des caractéristiques majeures des économies africaines est que leur structure industrielle est très faible, tant au regard du nombre des entreprises existantes que de leur taille moyenne. Bien qu'il y ait des différences entre les pays, la grande majorité des entreprises industrielles sont des petites entreprises ou des microentreprises évoluant côte à côte avec un petit nombre de grandes entreprises (souvent étrangères ou publiques) et opérant souvent dans le secteur des matières premières et l'industrie extractive. Il convient de noter que les petites entreprises et les microentreprises africaines sont en grande partie informelles, par opposition aux entreprises formelles. En outre, l'économie du continent se caractérise par un «chaînon maquant» dans la répartition des entreprises par taille, en ce sens qu'elle ne compte que très peu de moyennes entreprises (Bigsten and Söderbom, 2006). La taille assez petite des entreprises pose le problème de croissance à long terme, dans la mesure où une corrélation existe entre la taille des entreprises et les activités d'exportation ainsi que la productivité (Rankin *et al.,* 2006). En particulier, les petites entreprises sont généralement moins productives que les grandes.

À la répartition par taille qui penche de façon très déséquilibrée du côté des petites entreprises et des microentreprises s'ajoute le problème de la très faible croissance des entreprises, qui fait qu'il est difficile pour les microentreprises et les petites entreprises de devenir de moyennes entreprises et, pour ces dernières, de grandes entreprises (Sandefur, 2010; van Biesebroeck, 2005b). En outre, on constate une forte concentration, en ce cens qu'un petit nombre de grandes et moyennes entreprises représente l'essentiel de la valeur ajoutée manufacturière et des exportations en Afrique. Par exemple, en Éthiopie, 31 grandes et moyennes entreprises représentent près de la moitié des exportations totales (Sutton and Kellow, 2010).

Mis à part les entreprises appartenant à des groupements industriels, l'interaction entre les entreprises africaines est très faible. L'absence d'interaction préoccupe dans la mesure où les liens interentreprises renforcent la compétitivité. Les entreprises ont tout à gagner de la coopération (qui permet d'exploiter les économies d'échelle et la taille, tout en favorisant l'innovation, l'apprentissage et le perfectionnement des compétences) et du regroupement (qui accroit la possibilité de disposer sur place d'une main-d'œuvre qualifiée, d'intrants et de machines) (Altenburg and Eckhardt, 2006).

Les entreprises africaines disposent de faibles capacités technologiques

Autre caractéristique intéressante du secteur manufacturier en Afrique, les entreprises locales ont de faibles capacités technologiques et évoluent dans des systèmes de formation et d'innovation fragmentés. D'après Oyelaran-Oyeyinka (2006), les pays africains disposent de faibles capacités en matière de construction mécanique et d'ingénierie, leur économie repose sur les produits de base et, dans une large mesure, ils consomment plus de nouvelles technologies qu'ils n'en créent. Lall (2004b) attribue la faiblesse des capacités technologiques des entreprises africaines au manque d'appui et d'infrastructures technologiques. Il soutient en outre que, n'investissant pas beaucoup dans la technologie, la plupart de ces entreprises ont du mal à percer sur les marchés d'exportation des produits manufacturés de moyenne et de haute technologie et à soutenir la concurrence.

Les groupements industriels jouent un rôle important dans le secteur manufacturier africain

Les groupements industriels jouent un rôle important dans le secteur manufacturier africain[5]. Un groupement industriel peut prendre plusieurs formes: dans sa forme la plus élémentaire, il s'agit d'une agglomération d'entreprises (généralement) de petite et moyenne taille appartenant au même secteur. Une ou plusieurs entreprises de grande taille peuvent aussi faire partie du groupement. Un des grands avantages que présente l'appartenance à un groupement est le fait que celui-ci réduise les coûts géographiques et informationnels pour les entreprises. Cette forme d'organisation est particulièrement avantageuse dans le contexte africain caractérisé par le manque d'infrastructures et par la faiblesse des systèmes d'information. Les données d'expérience internationale laissent penser que les groupements industriels jouent un rôle considérable dans la promotion et le développement des petites et moyennes entreprises (PME). En général, les groupements industriels: a) facilitent l'accès aux marchés; b) créent des réservoirs de main-d'œuvre; c) permettent des retombées technologiques; et d) créent un environnement propice à des activités conjointes. McCormick (1999) offre une analyse détaillée de six groupements industriels de trois pays (Kenya, Ghana

et Afrique du Sud), qui montre que les groupements industriels africains, loin d'être homogènes, se distinguent tant du point de vue de leur structure interne que de leur niveau d'industrialisation. Il ressort en outre de certains travaux de recherche sur les économies africaines qu'il existe un lien, particulièrement dans le cas des PME, entre l'appartenance à des groupements industriels et l'augmentation de la compétitivité des entreprises (Zeng, 2008). Fait intéressant, les groupements industriels africains appartiennent à différents secteurs, allant des activités fondées sur les ressources naturelles, telles que la pêche, à des industries de haute technologie, comme la fabrication de pièces détachées pour l'automobile et d'ordinateurs[6].

Le secteur manufacturier africain est avant tout informel

Autre caractéristique du secteur manufacturier africain: la prépondérance des entreprises du secteur informel. S'il est difficile d'obtenir des données récentes et fiables sur ce secteur, certaines données en attestent la très forte présence dans la région. Par exemple, Bigsten, Kimuyu et Lundvall (2004) montrent qu'au Kenya, les entreprises manufacturières du secteur informel représentent près de 83 % du total des emplois dans le secteur industriel. En outre, durant la période 1998-2002, le secteur manufacturier informel a enregistré un taux de croissance de 10,5 %, contre 1,5 % pour le secteur formel. Meagher (2009) dresse un état de l'industrialisation informelle dans les provinces Igbo du Nigéria, dans lequel elle soutient que l'essor du secteur manufacturier local dans les villes nigérianes (comme Aba et Nnewi) peut être attribué à un élargissement des marchés rendu possible par les réseaux informels de commerce et de transport.

L'expansion du secteur informel est liée aux questions de développement industriel puisqu'il est établi qu'une corrélation existe entre le statut juridique d'une entreprise et ses caractéristiques de production. La Porta et Shleifer (2011) présentent une analyse du secteur informel en Afrique dans laquelle ils définissent les entreprises du secteur comme étant celles qui ne sont pas enregistrées auprès de l'administration, autrement dit qui opèrent en dehors du cadre juridique. Utilisant des données provenant de 24 pays africains, ils ont constaté que la productivité des entreprises informelles est inférieure à celle des petites entreprises formelles, qu'elles sont en outre de taille moindre, produisent sur commande et sont prises en charge par des gestionnaires disposant de peu de ressources humaines et d'aucun accès aux financements extérieurs et qu'elles ne font pas de publicité pour leurs produits, lesquels sont vendus le plus souvent à une clientèle informelle contre des espèces. Les auteurs soulignent également un fait très important du point de vue de la politique industrielle, à savoir que les deux types d'entreprises occupent des niches commerciales très différentes et que les entreprises informelles deviennent rarement formelles dans la mesure où la demande de produits informels provenant d'entreprises formelles est très faible. Plus important encore, il semble que les entreprises informelles ne deviennent pas formelles en grandissant.

Il convient de souligner que le secteur informel n'est pas homogène, en ce sens que les entreprises qui y évoluent présentent des caractéristiques très variées. Ainsi, des données sur le Mozambique montrent qu'il existe entre les entreprises informelles du pays des différences considérables, d'où la nécessité de tenir compte de cette hétérogénéité pour adopter des mesures efficaces (Byiers, 2009). Les raisons d'être du secteur informel sont multiples: il peut représenter un moyen de survie en l'absence de réseaux de sécurité sociale; il peut permettre de gagner sa vie pendant qu'on cherche un emploi dans le secteur formel; il peut aussi résulter d'une stratégie visant à concurrencer les entreprises formelles. Une distinction s'impose aussi entre les entreprises informelles qui auraient préféré être formelles si elles le pouvaient (qui sont involontairement informelles) et celles ayant choisi d'être informelles par stratégie (qui sont volontairement informelles). Les actions politiques doivent tenir compte de ces deux types d'entreprises informelles.

Les résultats du secteur manufacturier diffèrent d'un pays africain à l'autre

L'hétérogénéité des situations des pays est une donnée importante du secteur manufacturier africain. Ces pays se distinguent particulièrement les uns des autres tant par le montant de la VAM que par sa croissance par habitant (tableau 4). En 1990, 6 des 52 pays africains sur lesquels on dispose de données avaient une valeur ajoutée manufacturière par habitant d'au moins 200 dollars. Ils sont 9 en 2010. Au cours de la période 1990-2010, la croissance de la VAM par habitant était négative dans 23 pays africains et supérieure à 4 % dans cinq autres. Le chapitre suivant revient plus en détail sur cette question d'hétérogénéité.

Tableau 4. Performance du secteur manufacturier des pays africains

Pays	VAM par habitant (1990)	VAM par habitant (2010)	VAM par habitant (taux de croissance annuel composé 1990-2010)	Part des produits manufacturés provenant de ressources naturelles dans la VAM en 2009	Part des produits manufacturés de faible technologie dans la VAM en 2009	Part des produits manufacturés de moyenne et haute technologie dans la VAM en 2009
Afrique du Sud	551	581	0,3	52	17	31
Algérie	179	136	-1,4	67	20	13
Angola	26	66	4,8	46	41	12
Bénin	21	23	0,4			
Botswana	124	171	1,6			
Burkina Faso	26	37	1,9			
Burundi	16	9	-2,9			
Cameroun	126	148	0,8	75	24	2
Cap-Vert	108	139	1,2			
Comores	14	12	-0,9			
Congo	62	83	1,5	81	6	13

Tableau 4. ***(suite)***

Pays	VAM par habitant (1990)	VAM par habitant (2010)	VAM par habitant (taux de croissance annuel composé 1990-2010)	Part des produits manufacturés provenant de ressources naturelles dans la VAM en 2009	Part des produits manufacturés de faible technologie dans la VAM en 2009	Part des produits manufacturés de moyenne et haute technologie dans la VAM en 2009
Côte d'Ivoire	112	99	-0,6	70	13	17
Djibouti	37	20	-3,0			
Égypte	177	369	3,7	37	16	48
Érythrée	9	9	0,2			
Éthiopie	8	9	0,3	67	20	13
Gabon	163	200	1,0	76	16	8
Gambie	19	16	-0,7			
Ghana	20	28	1,6	86	7	6
Guinée	12	17	1,7			
Guinée-Bissau	26	16	-2,2			
Jamahiriya arabe libyenne	319	237	-1,5	81	8	11
Kenya	49	47	-0,3	68	19	13
Lesotho	44	103	4,3	36	55	9
Liberia	34	17	-3,6			
Madagascar	30	25	-0,8	79	13	7
Malawi	21	17	-1,0	38	48	14
Mali	13	7	-3,3	28	61	11
Maroc	180	246	1,6	45	30	25
Maurice	522	801	2,2	35	48	16
Mauritanie	27	22	-0,9			
Mozambique	15	52	6,2			
Namibie	92	348	6,9			
Niger	13	10	-1,5			
Nigéria	15	24	2,4	26	53	21
Ouganda	9	26	5,6	58	29	13
République centrafricaine	21	16	-1,3	76	16	8
République démocratique du Congo	16	5	-5,7			
Rwanda	56	17	-5,9			
Sao Tomé-et-Principe	34	50	1,9			
Sénégal	57	54	-0,3	80	6	14
Seychelles	692	1,193	2,8			
Sierra Leone	9	6	-2,4			
Somalie	8	7	-0,1			
Soudan	19	34	2,8	84	9	7
Swaziland	311	451	1,9			
République-Unie de Tanzanie	19	29	2,2	68	6	26
Tchad	22	15	-1,8			
Togo	22	25	0,5			
Tunisie	253	493	3,4	51	26	22
Zambie	36	44	1,1	74	11	15
Zimbabwe	106	34	-5,5	44	44	12

Source: CNUCED/ONUDI.

C. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

La genèse des efforts déployés pour promouvoir le développement industriel en Afrique et l'analyse des résultats du secteur manufacturier du continent présentés dans ce chapitre suggèrent que, de manière générale, les stratégies adoptées n'ont pas permis d'atteindre les objectifs globaux de transformation structurelle et de diversification économique dans la région. Si des progrès ont été réalisés dans plusieurs pays à diverses étapes du développement industriel, ils n'ont pas suffi à amorcer et à soutenir une transformation structurelle notable dans la région et n'ont pas non plus modifié significativement la part de l'Afrique ni dans les exportations mondiales ni dans la valeur ajoutée manufacturière. Le continent reste par conséquent marginalisé dans le commerce mondial. On peut néanmoins tirer d'importants enseignements des quatre décennies de tentatives pour promouvoir l'industrialisation de la région.

La nature des politiques internes et leur mise en œuvre comptent

Un des enseignements tirés de l'expérience africaine de développement industriel est que la nature des politiques internes et leur mise en œuvre déterminent les résultats en matière de développement. L'échec des politiques en matière de conception et de mise en œuvre des phases d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations, les programmes d'ajustement structurel et les documents de stratégie de réduction de la pauvreté a contribué aux piètres résultats industriels des pays africains (Soludo, Ogbu and Shang 2004; Lall and Mwangwe, 1998). Dans la phase d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations, les politiques et les efforts des pouvoirs publics ont consisté plus à soutenir les entrepreneurs qu'à obtenir d'eux des résultats. En outre, on s'est employé davantage à mettre en place des industries qu'à créer les capacités dynamiques qui auraient pu permettre aux entreprises d'être compétitives et de survivre sur les marchés d'exportation. S'agissant des programmes d'ajustement structurel, le fait de mettre fin à tout soutien public, même quand les marchés montrent des défaillances chroniques, et de libéraliser le commerce sans tenir compte des capacités des entreprises locales constitue un des exemples d'erreurs de politique commises durant cette phase. Dans le cas des documents de stratégie de réduction de la pauvreté, la principale erreur a été de réorienter les ressources au détriment des secteurs productifs qui sont nécessaires à une croissance soutenue et à la réduction de la pauvreté.

Les contraintes structurelles doivent être levées

Si des erreurs de politique et des chocs exogènes ont contribué aux mauvais résultats de l'industrie africaine, des facteurs structurels les ont aussi favorisés, et c'est à eux qu'il faut s'attaquer si on veut améliorer les chances de parvenir au développement industriel du continent. Les facteurs structurels se manifestent par la médiocrité des

infrastructures, l'insuffisance du capital humain, l'étroitesse du marché intérieur et la faiblesse du secteur des entreprises (Lall, 2004a). Les infrastructures sont essentielles pour le développement industriel. Or les infrastructures de transport, de communication et d'énergie dont disposent les pays africains sont très médiocres. En outre, l'Afrique reste loin derrière les autres régions en développement dans le domaine des compétences et de la formation professionnelles, ce qui s'explique largement par le fait que l'enseignement supérieur a été relativement négligé. S'agissant des autres facteurs structurels, on reconnaît qu'il faut s'employer davantage à développer l'entreprenariat et à créer de solides marchés régionaux pour surmonter les contraintes résultant de l'étroitesse du marché intérieur.

Il importe de s'approprier le processus de développement

Un autre enseignement tiré de l'expérience des pays africains est que si ces pays veulent réellement promouvoir et pérenniser l'industrialisation, ils doivent prendre en main leur processus de développement. La forte dépendance de l'Afrique vis-à-vis de l'aide publique a permis aux acteurs extérieurs d'influencer considérablement le choix des politiques et des voies de développement, compromettant ainsi sérieusement les efforts déployés pour atteindre les objectifs de développement nationaux (UNCTAD, 2006; UNECA and African Union Commission, 2008; OECD, 2008). Les données d'expérience tirées des phases de programmes d'ajustement structurel et de documents de stratégie de réduction de la pauvreté indiquent que quand les pays ne sont pas libres de choisir les politiques et les voies de développement qu'ils jugent nécessaires, ils ont peu de chances d'atteindre leurs objectifs d'industrialisation. La promotion du développement industriel passe par des politiques publiques actives qui renforcent les capacités internes et mobilisent des investissements directs et des ressources pour les domaines prioritaires. Les influences extérieures sous forme de conditionnalités par politique et processus imposés réduisent la marge d'action des pouvoirs publics et rendent plus difficile le développement industriel (UNCTAD, 2009c).

Les stratégies d'industrialisation exclusivement introverties entraînent de graves conséquences

Il résulte de l'expérience africaine d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations que tout programme d'industrialisation axé uniquement sur le marché intérieur et qui n'intègre pas un volet promotion des exportations est voué à s'essouffler. Compte tenu de la petite taille de leur marché intérieur, la plupart des pays africains ne pourront guère soutenir un programme d'industrialisation sans accès aux marchés extérieurs (régionaux et mondiaux) qui leur offriraient non seulement la possibilité d'accroître leur production et leurs exportations et de profiter des économies d'échelle, mais aussi d'avoir les devises indispensables à l'importation de produits in-

termédiaires et de biens d'équipement pour les industries locales. Dans ce contexte, il importe d'insérer le développement industriel en Afrique dans un processus général d'intégration à l'économie mondiale, au lieu d'adopter une démarche introvertie comme durant la phase d'industrialisation par le remplacement des importations. Cela revient à dire que les marchés aussi bien locaux qu'extérieurs (régionaux et mondiaux) sont importants pour l'industrialisation.

Il faut développer les capacités technologiques des entreprises locales

La technologie et l'innovation permettent de renforcer les capacités des entreprises locales et préparent ces dernières à la concurrence sur les marchés de produits d'exportation de moyenne et haute technologie. Un des enseignements tirés des efforts passés pour promouvoir l'industrialisation en Afrique est que les pouvoirs publics ne se sont pas suffisamment intéressés à renforcer les capacités technologiques des entreprises locales pour rendre celles-ci plus aptes à produire des biens de moyenne et haute technologie (Oyelaran-Oyeyinka, 2006). D'après Lall (2004 b), les pays africains sont à la traîne des autres régions en ce qui concerne la fourniture d'un appui technologique et d'infrastructures aux entreprises locales. L'auteur estime en outre que la création d'organismes chargés des normes de qualité et des essais, l'appui à la recherche-développement et la prestation de services destinés à améliorer la productivité constituent des mesures publiques importantes pouvant contribuer à améliorer les capacités technologiques des entreprises locales.

Il faut créer des biens entre l'agriculture et l'industrie

Pour renforcer la sécurité alimentaire, il faut intégrer le développement agricole dans le programme de développement de l'Afrique. En outre, compte tenu de la structure actuelle du patrimoine de la région et de son niveau de développement, il est évident que le secteur agricole continuera d'être, à court et à moyen terme, une source majeure de revenus, d'emplois et de devises. Il importe par conséquent de veiller à ce que la promotion de l'industrie ne se fasse pas au détriment de l'agriculture. L'expérience de l'industrialisation en Afrique, en particulier durant les phases des programmes d'ajustement structurel et des documents de stratégie de réduction de la pauvreté, montre que promouvoir l'industrie au détriment de l'agriculture conduit en fin de compte à une stagnation des deux secteurs, aux conséquences graves pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Les responsables politiques ont tendance à considérer l'agriculture et l'industrie comme deux secteurs concurrents, qui, pourtant, ne s'excluent pas nécessairement mais se complètent. À cet égard, les pays africains devraient exploiter les complémentarités entre les deux secteurs en adoptant des politiques permettant à ces derniers de se renforcer mutuellement.

Éviter une industrialisation imposée d'en haut

Les pouvoirs publics, plus particulièrement le pouvoir exécutif, ont été l'acteur principal de l'industrialisation en Afrique. Ils affectent les ressources et décident quelles activités ou quels secteurs sont prioritaires, souvent en consultant peu ou pas du tout le secteur privé. L'expérience des pays africains, en particulier durant la phase d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations, indique qu'un partenariat public-privé effectif est nécessaire pour concevoir, mettre en œuvre et suivre efficacement les programmes de développement industriel. L'interaction et la coordination entre l'État et le secteur privé, en permettant aux responsables politiques de se faire une idée précise des contraintes qui pèsent sur les entreprises, influencent positivement la conception et la mise en œuvre des politiques.

La stabilité politique est indispensable

Autre important enseignement tiré de plusieurs décennies de mise en œuvre des stratégies de développement industriel en Afrique: la stabilité est une condition *sine qua non* du succès de tout programme de développement industriel. Remédier aux carences des politiques et lever les contraintes structurelles n'auront d'effet réel sur l'industrialisation que si l'environnement politique est propice aux investissements. Les entrepreneurs locaux ou étrangers ne sont guère disposés à investir dans une société politiquement instable. En outre, l'instabilité politique entrave le développement de l'industrie parce qu'elle est souvent associée à la destruction des infrastructures et au renchérissement du coût du crédit résultant de l'augmentation de la prime de risque.

La pérennité d'un programme industriel est aussi importante que son lancement

L'enseignement tiré de la période d'industrialisation fondée sur le remplacement des importations est qu'il est plus facile de lancer un programme industriel que de le pérenniser. Les tentatives passées d'industrialisation en Afrique et dans certaines parties d'Amérique latine ont échoué en partie parce qu'elles étaient fondées sur une vision à court terme de l'industrialisation, sans guère se préoccuper de renforcer les capacités nécessaires pour dégager les devises indispensables à la pérennisation du processus. Si la politique industrielle en Afrique veut atteindre le double objectif de promouvoir et de pérenniser l'industrialisation, les responsables politiques doivent adopter une vision à long terme du processus de développement. Ils doivent également prendre des décisions éclairées et avoir ou créer les capacités nécessaires pour les appliquer efficacement.

CHAPITRE 3

VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE EN AFRIQUE: DIAGNOSTIC INDUSTRIEL ET ÉLABORATION DES STRATÉGIES

A. INTRODUCTION

Il ressort de l'analyse de la performance industrielle de l'Afrique effectuée dans les chapitres précédents que la plupart des pays de la région ont encore des difficultés à se doter d'un secteur manufacturier compétitif. Mais dans le même temps, il est de plus en plus largement admis que les pays africains doivent diversifier la structure de leur production et de leurs exportations pour être moins vulnérables aux chocs, pour dynamiser leur croissance, pour créer des emplois et pour mieux s'intégrer dans l'économie mondiale. Dans ce contexte, les décideurs africains s'intéressent de plus en plus au rôle possible de la politique industrielle dans la région. Mais ils sont également à la recherche d'une approche nouvelle qui ne répète pas les erreurs du passé. Dans la suite du rapport, les éléments clefs d'une nouvelle politique industrielle pour l'Afrique sont examinés.

Il n'y a pas de consensus sur ce qui devrait constituer la politique industrielle[7]. Dans le présent rapport, l'expression recouvre les *mesures gouvernementales visant à améliorer la compétitivité et les capacités des entreprises nationales et à promouvoir le changement structurel*. La politique industrielle implique un ensemble d'interventions stratégiques ou sélectives pour dynamiser certains secteurs ou activités, des interventions fonctionnelles pour améliorer le fonctionnement des marchés, et des interventions horizontales pour promouvoir certaines activités intersectorielles (Lall and Tuebal, 1998). Un important aspect de la nouvelle politique industrielle est que celle-ci devrait s'inscrire dans une plus vaste stratégie de développement productif, ciblée sur l'accumulation de capital et l'accumulation de savoir. Mais dans le présent rapport, l'accent sera mis plus spécifiquement sur le développement du secteur manufacturier.

Le rapport préconise une approche stratégique des politiques industrielles adaptée à la situation spécifique du pays. Le principe d'une approche universelle, qui n'a pas fonctionné dans le passé, ne fonctionnera sûrement pas dans l'avenir. Compte tenu de leurs spécificités, les pays ont besoin de flexibilité pour élaborer leurs stratégies et aussi pour choisir leurs politiques. Plutôt que de reprendre un schéma de type universel, la nouvelle politique industrielle doit prendre en compte la situation initiale et cibler délibérément les problèmes spécifiques du pays qui représentent les obstacles clefs à une croissance industrielle durable.

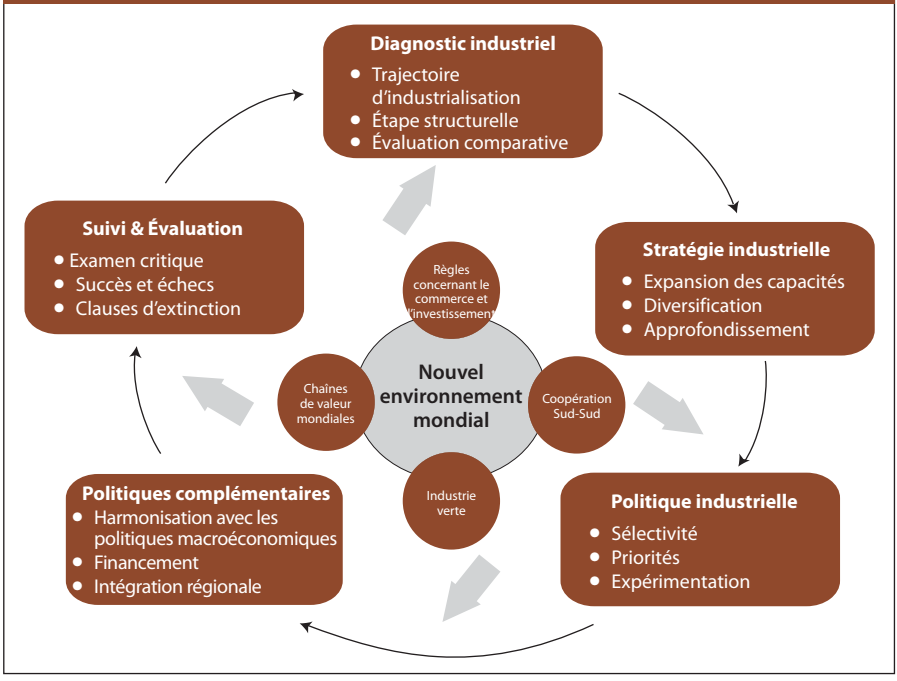
Vu l'importance des spécificités des pays, la stratégie industrielle doit être conçue sur la base de la situation actuelle ou de la position de départ du pays. Surtout, les activités manufacturières existantes doivent être prises en considération, de même que le stade de développement, la structure des ressources du pays, sa superficie, sa population, etc. Il faut par conséquent élaborer une stratégie d'industrialisation à

partir d'une évaluation détaillée de la base industrielle actuelle du pays, c'est-à-dire d'un diagnostic industriel.

La figure 4 résume le processus d'élaboration des politiques, qui passe d'abord par un diagnostic industriel et par l'élaboration d'une stratégie d'industrialisation, puis par l'examen des politiques industrielles nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie. Il en ressort aussi que les politiques industrielles doivent être harmonisées avec d'autres politiques complémentaires pour appuyer les décisions prises, en particulier les politiques macroéconomiques et les politiques financières.

Cette approche stratégique de l'élaboration des politiques industrielles présente une autre spécificité importante: la boucle de rétroaction entre l'élaboration des politiques et l'étape du diagnostic. Il est essentiel en effet de procéder à un examen critique des décisions de politique antérieures (par le biais d'un processus de suivi et d'évaluation indépendant) pour dégager les succès et les échecs à prendre en compte pour le prochain cycle d'élaboration de politiques. Grâce à ce suivi et à cette évaluation, il peut

Figure 4. Approche stratégique de l'élaboration des politiques industrielles en Afrique



Source: CNUCED/ONUDI.

s'engager un processus systématique d'apprentissage qui favorise l'adaptation et de meilleures performances. Enfin, il convient de prendre dûment en compte dans le processus de décision les défis et les opportunités liés au nouvel environnement mondial.

La suite du chapitre est consacrée aux deux premières étapes de l'approche stratégique des politiques industrielles – le diagnostic industriel et la stratégie industrielle. Il s'agit là de la dimension proprement stratégique ou sélective de la politique industrielle. Le chapitre 4 examine le pourquoi et le comment de la politique industrielle, y compris le suivi et l'évaluation, et aussi l'importance des politiques complémentaires. Le chapitre 5 concerne le nouvel environnement mondial et examine comment prendre en compte dans la stratégie et la politique les nouvelles règles concernant le commerce et l'investissement, le défi des changements climatiques, la coopération Sud-Sud et les perspectives d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales.

B. LA QUESTION DU CHOIX ET DE LA SÉLECTIVITÉ STRATÉGIQUES POUR FACILITER LE CHANGEMENT STRUCTUREL

D'après Lall (1996) et Lall et Teubal (1998), la politique industrielle peut revêtir trois formes: fonctionnelle, verticale et horizontale. On entend par politique fonctionnelle les interventions des pouvoirs publics pour améliorer le fonctionnement des marchés, en particulier des marchés des facteurs, mais sans favoriser d'activités, par exemple les interventions pour éviter la collusion et faciliter l'entrée des entrepreneurs sur les marchés, ou les mesures pour réduire les coûts de transaction dans les opérations commerciales. La politique verticale recouvre, quant à elle, les interventions qui favorisent des secteurs, des industries ou des entreprises spécifiques, comme les subventions sectorielles ou l'octroi à certains secteurs ou entreprises d'un accès préférentiel au financement. À la différence de la politique verticale, la politique horizontale vise à promouvoir certaines activités transsectorielles, par exemple en appuyant la recherche-développement ou en finançant les activités innovantes.

Les politiques industrielles efficaces comportent normalement des éléments à la fois fonctionnels, horizontaux et verticaux. Mais si les gouvernements africains souhaitent orienter les activités productives dans un sens particulier, ils doivent décider de la voie spécifique à suivre. Ce choix sélectif de la voie à suivre soulève des questions délicates, ce que l'on résume parfois en déconseillant aux gouvernements de simplement «sélectionner les gagnants». Mais les pays africains doivent faire face à de fortes contraintes sur le plan technique et en termes de capacités et de délais. Il leur est donc impossible de remédier simultanément à toutes les contraintes économiques dans tous les secteurs industriels. En outre, si le capital financier est relativement fongible,

pour un certain nombre de produits et de secteurs il faut souvent beaucoup de capital fixe physique et humain. Il est impossible en effet de faire pousser des ananas sur des cacaoyers. En outre, si pour moderniser l'industrie alimentaire il faut certainement disposer pour transformer les produits, effectuer les tests, etc., de capacités avancées que seuls les ingénieurs agricoles possèdent, une diversification vers le secteur des machines électriques sera quant à elle quasiment impossible sans un nombre critique d'ingénieurs en électricité. Il faut donc faire des choix stratégiques et déterminer ce qui est prioritaire parmi les interventions nécessaires identifiées. La question essentielle est dès lors de savoir comment y parvenir.

