



Commission économique
pour l'Afrique

Travaux de recherche
de la CEA sur les politiques

Politiques industrielles en vue de la transformation structurelle des économies africaines : options et pratiques optimales



No. 2

**Travaux de recherche
de la CEA sur les politiques**

no. **2**

**Politiques industrielles en vue
de la transformation structu-
relle des économies africaines :
options et pratiques optimales**



Commission
économique
pour l'Afrique

Le **Rapport de recherche sur les politiques de la CEA** fournit une synthèse accessible et instructive d'analyses et de recherches originales portant sur des politiques relatives à des questions fondamentales de développement économique et social intéressant l'Afrique aux niveaux national, sous-régional et régional. La présentation des travaux de recherche et d'analyse des politiques de la CEA a pour but de mutualiser les connaissances et d'encourager le dialogue et le débat sur des sujets associés au développement durable en Afrique.

Les résultats, interprétations et conclusions présentés dans le présent ouvrage n'engagent toutefois que l'auteur/les auteurs et ne sauraient en aucune manière être attribués à la CEA ou à son équipe directoriale. La CEA ne garantit pas la précision des données figurant dans cette publication et ne saurait être tenue pour responsable des conséquences découlant de leur utilisation.

Publication produite par la Commission économique pour l'Afrique.
Secrétaire général adjoint de l'ONU et Secrétaire exécutif de la CEA : **M. Abdoulie Janneh.**

Coordonnée par la Division du développement économique et du NEPAD.
Directeur : M. Emmanuel Nnadozie.

Copyright © 2011
Commission économique pour l'Afrique
Addis-Abeba (Éthiopie)

Tous droits réservés.
Mise sous presse : Atelier d'imprimerie de la CEA à Addis-Abeba.

Table of Contents

Remerciements.....	v
Acronymes et abréviations	vi
Résumé analytique.....	viii
Résumé	ix
Introduction	1
L'industrie en Afrique : quelques faits stylisés.....	4
Les politiques industrielles en Afrique : Rappel historique	15
Politiques industrielles et rôle de l'État	15
Analyse comparée de l'Afrique, de l'Asie de l'Est et de l'Amérique latine	18
Nouveaux pays industrialisés et pays d'Amérique latine	18
Nouvelle dynamique mondiale – recentrer l'industrialisation, une nécessité pour l'Afrique	25
Mondialisation, nouvelles règles du commerce et politiques industrielles	25
Les politiques industrielles actuelles en Afrique.....	26
Politiques sectorielles et politiques de concurrence	27
Politiques de l'éducation et de l'innovation	29
Politiques commerciales	31
Exemples de meilleures pratiques	34
Quelles sont les principales options de politiques pour les pays d'Afrique?....	38
Promotion de pôles de compétitivité industriels.....	42
Mise à niveau le long de la chaîne de valorisation agricole.....	45
Typologie des pays africains et choix de politiques industrielles	49
Conclusion.....	53
Bibliographie	56

Remerciements

Placée sous la supervision générale d'Emmanuel Nnadozie et coordonnée par Ndubisi Nwoko-
ma, Aissatou Gueye et Yinka Adeyemi, la présente étude a été réalisée par Michele Di Maio. Elle
a bénéficié des commentaires formulés par plusieurs **experts durant une réunion conjointe
CEA/CUA/ONUUDI** tenue à Addis-Abeba (Éthiopie) du 4 au 7 octobre 2010.

Acronymes et abréviations

AFTFP	Département Finance, secteur privé, Région Afrique (Banque mondiale)
AGOA	Loi sur la croissance et les opportunités en Afrique
AGRA	Alliance pour une révolution verte en Afrique
AIDA	Plan d'action pour le développement industriel accéléré de l'Afrique
APCI	Initiative pour le renforcement des capacités productives de l'Afrique
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
BAD	Banque africaine de développement
CAADP	Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique
CEA	Communauté économique d'Afrique de l'Est
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CER	Communauté économique régionale
CMAI	Conférence des ministres africains de l'industrie
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CREA	Consortium pour la recherche économique en Afrique
DAES	Département des affaires économiques et sociales de l'ONU
DFID	Ministère britannique du développement international [Royaume-Uni]
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
IED	Investissement étranger direct
IDH	Indice de développement humain
IDDA	Décennie du développement industriel de l'Afrique
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
ITC	Centre du commerce international
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
NPI	Pays nouvellement industrialisé
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

R-D	Recherche-développement
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
TIC	Technologies de l'information et des communications
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNU	Université des Nations Unies
USAID	Agence américaine pour le développement international
ZFI	Zone franche industrielle

Résumé analytique

L'étude qui suit s'inscrit dans le contexte de la réalisation du Plan d'action pour le développement industriel accéléré de l'Afrique. Son objectif est double : premièrement, elle fournit une analyse détaillée de la situation actuelle de l'industrie en Afrique, décrivant la gamme de politiques industrielles actuellement poursuivies par les gouvernements africains et les effets sur celles-ci de l'évolution du contexte mondial. Deuxièmement, elle présente une série de recommandations sur les politiques et options qui s'offrent aux pays africains. Ces recommandations se fondent sur une analyse des approches les plus prometteuses en matière d'industrialisation ainsi que sur une nouvelle taxinomie des pays d'Afrique, le but étant de déterminer le dosage de politiques industrielles optimal pour les pays africains. L'idée est qu'une politique industrielle est nécessaire à tout pays quel qu'il soit, la politique susceptible d'être considérée comme la meilleure pour un pays donné lui étant hautement spécifique. Cela est encore plus pertinent dans le cas de l'Afrique, où de grandes disparités existent entre les pays.

Résumé

La crise économique mondiale récente a exacerbé la faiblesse persistante des économies africaines – de sorte qu'il leur est de plus en plus difficile de rattraper le reste du monde. Les règles et les normes en matière de production industrielle sont en train de changer, du fait que de nouveaux concurrents prennent les parts de marché des pays d'Afrique, ralentissant ainsi l'industrialisation du continent. Les causes de cette situation sont multiples, mais la nécessité d'adopter une approche différente du développement du continent africain fait de plus en plus l'unanimité. Le fait « nouveau » significatif à cet égard, c'est que l'industrialisation figure à nouveau parmi les grandes priorités au programme politique de l'Afrique.

Ces dernières années, les gouvernements africains se sont, engagés de plus en plus à promouvoir l'industrialisation, et plusieurs initiatives majeures ont été prises à cet effet. L'une des mesures les plus marquantes a été l'adoption du Plan d'action pour le développement industriel accéléré de l'Afrique (AIDA). Promu par la Commission de l'Union africaine (UA) en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUUDI), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et d'autres partenaires de développement, le Plan comporte sept groupes de projets.¹

L'étude qui suit s'inscrit dans le contexte de la réalisation de l'AIDA. Son objectif est double. Premièrement, elle fournit une analyse détaillée de la situation actuelle de l'industrie en Afrique, décrivant la gamme de politiques industrielles actuellement poursuivies par les gouvernements africains et comment celles-ci sont influencées par l'évolution du contexte mondial. Deuxièmement, elle présente une série de recommandations sur les politiques et options qui s'offrent aux pays d'Afrique. Ces recommandations se fondent sur une analyse des approches les plus prometteuses en matière d'industrialisation ainsi que sur une nouvelle taxinomie des pays d'Afrique, le but étant de déterminer le dosage de politiques industrielles optimal pour les pays africains. L'idée est qu'une politique industrielle est nécessaire à tout pays quel qu'il soit, la politique susceptible d'être considérée comme la meilleure pour un pays donné lui étant hautement spécifique. Cela est encore plus pertinent dans le cas de l'Afrique, où de grandes disparités existent entre les pays.

La structure analytique adoptée ici repose sur le constat que le développement exige une transformation économique, et que l'industrialisation ciblée est la clef d'une croissance soutenue. Une politique industrielle est indispensable pour y parvenir, car c'est elle qui permet d'assurer la transformation structurelle et de stimuler la compétitivité. En outre, la politique industrielle peut jouer un rôle crucial dans la croissance, en mettant l'accent sur la diversification, de manière à réduire l'exposition aux chocs externes. Les faits historiques viennent appuyer cette thèse, car aucune économie nouvellement développée n'a réussi en ne s'appuyant que sur le marché pour stimuler la transformation structurelle et la diversification des produits et des exportations. Parallèlement, une politique industrielle peut favoriser l'augmentation des investissements, l'établissement de nouveaux liens en amont et en aval dans l'ensemble de l'économie, et la mise à niveau des capacités technologiques, ce qui entraînera une intégration plus bénéfique des pays d'Afrique au commerce mondial.

¹ Ces groupes de projets sont : élaboration de politiques industrielles et orientations stratégiques ; renforcement des capacités productives et commerciales; développement des infrastructures et de l'énergie pour la transformation industrielle; développement des compétences techniques et industrielles ; développement des systèmes d'innovation industrielle, de la R-D et de la technologie ; financement et mobilisation des ressources ; et développement durable.

L'étude présente un panorama du secteur industriel en Afrique (deuxième partie), qui permet de constater que l'industrie, le secteur manufacturier en particulier, reste très faible et marginal dans les économies africaines, comme l'indique la faible part des exportations manufacturées pour la plupart des pays d'Afrique. Mais on constate aussi que la production et l'exportation de produits primaires gagnent en importance. Cela soulève plusieurs questions sur le choix du modèle de développement le mieux adapté aux différents pays du continent africain. La même partie comporte une réflexion sur les nouvelles réalités industrielles – notamment les pôles d'activités – et sur la manière dont ils peuvent contribuer à l'industrialisation. On s'attache aussi à montrer les points forts et les points faibles des pôles d'activités, la conclusion étant que dans la plupart des cas, ce peut être une solution adaptée aux besoins et aux possibilités de l'industrialisation en Afrique.

La situation difficile où se trouve actuellement l'industrie en Afrique résulte, entre autres conséquences, des différentes stratégies de développement et d'industrialisation expérimentées depuis les années 50. A cet égard, la troisième partie fait l'historique des interventions gouvernementales et des politiques industrielles en Afrique depuis l'ère de l'indépendance. Dans les années 50, les pays d'Afrique ont lancé des stratégies de substitution des importations, remplaçant les produits importés par des articles fabriqués dans le pays. Dans la plupart des cas, ces stratégies ont échoué pour des raisons tant internes qu'externes. Avec l'adoption de programmes d'ajustement structurel dans nombre de pays d'Afrique, une concurrence internationale intense et la mondialisation, ces pays sont passés à des stratégies orientées vers le marché et les exportations. Il en est résulté, dans la plupart des cas, de grosses difficultés. Pour mieux comprendre le cas de l'Afrique, on se penche parallèlement sur l'expérience d'autres pays en développement, notamment d'Asie de l'Est et d'Amérique latine. On met en évidence, à cet égard, les raisons des fortes différences entre les résultats de la stratégie étatique de développement en Afrique et ceux d'autres pays émergents. Cette analyse fait ressortir également le fait que contrairement aux attentes, les programmes d'ajustement structurel n'ont pas entraîné les réactions microéconomiques attendues, ni favorisé des changements significatifs des capacités technologiques, l'amélioration des niveaux de qualifications, l'augmentation de la productivité, de meilleurs résultats sur le plan de l'exportation de produits manufacturés ou l'accroissement de la valeur ajoutée dans le secteur agro-industriel. On voit donc qu'il importe plus que jamais de repenser la stratégie d'industrialisation.

Dans sa quatrième partie, le rapport montre brièvement comment la mondialisation et les nouvelles règles du commerce mondial ont évolué dans les dernières décennies, et les incidences de cette évolution sur les options d'intervention gouvernementale, en particulier pour ce qui est de l'application de politiques industrielles par les pays d'Afrique. On constate ainsi que la mondialisation a eu pour effet de marginaliser l'Afrique, avec des possibilités limitées de profiter des chances offertes par les échanges mondiaux. En fait, l'internationalisation croissante de la production, de la distribution et de la commercialisation des biens et services a fait que l'Afrique éprouve beaucoup plus de difficultés pour rattraper le reste du monde, car les règles et les normes mondiales de la production industrielle évoluent elles aussi. Après une description de ce nouveau contexte, on trouvera dans cette partie une revue des politiques industrielles actuellement poursuivies par les pays d'Afrique, fondée sur la définition des politiques industrielles proposée dans Cimoli *et al.* (2009). Les politiques industrielles sont ici définies au sens large comme étant l'ensemble constitué par l'innovation et l'éducation, le commerce, les politiques sectorielles et les politiques de concurrence utilisées par les gouvernements pour assurer la transformation structurelle et l'industrialisation. Pour chaque domaine, on montre comment des politiques et des instruments précis ont été adoptés dans les différents pays. Le but est de dégager des schémas communs et des caractéristiques générales liées à l'adoption des politiques industrielles en

Afrique. On constate ainsi que les gouvernements africains appliquent de nombreuses politiques dans les différents domaines, et que les disparités entre pays sont très marquées. Il n'y a là rien de surprenant, compte tenu des spécificités des pays d'Afrique et de leur grande hétérogénéité.

La cinquième partie fait le bilan des analyses présentées dans les parties précédentes, et propose des recommandations visant les politiques industrielles nécessaires pour donner forme à la transformation structurelle des économies africaines. En particulier, le rapport expose deux des méthodes d'industrialisation les plus prometteuses, à savoir les politiques de soutien à la création de pôles d'activités, et celles qui visent la mise à niveau le long des chaînes de valorisation agricole. On montre que les deux méthodes sont très prometteuses pour ce qui est de créer des conditions favorables à la croissance, même si la mise en œuvre en est particulièrement ardue. C'est dans cette partie aussi qu'une nouvelle taxinomie des pays africains basée sur leurs principales caractéristiques économiques est présentée. Enfin, le meilleur dosage de politiques à adopter pour chacun des groupes de pays ainsi définis est proposé. En bref, l'auteur avance l'idée qu'il y a lieu d'utiliser des politiques commerciales, des politiques d'éducation et d'innovation, et des politiques sectorielles et de concurrence dans différentes combinaisons qui sont elles-mêmes fonction des caractéristiques du pays considéré. On peut ainsi prendre en compte la spécificité de chaque pays, et cibler nettement l'objectif de chaque politique industrielle.

La sixième partie, qui conclut l'étude, en récapitule les principaux points. L'une des conclusions en est qu'il faut aux économies africaines des politiques industrielles pour lancer leur transformation structurelle, clef de la croissance économique. La question à débattre est celle des meilleures politiques industrielles à mettre en œuvre, et non pas celle de savoir si les gouvernements doivent intervenir ou non. C'est ainsi que se créeront les conditions d'une meilleure gestion économique dans les pays d'Afrique. Parmi les éléments essentiels au succès d'une politique industrielle, il faut rappeler la bonne compréhension de l'équilibre politique de la société considérée, des acteurs en cause et de leurs intérêts, et des institutions politiques. L'analyse normative de la politique industrielle doit toujours être complétée par une analyse positive. Enfin, on conclut qu'une fois admise la nécessité d'une politique industrielle, et une fois le contexte politique et institutionnel dûment pris en considération, commence la difficile recherche du bon dosage des politiques. C'est là un travail inestimable auquel, la présente étude se propose de contribuer.

Introduction

La crise économique mondiale récente a mis en évidence et exacerbé la faiblesse persistante des économies africaines. L'Afrique éprouve de plus en plus de difficultés pour rattraper le reste du monde. Les règles et les normes de la production industrielle sont en train d'évoluer, car de nouveaux concurrents prennent les parts de marché des pays d'Afrique, et l'industrialisation se ralentit. Les causes de cette situation sont multiples, mais on s'accorde de plus en plus sur le fait qu'il est nécessaire d'adopter une approche différente du développement du continent africain. Le fait « nouveau » le plus significatif à cet égard, c'est que la politique industrielle est à nouveau au centre du débat public, après en avoir été exclue pendant longtemps aussi bien par les économistes que par les décideurs.

Depuis l'époque où nombre de pays d'Afrique ont accédé à l'indépendance, plusieurs initiatives de développement industriel ont été lancées au niveau régional et infrarégional.² Les gouvernements africains se sont engagés de plus en plus activement ces dernières années en faveur de l'industrialisation, et plusieurs grandes initiatives ont été prises en ce sens. L'une des plus importantes est l'adoption du Plan d'action pour le développement industriel accéléré de l'Afrique (AIDA). Sous l'égide de la Commission de l'Union africaine, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et d'autres partenaires de développement, le Plan d'action comporte sept groupes de projets³. Sa stratégie repose sur quatre éléments: 1) utilisation des ressources naturelles (agricoles et minérales) dont l'Afrique est pourvue, comme base de la transformation et de la mise à niveau industrielle; 2) développement du système d'infrastructures (énergie, communications, transports, etc.); 3) développement de la Recherche –Développement (R-D) et appui à l'adaptation de la technologie; 4) promotion du développement du secteur privé, en particulier des PME.

La présente étude s'inscrit dans le contexte de la mise en œuvre du Plan d'action AIDA. Elle participe à la recherche générale des moyens propres à encourager le développement industriel en Afrique. L'objectif en est double. Elle vise tout d'abord à faire le point sur la situation actuelle de l'industrie en Afrique, et des politiques industrielles poursuivies par les différents gouvernements. Elle cherche à répondre à une série de questions importantes qui sont : quelles sont les caractéristiques du secteur industriel en Afrique ? Quelles en sont les difficultés ? Quelles sont actuellement les politiques industrielles mises en œuvre par les gouvernements africains ? Est-il possible de les perfectionner, compte tenu des spécificités africaines ? Quels enseignements tirer des expériences antérieures d'industrialisation d'autres pays en développement ? Ensuite, l'étude tente d'avancer une série de recommandations et d'options concrètes pour les pays d'Afrique. Le

2 En 2001 a été créé le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), fixant une vision et une stratégie communes globales pour la réalisation du développement durable de l'Afrique. Le Partenariat est axé sur la modernisation de l'agriculture et des infrastructures, mais il a pour objectif précis de promouvoir également la diversification de la production et des exportations dans le secteur manufacturier. En 2004, l'Union africaine et le NEPAD ont adopté l'Initiative pour le renforcement des capacités productives de l'Afrique (APCI). L'APCI marque un tournant dans la stratégie de développement : l'accent y est mis sur l'amélioration des capacités productives plutôt que sur la simple expansion des échanges commerciaux. De plus, l'Initiative fait une large place à la participation active du secteur privé au développement industriel et à la définition et à la promotion d'un choix de chaînes de valorisation. Le Plan d'action pour le développement industriel accéléré de l'Afrique (AIDA) a été adopté en 2008.

3 Ces groupes sont les suivants : élaboration des politiques industrielles et orientations stratégiques ; renforcement des capacités productives et commerciales ; développement des infrastructures et de l'énergie pour la transformation industrielle ; développement des compétences techniques et industrielles ; développement des systèmes d'innovation industrielle, de la R-D et de la technologique ; financement et mobilisation des ressources ; et développement durable.

point de départ est le caractère spécifique à un pays donné de la politique industrielle, des décisions concernant les priorités précises de cette politique (améliorer les résultats des entreprises, susciter le changement dans le schéma des spécialisations, faciliter le transfert de technologies) et la meilleure politique à adopter pour atteindre ces objectifs. On affirme ici qu'aucune méthode « taille unique » n'est envisageable. Une politique industrielle est indispensable à chaque pays, mais celle qui peut être considérée comme la meilleure dans chaque cas ne peut être que spécifique au pays considéré. C'est encore plus vrai pour les pays d'Afrique, car ils sont très hétérogènes. Les politiques à adopter peuvent être très différentes, du fait qu'elles dépendent des caractéristiques structurelles de l'économie et des dotations en facteurs. La nouvelle taxinomie des pays d'Afrique proposée ici servira ensuite à déterminer le meilleur dosage de politiques pour un pays donné.