L'approche proposée par Lin et Monga (2010: 17-19) comporte six étapes:

- Premièrement, le gouvernement dresse la liste des biens et des services marchands qui ont été produits depuis une vingtaine d'années dans les pays qui ont une croissance dynamique et une structure de ressources similaire, mais avec un revenu par habitant supérieur d'environ 100 % au revenu par habitant du pays considéré;

- Deuxièmement, parmi les secteurs industriels inscrits sur cette liste, le gouvernement peut donner la priorité à ceux dans lesquels un certain nombre d'entreprises privées nationales se sont déjà spontanément engagées, et essayer de déterminer: a) les obstacles qui empêchent ces entreprises d'améliorer la qualité de leurs produits; ou b) l'obstacle qui limite l'entrée dans ces secteurs industriels d'autres entreprises privées;

- Troisièmement, pour les secteurs industriels dans lesquels les entreprises nationales ne se sont jamais encore engagées, le gouvernement peut adopter des mesures spécifiques pour encourager l'IED venant de pays à revenu plus élevé, ainsi que des programmes d'incubation pour amener des entreprises privées nationales à s'engager dans ces secteurs;

- Quatrièmement, il faudrait également appuyer les secteurs industriels qui ne figurent pas sur la liste mais dans lesquels des entreprises privées du pays se sont lancées de leur propre initiative et avec succès, afin de les développer;

- Cinquièmement, dans les pays avec des infrastructures très insuffisantes et un environnement économique peu propice, le gouvernement devrait investir dans des parcs industriels ou des zones franches industrielles et essayer d'attirer des entreprises nationales et des entreprises étrangères qui seraient prêtes à investir dans les secteurs industriels ciblés; et

- Sixièmement, le gouvernement peut offrir des incitations d'un montant et d'une durée déterminés aux entreprises pionnières ou aux investisseurs étrangers qui opèrent dans les secteurs industriels identifiés dans l'étape 1 à titre de compensation pour le savoir public non rival que leurs investissements ont permis de créer.

Cette approche relativement complexe à bien des égards s'attache surtout à établir quelles sont les activités les plus prometteuses compte tenu de l'avantage comparatif actuel du pays. Si cet aspect de la politique industrielle est bien entendu important, les politiques industrielles réussies ont souvent consisté à la fois à «mener le marché» et à «suivre le marché». Dans le premier cas, le gouvernement encourage les décisions d'investissement que les acteurs privés ne seraient pas prêts à prendre, tandis que dans le second il appuie certaines des activités d'investissement et d'innovation des entreprises privées pour encourager une extension marginale de la courbe des possibilités de production dans certains secteurs productifs. Mener le marché consiste à anticiper un avenir où les avantages comparatifs existants liés aux ressources naturelles et à une main-d'œuvre bon marché disparaîtront, et aussi à essayer de créer des avantages comparatifs pour des produits et des secteurs particuliers en développant les capacités technologiques des entreprises et les groupements d'activité. Ce faisant, le gouvernement non seulement exploite l'avantage comparatif actuel mais aussi, dans certains secteurs, tente de «défier» l'avantage comparatif actuel à un moment particulier, afin que progressivement et au fil du temps son avantage comparatif soit étendu et amplifié (voir le débat entre Lin et Chang, 2009).

Dans la pratique cela implique, comme souligné par Lauridsen (2010), de promouvoir une nouvelle génération d'activités industrielles par divers moyens, et notamment: a) en encourageant le développement de capacités industrielles nouvelles; b) en diversifiant la production; c) en créant des liens entre les secteurs et entre les industries; d) en développant l'apprentissage; e) en améliorant la productivité; et f) en orientant l'économie vers des activités à plus forte valeur ajoutée qui assurent l'accès à des niches de marché plus dynamiques et plus profitables. Bien qu'il ne soit pas facile de délimiter exactement ces dimensions dans la réalité, Lauridsen distingue globalement trois approches stratégiques complémentaires et interdépendantes:

- La *diversification industrielle* implique la création de nouvelles capacités industrielles en encourageant les activités manufacturières jusqu'alors inexistantes et en favorisant ainsi la diversification sectorielle;

- L'*approfondissement industriel* vise à créer dans un pays davantage d'effets d'entraînement en amont et en aval et de complémentarités entre les secteurs et les industries;

- La *modernisation industrielle* vise à promouvoir une structure industrielle plus moderne et plus compétitive grâce à l'amélioration des produits, des processus et des fonctions.

En d'autres termes, pour élaborer leurs stratégies industrielles les gouvernements doivent décider quelles industries manufacturières existantes ils veulent renforcer, quelles industries nouvelles ils veulent promouvoir et dans quelles industries ils veulent améliorer l'intégration interne des facteurs existants.

Comme indiqué plus haut, il n'y a pas de «recette» pour cela. Mais l'Afrique peut tirer les leçons des réussites passées en matière d'industrialisation dans une certaine mesure, par exemple en mettant à profit le savoir accumulé pour mieux anticiper le processus de changement structurel (Altenburg, 2010). Même si l'avenir de l'Afrique ne ressemblera pas bien entendu à la trajectoire de développement industriel des autres régions, les trajectoires d'industrialisation réussies peuvent offrir des points de référence. Une analyse comparative avec des éléments de comparaison adaptés peut donc apporter un éclairage sur les mesures proactives possibles pour donner forme à l'industrialisation de l'Afrique.

C. UN CADRE POUR L'ÉLABORATION DES STRATÉGIES INDUSTRIELLES

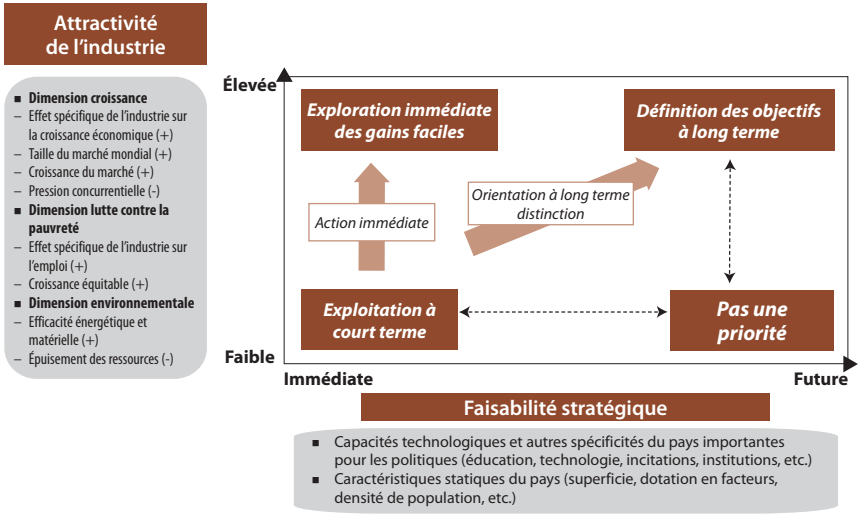
La figure 5 présente un cadre pour la détermination des priorités de développement industriel qui prend en compte les possibilités liées à l'avantage comparatif ainsi que les activités qui pourraient devenir viables à moyen ou à long terme. Le cadre comporte deux dimensions. Premièrement, il faut admettre que les possibilités relatives offertes par les différentes industries d'un pays dépendent de leur *faisabilité*, c'est-à-dire des besoins de ces industries en termes de capacités technologiques et de dotation en ressources. Deuxièmement, le choix des industries à appuyer devrait être fondé sur une analyse détaillée de l'*attractivité* relative de chaque secteur manufacturier pour le pays considéré, à ses stades de développement actuel et futurs.

L'attractivité des industries peut être évaluée sous plusieurs dimensions. La dimension croissance de l'attractivité correspond aux possibilités de croissance économique qu'offrent certains secteurs aux pays qui en sont à un certain stade de développement et qui disposent de certaines ressources et de capacités technologiques[8]. En outre, les facteurs concernant le marché mondial tels que taille du marché, croissance du marché et intensité de la concurrence agissent eux aussi sur cette dimension. Par exemple, la domination incontestée de la Chine sur le marché mondial de plusieurs produits

aujourd'hui réduit forcément l'attractivité des activités correspondantes pour les pays africains. Mais pour les pays africains à faible revenu, les politiques industrielles devraient toujours concilier les objectifs économiques et les objectifs sociaux et environnementaux, et comprendre par conséquent une évaluation de l'impact social et environnemental (Altenburg *et al.*, 2008). Pour que l'objectif de réduction de la pauvreté soit dûment pris en compte, l'évaluation de l'attractivité devrait inclure une dimension lutte contre la pauvreté. Si l'on veut que les populations pauvres en Afrique puissent avoir des chances égales de participer à l'activité manufacturière, il faut tenir compte de l'effet de chaque secteur sur l'emploi ainsi que de la nécessité d'une croissance équitable. Il importe de souligner à cet égard que selon certaines constatations, l'industrialisation fondée sur l'exploitation des ressources naturelles implique en général une croissance plus inégalitaire qu'avec des activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre (UNIDO, 2009). En ce qui concerne la dimension environnementale, l'impact écologique des différentes industries doit être pris en compte car bientôt les problèmes environnementaux et particulièrement les changements climatiques influenceront de plus en plus la trajectoire d'industrialisation des pays africains. Pour bien prendre en compte les conséquences environnementales du changement structurel, on peut comparer l'efficacité énergétique (UNIDO, 2011) et l'efficacité matérielle des secteurs concernés, ainsi que leurs effets en termes d'épuisement des ressources. En résumé, il faut admettre que les stratégies industrielles impliqueront toujours un arbitrage entre divers objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Même si les décisions concernant les politiques peuvent certainement bénéficier d'une analyse comparative détaillée de l'attractivité des industries dans les trois dimensions évoquées, la nécessité ultime de faire un choix ne disparaîtra jamais.

En plus de l'dévaluation de l'attractivité, il faut prendre en compte dans les stratégies industrielles la faisabilité stratégique des activités manufacturières. Si certaines activités sont immédiatement viables parce qu'elles correspondent bien aux ressources, aux capacités, etc., actuelles du pays, d'autres ne pourront être entreprises que dans l'avenir, par exemple parce qu'elles exigent un important renforcement des capacités technologiques. Il n'est pas exclu non plus que certaines opportunités liées à l'avantage comparatif actuel ne soient pas pleinement exploitées. Les pays qui formulent des politiques industrielles font souvent la grave erreur de promouvoir en toute hâte des activités industrielles complexes sans s'être assuré les compétences et les économies d'échelle requises. Même si Lin et Monga (2010) ne prennent pas en compte, dans le cadre de sélection qu'ils proposent, les possibilités offertes par des activités industrielles qui ne participent pas de l'avantage comparatif actuel d'un pays, cette approche donne d'autres indications sur les activités qui pourraient impliquer de «défier» l'avantage comparatif actuel afin de se doter des capacités technologiques nécessaires pour des activités qui seront viables dans le moyen ou le long terme (Lin and Chang, 2009).

Figure 5. Cadre pour l'évaluation comparative de l'attractivité relative et de la faisabilité stratégique des activités manufacturières pour les pays africains



Source: CNUCED/ONUDI.

À partir de ce cadre, il est possible de comparer l'attractivité relative et la faisabilité stratégique des différentes industries manufacturières de chaque pays. Il est nécessaire aussi d'avoir une idée de l'ampleur du potentiel de production de ces industries pour le pays considéré.

La figure 6 illustre les possibilités actuelles et futures offertes par différentes industries manufacturières dans un pays hypothétique. Une grosse bulle représente un potentiel de production immédiat ou futur élevé, tandis qu'une petite bulle représente une industrie dont le potentiel de production est relativement limité. En outre, le segment bleu foncé des bulles indique le potentiel déjà exploité, et le segment bleu pâle le potentiel non encore exploité[9]. On peut globalement formuler les constatations suivantes en ce qui concerne les potentiels de production avec les quatre combinaisons possibles de l'attractivité élevée ou faible de l'industrie et de la faisabilité stratégique immédiate ou future:

1. Les industries qui présentent une faisabilité stratégique immédiate mais une attractivité relativement faible, par exemple à cause de leur potentiel de croissance limité. Dans ces secteurs, l'exploitation à court terme des potentiels ac-

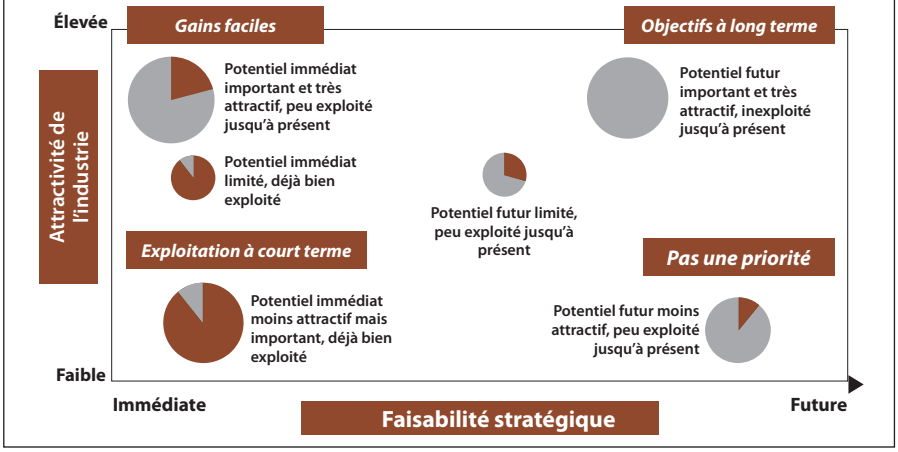
tuellement inutilisés devrait être privilégiée. S'il existe encore des potentiels importants inexploités pour le moment, des mesures en faveur de l'expansion des capacités peuvent être décisives. Et si le ratio d'exploitation est déjà très élevé, une modernisation des processus et des produits ainsi que des mesures d'approfondissement pourraient être envisagées. Mais vu leur faible attractivité, ces activités sont peu prioritaires dans les stratégies d'industrialisation en Afrique;

2. Les industries qui présentent une faisabilité stratégique immédiate et une attractivité élevée, par exemple grâce à leurs perspectives de croissance rapide. Si les pays sont sous-représentés dans ces secteurs, c'est-à-dire qu'ils y disposent d'un avantage comparatif *latent* (Lin and Monga, 2010), il importe d'agir immédiatement pour tirer parti de ce potentiel. Quand le pays est déjà engagé partiellement dans ce type d'activités, des mesures d'expansion des capacités, de modernisation et d'approfondissement sont tout à fait conseillées. Si ces secteurs n'existent pas encore, des mesures de diversification à court terme vers ces industries pourraient être envisagées. Fondamentalement, les gouvernements doivent éliminer les obstacles qui s'opposent à l'expansion des activités industrielles ainsi identifiées afin de créer les conditions qui permettront à ces activités de procurer au pays un avantage comparatif effectif[10]. Compte tenu de la grande attractivité de ces activités, les gouvernements africains auraient intérêt à leur donner un rang de priorité élevé dans leurs stratégies d'industrialisation;

3. Les activités présentant une attractivité élevée mais qui ne sont faisables que dans l'avenir, par exemple parce qu'elles exigent des compétences technologiques avancées. Même s'ils n'ont pas actuellement d'avantage comparatif (*latent/statique*) dans ces secteurs, les pays africains ne peuvent pas se permettre de négliger le potentiel que ces industries peuvent offrir dans l'avenir. Ils devraient donc sélectionner avec soin les secteurs industriels les plus prometteurs, considérés comme des objectifs à long terme, et investir délibérément dans le développement des capacités technologiques indispensables, mais dont ils ne disposent pas encore, pour réussir dans ces secteurs dans l'avenir. Des mesures de diversification à long terme sont évidemment essentielles à cet égard. À un certain stade, on peut également envisager des mesures d'approfondissement – par exemple la création de groupements pour favoriser les synergies entre les nouveaux entrepreneurs et les fournisseurs d'intrants essentiels déjà présents dans le pays. Selon plusieurs auteurs, l'intervention des pouvoirs publics devrait être exclusivement ciblée sur les secteurs offrant un avantage comparatif latent. Dans cette approche plus dynamique de l'élaboration des stratégies d'industrialisation, une priorité élevée devrait aussi être donnée à la définition d'objectifs à long terme;

4. Les industries qui ne sont faisables que dans l'avenir et qui présentent une faible attractivité relative, par exemple parce qu'elles n'offrent pas d'importantes perspectives de croissance. Ces industries ne sont à l'évidence pas prioritaires dans les stratégies d'industrialisation en Afrique. Mais faire la distinction entre les secteurs de ce type et les secteurs cibles à long terme est sans doute l'exercice le plus essentiel pour bien orienter à long terme la stratégie d'industrialisation.

Figure 6. Attractivité et faisabilité relatives des potentiels inutilisés dans divers secteurs manufacturiers



Source: CNUCED/ONUDI.

D. L'APPLICATION DU CADRE: TYPOLOGIE DE LA PERFORMANCE INDUSTRIELLE DES PAYS AFRICAINS

Pour étudier et évaluer les possibilités et les opportunités d'industrialisation futures, il faut tenir compte des spécificités du pays, en procédant dans la pratique au cas par cas. Mais compte tenu de l'hétérogénéité des pays africains, il est suggéré ici une typologie de la performance industrielle des pays africains pouvant être utilisée, dans une phase initiale, pour étudier les options stratégiques qui s'offrent aux différents pays.

Cette typologie est fondée sur deux indicateurs: le niveau d'industrialisation des pays en 2010 et leur croissance industrielle entre 1990 et 2010[11]:

- Le *niveau d'industrialisation* de chaque pays est capturé par sa valeur ajoutée manufacturière (VAM) par habitant. Cet indicateur nous permet de déterminer les pays africains qui ont une capacité manufacturière nettement supérieure à la moyenne régionale, de même que ceux qui n'ont pas encore d'activités manufacturières de réelle importance. Comme la VAM par habitant moyenne de la région est de 100 dollars, les pays africains qui ont une VAM par habitant supérieure à 200 dollars sont considérés comme ayant atteint un niveau d'industrialisation relativement avancé. Il convient de noter que le seuil ainsi retenu est deux fois supérieur à la moyenne régionale;

- La *croissance industrielle* est capturée par le taux de croissance annuel cumulé de la VAM par habitant. Cet indicateur nous permet de déterminer les pays africains qui s'industrialisent avec le plus de dynamisme, ainsi que ceux dont l'industrialisation stagne ou régresse. Les pays dont le taux de croissance de la VAM par habitant est supérieur à 2,5 % sont considérés comme ayant une croissance relativement très élevée. Ce seuil de 2,5 % est supérieur d'environ 3,5 fois au taux de croissance moyen de la VAM par habitant, qui s'établit à 0,7 %.

Sur la base de ces indicateurs, les pays africains peuvent être classés en cinq groupes (fig. 7):

- Les pays du premier groupe (*en avance*) sont engagés dans une croissance durable à long terme, avec un niveau d'industrialisation deux fois supérieur au moins à la moyenne africaine et avec un taux de croissance industrielle d'au moins 2,5 %;

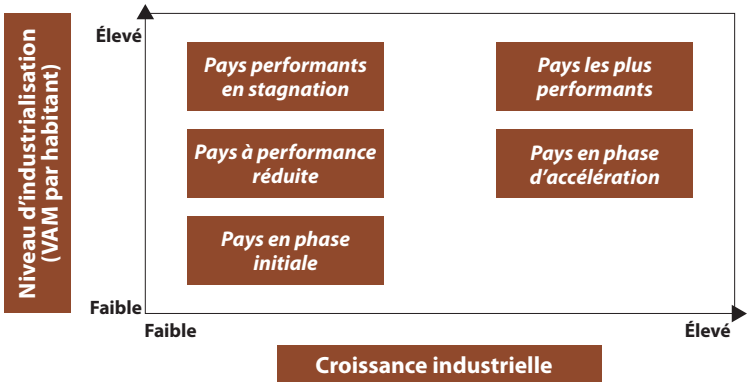
- Les pays du deuxième groupe (*en progrès*) sont eux aussi parvenus à un niveau d'industrialisation par habitant comparativement élevé. Mais leur taux de croissance industrielle est inférieur au seuil de 2,5 %;

- Les pays du troisième groupe (*en rattrapage*) sont engagés sur la voie d'une croissance relativement rapide et prometteuse qui, si elle est durable, peut les amener à un niveau d'industrialisation supérieur dans un délai relativement court;

- Les pays du quatrième groupe (*en retard*) ont un niveau d'industrialisation relativement faible et à la différence des pays en rattrapage ils n'ont pas réussi à parvenir à un taux de croissance industrielle suffisamment élevé pour améliorer notablement leur situation;

- Les pays du dernier groupe (*en phase initiale*) ont un très faible niveau d'industrialisation et une croissance industrielle très médiocre. Dans de nombreux pays de ce groupe, la croissance de la VAM par habitant a été négative ces dernières années. Il est difficile de dire s'ils parviendront ou pas à s'engager dans un processus d'industrialisation. Leur capacité manufacturière ne représente jusqu'à présent que moins du dixième de celle des pays en avance ou en progrès, et il n'y a guère de signes d'amélioration de leur performance manufacturière.

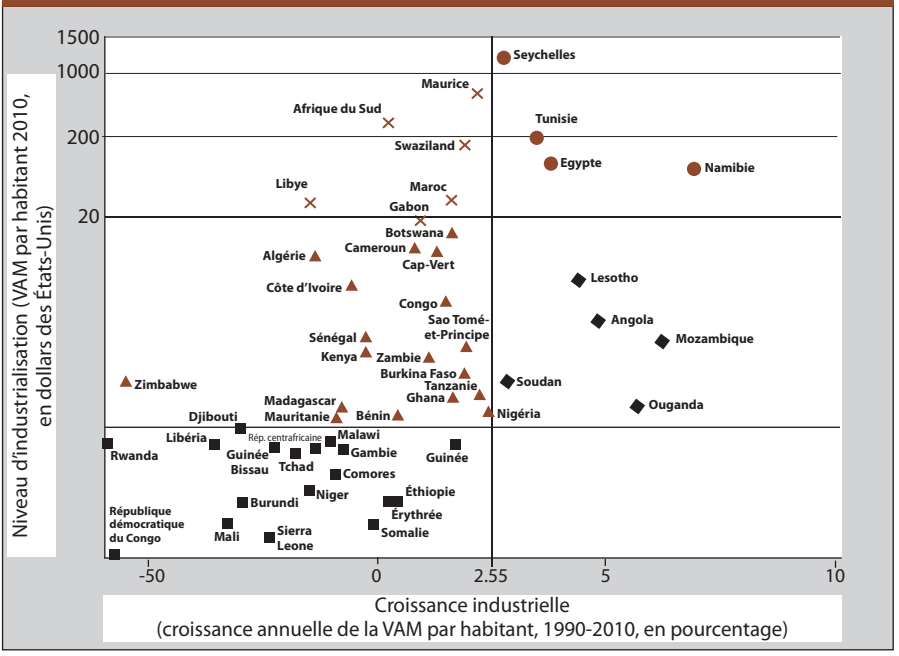
Figure 7. Typologie des pays africains sur la base de leur performance industrielle



Source: CNUCED/ONUDI.

La figure 8 indique comment se répartissent les pays africains dans les cinq groupes en question. Il en ressort que si certains pays ont bien progressé en termes tant de niveau d'industrialisation que de croissance industrielle, la majorité des pays africains ont encore beaucoup de difficultés à s'industrialiser. Dix pays africains seulement disposent d'une base manufacturière relativement développée. Parmi eux, quatre pays avec un taux de croissance annuel moyen de leur VAM par habitant d'au moins 2,5 % font partie des pays en avance, les six autres appartenant au groupe moins dynamique des pays en progrès. Cinq pays en outre sont considérés comme en rattrapage, parce qu'ils ont des taux de croissance industrielle élevés mais qu'ils n'ont pas atteint le seuil de 200 dollars pour la VAM par habitant. Enfin, 70 % des pays africains (soit 36 pays) n'ont pas réellement progressé. Parmi eux, 18 se situent dans le groupe des pays en retard, avec quelques activités manufacturières existantes sur lesquelles ils pouvaient compter, alors que les autres, avec une VAM par habitant inférieure à 20 dollars, sont totalement dépourvus de base industrielle. La répartition géographique des pays dans les différents groupes est illustrée dans la figure 9.

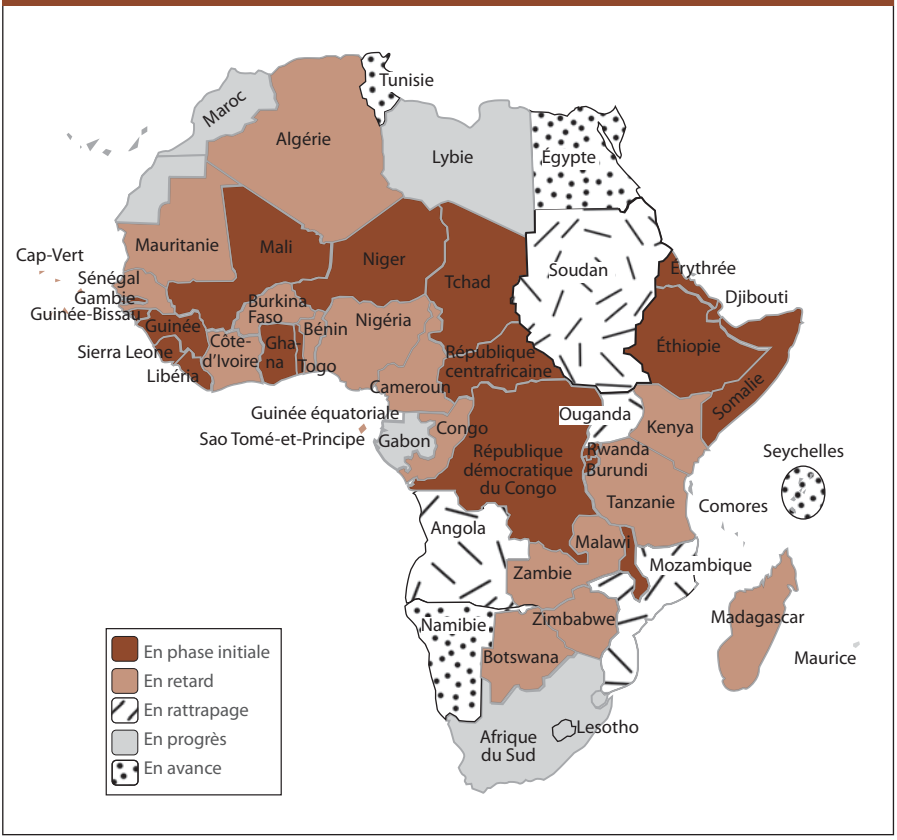
Figure 8. Niveau d'industrialisation et croissance industrielle des pays africains: vue d'ensemble



Source: CNUCED/ONUDI.

D'après les données présentées, l'Égypte, la Namibie, les Seychelles et la Tunisie font partie des pays considérés comme en avance. Parmi ces quatre pays, le cas des Seychelles est intéressant. Ce pays a la VAM par habitant la plus élevée de la région, et bien que cette VAM ait progressé de 7,7 % au cours de la période 1990-2000 sa croissance industrielle a été négative entre 2000 et 2010. Son taux de croissance sur l'ensemble de la période 1990-2010 a donc été de 2,8 % environ. Parmi les quatre pays de ce groupe, la Namibie connaît la plus forte croissance industrielle, en progression de 7 % en moyenne entre 1990 et 2010. En 1990 sa VAM par habitant était de 92 dollars, inférieure aux chiffres du Maroc, de la Jamahiriya arabe libyenne et du Gabon. Mais grâce à sa croissance industrielle impressionnante, la Namibie a réussi à dépasser le niveau de la VAM par habitant de ces pays. Elle reste néanmoins fortement tributaire d'un petit nombre d'activités manufacturières dont l'existence est fonction des matières premières locales. Les perles, les pierres précieuses et l'uranium représentent notamment, près des deux tiers des exportations manufacturières namibiennes aujourd'hui. Tout le défi pour ce pays consiste donc à trouver les moyens de passer à des activités manufacturières de moyenne et haute technologie et de créer davantage de valeur ajoutée dans les activités existantes (Rosendahl, 2010).

Figure 9. Performance industrielle des pays africains



Source: CNUCED/ONUDI.

Les deux pays d'Afrique du Nord (l'Égypte et la Tunisie) ont eux aussi bien progressé en termes d'industrialisation. Leur exemple montre que les pays africains peuvent développer notablement leurs activités manufacturières et finir par rattraper les autres pays en développement qui réussissent encore mieux. Au cours des vingt dernières années l'Égypte a développé rapidement ses capacités manufacturières et accru ainsi sa part de la VAM africaine de plus de 10 %. La Tunisie, quant à elle, a presque doublé sa capacité manufacturière par habitant au cours des deux dernières décennies, de sorte que le niveau de sa VAM par habitant se rapproche de celui de l'Afrique du Sud. Il reste aux pays d'Afrique du Nord à pérenniser et à améliorer leur performance industrielle, dans le contexte des troubles politiques récents dans la sous-région.

L'Égypte et la Tunisie ont réussi à développer un secteur manufacturier représentant une part relativement forte du PIB et aussi à se diversifier dans une mesure supérieure à la moyenne vers des activités manufacturières et des produits d'exportation de moyenne et haute technologie. En Égypte, l'industrie chimique est de loin le plus important secteur manufacturier de moyenne et haute technologie, puisqu'il représente aujourd'hui plus d'un tiers de la VAM du pays. En outre, les industries des machines et des machines électriques représentent elles aussi une part considérable des capacités manufacturières de l'Égypte (tableau 5). Mais celle-ci a moins bien réussi sa transformation structurelle vers des exportations de produits manufacturés de moyenne et haute technologie. En 2008, les exportations de produits manufacturés égyptiennes concernaient pour un tiers des produits pétroliers, les principaux produits manufacturés liés aux ressources naturelles exportés par le pays. Les engrais et autres produits chimiques représentaient plus de 10 % des exportations, et le matériel de distribution électrique 3,5 %.

Comme la Tunisie a une industrie du textile et du vêtement relativement importante, ses activités manufacturières sont moins concentrées que celles de l'Égypte dans des industries de moyenne et haute technologie. Ce pays est en revanche moins tributaire des produits pétroliers, qui ne représentent que 5 % de ses exportations de produits manufacturés (dominées par les vêtements ainsi que par plusieurs produits à plus forte intensité de technologie comme les engrais et le matériel de distribution électrique et pour les circuits électriques). Selon Erdle (2011), le développement industriel de la Tunisie s'expliquerait par sa politique industrielle ainsi que par sa proximité géographique du marché européen.

En dépit des progrès réalisés par les pays qui sont en avance, il est à noter qu'ils ont encore beaucoup à faire pour rattraper les pays en développement plus avancés d'Asie et d'Amérique latine.

Tableau 5. Structure industrielle de certains pays africains, 2009

Industrie manufacturière de basse technologie (part de la VAM)	Industrie de basse technologie 1	Industrie de basse technologie 2	Industrie de basse technologie 3
Mali (61 %)	Vêtements (47 %)	Meubles et articles n.c.a. (9 %)	Ouvrages en métaux (5 %)
Lesotho (55 %)	Vêtements (18 %)	Cuir (11 %)	Impression (4 %)
Nigéria (53 %)	Meubles et articles n.c.a. (16 %)	Ouvrages en métaux (14 %)	Textiles (10 %)
Maurice (48 %)	Vêtements (27 %)	Textiles (8 %)	Ouvrages en métaux (7 %)
Malawi (48 %)	Ouvrages en métaux (20 %)	Impression (16 %)	Textiles (8 %)
Angola (41 %)	Textiles (25 %)	Ouvrages en métaux (6 %)	Impression (6 %)

Tableau 5. Structure industrielle de certains pays africains, 2009 *(suite)*

Industrie manufacturière de moyenne et haute technologie (part de la VAM)	Industrie de moyenne et haute technologie 1	Industrie de moyenne et haute technologie 2	Industrie de moyenne et haute technologie 3
Égypte (48 %)	Produits chimiques (36 %)	Machines (5 %)	Machines électriques (4 %)
Afrique du Sud (31 %)	Produits chimiques (13 %)	Véhicules automobiles (7 %)	Machines (6 %)
Maroc (25 %)	Produits chimiques (16 %)	Machines (3 %)	Machines électriques (2 %)
Tunisie (22 %)	Machines électriques (9 %)	Produits chimiques (7 %)	Matériel de radio, télévision et communication (2 %)
République-Unie de Tanzanie (26 %)	Produits chimiques (25 %)	Matériel de radio, télévision et communication (0,2 %)	Machines électriques (0,2 %)
Nigéria (21 %)	Véhicules automobiles (16 %)	Produits chimiques (2 %)	Machines électriques (2 %)
Industrie manufacturière liée aux ressources naturelles (part de la VAM)	**Industrie liée aux ressources naturelles 1**	**Industrie liée aux ressources naturelles 2**	**Industrie liée aux ressources naturelles 3**
Ghana (86 %)	Produits alimentaires (44 %)	Pétrole raffiné (13 %)	Bois (13 %)
Soudan (84 %)	Produits alimentaires (61 %)	Pétrole raffiné (15 %)	Articles en caoutchouc et en matières plastiques (2 %)
Jamahiriya arabe libyenne (81 %)	Pétrole raffiné (25 %)	Tabac (22 %)	Produits alimentaires (19 %)
Madagascar (79 %)	Produits alimentaires (55 %)	Pétrole raffiné (11 %)	Tabac (6 %)
Gabon (76 %)	Produits alimentaires (44 %)	Pétrole raffiné (17 %)	Bois (10 %)
Kenya (68 %)	Produits alimentaires (28 %)	Verre et minéraux non métalliques (16 %)	Pétrole raffiné (15 %)

Source: CNUCED/ONUDI.

Pays en progrès

L'Afrique du Sud fait partie des pays considérés comme étant en progrès. Elle représentait dans les années 1990 un tiers environ des capacités manufacturières de l'Afrique. En outre, avec une VAM par habitant en 2010 de 581 dollars elle est parvenue à un niveau d'industrialisation nettement plus poussé que les autres pays africains, à l'exception des Seychelles et de Maurice. Malgré ces avancées, sa croissance industrielle a été très médiocre durant les deux dernières décennies. Sa VAM par habitant, en particulier, n'a augmenté que de 0,26 % au cours de la période 1990-2010, en raison essentiellement des importants replis de la croissance industrielle entre 1990 et 2000. Parmi les autres pays en progrès, le Swaziland avait enregistré des taux de croissance de sa VAM par habitant d'environ 1,9 % au cours des deux dernières décennies, et le Maroc et le Gabon des taux de croissance de 1,6 et de 1 %, respectivement. La Jamahiriya arabe libyenne est le seul pays en progrès qui a eu un taux de croissance négatif au cours de la période 1990-2010. Bien que la VAM de Maurice ait progressé de 4 % dans les années 1990, sa croissance moyenne au cours de la période 2000-2010 n'a pas dépassé 0,3 %. Sa croissance sur l'ensemble de la période 1990-2010 considérée, à 2,2 %, n'a donc pas été aussi robuste que celle des pays en avance.

Le cas de la Jamahiriya arabe libyenne illustre bien les défis spécifiques que doivent relever les pays en progrès: bien qu'elle soit parvenue à développer notablement ses capacités manufacturières dans le passé, elle est peu à peu devancée par la plupart des autres pays d'Afrique du Nord parce qu'elle a enregistré une croissance manufacturière négative au cours des deux dernières décennies. Cela montre que les pays africains en progrès doivent absolument repenser leurs stratégies d'industrialisation s'ils ne veulent pas être distancés par les pays africains plus dynamiques et par les pays des autres régions en développement en voie d'industrialisation rapide. Si les activités manufacturières occupent déjà une place relativement importante dans l'économie de Maurice et du Swaziland, ces pays n'ont pas encore beaucoup diversifié leur base manufacturière vers des secteurs de moyenne et haute technologie. Ils doivent donc sérieusement envisager de promouvoir dans l'avenir les activités entrepreneuriales dans des secteurs à plus forte intensité de technologie, peut-être pour eux le seul moyen d'accélérer l'expansion des capacités manufacturières. Il importe de noter dans ce contexte que Maurice est déjà parvenue avec un certain succès à développer ses activités dans les secteurs des produits chimiques, des machines et de la fabrication d'instruments médicaux, de précision et d'optique au cours de la dernière décennie. Elle est ainsi devenue moins dépendante, dans une certaine mesure, des secteurs de basse technologie (textile et vêtement). Maurice reste néanmoins très active dans les secteurs du vêtement et des produits transformés à base de sucre et de produits de la pêche, et le matériel de télécommunications est le seul important groupe de produits de haute technologie dans sa gamme d'exportations manufacturières. En résumé, pour redynamiser leur croissance industrielle les pays africains en progrès doivent entreprendre d'autres efforts de diversification industrielle et s'impliquer davantage aussi dans des secteurs à forte intensité de technologie.

Pays en rattrapage

Si les pays en avance et les pays en progrès possèdent déjà une importante base manufacturière, beaucoup de pays africains en sont encore au stade du rattrapage pour leur industrialisation. Ils sont donc plus vulnérables à une détérioration brutale de leur trajectoire de croissance industrielle. Ainsi, après une croissance industrielle rapide au cours de la période 1990-2010, le Soudan reste l'un des pays les moins industrialisés du monde et souffre de sa dépendance vis-à-vis d'activités manufacturières liées aux ressources naturelles ainsi que du ralentissement de la croissance industrielle ces dernières années. L'Angola a également connu ces deux dernières décennies l'un des processus les plus dynamiques de croissance manufacturière parmi les pays africains. Mais avec une VAM par habitant de 66 dollars, sa base industrielle reste très réduite. La situation de l'Angola est donc similaire à bien des égards à celle du Soudan. Le Gouvernement doit trouver les moyens de promouvoir le développement industriel, sachant que son secteur pétrolier prospère prévaut largement sur son industrie manufacturière. Un suivi attentif des progrès de l'industrialisation et une

modification de la stratégie industrielle sont donc nécessaires dans ce pays compte tenu de ses problèmes et de ses possibilités.

La croissance industrielle au Mozambique et en Ouganda a également été rapide, même si ces deux pays ont encore une VAM par habitant très faible. Comme dans le cas de l'Angola et du Soudan, il n'est pas garanti que la trajectoire de croissance de ces pays se poursuive. Des efforts seraient nécessaires, en particulier, pour transformer les rares activités manufacturières existantes en une base industrielle bien établie. L'industrialisation au Lesotho progresse également de façon relativement stable, mais elle repose sur un secteur manufacturier de basse technologie et à forte intensité de main-d'œuvre. On ne voit pas très bien comment ce pays parviendra à diversifier ses activités manufacturières vers des secteurs à plus forte intensité de technologie qui pourraient compléter dans l'avenir les industries prospères du vêtement et du cuir (tableau 5). Tout en enregistrant des taux de croissance de leur VAM supérieurs à la moyenne des pays africains, plusieurs pays en rattrapage ont réussi aussi à accélérer leur croissance ces dix dernières années par rapport à la période 1990-2000. Au cours de la dernière décennie par exemple, l'Angola et le Mozambique ont enregistré des taux de croissance industrielle de 13 % et de 8 %, respectivement. Cela indique que ces pays ont non seulement créé les conditions de base essentielles au développement de leur secteur manufacturier, mais aussi ajusté avec succès leur stratégie au fur et à mesure du processus d'industrialisation.

Pour résumer, en dépit de leur relativement bonne croissance industrielle, les pays africains en rattrapage ont une VAM par habitant inférieure à 100 dollars, ce qui signifie qu'ils ont encore besoin d'un certain temps pour se doter d'un secteur manufacturier robuste. L'industrie manufacturière ne représente pas actuellement une part importante de leur économie, et les activités de moyenne et haute technologie ne jouent pas un grand rôle dans leurs exportations manufacturières. En général, ces pays doivent surveiller leurs progrès et s'adapter en fonction des problématiques et des opportunités nouvelles afin de devenir des pays industriels compétitifs. La diversification de leurs activités manufacturières vers d'autres secteurs et vers des processus à plus grande valeur ajoutée sera essentielle pour y parvenir.

Pays en retard

Un important groupe de pays africains prend de plus en plus de retard par rapport aux groupes de pays déjà passés en revue qui réussissent mieux. La plupart d'entre eux ont une VAM par habitant inférieure à la moyenne africaine de 100 dollars et ils n'ont pas enregistré ces vingt dernières années une importante croissance industrielle (fig. 8). Ces pays sont en général fortement tributaires d'exportations de ressources naturelles non transformées et leur secteur manufacturier contribue peu au PIB. Leur

activité industrielle est dominée en outre par les produits alimentaires et le raffinage du pétrole.

Les pays de ce groupe n'ont pas fait de réel progrès sur la voie de l'industrialisation. Au Kenya et au Sénégal par exemple, la VAM par habitant n'a pas dépassé un niveau de 50 dollars environ au cours des vingt dernières années. En outre, la valeur ajoutée manufacturière ne représente guère que le dixième de leur PIB et les activités manufacturières existantes se situent presque exclusivement dans des secteurs liés aux ressources naturelles. Si le Sénégal est fortement tributaire de l'exportation de produits pétroliers manufacturés, la VAM et les exportations manufacturières du Kenya sont surtout concentrées dans les secteurs des produits alimentaires et des minéraux non métalliques. Bien que le Botswana soit un pays un peu plus industrialisé et qu'il ait connu une croissance industrielle modérée, il est lui aussi fortement tributaire d'activités manufacturières liées aux ressources naturelles. En effet, sa VAM ne dépasse pas 4 % de son PIB, et l'industrie du diamant et du nickel représente plus de 90 % de ses exportations manufacturières. Pour pleinement tirer profit du développement industriel, ces pays doivent faire des efforts plus grands pour appuyer l'activité manufacturière en général. Mais ils doivent aussi se doter dans le même temps des capacités technologiques de base indispensables pour passer à des secteurs à plus forte intensité de technologie dans une phase ultérieure.

L'exemple du Cameroun montre que les pays africains de ce groupe peuvent arriver à devenir moins dépendants d'activités manufacturières liées aux ressources naturelles. Le Cameroun a en effet développé ces deux dernières années son industrie textile et il est devenu nettement moins tributaire des produits du bois. En termes de croissance et de structure industrielle, la République-Unie de Tanzanie et le Nigéria font figure d'exception dans ce groupe. Alors que dans ces deux pays la croissance de la VAM par habitant est restée légèrement inférieure à 2,5 % au cours de la période 1990-2010, ils ont enregistré une croissance industrielle rapide durant la décennie passée. En effet, la République-Unie de Tanzanie a enregistré une croissance de 4,8 % au cours de la période 2000-2010, et le Nigéria une croissance de 6,2 %. En outre, ces deux pays sont plus actifs dans les secteurs à forte intensité de technologie que les autres pays du même groupe. La République-Unie de Tanzanie s'est diversifiée dans l'industrie chimique, qui représente aujourd'hui un quart de sa VAM totale, et au Nigéria les secteurs de l'automobile, des produits chimiques et des machines électriques constituent un cinquième environ de la VAM totale du pays.

En résumé, on trouve essentiellement dans ce groupe plusieurs pays dont la croissance se dégrade et certains pays qui se désindustrialisent. La Côte d'Ivoire, le Sénégal et la Mauritanie ont une VAM par habitant inférieure aujourd'hui à son niveau d'il y a vingt ans. Mais le pays de ce groupe qui a le plus gros problème de désindus-

trialisation est le Zimbabwe, apparemment pris dans une spirale de régression, avec une VAM par habitant nettement inférieure à son niveau de vingt ans auparavant. En outre, la production manufacturière par habitant de ce pays s'est contractée de plus de 8 % au cours des dix dernières années. Le cas du Zimbabwe met en relief l'importance de la stabilité politique pour le développement industriel.

Pays en phase initiale

Le dernier groupe de pays selon cette typologie (les pays en phase initiale) comprend un grand nombre de pays avec une base manufacturière quasiment voire totalement inexistante. Ces pays ont une VAM par habitant inférieure à 20 dollars et la plupart sont classés dans la catégorie des pays les moins avancés (PMA). Il s'agit notamment du Rwanda, de la République démocratique du Congo, du Burundi, du Mali, de la Sierra Leone, du Libéria, du Niger, de la Guinée, de la Guinée-Bissau et de Djibouti. Ces pays risquent de se retrouver encore plus marginalisés par rapport à l'activité manufacturière au niveau aussi bien mondial qu'africain.

En général, les entreprises manufacturières ne jouent pas de rôle important dans la création de valeur ajoutée locale ni dans les activités exportatrices dans la phase initiale. Au Niger et en Guinée, cependant, la part des exportations manufacturières dans les exportations totales est assez forte. Au Niger, cela est imputable presque exclusivement aux exportations de produits d'uranium, qui représentent plus de 86 % des exportations de produits manufacturés. En Guinée, les produits d'aluminium représentent plus de 90 % des exportations manufacturières. Bien que ces groupes de produits soient classés parmi les exportations manufacturières liées aux ressources naturelles, ils ressemblent encore à des produits primaires en ce sens que leur valeur vient davantage de la matière première que de la valeur ajoutée manufacturière qui reste limitée. Cela explique aussi pourquoi dans les deux pays la VAM représente une part très modeste du PIB.

Mais dans certains pays de ce groupe, il y a aussi des avancées en termes de développement du secteur manufacturier. L'Éthiopie par exemple a réussi à développer son industrie de la floriculture, et alors qu'elle n'était que le vingt-quatrième exportateur mondial de fleurs coupées en 2001 elle a bondi à la cinquième place en 2007 (Sutton and Kellow, 2010). Le Malawi a lui aussi fait certains progrès en développant son secteur du textile et du vêtement. Mais en dépit de ces avancées, il est évident que les pays de ce groupe sont confrontés à de sérieux problèmes pour s'engager dans des activités manufacturières et les développer. Il est peu probable qu'ils puissent véritablement y parvenir sans une intervention délibérée des pouvoirs publics pour donner à l'industrialisation une «grande poussée».

E. L'APPLICATION DU CADRE: LES DIFFÉRENTES OPTIONS STRATÉGIQUES SELON LES PAYS

Le cadre suggéré peut aider les responsables des politiques industrielles à comprendre la position relative de leur pays dans les secteurs industriels pertinents, afin de définir une stratégie industrielle comportant des mesures d'expansion, de modernisation, de diversification et d'approfondissement industriels. Bien que le rapport ne fasse pas un diagnostic détaillé des schémas d'industrialisation individuels des pays africains, il suggère un certain nombre d'orientations stratégiques générales sur la base de la typologie décrite. Les pays africains des différents groupes doivent donc envisager différentes combinaisons de mesures d'expansion, de modernisation, de diversification et d'approfondissement:

- Les pays africains en avance ont déjà des activités manufacturières bien développées et sont engagés sur la voie d'une croissance industrielle durable. Il sera donc moins prioritaire pour eux de développer les capacités de production existantes que de prendre des mesures d'approfondissement visant à créer des liens et des complémentarités entre les différentes entreprises des secteurs industriels clefs. Des mesures pour améliorer la coordination entre grandes et petites entreprises ainsi qu'entre entreprises nationales et étrangères ou entre entreprises publiques et privées dans les secteurs industriels les plus attractifs méritent donc une attention particulière dans le processus d'élaboration de la stratégie. Des mesures de diversification à moyen terme en faveur d'industries à plus forte intensité de technologie et à plus grande valeur ajoutée méritent elles aussi toute l'attention. Compte tenu du stade de développement comparativement avancé de ces pays, les secteurs industriels développés en premier, comme celui du vêtement et ceux liés aux ressources naturelles, offriront sans doute dans un avenir proche un potentiel de croissance moindre. Il sera dès lors essentiel de promouvoir les secteurs offrant encore des perspectives de croissance considérables – par exemple les secteurs industriels avancés comme ceux des machines et du matériel ou des instruments de précision. Mais cette réorientation des priorités nécessitera d'importantes améliorations des capacités technologiques des pays, qui demandent elles-mêmes du temps. C'est donc dès maintenant que les gouvernements doivent réfléchir à ces perspectives de long terme afin que la transition future se fasse sans heurt. L'attractivité spécifique de chaque industrie dépendra cependant des spécificités du pays ainsi que de l'arbitrage qui sera fait entre les considérations économiques, sociales et environnementales. Un dialogue étroit entre le gouvernement et le secteur privé, les milieux universitaires et les spécialistes des marchés – facilité

éventuellement par un organisme indépendant faisant fonction d'intermédiaire – est un facteur de succès essentiel à cet égard;

- Les pays africains en progrès sont dans une situation assez similaire en termes de niveau d'industrialisation. Des mesures de diversification pour accélérer le passage de secteurs d'industrialisation précoce à des secteurs d'industrialisation avancée comme on l'a vu pour les pays en avance sont donc tout aussi importantes pour eux. Et le fait qu'ils n'ont pas véritablement accompli encore cette transition pourrait être l'une des explications de la dégradation de leur croissance récemment. Ces pays devraient donc prendre en toute priorité des mesures pour le renforcement des capacités technologiques et des activités entrepreneuriales dans de nouveaux secteurs manufacturiers. Ces efforts de diversification pourraient être complétés par des mesures pour promouvoir des activités plus complexes *au sein* des secteurs industriels essentiels, par le biais de processus de progrès technologique et d'apprentissage organisationnel. Étant donné que la production par habitant dans ces pays avait eu plutôt tendance à stagner dernièrement, des mesures de modernisation industrielle pourraient permettre d'accroître la productivité et, par conséquent, la production. En plus de la modernisation des produits et des processus, une modernisation fonctionnelle pour pénétrer dans les segments à forte marge de la chaîne de production que les entreprises nationales ne couvrent pas encore – conception, marketing et logistique par exemple – semble particulièrement judicieuse;

- Les pays africains en rattrapage en sont à un stade de développement industriel beaucoup plus précoce et ils pourraient donc orienter un peu différemment leur stratégie d'industrialisation. Bien que ces pays aient enregistré des taux de croissance remarquables dans certains secteurs industriels au cours des deux dernières décennies, ces succès reposaient uniquement, pour la plupart, sur les activités d'un petit nombre d'entreprises. On peut donc penser que ces pays n'exploitent pas encore tout le potentiel offert dans ces secteurs, d'où l'intérêt de mesures d'expansion des capacités comme option stratégique. Il est très important aussi d'évaluer les possibilités de mesures d'approfondissement pour créer des liens entre les rares grandes entreprises dynamiques, d'un côté, et les nombreuses petites entreprises peu structurées ou de type informel, d'un autre côté. En revanche, s'il pouvait aussi être envisagé des mesures de modernisation, il fallait éviter d'imposer des objectifs trop complexes, en termes de processus ou de fonctions, à un secteur privé qui ne dispose pas encore de capacités technologiques avancées. En ce qui concerne les stratégies de diversification, les acteurs concernés devraient évaluer les perspectives offertes par de nouveaux secteurs et examiner avec soin leur faisabilité stratégique. Mais si des activités dans les industries des machines ou des ins-

truments de précision peuvent être assez facilement à la portée des pays en avance ou en progrès, elles exigeront de la part des pays en rattrapage des efforts importants et prolongés. Il serait sans doute possible de se fixer comme objectifs à moyen terme des activités à forte intensité de main-d'œuvre, certains secteurs à forte intensité de technologie pouvant offrir quant à eux des perspectives à long terme;

- Les pays africains en retard ou en phase initiale sont confrontés en général à des problèmes plus fondamentaux que les groupes de pays déjà considérés. Étant donné, par exemple, que dans la plupart des secteurs manufacturiers il n'existe pas un nombre critique d'entreprises, il n'est pas sûr que des mesures d'approfondissement aient un degré de priorité élevé à ce stade. Le gouvernement pourrait plutôt envisager des mesures énergiques pour appuyer le développement d'activités entrepreneuriales ainsi que la création des capacités technologiques et des capacités de gestion essentielles. Si des stratégies de diversification ciblant des secteurs plus complexes sont incontestablement importantes dans le cadre d'une vision à long terme, on pourrait considérer qu'une action immédiate serait plus prioritaire dans les pays de ce groupe. Pour cela, il faut en particulier déterminer les potentialités inutilisées dans des activités manufacturières à la fois attractives et faisables pour ces pays sur le court terme. Il peut donc être utile de tirer profit de l'expérience passée des pays plus avancés sur la voie de l'industrialisation qui présentent des caractéristiques similaires, afin de déterminer les gains que pourrait procurer facilement une diversification. Il est concevable en outre que dans les activités manufacturières existantes liées aux ressources naturelles on exploite déjà dans une assez grande mesure le potentiel de production existant. Ainsi, d'une part, de simples mesures d'expansion des capacités dans ces secteurs moins attractifs pourraient bien ne pas suffire. Mais d'autre part, il reste pertinent d'examiner les possibilités de modernisation dans ces secteurs. Un premier pas prometteur pourrait consister, par exemple, à passer de l'extraction de ressources naturelles ou de la production de produits de base agricoles à des activités impliquant un degré de transformation plus poussé.

F. LES ÉTAPES DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES STRATÉGIES INDUSTRIELLES

À partir de ce cadre d'évaluation au niveau international, les responsables des politiques industrielles doivent comprendre la situation relative de leur pays pour définir une stratégie industrielle qui couvre les problèmes de modernisation, de diversification et d'approfondissement des capacités manufacturières. Les cinq étapes décrites

ci-dessous sont donc essentielles pour élaborer une stratégie prospective en vue d'un développement industriel durable:

1. *La détermination des points de comparaison les plus pertinents (les pays de référence) pour le pays considéré*

   Le plus souvent, les responsables des politiques s'inspirent des exemples les plus réussis de développement industriel pour concevoir leur stratégie nationale d'industrialisation. Cela signifie que de nombreux pays africains cherchent à imiter les trajectoires de développement de pays comme la République de Corée ou la Chine. Mais du point de vue économique, il est préférable de sélectionner des pays de référence ressemblant davantage au pays considéré. Une analyse des changements structurels est un moyen d'y parvenir. La sélection repose en effet jusqu'à présent sur trois variables exogènes (superficie du pays, dotation en ressources naturelles et densité de population). Mais ONUDI est en train de mettre au point une classification plus détaillée avec des variables additionnelles.

2. *La détermination des industries les plus pertinentes pour le pays considéré compte tenu de ses stades de développement actuel et futurs*

   Pour déterminer cela, on se fonde jusqu'à présent sur le potentiel de croissance relatif (c'est-à-dire l'élasticité par rapport à la croissance sectorielle), compte tenu du stade de développement et des ressources (superficie du pays, dotation en ressources naturelles et densité de population). Il faudrait sans doute inclure dans l'analyse d'autres informations pour avoir un tableau plus précis et pour couvrir d'autres aspects du développement, comme déjà indiqué dans le cadre général suggéré dans le présent rapport – par exemple, l'effet relatif des industries sur la création d'emplois dans un pays (c'est-à-dire l'élasticité de l'emploi par rapport à la croissance sectorielle), la viabilité du point de vue environnemental, la prise en compte systématique des questions de parité, etc.

3. *Une évaluation comparative de la performance relative du pays dans les secteurs industriels définis comme les plus pertinents (c'est-à-dire le niveau d'efficacité dans chaque secteur industriel) par rapport aux pays de comparaison retenus*

   Cette analyse nous aide à comprendre la performance d'un pays dans un secteur industriel donné par rapport aux pays de comparaison avec la même structure de ressources et au même stade de développement, et aussi par rapport à la moyenne mondiale. On peut voir ainsi si les pays utilisent de manière

efficace leur potentiel actuel dans ces secteurs industriels. Et les potentiels actuellement inutilisés ou, en d'autres termes, les avantages comparatifs latents d'un pays, ainsi que ses potentialités futures, peuvent être déterminés.

4. *Une évaluation comparative de la structure du portefeuille d'activités manufacturières du pays par rapport aux pays de comparaison retenus*

Il est important de comparer non seulement la capacité de production d'un pays dans différents secteurs industriels, mais aussi la structure de la VAM du pays considéré par rapport à la structure manufacturière des pays de référence lorsqu'ils en étaient au même stade de développement. Cet exercice nous permet de déterminer les secteurs qui peuvent être considérés comme pesant le plus sur la performance manufacturière du pays, ou en d'autres termes les principaux «goulets d'étranglement» structurels. Selon le cadre suggéré, cela signifie que nous comparons tous les secteurs à un même niveau de faisabilité stratégique (par exemple «immédiatement») et que nous déterminons ceux qui sont les plus sous-représentés.

5. *La détermination des priorités d'action de court terme et de long terme pour promouvoir une industrialisation durable*

Compte tenu de leurs ressources limitées, les pays africains ne peuvent pas s'occuper simultanément de tous les secteurs manufacturiers à développer. Ils doivent donc prendre en compte la trajectoire[12] (croissance ou déclin) des différents secteurs et effectuer une étude de faisabilité pour se fixer des priorités d'action en fonction de leur dotation en ressources et de leurs capacités actuelles. Selon les capacités du pays et sa performance structurelle dans les secteurs les plus pertinents (étapes 3 et 4), il est possible de fixer les priorités d'action pour parer aux besoins tant immédiats qu'à plus long terme.

Nous examinerons de façon plus détaillée dans le chapitre suivant le pourquoi et le comment de l'élaboration des politiques industrielles. Mais en conclusion du présent chapitre, il faut souligner que les processus de diagnostic industriel et d'élaboration des stratégies industrielles ici considérés doivent s'inscrire dans une approche pragmatique de la formulation des politiques qui donne la priorité à l'apprentissage et aux consultations. L'un des facteurs de succès les plus critiques pour cela est la collaboration entre les acteurs clefs. D'une part, il n'est pas souhaitable de procéder de manière descendante avec des priorités qui seraient dictées par les autorités, car les gouvernements africains ne disposent pas en général de toutes les informations pertinentes sur les potentialités que leur offrent toutes les activités manufacturières

(Altenburg, 2011). En outre, du point de vue de l'économie politique, les comportements visant à une maximisation de la rente et l'existence d'incitations négatives ne devraient jamais être sous-estimés (Robinson, 2009). D'autre part, un processus de décision collectif exige encore un leader engagé et visionnaire ainsi qu'une élite technocratique convaincue pour conduire le processus d'industrialisation du pays. Ce leadership est indispensable aussi pour la coordination des relations entre tous les acteurs, y compris les ministères et autres organismes, le pouvoir central et les administrations locales, le secteur privé, et les donateurs (Ohno, 2009; UNCTAD, 2009c). En bref, l'élaboration d'une stratégie industrielle prospective et sélective ne peut réussir que si elle passe par un processus participatif, transparent et concerté de réflexion et de fixation des priorités. Le diagnostic industriel et le processus de comparaison au niveau international doivent être menés en étroite consultation entre le gouvernement et le secteur privé.

CHAPITRE 4

VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE EN AFRIQUE: LE POURQUOI ET LE COMMENT D'UNE POLITIQUE

Le présent chapitre est consacré à la justification d'une politique industrielle, particulièrement à ses dimensions fonctionnelle et horizontale, et à la manière de l'appliquer. Il s'inspire de nombreux ouvrages récents afin de tirer les leçons de l'expérience, de dégager les principes qui ont permis le succès et de définir les moyens nouveaux et les plus efficaces de les appliquer. Dans l'ensemble, la réflexion sur la politique industrielle a évolué avec les années, puisque auparavant l'accent était mis sur le bien-fondé (le pourquoi) alors qu'aujourd'hui on s'attache plutôt à définir les moyens de la mettre à profit (le comment). Au demeurant, ces deux éléments sont interdépendants puisque le contenu de la politique est indissociable de sa justification.

A. RAISON D'ÊTRE D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE

La justification d'une politique industrielle s'appuie tout d'abord sur l'idée que la transformation structurelle, et en particulier le développement d'activités manufacturières compétitives, est la condition nécessaire à une croissance économique soutenue et équitable et n'est pas simplement un sous-produit de ce processus, et ensuite sur la thèse de l'intervention des pouvoirs publics comme moyen nécessaire de promouvoir une transformation structurelle.

La première étape de ce raisonnement a été traitée dans l'introduction au présent rapport et nous n'y reviendrons pas ici. Toutefois, il importe de noter que ceux qui sont sceptiques quant aux bienfaits d'une politique industrielle considèrent l'expansion économique comme étant une fonction de production globale dans laquelle un ensemble d'intrants divers (capital, main-d'œuvre) et la croissance de la productivité (par le biais d'un progrès technique immatériel) aboutissent à l'accroissement de la production dans toute l'économie. Ils ne pensent pas que la structure économique a de l'importance, ils ne considèrent pas certains secteurs de pointe comme ayant sur l'ensemble des activités un plus grand effet d'entraînement que d'autres secteurs et ils ne conçoivent pas l'évolution économique comme étant un processus de destruction-création dans lequel certaines activités régressent tandis que des activités nouvelles sont introduites dans l'économie par les initiatives novatrices des chefs d'entreprise. Considérée dans cette perspective, la politique industrielle est perçue d'emblée comme étant inutile parce que la transformation structurelle ne fait pas partie intégrante d'un processus de croissance réussi.

Le présent rapport n'est pas fondé sur cette opinion, mais la question se pose alors de savoir pourquoi l'intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour assurer la transformation structurelle et en particulier le développement des capacités manufacturières. Par le passé, l'existence d'une politique industrielle pour les pays en dé-

veloppement se justifiait par le besoin de protéger des industries naissantes (Soludo, Ogbu and Chang, 2004). Ces dernières années, la justification économique a été expliquée soit par la nécessité de compenser les carences du marché, soit plus généralement par la nécessité de corriger les défauts systémiques et de renforcer les capacités.