La démarche analytique adoptée procède de l'idée que le développement passe nécessairement par une transformation de l'économie, et que l'industrialisation est la clef d'une croissance durable. Il faut une politique industrielle pour atteindre ces objectifs, car c'est par une telle politique qu'on impulse le changement structurel et qu'on favorise la compétitivité. En outre, une politique industrielle peut jouer un rôle critique dans la croissance, en favorisant la diversification, l'économie étant moins exposée aux chocs externes. L'histoire corrobore cette idée, car aucune des économies nouvellement développées n'a réussi en ne comptant que sur le marché pour susciter le changement structurel et la diversification des produits et des exportations. Une politique industrielle doit parallèlement promouvoir les investissements, l'établissement de nouveaux liens en amont et en aval dans l'ensemble de l'économie ainsi que la mise à niveau des capacités technologiques, afin de favoriser au maximum l'intégration de l'Afrique au commerce mondial.

L'étude est structurée comme suit : après l'introduction, qui en constitue la première partie, la deuxième commence par un panorama du secteur industriel en Afrique. La troisième partie décrit l'histoire des interventions gouvernementales et des politiques industrielles en Afrique depuis l'époque des indépendances. Elle donne aussi un aperçu des expériences d'autres pays en développement, notamment d'Asie de l'Est et d'Amérique latine. Les gouvernements sont intervenus sous différentes formes dans le secteur industriel, mais les interventions comportent toutes un élément commun, à savoir que le gouvernement a toujours assumé un rôle crucial dans le développement des nouvelles industries. On compare ensuite l'expérience en matière de politiques industrielles dans l'ensemble du continent africain. Dans la quatrième partie, on examine rapidement l'évolution de la mondialisation et des nouvelles règles du commerce international au cours des dernières décennies, et la manière dont elle influe sur la possibilité pour les pays d'Afrique de promouvoir la croissance au moyen de la politique industrielle. Enfin, on passe en revue les politiques industrielles actuellement poursuivies par les différents pays du continent africain. On suit, pour ce faire, les catégories proposées dans Cimoli *et al.* (2009), en examinant différents types de politiques industrielles (politique d'innovation, politique commerciale, politique d'éducation, etc.) et la manière dont chacun des instruments a été adopté dans les divers pays. Étant donné les grandes différences entre pays du continent, on cherche, plutôt qu'à donner un tableau complet de l'expérience des divers pays, à y cerner certains des schémas et des caractéristiques communs du développement industriel. Autrement dit, plutôt que de procéder pays par pays, on propose une méthode comparative axée sur les politiques, de manière à voir les différentes manières dont les pays ont appliqué une gamme identique de mesures possibles.

La cinquième partie contient des recommandations concernant des politiques industrielles en vue de la transformation structurelle des pays d'Afrique. Deux des approches les plus promet-

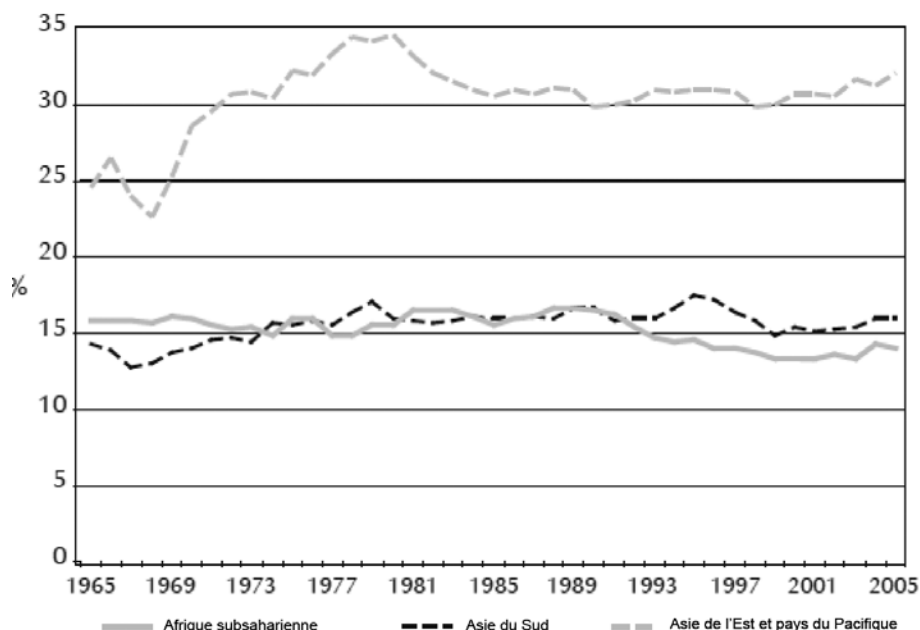
teuses y sont notamment expliquées, à savoir les politiques d'appui à la création de pôles d'activités et celles qui portent sur la mise à niveau le long des chaînes de valorisation agricole. On y montre que les deux approches sont très prometteuses pour ce qui est de créer les conditions d'une croissance prospère, bien que leur mise en oeuvre pose d'énormes difficultés. Enfin, on présente dans cette partie une nouvelle taxinomie des politiques industrielles pour les pays d'Afrique. On propose, à cet effet, une répartition originale des pays d'Afrique en catégories basées sur leurs caractéristiques économiques. En fonction de cette répartition, on expose pour chaque groupe de pays le meilleur dosage de politiques industrielles. La sixième partie est la conclusion de l'étude.

L'industrie en Afrique : quelques faits stylisés

On présentera les faits stylisés concernant l'industrie en Afrique en essayant de répondre à un certain nombre de questions sur le sujet, notamment les suivantes : Pourquoi le secteur industriel africain ne fonctionne-t-il pas de manière optimale ? Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience d'industrialisation d'autres pays en développement ? Quelles sont les politiques industrielles actuellement poursuivies par les pays d'Afrique ? Comment peut-on améliorer les politiques industrielles compte tenu des spécificités africaines ?

Le premier aspect à prendre en compte est la dimension de la production manufacturière en Afrique. Le volume de la production manufacturière y a toujours été, et reste très faible. Entre 1965 et 2005, la valeur ajoutée du secteur manufacturier de l'Afrique subsaharienne n'a guère évolué, se situant à environ 15% du PIB, soit la moitié de la valeur de la production manufacturière des pays d'Asie de l'Est et du Pacifique depuis les années 70 (CNUCED, 2008b). La figure 1 montre une légère tendance à la baisse du ratio valeur ajoutée du secteur manufacturier /PIB depuis le début des années 90.

Figure 1 : Evolution du ratio valeur ajoutée du secteur manufacturier /PIB (en pourcentage) pour quelques régions - 1965-2005 :



Source : CNUCED, 2008b.

On peut examiner l'industrialisation en Afrique sous un autre angle, en prenant en considération la part de l'industrie (industries manufacturières, industries extractives, bâtiment) dans le PIB. Comme le montre le tableau 1, si la part de l'industrie dans le PIB a augmenté dans les pays les moins avancés (PMA) d'Afrique, c'est en raison essentiellement de l'augmentation de la part du secteur minier, qui a été le principal moteur de l'expansion industrielle.⁴ La situation est donc très différente de celle des pays d'Asie de l'Est, qui ont connu une croissance soutenue des

⁴ Les industries extractives sont le sous-secteur pour lequel la part de l'Afrique sur les marchés mondiaux est la plus importante, et elle a encore augmenté, passant de 4,3% en 2000 à 4,6% en 2006.

industries manufacturières, de l'agriculture, du bâtiment et des industries extractives depuis les années 70, tous ces secteurs ayant concouru globalement à leur expansion industrielle (Amsden, 2001).

L'agriculture reste le secteur le plus important des économies africaines. Le Rapport sur le développement dans le monde (Banque mondiale, 2008), par exemple, définit tous les pays d'Afrique subsaharienne sauf trois (Afrique du Sud, Congo et Zimbabwe) comme des économies agricoles, bien que tous paradoxalement les pays de la région soient importateurs nets de produits alimentaires transformés (ONU, 2007). Si dans les exportations agricoles mondiales, la part relative de l'Afrique a baissé, les pays d'Afrique ont néanmoins un très fort potentiel de valeur ajoutée agro-industrielle.

L'avantage comparatif des pays d'Afrique tient aux différences climatiques entre l'hémisphère Sud et les marchés du Nord. Le secteur horticole est très important en Afrique du Sud, au Kenya et au Zimbabwe. En outre, le Kenya comme le Zimbabwe ont élargi leur production à des produits d'exportation connexes, tels que fruits frais, noix et légumes. L'un des avantages de l'horticulture est qu'elle est à plus forte intensité de travail que des cultures classiques comme le maïs ou le tabac.

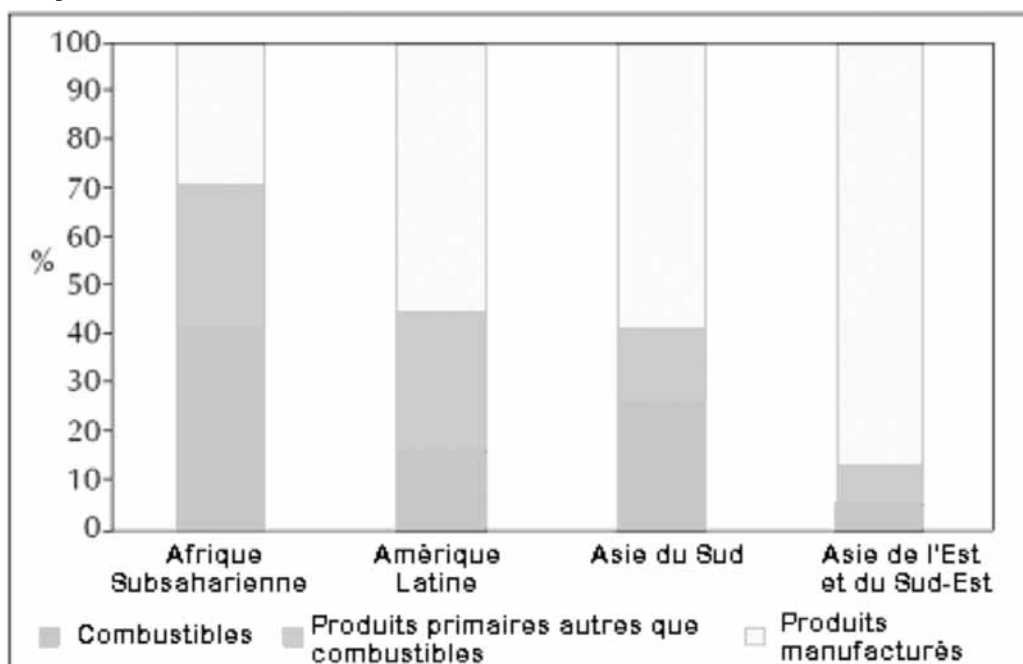
Tableau 1. Tendances de la composition du secteur industriel dans les Pays les moins avancés (PMA) d'Afrique, 1970–2007 (contribution au PIB, en pourcentage)

PIB réel aux prix de 1990	1970–1979	1980–1989	1990–1994	1995–1999	2000–2005	2005	2006	2007
Industrie	21,57	22,13	21,05	22,32	25,31	28,05	28,53	28,94
Industries manufacturières	9,84	10,55	9,29	9,09	9,83	10,67	10,58	10,59
Industries extractives	6,63	6,6	7,35	8,51	10,37	11,99	12,43	13,01
Bâtiment	5,11	4,98	4,41	4,72	5,11	5,39	5,52	5,35

Source : CNUCED (2009)

Pour mieux comprendre la place des industries manufacturières dans les économies africaines, il faut aussi prendre en compte la part qu'elles représentent dans les exportations totales. Les exportations africaines de produits manufacturés ont été très faibles en valeur absolue et relative ces 25 dernières années. Comme le montre la figure 2, l'Afrique subsaharienne est de ce fait la région du monde la plus dépendante des exportations de produits primaires, surtout de combustibles. Et la conséquence néfaste directe en est que les pays d'Afrique sont très exposés et vulnérables aux fluctuations des prix mondiaux des produits primaires.

Figure 2 : Composition des exportations de marchandises, 1995–2006, moyennes



Source : Calculs de la CNUCED basés sur CNUCED, 2008a.

Au cours de la période 2000–2006, la part des produits manufacturés dans les exportations totales de marchandises depuis l’Afrique, 26% en moyenne, a été la plus faible de toutes les régions en développement. Durant la même période, cette part a atteint 92% en Asie de l’Est, 56% en Asie du Sud et 54% en Amérique latine (CNUCED, 2008). Il y a toutefois des différences entre les pays d’Afrique.

Pour la période 2000–2006, pour 8 des 35 pays d’Afrique pour lesquels les données sont disponibles⁵, les exportations manufacturières ont représenté 10% ou plus du PIB. Seuls le Botswana et le Swaziland ont atteint un ratio d’exportations de produits manufacturés par rapport au PIB égal ou supérieur à celui enregistré par la région d’Asie de l’Est et du Pacifique, qui est d’environ 30%. Les exportations de produits manufacturés sont en outre très concentrées dans quelques pays (Afrique du Sud, Algérie, Égypte, Jamahiriya arabe libyenne, Maroc et Tunisie). L’Afrique subsaharienne est la région du monde en développement qui dépend le plus des exportations de produits primaires, surtout du pétrole.

La part de l’Afrique sur les marchés mondiaux de produits de l’industrie légère était faible, et a encore baissé (0,8% en 2006 contre 0,9% en 2000). La plupart des pays d’Afrique n’exportent ni ne fabriquent en quantités notables de produits simples, de consommation locale, dont la fabrication n’exige pourtant ni gros investissements ni fortes compétences. Le tableau 2 permet de comparer la part des exportations et des importations de marchandises des pays d’Afrique aux autres régions du monde, en pourcentage du total mondial. On constate que la croissance des exportations africaines a augmenté au cours de la période 1995–2005, portée essentiellement par

⁵ Les pays exclus par manque de données sont les suivants: Algérie, Angola, Comores, Congo, Djibouti, Érythrée, Guinée équatoriale, Guinée-Bissau, Jamahiriya arabe libyenne, Lesotho, Libéria, Mauritanie, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe, Somalie, Tchad, et Zimbabwe.

l'augmentation des exportations de produits primaires, surtout de pétrole. Néanmoins, les économies d'Afrique du Nord comme celles d'Afrique subsaharienne sont très marginales dans les échanges mondiaux de produits manufacturés, comme le montre le tableau 3. Il est intéressant de noter toutefois le dynamisme nouveau des exportations de produits manufacturés, qui ont augmenté en moyenne de 9,4% entre 1995 et 2005.

Tableau 2 : Parts régionales des exportations et des importations de marchandises en pourcentage du total mondial

Année	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2005	2006
Exportations								
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pays en développement	29,4	25,4	24,2	27,6	31,7	33,7	35,9	36,8
Pays en développement: Afrique	5,9	4,2	3,1	2,1	2,3	2,5	2,9	2,8
Afrique du Nord, Soudan exclu	2,1	1,7	1,2	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0
Afrique subsaharienne 1	3,7	2,5	1,9	1,4	1,5	1,7	1,8	1,8
Pays en développement: Amériques	5,5	5,5	4,1	4,4	5,6	5,1	5,4	5,7
Pays en développement: Asie	18,0	15,6	16,9	21,0	23,8	26,0	27,6	28,3
Pays en développement, Chine exclue	28,5	24,0	22,4	24,7	27,9	27,2	28,6	28,7
Importations								
Monde	100	100	100	100	100	100	100	100
Pays en développement	23,8	23,0	22,3	28,6	28,7	30,5	31,4	32,1
Pays en développement: Afrique	4,5	3,6	2,7	2,3	2,0	2,2	2,3	2,3
Afrique du Nord, Soudan exclu	1,4	1,6	1,2	0,9	0,7	0,7	0,8	0,7
Afrique subsaharienne 1	3,1	2,0	1,5	1,4	1,3	1,5	1,5	1,5
Pays en développement: Amériques	6,0	4,1	3,5	4,8	5,9	4,7	4,8	5,0
Pays en développement: Asie	13,1	15,1	15,9	21,4	20,8	23,4	24,2	24,8
Pays en développement, Chine exclue	22,8	20,9	20,8	26,1	25,3	24,5	25,2	25,6

Source: UNCTAD (2008a)

Tableau 3 : Croissance régionale moyenne annuelle des exportations, par catégorie de produits, 1995-2005

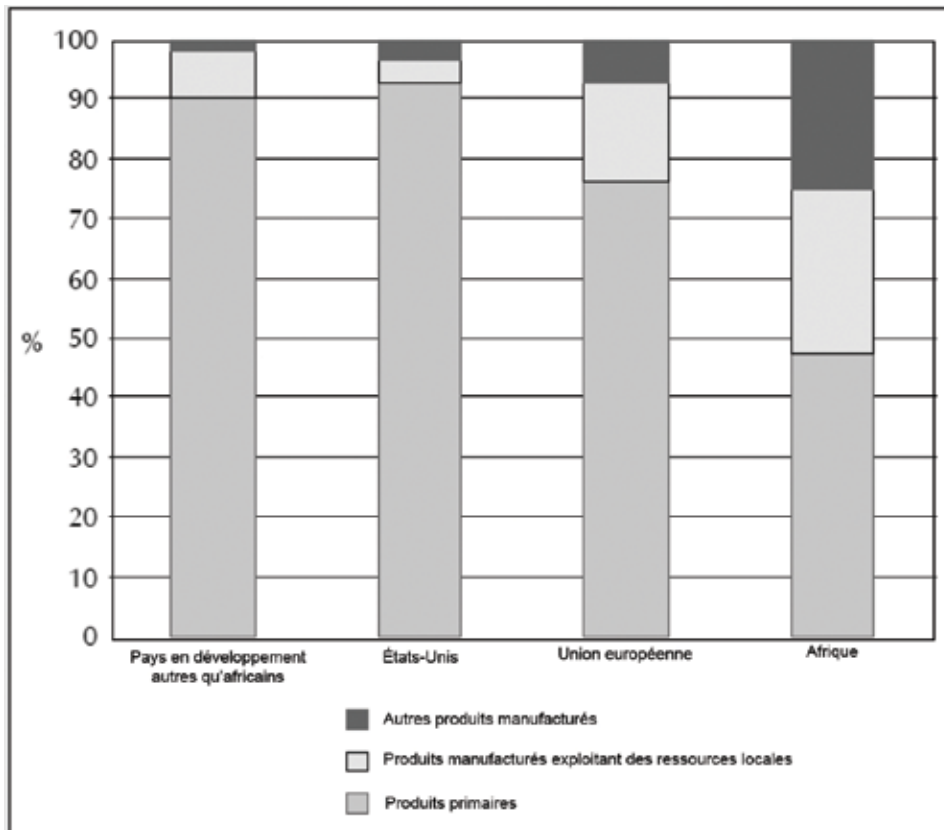
	Total : ensemble des produits	Produits primaires, combustibles inclus	Produits primaires autres que combustibles	Produits manufacturés
Monde	6,6	7,2	3,7	6,3
Pays développés	5,2	5,3	3,1	5,1
Pays en développement	9,1	8,9	4,6	9,3
Pays en développement: Afrique	10,0	11,2	5,5	8,9
Afrique du Nord Soudan exclu	11,8	13,0	5,5	8,2
Afrique subsaharienne 1	9,2	10,2	5,5	9,4
Pays en développement: Amériques	7,9	7,4	5,1	8,5
Pays en développement: Asie	9,3	9,0	4,3	9,4

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED basés sur ceux du DAES de l'ONU, Division de la statistique.
Notes : 1 Soudan inclus.