Une importante carence du marché que relèvent les ouvrages spécialisés est l'action de facteurs externes touchant l'information, la connaissance et la production (Harrison and Rodriguez-Clare, 2009; Lin and Chang, 2009). Ainsi, Hausmann and Rodrik (2003) montrent que lorsque la découverte des marchandises qu'il pourrait être rentable de produire dans un pays s'accompagne de la diffusion d'information, l'entrée des entreprises sur le marché n'est pas optimale parce que la première entreprise qui a investi dans l'étude de marché et en assume les frais ne pourra pas profiter pleinement des avantages sociaux qui en résultent. En pareil cas, une politique industrielle s'impose pour encourager les chefs d'entreprise et les inciter à faire des études eux-mêmes. La politique industrielle se justifie aussi par la nécessité de remédier au défaut de coordination (Aiginger, 2007; Rodrik, 2008). Il peut y avoir un manque de coordination lorsque la rentabilité d'une activité est fonction de l'existence d'un investissement simultané effectué par d'autres agents agissant de façon indépendante. Dans ce genre de situation, on peut améliorer le bien-être social par une action collective. Un autre type de carence du marché prend de l'importance, c'est l'existence de facteurs externes liés à l'environnement, ce qui sous-entend que les décisions d'investissement privé ne tiennent pas compte de facteurs environnementaux comme la pureté de l'air ou la biodiversité. En présence de ce genre de carences, on ne peut pas compter sur les marchés pour promouvoir à eux seuls le développement industriel car ils sont incapables ou trop lents à opérer des changements structurels ou des progrès technologiques ou trop lents à le faire; s'ils le font, c'est en négligeant les coûts environnementaux qui en résultent.

Étant donné les faiblesses du marché, on est fondé à préconiser, théoriquement, une politique industrielle; mais dans la pratique, il a été très difficile de fournir des preuves économétriques solides et concluantes de l'impact d'une telle politique, à cause notamment de problèmes d'estimation et de l'absence de scénario allant dans le sens contraire (Harrison and Rodriguez-Clare, 2009). C'est pourquoi, certains analystes ont présenté à l'appui d'une intervention gouvernementale une argumentation plus large qui ne définit pas les carences du marché en fonction d'écarts par rapport à un équilibre abstrait en théorie économique, mais les définit par l'inaptitude du libre jeu du marché à produire les biens et services qui sont jugés nécessaires par la société. Certains auteurs vont même plus loin en avançant que le problème ne tient pas aux carences du marché proprement dit mais plutôt à un défaut systémique. Il y a défaut systémique lorsque l'économie dans son ensemble ne parvient pas à atteindre les objectifs de développement fixés par le gouvernement. Cette manière de voir ne met

pas en cause les institutions du marché seulement, mais aussi les faiblesses d'autres institutions, par exemple les capacités des entreprises et celles des réseaux dans lesquels elles s'insèrent (voir Cimoli, Dosi and Stiglitz, 2009).

Certains facteurs particulièrement puissants expliquent pourquoi les capacités technologiques des entreprises ne se développent pas automatiquement par le libre jeu des forces du marché. Les entreprises ne connaissent pas toutes les solutions techniques possibles et l'acquisition du savoir-faire nécessaire, qui est représenté en grande partie par des connaissances tacites acquises par l'expérience et la pratique, est un processus long et coûteux. Pour les entreprises des pays en développement qui en sont aux premiers stades de l'industrialisation, il est plus utile de maîtriser les techniques existantes que de mettre en œuvre des produits et des procédés de création récente. D'ailleurs, les entreprises ne savent même pas toujours comment faire des recherches et s'informer concernant les possibilités technologiques qui existent dans le monde. Par ailleurs, l'acquisition des connaissances techniques fait intervenir des facteurs externes importants, de sorte que les relations interentreprises sont importantes aussi (voir Lall and Teubal, 1998).

Naguère encore, la théorie classique était que les pays africains et les pays en développement en général ne devaient pas essayer d'introduire des changements de structure au moyen de la politique industrielle, celle-ci risquant d'être détournée à leur profit par des groupes d'intérêt. En outre, on fait valoir que les gouvernements ne peuvent pas sélectionner sans se tromper les entreprises les plus performantes dans une industrie en croissance rapide et qu'ils n'ont pas l'information et les moyens nécessaires pour conduire une bonne politique industrielle. L'idée que les gouvernements ne doivent pas s'appuyer sur une politique industrielle est fondée sur une double hypothèse: a) les marchés autorégulés fonctionnent bien; b) l'échec d'un gouvernement coûte plus cher que l'échec du marché. Or la récente crise financière et économique donne à penser que des marchés autorégulés peuvent produire des résultats indésirables sur le plan social et que le secteur privé n'est pas nécessairement plus efficace que l'État. L'aptitude des gouvernements africains à mettre en œuvre une politique industrielle avec succès est une question importante qui sera examinée plus loin (voir 4.D: questions institutionnelles et questions de gouvernance).

Les détracteurs de la politique industrielle préconisent souvent que les gouvernements cessent de mettre l'accent sur tel ou tel secteur et qu'ils s'attachent plutôt à créer un environnement général propice à l'éclosion d'entreprises florissantes. Certains économistes reconnaissent la nécessité d'une politique industrielle pour les pays en développement mais ils soulignent que le rôle des pouvoirs publics doit se borner à créer des encouragements incitant le secteur privé à exploiter les avantages comparatifs du pays (Lin, 2009; Harrison and Rodriguez-Clare, 2009). Cette manière de voir

soulève à la fois des problèmes théoriques et des problèmes empiriques. Sur le plan théorique, elle traite les avantages comparatifs comme un concept statique et non un concept dynamique. Elle sous-entend qu'un pays ne peut pas modifier ou créer un avantage comparatif dans des produits autres que ceux qu'il produit actuellement. Redding (1999) montre au contraire que l'avantage comparatif évolue avec le temps et que des politiques commerciale et industrielle sélectives faisant passer l'économie d'exportations à faible productivité à des exportations à haute productivité peuvent être bénéfiques pour la société.

Sur le plan empirique, l'histoire de l'industrialisation des pays avancés comme celle des pays émergents montre que la spécialisation des exportations est fonction non seulement de la dotation en facteurs de production, mais aussi de l'action des pouvoirs publics. Autrement dit, la politique générale a son importance. C'est si vrai que l'on peut créer un avantage comparatif sur des produits nouveaux par le biais de la politique industrielle. Les exemples sont légion, il suffira de citer quelques cas. Avant les années 1970, le Chili n'exportait pas de saumon; pourtant, grâce à l'aide fournie par un organisme public (Fundación Chile) depuis les dernières années 1970, il est devenu un des principaux exportateurs mondiaux de saumon. Dans les années 1960, la République de Corée n'était pas considérée comme possédant un avantage comparatif dans la production d'acier; en 1973, le Gouvernement a créé la Pohang Iron and Steel Company (POSCO) à laquelle elle a dispensé différentes formes d'aide. En conséquence, en 1985, la République de Corée était devenue un grand producteur d'acier, avec des coûts unitaires de production inférieurs à ceux du Japon et des États-Unis d'Amérique (Redding, 1999). Au Brésil, le statut d'entreprise publique du constructeur d'avions EMBRAER et l'aide de l'État sous forme de crédit bonifié et d'investissements dans la R-D ont joué un rôle important dans le développement de l'industrie aéronautique (Rodrik, 2008). On peut citer aussi des cas en Afrique où la politique industrielle a été utile, soit pour créer de nouveaux produits d'exportation, soit pour ajouter de la valeur à des produits existants. Ainsi, en Éthiopie, l'intervention active de l'État a été déterminante pour le succès de l'horticulture florale (encadré 1). En Côte d'Ivoire, l'aide de l'État a permis d'augmenter la part des fèves de cacao broyées dans les exportations totales de cacao, de sorte que le pays est au troisième rang mondial pour la transformation du cacao depuis 1998-1999 (Kjollerstrom and Dallto, 2007)[13].

B. PRINCIPES FONDAMENTAUX D'UNE NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE

Un consensus se dégage lentement des ouvrages spécialisés concernant les grands principes dont les décideurs doivent tenir compte dans la formulation et l'application d'une politique industrielle, afin d'en améliorer les chances de succès. Ces principes sont les suivants:

Encadré 1. La floriculture en Éthiopie: l'histoire d'une réussite en Afrique

L'Éthiopie est un gros exportateur de produits de base, mais avec l'aide de l'État elle a réussi à créer une industrie de la floriculture compétitive sur le plan mondial. Son classement parmi les principaux exportateurs de fleurs coupées est passé du vingt-quatrième rang en 2001 au cinquième rang en 2007. La floriculture locale a démarré dans les années 1980 avec les exportations de deux entreprises d'État: Horticultural Development Enterprise et Upper Awash Agro-Industry Enterprise. Depuis lors, des investisseurs étrangers (notamment britanniques, hollandais et kényans) et des entreprises locales se sont lancés sur ce marché.

L'État fournit aux exportateurs des encouragements divers, tels que les garanties de crédit à l'exportation et les régimes de non-rétrocession des devises. L'industrie emploie quelque 50 000 personnes et le Gouvernement cherche à faire passer cet effectif à 70 000. En 2008-2009, l'Éthiopie a exporté 1 300 milliards de tiges florales qui lui ont rapporté 130,7 millions de dollars de recettes. Ses principaux clients sont les Pays-Bas, l'Allemagne, les États-Unis et le Japon.

En ce qui concerne les variétés de fleur, les roses viennent en première place, puisqu'elles représentent plus de 80 % des entreprises et 60 % de la surface cultivée totale. Les fleurs de plein champ représentent 26 % de la surface cultivée et les fleurs coupées représentent 14 % de la surface cultivée.

Source: Sutton and Kellow (2010).

Soutenir et stimuler les chefs d'entreprise

On pense généralement que l'aide de l'État aux entreprises privées est nécessaire pour influencer et orienter leurs investissements vers des activités ou des secteurs jugés primordiaux pour la croissance et le développement économiques à long terme. Cependant, les nouvelles théories concernant la politique industrielle reconnaissent aussi que l'État ne doit pas se contenter d'aider les entreprises, il doit aussi les inciter à mieux travailler et à devenir plus compétitives sur les marchés d'exportation. Cela implique que toute aide fournie par l'État doit être subordonnée à la réalisation de certains objectifs globaux tels que l'augmentation des investissements ou des exportations. Les gouvernements qui ont réussi à améliorer la compétitivité et promouvoir l'industrialisation grâce à leur politique industrielle sont ceux qui ont été capables d'imposer une discipline et de cesser leur aide aux entreprises qui manifestement n'obtiennent pas de bons résultats. En pareil cas, il est nécessaire de prévoir des clauses d'extinction pour garantir que l'on ne va pas soutenir indéfiniment des entreprises peu compétitives. En effet, la politique industrielle ne consiste pas seulement à sélectionner les meilleures, mais aussi à laisser les moins performantes quitter le marché.

Encourager l'expérimentation, les recherches et l'apprentissage par les pouvoirs publics et par le secteur privé

Les nouvelles théories sur la politique industrielle présentent une caractéristique importante, c'est qu'elles mettent l'accent sur cette politique en tant que processus social d'apprentissage ou de recherche dans lequel l'État intervient auprès du secteur privé pour définir les principales difficultés qui se posent aux entreprises et la manière de les surmonter (Wade, 2009; Rodrik, 2008). L'idée sous-jacente est que les pouvoirs publics n'ont pas assez d'informations sur les carences du marché qui freinent le développement industriel et qu'ils ont donc besoin de se concerter en permanence avec le secteur privé pour obtenir l'information requise. Ce faisant, le gouvernement doit faire preuve de transparence et de responsabilité afin de garantir que sa proximité avec le secteur privé n'encourage pas la recherche de rente et la corruption. La nouvelle optique, dans laquelle la politique industrielle est conçue comme un processus d'apprentissage plutôt que comme une simple liste énumérant des moyens d'action, diffère du mode traditionnel vertical de mise en œuvre de la politique, dans lequel le gouvernement fixe les priorités sectorielles et utilise certains instruments pour aider les secteurs privilégiés. La politique industrielle doit être orientée de manière à encourager les processus de recherche par le secteur privé afin qu'il puisse découvrir ce qu'il peut produire de manière compétitive et diffuser au maximum les meilleures pratiques. Des trajectoires de développement imprévues peuvent apparaître grâce à ce processus.

Adopter un ensemble de mesures fonctionnelles, horizontales et verticales

Les mesures fonctionnelles, telles que l'amélioration du climat général d'investissement et la modernisation de l'infrastructure, demeurent un volet important de la politique industrielle. Cependant, une bonne politique industrielle comprend aussi, généralement, des mesures horizontales, telles que la promotion d'activités socialement souhaitables dans tous les secteurs comme l'institutionnalisation des programmes d'apprentissage technologique ou les talents d'organisation requis pour exporter, ainsi que des mesures verticales axées sur certains produits ou secteurs ou sur certains groupes d'activités. L'activité horizontale de création d'entreprises est particulièrement importante dans les pays à très faible revenu. L'importance relative de ces différents types de mesures peut varier avec le temps, à mesure que les capacités de gouvernance se développent.

S'attacher à lever les contraintes paralysantes

Les gouvernements ont tendance à mettre en place des programmes ambitieux de développement industriel sans reconnaître les limites imposées par la quantité de res-

sources disponibles, ce qui produit généralement des résultats médiocres sur le plan du développement. Une politique industrielle crédible et efficace doit cibler les contraintes spécifiques auxquelles sont confrontées les entreprises locales. Pour ce faire, il convient de recenser les principales contraintes qui gênent les entreprises ainsi que les mesures que l'on pourrait mettre en place pour lever ces contraintes ou les assouplir.

Contrôle, évaluation et critères de résultats

Par suite de la modestie des ressources publiques, du risque de récupération politique et du besoin de légitimité publique, il est absolument indispensable que les décisions concernant les secteurs et les activités soient bien étayées. Elles doivent être prises de façon transparente et être fondées sur des recherches et des consultations avec les entreprises et les autres parties concernées. Lorsque les décisions ont été prises concernant les activités à soutenir, il convient de fixer des normes ou des critères précis permettant d'en apprécier le succès ou l'échec. Par exemple, on pourrait utiliser comme indicateur de succès les résultats obtenus sur les marchés d'exportation par les entreprises aidées, comme ce fut le cas en Asie de l'Est. Il est par ailleurs nécessaire d'instituer un suivi permanent et une évaluation indépendante des activités des entreprises afin d'éviter que celles qui ne sont pas performantes continuent à recevoir une aide. Ce facteur est important parce que l'application d'une politique industrielle est un processus d'apprentissage semé d'erreurs et de faux-pas et qu'il importe d'intervenir rapidement et correctement lorsqu'une erreur est détectée.

Volonté politique, coordination et responsabilisation

Une bonne politique industrielle exige une volonté politique au plus haut niveau ainsi qu'une coordination entre les ministères et les administrations publiques. Elle exige aussi une répartition claire des tâches et des responsabilités entre les administrations. L'absence d'une division claire du travail et d'une coordination entre les instances de l'État provoque souvent une concurrence entre les ministères et une ligne de conduite incohérente qui nuisent à l'efficacité de la politique industrielle. Rodrik (2008) souligne l'importance de la volonté politique pour encourager le sens des responsabilités dans l'élaboration de la politique industrielle. En particulier, il est absolument indispensable qu'un agent de l'État de rang élevé soit responsable de la politique industrielle et qu'il soit tenu de rendre des comptes en cas d'échec. La transparence du processus est nécessaire aussi pour neutraliser les tentatives de recherche de rente.

Tenir compte de la situation politique du pays

Dans la conception et la formulation d'une politique industrielle, il faut que les décideurs soient conscients des circonstances et de l'environnement politiques dans

lesquels elle sera appliquée car tout programme ou stratégie qui ne tient pas compte de la faisabilité politique d'un projet est voué à l'échec. Robinson (2009) explique que la principale raison du succès de la politique industrielle en Asie de l'Est et de son échec en Afrique tient aux différences dans l'équilibre politique de ces deux sociétés. Promouvoir l'industrialisation n'est pas seulement une question de politique économique; c'est aussi une question de politique en général. La structure des pouvoirs, les institutions politiques d'un pays et le climat qui y règne affectent l'ensemble des moyens d'action possibles. En conséquence, le succès ou l'échec d'une politique industrielle est fonction de la mesure dans laquelle les motivations des dirigeants politiques rejoignent les aspirations de la société tout entière.

Reconnaître l'hétérogénéité des pays d'Afrique

On s'accorde à reconnaître que la politique industrielle doit correspondre aux besoins et aux difficultés de chaque pays. Une approche unique pour tous serait vaine et n'aurait guère de chances d'obtenir le résultat souhaité. En conséquence, des mesures adaptées à chaque pays et à sa situation propre s'imposent et les décideurs doivent tenir compte de cette exigence dans la conception et l'application de la politique industrielle. Copier les politiques et les stratégies menées par d'autres pays en négligeant les différences de structure, de dotation en ressources et de situation politique et l'environnement mondial donne de mauvais résultats. Le contenu de la politique doit être adapté au modèle d'industrialisation choisi, aux besoins et aux disponibilités en ressources et aux réalités de la politique nationale (Rodrik, 2008).

C. LES DOMAINES ET LES INSTRUMENTS D'UNE NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE

La nouvelle approche de la politique industrielle reconnaît que celle-ci est mise en œuvre par une action coordonnée dans un certain nombre de domaines. Pour l'essentiel, les objectifs de la politique générale sont atteints par l'entreprise privée, encore qu'on puisse avoir besoin des entreprises publiques pour combler concrètement les lacunes en cas de besoin ou pour s'aventurer dans des domaines particulièrement risqués comme le crédit à long terme. Étant donné la prépondérance du secteur privé dans cette politique, les instruments fondamentaux doivent servir à modifier les signaux et les incitations donnés aux agents économiques afin de stimuler l'économie dans les secteurs ou les branches d'activité prioritaires. En principe, il n'est pas question de dire au secteur privé ce qu'il doit faire, il s'agit plutôt de lui fournir une information, des encouragements et des ressources de manière qu'il se comporte, dans la recherche du profit, d'une manière qui permette de concrétiser

progressivement la vision nationale du développement. Les instruments de politique générale doivent orienter les chefs d'entreprise dans la bonne direction, par exemple par la constitution de nouveaux réseaux de producteurs (Wade, 2010). Par conséquent, ce qu'il faut, c'est une politique industrielle intelligente et non pas un dirigisme autoritaire.

Les instruments de politique qui sont pertinents diffèrent selon les domaines d'action.

Politiques destinées à promouvoir l'entreprenariat. L'esprit d'entreprise joue un rôle important dans le développement. En conséquence, il importe de prendre des mesures pour promouvoir l'entreprenariat, en particulier les compétences de gestion et l'aptitude à discerner et exploiter les possibilités lucratives. Les gouvernements doivent fournir des encouragements aux entreprises pour les inciter à se lancer sur les marchés étrangers et à s'engager dans l'exploration d'activités nouvelles. Ces encouragements pourraient prendre la forme d'allègements fiscaux pour investir dans des produits nouveaux ou bien de crédits bonifiés.

Politiques de technologie et d'innovation. Le progrès technologique devrait jouer un rôle primordial dans tous les efforts d'industrialisation en Afrique. En effet, ce n'est qu'en accumulant des capacités technologiques que l'industrie manufacturière pourra contribuer au développement économique soutenu du continent. Les débats récents sur la politique industrielle se caractérisent par le souci croissant de promouvoir la science, la technologie et l'innovation. Le fait que les pays qui ont un secteur manufacturier bien développé et prospère sont généralement ceux qui ont investi dans l'acquisition de connaissances et de compétences technologiques témoigne de l'importance de l'innovation scientifique et technique. Une politique industrielle est donc indispensable pour améliorer l'accès aux connaissances technologiques. Elle peut par exemple stimuler la production locale de ces connaissances, comme ce fut le cas dans la République de Corée. Mais elle peut aussi permettre d'accéder à la technologie existante par le biais de l'IED, de l'acquisition de licences ou de l'achat de biens d'équipement. Contrairement à la République de Corée, Singapour s'est servie de l'IED comme source de technologie étrangère. Certains pays se sont servis des règles concernant le contenu local en tant qu'élément constitutif de la politique d'IED, du versement de subventions pour les importations de technologie et du soutien à la création de connaissances locales par l'établissement de parcs scientifiques pour améliorer leurs connaissances et leurs capacités technologiques. Les encouragements fournis aux chefs d'entreprise doivent être orientés vers l'apprentissage et l'innovation technologiques. Par ailleurs, une bonne infrastructure technologique est précieuse pour améliorer la compétitivité des industries, particulièrement dans les pays en développement (Kraemer-Mbula and Wamae, 2010).

Politiques d'éducation et de formation. Les politiques de technologie et d'innovation doivent aller de pair avec des politiques d'éducation et de formation car le capital humain et les connaissances technologiques spécialisées sont des facteurs indispensables à l'innovation. En outre, les entreprises manufacturières ont besoin d'une source fiable de main-d'œuvre possédant les compétences requises pour produire des biens de qualité qui puissent soutenir la concurrence sur les marchés internationaux. De toute évidence, la nature de l'enseignement privilégié par les pouvoirs publics se répercute sur le développement industriel. Ainsi, un système d'enseignement qui donne la priorité aux scientifiques et aux ingénieurs aura de meilleures chances de favoriser le progrès industriel qu'un enseignement axé sur la formation d'artistes. Sur ce point, la nouvelle approche de la politique industrielle reconnaît la nécessité de réorienter la politique générale et les ressources vers le développement d'un capital humain compétent. Les politiques visant à augmenter ce capital doivent être conçues de manière à améliorer la qualité de celui-ci ainsi qu'à répondre aux besoins de l'industrie en capacités et connaissances technologiques.

L'analyse de l'expérience africaine récente amène à penser qu'il faudrait procéder de façon plus sélective dans l'enseignement et la formation professionnelle. La politique doit viser à privilégier l'enseignement supérieur, à créer des instituts nationaux de formation et à encourager les entreprises à développer la formation interne. L'exemple des pays nouvellement industrialisés d'Asie de l'Est a montré que la présence d'une main-d'œuvre instruite est au cœur du développement de l'appareil industriel. Mais l'enseignement supérieur ne suffit pas: ce qui fait la différence, c'est l'enseignement des matières techniques et scientifiques. Les pouvoirs publics doivent employer des encouragements ciblés pour faciliter les études techniques et scientifiques qui forment la main-d'œuvre qualifiée indispensable pour l'industrialisation.

Politiques d'aide financière. Les gouvernements doivent mettre en œuvre des politiques visant à faciliter l'accès au crédit pour les PMA, qui souffrent cruellement du manque de ressources propres. Ils doivent faciliter cet accès aussi pour les entreprises novatrices car celles-ci pourraient servir d'exemple pour d'autres. En particulier, les gouvernements doivent intervenir pour lier les systèmes de crédit parallèles aux circuits de crédit officiels afin de faciliter le financement de l'innovation et de l'amélioration de la production. Un moyen particulièrement efficace consiste à subordonner l'octroi de prêts et de subventions, à certaines conditions, par exemple à l'application constante de normes de qualité et de normes sanitaires.

Les pays en développement peuvent aussi mettre en œuvre une politique sélective de crédit et de financement pour influencer l'évolution de l'activité économique, diriger les ressources vers les secteurs prioritaires et infléchir le comportement des entreprises privées. Plusieurs pays d'Asie de l'Est et d'Amérique latine se sont servis

des banques de développement pour accorder des crédits privilégiés à l'industrie. Ces banques sont utiles pour garantir aux entreprises l'accès à des sources stables de financement à long terme pour investir. Cependant, il importe que les crédits accordés par les banques de développement soient assortis d'obligations de résultats pour chaque entreprise afin d'optimiser le développement. En outre, afin de réduire les velléités de recherche de rente, il convient de cibler dans l'octroi des crédits les industries qui ont un puissant effet d'entraînement, une forte valeur ajoutée, une forte intensité de technologie et de bonnes possibilités de débouchés.

Politiques commerciales. Le commerce est une importante composante de la politique industrielle. Alors qu'auparavant cette politique était synonyme de protectionnisme et remplacement des importations, la tendance est désormais à une politique d'ouverture économique. Cette politique est axée sur l'exportation, mais elle ne néglige pas pour autant l'existence des possibilités qu'offre le remplacement des importations. On s'accorde à reconnaître qu'en augmentant l'intégration commerciale et en encourageant la création de chaînes de valeur intégrées sur le plan régional, on peut améliorer la compétitivité industrielle, favoriser la transformation économique régionale et diversifier la production en Afrique (UNECA, 2010). Mais on reconnaît aussi que le processus de libéralisation doit être progressif et s'accompagner d'une stratégie de restructuration et de modernisation industrielles afin de permettre aux entreprises de se préparer à relever les défis de la libéralisation. Quoi qu'il en soit, les pays africains ne doivent pas négliger la promotion des exportations car certains indices prouvent que l'exportation améliore la productivité des entreprises (Van Biesebroeck, 2005a). L'expérience récente donne à penser que la collecte d'informations concernant les marchés, la recherche de créneaux précis d'exportation et l'encouragement de la collaboration entre entreprises exportatrices sont des mesures gouvernementales qui présentent une corrélation positive avec les résultats d'exportation des entreprises. Les gouvernements africains doivent faire usage de ces mesures pour promouvoir les exportations. Ils doivent aussi penser à créer des zones franches industrielles afin de réduire les coûts de transaction pour les exportateurs. Il n'existe pas de modèle unique pour la conception et l'installation de ces zones, mais Farole (2011) définit deux éléments caractéristiques de celles qui marchent bien. Premièrement, elles doivent faire partie d'un ensemble plus large d'activités de développement industriel faisant intervenir aussi bien les pouvoirs publics que le secteur privé. Deuxièmement, les mesures d'encouragement doivent être stables et durables et les activités des zones franches doivent être surveillées. Le chapitre suivant examine plus avant les politiques commerciales dans le cadre de l'OMC.

Politiques de regroupement d'entreprises. Le soutien à la création et au développement de pôles industriels est considéré par de nombreux spécialistes comme une stratégie particulièrement prometteuse pour stimuler l'industrialisation et la croissance. Le regroupement d'entreprises se prête bien à la conception et à l'applica-

tion de politiques technologiques. En particulier, d'importantes économies d'échelle dans la prestation de services et le développement des capacités de systèmes locaux rendent plus efficace l'application des différentes politiques à l'échelon des regroupements. Mytelka (2007) souligne que les pouvoirs publics ne doivent pas essayer de créer des pôles industriels de toutes pièces mais qu'ils doivent s'attacher plutôt à susciter, par une politique appropriée, un environnement dans lequel un pôle pourrait un jour naître. Zeng (2008) fait valoir qu'on ne peut pas faire des suggestions générales concernant la création de pôles industriels, étant donné l'hétérogénéité des pays d'Afrique. Néanmoins, les gouvernements doivent s'attacher: a) à encourager l'acquisition, l'adaptation et la diffusion des connaissances; b) à renforcer les établissements d'enseignement et les instituts technologiques et leurs liens avec le monde de l'entreprise; c) à renforcer et améliorer la formation professionnelle; et d) à mettre en place une infrastructure solide. En particulier, les gouvernements doivent concevoir et appliquer des politiques visant à aider les PME à améliorer leur production quant à ses caractéristiques, sa qualité et ses délais de livraison. À cet égard, les marchés publics et la demande de l'État peuvent constituer un stimulant puissant.

D. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES ET QUESTIONS DE GOUVERNANCE

L'insuffisance des capacités de gouvernance est un grand obstacle à une bonne politique industrielle en Afrique. L'expérience de l'Asie de l'Est permet de dégager deux ingrédients institutionnels qui sont déterminants pour le succès. Le premier est l'existence d'une bureaucratie efficace, consciencieuse et compétente. Le deuxième est que les institutions de l'État fonctionnent dans une situation d'autonomie intégrée, en ce sens qu'elles collaborent étroitement avec le secteur privé pour formuler et appliquer la politique générale mais sans être influencées en faveur d'intérêts particuliers. En Afrique, les capacités de l'État en matière de formulation et mise en œuvre de la politique de développement ont été gravement amoindries et après des années de laisser-aller, les ministères de l'industrie sont souvent léthargiques. Dans ces conditions, certains font valoir que pour aussi souhaitable que soit une politique industrielle en Afrique, elle coûtera très cher à la société à cause des carences de l'État.

S'il est important d'être conscient du défi que représente la politique industrielle pour la gouvernance, il serait trop pessimiste de prétendre que ce défi est impossible à relever. Premièrement, il ressort à l'évidence de la réussite est-asiatique qu'on a assisté à une stratégie délibérée visant à renforcer quelques institutions d'importance stratégique au lieu de chercher à améliorer toutes les administrations publiques. Par ailleurs, la compétence de la bureaucratie a été étoffée progressivement, en insistant sur l'apprentissage de la gouvernance.

Cela sous-entend que l'adoption de mesures destinées à améliorer l'aptitude de l'administration publique à gérer le processus d'industrialisation doit être un élément important de l'élaboration des politiques industrielles en Afrique. En outre, étant donné que la plupart des stratégies et des mesures examinées impliquent l'intervention de l'État sous une forme ou sous une autre, il faut tenir compte de l'aptitude du gouvernement à prendre des décisions concernant l'étendue de son intervention dans l'économie. À ce sujet, étant donné leurs moyens limités, les gouvernements africains doivent s'abstenir du genre d'intervention envahissante pratiquée dans le passé par les pays nouvellement industrialisés. Ils doivent se montrer réalistes et s'attacher en priorité à améliorer leurs capacités de diagnostic industriel et de conception de stratégies ainsi que de formulation, application, suivi et évaluation de la politique générale.

E. IMPORTANCE DES POLITIQUES COMPLÉMENTAIRES

La politique industrielle risque d'être vaine si elle n'est pas complétée par des politiques d'accompagnement pour soutenir ses objectifs. À cet égard, la stabilité macroéconomique est une nécessité absolue; dans les expériences réussies, l'environnement macroéconomique se caractérise par le fait que l'investissement et l'épargne locaux et les exportations augmentent tous, en chiffres absolus et en proportion du PIB. En pratique, le processus de transformation structurelle s'appuie sur un vigoureux couple investissement-bénéfices et un solide couple exportations-investissement (UNCTAD, 2008).

La nécessité d'une ligne d'action cohérente exige la compatibilité entre la politique industrielle et les autres mesures nationales telles que la politique des changes, les politiques monétaire et financière et les politiques qui affectent le développement de l'infrastructure et le climat d'investissement. Certaines priorités dans ce domaine sont exposées ci-après.

Éviter la surévaluation du taux de change

La politique des changes influence le développement du secteur manufacturier ainsi que son aptitude à soutenir la concurrence sur les marchés internationaux. En particulier, un taux de change compétitif stimule l'exportation et permet aux entreprises de profiter des débouchés qui s'offrent à l'étranger. Lorsque la monnaie est surévaluée par rapport à sa valeur d'équilibre, elle constitue une taxe à l'exportation et dissuade les entreprises d'investir dans l'exportation. Si les pays africains veulent progresser vers leurs objectifs d'industrialisation, ils devront éviter de surévaluer leur

monnaie en prenant des mesures pour juguler l'inflation, gérer leurs richesses naturelles de manière à réduire au minimum le risque du syndrome hollandais et adopter un régime de change plus souple, s'il y a lieu (Osakwe and Schembri, 2002).

Adopter une politique monétaire et financière bien conçue

L'efficacité de la politique et des programmes industriels est fonction en partie de la compatibilité plus ou moins grande des politiques monétaire et financière avec la promotion du développement industriel. En particulier, ces dernières doivent comporter un ensemble de mesures propres à garantir que les entreprises aient un meilleur accès au crédit et que les taux d'intérêt réels ne soient pas dissuasifs pour l'investissement. Ce facteur est particulièrement important du fait que les entreprises se financent davantage par leurs bénéfices non distribués que par les prêts bancaires car dans les pays africains le crédit est coûteux et difficile d'accès (Ramachandran, Gelb and Shah, 2009). Il est nécessaire d'aligner les politiques monétaire et financière sur l'objectif de développement industriel tout en veillant à ce que l'action envisagée n'entraîne pas une instabilité macroéconomique à moyen terme et à long terme. Dans l'Asie de l'Est, les politiques monétaire et financière sont venues étayer un couple investissement-bénéfices dynamique qui contribuait beaucoup à l'accroissement de l'épargne (UNCTAD, 2008). Pour l'Afrique, la manière d'y parvenir est un problème important.

Renforcer le développement de l'infrastructure

L'insuffisance et la médiocrité de l'infrastructure en Afrique sont un obstacle majeur au développement d'industries compétitives dans la région. On estime que l'Afrique perd 1 % par an de croissance économique par habitant à cause de son déficit d'infrastructure. Le phénomène est évident dans des domaines comme l'énergie, l'approvisionnement en eau, les transports et communications, qui sont déterminants pour la réussite des entreprises manufacturières. D'ailleurs, le problème ne se limite pas à la pauvreté du réseau, il se manifeste par le prix exceptionnellement élevé des services d'infrastructure en Afrique par rapport à la norme mondiale (tableau 6). Le coût de l'infrastructure augmente les coûts commerciaux et réduit d'environ 40 % la productivité des entreprises africaines (Foster and Briceno-Garmendia, 2010). Le continent a besoin d'investissements publics pour corriger le problème. Or, étant donné que les gouvernements n'ont pas les moyens de répondre à tous les besoins d'infrastructure, il faudra donner des encouragements au secteur privé pour qu'il participe ou contribue davantage au développement de l'infrastructure. Par ailleurs, la création de zones économiques spéciales pourrait améliorer l'accès aux infrastructures pour les entreprises. Lorsque des zones de ce genre sont dotées d'une bonne infrastructure, que leur direction comprend les besoins des entreprises et qu'elles ont

le soutien d'institutions publiques efficaces, elles peuvent être de bons moteurs de l'industrialisation. D'ailleurs, les pays africains doivent se rendre compte que les diverses industries manufacturières n'ont pas toutes besoin de la même infrastructure. Il peut donc être judicieux d'établir un ordre de priorité lucide des améliorations requises d'après le choix de tel ou tel secteur cible et en consultation étroite avec le secteur privé concerné.

Tableau 6. Coût des services d'infrastructure en Afrique

	Afrique au sud du Sahara	Autres régions en développement
Tarif de l'énergie (dollars par kw/h)	0,02-0,46	0,05-0,1
Tarif de l'eau (dollar par m^3)	0,86-6,56	0,03-0,6
Tarif du transport routier de marchandises (dollar par tonne par km)	0,04-0,14	0,01-0,04
Téléphonie mobile (dollar par bouquet de services par mois)	2,6-21,0	9,9
Téléphonie internationale (dollar par 3 mn de communication avec les États-Unis)	0,44-12,5	2,0
Téléphonie par Internet (dollar par mois)	6,7-148,0	11

Source: Foster and Briceno-Garmendia (2010).

Note: Les prix de la téléphonie internationale et de la téléphonie par Internet correspondent à l'ensemble des pays en développement, y compris ceux d'Afrique.

Améliorer le climat d'investissement

La Déclaration ministérielle de 2010 adoptée à la troisième Réunion annuelle commune de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine et de la Conférence des ministres des finances, de la planification et du développement économique de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique reconnaît l'importance d'un bon environnement commercial pour l'investissement intérieur et l'investissement étranger. En effet, l'environnement réglementaire relativement contraignant de l'Afrique augmente les coûts commerciaux et milite contre le développement d'entreprises manufacturières compétitives. Ce n'est là qu'un des nombreux obstacles à l'investissement dans la région et les dirigeants africains reconnaissent qu'il faut y remédier pour améliorer les perspectives de croissance du secteur manufacturier. À cet égard, il convient de renforcer les efforts déployés pour alléger les charges réglementaires et administratives qui frappent l'investissement. Il convient aussi de tenir compte de la dimension sectorielle des perceptions et des exigences du climat d'investissement.

F. FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL: OÙ TROUVER DES RESSOURCES POUR S'INDUSTRIALISER?

À mesure que les pays africains élaborent et appliquent des programmes et des politiques d'industrialisation, ils commencent à se rendre compte que la tâche est coûteuse. Elle exige la mobilisation de ressources pour financer l'investissement public dans des domaines prioritaires, notamment l'infrastructure, l'enseignement et l'acquisition de technologie. Elle exige aussi des investissements privés. À ce sujet, l'aptitude des pays africains à atteindre leurs objectifs de développement industriel dépendra en partie du succès avec lequel ils pourront mobiliser les ressources nécessaires et les affecter à des investissements productifs dans les secteurs prioritaires. En conséquence, les pays africains devraient se soucier dans la conception et l'application des politiques destinées à soutenir leur programme de développement industriel, à la fois de l'affectation des ressources et de leur mobilisation.

Résumé

En principe, les pays africains pourraient financer leur développement industriel par différentes sources: épargne intérieure, emprunts auprès des banques et autres établissements de crédit, IED, coopération Sud-Sud en tant que source éventuelle de financement du développement, encouragement des donateurs traditionnels à consacrer davantage d'aide publique au développement (APD) au développement industriel de la région. Toutefois, étant donné l'hétérogénéité des pays africains, l'importance de chacune de ces sources potentielles de financement sera variable d'un pays à l'autre.

Renforcer la mobilisation des ressources intérieures

Le développement industriel aura une meilleure chance de succès s'il y a maîtrise locale du processus et de ses résultats. L'expérience a montré que si un gouvernement fait appel à des sources extérieures de financement sa marge de manœuvre risque de s'en trouver limitée, de même que son aptitude à adopter une trajectoire de développement différente et à diriger le processus de développement. Pour les pays qui en ont les moyens, il convient donc de privilégier les ressources intérieures pour financer l'industrialisation. Or, à l'exception des économies riches en ressources naturelles, la plupart des pays de la région ont très peu d'épargne intérieure et ils doivent faire appel à d'autres sources de financement. En 2009, l'épargne intérieure brute, en pourcentage du produit intérieur brut, était de 16 % dans l'Afrique subsaharienne, contre 27 % pour l'Asie de l'Est et le Pacifique, 20 % pour l'Europe et l'Asie centrale

et 23 % pour l'Amérique latine et les Caraïbes[14]. Les facteurs qui freinent la mobilisation de l'épargne dans la région sont les suivants: faiblesse du niveau de revenu, qui entraîne une faible masse imposable, série d'impôts et de taxes limitée, mauvaise administration fiscale, instabilité politique et niveau bas de développement financier (UNCTAD, 2009b). Une forte évasion fiscale, due en partie au mécontentement quant à la qualité des dépenses publiques (ou des services publics) est aussi un facteur limitatif.

Les gouvernements africains devraient améliorer la mobilisation interne de l'épargne privée et publique en opérant une réforme fiscale, en utilisant les deniers publics de façon plus rationnelle et en améliorant l'accès aux établissements financiers. Ils devraient aussi s'efforcer de maintenir la stabilité politique, de juguler la fuite des capitaux et d'adopter une démarche prudente et progressive dans la libéralisation commerciale afin d'éviter l'érosion de l'assiette budgétaire. Beaucoup de pays africains pratiquent les taxes commerciales en tant que source principale des recettes de l'État. Ainsi, dans des pays comme le Bénin, le Togo, Madagascar, le Swaziland, le Lesotho, l'Ouganda, la Namibie, la Sierra Leone et le Libéria, les taxes commerciales représentaient plus de 40 % des recettes fiscales en 2008. Étant donné que ces pays participent aux négociations commerciales du Cycle de Doha ou à la négociation d'accords de partenariat économique avec l'Union européenne (UE), ils doivent être conscients du fait qu'elles auront des conséquences sérieuses pour les recettes de l'État, du moins à court terme. Par conséquent, dans les négociations, il importe qu'ils se ménagent une certaine marge de manœuvre (ou souplesse) afin d'être mieux à même de financer leur développement industriel.

Les pays dotés de ressources naturelles, par exemple l'Algérie, le Gabon, la Guinée équatoriale, la Jamahiriya arabe libyenne et le Nigéria, ont moins de difficultés de financement que les pays pauvres en ressources naturelles car ils tirent de ces ressources des revenus appréciables, particulièrement en période de hausse du prix des matières premières. S'ils orientent leurs recettes d'exportation vers des investissements dans l'infrastructure, l'enseignement et l'acquisition de technologie, ils ont des chances d'obtenir de bons résultats dans la réalisation de changements structurels et de poser les fondations d'une croissance forte et dynamique. À ce sujet, les pays riches en ressources naturelles sont confrontés à un problème majeur qui consiste à mettre en place des garde-fous garantissant que les dirigeants ne vont pas gaspiller les richesses naturelles. La transparence dans la gestion et l'utilisation de ces richesses est un des moyens de freiner la recherche de rente et de garantir que les recettes issues de la flambée du prix des matières premières soient utilisées pour des activités productives. Il convient de soutenir l'Initiative pour la transparence des industries extractives qui vise à assujettir ces industries au contrôle public et davantage de pays devraient être encouragés à participer à l'Initiative. Les médias ont aussi un

rôle important à jouer pour promouvoir la transparence et garantir que le bénéfice des ressources naturelles ne soit pas dilapidé. Or les journalistes africains ne s'occupent guère du fonctionnement des industries extractives, parce qu'ils connaissent mal ce secteur, que la presse n'a pas assez de moyens pour faire des recherches et des enquêtes approfondies, et à cause de l'absence de liberté de la presse (Canonge and Purcell, 2010). Il serait souhaitable que la communauté internationale fournisse un soutien et une formation aux médias pour qu'ils soient mieux à même de rendre compte des opérations et des activités de ce secteur.

Emprunt auprès des banques et autres établissements financiers

Les investissements nécessaires à l'industrie peuvent être financés aussi par l'emprunt sur le marché financier intérieur ou international. Or les banques commerciales ont tendance à faire du prêt à court terme, alors que le développement industriel exige un financement à long terme. En outre, les pays africains sont confrontés à des primes de risque élevées et ils éprouvent des difficultés à lever des fonds sur le marché international. Si l'emprunt doit jouer un rôle important dans l'industrialisation, il faudra faire appel aux institutions de financement du développement. Les banques nationales de développement ont été d'importantes sources de prêt pour l'industrialisation des pays d'Asie et d'Amérique latine. Elles ont aussi contribué beaucoup à canaliser le crédit vers les secteurs prioritaires dans plusieurs pays d'Afrique jusqu'à ce qu'elles aient été démantelées, principalement dans les années 1980, par suite de l'adoption de programmes d'ajustement de structure. Les pays africains devraient rétablir les banques de développement ou renforcer celles qui existent afin d'améliorer l'accès des entreprises aux capitaux à long terme. Toutefois, les gouvernements devraient fixer des critères bien précis pour les opérations de ces banques et mettre en place un mécanisme chargé de surveiller et d'évaluer leur fonctionnement.

Des institutions régionales comme la Banque africaine de développement, l'African Finance Corporation et la Banque de développement de l'Afrique australe peuvent elles aussi contribuer à ce processus. Elles jouent déjà un grand rôle dans le financement des investissements d'infrastructure. Les pays africains devraient s'attacher davantage à mobiliser les ressources de ces institutions pour débloquer le potentiel industriel du continent. Les établissements de financement multilatéral du développement pourraient eux aussi fournir des capitaux pour ce faire. Cependant, s'ils ont plus de ressources que les institutions nationales et régionales, ils ont aussi tendance à lier leurs prêts à des conditions de principe qui souvent empêchent les pays bénéficiaires de suivre la trajectoire de développement qu'ils jugent nécessaire. En conséquence, pour les pays africains qui ont le choix, la préférence doit se porter sur le financement national ou régional.

Attirer l'investissement étranger direct

L'investissement étranger direct est une source de financement possible, et, de surcroît, il peut ouvrir l'accès aux compétences et à la technologie requises, surtout au premier stade de l'industrialisation. Des indices montrent que l'Afrique puise de plus en plus dans cette source de financement du développement. Ainsi, les courants d'IED vers la région sont passés de 2,8 milliards de dollars en 1990 à 58,6 milliards en 2009 et leur part du courant total d'IED dans le monde est passée de 1,4 % à 5,3 % dans la même période. Bien que la région n'ait qu'une petite part de l'IED mondial, celui-ci est une source de plus en plus grande de capitaux pour elle. La part de l'IED dans la formation brute de capital fixe est montée de 3,2 % en 1990 à 24,1 % en 2007.

En valeur, l'IED en Afrique se porte essentiellement sur l'industrie extractive mais d'après certains indices, l'industrie manufacturière enregistre aussi des investissements d'une certaine ampleur. Ainsi, dans la période 2003-2009, le secteur manufacturier représentait environ 41 % du nombre total de projets d'investissement de création de capacités (UNCTAD, 2010a). Une difficulté pour les pays africains est de savoir comment canaliser davantage d'IED vers les secteurs prioritaires, comme l'industrie manufacturière, jugés primordiaux pour leur industrialisation. Ces pays ont tendance à relever le défi en offrant des encouragements généreux aux investisseurs étrangers, mais cette tendance n'a pas eu l'effet escompté, à savoir encourager la transformation structurelle et l'industrialisation. Il serait souhaitable que les pays africains manient les encouragements d'une manière plus ciblée afin d'attirer l'IED dans les secteurs prioritaires sans fragiliser leur assise budgétaire. La promotion de l'IED ne doit pas se faire au détriment de l'investissement intérieur. Par ailleurs, il est nécessaire que les pays africains encouragent les coentreprises, créant ainsi un effet d'entraînement entre l'IED et l'économie locale.

Profiter des nouvelles possibilités nées de la coopération Sud-Sud

L'intervention croissante des pays en développement dans les finances, le commerce, l'investissement et la gouvernance mondiaux a ouvert de nouvelles possibilités de coopération économique entre l'Afrique et les États extra-africains. Les grands pays en développement comme le Brésil, la Chine, l'Inde et la Turquie possèdent des ressources financières assez abondantes ainsi que des compétences et des technologies appropriées dont l'Afrique pourrait profiter en renforçant les partenariats. L'insuffisance des données ne permet pas d'évaluer toute l'ampleur des courants de capitaux des pays en développement vers le continent africain, mais des indices donnent à penser que ce sont des sources de plus en plus importantes de courants publics de fonds et d'investissement vers la région (UNCTAD, 2010b). L'infrastructure est un domaine où les pays en développement partenaires de l'Afrique, surtout la Chine, ap-

portent une contribution non négligeable qui pourrait avoir un impact bénéfique sur l'effort d'industrialisation de la région. Dans la période 2001-2007, les engagements financiers de la Chine dans l'infrastructure de l'Afrique subsaharienne sont passés de 470 millions de dollars à 4,5 milliards. L'Inde, le Koweït, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis investissent aussi beaucoup dans l'infrastructure africaine (UNCTAD, 2010b).

Utiliser l'aide publique au développement pour financer l'industrialisation

Contrairement aux pays africains riches en ressources naturelles, les pays qui n'ont que peu de ressources ont généralement une épargne intérieure faible et accèdent difficilement au marché international des capitaux. Pour ce groupe de pays, l'APD pourrait atténuer les difficultés de financement et fournir des fonds pour le développement industriel. Mais pour que l'APD puisse jouer ce rôle, elle devrait être consacrée délibérément et pour une bonne part à l'industrie. Or, actuellement, ce développement ne figure pas parmi les priorités des donateurs traditionnels, et l'industrie représente une part insignifiante des courants d'APD vers la région. Les décaissements bruts au titre de l'APD des membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE en faveur de l'industrie, en pourcentage de leur APD à l'Afrique pour l'ensemble des secteurs économiques, étaient d'environ 0,8 % dans la période 2004-2008. Cette évolution reflète en partie la préférence accordée par les donateurs traditionnels aux secteurs sociaux depuis l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement en 2000. Pour que l'APD puisse être bénéfique pour la transformation économique de l'Afrique, elle devra être réorientée par les donateurs vers l'industrie et le développement des capacités productives.

L'Afrique est un destinataire majeur des courants d'APD, particulièrement en provenance du Comité d'aide au développement. L'apport d'aide à la région est passé de 15,6 milliards de dollars en 2000 à 44 milliards en 2008, ce qui a fait passer de 31 % à 34 % la part de l'Afrique dans l'APD totale. On craint dans certains milieux que l'impact catastrophique de la récente crise financière sur les économies de l'OCDE n'entraîne à court terme ou à moyen terme une diminution de l'APD aux pays en développement. Dans la mesure où cette crainte se concrétiserait, elle ferait de l'APD une source de financement moins intéressante. Si l'APD peut jouer, et a effectivement joué un rôle utile dans le développement de l'Afrique, il faut bien reconnaître qu'elle est souvent liée à des conditions de principe qui font qu'il est difficile aux pays destinataires de diriger et de maîtriser leur processus de développement (UNCTAD, 2006). En outre, c'est une forme de financement éminemment instable et imprévisible (Bulir and Hamann, 2006). En conséquence, les pays africains doivent tenir compte de ce facteur lorsqu'ils cherchent des capitaux pour financer leurs programmes industriels.

Encadré 2. La politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest

Le 2 juin 2010, à Abuja (Nigéria), le Conseil des ministres de la CEDEAO a adopté la politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest et chargé la Commission de la Communauté de l'appliquer. L'adoption de cette politique est une initiative audacieuse prise par les États membres de la CEDEAO pour exploiter leurs avantages comparatifs et leurs complémentarités et promouvoir leur développement industriel. Les objectifs de la politique industrielle commune sont les suivants:

Diversifier et étendre la production industrielle de la région en augmentant progressivement la transformation des produits d'exportation, en moyenne de 30 % d'ici à 2030;

Augmenter progressivement la contribution de l'industrie manufacturière au PIB régional pour le porter à plus de 20 % en moyenne d'ici à 2030, par rapport à sa moyenne actuelle de 6 à 7 % par an;

Améliorer le commerce intracommunautaire, actuellement de 13 %, pour le porter à 40 % d'ici à 2030;

Étoffer le volume des exportations d'articles manufacturés sur le marché mondial, actuellement de 0,1 %, pour le porter à 1 % d'ici à 2030.

La CEDEAO a été fondée en 1975. Elle comprend 15 membres: Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

Source: http://allafrica.com/stories/printable/201006110544.html.

G. RÔLE DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE

La responsabilité du développement industriel incombe au premier chef aux gouvernements nationaux, mais l'intégration régionale offre un immense potentiel pour la réalisation des objectifs nationaux de développement (UNCTAD, 2009a). La mondialisation a renforcé la concurrence sur les marchés internationaux et, si les pays africains veulent faire des progrès appréciables sur les marchés d'exportation d'articles manufacturés, ils devront faire un effort délibéré pour réduire les coûts commerciaux, directs et indirects, auxquels sont assujetties leurs entreprises. Il ressort de l'information disponible que les coûts indirects résultent en grande partie de la médiocrité de l'infrastructure, du poids de la réglementation et de l'instabilité politique (Ramachandran, Gelb and Shah, 2009; Bigsten and Soderbom, 2009)[15]. Dans chacun de ces domaines, l'intégration régionale peut contribuer beaucoup à lever ces obstacles. Par exemple, la coopération régionale pour le développement de l'infrastructure abaisserait le coût des transactions, stimulerait les marchés régionaux et rendrait

la production et les exportations d'articles manufacturés plus compétitives. L'intégration régionale peut contribuer aussi à réduire les contraintes imposées par la réglementation aux entreprises, par exemple en harmonisant les politiques générales et en exerçant de l'extérieur une action modératrice sur les politiques intérieures. Dans ce domaine, l'adoption récente de la politique industrielle commune ouest-africaine par le Conseil des ministres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est une initiative encourageante (encadré 2).

L'intégration régionale est un moyen efficace de promouvoir la paix et la sécurité qui sont indispensables à la viabilité de l'industrie. Les institutions régionales ont joué un rôle prépondérant dans le désamorçage des crises politiques au Libéria, en Sierra Leone, au Kenya et au Zimbabwe. Elles ont participé à la solution de troubles politiques récents à Madagascar, en Côte d'Ivoire et dans la Jamahiriya arabe libyenne. En améliorant les perspectives de paix et de sécurité, l'intégration régionale réduit les incertitudes qui entourent l'investissement, encourageant ainsi le développement des entreprises et l'entreprenariat en Afrique.

L'intégration régionale peut aussi faciliter le développement des marchés financiers et l'accès au crédit, ce qui améliore la compétitivité des entreprises manufacturières. Il ressort d'études récentes sur les entreprises africaines que l'accès au crédit est un obstacle majeur à l'investissement. De ce fait, la plupart des entreprises ont recours aux sources internes de financement pour leurs opérations (Ramachandran, Gelb and Shah, 2009). Les raisons du manque d'accès au crédit sont le sous-développement des marchés financiers, les exigences de garanties rigoureuses, le coût élevé du crédit, l'absence d'antécédents de crédit et l'éviction des emprunteurs privés par la dette publique.

Il est absolument indispensable de construire un marché régional solide pour débloquer le potentiel manufacturier de l'Afrique et la préparer à soutenir la concurrence à l'exportation. En particulier, étant donné l'absence de compétitivités de la région sur le marché mondial des articles manufacturés et le remède que l'intégration régionale pourrait y apporter, les pays africains devraient adopter une stratégie d'industrialisation et d'exportation axée sur le marché régional en tant que moteur de croissance. C'est là un facteur important car il est évident que s'ils veulent réussir à progresser dans le commerce mondial, ces pays devront cibler des marchés d'exportation en croissance rapide ou présentant un fort potentiel de croissance. Or, le gros des exportations africaines est destiné aux pays développés et non aux économies en croissance rapide. En 2009, les pays développés recevaient environ 60 % des exportations totales de la région, l'Asie en recevait 24,3 %, l'Afrique 12,3 % et l'Amérique latine 3,1 %. La faiblesse du commerce intra-africain dans les exportations totales est un phénomène préoccupant, étant donné que l'Afrique est une des régions du monde

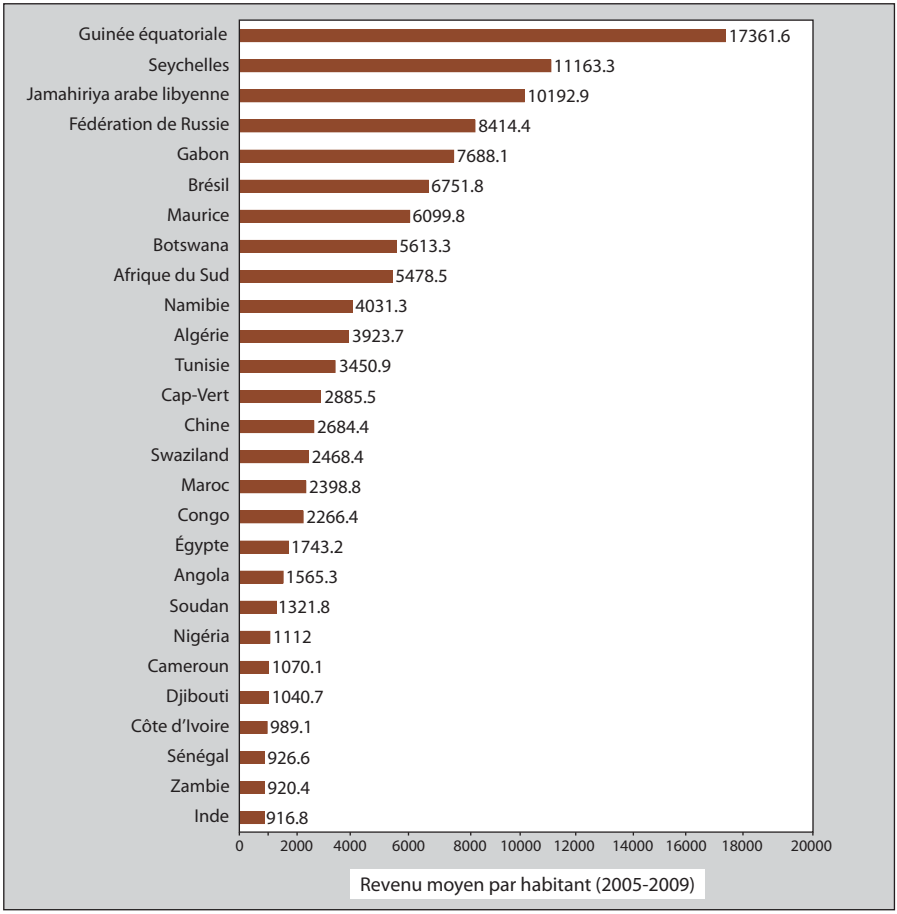
qui sont en croissance rapide. Dans la période 2001-2010, six des dix économies en croissance la plus rapide se trouvaient dans l'Afrique subsaharienne[16]. D'après les prévisions, cette dernière comptera sept des dix économies qui auront la plus forte croissance dans la période 2011-2015. Les pays africains diversifient de plus en plus leurs exportations en Asie afin d'y profiter de débouchés grandissants. En revanche, le marché africain demeure en grande partie inexploité, ainsi qu'en témoigne la modestie persistante des échanges intracontinentaux.

Une autre raison qui milite pour que les pays africains exploitent le marché régional pour stimuler leur industrialisation, c'est que, contrairement à d'autres régions, le continent a une forte croissance démographique, ce qui, allié à une forte croissance des revenus, en fera une grande source de demande d'importation à moyen terme et à long terme. Dans la période 1975-2009, la population africaine a augmenté en moyenne de 2,6 % par an, soit nettement plus que la moyenne mondiale de 1,5 %. Des projections démographiques récentes indiquent qu'elle augmentera de 2,7 % dans la période 2009-2050 (United Nations, 2009). En revanche, la population devrait diminuer de 0,3 % en Europe, alors qu'en Asie elle augmenterait de 0,9 %, en Amérique latine et dans les Caraïbes de 0,9 % et en Amérique du Nord de 0,7 %. D'après ces prévisions, la part africaine de la population mondiale passera d'environ 15 % en 2009 à 27 % en 2050. Par contraste, d'autres régions enregistreront soit une diminution, soit une stagnation. Ces projections signifient que si la tendance actuelle se maintient, l'Afrique deviendra une source grandissante de demande de consommation dans l'économie mondiale.

Le marché régional peut être aussi une force pour le développement industriel parce que, contrairement aux exportations vers le reste du monde, qui privilégient les produits de base au détriment des articles manufacturés, la proportion d'articles manufacturés dans les exportations intracontinentales est assez élevée. En 2009, ils représentaient environ 40 % de ces exportations, tandis que dans les exportations vers le reste du monde, ils n'étaient que de 18 %. Les pays africains pourraient donc améliorer leurs chances d'atteindre leurs objectifs d'industrialisation s'ils se servent du marché régional pour développer leur commerce et faire face au défi de la mondialisation. Cette approche permettrait aux entreprises d'exploiter des économies d'échelle et d'acquérir l'expérience dont elles ont besoin pour soutenir la concurrence à l'échelle mondiale.

On fait souvent valoir que l'Afrique a un revenu par habitant peu élevé et que par conséquent la croissance rapide de sa population et de son revenu ne débouchera pas nécessairement sur une élévation de son pouvoir d'achat. Cette manière de voir est compréhensible mais erronée pour deux raisons au moins. Premièrement, elle ne tient pas compte de ce que l'Afrique est un continent hétérogène constitué de pays

Figure 10. PIB par habitant en Afrique et dans les BRIC *(en dollars des États-Unis)*



Source: CNUCED/ONUDI.

plus ou moins grands et à revenu bas ou moyen. Dans la période 2005-2009, le revenu annuel moyen par habitant allait de 129 dollars pour le Burundi à 17 362 dollars pour la Guinée équatoriale. Plusieurs pays de la région ont un revenu par habitant supérieur à celui des BRIC (Brésil, Fédération de Russie, Inde et Chine). Ainsi, dans la période 2005-2009, 3 pays avaient un revenu moyen par habitant supérieur à celui de la Fédération de Russie, 4 avaient un revenu supérieur à celui du Brésil, 11 avaient un revenu supérieur à celui de la Chine et 23 avaient un revenu supérieur à celui de l'Inde (fig. 10). Deuxièmement, si l'Afrique a un revenu par habitant modeste par rapport à celui d'autres régions, son pouvoir d'achat est en hausse et elle possède actuellement un des marchés de consommation dont la croissance est la plus rapide et la plus dynamique (BCG, 2010). D'après des projections récentes, si la région conserve un taux de croissance moyen de 5 %, les dépenses de consommation passeront de 860 milliards de dollars en 2008 à 1 400 milliards en 2020 (MGI, 2010). L'augmentation prévue sera due essentiellement à la montée d'une classe moyenne dotée d'un plus grand revenu discrétionnaire, c'est-à-dire non consacré aux dépenses de première nécessité. En particulier, la proportion de ménages africains possédant un revenu discrétionnaire passerait de 35 % en 2000 à 52 % en 2020.