La figure 3 offre des éléments supplémentaires pour l'évaluation de la situation du secteur industriel en Afrique. Les produits primaires représentent désormais près des trois quarts de l'ensemble des exportations vers les pays développés comme vers ceux en développement. Les produits manufacturés exploitant des ressources locales représentent 12 à 15%, les autres produits manufacturés (de faible, moyenne et haute technologie) représentent une petite part des exportations

vers l'un et l'autre groupe de pays (environ 10% des exportations vers les pays en développement et 14% de celles vers les pays développés).⁶

Figure 3 : Composition des exportations de l'Afrique vers ses principaux partenaires commerciaux, 2008

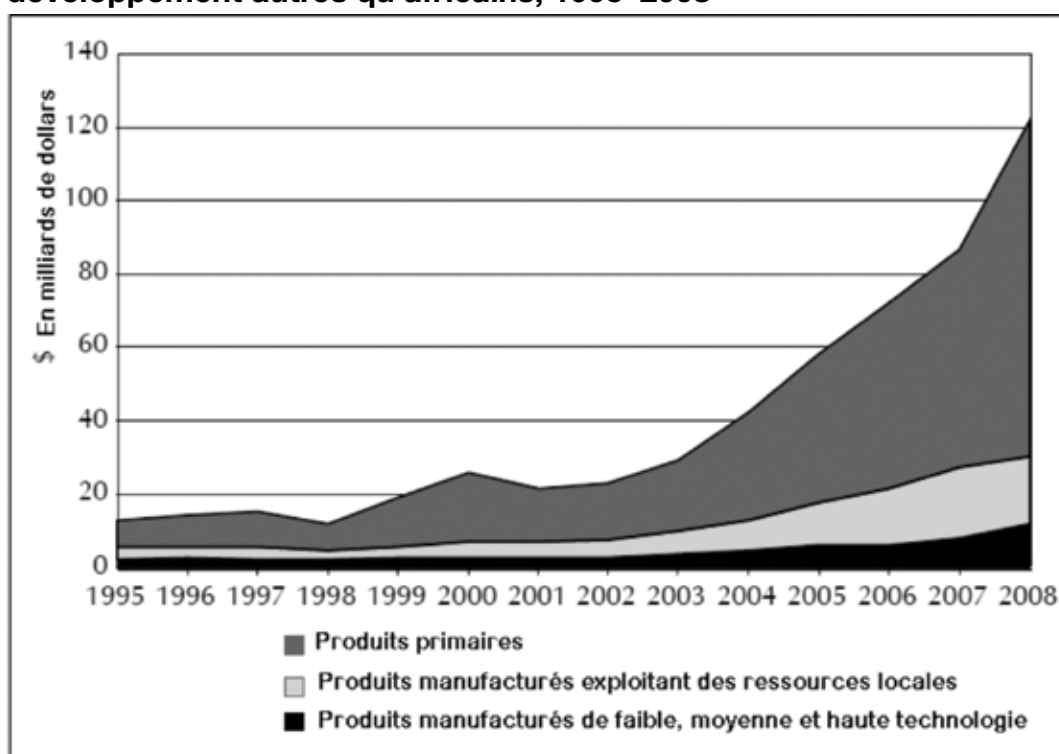


Source : CNUCED (2010)

Ces 15 dernières années, la différence du vecteur d'exportations entre celles qui vont à d'autres pays en développement et celles qui vont aux pays développés a fortement diminué, la composition des exportations africaines à destination d'autres pays en développement étant désormais dominée par les produits primaires (voir figure 4). À l'inverse, les échanges intra-africains sont caractérisés par une composition plus équilibrée (voir figure 3). Parallèlement, l'Afrique importe de plus en plus de produits manufacturés depuis des pays en développement autres qu'africains, tandis que la part des produits primaires diminue. Ces caractéristiques générales ressemblent à celles des importations en provenance de pays développés.

⁶ Il est intéressant de noter que les produits manufacturés de faible, moyenne et haute technologie n'ont représenté en 2008 que 3,1% des exportations vers la Chine et 3,9% des exportations vers l'Inde.

Figure 4 : Structure des exportations depuis l’Afrique vers des pays en développement autres qu’africains, 1995–2008



Source: CNUCED (2010)

Le tableau 4, où les résultats d’exportation de produits manufacturés des pays d’Afrique (en volume, en valeur et en prix) sont comparés avec ceux d’autres pays en développement, permet de constater qu’au cours de la période 1995–2006, la valeur des exportations de produits manufacturés depuis l’Afrique a augmenté de 12%, soit plus que la moyenne mondiale et plus que celle de tous les autres pays en développement. Toutefois, il ne s’agit pas d’une tendance homogène parmi les pays d’Afrique. L’augmentation la plus marquée est celle de pays en situation postconflit et de pays exportateurs de pétrole, tels que la Guinée équatoriale, le Mozambique, la Sierra Leone et le Tchad. Plusieurs pays d’Afrique n’ont guère vu augmenter la valeur de leurs exportations au cours de la même période – il s’agit essentiellement des pays ayant connu à l’époque des troubles politiques, tels que l’Érythrée, le Libéria et la République centrafricaine.

Tableau 4 : Augmentation annuelle moyenne des exportations de marchandises en valeur, en volume et en prix, 1995–2006 (en pourcentage)

	Valeur totale des exportations	Volume total des exportations	Prix unitaire des produits exportés
Monde	8,15	6,50	1,48
Pays en développement	11,53	9,03	2,13
Afrique	12,44	5,82	6,14
Pays en développement d’Asie	11,64	9,91	1,39
Amérique latine	10,89	7,46	3,2

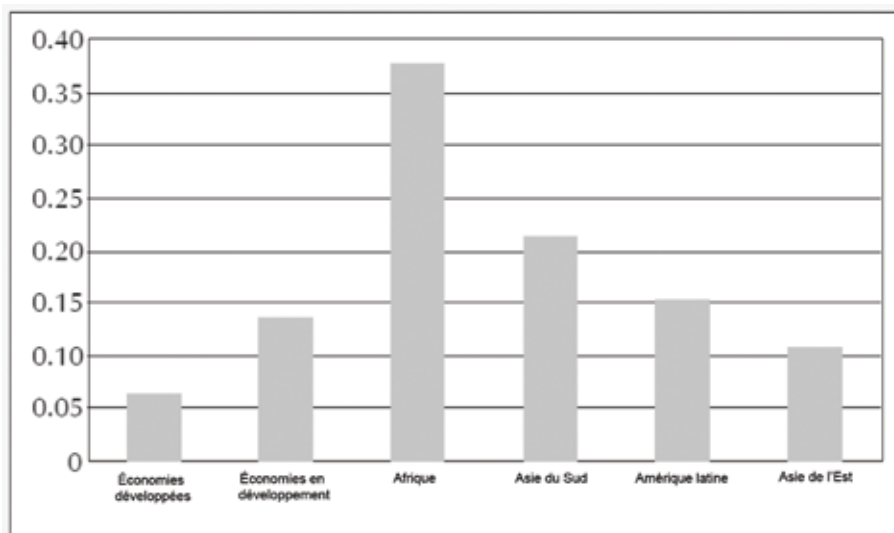
Source : Calculs de la CNUCED basés sur CNUCED, 2008a.

L’analyse de l’évolution des volumes et des prix des exportations donne des indications intéressantes sur les caractéristiques des industries manufacturières africaines par rapport aux autres ré-

gions. Le volume des exportations a augmenté entre 1995 et 2006⁷, mais moins que la moyenne mondiale et moins que la moyenne des pays en développement. Ce qui est intéressant, c'est que cette augmentation est beaucoup moins marquée que celle de la valeur des exportations. De plus, l'augmentation du prix unitaire des exportations est plus de quatre fois supérieure à la moyenne mondiale, et près de trois fois à la moyenne des pays en développement.⁸ Autrement dit, une bonne part de l'augmentation de la valeur des exportations depuis l'Afrique est à rapporter à la hausse des prix et non pas à une augmentation du volume des exportations. Le fait que les prix échappent pour l'essentiel au contrôle des pays d'Afrique donne à penser que la croissance limitée du volume des exportations révèle une dynamique d'exportation faible et porte à douter sérieusement de la performance à long terme des exportations africaines de produits manufacturés.

La diversification très limitée des produits d'exportation est une autre faiblesse des économies africaines. En fait, l'indice de concentration des exportations d'Afrique a fortement augmenté ces 15 dernières années. Il est beaucoup plus élevé actuellement en Afrique que dans les autres régions du monde, qu'il s'agisse de pays développés ou en développement. A titre d'illustration, la valeur de l'indice de concentration des exportations en Afrique est plus que le double de celui d'Amérique latine ou d'Asie de l'Est (figure 5).

Figure 5 : Indice de concentration des exportations, 2006



Source : Calculs et données de la CNUCED, 2008a.

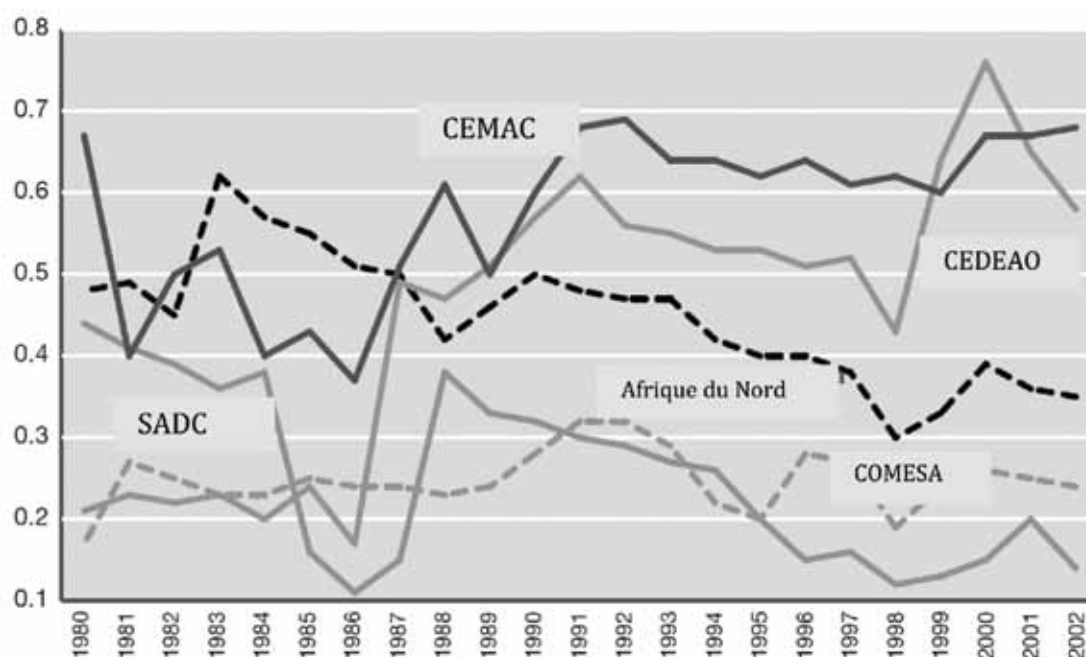
Hammouda *et al.* (2006) montrent que si les économies africaines ont toujours été très peu diversifiées, la concentration de la production a encore augmenté ces dernières années dans certains pays d'Afrique. C'est particulièrement le cas dans les pays exportateurs de pétrole d'Afrique Centrale et de l'Est. La figure 6 permet de comparer la diversification dans les cinq sous-régions

⁷ Les causes de l'augmentation du volume des exportations dépendent du pays considéré. Pour une analyse détaillée du cas des différents pays, on se reportera à CNUCED (2008).

⁸ Comme on pouvait le prévoir, les pays exportateurs de pétrole ont vu les augmentations les plus fortes, tandis que les pays non exportateurs de pétrole ont vu le prix unitaire de leurs exportations baisser.

au moyen de l'indice normalisé de *Hirschman*.⁹ En 1980, les sous-régions les plus diversifiées étaient celles du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). La moins diversifiée était celle de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), celles de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et l'Afrique du Nord occupant une position intermédiaire. En 2002, les progrès de la diversification au niveau sous-régional s'établissaient autrement. La SADC était la plus diversifiée, suivie du COMESA et de l'Afrique du Nord, tandis que la CEMAC restait la sous-région la moins diversifiée.¹⁰

Figure 6 : Diversification des sous-régions africaines : comparaison selon l'indice normalisé de *Hirschman*



Source : Hammouda *et al.* (2006).

Les causes du faible niveau de la production et des exportations manufacturières africaines sont nombreuses, mais trois d'entre elles semblent les plus importantes. Premièrement, l'Afrique manque des capacités technologiques nécessaires pour lancer avec succès un processus d'industrialisation. Deuxièmement, le continent n'investit pas les ressources financières nécessaires pour financer le développement d'un secteur manufacturier. De plus, l'instabilité politique caractérisant la plupart des pays d'Afrique ajoute à ces difficultés des coûts supplémentaires qui découragent encore plus d'investir dans le secteur manufacturier. Troisièmement, les pays d'Afrique

9 L'indice normalisé de Hirschman est ainsi défini :

$$N - H = \frac{\sqrt{\sum_i^N P_i^2} - \sqrt{\frac{1}{N}}}{1 - \sqrt{\frac{1}{N}}}$$

avec $P_i = \frac{x_i}{X}$, où x_i est la valeur des exportations du produit primaire i , $X = \sum_i^N x_i$ et N le nombre de produits exportés. Plus l'indice est faible, moins les exportations sont concentrées, ou, ce qui revient au même, plus l'économie est diversifiée.

10 On trouvera une analyse plus détaillée des schémas de spécialisation dans le document de la CEA (2010a).

exploitent presque exclusivement leur avantage comparatif en ce qui concerne la production et l'exportation de produits primaires, du fait de l'abondance des ressources naturelles, combinée au faible niveau de capital humain du continent (Wood et Mayer, 2001). La concentration croissante des exportations africaines dans les produits primaires fait douter du potentiel de croissance de la région à l'avenir. Bien des éléments font penser que le type de produits qu'un pays exporte a de l'importance pour sa performance économique à long terme (Hausmann *et al.*, 2007 ; Lall *et al.*, 2006). Les produits manufacturés, surtout de moyenne et haute technologie, ont des liens interindustriels avec d'autres secteurs qui peuvent générer des externalités positives pour l'ensemble de l'économie. À l'inverse, la structure de production des produits primaires est à forte intensité de capital, et souvent peu liée au reste de l'économie. De plus, le prix des produits primaires se fixe au niveau mondial, et présente habituellement des fluctuations plus marquées que celui des produits manufacturés.

Un autre motif de préoccupation est l'augmentation des importations de produits manufacturés en provenance de pays émergents (Chine et Inde notamment) et les incidences sur la production manufacturière locale en Afrique. Dans la plupart des cas, les producteurs nationaux pâtissent de cette concurrence et sont contraints de quitter le marché. Dans certains cas moins nombreux, toutefois, la concurrence a développé la compétitivité des entreprises nationales (c'est le cas pour l'industrie de la chaussure en Éthiopie). Enfin, pour d'autres entreprises, la montée en puissance de la Chine et de l'Inde a ouvert des possibilités nouvelles. Le fait que ces deux pays avancent rapidement dans la chaîne mondiale de valorisation et laissent de la place à d'autres pays en développement pour la production de certains articles de faible technologie offre en réalité des chances importantes aux pays d'Afrique. Pour en tirer avantage afin d'élargir leurs marchés d'exportation dans le secteur manufacturier, il faut que les gouvernements interviennent en améliorant l'accès au crédit et en trouvant des solutions au problème de l'infrastructure médiocre.

Tous ces éléments corroborent l'idée qu'une politique industrielle est nécessaire pour stimuler l'industrialisation en Afrique. La comparaison avec l'expérience des pays émergents d'Asie de l'Est montre que l'industrialisation a été le moteur de la croissance. Mais, il est clair aussi que l'échec des stratégies d'industrialisation poursuivies par le passé en Afrique incite à repenser les politiques de développement industriel.

1. Un élément récemment apparu dans le paysage économique en Afrique est le pôle d'activités.¹¹ Sa principale caractéristique, la proximité géographique entre les entreprises, en fait une solution particulièrement adaptée au contexte africain, où les infrastructures sont médiocres et les systèmes d'information insuffisants. L'importance des pôles d'activités tient au rôle de premier plan qu'on leur prête pour la promotion et le développement des petites entreprises. En général, les avantages du groupement en pôles d'activités sont exprimés en gains d'efficacité collective. Et de fait : 1) ils facilitent l'accès aux marchés ; 2) ils donnent naissance à des bassins de main-d'œuvre ; 3) ils facilitent les retombées technologiques favorables ; 4) ils créent un environnement porteur pour des initiatives conjointes. De plus, ils permettent aux entreprises d'améliorer leurs résultats en réduisant les coûts de transaction qu'entraîne la commercialisation par des intermédiaires. Il est évident que les avantages des pôles d'activités seraient particulièrement marqués pour les PME africaines, vu l'environnement économique difficile où elles opèrent.

Les pôles d'activités attirent de plus en plus aussi l'attention des décideurs, à en juger par le nombre de conférences consacrées au sujet et l'intérêt croissant des chercheurs. Plusieurs publi-

11 Il existe différentes définitions. Navdi et Schmitz (1999) les recensent en comparant les options.

cations ont porté sur l'expérience des pôles d'activités en Afrique, leur histoire, leur développement et leurs caractéristiques (voir Mwamila *et al.*, 2004 ; Oyelaran-Oyeyinka et McCormick, 2007 ; Zeng, 2008).

McCormick (1999) analyse en détail six pôles d'activités de trois pays d'Afrique (Afrique du Sud, Kenya et Ghana). L'étude de ces cas montre que les pôles africains, loin d'être homogènes, ont des structures internes et des niveaux d'industrialisation divers. L'étude de McCormick interprète ces trois types comme des étapes successives par lesquelles tout pôle est appelé à passer pour atteindre son plein développement: pôle d'équipement, pôle d'industrialisation et pôle d'activités complexe. Un pôle d'équipement met en place les éléments nécessaires à l'industrialisation en améliorant l'accès des producteurs aux marchés et en offrant un environnement où lancer des initiatives conjointes. Un pôle d'industrialisation est « industrialisant » en ce sens qu'il a entamé une spécialisation et une différenciation qui favorisent une meilleure efficacité, et à terme l'industrialisation proprement dite, tandis que des pôles d'activités complexes ont diversifié leurs structure de taille et les liens entre entreprises d'une manière telle qu'ils ont pu exploiter des marchés nationaux et mondiaux plus larges.

La recherche menée sur des pays d'Afrique a mis en évidence le fait que les pôles d'activités, ceux des PME en particulier, sont une source de compétitivité.¹² Plusieurs autres aspects de ces pôles ont été étudiés. L'analyse présentée dans Diyamett (2009) montre par exemple qu'ils ne peuvent réussir que s'ils coopèrent. L'analyse approfondie de Zeng (2008) démontre que les pôles sont en Afrique des éléments d'activité économique vitale. Faire partie d'un pôle d'activités a effectivement permis aux entreprises de surmonter nombre de contraintes handicapantes sur les plans du capital, des compétences et des technologies. Dans certains cas, cela leur a permis d'accéder à des savoirs mondiaux pour mettre en place des chaînes de valorisation de la production, et d'obtenir des gains d'efficacité. Les secteurs ainsi mis en évidence vont des activités utilisant des ressources naturelles locales (pêche par ex.) aux industries de haute technologie, aux pièces automobiles et à la fabrication d'ordinateurs. L'analyse a porté sur les pôles d'activités suivants :

- Pôle manufacturier de Suame au Ghana (également analysé dans McCormick, 1999);
- Pôle de travail des métaux de Kamukunji (également analysé dans McCormick, 1999) et pôle de fleurs coupées du lac Naivasha au Kenya;
- Pôle de composants automobiles de Nnewi et pôle de fabrication d'ordinateurs d'Otigba au Nigéria;
- Pôle artisanal de Mwenge et pôle d'ameublement de Keko en Tanzanie ;
- Pôle de pêche du lac Victoria en Ouganda;
- Pôle de textiles et d'habillement à Maurice;
- Pôle vinicole et pôle de textiles et d'habillement de l'ouest du Cap (également analysés dans McCormick, 1999) en Afrique du Sud.