CHAPITRE 5

VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE EN AFRIQUE: TENIR COMPTE DU NOUVEL ENVIRONNEMENT MONDIAL

Au cours des vingt dernières années, l'environnement mondial a considérablement évolué à de nombreux égards. Le commerce international est de plus en plus réglementé selon des modalités qui restreignent la marge d'action dont disposent les gouvernements (UNCTAD, 2004). Les pays en développement commencent à jouer un rôle important sur le marché mondial des articles manufacturés, ce qui a des incidences sur l'aptitude des pays africains à pénétrer les marchés d'exportation. En outre, les technologies et les méthodes de production respectueuses de l'environnement suscitent un intérêt croissant en raison des inquiétudes liées aux changements climatiques. Enfin, la production est de plus en plus fragmentée et implantée dans plusieurs pays, ce qui avive la concurrence.

La crise économique et financière mondiale suscite aussi de graves inquiétudes quant à la viabilité du rôle joué par des marchés non réglementés dans le développement économique. La conception stratégique et l'exécution des programmes de développement industriel de l'Afrique devront prendre en compte ces nouvelles réalités, du fait de leurs incidences sur le choix et sur l'applicabilité de politiques visant à promouvoir l'industrialisation.

Le présent chapitre examine quels sont, pour les pays africains, les obstacles et les chances qui découlent des règles commerciales internationales existantes et nouvelles, de la montée des puissances industrielles du Sud, des préoccupations liées aux changements climatiques et du phénomène des chaînes de valeur mondiales. Des propositions sont aussi formulées quant à la manière dont les pays africains pourraient surmonter les obstacles ou saisir les chances provenant d'un environnement mondial en pleine évolution, afin de faire avancer leurs objectifs d'industrialisation.

A. LES RÈGLES COMMERCIALES INTERNATIONALES

Depuis la constitution de l'OMC en 1995, le champ d'application du système commercial réglementé, qui était axé uniquement sur le commerce des marchandises dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, s'est étendu à des questions plus larges telles que le commerce des services, les droits de propriété intellectuelle et la facilitation du commerce. Contrairement aux dispositions de l'Accord, les réglementations commerciales ont été mieux respectées dans le cadre de l'OMC (DiCaprio et Gallager, 2006). On craint que l'élargissement de la portée et de l'application des règles et accords commerciaux ne restreigne la panoplie d'instruments et de mesures que les pays en développement autres que les PMA pourraient

utiliser afin de promouvoir l'industrialisation (Njinkeu et Soludo, 2001). En Afrique, il est manifeste que les règles nouvelles et actuelles ont réduit la marge d'action en matière de politique industrielle dans les domaines suivants: application de réductions tarifaires dans le cadre des nouvelles négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles qui ne sont pas encore achevées; le remplacement des accords commerciaux préférentiels par des accords de partenariat économique réciproques qui sont conformes aux règles de l'OMC, à la réglementation des subventions imposées au titre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, à l'Accord du Cycle d'Uruguay sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce et à l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).

1. Les nouvelles règles

La libéralisation des droits de douane dans le cadre des négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles

Conformément aux nouvelles règles en matière d'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) inscrites dans les négociations du Cycle de Doha, les pays en développement, à l'exception des PMA, doivent réduire leurs droits à l'importation sur les produits industriels et consolider leurs tarifs douaniers en dessous d'un certain plafond. Les pays en développement ont toutefois le choix d'abaisser de manière plus sensible les droits de douane en échange de flexibilités accrues et vice-versa. Les flexibilités prévoient qu'un certain pourcentage de produits sensibles sera exempté de réductions tarifaires aussi longtemps que leur part des importations totales de produits non agricoles ne dépasse pas un certain seuil[17]. Toutefois, il ne sera pas possible d'exempter un secteur entier de l'abaissement des droits de douane. Il s'ensuit que les pays africains qui ne sont pas des PMA auront une moins grande latitude pour poursuivre une stratégie de remplacement des importations qui s'abriterait derrière des droits de douane élevés ou qui procèderait à une libéralisation tarifaire progressive et sélective. Cette situation est aggravée par l'insertion du principe relatif au traitement national dans les règles de l'OMC, qui veut que les entreprises étrangères et les biens étrangers bénéficient du même traitement que les entreprises locales et que les produits locaux du pays.

Les partisans de réformes en matière d'accès aux marchés pour les produits non agricoles soutiennent que les pays en développement bénéficieraient d'un abaissement des droits de douane mondial sous la forme d'un accès accru de leurs produits industriels aux marchés d'autres pays, surtout des pays développés. Par exemple, dans ces derniers, la part des importations de produits industriels en franchise de droit a bondi au cours des quinze dernières années, passant de 20 % à 44 %. Par contre, ceux

qui s'opposent à toute réforme en matière d'accès aux marchés pour les produits non agricoles estiment que les nouvelles règles aboutiront à la désindustrialisation des pays qui en sont aux stades initiaux de l'industrialisation (Shafaeddin, 2006). Ils soutiennent en outre que dans le cas des pays en développement, on ne devrait pas s'intéresser au taux de droit moyen imposé par les pays développés sur les importations industrielles mais aux taux effectifs qui frappent les exportations présentant un intérêt pour les pays en développement. On ne sait pas bien si ces taux ont été notablement abaissés en contrepartie d'un accès accru aux marchés. On craint aussi que la libéralisation de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles n'enferme les pays en développement pauvres dans leur modèle actuel ou existant de spécialisation à l'exportation. Afin de renforcer les avantages comparatifs dynamiques dans les activités à plus forte valeur ajoutée, les chefs d'entreprise doivent pouvoir profiter d'une rentabilité plus élevée en contrepartie des risques plus grands qu'ils prennent en réalisant des investissements stratégiques dans de nouvelles industries et de nouvelles technologies. Mais, avec les nouvelles règles commerciales, les pays en développement auront plus de mal à appliquer des droits de douane et des subventions à caractère sélectif susceptibles de garantir ce type de rentabilité à leurs chefs d'entreprise (Shafaeddin, 2006).

Accords de partenariat économique et compatibilité avec l'Organisation mondiale du commerce

Les accords commerciaux préférentiels qui existaient entre l'UE et l'Afrique – Accords de Cotonou et de Lomé – doivent être remplacés par des accords appelés accords de partenariat économique afin de les rendre compatibles avec les règles de l'OMC. Même si des accords complets de partenariat économique doivent encore être finalisés entre l'UE et la plupart des pays africains, les décisions issues des négociations auront des répercussions importantes sur la future marge d'action industrielle des pays africains. Par exemple, même si certains accords de partenariat économique proposés autorisent le recours à des taxes à l'exportation dans des situations particulières telles que la protection des industries naissantes, ils précisent aussi que les taxes à l'exportation ne peuvent être relevées ou qu'elles doivent faire l'objet d'un réexamen périodique. Ils comportent en outre des clauses d'extinction qui n'autorisent les pays ni à augmenter leurs droits de douane ou à imposer à nouveau des droits de douane qui avaient été supprimés ni à appliquer de nouveaux droits après leur signature. Ces deux clauses représentent une perte importante de flexibilité pour les pays dans le cadre de la mise en œuvre de leur stratégie industrielle et de l'adaptation de cette stratégie à des situations fluctuantes. Les taxes à l'exportation ont traditionnellement été utilisées comme un moyen de soutenir les industries naissantes locales, de produire de la valeur ajoutée en favorisant la transformation locale des matières premières en biens industriels et de dégager des recettes publiques. Parmi les exemples

couronnés de succès figurent le soutien de l'industrie du contreplaqué en Indonésie dans les années 1980 et le soutien de l'industrie textile en Angleterre pendant la période 1275-1660 (Third World Network, 2009). Les accords de partenariat économique comportent aussi une clause de «la nation la plus favorisée» obligeant les pays africains à étendre à l'UE toute concession – tarifaire ou non tarifaire – octroyée à d'autres partenaires de développement. Cette clause peut compromettre l'aptitude des pays africains à accorder un traitement préférentiel à des partenaires en développement tels que la Chine, l'Inde et le Brésil, qui pourraient jouer un rôle stratégique important dans l'industrialisation de l'Afrique.

2. Les règles actuelles

Subventions

En ce qui concerne les subventions comme moyen de promouvoir le développement industriel, les subventions liées soit aux résultats à l'exportation (subventions à l'exportation) soit au recours à des produits intérieurs de préférence aux produits importés (subventions relatives aux éléments d'origine locale) sont interdites par les règles de l'OMC, sauf pour les PMA et les pays dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 1 000 dollars. Lorsqu'elles sont liées aux résultats à l'exportation, les subventions peuvent constituer une mesure appropriée pour inciter les entreprises locales à investir dans le renforcement de leur compétitivité plutôt que de ne rien faire. Mais les subventions à l'exportation ne peuvent plus être utilisées. D'autres types de subventions, par exemple les subventions à la production, sont autorisées, mais elles peuvent désormais donner lieu à une action, ce qui veut dire qu'elles peuvent être contestées si l'on juge qu'elles lèsent les intérêts d'autres parties. Dans les secteurs en concurrence avec les importations et dans lesquels les coûts irréversibles sont élevés, il peut être légitime de subventionner la production des entreprises naissantes locales, quoique de manière temporaire, afin de faciliter l'entrée et de promouvoir une concurrence plus vive à long terme. Les règles de l'OMC font qu'il est désormais plus difficile de protéger les industries naissantes locales en leur versant des subventions. Il est toutefois encore permis d'utiliser les subventions pour promouvoir l'innovation et le développement régional et pour atteindre des objectifs environnementaux.

Les mesures concernant les investissements

L'Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) interdit aux pays de recourir à des prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux ou à l'équilibrage des échanges. En outre, comme il est mentionné dans la section précédente, les pays ne peuvent pas subventionner des entreprises afin de favoriser le recours à des facteurs de production locaux plutôt qu'à des pro-

duits importés. Il s'ensuit que ces outils de politique industrielle, qui sont utilisés actuellement par des pays avancés et des pays émergents, ne peuvent plus l'être par les pays non industrialisés. Alors que le Brésil, par exemple, a pu recourir aux prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux pour mettre en place une industrie nationale de construction automobile, l'Indonésie a dû revoir les dispositions relatives aux éléments d'origine locale de son programme national automobile en 1999 dans le cadre de l'OMC (DiCaprio et Gallager, 2006). En vertu de l'Accord sur les MIC, les pays ne peuvent plus recourir à des programmes d'approvisionnement local pour réduire autant que possible les déperditions dues aux importations, optimiser la chaîne de valeur locale ou promouvoir la création de liens de production intersectoriels dans leur programme industriel (UNCTAD, 2007a). L'Accord interdit aussi le recours à des obligations de résultats dans les politiques relatives à l'IED qui visent à tirer le plus grand parti possible de ce type d'investissement, comme favoriser le recours à des produits industriels locaux, insérer les entreprises locales dans la chaîne de production des sociétés transnationales et faciliter le transfert de technologie aux fournisseurs locaux.

Les droits de propriété intellectuelle

Le régime strict de protection de la propriété intellectuelle inscrit dans l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) rend plus difficile l'accès des pays en développement à la technologie étrangère et l'adaptation de cette dernière aux objectifs du développement industriel local. L'Inde a pu tirer parti du régime moins strict de propriété intellectuelle relevant de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce afin de développer une industrie pharmaceutique locale fondée sur les médicaments génériques. Elle n'aurait pas pu le faire dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC. Il a été fait observer que des pays tels que le Japon, la Corée, la province chinoise de Taiwan, voire les États-Unis, n'auraient pas été en mesure d'atteindre leur niveau actuel d'avancement technologique s'ils avaient eu à faire face à des régimes de protection de la propriété intellectuelle aussi stricts que celui sur les ADPIC aux tous premiers stades de leur industrialisation. Il y a aussi la crainte que ces régimes puissent empêcher les pays en développement de s'engager sur la voie d'un apprentissage technologique aux stades initiaux de leur industrialisation, par le biais de l'imitation et de la rétroconception de produits étrangers parvenus à maturité (Lall et Albaladejo, 2003; Kim, 2003).

Les nouvelles règles régissant le commerce et l'investissement dans le cadre de l'OMC et les accords de partenariat économique restreindront sans aucun doute la marge d'action des pays africains en matière de politique industrielle. Il convient néanmoins de noter les points suivants. Premièrement, les négociations menées dans le cadre de l'OMC et des accords de partenariat économique ne sont pas encore achevées et n'ont pas encore abouti à des résultats définitifs. Par conséquent,

les pays africains ont encore la possibilité d'influer sur l'issue finale des négociations afin d'obtenir une flexibilité suffisante dans la conception et la mise en œuvre de leur politique industrielle. Deuxièmement, malgré les limites imposées par les règles commerciales actuelles et nouvelles, les pays africains, en particulier les PMA, bénéficient encore d'une certaine marge d'action pour élaborer leur politique industrielle. Troisièmement, quelques règles de l'OMC, telles que la disposition de l'Accord sur les ADPIC relative au transfert de technologie des pays développés vers les PMA, offrent la possibilité aux pays africains de s'industrialiser, à condition d'être suffisamment créatifs pour en tirer parti à leur avantage.

Les pays africains peuvent définir leur stratégie d'industrialisation de diverses manières face aux obstacles et aux chances découlant des règles commerciales actuelles et nouvelles.

Mieux utiliser les instruments autorisés par les règles existantes. Bien que les possibilités de mettre en œuvre des politiques industrielles verticales aient été réduites dans le cadre de l'OMC, les interventions horizontales et fonctionnelles n'ont pas été sensiblement restreintes. Par conséquent, les pays africains devraient être plus créatifs dans le choix de leurs moyens d'action en combinant les quelques mesures de politique industrielle verticale qui sont autorisées avec des mesures horizontales et fonctionnelles. Un tel pragmatisme est important si l'on veut parvenir à diversifier l'économie et à renforcer les liens intersectoriels qui contribueront au développement industriel.

Tirer parti du traitement spécial réservé aux PMA. Les PMA africains bénéficient de certaines exemptions et d'un traitement spécial à l'OMC. Par exemple, dans le cadre de l'initiative Tout sauf les armes, les exportations de ces pays africains bénéficient d'un accès en franchise de droit et sans contingent au marché de l'UE. Il existe plusieurs mécanismes qui, au titre du Système généralisé de préférences, donnent un accès préférentiel aux produits provenant des PMA. Toutefois, pour que ce type d'accès illimité aux marchés se traduise en gains économiques réels, les PMA africains doivent être en mesure de produire de manière compétitive et d'exporter sur les marchés mondiaux. Il ressort des travaux de recherche menés que ces dispositifs ont tendance à être sous-utilisés ou à n'être utilisés que pour un éventail restreint de produits (UNCTAD, 2003). Dans leur politique industrielle régionale, les pays africains devraient s'efforcer de promouvoir l'investissement et la production dans les PMA africains afin de tirer parti de l'accès préférentiel aux marchés et du traitement préférentiel octroyé aux PMA dans le cadre de l'OMC.

Tirer parti des dispositions des Accords de l'OMC afin de poursuivre les objectifs de développement économique. Quelques dispositions des Accords de l'OMC pourraient en

fait contribuer à l'industrialisation des pays africains. Par exemple, dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC, les pays africains pourraient obtenir des brevets sur certains types de matières premières naturelles qui pourraient être transformées en produits industriels de niche (par exemple, les plantes endémiques destinées au secteur pharmaceutique). Les pouvoirs publics pourraient ensuite inciter les investisseurs à installer des activités industrielles dans leur pays en échange de l'utilisation exclusive, sous licence, de ces matières premières. Ces pays disposeraient ainsi d'un avantage comparatif dans la production de produits de niche. La possibilité de déposer des marques commerciales, des droits d'auteur et des indications géographiques pour certains produits pourrait aussi inciter des chefs d'entreprise africains à investir dans les industries de la création (par exemple, l'artisanat, la musique, les produits alimentaires africains) et créer ainsi des marchés de niche à l'exportation de produits culturels qui sont uniques en leur genre et ne sont pas soumis à une vive concurrence. L'Accord sur les ADPIC pourrait aussi donner aux chefs d'entreprise et aux gouvernements africains des motifs de lutter contre les importations de biens piratés qui touchent à la survie de leur industrie naissante locale.

L'article 66.2 de l'Accord sur les ADPIC appelle à un transfert de technologie des pays développés vers les PMA, en échange de quoi ces derniers s'engagent à garantir la protection de la propriété intellectuelle. Selon les dispositions de cet article, les gouvernements des pays développés ont l'obligation d'offrir des incitations aux entreprises et institutions afin de faciliter le transfert de technologie vers les PMA. Toutefois, les dispositions de cet article ont été peu suivies par les pays développés (Moon, 2008). Il est possible aux PMA de demander l'application plus stricte des dispositions de cet article, afin de garantir l'accès à la technologie dans l'optique de leur industrialisation.

B. LES PUISSANCES INDUSTRIELLES MONTANTES DU SUD

Le rôle croissant des grands pays en développement tels que le Brésil, la Chine et l'Inde est à la fois une chance à saisir et un obstacle à surmonter dans l'optique de l'industrialisation de l'Afrique. En attirant l'IED et des investissements sans participation au capital sous la forme notamment d'alliances, de partenariats et d'accords de sous-traitance, l'Afrique peut tirer parti des compétences, des qualifications et des technologies des pays en développement qui sont leurs partenaires, afin de concevoir des programmes industriels adaptés à leurs particularités et à leurs ressources. En outre, par le biais de partenariats avec les sociétés transnationales de pays en développement, l'Afrique pourrait mettre au point des technologies adaptées à ses besoins industriels et produire des articles industriels adaptés aux besoins de ses consomma-

teurs à revenu faible ou moyen. Mais, tout cela n'est pas sans poser de problèmes. Par exemple, on craint que la montée en puissance des grands pays en développement sur le marché mondial des biens manufacturés légers ne porte préjudice aux exportations d'articles manufacturés des pays d'Afrique subsaharienne (Giovannetti et Sanfilippo, 2009; Kaplinsky et Morris, 2007; Jenkins et Edwards, 2005).

On craint aussi que l'intensification des relations commerciales de l'Afrique avec les grands pays en développement ne renforce la dépendance du continent à l'égard des exportations de produits de base, entravant et retardant ainsi la transformation structurelle. En outre, la demande croissante de produits de base a entraîné une dégradation des termes de l'échange des articles manufacturés face aux produits de base (Kaplinsky, 2008). Compte tenu des besoins de plus en plus criants des pays émergents en produits de base, il est probable que l'inversion actuelle des termes de l'échange soit plus qu'un phénomène transitoire. Par conséquent, le développement industriel de l'Afrique devra se faire à contre-courant du marché, c'est-à-dire malgré la hausse des prix mondiaux de ses matières premières et la baisse des prix de ses articles manufacturés. L'intervention des pouvoirs publics sera nécessaire pour empêcher le marché de privilégier les produits de base à faible valeur ajoutée par rapport aux produits industriels à forte valeur ajoutée dans l'activité du secteur privé. Il s'avère donc indispensable d'adopter une politique industrielle en Afrique afin de concrétiser les transformations structurelles que le marché à lui tout seul ne susciterait peut-être pas.

À ce stade, il convient de se demander si les pays africains peuvent réussir leur industrialisation, compte tenu des difficultés causées par la montée en puissance de pays en développement plus dynamiques en Asie et en Amérique latine. La réponse est affirmative: l'Afrique le peut à condition de concevoir de manière stratégique son développement industriel. Quelques éléments de ce cadre stratégique sont ébauchés plus bas.

Les pays africains devraient être compétitifs non seulement sur le plan des prix, mais aussi s'agissant des autres facteurs. Les nouveaux pays industrialisés d'Afrique auront peut-être du mal à suivre le modèle traditionnel de développement industriel – dans lequel les secteurs tels que l'habillement, les textiles, le mobilier, les chaussures et d'autres segments à faibles coûts servent de tremplin initial – en raison de la concurrence vive des pays émergents dans ces secteurs industriels de base (Kaplinsky et Morris, 2007). Les pays africains devraient s'efforcer d'adopter, dans la mesure du possible, des stratégies d'industrialisation qui reposent, dès le départ, sur des produits différenciés très innovants, ou des produits de niche à forte intensité technologique. La priorité devrait être donnée aux produits qui offrent la possibilité d'une montée en gamme constante et aux stratégies de commercialisation qui mettent l'accent sur la qualité et sur la marque plutôt que sur la compétitivité fondée uniquement sur les prix.

Au fil du temps, des pays tels que la Chine et l'Inde s'élèveront probablement dans la chaîne de valeur des produits, passant de la production de biens à forte intensité de main-d'œuvre et à faible valeur ajoutée à la fabrication de biens de haute technologie et à forte intensité capitalistique, voire en intégrant d'autres chaînes de valeur mondiales. L'annonce par la Chine, fin 2009, de la réorientation de sa stratégie d'étiquetage concernant ses articles manufacturés, où l'indication «Fabriqué en Chine» serait remplacée par la mention «Créé et conçu en Chine», démontre clairement que, dans l'anticipation d'une hausse des salaires et des coûts sur le continent chinois, ce pays est à la recherche de sites de production et d'assemblage dans d'autres parties du monde. Cela s'inscrit aussi dans la politique de mondialisation de la Chine. La montée en gamme de la Chine et de l'Inde donnera la possibilité à l'Afrique de combler le vide laissé dans le secteur manufacturier par ces deux géants asiatiques dans certains segments et catégories des chaînes de valeur mondiales (par exemple, la fabrication et l'assemblage de produits à forte intensité de main-d'œuvre ou de moyenne technologie).

L'Afrique peut se mettre en situation d'approvisionner les marchés de consommation en expansion du Sud. L'Afrique doit se tenir prête à exploiter les grands marchés industriels qui s'ouvriront, par exemple, en Chine et en Inde au fur et à mesure de l'essor des classes moyennes urbaines dans les années qui viennent. On estime que d'ici à 2030, la part de l'Asie dans la classe moyenne mondiale sera de 59 % contre 23 % en 2009, en raison de l'essor que celle-ci connaîtra en Chine et en Inde (Kharas, 2010). Les chaînes de valeur mondiales contrôlées par les acheteurs se déplaceront des marchés du Nord vers ceux du Sud (Kaplinsky et Farooki, 2010), ce qui aura des incidences sur la nature de la demande d'importation de produits industriels. La demande de produits de base autres que les métaux tels que les denrées alimentaires et les facteurs entrant dans l'infrastructure en provenance de ces pays d'Asie augmentera probablement. Dans le cadre de l'intensification de ses relations avec la Chine et l'Inde, l'Afrique devrait s'efforcer de nouer des partenariats stratégiques avec ces deux pays en vue de se positionner comme un fournisseur potentiel à long terme des marchés chinois et indien dans des domaines ciblés tels que l'agroalimentaire.

L'Afrique a besoin d'élaborer une stratégie vis-à-vis de ses partenaires de développement du Sud. L'Afrique doit élaborer son propre programme de développement, dont le cœur serait constitué par le développement industriel, et laisser ce programme régir ses relations avec ses partenaires de développement plutôt que l'inverse. Comme il est indiqué dans UNCTAD (2010b), les pays africains doivent tirer parti de leur partenariat avec les pays en développement et s'en servir pour poursuivre leurs objectifs de développement à long terme. À cette fin, ils doivent adopter une approche dynamique du processus de partenariat. Ils devraient donc veiller à ce que les échanges, les investissements et les flux financiers provenant des pays en développement servent à accélérer leur transformation industrielle structurelle ainsi qu'à contribuer à la

croissance industrielle. En particulier, la coopération Sud-Sud a plus de chances de concourir à l'industrialisation du continent si les pays africains l'intègrent dans leurs plans nationaux de développement et l'orientent vers le développement des capacités productives. Dans le cadre d'une stratégie visant à attirer les pays en développement non africains, les pays africains pourraient permettre à ces pays d'accéder à leurs ressources naturelles en échange de la réalisation d'investissements, de la mise au point de technologies ou de la mise en valeur des compétences dans certains secteurs manufacturiers. Ils pourraient exiger qu'une certaine partie des ressources naturelles soit transformée sur place, peut-être dans le cadre de coentreprises avec des entreprises locales.

L'Afrique pourrait aussi adopter une stratégie de sous-traitance ou de coproduction vis-à-vis des entreprises manufacturières du Sud, soit pour approvisionner directement le marché africain, soit pour servir de porte d'entrée aux exportations indirectes de produits de niche de qualité vers les autres grands partenaires de développement de l'Afrique tels que l'UE et les États-Unis. Cela est valable a fortiori pour les pays africains qui n'ont pas de ressources naturelles pour attirer les investisseurs du Sud. L'accès préférentiel des PMA africains à ces marchés par le biais de mécanismes relevant du Système généralisé de préférences pourrait séduire les investisseurs du Sud. L'accélération de l'intégration régionale pourrait créer de grands marchés susceptibles d'attirer aussi des investissements du Sud dans le secteur manufacturier. Les pays africains peuvent également adopter, à l'intention de leurs partenaires du Sud, des mesures d'incitation ciblées visant à mettre en place des zones économiques ou industrielles spéciales au niveau régional. À cet égard, ils devront coordonner leurs mesures incitatives au niveau régional, dans le cadre par exemple de la Communauté de développement de l'Afrique australe, du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, de la CEDEAO ou de l'Union africaine, afin d'éviter les surenchères en matière d'incitations. Les pays africains peuvent se servir des instances régionales pour créer des couloirs économiques régionaux financés par des investissements industriels du Sud.

C. CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Les craintes croissantes que suscitent les changements climatiques et les problèmes environnementaux en général créent plusieurs obstacles au développement industriel des pays africains. Premièrement, ces pays ont l'obligation, conformément à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, de contribuer à la réalisation des objectifs mondiaux en matière d'atténuation et d'adaptation. Bien que les pays en développement n'aient pas actuellement, en tant que groupe, d'obligations contraignantes en matière d'atténuation, l'accélération des émissions de gaz à effet de serre, surtout dans ces pays, pourrait changer la donne. Les pays afri-

cains devront tenir compte de l'évolution possible des négociations sur les changements climatiques lorsqu'ils élaboreront leur stratégie industrielle. Les grands pays en développement tels que l'Afrique du Sud sont de plus en plus incités à modifier leurs pratiques actuelles afin de contribuer à la réalisation des objectifs en matière d'atténuation. Les obligations internationales actuelles et futures en matière d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à leurs effets imposent des contraintes à l'Afrique concernant les modalités de son industrialisation.

Deuxièmement, au fur et à mesure que la communauté internationale accélérera ses projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre au XXIe siècle, l'industrie pourrait être tenue de contrôler ses propres émissions, de notifier ses réductions d'émissions et de se conformer aux normes et à la législation environnementales. Si elle ne le faisait pas, elle pourrait être sanctionnée sous la forme d'une taxe sur le carbone, d'un retrait de subventions ou d'une réduction de la production. Les entreprises mettent déjà en place des modèles d'activité écologiques afin de se conformer aux futurs résultats des négociations internationales sur les changements climatiques (OECD, 2010). À l'avenir, l'écologie peut devenir un autre aspect de la compétitivité industrielle, à plus forte raison si la politique relative au climat est liée à la politique commerciale. Les secteurs qui ratent le «tournant écologique» peuvent se retrouver en manque de compétitivité sur le marché mondial. Au fur et à mesure où la transition vers une économie à faible intensité de carbone s'intensifiera, l'industrie africaine n'aura d'autre choix que de «devenir écologique», afin d'être compétitive sur les marchés mondiaux.

Mais les changements climatiques offrent aussi des perspectives à l'Afrique. En particulier, les obligations d'atténuer les changements climatiques, de s'adapter à leurs effets et de «devenir écologique», même si le coût en sera élevé, peuvent en fait représenter une chance pour les pays africains. Du fait de son industrialisation tardive, l'Afrique a en effet la possibilité d'être à l'avant-garde de la révolution industrielle écologique en poursuivant un développement industriel écologique fondé sur une faible intensité énergétique, de faibles émissions de carbone et des technologies propres. Alors que les pays industriellement avancés devront supporter le coût du passage à une économie à faible intensité de carbone à moyen et long terme, l'Afrique peut faire l'économie de ces coûts d'ajustement en s'engageant directement et dès le départ dans un processus de développement industriel propre. Cela permettrait aux pays africains de tirer parti des avantages que leur procurerait leur rôle de pionnier par rapport aux autres pays industrialisés, tout en attendant que l'investissement et le commerce soient intégrés dans des politiques mondiales sans incidence sur le climat. Il est possible qu'au niveau mondial, les préférences commerciales accordées aux pays en développement soient liées à leurs efforts en matière d'atténuation et d'adaptation[18]. À l'avenir, les pays développés pourraient être plus nombreux à imposer des normes environnementales pour les importations et à favoriser les pays en développement dans lesquels la pro-

duction et les investissements sont plus respectueux du climat. En mettant en place une économie industrielle écologique, l'Afrique peut devancer d'autres pays en développement car elle veillera ainsi à ce que sa stratégie industrielle soit compatible avec ses obligations découlant des orientations mondiales relatives au climat.

Les pays africains devraient profiter des inquiétudes liées aux changements climatiques pour faire reposer leur production industrielle sur des sources d'énergie renouvelables et propres. Parce qu'elle est bien ensoleillée et bien dotée en déserts et en terres, l'Afrique peut devenir un fournisseur compétitif au niveau mondial d'énergies renouvelables, notamment d'électricité solaire, d'électricité éolienne et de biocombustibles. Le développement du secteur des énergies renouvelables en Afrique doit aller de pair avec le développement industriel. En particulier, des sources d'énergie renouvelables sont nécessaires pour alimenter la croissance industrielle du continent et elles peuvent aussi constituer un secteur économique important. Les décideurs africains devraient redoubler d'efforts afin de promouvoir la mise en valeur et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables. À cet égard, des initiatives comme celle lancée par DESERTEC, qui vise à produire de l'énergie solaire et éolienne propre dans les déserts d'Afrique du Nord à destination de l'Europe, du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, devraient être multipliées.

Les pays africains devraient aussi devenir des fournisseurs de produits industriels environnementaux. En particulier, face à la concurrence croissante sur les marchés d'exportation mondiaux, ils devraient s'efforcer d'élaborer une stratégie d'exportation de niche à forte valeur ajoutée fondée sur la production de biens caractérisés par leur inélasticité par rapport au prix et par leur élasticité par rapport au revenu. Dans ce contexte, la production de produits technologiques environnementaux à faible intensité de carbone destinés à des consommateurs soucieux de l'environnement – aussi bien les ménages que l'industrie – dans les pays développés et dans les pays émergents peut constituer une niche d'exportation rentable pour les pays africains. Le nombre de consommateurs de ce type augmentera probablement à l'avenir au fur et à mesure où les politiques de lutte contre les changements climatiques s'intensifieront et où les pays seront de plus en plus nombreux à passer à une économie à faible intensité de carbone. Parmi les exemples d'articles manufacturés de ce type pourraient figurer les produits environnementaux qui satisfont aux critères d'écoétiquetage tels que les produits à base de coton biologique; les voitures hybrides, «écologiques» et électriques; les ampoules et luminaires à économie d'énergie; les produits de nettoyage biodégradables; les batteries alimentées par des sources d'énergie renouvelables; les peintures naturelles et les produits certifiés provenant de forêts durables tels que le papier, le mobilier et les matériaux de construction. Un autre marché de niche est celui de la fourniture de matériel de production d'énergie renouvelable tel que les turbines éoliennes et les panneaux solaires. De même que la fabrication de

matériel et de technologie propres permettant de recourir à des procédés industriels écologiquement rationnels et d'obtenir de faibles émissions de carbone dans d'autres pays, notamment les produits destinés à la gestion des déchets, au recyclage, au captage et au stockage du carbone ainsi que les produits biotechnologiques.

Les pays africains devraient envisager de nouer des partenariats commerciaux stratégiques avec les pays qui se sont engagés à passer à une économie à faible intensité de carbone tels que les pays membres de l'UE et la Chine. Ces pays peuvent offrir des débouchés considérables aux produits industriels écologiques de l'Afrique. Cette dernière doit mettre en place une stratégie visant à ce que ses entreprises intègrent les chaînes de valeur mondiales écologiques afin d'approvisionner les détaillants de produits environnementaux dans les pays développés. À cette fin, des partenariats devront peut-être être noués entre les entreprises africaines et des sociétés mondiales du secteur de l'environnement sous la forme de relations de sous-traitance, de coentreprises ou de participations au capital.

Afin de surmonter les obstacles liés aux changements climatiques, les pays africains devront remédier à deux problèmes, qui ont trait aux moyens d'accéder à la technologie et aux compétences nécessaires à la fabrication de produits environnementaux et aux moyens de financer la poursuite de politiques nécessaires à la mise en place d'une économie industrielle écologique. Une fois de plus, l'approfondissement de la coopération Sud-Sud avec des pays tels que le Brésil et l'Inde est essentiel. Les pays africains devraient nouer des partenariats avec les pays du Sud qui peuvent faciliter le transfert de technologie et de savoir-faire et aider l'Afrique à adapter la technologie à la situation locale. Les entreprises africaines auront besoin de se doter des capacités d'assimiler les écotechnologies de leurs partenaires étrangers, en les adaptant au contexte local et en innovant par elles-mêmes dans le domaine des technologies propres. Le continent pourrait favoriser la participation constante d'organisations internationales telles que l'ONUDI, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et les banques de développement afin d'obtenir les financements et l'assistance technique nécessaires à la mise au point et à l'application d'écotechnologies dans l'industrie. Jusqu'à présent, seuls 13 pays africains ont créé des centres nationaux de production plus propre qui peuvent aider à promouvoir des méthodes de production propre et des technologies écologiquement rationnelles[19].

Les décideurs africains devraient conserver une approche dynamique dans les instances traitant des changements climatiques afin de tirer parti de l'évolution de la Convention-cadre pour obtenir les financements, le transfert de technologie et le renforcement des capacités nécessaires à la mise en œuvre de la politique industrielle écologique de l'Afrique. Les pays africains, par exemple, devraient rechercher l'assistance technique des organisations internationales afin de financer leur politique

industrielle écologique grâce aux divers fonds climatiques relevant de la Convention-cadre et de la Banque mondiale. Les décideurs africains peuvent aussi inciter les entreprises et les gouvernements des pays développés à investir dans le secteur écologique au titre de leurs obligations découlant de la Convention-cadre afin d'aider les pays en développement à atténuer les changements climatiques et à s'adapter à leurs effets. Dans ce contexte, les gouvernements africains devraient davantage recourir au mécanisme pour un développement propre afin d'encourager la mise en place de projets et de programmes industriels propres en Afrique par les pays développés partenaires. Comme il est expliqué dans le *World Investement Report 2010* (Rapport sur l'investissement dans le monde 2010) de la CNUCED, des mesures incitatives devraient aussi être envisagées pour attirer l'IED à faible intensité de carbone. La mise en place de zones économiques spéciales à faible intensité de carbone en est un bon exemple (UNCTAD, 2010a).

D. CHAÎNES DE VALEUR MONDIALES

Une caractéristique importante du nouvel environnement mondial est l'internationalisation accrue de la production industrielle. La production est de plus en plus fragmentée en diverses étapes se déroulant dans des pays différents, en fonction des avantages compétitifs de chaque site. Cette «mondialisation de la chaîne de valeur» ou chaîne de valeur mondiale, permet aux producteurs d'être plus compétitifs grâce à une meilleure utilisation stratégique des dotations, compétences et capacités mondiales qui permet de réduire les coûts. Elle donne aussi la possibilité à un plus grand nombre de pays de participer au processus d'industrialisation mondiale et, ce faisant, stimule leur propre développement industriel.

En fractionnant la production en une série de petites tâches définies de manière étroite, les chaînes de valeur mondiales facilitent la participation des PME aux réseaux internationaux de production, car il devrait être relativement plus facile pour les PME des pays en développement d'acquérir des avantages comparatifs dans une série de tâches étroitement définies grâce à l'apprentissage par la pratique et aux économies d'échelle (Bigsten et Soderbom, 2009). Les chaînes de valeur mondiales donnent aussi aux PME la possibilité d'exploiter de grands marchés mondiaux d'exportation rentables et de participer au processus de modernisation industrielle et technologique (UNIDO, 2004).

La participation des entreprises africaines à ces chaînes de valeur mondiales peut permettre aux pays africains d'exploiter les marchés mondiaux d'exportation de produits industriels. Pour les pays qui se sont engagés récemment sur la voie de l'industrialisation, l'intégration de leurs entreprises aux chaînes de valeur mondiales, par le

biais des relations nouées avec des investisseurs étrangers, peut leur permettre d'entrer dans la phase industrielle au niveau mondial. Les entreprises locales peuvent ainsi accéder aux marchés internationaux, acquérir des informations sur les marchés d'exportation et développer leurs capacités technologiques par le biais de l'exportation ou de l'apprentissage par l'exportation (UNCTAD, 2007b). Toutefois, la participation des entreprises de pays en développement aux chaînes de valeur mondiales peut être semée d'embûches. Comme le font observer Kaplinsky et Morris (2003), l'entrée dans des réseaux mondiaux dépend davantage des règles établies par le secteur privé que des politiques commerciales publiques. Les grandes entreprises présentes dans une chaîne de valeur mondiale – détaillants, négociants ou distributeurs – qui octroient des contrats aux fournisseurs de pays en développement établissent très souvent des paramètres ou des «règles», notamment des normes en matière de respect de l'environnement et de travail, des exigences de qualité et des normes relatives aux procédés.

Un autre obstacle à l'entrée de nouveaux acteurs réside dans l'aptitude des intéressés à nouer des relations avec les grands acheteurs participant à ces réseaux. Il est possible que les entreprises dominantes des chaînes de valeur mondiales possèdent déjà leur propre réseau de fournisseurs. Ces entreprises ne sont peut-être pas très disposées à prendre de nouveaux fournisseurs si leurs relations avec leurs sous-traitants et fournisseurs se fondent davantage sur la confiance et le sérieux – en raison de coûts de transaction élevés – que sur des considérations de compétitivité comme les seuls coûts de production. Les frais de transaction peuvent être plus importants que les simples coûts de production directs, surtout dans les lignes de produits où la qualité et le respect des délais de livraison sont des facteurs déterminants sur le marché et où les acteurs doivent réaliser des investissements considérables pour renforcer les capacités de leurs fournisseurs et pour les contrôler.

Les chaînes de valeur mondiales sont souvent dominées par des entreprises multinationales qui participent elles-mêmes à plusieurs chaînes de valeur mondiales. Pour intégrer les chaînes de valeur mondiales, les pays africains pensent avoir pour stratégie de se positionner comme des fournisseurs ou sous-traitants fiables aux yeux des producteurs mondiaux, tels que les entreprises multinationales, dans la fabrication de biens intermédiaires, semi-finis et/ou finis. Le commerce de biens intermédiaires, par exemple, est devenu prédominant dans les flux commerciaux et représente 60 % environ des exportations mondiales (WTO, 2010). On constate que cette prédominance accrue est due à l'essor de la production internationale, surtout à l'importance croissante du réseau d'entreprises multinationales (Kleinert, 2003). Les pays africains peuvent tirer parti de l'expansion du commerce des biens intermédiaires en se positionnant comme des fournisseurs fiables d'intrants industriels intermédiaires aux réseaux industriels mondiaux.

Des mesures précises devraient aussi être adoptées pour faciliter l'intégration des PME africaines dans les chaînes de valeur mondiales. UNCTAD (2010c) met en avant des recommandations pertinentes pour les pays africains. Il y est noté que la promotion d'un environnement économique propice est une condition préalable à l'intégration des PME dans les chaînes de valeur mondiales. Il peut s'agir: de politiques macroéconomiques stables; de la rationalisation et de l'application efficace des procédures, lois et règlements économiques; de la mise en place de politiques complémentaires en matière de concurrence, de commerce et d'investissement; de l'appui à la mise en valeur des ressources humaines; ou d'un meilleur accès aux sources de financement. Les interventions publiques destinées à soutenir les PME devraient, selon UNCTAD (2010c), être axées sur le perfectionnement des compétences et la formation, les investissements dans des technologies appropriées en vue d'une modernisation technologique constante; le respect accru des normes internationales et l'établissement de relations entre les PME et les entreprises multinationales par des mesures précises de promotion, surtout le ciblage des entreprises multinationales dont on sait qu'elles nouent des relations avec des PME. D'autres mesures publiques consisteraient à mettre en place des services aux entreprises, à promouvoir des groupements tels que les parcs scientifiques et technologiques ou les villages industriels, à renforcer la protection de la propriété intellectuelle et à développer les capacités productives.

Malgré les avantages découlant de la participation à des chaînes de valeur mondiales, le risque est que les entreprises qui commencent par être des fournisseurs à faibles coûts dans une chaîne de valeur mondiale à faible valeur ajoutée, dans laquelle il est plus facile d'entrer, n'arrivent pas à en sortir. Dans ce contexte, les avantages que les pays africains retireront à long terme de la participation à des chaînes de valeur mondiales dépendent de plusieurs facteurs. L'un d'eux a trait au dynamisme avec lequel les entreprises et les gouvernements favorisent la montée en gamme constante des entreprises locales dans les chaînes de valeur mondiales, l'établissement de relations entre les entreprises qui approvisionnent ces chaînes de valeur dans différents secteurs et le resserrement des relations avec les acheteurs étrangers/entreprises dominantes dans les chaînes de valeur mondiales. Les mesures soutenues par les pouvoirs publics telles que la formation du personnel, les investissements dans la science et la technologie, et la promotion de relations entre les entreprises et les établissements scientifiques et éducatifs peuvent s'avérer indispensables, par exemple pour faciliter l'apprentissage des entreprises locales et ainsi leur montée en gamme au fil du temps.

Un autre facteur est la capacité des entreprises locales d'accroître le coût que supporteraient les acheteurs étrangers désireux de faire appel à d'autres fournisseurs dans d'autres pays. Il s'agit de la capacité des entreprises locales de fidéliser les acheteurs. Cela dépend du type de relations hiérarchiques qui existent au sein de la chaîne

entre l'acheteur étranger et ses fournisseurs; du degré de soutien apporté par les entreprises dominantes aux fournisseurs pour que ceux-ci respectent les normes; des investissements réalisés par les entreprises locales pour répondre aux conditions des acheteurs; et de la facilité plus ou moins grande qu'auraient les acheteurs de s'approvisionner ailleurs. Les pays africains riches en produits de base, par exemple, sont mieux placés pour fidéliser leurs acheteurs s'ils disposent d'une matière première essentielle telle que l'or, les diamants ou les métaux, qui se trouve en faible quantité ailleurs. Les pays africains dont les ressources sont abondantes peuvent commercialiser de manière exclusive leurs produits de base essentiels afin d'approvisionner les chaînes de valeur mondiales dominées par les produits de base.

E. RÉSUMÉ

En conclusion, le nouvel environnement mondial comporte à la fois des chances et des obstacles dont les pays africains devront tenir compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur politique industrielle. Si les règles commerciales actuelles et nouvelles ont restreint la marge d'action des gouvernements, ceux-ci disposent encore d'une certaine latitude leur permettant d'utiliser de manière efficace les instruments commerciaux afin de promouvoir le développement industriel. L'analyse du rôle croissant des grands pays en développement sur les marchés mondiaux donne à penser que cette évolution risque de faire obstacle à l'expansion des exportations manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre des pays africains. Toutefois, ceux-ci peuvent surmonter cet obstacle en apprenant à être compétitifs, non seulement sur le plan des prix, mais aussi s'agissant des autres facteurs, afin de pouvoir approvisionner les marchés de consommateurs porteurs dans d'autres pays en développement et d'élaborer une stratégie cohérente face à leurs partenaires en développement.

En ce qui concerne les changements climatiques, il est de plus en plus clair que les pays africains devront tenir compte des questions environnementales dans la conception de leur stratégie industrielle. Mais ils devraient aussi tirer parti de la demande croissante de biens environnementaux afin d'adopter le premier modèle de développement industriel véritablement écologique, de doter la production industrielle de sources d'énergie propres et renouvelables et de se positionner en tant que futurs fournisseurs de produits industriels environnementaux. Enfin, les chaînes de valeur mondiales donnent aux producteurs africains la possibilité de participer aux marchés d'exportation mondiaux de biens manufacturés, mais les pouvoirs publics doivent prendre des mesures afin de permettre aux entreprises de saisir leur chance. En outre, il est important que les décideurs africains prennent conscience que l'insertion et la progression des entreprises de pays en développement dans les chaînes de valeur mondiales peuvent être très problématiques en raison de la gouvernance de ces chaînes.

CHAPITRE 6

PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL EN AFRIQUE: PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les pays africains doivent enregistrer une croissance économique élevée et soutenue afin de réaliser des progrès notables dans la réduction de la pauvreté et de parvenir au développement. Toutefois, l'histoire et les données économétriques montrent que, dans n'importe quel pays, les perspectives de croissance élevée et soutenue dépendent largement du degré de transformation sectorielle de l'économie (Rodrik, 2007). Aucun pays n'a enregistré une croissance élevée et soutenue sans connaître un processus de transformation structurelle caractérisé par la réorientation de la production et des exportations vers les produits à forte productivité au détriment des produits à faible productivité. Il s'ensuit que la production et les exportations d'un pays jouent un rôle important dans la croissance et le développement (Hausmann, Hwang and Rodrik, 2007).

En outre, l'une des principales difficultés que rencontrent les pays africains consiste à créer des emplois productifs et des moyens de subsistance pour les 7 à 10 millions de jeunes qui entrent sur le marché du travail chaque année. Ces pays ont du mal à y parvenir uniquement par le biais des exportations de produits de base; ils doivent, à cette fin, s'engager dans un processus complémentaire de croissance de la productivité agricole et de développement des offres d'emploi non agricole dans l'industrie et les services. Afin de réduire de manière notable la pauvreté et d'atteindre les autres objectifs du Millénaire pour le développement, les pays africains doivent connaître un processus de transformation structurelle caractérisé par une diminution de la part de l'agriculture et une augmentation de celle de l'industrie et des services dans la production, s'accompagnant d'une réorientation en faveur des activités à forte productivité, au détriment des activités à faible productivité, entre les secteurs et au sein des secteurs.

Les gouvernements africains sont conscients de cette réalité et ont pris plusieurs mesures au cours des dernières années afin de renouveler leur engagement en faveur de l'industrialisation. Mais la question est de savoir comment ils peuvent y parvenir sans répéter les erreurs du passé, c'est-à-dire sans adopter une politique interventionniste et dirigiste ou une politique consistant à laisser faire les mécanismes du marché.

Dans ce contexte, le présent rapport fait le point du développement industriel en Afrique en mettant l'accent sur des constantes de l'industrie manufacturière africaine. Il analyse aussi les tentatives antérieures de promotion du développement industriel dans la région et les enseignements tirés de ces expériences. Enfin, il propose des recommandations sur les orientations à mettre en œuvre pour promouvoir le développement industriel en Afrique dans le nouvel environnement mondial caractérisé par la modification des règles commerciales internationales, l'influence croissante des puissances industrielles du Sud, l'internationalisation de la production industrielle et les préoccupations croissantes liées aux changements climatiques. Les principales conclusions et recommandations du rapport sont formulées ci-après.

A. PRINCIPALES CONCLUSIONS

1. *L'industrie manufacturière joue un rôle modeste dans les pays africains.* La part de la valeur ajoutée manufacturière (VAM) dans le PIB de l'Afrique a diminué, atteignant 10,5 % en 2008 contre 12,8 % en 2000. Au cours de la même période, elle a baissé en Amérique latine – de 17 à 16 % – et a augmenté dans les pays en développement d'Asie – de 22 à 35 %. La part des articles manufacturés dans les exportations de l'Afrique a aussi diminué. En particulier, la part des articles manufacturés dans les exportations totales de l'Afrique a baissé, atteignant 39 % en 2008 contre 43 % en 2000. Parmi les facteurs qui ont contribué aux meilleurs résultats industriels de l'Afrique figurent l'échec des politiques intérieures, l'absence de marge d'action suffisante pour mettre en œuvre d'autres politiques de développement et les contraintes structurelles telles que la médiocrité des infrastructures, la faiblesse du capital humain et l'étroitesse du marché intérieur.

2. *Les résultats du secteur manufacturier varient selon les pays africains.* En particulier, il existe de grandes disparités entre les pays quant au montant et à la croissance de la VAM par habitant. En 1990, 6 des 52 pays africains pour lesquels des données sont disponibles affichaient une VAM par habitant inférieure à 200 dollars des États-Unis et en 2010, le nombre de pays dont la VAM était inférieure à 200 dollars était de 9. Pour ce qui est de la croissance de l'activité manufacturière, 23 pays africains enregistraient un recul de la VAM par habitant au cours de la période 1990-2010 et 5 pays affichaient un taux de croissance de la VAM par habitant supérieur à 4 %.

3. *L'Afrique représente encore une faible part de l'industrie manufacturière mondiale.* L'Afrique continue d'être marginalisée dans le commerce manufacturier mondial. La part du continent dans la VAM mondiale est tombée de 1,2 % en 2000 à 1,1 % en 2008. Dans les pays en développement d'Asie, elle a augmenté, passant de 13 à 25 %, et en Amérique latine, elle est tombée de 6 à 5 % au cours de la même période. S'agissant des exportations, la part de l'Afrique dans les exportations manufacturières mondiales a augmenté, passant de 1 % en 2000 à 1,3 % en 2008.

4. *L'Afrique perd du terrain dans l'industrie manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre.* Les articles manufacturés de faible technologie et à forte intensité de main-d'œuvre jouent un rôle modeste dans les activités manufacturières en Afrique. La part des activités manufacturières de faible technologie dans la VAM est tombée de 23 % en 2000 à 20 % en 2008. La part des exportations

d'articles manufacturés à faible technologie dans le total des exportations manufacturières de l'Afrique a aussi diminué, passant de 25 % en 2000 à 18 % en 2008.

5. *L'Afrique a enregistré quelques progrès dans la stimulation des activités manufacturières à forte intensité technologique.* La part des activités de moyenne et faible technologie dans le total de la VAM de l'Afrique a augmenté, atteignant 29 % en 2008 contre 25 % en 2000. La part des activités à moyenne et haute technologie dans les exportations manufacturières totales a aussi progressé, passant de 23 % à 33 % au cours de la même période.

6. *L'Afrique est fortement tributaire des activités manufacturières fondées sur les ressources naturelles.* L'Afrique est fortement tributaire des articles manufacturés provenant de ressources naturelles. En particulier, la part de ces articles manufacturés dans les exportations manufacturières totales de l'Afrique était de 52 % en 2000, contre 49 % en 2008. L'évolution a été inverse en Amérique latine, en Asie de l'Est et au Pacifique, où la part des articles manufacturés provenant de ressources naturelles dans les exportations manufacturières totales était de 34 % et 13 % respectivement en 2008.

7. *En Afrique, le secteur manufacturier est dominé par les petites entreprises informelles.* Dans la plupart des pays africains, le secteur manufacturier est constitué de petites entreprises ou de microentreprises exerçant leur activité à côté d'un petit nombre de grandes entreprises étrangères ou publiques. En outre, la plupart de ces entreprises appartiennent au secteur informel. Les entreprises informelles sont de taille plus réduite, produisent en fonction des commandes, sont gérées par des directeurs qui possèdent un faible capital humain, n'ont pas accès au financement extérieur, ne font pas la publicité de leurs produits et vendent dans une large mesure à des clients du secteur informel qui les règlent en espèces. Enfin, elles intègrent rarement le secteur formel lorsqu'elles se développent.

8. *Les groupements industriels jouent un rôle important dans le secteur manufacturier africain.* Il est permis de penser que les groupements industriels ont contribué à stimuler la productivité des petites et moyennes entreprises en Afrique. Ces groupements facilitent l'accès aux marchés et les retombées technologiques et réduisent les coûts géographiques et informationnels des entreprises. Ils portent aussi sur une large gamme de domaines allant d'activités fondées sur les ressources naturelles aux secteurs à haute technologie tels que la fabrication de pièces détachées pour l'automobile et d'ordinateurs.

B. RECOMMANDATIONS

Il ressort du rapport que les pays africains devraient redoubler d'efforts afin de développer leurs activités manufacturières car celles-ci offrent de grandes possibilités de parvenir à une croissance soutenue, de créer des emplois et de réduire la pauvreté. Il y est en outre soutenu qu'une intervention volontariste des pouvoirs publics est nécessaire afin de promouvoir le développement du secteur manufacturier, d'inciter à la transformation structurelle et de parvenir au développement en Afrique. L'expérience des pays avancés et des pays émergents témoigne du rôle important que les gouvernements doivent jouer afin de favoriser la transformation structurelle. En particulier, ces pays ont eu recours à la politique industrielle afin de rediriger les ressources et la production vers les activités prioritaires jugées nécessaires à la promotion de l'industrialisation. Par conséquent, les gouvernements africains désireux d'accomplir des progrès sensibles dans la réalisation de leurs objectifs industriels doivent s'efforcer systématiquement de promouvoir l'industrialisation par leur politique industrielle.

Même si la mise en œuvre d'une politique industrielle est justifiée en Afrique, il convient aussi de constater que les approches antérieures visant à promouvoir l'industrialisation n'ont pas atteint l'objectif de la transformation économique. Ni les vieilles politiques industrielles adoptées pendant la période d'industrialisation par le remplacement des importations ni les réformes axées sur les mécanismes de marché et les conditions d'investissement n'ont suffi à favoriser la transformation structurelle dans la région. À ce propos, le rapport souligne la nécessité pour les gouvernements africains d'adopter une nouvelle approche de la politique industrielle fondée sur les principes suivants: soutenir et stimuler les entreprises; instaurer des relations efficaces entre l'État et les entreprises; reconnaître la faisabilité politique des mesures proposées; s'attacher à lever les obstacles; et mettre en place un mécanisme de contrôle, d'évaluation et de responsabilité.

Le rapport préconise une approche stratégique de l'élaboration des politiques fondées sur un diagnostic industriel; il propose un cadre pour la conception de la stratégie industrielle qui tient compte de l'hétérogénéité économique des pays africains et s'adapte à la situation de chaque pays. Il souligne aussi la nécessité que la politique industrielle mette l'accent sur: a) la promotion de l'innovation scientifique et technologique; b) la création de liens dans l'économie intérieure; c) la promotion de l'entreprenariat; et d) l'amélioration des capacités des pouvoirs publics.

- *Promouvoir l'innovation scientifique et technologique.* L'accumulation de connaissances et de capacités technologiques joue un rôle essentiel afin de favoriser

la transformation structurelle et d'acquérir un avantage compétitif sur les marchés d'exportation. Les pays africains devraient soutenir davantage la technologie et l'innovation. À cette fin, il faut notamment stimuler la production intérieure de connaissances technologiques par des mesures d'incitation aux chefs d'entreprise, ou faciliter l'accès aux technologies existantes par le biais de l'IED, de la concession de licences et de l'achat de biens d'équipement. Il faut aussi investir dans l'éducation et la formation afin de veiller à ce que les entreprises aient un accès fiable à la main-d'œuvre qualifiée nécessaire à la production de biens de grande qualité qui peuvent soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux. Une attention particulière devrait être accordée au renforcement de l'éducation et de la formation dans les disciplines techniques et scientifiques telles que l'ingénierie, car ce sont les plus pertinentes pour le développement industriel.

- *Créer des liens dans l'économie.* Les pays africains devraient donner la priorité à la création ou au renforcement de liens dans l'économie intérieure afin de veiller à ce que la promotion du développement industriel entraîne des retombées positives dans les autres secteurs économiques. Il existe différentes façons de créer des liens au sein de l'économie. Par exemple, la promotion d'entreprises agroalimentaires est l'un des moyens de développer des liens internes entre les secteurs industriel et agricole. Des relations peuvent aussi être créées entre les entreprises nationales et les entreprises étrangères en renforçant les capacités technologiques intérieures. Les politiques destinées à appuyer les groupements industriels jouent aussi un rôle important.

- *Encourager l'entreprenariat.* Les pays africains doivent redoubler d'efforts afin de promouvoir l'entreprenariat en créant un environnement économique qui favorise l'investissement intérieur et étranger. En particulier, ils devraient réduire l'incertitude politique, renforcer les infrastructures et améliorer l'accès des entreprises, en particulier des PME, au crédit. Ils devraient aussi s'efforcer d'inciter les entreprises à investir dans la découverte de nouvelles activités qui renforcent la compétitivité à l'exportation et la diversification.

- *Améliorer les capacités publiques.* En promouvant le développement industriel, les pays africains devraient veiller à ce que l'étendue et le degré des interventions tiennent compte des capacités publiques. Il est difficile aux gouvernements de mettre en œuvre leurs programmes et politiques de développement industriel lorsque les institutions publiques sont faibles. Dans ce contexte, les gouvernements africains devraient accorder la priorité au renforcement des capacités publiques de conception, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Ils peuvent y parvenir en organisant des activités de formation et de

renforcement des capacités à l'intention des fonctionnaires, avec l'appui d'organisations internationales telles que l'ONUDI et la CNUCED.

Le rapport fait observer que la politique industrielle ne saurait être mise en œuvre dans le vide. Celle-ci doit être cohérente avec les autres politiques économiques afin de mieux contribuer au développement. À ce propos, il est préconisé de prendre les mesures supplémentaires et complémentaires ci-après:

- *Éviter la surévaluation du taux de change.* La politique du taux de change influe sur le développement des entreprises manufacturières, ainsi que sur leur capacité d'être compétitives sur les marchés internationaux. En particulier, un taux de change compétitif favorise les exportations et permet aux entreprises nationales de tirer parti des débouchés offerts par les marchés internationaux. Lorsque le taux de change est surévalué par rapport à sa valeur d'équilibre, il représente une taxe implicite sur les exportations et dissuade les entreprises d'investir dans le secteur exportateur. Si les pays africains veulent accomplir des progrès sensibles dans la réalisation de leurs objectifs d'industrialisation, ils doivent éviter toute surévaluation du taux de change, par exemple, en maîtrisant l'inflation, en gérant les richesses naturelles de façon à réduire autant que faire se peut le risque d'apparition du syndrome hollandais et, selon que de besoin, adopter un régime de taux de change plus flexible.

- *Adopter des politiques monétaire et budgétaire appropriées.* L'efficacité de la politique et des programmes industriels dépend aussi en partie de la mesure dans laquelle les politiques monétaire et budgétaire sont compatibles avec l'objectif de promotion du développement industriel. En particulier, le dosage de ces politiques doit faire en sorte que les entreprises aient davantage accès au crédit et que les taux d'intérêt réels ne dissuadent pas l'investissement. Il est nécessaire d'adapter les politiques monétaire et budgétaire à l'objectif de promotion du développement industriel, tout en garantissant que les mesures adoptées pour y parvenir n'entraînent pas une instabilité macroéconomique à moyen ou à long terme.

- *Accroître la mobilisation des ressources.* La promotion du développement industriel exige la mobilisation de ressources afin de financer les investissements dans les domaines prioritaires identifiés. Les gouvernements africains ont tendance à mettre l'accent sur l'allocation des ressources plutôt que sur la mobilisation des ressources dans la conduite de la politique industrielle. Ils devraient accorder davantage d'attention à la mobilisation des ressources et renforcer cette mobilisation en favorisant l'épargne intérieure, en empruntant auprès des institutions de financement du développement, en favorisant l'IED,

en tirant parti des perspectives de coopération Sud-Sud comme source de financement du développement et en encourageant les partenaires de développement traditionnels à allouer davantage d'APD à la promotion du développement industriel dans la région.

L'importance de l'intégration régionale et de la stabilité politique dans le développement et le maintien de l'industrialisation en Afrique est aussi soulignée dans le rapport. Par conséquent, les gouvernements africains sont appelés à renforcer l'intégration régionale et à accroître la stabilité politique.

- *Renforcer l'intégration régionale.* Il est nécessaire de mettre en place un marché régional vigoureux afin de libérer les potentialités de l'Afrique dans le secteur manufacturier et de préparer le continent à soutenir la concurrence sur les marchés d'exportation mondiaux. L'intégration régionale peut contribuer à la création de marchés régionaux vigoureux grâce, par exemple, à la coopération pour le développement de l'infrastructure régionale, à l'harmonisation des politiques et au maintien de la stabilité politique. Compte tenu de l'étroitesse du marché intérieur des pays africains, le marché régional peut être l'un des moteurs du développement industriel du continent. Cela est d'autant plus important que, contrairement aux exportations africaines vers le reste du monde, où prédominent les produits de base au détriment des articles manufacturés, la part de ces derniers dans les exportations intra-africaines est élevée. En 2009, les articles manufacturés représentaient 40 % environ des exportations intra-africaines alors que leur part dans les exportations africaines vers le reste du monde s'établissait à 18 % environ. En outre, l'Afrique est la région du monde où la population et les revenus progressent le plus rapidement. Par conséquent, elle devient de plus en plus une source importante de demande d'exportations qui pourrait permettre d'amorcer et d'entretenir le développement industriel.

- *Préserver la stabilité politique.* La stabilité politique est une condition nécessaire au développement industriel en Afrique. Sans stabilité politique, même un programme d'industrialisation bien conçu et bien exécuté est voué à l'échec. Les gouvernements africains devraient donc s'efforcer de réduire les incidences de la crise politique en améliorant la gouvernance politique et économique, par exemple. En outre, le rôle des institutions régionales telles que la Commission de l'Union africaine et les communautés économiques régionales devrait être renforcé dans les domaines de la prévention, de la gestion et du règlement des crises.