Ces études mettent en valeur l'importance du rôle que pourraient jouer les pôles d'activités dans le contexte africain. Zeng (2008), par exemple, arrive à la conclusion que ces pôles contribuent de façon notable à la croissance économique et à la création d'emplois en Afrique. McCormick (1999) conclut qu'ils contribuent à l'industrialisation de l'Afrique. Cependant , dans l'économie actuelle, de plus en plus caractérisée par une forte intensité de savoir et une forte compétitivité,

12 Oyelaran-Oyeyinka (2004a) étudient les déterminants de la collaboration entre entreprises et entre organisations parmi les PME du Nigéria, du Kenya et du Zimbabwe. Wood et Kaplan (2005) examinent l'innovation et le rôle des réseaux d'entreprises dans l'industrie vinicole d'Afrique du Sud. Lorentzen *et al.* (2007) analysent en détail le pôle automobile de Durban, tandis que Gibbon (2001) décrit les pôles de PME du coton et des fruits frais en Tanzanie.

ces pôles créent également de graves difficultés. La question fondamentale est de savoir comment les surmonter. C'est ce que l'on examinera dans la dernière partie de l'étude.

La situation actuelle du secteur industriel en Afrique résulte à l'évidence de la combinaison de différents facteurs. L'un des plus importants est la gamme de politiques d'industrialisation poursuivies par les gouvernements africains entre les années 50 et la fin des années 70, remplacées dans les années 80 par les programmes d'ajustement structurel. La partie qui suit examine, tour à tour, ces politiques.

Les politiques industrielles en Afrique :

Rappel historique

Depuis les années 50, les gouvernements africains ont poursuivi un certain nombre de politiques visant à promouvoir l'industrialisation. L'État développementiste a été l'acteur principal de ce processus de développement, dont la caractéristique était une stratégie d'industrialisation par substitution des importations. Au début des années 80, les programmes d'ajustement structurel (PAS) ont amené les gouvernements à revoir radicalement leur approche en matière d'industrialisation du continent. On étudie, dans la partie qui suit, les caractéristiques tant de l'État développementiste que des programmes d'ajustement structurel des dernières décennies en Afrique.

Politiques industrielles et rôle de l'État

À l'instar de la plupart des autres pays en développement dans les années 60 et 70, les pays d'Afrique ont commencé leur industrialisation par la substitution des importations (Mkandawire, 2001 ; Galal, 2008). Dans la plupart des cas, les gouvernements offraient aux entreprises nationales une protection générale, sans distinction, sans délai ni obligations de compétitivité au plan international.

Il y a plusieurs raisons qui ont poussé les gouvernements africains à largement adopter des politiques de substitution des importations. L'une d'entre elles est que l'on pensait que l'industrialisation était indispensable au développement et que pour y parvenir, il fallait protéger les industries naissantes derrière des barrières réglementaires. On estimait que le libre-échange aurait accru la dépendance à l'égard des produits manufacturés importés. Les gouvernements ont recouru à toute une série de mesures protectionnistes notamment des barrières tarifaires et non tarifaires, telles que les contingentements et les licences.¹³ Il était, par exemple, très courant d'accorder un monopole d'exportation à une entreprise ; en outre, les restrictions de change imposaient souvent une lourde taxation supplémentaire sur le commerce.¹⁴

Comme dans tous les autres régions en développement, les gouvernements ont joué dans les pays d'Afrique un rôle de premier plan dans le processus d'industrialisation.¹⁵ La propriété de l'industrie était en outre très largement publique: les investissements publics étaient très importants, et bon nombre d'entreprises ont été nationalisées. Mais, à la différence de ce qui s'est passé ailleurs (en Asie de l'Est notamment), dans la plupart des cas les gouvernements ne disposaient pas des moyens financiers et de gestion nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des entreprises (Nziramanga, 1995). De plus, les politiques conçues pour canaliser les investissements vers l'industrie ont été néfastes pour l'agriculture, entraînant des distorsions dans les prix des facteurs et des taux de rendement. La forte protection tarifaire des produits finaux et les subventions à l'importation de biens d'équipement étrangers ont conduit à développer le secteur des biens de consommation plutôt que la production d'intrants intermédiaires.

13 Le recours aux barrières non tarifaires entraîne de sérieux problèmes, à cause des difficultés de gestion qu'il suscite et de son opacité quant à ses effets sur les bénéficiaires.

14 L'effet des restrictions de change sur la balance des opérations courantes est un taux de change officiel surévalué, conjugué à un taux de change de marché secondaire, sous une forme ou une autre.

15 Dans certains cas, comme au Ghana et en Zambie, le gouvernement avait même annoncé un plan quinquennal et des objectifs très ambitieux. En Algérie, l'économie avait été nationalisée presque entièrement en 1966.

Dans ces circonstances, la diffusion induite des savoirs dans l'économie – qui paradoxalement était l'une des principales justifications à la protection de l'industrie naissante – ne s'est pas produite. En outre, même lorsque des entreprises étrangères ont été nationalisées, il n'y a pas eu transfert de technologies, la capacité technique nationale d'absorption étant très faible.¹⁶ La relation entre l'industrie et les centres d'innovation, comme dans l'expérience latino-américaine (voir plus loin), était très faible. Dans la plupart des cas, les centres de recherche étaient distincts des industries, n'étant pas intéressés par la recherche de solutions aux problèmes techniques qu'elles rencontraient et préférant une existence plus isolée. De plus, les centres de recherche n'étaient souvent pas à l'abri des manœuvres politiques nationales (Lall, 1995).

Dans l'expérience africaine en matière d'industrialisation par substitution des importations, le contrôle de l'État sur le secteur financier a été essentiel au développement de l'industrialisation, même s'il y a eu des variations d'un pays à l'autre. Dans bien des cas, ce contrôle s'est fait par la propriété publique des banques et des autres institutions financières. Si le contrôle de l'État a été crucial pour le succès de politiques industrielles et commerciales sélectives, et plus généralement de la politique d'industrialisation par substitution des importations, c'est qu'il donnait à l'État le pouvoir d'influer sur les décisions d'investissement du secteur privé et, ce qui est plus important, de sanctionner les mauvais résultats (Soludo *et al.*, 2004). Les gouvernements ont créé des banques de développement industriel chargées de consentir des prêts en devises pour l'importation de biens d'équipement et d'orienter les crédits. C'est ainsi, par exemple qu'au Maroc, la Banque nationale de développement économique (BNDE) a été créée en 1959 afin d'octroyer des prêts pour des projets d'investissements dans certaines industries, un accès préférentiel étant réservé aux entreprises publiques (Nabli *et al.* 2008). Dans la plupart des cas cependant, les résultats ont été très décevants.

Un autre problème a été celui de la gestion des investissements directs étrangers (IDE). Dans la plupart des cas, les entreprises étrangères ont bénéficié de plusieurs conditions favorables, à savoir des restrictions qui les mettaient en situation de monopole – droits d'exploration exclusifs, contrats de fournisseur en exclusivité, et exclusivité sur le marché intérieur (Stein, 1992), qui ont eu pour effet indésirable de gêner l'établissement de liens avec l'économie nationale. Il n'y a là rien de surprenant, vu que les IDE étaient presque exclusivement consacrés aux secteurs des produits de base et des matières premières.¹⁷

Le bilan de l'industrialisation par substitution des importations dans les pays en développement est mitigé, mais il ne fait aucun doute que certains des échecs de cette stratégie sur lesquels on a le plus d'informations nous viennent d'Afrique subsaharienne (Zambie et Ghana par exemple.). En fait, aucun pays d'Afrique ne s'est doté d'industries qui soient concurrentielles au niveau international.¹⁸ Dans la plupart des cas, malgré une rapide accumulation de capital, on a vu se développer une industrie manquant incroyablement d'efficacité, avec comme résultat une productivité globale des facteurs très faible.¹⁹

16 Nziramasanga (1995) cite comme exemple le cas de la Zambie: la nationalisation des industries d'extraction du cuivre a permis une utilisation plus développée d'intrants locaux, mais n'a eu aucun effet sur l'accumulation nationale de savoirs technologiques, car c'étaient les dirigeants expatriés qui en étaient porteurs.

17 Sur la stratégie des IDE dans les pays en développement, voir Amsden (2001).

18 Galal et El-Megharbel (2008), comme Harabi (2008), montrent respectivement pour l'Égypte et le Maroc que les politiques industrielles adoptées du début des années 1960 au début des années 1990 ont donné de très mauvais résultats.

19 Depuis 1966, par exemple, le Gouvernement algérien a consenti de gros investissements pour la création d'industries à forte intensité de capital (hydrocarbures, acier, plastiques, engrais), et d'industries pour la substitution des importations (matériaux de construction, produits métalliques, biens de consommation); en moins de dix ans, l'Algérie a réussi à mettre en place une base industrielle solide. Mais cette industrialisation rapide a été la cause de graves facteurs d'inefficacité pour la capacité de production

Au milieu des années 80, la plupart des pays d'Afrique se trouvaient dans une mauvaise posture économique. Face à cette situation difficile, le FMI et la Banque mondiale leur ont imposé les programmes d'ajustement structurel (PAS). Ceux-ci partaient de l'idée que les marchés sont efficaces alors que les interventions gouvernementales sélectives ne le sont pas, du fait qu'elles entraînent une distorsion des signaux des marchés. Les gouvernements devaient dans cette optique se contenter de gérer les affaires macroéconomiques, d'améliorer en général l'éducation et les infrastructures, le libre fonctionnement des marchés devant éliminer les entreprises inefficaces, libérant ainsi des ressources productives pour celles qui fonctionnent efficacement. Ces programmes prévoyaient que l'Afrique développe le secteur agricole et celui des industries extractives, qui étaient ceux où elle disposait d'un avantage comparatif.

En conséquence, tous les dispositifs d'industrialisation par substitution des importations ont été démantelés, de même que toutes les mesures prises pour protéger le marché intérieur: mesures tarifaires et contingentement des importations, contrôle des prix et subventions, plafonds de crédits. Il convient de reconnaître que les PAS ont réussi à faire libéraliser le commerce et le secteur financier, privatiser les entreprises publiques et entraîner des dévaluations monétaires massives dans la plupart des pays d'Afrique (Ogbu *et al.*, 1995).

Les résultats des PAS ont fait l'objet d'évaluations très controversées dans les pays d'Afrique.²⁰ Le consensus est désormais qu'ils ont provoqué un déclin des secteurs industriels africains. Pour Lall (1995), au cours de cette période, les résultats industriels sont devenus décevants et nombre de pays d'Afrique ont subi une désindustrialisation dans les années 80 et 90. En particulier, même dans les cas où les réformes avaient suscité au départ une réaction favorable du secteur manufacturier, elles n'ont entraîné ni croissance soutenue, ni diversification (Jalilian *et al.*, 2000). Ogbu *et al.* (1995) estiment que la dépendance croissante à l'égard des biens importés a provoqué la détérioration de la faible base industrielle de la plupart des économies africaines. Stein (1996) a procédé à un examen critique des politiques d'ajustement structurel appliquées en Afrique, et conclu que la réforme économique aurait dû se fonder sur une transformation de l'économie, et non pas sur le retrait des institutions et des politiques publiques qui, selon lui, sont nécessaires à la promotion de l'industrialisation.

Selon Riddell (1990), « les politiques d'ajustement structurel encouragées par la Banque Mondiale ont été un des grands facteurs qui ont empêché de restructurer l'industrie pour la libérer des forts liens de dépendance ». La faible réaction de l'offre africaine s'est manifestée particulièrement dans les résultats des industries manufacturières et de l'exportation de produits manufacturés. La désindustrialisation causée par les programmes d'ajustement structurel dans plusieurs pays d'Afrique est confirmée également par l'analyse de Stein (1992). Nziramasanga (1995) cite les difficultés de l'industrie sucrière au Kenya, et celles des textiles en Afrique du Sud et au Zimbabwe au milieu des années 90 comme exemples du phénomène. Dans tous ces secteurs, la production et l'emploi ont baissé en raison de la concurrence des produits importés sur les marchés intérieurs.

Plusieurs chercheurs ont réfléchi aux raisons qui pourraient expliquer les résultats décevants des PAS. Pour certains d'entre eux, le problème essentiel est que dans leur conception, ils ont laissé de côté la question du développement des capacités (Grimm et Brüntrup, 2007). Le type

de différentes industries, et au milieu des années 1970, de déséquilibres budgétaires qui ont empêché l'Algérie de poursuivre sa politique industrielle d'expansion (Nabli *et al.* 2008).

20 Voir par ex. Banque mondiale (1994), Elbadawi *et al.* (1992), Helleiner (1994), Stein (1992, 1994), Mosley et Weeks (1994).

d'ajustement préconisé éliminait les interventions gouvernementales inefficaces, mais ne mettait pas en place les conditions nécessaires au développement. Effectivement, ces programmes n'ont pas apporté de solution aux nombreuses défaillances des marchés constatées dans les économies africaines, où les compétences techniques faisaient cruellement défaut et il n'y avait guère de tradition d'entreprise industrielle. En outre, les gouvernements africains avaient, souvent sur le conseil des bailleurs de fonds et des institutions multilatérales de développement, concentré leur action sur la stabilité macroéconomique et les réformes institutionnelles, afin de protéger les droits de propriété et de garantir le respect des contrats, sans définir de stratégies cohérentes face aux défaillances du marché et aux externalités qui restreignaient l'activité économique. Enfin, alors que les PAS étaient censés attirer des capitaux étrangers et assurer ainsi la croissance d'un secteur industriel stable en Afrique, des travaux de recherche récents ont montré que cela n'avait pas été le cas, sauf dans les industries extractives (Elhiraika, 2008).

Les programmes d'ajustement structurel ont eu des effets particulièrement néfastes sur le processus d'accumulation technologique (Chang, 2009). Les résultats en ce qui concerne l'innovation et la croissance avaient souvent été décevants tandis qu'on poursuivait l'industrialisation par substitution des importations, mais dans la plupart des cas, les PAS n'ont pas fait mieux, au moins à court et à moyen terme [voir par ex. Lall (1995) sur le Ghana]. Cela étant, on est fondé à conclure que les réformes macroéconomiques et les PAS n'ont pas entraîné en Afrique de changements notables des capacités technologiques, l'amélioration des niveaux de compétences, l'augmentation de la productivité, de meilleurs résultats dans l'exportation de produits manufacturés ou l'accroissement de la valeur ajoutée dans le secteur agro-industriel –qui étaient ce qu'on attendait des réformes. La faiblesse de la structure industrielle en Afrique résulte, en partie du moins, de ces interventions. Dans la plupart des cas, les industries ne se sont pas encore relevées de la période des programmes d'ajustement structurel, et, dans le contexte international actuel, elles éprouveront de plus en plus de mal à le faire.

Analyse comparée de l'Afrique, de l'Asie de l'Est et de l'Amérique latine

Nouveaux pays industrialisés et pays d'Amérique latine

Pour mieux cerner les causes de la situation économique actuelle en Afrique, il n'est pas superflu de mettre en regard l'expérience des pays d'Afrique et celle d'autres pays en développement. On s'intéressera plus particulièrement ici à la manière dont se sont développées les économies d'Asie de l'Est (République de Corée, Taiwan, Hong Kong et Singapour, les pays appelés nouveaux pays industrialisés (NPI)) et des pays d'Amérique latine.

Entre les années 1960 et 1970, les pays en développement, notamment en Amérique latine et en Asie de l'Est, ont enregistré de forts taux de croissance dus à une transformation structurelle rapide où l'agriculture a cédé le pas aux industries manufacturières. Dans les études portant sur cette période, on parle généralement d'États développementistes qui avaient pour idéologie de soutenir la croissance économique par l'industrialisation. Pour y parvenir, ces pays ont recouru à diverses interventions gouvernementales, prenant surtout la forme de politiques industrielles ambitieuses (politiques commerciales, politiques sectorielles, politiques d'éducation et d'innova-

vation, etc.). Dans la plupart des cas, du moins au début, tous les gouvernements ont poursuivi une stratégie d'industrialisation par substitution des importations. L'État développementaliste était en mesure de le faire parce que c'était un « État fort », c'est-à-dire qu'il était (du moins en partie) autonome par rapport aux forces sociales opposées à ces politiques et aux transformations structurelles qui ont suivi.

Parallèlement, ces politiques ont établi entre les administrations et l'élite d'entrepreneurs une certaine interaction bénéfique à la croissance par l'industrialisation. Les politiques d'industrialisation par substitution des importations ont bien réussi au début à amorcer l'industrialisation en Asie de l'Est, où elle était moins avancée qu'en Amérique latine. Dans les années 80, une différenciation s'est produite entre les deux régions. Alors que les pays d'Asie de l'Est poursuivaient une croissance rapide, ceux d'Amérique latine ont entamé leur *decada perdida* [décennie perdue], longue période de croissance faible accompagnée d'une forte volatilité.

Cette divergence peut s'expliquer de plusieurs manières. La théorie orthodoxe veut qu'il s'agisse du résultat différent de deux stratégies de développement: une stratégie d'industrialisation par substitution des importations en Amérique latine, en regard d'un modèle, favorable au marché, de croissance tirée par les exportations en Asie de l'Est. Le « miracle asiatique » est « le résultat « naturel » de stratégies de croissance par les exportations correctement mises en œuvre » (Krueger, 1990 ; Banque mondiale, 1993 ; Pack et Saggi, 2001). Selon cette explication, le rôle de l'État dans le processus de développement serait très marginal. Le gouvernement met en place une réglementation favorable aux exportations, et laisse les marchés fonctionner librement: après quoi, automatiquement, l'économie décolle. Pour les tenants de ce point de vue, toute politique industrielle sélective ferait obstacle à la croissance.²¹ Selon la théorie orthodoxe, si les pays d'Amérique latine ont eu de mauvais résultats, c'est qu'ils ont poursuivi une stratégie d'industrialisation par substitution des importations et différentes politiques industrielles.

En réalité, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les gouvernements du monde entier ont eu largement recours aux politiques commerciales, aux subventions, aux entreprises publiques et aux crédits directs comme outils servant à *façonner* des avantages comparatifs et à orienter les investissements et l'industrialisation. S'élevant contre l'explication orthodoxe, plusieurs chercheurs ont avancé l'idée que tous les pays avaient eu recours à des politiques industrielles pour leur développement (Reinert, 1999) et que les résultats des États développementalistes avaient été remarquables, à quelques exceptions près naturellement (Amsden, 1989, 2001 ; Wade, 1990). En outre, la plupart des chercheurs s'accordent désormais sur le fait que les pays nouvellement industrialisés étaient des États développementalistes.

Ce qui différencie de fait les pays nouvellement industrialisés et ceux d'Amérique latine, c'est leur modèle d'État développementaliste. Des politiques analogues ont été mises en œuvre de manière radicalement différente. On est désormais d'accord sur l'idée que la recette de la réussite des économies d'Asie de l'Est a été l'efficace combinaison de mesures d'incitation et de discipline (Amsden, 2001 ; Hausmann et Rodrik, 2003). Les incitations ont été assurées par des subventions et des mesures de protection, la discipline par le contrôle direct du gouvernement et l'utilisation des résultats d'exportation comme outil de sélection et de contrôle tant des entrepreneurs que des fonctionnaires responsables. Selon Lall (2003) le modèle d'Asie de l'Est a pour principales caractéristiques les suivantes :

21 Le point de vue orthodoxe a longtemps été dominant dans la recherche. Voir par ex. Krueger (1990) et Noland et Pack (2002).