C. CONCLUSION

Le développement industriel joue un rôle essentiel dans l'optique d'une croissance soutenue et d'une réduction de la pauvreté en Afrique. Au cours des dix dernières années, les gouvernements africains ont réaffirmé leur engagement politique en faveur de l'industrialisation et ont adopté plusieurs initiatives aux niveaux national et régional afin de se donner davantage de chances d'atteindre leurs objectifs. Dans le présent rapport, la CNUCED se félicite de cette évolution et fait valoir que les voies et les politiques d'industrialisation optimales en Afrique varieront selon les pays en raison des différences qui existent en matière de ressources, de situation politique et de géographie. Elle insiste aussi sur le fait qu'une nouvelle politique industrielle est nécessaire afin de favoriser la transformation structurelle et le développement dans les pays africains. Elle propose aussi que les efforts de promotion du développement industriel en Afrique soient axés sur les points suivants: a) promouvoir l'innovation scientifique et technologique; b) créer des liens dans l'économie intérieure; c) encourager l'entreprenariat; d) améliorer les capacités publiques; e) adopter des politiques monétaire et budgétaire appropriées; f) éviter toute surévaluation du taux de change; g) accroître la mobilisation des ressources; h) renforcer l'intégration régionale; et i) préserver la stabilité politique.

NOTES

BIBLIOGRAPHIE

NOTES

1 La CAMI a été établie en 1971 par les gouvernements africains pour le dialogue et l'échange de vues sur le développement industriel de l'Afrique. Parmi les principaux succès de la Conférence, on citera a) l'adoption en 1981 de la première Décennie du développement industriel de l'Afrique (couvrant la période 1980-1990), et b) l'adoption en 1989 de la deuxième Décennie du développement industriel de l'Afrique, initialement prévue pour la période 1991-2000 puis modifiée ensuite pour couvrir la période 1993-2002.

2 L'indice se situe entre 0 et 1, et plus sa valeur est basse plus la diversification est grande.

3 D'après Meier (1988), la protection d'une industrie naissante peut se justifier à trois conditions: a) qu'il existe des économies externes que l'industrie ne peut pas capter; b) que la protection soit limitée dans le temps; c) enfin, qu'en valeur actuelle, le gain escompté de la protection soit suffisamment important pour contrebalancer les coûts actuels des mesures nécessaires pour l'obtenir.

4 La classification technologique des produits est fondée sur la Classification type pour le commerce international (CTCI), Révision 3, et illustrée dans le tableau ci-dessous. *Source*: base de données relatives au commerce des produits de base de l'ONU (COMTRADE).

Classification technologique des exportations d'après la CTCI, Rev. 3

Type d'exportations	Sections de la CTCI
Exportations provenant de ressources naturelles	016, 017, 023, 024, 035, 037, 046, 047, 048, 056, 058, 059, 061, 062, 073, 098, 111, 112, 122, 232, 247, 248, 251, 264, 265, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 322, 334, 335, 342, 344, 345, 411, 421, 422, 431, 511, 514, 515, 516, 522, 523, 524, 531, 532, 551, 592, 621, 625, 629, 633, 634, 635, 641, 661, 662, 663, 664, 667,689
Exportations de faible technologie	611, 612, 613, 642, 651, 652, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 665, 666, 673, 674, 675, 676, 677, 679, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 699, 821, 831, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 848, 851, 893, 894, 895, 897, 898, 899
Exportations de moyenne technologie	266,267,512,513,533,553,554,562,571,572,573,574,575,579,581, 582,583,591,593,597,598,653,671,672,678,711,712,713,714,721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 731, 733, 735, 737, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 761, 762, 763, 772, 773, 775, 778, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 791, 793, 811, 812, 813, 872, 873, 882, 884, 885
Exportations de haute technologie	525, 541, 542, 716, 718, 751, 752, 759, 764, 771, 774, 776, 792, 871, 874, 881, 891

5 Il existe plusieurs définitions du groupement. Pour une revue de ces définitions et de leur comparaison, voir Navdi and Schmitz (1999).

6 Les groupements analysés sont: Suame – secteur manufacturier – au Ghana (aussi dans McCormick, 1999); Kamukunji – métallurgie – (aussi dans McCormick, 1999) et Lac Naivasha – fleurs coupées – au Kenya; Nnewi – pièces détachées pour l'automobile – et Otigba – informatique – au Nigeria; Mwenge – artisanat – et Keko – mobilier – en Tanzanie; Lac Victoria – pêche – en Ouganda; textiles et habillement à Maurice; vin et textiles et habillement dans la province du Cap occidental (aussi dans McCormick, 1999) en Afrique du Sud.

7 Pour Krugman et Obstfeld (1991), cette expression s'entend de l'action d'un gouvernement pour diriger les ressources vers certains secteurs qu'il juge importants pour la croissance économique future. Rodrik (2004) l'a décrite comme une restructuration des politiques en faveur d'activités plus dynamiques en général, mais ne se rapportant pas obligatoirement à l'industrie ou au secteur manufacturier en tant que tels. Wade (2010) l'a définie comme des efforts ciblés pour favoriser certains secteurs ou produits par rapport à d'autres. Selon Cimoli, Dosi et Stiglitz (2009), il s'agit de toutes les formes de politiques pour appuyer les «industries naissantes», y compris les politiques commerciales et les politiques pour la science et la technologie, les marchés publics, l'IED, les droits de propriété intellectuelle, et l'allocation des ressources financières. Selon Chang (2009), «quand nous parlons de "politique industrielle", pour la plupart d'entre nous cela ne signifie pas une politique qui concerne l'industrie, mais un type très particulier de politique qui concerne les industries. Il s'agit de ce que l'on appelle communément la "politique industrielle sélective" ou "ciblée", c'est-à-dire une politique qui favorise délibérément certaines industries par rapport à d'autres, indépendamment des signaux du marché, généralement (mais pas nécessairement) pour renforcer l'efficacité et promouvoir la productivité».

8 Cet argument repose sur des recherches récentes de l'ONUDI sur le changement structurel. Il signifie essentiellement que l'élasticité-croissance des différentes activités manufacturières varie en fonction de certaines spécificités propres au pays, par exemple stade de développement, superficie, densité de population et structure des ressources.

9 On entend par potentiel immédiat la production qui est faisable dans ce secteur, sur la base de la production par habitant des pays de comparaison pertinents dans ce secteur lorsqu'ils étaient à un stade de développement similaire. Le potentiel futur est fondé sur la production par habitant dans ce secteur des pays de comparaison pertinents qui étaient à un stade de développement plus avancé. Les segments correspondent à la part de la production par secteur et par habitant du pays par rapport à celle des pays de comparaison dans les mêmes secteurs lorsqu'ils étaient à ce stade de développement. Par exemple, un segment de 25 %

signifie que la production du pays dans ce secteur ne représente que le quart de la production des pays de comparaison.

10 Ce raisonnement est voisin de celui proposé par Lin et Monga (2010) pour identifier les industries présentant un avantage comparatif latent. Mais alors que dans leur étude ils suggèrent d'utiliser les chiffres des exportations pour déterminer les avantages comparatifs latents, notre analyse repose sur les statistiques de la production manufacturière.

11 Afin de focaliser l'attention sur les éléments les plus critiques, on a exclu ici un troisième indicateur: la part de chaque pays dans la production manufacturière totale de l'Afrique. Cette dimension est moins essentielle pour notre analyse puisque nous nous intéressons davantage à la situation actuelle des pays pris individuellement qu'à la place des pays pris individuellement dans la production manufacturière de l'Afrique. Il convient de noter cependant que compte tenu de leur importante population et de leur valeur ajoutée manufacturière par habitant élevée, l'Afrique du Sud et l'Égypte représentent à elles seules plus de 50 % de la capacité manufacturière de l'Afrique aujourd'hui.

12 L'analyse des changements structurels montre que la trajectoire sectorielle dépend du niveau de développement du pays ainsi que de facteurs exogènes (superficie du pays, dotation en ressources naturelles et densité de population). En fonction de ces facteurs, chaque secteur présente un potentiel de croissance économique différent. Si certains secteurs par exemple peuvent plus facilement contribuer à la croissance rapide des PMA, d'autres sont plus importants pour les pays à revenu intermédiaire ou élevé. Le même principe est valable pour les pays petits ou grands, bien dotés ou mal dotés en ressources naturelles, etc.

13 Les Pays-Bas et les États-Unis sont les deux autres grands pays de transformation du cacao.

14 En 2007, le taux d'épargne était de 17 % dans l'Afrique subsaharienne, de 30 % pour l'Asie de l'Est et dans le Pacifique, de 23% pour l'Amérique latine et les Caraïbes et de 23 % pour l'Europe et l'Asie centrale.

15 Il convient de noter que les entreprises manufacturières de la région sont particulièrement touchées par le coût élevé du commerce car elles sont fortement tributaires de la logistique, de la réglementation et de l'infrastructure (Bigsten and Soderbom, 2009).

16 *The Economist*, 6 janvier 2011.

17 Les pays en développement appliqueront des réductions tarifaires selon une formule «suisse». Le pays qui applique les réductions tarifaires les plus fortes aura la possibilité de procéder à des abaissements moindres ou de ne procéder à aucun abaissement pour 14 % des lignes tarifaires correspondant à ses produits indus-

triels les plus sensibles, à condition que ces lignes tarifaires ne dépassent pas 16 % de la valeur de ses importations AMNA. Il peut aussi «laisser 6,5 % de ses lignes tarifaires non consolidées ou les exclure des abaissements tarifaires à condition que ces limites tarifaires ne dépassent pas 7,5 % de la valeur totale de ses importations AMNA (OMC). Les PMA ne devront pas baisser leurs droits de douane mais ils devront augmenter le pourcentage des lignes tarifaires consolidées. Le texte de l'OMC indique que des flexibilités additionnelles seront négociées à une date ultérieure pour l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie, le Swaziland et les membres de l'Union douanière d'Afrique australe. Selon l'OMC, ces réductions tarifaires seraient mises en œuvre progressivement sur une période de cinq ans pour les membres développés et de dix ans pour les membres en développement, à compter du 1er janvier de l'année suivant l'entrée en vigueur des résultats de Doha».

18 À la fin 2010, des discussions se sont tenues à l'OMC au sujet de l'octroi de réductions tarifaires pour les marchandises respectueuses de l'environnement.

19 Le programme de centres nationaux de production plus propre a été créé par l'ONUDI et le Programme des Nations Unies pour l'environnement afin d'aider les entreprises, le secteur public et d'autres acteurs à mettre en œuvre des méthodes, des pratiques, des politiques et des technologies de production plus propre dans leur pays. Il est actuellement exécuté dans 47 pays en développement et pays en transition, notamment dans les pays africains ci-après: Afrique du Sud, Cap-Vert, Égypte, Éthiopie, Kenya, Liban, Maroc, Mozambique, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Tunisie et Zimbabwe.

BIBLIOGRAPHIE

Aiginger K (2007). Industrial policy: a dying breed or a re-emerging phoenix. *Journal of Industry, Competition and Trade*. (7): 297–323.

Altenburg T (2011). Industrial policy in developing countries: overview and lessons from seven country cases. Discussion Paper 4/2011. German Development Institute.

Altenburg T, Rosendahl C, Stamm A and Drachenfels C. (2008). Industrial Policy – A key element of the social and ecological market economy. In: *The social and ecological market economy: a model for Asian development?* GTZ. Eschborn. pp 134–153.

Altenburg T and Eckhardt U (2006). *Productivity enhancement and equitable development: challenges for SME development*. UNIDO. Vienna.

Bigsten A, Kimuyu P and Lundvall K (2004). What to do with the informal sector? *Development Policy Review.* 22(6): 701–715.

Bigsten A and Söderbom M (2006). What Have We Learned from a Decade of Manufacturing Enterprise Surveys in Africa? *World Bank Research Observer*, vol. 21 (2): 241–265.

Bigsten A and Soderbom (2009). African firms in the global economy. Manuscript. Department of Economics, University of Gothenburg. Sweden.

Booth D (2003). Are PRSP's making a difference? The African experience: introduction and overview. *Development Policy Review*. 21(2).

Boston Consulting Group (BCG) (2010). The African Challengers: Global *Competitors Emerge from the Overlooked Continent*. BCG.

Bulir A and Hamann A (2006). Volatility of development aid: from the frying pan into the fire. IMF Working Paper WP/06/65.

Byiers B (2009). Informality in Mozambique: Characteristics, Performance and Policy Issues. Mimeo. United States Agency for International Development.

Canonge J and Purcell M (2010). Watchdog or lapdog: limits of African media coverage of the extractive sector. Manuscript. School of International and Public Affairs. Columbia University.

Chang H (2009). Industrial policy: can we go beyond an unproductive confrontation? Paper presented at the Annual World Bank Conference on development Economics, Seoul, Republic of Korea, 22–24 June.

Cimoli M, Dosi G and Stiglitz J (2009). *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford University Press. Oxford.

de Janvry A and Sadoulet E (2010). Agriculture for development in Africa: business-as-usual or new departures? *Journal of African Economies*. 19 (AERC supplement 2): ii7–ii39.

DiCaprio A and Gallagher K (2006). The WTO and the shrinking of development space – How big is the bite? *Journal of World Investment and Trade*. Vol. 7, No.5. October.

Erdle S (2011). Industrial Policy in Tunisia. DIE/GDI Discussion Paper 1/2011.

Farole T (2011). *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences*. World Bank. Washington, D.C.

Foster V and Briceno-Garmendia C (2010). *Africa's infrastructure: a time for transformation*. World Bank. Washington D.C.

Gault F and Zhang G (2010). The role of innovation in the area of development. In: Kraemer-Mbula E and Wamae W, eds. *Innovation and the Development Agenda*. OECD/IDRC. Paris.

Giovannetti G and Sanfilippo (2009). Do Chinese exports crowd-out African goods? An econometric analysis by country and sector. *European Journal of Development Research*. 21 (4): 506–530.

Harrison A and Rodriguez-Clare A (2009). Trade, foreign direct investment and industrial policy for developing countries. Manuscript.

Hausmann R and Rodrik D (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*. 72(2): 603–633.

Hausmann R, Hwang J and Rodrik D (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth*. 12(1): 1–25.

Hesse H (2008). Export diversification and economic growth. Working Paper No. 21, Commission on Growth and Development.

Jenkins R and Edwards C. (2005). *The effect of China and India's growth and trade liberalization on poverty in Africa*. Department for International Development. United Kingdom.

Kaplinsky R (2007). Capacity-building in SSA: what difference do the Asian Drivers make? Paper presented at the meeting of Experts on FDI, Technology and Competitiveness held at UNCTAD, Geneva, 8–9 March.

Kaplinsky R (2008). China and the terms of trade: the challenge to development strategy in SSA. In: Paus E, Prime P and Western J, eds. *The Global Giant: Is China Changing the Rules of the Game?* Palgrave Macmillan. New York.

Kaplinsky R and Farooki M (2010). What are the implications for global value chains when the market shifts from the North to the South? World Bank Policy Research

Working Paper No. 5205. World Bank. Washington, D.C.

Kaplinsky R and Morris M (2003*). Handbook for value chain research*. Prepared for the International Development Research Centre. Ottawa.

Kaplinsky R and Morris M (2007). Do the Asian drivers undermine export-oriented industrialisation in SSA? *World Development*. 36(2):254–273.

Kharas H (2010). The emerging middle class in developing countries. OECD Development Centre. Working Paper No. 285. OECD. Paris.

Kim L (2003). Technology transfer and intellectual property rights: the Korean experience. Issue paper No. 2. UNCTAD/ICTSD capacity-building project on intellectual property rights and sustainable development. Geneva.

Kjollerstrom M and Dallto K (2007). Natural-resource-based industries: prospects for Africa's agriculture. In: United Nations, eds. *Industrial Development for the 21st Century.* United Nations. New York.

Kleinert J (2003). Growing trade in intermediate goods: outsourcing, global sourcing or increased importance of MNE networks? *Review of International Economics*. 11(3): 464–482. August.

Kraemer-Mbula E and Wamae W (2010). *Innovation and the Development Agenda*. OECD. Paris.

Krugman P and Obstfeld M (1991). *International Economics: Theory and Policy*. HarperCollins. New York.

La Porta R and Shleifer A (2011). The unofficial economy in Africa. NBER Working Paper 16821.

Lall S (1995). Structural adjustment and African industry. *World Development*. 23(12): 2019–2031.

Lall S (1996). Paradigms of development: the East Asian debate. *Oxford Development Studies.* 24(2): 111–131.

Lall S (2004a). Selective industrial and trade policies in developing countries: theoretical and empirical issues. In: Soludo C, Ogbu O and Chang H, eds. *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa*. Africa World Press, Inc. Trenton.

Lall S (2004b). Stimulating industrial competitiveness in Africa: lessons from East Asia on the role of FDI and technology acquisition. Paper prepared for the NEPAD/TICAD Conference on Asia-Africa Trade and Investment.

Lall S (2004c). *Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness*. G-24 Discussion Paper 28. UNCTAD G-24 Discussion Paper Series. UNCTAD. New York and Geneva.

Lall S (2005). Is African industry competing? Working Paper 121. Queen Elizabeth House, University of Oxford.

Lall S and Albaladejo M (2003). Indicators of the relevant importance of IPRs in developing countries. Issue Paper No. 3. UNCTAD/ICTSD Capacity-building project on intellectual property rights and sustainable development. Geneva.

Lall S and Teubal M (1998). Market-stimulating technology policies in developing countries: a framework with examples from East Asia. *World Development*. 26(8): 1369–1385.

Lall S and Wangwe S (1998). *Industrial policy and industrialisation in sub-Saharan Africa*. Journal of African Economies. 7(1):70–107.

Lauridsen L S (2010). Strategic Industrial Policy and Latecomer Development: The What, the Why and the How. In: *Forum for Development Studies*. 37(1):7–32.

Lin J (2009). New structural economics: a framework for rethinking development. Manuscript. World Bank. Washington, D.C.

Lin J and Chang H (2009). Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang. *Development Policy Review*. 27 (5):483–502.

Lin J Y and Monga C. (2010). *Growth Identification and facilitation – The role of the state in the dynamics of structural change*. The World Bank Policy Research Working Paper 5313. World Bank. Washington, D.C.

McCormick, D. (1999). African Enterprise Clusters and Industrialization: Theory and Reality. *World Development*. 27(9):1531–1551.

McKinsey Global Institute (MGI) (2010). *Lions on the move: the progress and potential of African economies*. McKinsey & Co. www.mckinsey.com/mgi.

Meagher K (2009). The informalization of belonging: Igbo informal enterprise and national cohesion from below. *Africa Development*. 34(1):31–46.

Meier G (1988). Theoretical issues concerning the history of international trade and economic development. Paper delivered at the Free University, Berlin, 6 May.

Mkandawire T (2005). Maladjusted African economies and globalization. *Africa Development*. 30(1):1–33.

Mkandawire T and Soludo C (2003). *African Voices on Structural Adjustment: A Companion to Our Continent, Our Future*. Africa World Press, Inc. Trenton.

Moon S (2008). Does TRIPS article 66.2 encourage technology transfer to LDCs? An analysis of country submissions to the TRIPS Council. UNCTAD-ICTSD project on intellectual property rights and sustainable development. Policy Brief No.2. Geneva.

Mytelka L K (2007). From clusters to innovation systems in traditional industries. In: Oyelaran-Oyeyinka B and McCormick D, eds. *Industrial Clusters and Innovation Systems in Africa: Institutions, Markets and Policy*. United Nations University Press: 39–62.

Nadvi K and Schmitz H, eds. (1999). Industrial Clusters in Developing Countries. *World Development*, vol. 27, No.9.

Njinkeu D. and Soludo C (2001). *Industrializing Africa using the WTO framework*. Contribution to the World Bank project WTO 2000. African Economic Research Consortium. Nairobi.

OECD (2008). *Financing Development 2008: Whose Ownership?* OECD. Paris.

OECD (2010). *Transition to a low-carbon economy: Public goals and corporate practices*. OECD. Paris.

Ohno K (2009). *The middle income trap: implications for industrialisation strategies in East Asia and Africa*. GRIPS Development Forum. Tokyo.

Osakwe P and Schembri L (2002). Real effects of collapsing exchange rate regimes: an application to Mexico. *Journal of International Economics.* 57: 299–325.

Osakwe P N (2010). Africa and the global financial and economic crisis: impacts, responses and opportunities. In: Dullien S, Kotte D, Marquez A and Priewe J, eds. *Financial and Economic Crisis of 2008–2009 and the Developing Countries*. United Nations and HTW Berlin University of Applied Sciences. New York.

Oyelaran-Oyeyinka B (2006). *Learning to Compete in African Industry: Institutions and Technology in Development*. Ashgate Publishing Limited. Aldershot.

Ramachandran V, Gelb A and Shah M K (2009). *Africa's private sector: what's wrong with the business environment and what to do about it*. Centre for Global Development. Washington, D.C.

Rankin N, Söderbomb M and Tealb F (2006). Exporting from Manufacturing Firms in sub-Saharan Africa. *Journal of African Economies*. 15 (4): 671–687.

Rattso J and Torvik R (2003). Interactions between agriculture and industry: theoretical analysis of the consequences of discriminating agriculture in sub-Saharan Africa. *Review of Development Economics.* 7(1):138–151.

Redding S (1999). Dynamic comparative advantage and the welfare effects of trade. *Oxford Economic Papers,* vol. 51, pp. 15–39.

Robinson J (2009). Industrial policy and development: a political economy perspective. Paper presented at the 2009 World Bank ABCDE Conference held in Seoul, Republic of Korea, 22–24 June.

Rodrik D (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*. CEPR Discussion Paper No. 4767. Centre for Economic Policy Research. London.

Rodrik D (2007). Industrial development: some stylized facts and policy directions. In: United Nations, eds. *Industrial Development for the 21st Century.* United Nations. New York.

Rodrik D (2008). *Normalizing industrial policy*. Working Paper 3. Commission on Growth and Development. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Washington, D.C.

Rosendhal C (2010). *Industrial Policy in Namibia*. DIE/GDI Discussion Paper 5/2010. German Development Institute. Bonn.

Sandefur J (2010). *On the Evolution of the Firm Size Distribution in an African Economy*. CSAE WPS/2010–05. Oxford.

Shafaeddin M (2006). NAMA: a tool of development or de-industrialization? Paper presented at the Regional Meeting of Civil Society Groups and Experts on free trade agreements in the Arab region, 9–11 December 2006, Cairo.

Shen J, Dunn D and Shen Y (2007). Challenges facing U.S. Manufacturing and Strategies. *Journal of Industrial Technology*. 23(2): 2–10.

Soludo C, Ogbu O and Chang H (2004). *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa*. Africa World Press. Trenton.

Stein H (1992). De-industrialization, adjustment, the World Bank and the IMF in Africa. *World Development*. 20(1):83–95.

Sundaram J and von Arnim R (2008). Economic liberalization and constraints to development in sub-Saharan Africa. DESA Working Paper No. 67.

Sutton J and Kellow N (2010). *The Enterprise Map Project. An Enterprise Map of Ethiopia*. IGC. London.

Szirmai A (2009). Industrialization as an engine of growth in developing countries. UNU-Merit Working Papers 2009–010.

Third World Network (2009). Benefits of exports taxes. Preliminary paper. Geneva.

UNCTAD (2003). *Trade preferences for LDCs: an early assessment of benefits and possible improvements*. United Nations publication, Geneva.

UNCTAD (2004). *Trade and Development Report 2004.* Policy Coherence, Development Strategies and Integration into the World Economy. United Nations publication. Geneva.

UNCTAD (2006). *Economic Development in Africa Report 2006. Doubling Aid: Making the Big Push Work*. United Nations publication, Sales No. E.06.II.D.10, New York and Geneva.

UNCTAD (2007a). *Elimination of TRIMS-experiences of selected developing countries*. UNCTAD current studies on FDI and development. United Nations publication, Geneva.

UNCTAD (2007b). *The Least Developed Countries 2007 Report – Knowledge, technological learning and innovation for development*. United Nations publication, Sales No. E.07.II.D.8, New York and Geneva.

UNCTAD (2008). *Trade and Development Report 2008. Commodity prices, capital flows and the financing of investment*. United Nations publication, Sales No. E.08.II.D.21, New York and Geneva.

UNCTAD (2009a). *Economic Development in Africa Report 2009. Strengthening regional economic integration for Africa's development*. United Nations publication, Sales No. E.09.II.D.7, New York and Geneva.

UNCTAD (2009b). *Enhancing the Role of Domestic Financial Resources in Africa's Development: A Policy Handbook*. United Nations publication, Geneva.

UNCTAD (2009c). *The Least Developed Countries Report 2009. The State and Development Governance.* United Nations publication, Sales No. E.09.II.D.9, New York and Geneva.

UNCTAD (2010a). *World Investment Report 2010. Investing in a low carbon economy*. United Nations publication, Sales No. E.10.II.D.2, New York and Geneva.

UNCTAD (2010b). *Economic Development in Africa Report 2010. South–South cooperation: Africa and the new forms of development partnership*. United Nations publication, Sales No. E.10.II.D.13, New York and Geneva.

UNCTAD (2010c). *Integrating developing countries SMEs into global value chains*. United Nations publication, Sales No. E.10.II.D.2, New York and Geneva.

UNECA (2010). *Assessing Regional Integration in Africa IV. Enhancing Intra-African Trade*. United Nations Economic Commission for Africa. Addis Ababa.

UNECA and African Union Commission (2008). *Economic Report on Africa 2008. Africa and the Monterrey consensus: tracking performance and progress*. United Nations Economic Commission for Africa. Addis Ababa.

UNIDO (2004). *Inserting local industries into global value chains and global production networks: Opportunities and challenges for upgrading with a focus on Asia.* UNIDO. Vienna.

UNIDO (2009). *Industrial Development Report 2009: Breaking In and Moving Up – New Industrial Challenges for the Bottom Billion and the Middle-Income Countries*. UNIDO. Vienna.

UNIDO (2011). *Industrial Development Report 2011*. UNIDO.Vienna. (forthcoming).

United Nations (2009). *World Population Prospects: The 2008 Revision. Highlights*. United Nations publication. New York.

Van Biesebroeck J (2005a). Exporting Raises Productivity in sub-Saharan African Manufacturing Firms. *Journal of International Economics*. 67(2): 373–391.

Van Biesebroeck J (2005b): Firm Size Matters: Growth and Productivity Growth in African Manufacturing. *Economic Development and Cultural Change.* 53(3):545–583.

Wade R (2009). Rethinking industrial policy for low-income countries. *African Development Review*. 21(2): 352–366.

Wade R (2010). After the crisis: industrial policy and the developmental state in low-income countries. *Global Policy.* 1(2):150–161.

Wangwe S (1995*). Exporting Africa: Technology, Trade and Industrialization in Sub-Saharan Africa*. Routledge. London.

Wangwe S and Semboja H (2003). Impact of structural adjustment on industrialization and technology in Africa. In: Mkandawire T and Soludo C, eds. *African Voices on Structural Adjustment: A Companion to Our Continent, Our Future.* Africa World Press, Inc. Trenton.

WTO (2010). *Timeliness and contract enforceability in intermediate goods trade*. Gamberoni E, Lanz R and Piermartini R. Staff Working Paper ERSD-2010-14. Economic Research and Statistics Division. World Trade Organization. Geneva.

Zeng D Z, ed. (2008). *Knowledge, Technology, and Cluster-Based Growth in Africa*. International Bank for Reconstruction and Development/World Bank. Washington, D.C.

Rapports de la série *Le développement économique en Afrique*

2000 *Les flux de capitaux et la croissance en Afrique* – TD/B/47/4 – UNCTAD/GDS/MDPB/7
Auteurs: Yilmaz Akyüz, Kamran Kousari (chef d'équipe), Korkut Boratav (consultant).

2001 *Bilan, perspectives et choix des politiques économiques* – UNCTAD/GDS/AFRICA/1
Auteurs: Yilmaz Akyüz, Kamran Kousari (chef d'équipe), Korkut Boratav (consultant).

2002 *De l'ajustement à la réduction de la pauvreté: Qu'y a-t-il de nouveau?* – UNCTAD/GDS/AFRICA/2
Auteurs: Yilmaz Akyüz, Kamran Kousari (chef d'équipe), Korkut Boratav (consultant).

2003 *Résultats commerciaux et dépendance à l'égard des produits de base* – UNCTAD/GDS/AFRICA/2003/1
Auteurs: Yilmaz Akyüz, Kamran Kousari (chef d'équipe), Samuel Gayi.

2004 *Endettement viable: Oasis ou mirage?* – UNCTAD/GDS/AFRICA/2004/1
Auteurs: Kamran Kousari (chef d'équipe), Samuel Gayi, Bernhard Gunter (consultant), Phillip Cobbina (recherche).

2005 *Repenser le rôle de l'investissement étranger direct* – UNCTAD/GDS/AFRICA/2005/1
Auteurs: Kamran Kousari (chef d'équipe), Samuel Gayi, Richard Kozul-Wright, Phillip Cobbina (recherche).

2006 *Doublement de l'aide: Assurer la «grande poussée»* – UNCTAD/GDS/AFRICA/2006/1
Auteurs: Kamran Kousari (chef d'équipe), Samuel Gayi, Richard Kozul-Wright, Jane Harrigan (consultant), Victoria Chisala (recherche).

2007 *Retrouver une marge d'action: La mobilisation des ressources intérieures et l'État développementiste* – UNCTAD/ALDC/AFRICA/2007
Auteurs: Samuel Gayi (chef d'équipe), Janvier Nkurunziza, Martin Halle, Shigehisa Kasahara.

2008 *Résultats à l'exportation après la libéralisation du commerce: Quelques tendances et perspectives* – UNCTAD/ALDC/AFRICA/2008
Auteurs: Samuel Gayi (chef d'équipe), Janvier Nkurunziza, Martin Halle, Shigehisa Kasahara.

2009 *Renforcer l'intégration économique régionale pour le développement de l'Afrique* – UNCTAD/ALDC/AFRICA/2009
Auteurs: Norbert Lebale (chef d'équipe), Janvier Nkurunziza, Martin Halle, Shigehisa Kasahara.

2010 *La coopération Sud-Sud: L'Afrique et les nouvelles formes de partenariat pour le développement* – UNCTAD/ALDC/AFRICA/2010
Auteurs: Norbert Lebale (chef d'équipe), Patrick Osakwe, Janvier Nkurunziza, Martin Halle, Michael Bratt, Adriano Timossi.

On peut se procurer les rapports de la série *Le développement économique en Afrique* auprès de la Division de l'Afrique, des pays les moins avancés et des programmes spéciaux, CNUCED, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suisse (télécopieur: 022 917 0274; courriel: africadev@unctad.org). Les rapports peuvent aussi être consultés sur le site Web de la CNUCED: www.unctad.org/Africa/series.