- Sélectivité stricte et intervention gouvernementale limitée dans le temps;
- Recours aux entreprises publiques (pendant une durée limitée) pour l'entrée dans des secteurs à risque;
- Investissements massifs dans la valorisation des compétences et la mise en place d'équipements technologiques et matériels;
- Centralisation des décisions industrielles stratégiques dans les mains des autorités compétentes;
- Utilisation hautement sélective de l'IDE.

Il y a trois caractéristiques du modèle d'Asie de l'Est qui en ont fait le succès. Primo, les gouvernements ont mis en place un cadre stable et prévisible soutenant les investissements. Secundo, ils ont entretenu une concertation étroite et continue, et, ce qui est le plus important, intensive avec le secteur privé. Car comme dans tous les autres pays en développement où elles ont été appliquées, les politiques industrielles des pays d'Asie de l'Est ont donné naissance aussi à des entreprises inefficaces. Mais à la différence de ce qui s'est passé ailleurs, l'État a été en mesure de retirer son appui lorsque les résultats d'une entreprise n'étaient pas satisfaisants, et d'imposer des normes de résultats à l'exportation. Tertio, les gouvernements ont appliqué simultanément des politiques de substitution des importations et de promotion des exportations, les combinant de la manière la plus efficace au service des besoins d'industrialisation. En outre, l'expérience des différents pays nouvellement industrialisés présente aussi des différences marquées d'un pays à l'autre. Les interventions gouvernementales, par exemple, ont été largement utilisées en République de Corée et à Taiwan, mais beaucoup moins à Singapour et à Hong Kong. La République de Corée et Taiwan ont tous deux consenti de gros investissements pour développer les capacités nationales d'innovation, tandis qu'à Singapour et à Hong Kong, la principale politique technologique a toujours consisté à attirer les IDE (voir Lall, 2000).

On s'accorde généralement à penser que la stratégie d'industrialisation par substitution des importations a eu beaucoup moins de succès dans la plupart des pays d'Amérique latine. L'une des raisons en est que la stratégie appliquée en Amérique latine était très différente de celle qui a été poursuivie en Asie de l'Est. Les principales caractéristiques en étaient les suivantes :

- Version de la stratégie d'industrialisation par substitution des importations défavorable aux exportations;
- Absence de critères de résultats clairs permettant d'évaluer les politiques mises en œuvre;
- Inexpérience des fonctionnaires, qui n'avaient pas les compétences nécessaires pour faire appliquer les différentes politiques;
- Idéologie nationaliste qui a fait des industries lourdes produisant pour l'armée la cible privilégiée des politiques industrielles (Katz et Kosacoff, 1998);
- Moins de dépenses (que dans les pays d'Asie de l'Est), en proportion du PIB, consacrées à l'éducation, à la science et à la technologie.

Comme le montre clairement cette liste, il y a plusieurs différences entre l'État développementaliste d'Amérique latine et les NPI. On note en particulier que les entreprises latino-américaines ont bénéficié de mesures d'incitation, mais n'ont guère eu à se préoccuper de discipline. L'erreur commise a été de laisser de côté les considérations d'efficacité et de supposer qu'il n'y aurait pas de problèmes de capacités. Une autre raison de ces divergences tient aux différences entre la manière dont les deux régions ont assimilé et adopté le nouveau modèle technico-économique

basé sur les technologies de l'information et des communications au moment où il a fait son apparition (Dosi *et al.*, 1994).

Les infrastructures éducatives et technologiques (résultant de politiques systématiques et bien conçues d'éducation et d'innovation intégrées aux politiques industrielles) ont donné aux pays d'Asie de l'Est un important avantage sur les autres pays en développement quand il s'est agi d'exploiter les opportunités offertes par la révolution des TIC. La faiblesse de la stratégie d'industrialisation par substitution des importations dans sa version latino-américaine, s'est manifestée aussi par la spectaculaire crise financière de 1982 qui a été le résultat d'un des goulets d'étranglement du modèle de l'État développementaliste, à savoir sa nature exagérément expansionniste²². Pour élever le niveau de leur production, les pays d'Amérique latine devaient augmenter constamment leurs importations de biens d'équipement modernes.

Développer les exportations aurait été la « bonne » stratégie pour accumuler les devises nécessaires pour payer les importations. Le problème a été que la stratégie d'industrialisation par substitution des importations en Amérique latine, était nettement défavorable aux exportations. De plus, du fait de la « demande excédentaire » intérieure, rien n'incitait les entrepreneurs à s'engager à exporter. Une solution temporaire a consisté à augmenter la dette extérieure. Mais arrivés au début des années 80, les pays d'Amérique latine n'ont plus été en mesure d'assurer à temps leurs remboursements (Alcorta et Peres, 1998). Ils sont alors passés par une longue période de troubles économiques et politiques, à commencer par la crise de la dette de 1982. Finalement, au début des années 90, ils sont devenus le laboratoire d'application de la version la plus orthodoxe du train de mesures du *Consensus de Washington* (voir Stallings et Peres, 2000), dont l'histoire ressemble de près à celle des programmes d'ajustement structurel en Afrique.

Historiquement, les États d'Afrique sont le produit de la concurrence entre les puissances coloniales pour l'accès aux ressources naturelles du continent. Le processus d'indépendance inauguré à la fin des années 50, avait donc pour objet de réduire l'ingérence des puissances extérieures dans l'Afrique postcoloniale, afin de favoriser le développement autonome. La période postcoloniale des années 60 et du début des années 70 a vu la plupart des pays d'Afrique subsaharienne se doter de gouvernements forts qui ont pris au sérieux la tâche d'édification de la nation et de développement (CNUCED, 2007). De même, les pays d'Afrique du Nord tels que l'Algérie et l'Égypte – et dans une moindre mesure le Maroc et la Tunisie – ont adopté des stratégies communes comportant : a) l'avènement de systèmes politiques dominés par un parti unique; b) des programmes de réforme agraire; c) des programmes de prestation par l'État de services sociaux dont l'éducation, le logement, les soins de santé, les subventions alimentaires etc. (Nabli *et al.* 2008).

L'État développementaliste a été la stratégie choisie par les pays d'Afrique pour réaliser leurs objectifs de développement. À la fin des années 70, alors que les pays d'Afrique comme ceux d'Asie de l'Est avaient largement recours aux politiques industrielles et à différentes formes d'intervention gouvernementale, on a vu apparaître des différences de croissance entre le modèle africain et celui d'Asie de l'Est. La croissance de la productivité, en particulier, était beaucoup plus faible en Afrique. La croissance soutenue qui avait caractérisé le début de la période d'industrialisation par substitution des importations avait été stoppée par la crise qui avait frappé les pays d'Afrique au début des années 80, et qui était due à une forte hausse des prix du pétrole, conjuguée à la baisse des prix de leurs principaux produits primaires d'exportation (CNUCED, 2007). Elle a

²² Stiglitz (2003) considère que la dette de l'Amérique latine n'était plus gérable non pas en raison de causes internes, mais à cause d'un choc externe: la hausse soudaine, imprévue et sans précédent des taux d'intérêt aux États-Unis.

été particulièrement grave du fait que les pays s'étaient trop spécialisés sur les produits primaires, ce qui les rendait extrêmement vulnérables aux fluctuations des cours internationaux de ces produits (Sindzingre, 2004).

L'effet dramatique de la crise a suscité des doutes sur la stratégie poursuivie par l'Afrique pendant la période de l'État développementiste. Pour certains chercheurs, c'est la stratégie d'industrialisation par substitution des importations qui avait causé la faillite des économies africaines. On a jugé très mauvais le résultat de cette voie de développement en Afrique. Il y a eu des réussites (Maurice, Botswana, Madagascar, Kenya...), mais il n'en reste pas moins que dans la plupart des cas la stratégie de l'État développementiste a été un échec.

La CNUCED (2007) a examiné dans le détail les raisons des mauvais résultats qu'a donnés en Afrique la stratégie d'industrialisation par substitution des importations. Deux explications possibles en ont été données. Il a été estimé que les causes étaient d'abord « internes », et ensuite « externes ». L'explication par les causes internes se fonde sur l'idée que l'État développementiste ne pouvait réussir du fait que les États d'Afrique n'étaient pas en mesure de concevoir et d'appliquer des politiques industrielles. Selon cette interprétation, l'expérience de l'industrialisation par substitution des importations avait échoué parce que les gouvernements du continent étaient corrompus et prédateurs.²³ Les pays d'Afrique sont ainsi devenus le cas d'école pour les critiques de la stratégie d'industrialisation par substitution des importations dans le monde en développement. Par contre, dans l'explication par les causes externes, l'argument central était que si l'État développementiste avait connu un échec en Afrique, c'était dû au fait que la stratégie d'industrialisation par substitution des importations n'avait pas pu être adaptée aux changements de la situation externe – échec du système de taux de change fixes de Bretton Woods, deux grands chocs pétroliers, et fortes fluctuations cycliques des produits primaires. Dans cette interprétation, ce n'étaient pas les politiques industrielles, et surtout pas les politiques commerciales appliquées qui avaient été la cause des piètres résultats économiques (Rodrik, 2001).

Les différences entre les résultats de la stratégie d'industrialisation par substitution des importations en Afrique et en Asie de l'Est peuvent s'expliquer aussi par les caractéristiques différentes des politiques adoptées et par la situation initiale des deux groupes de pays.²⁴

Le premier élément susceptible d'expliquer la différence entre les résultats de l'État développementiste dans les NPI et en Afrique tient au rôle accordé dans chacun de ces deux modèles, à l'innovation et au changement technologique comme moteur de la croissance. Les NPI d'Asie en ont fait la clef de la croissance économique, tandis que les pays d'Afrique leur ont consacré beaucoup moins de ressources. Cette différence se manifeste dans l'écart important entre les investissements dans la R-D (intrants), et dans les brevets ou produits et procédés innovants (extrants) des deux régions – la balance penchant pour l'Asie de l'Est depuis le milieu des années 60.

La deuxième différence concerne les schémas de spécialisation et les structures de production. De même que les pays nouvellement industrialisés, les États développementistes d'Afrique subsaharienne étaient très fortement tournés vers l'extérieur. Les pays d'Afrique étaient en fait fortement tributaires du commerce extérieur comme moteur de leur économie, ce qui les distinguait

23 On peut ajouter à cette explication le manque d'articulation entre la stratégie d'industrialisation par substitution des importations et le développement du secteur agricole, l'incapacité de développer des capacités industrielles et de combiner l'industrialisation par substitution des importations à un élément de promotion des exportations.

24 Pour une analyse institutionnelle de la différence entre l'expérience de l'Asie de l'Est et celle de l'Afrique, on se reportera à Aryeetey et à Nissanke (2003).

nettement des NPI. Une autre différence importante entre les deux groupes de pays est que les pays d'Asie étaient plus diversifiés en termes d'intensité technologique et de composition de leurs exportations, alors que ceux d'Afrique subsaharienne comptaient presque exclusivement sur les exportations de produits primaires non transformés. Paradoxalement, leur incapacité de réagir à la crise du pétrole peut s'interpréter comme provenant du fait que la politique de transformation structurelle, par les interventions gouvernementales et par les politiques industrielles, y avait été inadéquate.

En résumé, on peut dire que les facteurs cruciaux – pour ce qui est des différences de politiques – expliquant les résultats différents obtenus par les deux groupes de pays ont été l'incapacité de combiner l'industrialisation par substitution des importations avec un élément de promotion des exportations, qui a été essentiel au succès de la stratégie d'industrialisation des NPI, et le fait que les pays d'Afrique n'ont pas su se doter de capacités industrielles.

D'autres différences importantes entre ces groupes de pays tiennent à leur situation de départ. La plus importante est la différence de qualité de l'éducation et des connaissances technologiques. Le capital humain est généralement considéré comme une des clefs du développement. En Afrique comme en Amérique latine, mais à la différence de l'Asie de l'Est, le niveau d'éducation était très faible. Or, l'industrialisation ne peut démarrer que s'il existe une main-d'œuvre éduquée et qualifiée, et en Afrique le développement industriel s'en est trouvé freiné. Enfin, le contexte géopolitique de l'Afrique subsaharienne était également très différent de celui des NPI.²⁵ Alors que les États-Unis d'Amérique avaient un intérêt marqué pour le développement économique des pays d'Asie de l'Est, l'Afrique n'était qu'une arène de la guerre froide (Arrighi, 2002).

Ces différences de départ (dotations en ressources, capital humain, situation géopolitique, etc.) entre l'Asie de l'Est et l'Afrique subsaharienne ont été accentuées par des différences en ce qui concerne l'édification de la nation. En fait, la différence sur le plan de l'héritage économique postcolonial a joué un rôle dans la manière dont les deux groupes ont réagi aux crises pétrolières.²⁶

Pour expliquer la différence entre l'expérience d'industrialisation en Afrique et en Asie de l'est, il faut aussi prendre en considération plusieurs facteurs de la demande qui ont contribué à accélérer le développement après la deuxième guerre mondiale en Asie de l'Est, dont le moindre n'est pas l'accès aux marchés accordé par les États-Unis, avec les investissements américains et japonais qui l'ont accompagné dans la région. Ces pays n'ont pas eu non plus à faire face aux influences nées de la guerre froide, aux ingérences politiques postcoloniales ou à l'influence des politiques bilatérales « francophones » et du Commonwealth qui ont entravé l'indépendance d'action politique et de planification économique dans un bon nombre de pays africains.

Enfin, dans le cas de l'Afrique, le temps écoulé entre l'indépendance et le début de la récession mondiale (15 à 20 années) n'a pas été assez long pour qu'une politique de développement viable puisse prendre forme d'une manière ou d'une autre. L'étude de la CNUCED (2007) énonce l'idée qu'à la différence des NPI, les pays d'Afrique ont dû abandonner les stratégies d'industrialisation par substitution des importations trop tôt pour qu'une classe d'entrepreneurs puisse

25 L'accès préférentiel à leur marché intérieur accordé par les États-Unis à leurs alliés asiatiques, par exemple, a été crucial pour le « décollage » de la région (Arrighi, 2002).

26 C'est une constatation paradoxale qu'il y ait une caractéristique qui ne différencie pas les pays nouvellement industrialisés des pays d'Afrique : l'absence de démocratie, au moins dans la première phase de développement. L'absence de démocratie ne peut pas être la cause de l'échec de l'effort de développement, puisque la plupart des NPI étaient dotés de régimes autoritaires.

naître. Car les programmes d'ajustement structurel ont eu pour effet, en général, de marginaliser les capitaux intérieurs, du fait qu'ils mettaient l'accent sur les capitaux étrangers et la privatisation (pour des raisons budgétaires) plutôt que sur la constitution d'une capacité de production nationale.

Si tous ces facteurs permettent d'expliquer pourquoi l'État développementiste, avec sa stratégie d'industrialisation par substitution des importations, a échoué en Afrique, il y a cependant un autre élément important à prendre en compte. Robinson (2009a) avance l'idée que le succès d'une politique industrielle est fonction de la politique tout court. Il estime que la politique industrielle a réussi lorsque ceux qui détenaient le pouvoir politique et la mettaient en œuvre avaient une raison de vouloir que l'industrialisation réussisse, ou ont été contraints d'agir en ce sens par les incitations produites par les institutions politiques. Ces conditions n'étaient apparemment pas réunies en Afrique. Si la comparaison entre les NPI et l'Afrique connaît des limites (CNUCED, 2007), il convient de noter que cette dernière a en commun certains traits avec les pays d'Amérique latine richement dotés de ressources. Le cas de l'Argentine est typique à cet égard. Les causes de l'échec de l'intervention gouvernementale y ont été: i) des administrations publiques incapables de promouvoir et de coordonner le développement industriel; ii) des fonctionnaires fortement corrompus; iii) une répartition très inégale des revenus, qui a rendu extrêmement difficile la mise en œuvre de toute politique sélective.²⁷

²⁷ Une forte inégalité influe sur la possibilité de mettre en œuvre une politique industrielle pour deux raisons. D'une part, avec un niveau de revenu faible et de fortes restrictions au crédit, la main-d'œuvre ne peut acquérir de qualifications plus poussées (alors que c'est un préalable à l'innovation et au développement). De l'autre, quand les revenus sont bas, les taux d'épargne le sont aussi (Amsden, 2001).

Nouvelle dynamique mondiale – recentrer l’industrialisation, une nécessité pour l’Afrique

Mondialisation, nouvelles règles du commerce et politiques industrielles

Les dernières décennies ont vu une transformation spectaculaire du monde. La mondialisation en particulier a accentué dans la plupart des pays d’Afrique la dépendance à l’égard du secteur primaire et la contraction du secteur manufacturier (CEA, 2010a). C’est là un motif de préoccupation, s’agissant notamment de la place des matières premières dans le développement de l’Afrique. Les industries extractives ont été la principale source de croissance économique en Afrique, mais elles ont jusqu’à présent subi de très fortes fluctuations du fait des changements survenus sur les marchés mondiaux des produits primaires. La crise récente a durement touché les économies africaines, l’effet immédiat ayant été un ralentissement de la croissance. En outre, les industries extractives sont à forte intensité de capital et ont, à quelques exceptions près, des liens interindustriels limités avec l’économie intérieure. Enfin, il est caractéristique pour ces industries de n’offrir que peu d’emplois, et de n’avoir qu’une faible élasticité à cet égard.²⁸ Cette combinaison d’une faible intensité et d’une faible élasticité de l’emploi signifie qu’une croissance basée sur une expansion rapide de ces industries, n’est pas de nature à générer une forte croissance de l’emploi.

La mondialisation n’a pas seulement eu des incidences sur les économies africaines, elle a aussi favorisé l’ascension de grands acteurs nouveaux tels que la Chine et l’Inde²⁹, créant ainsi de nouveaux défis et de nouvelles opportunités. Il apparaît malheureusement que les pays d’Afrique n’ont pas profité de ces opportunités, et se sont trouvés de ce fait marginalisés. Par voie de conséquence, la position des pays d’Afrique vis-à-vis des autres pays en développement risque de se détériorer davantage si rien n’est fait pour rectifier cette situation. La cause principale en est que les contraintes au développement d’un secteur industriel compétitif sont encore trop fortes.

Parallèlement, les règles du jeu sont en train de changer rapidement dans l’arène mondiale (Haque, 2007 ; Di Maio, 2009). Ces changements peuvent influencer fortement sur la possibilité de recourir à une politique industrielle. Il y a deux raisons au moins qui font qu’il est impossible d’appliquer simplement les politiques industrielles du passé au contexte africain. La première est que le contexte mondial où opèrent actuellement les gouvernements et les entreprises est assez différent de la situation telle qu’elle se présentait il y a 20 ans. La deuxième est que les circonstances et les conditions sont très différentes selon les pays, et qu’on ne peut donc attendre d’une même politique qu’elle donne les mêmes résultats dans tous les pays. En ce qui concerne la première, la grande différence entre l’environnement mondial actuel et celui qui a caractérisé « l’ascension des autres » (Amsden, 2000) peut être décrite comme suit: premièrement, les règles de l’OMC sont devenues plus strictes, même pour les PMA. Par exemple, s’agissant d’investisse-

28 Le secteur minier n’emploie, par exemple, que moins de 10% de la main-d’œuvre, alors que l’agriculture, les industries manufacturières et les services en représentent ensemble plus de 80% (CEA, 2010a).

29 Ces deux pays jouent en Afrique un rôle extrêmement important, tant économique que politique. Comme le montrent les études réunies dans Goldstein *et al.* (2009), la relation entre les « moteurs asiatiques » et les pays d’Afrique subsaharienne est très différenciée.

ments étrangers et de propriété intellectuelle, les nouvelles règles applicables au commerce sont également désormais applicables aux mesures ayant une incidence indirecte sur les échanges internationaux. Dans le même temps, le nombre d'accords bilatéraux entre pays développés et en développement a considérablement augmenté. Deuxièmement, une proportion de plus en plus importante des échanges mondiaux est constituée à l'heure actuelle par des échanges intra-groupes ou à l'intérieur de réseaux commerciaux. Les producteurs de pays en développement sont obligés de s'intégrer à un réseau commercial ou à une chaîne de valorisation (mondiale). De fait, dans l'environnement actuel, il ne serait généralement ni faisable ni efficace d'appliquer dans les pays les stratégies classiques d'ouverture sur l'extérieur.

De plus, les frais fixes (publicité, R-D, etc.) devenant de plus en plus importants, les grosses entreprises prennent le pas sur les autres dans les échanges mondiaux, et sont plus à même d'influer sur les politiques économiques et commerciales, dans leur propre pays comme dans les pays d'accueil. Enfin, le développement des échanges Sud-Sud donne naissance à une série de questions de politiques industrielles quelque peu différentes. C'est ce qui explique que les pays d'Afrique ont accordé une priorité élevée aux demandes de réduction des protections tarifaires et d'accès élargi aux marchés non seulement des pays développés, mais aussi, ce qui est peut-être plus important, à ceux de pays émergents comme le Brésil, la Chine et l'Inde.

Les règles du jeu ont beau avoir changé, les politiques industrielles restent une option viable, et contribueraient notablement à stimuler la croissance économique (voir par ex. Rodrik, 2004 ; Elhiraika, 2008 ; Chang, 2009 ; Di Maio, 2009). Mais elles demandent à être repensées et adaptées au nouveau contexte et aux nouveaux défis.³⁰ Il faut en particulier veiller attentivement à ce que les futures négociations commerciales et les accords de partenariat économique ne restreignent pas les opportunités de politique industrielle. La situation est compliquée, car il y a eu des changements institutionnels, mais aussi des changements économiques.

L'un de ces changements est la place croissante que prennent les technologies de l'information et des communications (TIC) et les flux de connaissances dans la production et les échanges. Un autre est l'évolution spectaculaire des relations commerciales. L'un des effets indirects des nouveaux cadres réglementaires nationaux et internationaux est l'importance croissante que prennent les chaînes de valorisation mondiales. Elles représentent dans la plupart des cas la seule possibilité pour les entreprises africaines de s'ouvrir un accès aux marchés internationaux plus larges. Les politiques industrielles, pour être efficaces, doivent être conçues compte tenu de cette nouvelle donne. C'est ce qui fera l'objet de la dernière partie de la présente étude.

Les politiques industrielles actuelles en Afrique

L'industrialisation est actuellement au nombre des politiques les plus hautement prioritaires sur le continent, ce que confirment nombre d'initiatives, plans d'action, projets de développe-

³⁰ Nidal *et al.* (2008) font observer que les politiques industrielles n'ont guère changé en Afrique du Nord dans les années 80 et 90. La plupart des pays en développement ont abandonné les interventions gouvernementales directes pour adopter une politique industrielle faisant plus de place au secteur privé, mais les pays d'Afrique du Nord ont laissé en place, pour une bonne part, leurs politiques industrielles à l'ancienne, avec une intervention importante de l'État dans l'économie. Paradoxalement, les raisons en sont la persistance de recettes pétrolières considérables et l'absence de crise économique majeure, qui ont permis aux gouvernements de poursuivre les anciennes politiques industrielles.

ment et appels à industrialiser l'Afrique.³¹ Plusieurs réunions de haut niveau et de nombreux travaux de recherche ont récemment porté sur les questions du développement industriel et des politiques industrielles en Afrique.³² Les plans régionaux et sous-régionaux définissent des priorités globales, mais soulignent également la nécessité d'adapter les politiques industrielles et les mesures d'incitation aux conditions nationales. Les interventions gouvernementales combinent généralement, en fait, des pratiques communes et des mesures spécifiques au pays.

Le monde a certes bien changé dans les 30 dernières années, mais les gouvernements continuent à élaborer des politiques industrielles. On trouvera dans la partie qui suit une étude comparée des politiques industrielles poursuivies ces dernières années en Afrique, classées selon les catégories présentées dans Di Maio (2009). On se penche ici sur les politiques sectorielles, les politiques de concurrence, les politiques d'éducation et d'innovation, et pour terminer sur les politiques commerciales.

Politiques sectorielles et politiques de concurrence

Plusieurs secteurs des économies africaines actuellement prospères ont bénéficié d'un appui du gouvernement pendant la période d'industrialisation par substitution des importations. L'industrie automobile d'Afrique du Sud, par exemple, continue à bénéficier de politiques spécifiques de soutien, comme c'était le cas pendant ladite période. Bien que les règles du jeu aient changé (voir la partie précédente), les gouvernements accordent toujours un soutien aux secteurs considérés comme stratégiques pour le développement national. On trouvera dans le tableau 5 les secteurs considérés comme prioritaires dans le plan de développement industriel d'un échantillon de pays d'Afrique. Ils varient d'un pays à l'autre, bien que certaines industries, telles que les industries de transformation des produits agricoles, se retrouvent dans la plupart des cas.

Comme il ressort clairement du tableau 5, le secteur des matières premières est essentiel au développement de l'Afrique. Un des grands changements survenus ces dernières années est qu'il ne produit pas seulement pour l'exportation, mais fournit désormais des intrants essentiels à d'autres industries (ciment, engrais). Dans certains cas, cela a créé les conditions nécessaires à des effets induits favorables des industries lourdes, c'est-à-dire à des liens en amont et en aval. Les expériences réussies sont notamment celles de la Côte d'Ivoire (ciment), du Zimbabwe (produits du bois), de l'Afrique du Sud (engrais) et du Mozambique (aluminium). Dans tous ces cas, les processus institutionnels ont joué un rôle essentiel. C'est, par exemple, une équipe spéciale gouvernementale qui a permis de construire Mozal (la plus grande fonderie d'aluminium du Mozambique) en un temps record et à un prix inférieur à celui qui avait été prévu. Le tourisme est en train de devenir un secteur stratégique dans un nombre croissant de pays d'Afrique, bien qu'il lui faille un soutien pour renforcer sa compétitivité. La Banque mondiale a joué en ce sens un rôle crucial, par le biais de projets de l'AFTFP à Madagascar, en Zambie, au Sénégal, au Mali, en **Gambie, en Éthiopie et au Cameroun.**

31 Depuis les années 70, plusieurs initiatives de développement industriel ont été proposées aux niveaux régional et infrarégional. Voir par exemple la Conférence des ministres africains de l'industrie, la première et la deuxième Propositions d'une Décennie du développement industriel de l'Afrique (IDDA), le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), l'Initiative pour le renforcement des capacités productives de l'Afrique (APCI) et le Plan d'action pour le développement industriel accéléré de l'Afrique (AIDA).

32 Voir par exemple stratégies permettant de tirer parti de la nouvelle économie mondiale, programme de recherche sur la compétitivité industrielle de l'Afrique du Département Finances, secteur privé, Région Afrique (AFTFP), de la Banque mondiale.

Tableau 5 : Secteurs prioritaires des politiques industrielles dans certains pays d’Afrique

Pays	Secteurs
Afrique du Sud	Industrie automobile et composants, textiles et habillement, industrie pharmaceutique, plastiques, métallurgie, papier et pâte à papier, meubles, industrie chimique
Botswana	Industrie automobile, boissons, textiles et habillement
Cameroun	Textiles et habillement, bois, énergie et hydrocarbures, agro-industrie, produits pharmaceutiques, tourisme
Côte d’Ivoire	Agro-industrie, bâtiment, génie civil
Ghana	Agro-industrie, TIC, industries métallurgiques
Kenya	Agro-industrie, engrais, ciment, poisson, cuirs et peaux, papier et pâte à papier, métallurgie, plastiques, textiles, habillement et chaussures, TIC, produits électriques
Maroc	Textile, habillement, tourisme
Maurice	TIC
Nigéria	Intrants des industries chimiques, machines-outils, aciéries
Ouganda	Agro-industrie, textiles et habillement
Rwanda	Agro-industrie, TIC
Sénégal	Tourisme
Zimbabwe	Agriculture, matières premières et produits primaires

Sources : Harabi (2008), Marti et Ssenkubuge (2009), Soludo *et al.* (2004), divers propositions, documents et déclarations nationaux.

Le tableau 6 présente une comparaison des politiques sectorielles et des politiques de concurrence mises en œuvre dans certains pays d’Afrique. Les politiques de concurrence sont particulièrement importantes dans les secteurs des matières premières. Les 10 dernières années ont vu les gouvernements mettre en place un nouvel environnement réglementaire qui a fait affluer les investissements privés vers ce secteur (ONUUDI, 2009). Le Botswana est un bon exemple de réussite de ce type. Il y a toutefois des éléments critiques permettant d’améliorer la gestion des recettes fiscales tirées des activités extractives et d’éviter les effets prononcés du *syndrome hollandais* qui freinent le développement des autres industries. S’agissant des politiques sectorielles, les mesures visant à attirer des investissements dans un secteur déterminé présentent une importance particulière. En Tanzanie, depuis les années 90, il existe un plan détaillé de promotion des investissements procédant de la Loi nationale sur les investissements. Les investissements nouveaux dans certains secteurs bénéficient d’une exemption fiscale de cinq ans, de dérogations ou de droits de remboursement pour les importations, et de baux gratuits à long terme pour des terrains. Ces mesures ont suscité des investissements importants dans plusieurs secteurs, dont le tourisme, les mines d’or et les pêches.

Tableau 6 : Politiques sectorielles et politiques de concurrence : comparaison entre quelques pays

	Botswana	Cameroun	Côte d'Ivoire	Ghana	Kenya	Maroc	Maurice	Nigéria	Ouganda	Rwanda	Sénégal	Zimbabwe
Facilitation du crédit pour des industries manufacturières autres que classiques	x		x			x	x				x	
Promotion des PME (industries manufacturières autres que classiques)	x		x	x	x	x			x			
Réglementation de la concurrence						x						
Achats publics favorisant les industries manufacturières locales	x			x	x	x						

Sources : Harabi (2008), Marti et Ssenkubuge (2009), Soludo *et al.* (2004), divers propositions, documents et déclarations nationaux.

Politiques de l'éducation et de l'innovation

L'éducation est indispensable à l'amélioration des capacités de production, car elle appuie les progrès technologiques, complète l'accumulation de capital et renforce la transformation structurelle (CNUCED, 2006). Le niveau d'instruction d'une population est un facteur critique permettant à un pays de réaliser la croissance économique. Plusieurs chercheurs ont suggéré qu'il pouvait y avoir un lien entre les retards du développement industriel en Afrique subsaharienne et la faiblesse de son capital humain.

Dans les années 70, l'Afrique subsaharienne avait les indicateurs les plus bas de tous les pays en développement pour la scolarisation à presque tous les niveaux d'étude, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur. Ce problème n'a malheureusement pas été pris en considération dans la conception des programmes d'ajustement structurel –ce qui a certainement contribué à retarder le développement de capacités dans l'industrie. Toutefois, l'Afrique a légèrement amélioré ces 20 dernières années son accumulation de capital humain. Comme l'indique la CEA (2010a), elle dispose en conséquence d'une main-d'œuvre un peu plus instruite, la proportion de la main-d'œuvre ayant fait des études secondaires et des études supérieures étant respectivement passée de 18 à 22% et de 6,8 à 7,2% entre 1990 et 2007.

Pourtant, malgré tous ces efforts, il ne semble pas qu'on parvienne, comme on l'escomptait, à faire reculer le chômage et à obtenir une croissance plus rapide. Devant l'augmentation du nombre de chômeurs titulaires d'un diplôme universitaire, on peut penser que les compétences que produisent les systèmes éducatifs africains ne sont pas alignées sur les besoins des entreprises. Il y a deux possibilités. Ou bien les étudiants achèvent des études dans des disciplines qui n'ont pas d'application pratique dans les entreprises,³³ ou bien il s'agit de surqualification. Dans ce dernier cas, le chômage serait dû aux caractéristiques de la structure de production des économies africaines, où prévalent l'agriculture et les secteurs des matières premières (à forte intensité de capital), qui n'ont pas besoin du personnel hautement qualifié que produisent les universités.

³³ En Chine et en République de Corée, il y a par exemple 50% environ des étudiants qui obtiennent des diplômes en sciences, génie ou gestion, alors qu'en Afrique ce n'est le cas que pour 20% des étudiants.

Les dernières années ont vu les gouvernements africains accorder un rang de priorité élevé à l'éducation et au développement technologique. Ils se préoccupent plus, en particulier, d'une meilleure adéquation de la politique éducative et de la politique technologique. Parmi les nombreux textes consacrés à cette question, le plus important est le Plan d'action consolidé de l'Afrique pour la science et la technologie, adopté en 2005 par l'Union africaine et le NEPAD. Les institutions régionales et les économistes ont cherché activement à comprendre et à évaluer le fonctionnement des systèmes d'innovation dans les pays d'Afrique.³⁴ Pour ce qui est du développement de la technologie, la situation est très difficile pour les entreprises africaines. Les PME en particulier sont à un niveau technologique très bas.³⁵ Par ailleurs, les quelques grandes entreprises africaines n'ont pratiquement aucune activité interne de R-D. Il y a très peu d'interaction entre le secteur industriel et l'infrastructure technologique. Les résultats des instituts de recherche ne sont généralement pas très remarquables et ne sont pas transmises aux entreprises locales. De plus, les services d'information technologique créés par plusieurs gouvernements pour aider les entreprises locales, surtout les PME, à trouver et acheter des technologies à l'étranger, n'ont pas obtenu de très bons résultats.

Les difficultés sont énormes, mais cela n'empêche pas la plupart des pays de mettre en place à l'intention des entreprises des mesures d'encouragement à l'innovation et à l'accumulation technologique (voir tableau 7). Nombre de pays d'Afrique ont créé, ces 10 dernières années, des institutions de promotion des sciences et des technologies (Institut de recherche industrielle au Ghana, Institut de recherche-développement industrielle au Kenya, Organisation tanzanienne de recherche industrielle...).³⁶ Dans certains cas, le gouvernement poursuit l'objectif ambitieux de refondre l'infrastructure du pays, comme en Angola, avec la Politique d'innovation scientifique et technologique (ONUDI, 2008). Ogbu *et al.* (1995) font observer que les pays sont désormais nombreux à s'être dotés de ministères des technologies à part entière, censés démontrer que l'importance des technologies pour le développement est bien prise en compte. Bien que les faits aient une valeur mitigée, ils montrent – dans le meilleur des cas – que la capacité des gouvernements de coordonner et d'évaluer l'acquisition et l'évaluation des technologies, est faible.

³⁴ La première Conférence ministérielle du NEPAD sur la science et la technologie avait demandé au secrétariat du NEPAD de lancer des activités qui permettraient de produire une perspective de l'innovation en Afrique. L'objectif était de donner un panorama détaillé de l'innovation dans le contexte africain. Une autre initiative importante a été réalisée pour le NEPAD par l'Institut pour la nouvelle technologie de l'UNU. Deux enquêtes distinctes mais complémentaires ont été mises au point, l'une sur la science et la technologie, l'autre sur l'innovation (Institut pour la nouvelle technologie de l'UNU, 2004). Les résultats en livreront des repères sur l'innovation dans les différents pays, permettant de cerner des problèmes communs et de rechercher des solutions régionales. Parmi les travaux universitaires, Muchie *et al.* (2004) ont coordonné un recueil d'études sur les pays d'Afrique sous l'angle des systèmes nationaux pour l'innovation. Enos (1995) analyse en détail les investissements dans la R-D, avant et après les programmes d'ajustement structurel, au Ghana, au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie. Lall and Pietrobelli (2002) ont évalué le système pour l'innovation au Ghana, au Kenya, en Ouganda, en Tanzanie, et au Zimbabwe, et étudié ce que ces systèmes apportaient à la compétitivité de chacun de ces pays. L'analyse d'Oyeleran-Oyeyinka (2006) a porté sur le rôle de la technologie et des institutions à l'appui des PME dans les industries africaines.

³⁵ Dans les pays du Maghreb (Algérie, Tunisie, Maroc), la source de l'innovation se trouve, presque exclusivement, dans les PME, et il y a très peu d'expérience d'innovation procédant de la R-D, d'où une forte obsolescence, tant des ressources humaines que du matériel (Djefflat, 2004).

³⁶ On se reportera à Enos (1995) pour une analyse détaillée des caractéristiques, des activités et des résultats des institutions de R-D au Ghana, au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie.

Tableau 7 : Politiques d'innovation : comparaison entre quelques pays

	Côte											
	Botswana	Cameroun	d'Ivoire	Ghana	Kenya	Maroc	Maurice	Nigéria	Ouganda	Rwanda	Sénégal	Zimbabwe
Mesures visant à attirer des IED (secteur manufacturier)	x	x		x			x					x
Financement pour l'accès aux technologies, aux matériels et aux machines industriels	x					x	x					
Diffusion des recherches et des technologies industrielles	x			x	x	x	x	x	x			

Sources : Harabi (2008), Marti et Ssenkubuge (2009), Soludo *et al.* (2004), divers propositions, documents et déclarations nationaux.

Manifestement, il faut à l'Afrique des politiques technologiques plus efficaces. Lall et Pietrobelli (2005) suggèrent que les interventions gouvernementales dans le domaine technologique sont à repenser entièrement dans l'optique d'un système national pour l'innovation. Pour Oyelaran-Oyeyinka (2004b), les gouvernements ont un rôle essentiel à jouer pour la promotion de l'« apprentissage dynamique » dans les sociétés, ce qu'ils peuvent faire en poussant les PME à s'orienter plus vers l'exportation et en assurant la formation du personnel.

Diyamett (2009) estime que le pôle d'activités est le meilleur moyen de mettre un système d'innovation en place en Afrique. L'idée de base est que le système des pôles correspond mieux aux caractéristiques du système africain d'innovation, qui présente deux faiblesses et une particularité : la première faiblesse tient à l'absence de liens entre science et technologie; la deuxième procède de la petite taille, de la fragilité et du sous-développement des marchés africains, qui démotivent fortement à y offrir des produits innovants. En outre, le système d'innovation est composé de plusieurs sous-systèmes de faible contenu technologique, où l'innovation progressive et l'apprentissage pratique ont plus d'importance que l'innovation radicale et la R-D.

Il est en effet caractéristique de l'environnement africain que les PME y ont peu d'expérience de la R-D, avec des résultats industriels relativement médiocres sur le plan de la productivité, et une forte obsolescence des ressources humaines et du matériel. Le grand problème des PME est qu'elles se trouvent prisonnières d'habitudes d'apprentissage pratique, à l'écart des courants de savoirs tant locaux que mondiaux (Oyelaran-Oyeyinka, 2004b). Une possibilité intéressante, pour encourager l'innovation tout en stimulant la création et la diffusion dans les PME, est de faire ce qu'ont fait les NPI, à savoir mettre en place des parcs scientifiques. C'est une des formes de pôles d'activités : un site géographique où entreprises, universités et autres centres de recherche, nouvelles antennes d'entreprises et unités de R-D d'entreprises existantes se trouvent physiquement regroupés, profitant de leur proximité géographique pour échanger des savoirs technologiques.

Politiques commerciales

Le demi-siècle écoulé a vu une augmentation spectaculaire de l'importance des échanges commerciaux pour l'économie mondiale, le commerce ayant connu une croissance beaucoup plus rapide que la production. Les conceptions des politiques commerciales ont connu elles aussi une véritable mutation. Elles étaient traditionnellement au nombre des outils de base des politiques industrielles. Les politiques protectionnistes ont été largement utilisées entre les années 50 et

les années 70. Dans les années 80, les pays en développement ont dû passer à des politiques comportant des régimes commerciaux plus ouverts. À la fin des années 80, la libéralisation des échanges et des investissements était un élément de premier plan des programmes de développement dans pratiquement tous les pays en développement (Martin, 2001).

La dénomination « politiques commerciales » peut recouvrir des instruments très différents dont les gouvernements disposent pour influencer sur les relations commerciales. Les plus importants sont les tarifs douaniers, les subventions à l'exportation, les contingentements et d'autres barrières non tarifaires. Ces politiques ont toutes pour objet de modifier les relations commerciales entre le pays qui les poursuit et le reste du monde. Certaines d'entre elles influent sur le pays dans son ensemble, d'autres sur certains secteurs ou même sur les diverses entreprises.

Comme on l'a déjà souligné, les règles des échanges mondiaux ont beaucoup changé, et cela a eu un effet considérable sur l'utilisation des politiques commerciales. Chang (2004) considère toutefois que le phénomène pourrait être surestimé. Les pays gardent la possibilité d'augmenter les droits de douane en cas d'urgence (surtaxe à l'importation).³⁷ De plus, les pays d'Afrique sont pour la plupart au nombre des PMA et restent donc autorisés à subventionner les exportations, ce que les autres pays ne peuvent plus faire. Ils peuvent aussi subventionner l'agriculture, le développement régional, la R-D fondamentale et la mise à niveau technologique à des fins écologiques.

Tableau 8 : Instruments de politiques commerciales : comparaison entre quelques pays

	Côte											
	Botswana	Cameroun	d'Ivoire	Ghana	Kenya	Maroc	Maurice	Nigéria	Ouganda	Rwanda	Sénégal	Zimbabwe
Incidations aux activités d'exportation	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x
Zones franches industrielles (pour l'exportation)		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
Promotion des exportations (secteur manufacturier)	x			x	x	x	x			x		
Normalisation/amélioration de la qualité pour les exportations	x	x	x		x				x	x		
Mesures visant à attirer des IED pour des activités d'exportation	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x
Facilitation du crédit pour les industries manufacturières autres que classiques	x		x			x	x				x	
Protection douanière sélective (crêtes tarifaires/droits élevés)	x	x		x	x	x	x			x		
Utilisation d'autres instruments commerciaux) a	x					x						
Droits d'exportation favorisant les industries manufacturières locales		x		x	x	x				x		

Notes : ^a mesures antidumping, mesures concernant des droits compensateurs ou mesures de sauvegarde.

Sources : Harabi (2008), Marti et Ssenkubuge (2009), Soludo *et al.* (2004), divers propositions, documents et déclarations nationaux.

Enfin, il y a un certain nombre de politiques intérieures qui peuvent servir à stimuler l'investissement dans des secteurs stratégiques, telles que les subventions aux investissements d'équipement, le soutien aux entreprises nouvelles, les subventions aux investissements allant à des compétences particulières, etc. Un gouvernement peut, par exemple, soutenir les exportations en créant une agence de crédit à l'exportation qui offre un financement du commerce extérieur, réunit et dif-

³⁷ Deux motifs peuvent être invoqués : une poussée soudaine d'importations dans un secteur, et un problème global de balance des paiements.

fuse des informations, et mutualise les risques. En fait, comme le montre le tableau 8, les pays d'Afrique font un usage important des politiques commerciales.

Les politiques de promotion des exportations en particulier sont un des nombreux instruments de politique industrielle que les gouvernements peuvent utiliser pour promouvoir la croissance économique.³⁸ Les incitations visant les activités d'exportation et la création de zones franches industrielles (pour l'exportation) font partie des politiques commerciales les plus utilisées. Les zones franches offrent des incitations importantes pour attirer des entreprises étrangères, comme cela s'est pratiqué dans les NPI quand ils entamaient leur processus de développement. Les zones franches sont utilisées depuis longtemps et très largement, mais il semble qu'il faudrait plus d'éléments pour une évaluation empirique de leur réussite réelle. Les gouvernements sauraient alors si c'est une stratégie à poursuivre, ou s'ils doivent utiliser les ressources pour d'autres mesures. Des études réalisées au Ghana et au Kenya ont montré par exemple que le gouvernement pouvait jouer un rôle utile dans l'exportation en formant le personnel qualifié dont les entreprises exportatrices ont besoin (CEA, 2010a). Ces projets ont été couronnés de succès et ont, montré que leur efficacité était due à la coordination entre différents types de politiques.

Un élément important du débat sur les politiques commerciales en tant qu'instrument de politique industrielle est constitué par les efforts des pays africains en vue de renforcer l'intégration régionale.³⁹ L'objectif est d'accroître les échanges intrarégionaux, ce qui est censé créer des conditions plus favorables au développement industriel et à la transformation structurelle. Il ne fait aucun doute que les échanges intra-africains sont prometteurs comme moteur d'industrialisation sur le continent. Mais si le nombre des accords régionaux en Afrique a fortement augmenté, leurs effets sur la croissance restent pour le moment décevants.⁴⁰

En fait, les accords régionaux, leurs avantages et leurs inconvénients, sont en ce moment le sujet d'un grand débat (voir Banque mondiale, 2000). Pour ce qui est de l'Afrique, la CEA (2010b) conclut que le nombre d'institutions créées pour coordonner les mesures de coopération au niveau infrarégional est excessif, et qu'il en est résulté des doublons et une confusion dans les mandats. Il faudrait donc que les gouvernements rationalisent l'architecture institutionnelle et en améliorent les capacités techniques, juridiques et financières. Plusieurs chercheurs ont estimé en outre que l'approche multilatérale présentait plusieurs avantages par rapport à l'approche régionale (voir Martin, 2001).

Pour l'effet qu'ils sont susceptibles d'avoir sur l'industrialisation, les accords de partenariat économique et ce qu'en font les pays d'Afrique sont tout aussi importants (CEA, 2004). Ce type d'accords offre de grandes possibilités, mais ils sont à gérer judicieusement. Il y a là deux aspects à prendre en compte. D'une part, les gouvernements doivent savoir que les pays sont très diffé-

38 On en a un exemple intéressant dans l'utilisation faite au Zimbabwe des subventions à l'exportation. Dans les années 90, le Gouvernement a promu activement l'horticulture en assurant un financement à l'exportation, et un régime permettant aux exportateurs de conserver des recettes d'exportation (alors que les devises étaient encore rationnées pour le marché intérieur). Les fournisseurs d'intrants étaient considérés comme exportateurs indirects aux fins de la répartition des devises. La croissance de ce secteur a, par voie de conséquence, stimulé le secteur de l'emballage et du papier (Nziramanga, 1995).

39 Comme l'a dit M. Yumkella, Directeur général de l'ONUDI, « l'intégration régionale en Afrique offre comme avantages une meilleure compétitivité de la production procédant des économies d'échelle et d'ampleur, une multiplication des possibilités d'échanges due à des marchés plus étendus, de meilleures chances d'obtenir des investissements plus importants, et un pouvoir de négociation accru. En conjonction avec l'intégration, le développement industriel permettra aux pays d'Afrique... d'accélérer le processus qui mène à une coopération politique et économique renforcée. » (Discours à l'occasion de la Journée d'industrialisation de l'Afrique, le 18 novembre 2009).

40 Il y a à cela deux raisons principales. D'une part, la production et l'exportation pour la plupart des économies africaines sont surtout représentées par des produits primaires (minéraux, bois, café, cacao) et d'autres matières premières qui vont pour l'essentiel à des pays développés. D'autre part, le système infrastructurel est insuffisant.

rents, et qu'il ne faut pas attendre des accords de partenariat économique (APE) qu'ils apportent une solution à plusieurs problèmes en même temps. De l'autre, les gouvernements doivent veiller à ce que ces accords ne limitent pas encore davantage la marge de décision dont ils disposent. Grimm et Brüntrup (2006) mettent en garde contre le risque de voir ce processus la restreindre encore plus gravement que les différents programmes d'ajustement structurel des années 80. Enfin, il faut que les gouvernements s'efforcent de faire fixer des périodes de transition suffisamment longues et des mesures prenant en compte la diversité des besoins des pays, et l'application des accords doit être constamment sous surveillance, le but étant d'en atténuer les éventuels effets néfastes.

Exemples de meilleures pratiques

Les réussites sont nombreuses sur le continent: on peut citer l'Ile Maurice, la Tunisie, le Botswana, l'Afrique du Sud, le Lesotho, le Kenya, et d'autres, dont le Ghana, le Cap-Vert et le Mozambique. Ce sont tous des pays qui ont bien avancé dans la mise en place d'une base industrielle viable – offrant ainsi des enseignements précieux sur les meilleures pratiques en Afrique.

L'expérience de l'Ile Maurice, qui retient l'attention depuis le milieu des années 90, est désormais un exemple bien connu de la façon dont un pays peut, par une politique industrielle judicieuse, obtenir transformation structurelle, croissance des exportations et développement. L'étude de Lall et Wignaraja (1998) montre que ce succès est dû en partie à la modification des spécialisations, résultant d'un ensemble de politiques industrielles ciblées. La qualité du système d'incitations et des politiques de promotion des IED, le soutien à la valorisation des compétences, des technologies et de l'information, et les équipements matériels en place sont tous supérieurs aux normes dans les pays en développement. Ces 10 dernières années, l'Ile Maurice a bien réussi à exporter des produits manufacturés. Il est à noter qu'elle y est parvenu en modifiant l'assortiment de ses spécialisations, grâce aux investissements consacrés par l'État à la création de compétences et d'informations utiles à l'exportation, ainsi que d'institutions d'appui. Il faut dire aussi que la croissance des exportations est due surtout à la quantité et à la qualité accrues des produits d'exportation fabriqués par les producteurs nationaux. Le système performant d'appui technologique a été un grand facteur incitant les entreprises à perfectionner les caractéristiques de leurs produits. Il existe dans le pays plusieurs institutions qui soutiennent l'amélioration de la productivité et assurent une formation pour les PME. Ce sont notamment l'agence de services aux entreprises exportatrices (EPZIDA) et l'agence de soutien aux PME (SMIDO). Dans l'un comme l'autre cas, leurs activités ont donné d'excellents résultats. La bonne gouvernance de l'Ile Maurice lui a permis d'adopter un régime commercial non orthodoxe, combinant certaines restrictions aux importations et la promotion des exportations par le biais de zones industrielles franches (pour l'exportation). Pour Subramanian (2009), la croissance remarquable du pays depuis le milieu des années 70 ne peut pas s'expliquer uniquement par l'ouverture aux échanges et les IED. Il estime que l'histoire particulière du pays, son développement institutionnel et le fait que le Gouvernement sache bien gérer les spécificités de la population mauricienne constituent tous des facteurs de son succès. Frankel (2009) ajoute que les importants investissements dans l'éducation sont un autre élément essentiel de cette réussite.

La croissance récente a été bien plus élevée en Tunisie que dans les autres pays d'Afrique, et aussi que dans les pays d'autres régions du monde dont le niveau de développement est similaire. C'est un pays qui a mené à bien des réformes économiques entamées au milieu des années 80, améliorant sa compétitivité, diversifiant son économie, réduisant les fluctuations économiques

et améliorant le niveau de vie. Les données du PIB, des exportations et des IED traduisent, toutes, des résultats hautement positifs. Et, ce qui est le plus important, la part du PIB représentée par l'industrie est arrivée à près de 30%, et plus de 80% de l'ensemble des exportations sont des produits industriels, dont 90% de produits manufacturés. Il n'y a guère de doute qu'on a là un exemple d'industrialisation réussie. Pour Balamoune-Lutz (2009), la clef de la réussite tunisienne a été une stratégie de développement qui visait à diversifier plus la production intérieure et les exportations. Un élément important de cette stratégie a été de consacrer un gros investissement à la valorisation du capital humain, en particulier des femmes. Erdle (2009) avance l'idée que les bons résultats économiques procèdent d'une politique industrielle globale caractérisée par plusieurs éléments stratégiques cruciaux. D'une part, le Gouvernement s'est efforcé de mettre en place un environnement institutionnel et réglementaire porteur et attractif pour les entreprises privées. Pour cela, il a essentiellement réduit les interventions de l'État et les formalités bureaucratiques. Il a par exemple introduit un code unique des investissements, offrant des incitations importantes aux investisseurs privés tout en maintenant des mesures spéciales pour les secteurs stratégiques. Parallèlement, l'intervention gouvernementale directe dans la production a graduellement été éliminée, tandis qu'on adoptait de plus en plus les modèles et les pratiques des partenariats public-privé. Enfin, plusieurs dispositifs d'appui direct et indirect ont été mis en place pour faciliter la restructuration et la mise à niveau, ainsi que l'accès aux marchés étrangers. Les lignes de crédit spécialisées du Fonds d'accès aux marchés d'exportation (FAMEX), de même que le soutien aux activités d'exportation des entreprises tunisiennes (López-Cálix *et al.*, 2010), ont en particulier fait largement la preuve de leur efficacité.

Pour Robinson (2009b), la réussite économique du Botswana s'explique par le développement historique de ses institutions politiques. L'évolution historique particulière du pays a créé des conditions qui ont favorisé après l'indépendance un Gouvernement plus stable et responsable qu'ailleurs en Afrique. De ce fait, le Gouvernement botswanais a maintenant pour caractéristique d'adopter des politiques économiques particulièrement judicieuses. Robinson tire deux grands enseignements de l'expérience botswanaise. La première est que même en poursuivant des politiques simples et orthodoxes, on peut obtenir des résultats positifs si les institutions du pays fonctionnent bien. La deuxième est qu'on peut réaliser le développement économique avec des réformes effectives des politiques et la mise en place d'institutions efficaces. Le plus intéressant, comme le montre le cas du Botswana, est que les pays d'Afrique peuvent très bien se doter d'institutions politiques correspondant à leur propre modèle, si toutefois ils sont en mesure d'édifier une identité nationale et de moderniser et adapter continuellement leurs institutions.

Le cas de l'Afrique du Sud est intéressant parce qu'il montre qu'il faut parfois du temps pour qu'une politique industrielle entraîne de bons résultats. Depuis la fin de l'apartheid, en 1994, le Gouvernement s'est employé à encourager l'industrialisation du pays, comme le montrent différents grands textes consacrés à des problèmes qui vont de la réduction de la pauvreté à la stabilisation, aux échanges commerciaux et à la concurrence, ainsi qu'aux stratégies d'investissement (Lundahl et Petersson, 2009). Le succès actuel du pays est le résultat cumulé de l'action publique engagée depuis le début du programme *Growth, Employment and Redistribution* (GEAR) [Croissance, emploi et redistribution]. À l'heure actuelle, l'Afrique du Sud est dotée de nombre d'instruments et d'organismes de formulation et de mise en œuvre des politiques industrielles (Hausmann *et al.*, 2008). Le succès de l'industrialisation du pays dépend aussi du bon fonctionnement de ces organismes, des mesures qu'ils prennent et des programmes qu'ils appliquent. Il s'agit notamment du Programme de développement de l'industrie automobile, qui assume un rôle central en offrant toute une gamme d'incitations dans différents secteurs. On note l'efficacité particulière, ces dernières années du Ministère des entreprises publiques, qui soutient le

développement des capacités des fournisseurs locaux. Le Ministère du commerce et de l'industrie administre le Programme de développement de l'industrie automobile, qui offre toute une gamme d'incitations dans ce secteur. Le succès de ce dernier Programme est controversé, mais plusieurs indicateurs donnent à penser qu'il a atteint certains de ses objectifs, car les exportations par exemple se sont développées (Barnes *et al.*, 2003). Parallèlement à ces programmes, l'activité de la Banque de développement de l'Afrique australe a également facilité l'industrialisation. Elle a démontré qu'elle avait ce qu'il fallait de compétences techniques, de connaissance des besoins des producteurs, d'autonomie suffisante par rapport aux milieux politiques et de ressources financières pour jouer un rôle important dans le financement de nouvelles entreprises. Le cas de l'Afrique du Sud démontre qu'une politique industrielle efficace peut résulter d'essais et d'erreurs et ne manifester ses effets qu'à long terme.

Le cas du Lesotho présente un intérêt tout particulier parce qu'à voir sa situation géographique et économique, on serait tenté de conclure que le pays est condamné à rester à l'écart du commerce international. Mais l'intervention gouvernementale a fait une différence, car au début des années 2000, afin de tirer parti de l'African Growth and Opportunity Act [Loi sur la croissance et les possibilités économiques de l'Afrique] (AGOA), le Gouvernement a pris une série de mesures de soutien à l'industrialisation du secteur de l'habillement. Il a d'abord accordé des subventions au lancement de nouvelles entreprises. Ensuite, il a mis en place une collaboration public-privé pour définir des normes de droits du travail et de salaires acceptables au plan international. Il a également lancé des programmes de valorisation des compétences et des qualifications des travailleurs du pays. Enfin, il a mis en place, là aussi en collaboration étroite avec le secteur privé, différents services commerciaux et d'équipement pour la chaîne de valorisation dans l'habillement, notamment pour les transports, les services logistiques et les formalités douanières. Le résultat de cette intervention étendue est que l'industrie du vêtement s'est développée au Lesotho jusqu'à devenir un moteur de croissance pour le développement du pays (Shakya, 2010). La croissance spectaculaire de l'industrie de l'habillement – et en particulier de ses exportations – a contribué à développer l'emploi et créé des liens importants en amont comme en aval de la chaîne de valorisation. Le cas de l'industrie de l'habillement au Lesotho offre des enseignements intéressants, qui pourraient servir aux pays présentant un profil de développement similaire. Il montre tout d'abord que la collaboration public-privé est essentielle à toute stratégie industrielle réussie. Et il offre aussi un exemple de la manière dont les pays en développement peuvent tirer un parti stratégique des possibilités offertes par les accords commerciaux internationaux.

Un autre exemple remarquable de pratiques optimales en Afrique est celui du Kenya. Depuis quelques dizaines d'années, les entreprises kényannes ont notablement accru leur présence sur les marchés régionaux. Là aussi, ce résultat a pu être obtenu parce que la participation aux exportations a été facilitée par l'intervention publique, grâce à la création du Conseil de promotion des exportations (EPC) en 1992. Le Conseil a pour mission de faire avancer la diversification des marchés et des produits d'exportation, et de faciliter la mise en évidence et l'élimination des obstacles au développement rapide des branches d'exportation. Un autre facteur important du succès des exportations a été l'activité des associations professionnelles qui constituent le réseau professionnel kényan - Kenya Association of Manufacturers [Association des industries manufacturières du Kenya], Kenya National Chamber of Commerce [Chambre nationale de commerce et d'industrie du Kenya] et Fresh Produce Exporters Association of Kenya [Association des exportateurs de légumes frais du Kenya]. La stratégie d'exportation du Gouvernement procède des deux objectifs qu'elle poursuit : 1) cibler des secteurs spécifiques pour les investissements ; 2) attirer l'IDE et accroître la production d'articles manufacturés d'exportation à plus forte valeur ajoutée. Pour les atteindre, le Conseil de promotion des exportations soutient

le développement des exportations par divers instruments et activités (ITC, 2001) : 1) *Groupes de réflexion sectoriels* – il s’agit de lieux de rencontre de représentants des secteurs public et privé qui élaborent des recommandations à l’intention du Conseil d’administration de l’EPC, qui les soumettent ensuite aux autorités compétentes. Ces groupes traitent d’une large gamme de sujets, tels que banque et finance, infrastructure, et problèmes liés à des secteurs spécifiques (café et thé, horticulture, textiles et habillement); 2) *Développement des marchés d’exportation*: l’EPC trouve des marchés potentiels et définit des stratégies de commercialisation appropriées; 3) *Mise au point et adaptation de produits*: l’activité de l’EPC a pour objet de faciliter la mise au point et l’adaptation de produits correspondant aux paramètres spécifiques de tel ou tel marché, en assurant aux entreprises une assistance technique et des savoirs liés à des aspects tels que la qualité et l’emballage; 4) *Services d’information commerciale*: l’EPC diffuse aux intéressés les informations nécessaires pour faciliter leurs activités. Enfin, le train de politiques mises en place pour attirer les IDE au Kenya a aussi été particulièrement efficace (Gachino, 2009).

Les exemples cités sont les mieux connus parmi les meilleures pratiques en matière d’industrialisation en Afrique, mais il y a d’autres pays qui ont obtenu ces dernières années des résultats remarquables. Les succès du Ghana sont décrits dans Fosu (2009). La réussite du Cap-Vert et celle du Mozambique sont intéressantes dans le contexte de l’Afrique subsaharienne. Pour Braga de Macedo et Pereira (2009), ce sont deux pays qui ont réussi face à la mondialisation en apportant des changements judicieux à leur politique économique et à leurs dispositions institutionnelles. Il est à noter qu’ils sont tous les membres d’arrangements de coopération sous-régionaux, ce qui montre combien il importe d’exploiter les possibilités que les accords commerciaux régionaux offrent pour l’industrialisation.

Ces études de cas montrent qu’il y a différentes voies qui mènent à une forte croissance et à la transformation structurelle. Il y a un certain nombre de meilleures pratiques appliquées par plusieurs pays d’Afrique en matière de politiques industrielles, dont d’autres pays peuvent s’inspirer dans leur quête d’une industrialisation réussie et d’une croissance économique soutenue.

Quelles sont les principales options de politiques pour les pays d'Afrique?

Ces dernières décennies, l'industrialisation s'est opérée en Afrique d'une manière très différente de celle des pays émergents à la croissance rapide. Pour l'Afrique, le secteur manufacturier a pris peu à peu plus d'importance, tandis que l'agriculture représente encore un quart environ du PIB. En outre, même si la part de l'agriculture dans le PIB a diminué depuis 10 ans, celle des industries extractives a augmenté d'autant. Ainsi, plutôt qu'une transformation structurelle vers d'autres secteurs, le changement a été d'une activité du secteur primaire vers une autre (CEA, 2010a). Si à court terme, les effets peuvent en être favorables, cette évolution n'a certainement pas permis de jeter les fondements d'une économie plus diversifiée et dynamique. Les ressources minérales et d'autres ressources naturelles ne sont pas renouvelables, et les prix des produits primaires sont généralement très volatiles et ajoutent aux incertitudes planant sur la trajectoire de croissance déjà fragile de l'Afrique. En réalité, si l'on veut que l'emploi augmente assez vite pour absorber les effectifs croissants de main-d'œuvre dans les économies africaines, il faudra que la structure de ces dernières se transforme, cessant d'être presque exclusivement tributaire de la croissance de l'extraction des ressources naturelles pour augmenter la croissance des industries manufacturières, des services et de l'agro-industrie, où l'élasticité de l'emploi est beaucoup plus forte.

Le contexte de l'élaboration des politiques industrielles a évolué. L'économie mondiale et les schémas mondiaux de la production industrielle ont changé, et on est donc amené à repenser les politiques en les ancrant solidement dans le contexte du pays considéré (ONUDI, 2009). Des recherches récentes laissent penser que pour la plupart des pays à faible revenu, la croissance à long terme, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté dépendent de la mise en place d'une structure de production industrielle et d'exportation compétitive, de plus en plus diversifiée et moderne. Il faudra donc, pour atteindre cet objectif de transformation structurelle et de diversification, établir un ensemble de politiques industrielles (CEA, 2007).

Pour Lall (1995), les médiocres résultats industriels des pays d'Afrique indiquent que les politiques sont à réformer, d'une manière ou d'une autre. Il est clair que la stratégie d'industrialisation par substitution des importations appartient au passé – ses limites dans le contexte africain ne sont que trop évidentes.⁴¹ Le rôle nouveau qu'ont pris les « moteurs asiatiques » en Afrique est également une raison de définir un nouvel ensemble de politiques et d'interventions publiques (voir Goldstein *et al.*, 2009).

Selon Elhiraika (2008), il existe différentes politiques industrielles qui peuvent aider à diversifier la production en Afrique. Les plus importantes sont les mesures visant à développer les compétences en matière d'entrepreneuriat, en particulier les compétences en gestion et l'art de repérer et d'exploiter des opportunités rentables. De plus, en incitant les entrepreneurs à prendre des risques, on les aiderait à rechercher les transformations technologiques et à pénétrer les marchés étrangers. Les gouvernements pourraient aussi encourager la diversification des produits en trouvant des solutions aux défaillances du marché, notamment aux imperfections de l'information et aux externalités de la coordination (Hausmann et Rodrik, 2003 ; Haque, 2007).

⁴¹ Il est important de noter pourtant que même si plusieurs pays ont échoué, il y a eu aussi des cas d'intervention gouvernementale réussie. Acemoglu et al. (2003), par exemple, attribuent la réussite du Botswana essentiellement aux gros investissements publics consacrés à l'éducation, à la santé et aux équipements, ainsi qu'au personnel administratif efficace né de la méritocratie de l'époque de l'État développementaliste.

Rodrik (2004) fait observer que la clef du développement est la découverte d'activités nouvelles. Pour être efficace, une politique industrielle doit présenter certaines caractéristiques. Primo, il faut que les incitations allant à des activités nouvelles soient assorties de règles claires qui permettent de déterminer les succès et les échecs. Secundo, il faut que l'intervention gouvernementale et le soutien public soient assortis par défaut de clauses couperets, pour éviter d'avoir à subventionner des branches d'activité en difficulté, et aillent à des activités et non pas à des secteurs. Tertio, les activités subventionnées doivent offrir un potentiel manifeste d'effets d'entraînement et de cycle de découverte. Quarto, les agents d'exécution doivent avoir démontré leur compétence, être soumis au contrôle d'organismes ayant un intérêt dans les résultats des activités et dotés de l'autorité politique au plus haut niveau, et maintenant des canaux de communication avec le secteur privé. Enfin, il faut des correctifs dans les cas où l'on aurait « parié sur le perdant ».

L'intégration accrue des échanges et la promotion de chaînes de valorisation intégrées au niveau régional peuvent améliorer la compétitivité des industries, faciliter la transformation économique régionale, et accroître la diversification de la production en Afrique (CEA, 2010b). Mais la libéralisation doit être graduelle. Elle doit aussi s'accompagner d'une stratégie de restructuration et de mise à niveau industrielle pour que les entreprises soient prêtes à relever de nouveaux défis. Dans ce contexte, il importe de ne pas oublier qu'il y a incontestablement des limites à ce qu'on peut tirer des politiques commerciales ou de l'extraversion (Rodrik, 1999). En privilégiant trop la libéralisation des échanges, on risque de détourner les énergies et les ressources politiques du gouvernement des fondamentaux de la croissance (éducation, accumulation du capital, infrastructures, etc.). La politique économique publique doit être centrée sur la croissance, et non sur le commerce, dont le développement doit être un instrument et non un objectif en soi.

Il faut aussi signaler une nouveauté apparue ces dernières années, qui est le rôle joué par la formulation, à l'échelon régional, des politiques industrielles. Les interventions de l'AIDA, par exemple, ont été conçues comme incorporant aux niveaux régional et continental les rôles que peuvent jouer les communautés économiques régionales, et, au niveau continental, l'Union africaine. En ce sens, l'amélioration des réseaux entre pays et entre communautés économiques régionales est un autre élément indispensable à toute stratégie industrielle réussie.

Toutes les stratégies évoquées précédemment supposent, sous une forme ou une autre, une intervention gouvernementale et soulèvent donc la question de l'échec des actions publiques. Le manque de capacités incite à la prudence sur la possibilité pour les pouvoirs publics de mener à bien des interventions de soutien à l'industrialisation. Il faut que certaines conditions préalables soient réunies pour que l'intervention gouvernementale soit efficace. Pour Piorelli (2008), les pays d'Afrique n'ont généralement pas beaucoup de moyens pour concevoir et mettre en œuvre des politiques de soutien aux fournisseurs et producteurs locaux, et ont besoin de la coopération internationale pour ce faire. Lall (1995) souligne que le premier objectif devrait être d'améliorer les capacités gouvernementales.

De fait, si les pouvoirs publics ne sont pas dotés des capacités nécessaires, toute intervention gouvernementale est vouée à l'échec. Cela reste vrai quelle que soit la politique que le gouvernement a à définir, qu'il s'agisse de politiques (censées être) favorables au marché ou de modes d'action plus interventionnistes. Pour la même raison, les gouvernements africains ne devraient même pas tenter des interventions généralisées telles que celles pratiquées par la République de Corée dans les années 70. Il s'ensuit aussi que le degré et la forme de sélectivité que chaque gouvernement pourra pratiquer seront fonction du pays considéré. Il est manifeste donc que l'une des grandes priorités de toute politique est de renforcer les capacités de conception, de formulation

et de mise en œuvre des politiques. Parallèlement, les gouvernements devraient examiner les moyens de rendre plus efficace la nécessaire collaboration public-privé.

Quand on veut renforcer les capacités de concurrence de l'industrie, une bonne infrastructure technologique est indispensable. C'est un des grands enseignements à tirer de l'expérience des gouvernements d'Asie de l'Est, qui assurent à leurs entreprises toute une gamme de services technologiques et d'information. Il ne faut rien négliger non plus pour la mise en place de l'infrastructure technologique. Il y a lieu d'assurer aux entreprises, surtout aux PME, des services de conseils pour l'obtention de certifications de qualité et de normalisation. Les interventions doivent également être sélectives, et concentrées sur l'amélioration des services destinés aux industries d'importance stratégique pour la compétitivité internationale et le potentiel de croissance.

La politique industrielle doit être définie de manière à réduire à son minimum le risque de recherche de rente, de corruption et de gaspillage des ressources. Elhiraika (2008) estime qu'on peut y arriver en axant la politique sur le déroulement plutôt que sur les résultats de la restructuration industrielle. Il y a des cas où il est utile de réduire les interventions gouvernementales. Vers le milieu des années 90, par exemple, la plus sérieuse entrave à l'horticulture au Kenya et au Zimbabwe était les coûts du fret, qui tenaient au manque d'efficacité des lignes aériennes, propriété de l'État. L'élimination du monopole des opérations de fret a stimulé le secteur (Humphrey *et al.* 2004). Le Gouvernement a ainsi dégagé des ressources alors même qu'il poursuivait des activités de croissance.

Comme on l'a dit, il y a trois modes d'action principaux pour le soutien à la restructuration et à la modernisation de l'industrie : a) la valorisation des compétences, b) le soutien technologique, et c) le soutien au financement. Il faut en particulier faire très attention à la qualité de la formation et à la manière dont elle peut répondre aux nécessités technologiques industrielles. L'analyse de l'expérience africaine actuelle donne à penser qu'une intervention plus sélective pourrait être utile à cet égard. Il faudrait concentrer plus l'action publique sur les activités où le pays considéré peut devenir compétitif au plan international. Les interventions publiques doivent motiver les entreprises à développer la formation interne et à créer des instituts de formation. La priorité en la matière est de résoudre les problèmes techniques que pose la fourniture d'intrants aux entreprises industrielles. Pour Oyelaran-Oyeyinka (2006), ce seraient les premières mesures à prendre : assurer simplement des éléments de base, comme la fourniture d'électricité.

Dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne, le climat d'affaires est peu attrayant, ce qui fait obstacle aux investissements locaux et étrangers. Le rapport *Doing Business* de la Banque mondiale montre que le temps et les frais que les entreprises doivent consacrer aux formalités réglementaires sont plus importants en Afrique subsaharienne que dans les autres régions du monde. Des services de développement des affaires doivent être assurés par le secteur public (von

Drachenfels et Altenburg, 2006), même s'il faut aussi qu'ils soient offerts par le secteur privé. Les externalités positives auxquelles donne naissance une activité accrue de création d'entreprises (voir aussi Hausmann et Rodrik, 2003) supposent que ces services comprennent des cours de formation ciblés, un enseignement continu, notamment au niveau universitaire, et un environnement favorable à la diffusion de l'esprit d'entreprise. Toute initiative novatrice suppose de repérer les possibilités offertes par le marché, et de faire des efforts délibérés pour en tirer parti.

Cela suppose l'esprit d'entreprise et des compétences de gestion, autrement dit il faut améliorer et développer la formation et les investissements consacrés à la recherche (von Drachenfels et Altenburg, 2006). Dans le contexte africain, le Botswana offre un exemple encourageant de participation active de l'État au développement des entreprises du pays (Elhiraika, 2008).⁴² Cela dit, on accorde parfois trop d'importance aux possibilités de croissance qu'offre un climat d'affaires plus favorable, même s'il est nécessaire au développement des infrastructures et à l'intégration accélérée de l'Afrique subsaharienne aux échanges mondiaux libéralisés (von Drachenfels et Altenburg, 2006).

L'un des grands changements de ces dernières décennies dans la manière dont on conçoit l'industrialisation, est le rôle que l'on reconnaît en la matière au secteur privé, de plus en plus allié ces derniers temps au secteur public dans un partenariat de développement économique. Les organismes de promotion des investissements en Afrique, qu'il s'agisse d'entités autonomes ou de services relevant de ministères, ont été chargés expressément de promouvoir les investissements, étrangers comme locaux, dans leurs pays respectifs. Le *Réseau des Agences de Promotion des Investissements en Afrique* (AfrIPANet⁴³ s'est employé récemment à inscrire les questions d'investissements à l'ordre du jour de la Conférence des ministres africains de l'industrie (CAMI), car on voit dans la promotion des investissements la clef du développement de l'Afrique par l'industrialisation (Programme régional de promotion des investissements en Afrique, 2009⁴⁴). Dans ce contexte, l'action gouvernementale devrait consister à offrir des incitations permettant aux entreprises privées (locales et étrangères) d'attirer des investissements. Cette stratégie aura plus de chances de succès, si l'on se préoccupe suffisamment de coordonner les différentes initiatives lancées pour promouvoir l'industrialisation en Afrique.

Un autre aspect crucial est le rôle des technologies et de l'innovation dans la poursuite du développement des pays d'Afrique. Si tout le monde s'accorde à dire que l'innovation est une condition nécessaire de toute amélioration des résultats économiques, il y a une multitude de positions sur la façon de s'y prendre avec les technologies et l'innovation. Kim (1999), par exemple, a

42 Le Botswana s'est doté de plusieurs institutions financées par l'État qui s'occupent de soutenir la création d'entreprises. Il s'agit notamment de la Botswana Development Corporation (BDC) [Société de développement du Botswana] qui offre un soutien financier aux moyennes et aux grandes entreprises et en contrôle les résultats, de la Citizen Entrepreneurial Development Agency (CEDA) [Agence citoyenne de développement des entreprises], qui assure financement et assistance technique au développement d'entreprises dans divers secteurs, du Local Enterprise Development Authority (LEA) [Organisme de développement des entreprises locales], qui facilite la création et le développement de petites et moyennes entreprises par des interventions ciblées, pour encourager la diversification économique par des services de développement des entreprises, d'accès aux technologies, au financement et aux équipements, de réseautage et de R-D. La CEDA et le LEA collaborent souvent pour assurer une formation aux créateurs d'entreprise potentiels, et pour les aider à définir un plan d'activité. Enfin, la Hospitality and Tourism Association of Botswana (HATAB) [Association des services d'hôtellerie, de restauration et de tourisme du Botswana] offre une aide au développement d'entreprises dans son domaine de compétence.

43 Comme il a été dit lors du lancement du réseau en 2001, AfrIPANet procède de la nécessité de disposer d'une plate-forme commune où les agences de promotion des investissements au sud du Sahara peuvent se retrouver pour débattre des questions qui intéressent la région et travailler avec l'ONUDI, les bailleurs de fonds et les autres organismes internationaux afin de définir des solutions aux problèmes communs de la région.

44 [en anglais] http://www.unido.org/fileadmin/user_media/UNIDO_Worldwide/Africa_Programme/CAMI/AfricaStrategy_English.PDF

estimé que les pays d'Afrique devraient chercher surtout à adopter des technologies bien au point, où produits et procédés sont normalisés et où les opérations peuvent être menées à partir d'usines et de machines livrées clef en main, avec des technologies brevetées, des plans au point et des procédés codifiés. En revanche, Enos (1995) pense que ce serait mieux servir le développement en Afrique que d'orienter les efforts de R-D vers des secteurs nouveaux.

Cette partie de l'étude se termine sur l'examen de deux stratégies d'encouragement à l'industrialisation et à la croissance particulièrement prometteuses : la promotion des pôles d'activités, et la mise à niveau au long de la chaîne de valorisation agricole. On y propose ensuite une typologie des pays d'Afrique permettant de déterminer le meilleur assortiment de politiques publiques pour chacun d'entre eux.

Promotion de pôles de compétitivité industriels

Les pôles d'activités ont une importance primordiale quand on cherche à encourager l'industrialisation et le développement. Pour Pietrobelli (2008), c'est précisément au niveau du pôle qu'il est judicieux de concevoir et d'appliquer les nouvelles politiques gouvernementales. Ils offrent en particulier la possibilité d'importantes économies d'échelle pour la prestation de services et la mise en place de systèmes locaux de normalisation, ce qui rend plus efficace la mise en œuvre des interventions publiques à ce niveau. Oyelaran-Oyeyinka et McCormick (2007) ont élaboré une série d'études montrant que les interventions publiques ont joué un grand rôle en Afrique ces dernières années, notamment par le soutien aux pôles d'activités.

Il y a un élément important du développement industriel, qui est le système des liens entre unités et entreprises industrielles. Ogbu *et al.* (1995) estiment que l'absence d'un secteur dynamique des biens d'équipement dans les pays d'Afrique subsaharienne est l'obstacle le plus grave à l'établissement de liens interindustriels dynamiques. Souvent, des fournisseurs de pays lointains ne remplacent que mal, ou pas du tout, des fournisseurs locaux. Cela est encore plus vrai quand il s'agit de la production agricole, et c'est là une des raisons de considérer que l'approche des pôles d'activités pourrait être particulièrement efficace pour les pays d'Afrique. Un autre avantage des pôles est qu'ils améliorent les résultats des entreprises du fait qu'ils réduisent les coûts de transaction liés à l'accès aux négociants. En outre, comme **Akoten et Otsuka (2007)** l'ont montré pour les tailleurs du Kenya, les liens établis avec les négociants accroissent les capacités de production des tailleurs et concourent donc à la transformation du mode de production industrielle dans les pays en développement.

Il y a plusieurs raisons de soutenir le développement des pôles d'activités. Se fondant sur des recherches détaillées, McCormick (1999) estime que les gouvernements, les bailleurs de fonds et les milieux d'affaires devraient appuyer les pôles existants et mettre en place les conditions nécessaires pour qu'il s'en crée de nouveaux, car ils facilitent le processus d'industrialisation. Les gouvernements devraient notamment offrir des infrastructures améliorées et d'autres incitations poussant les producteurs à s'implanter dans un pôle, et mettre en place un cadre réglementaire qui facilite les affaires (en facilitant les emprunts, en réduisant les formalités, etc.). Enfin, il faudrait que les associations professionnelles et les chambres de commerce créent pour les petites entreprises la possibilité de communiquer avec des sociétés plus importantes, premier pas vers une éventuelle coopération.

Oyelaran-Oyeyinka et Lall (2006) analysent le rôle des institutions, celui de l'infrastructure et celui de l'apprentissage collectif pour l'adoption de nouvelles technologies dans les pôles d'activités africains. Leur étude porte sur le pôle de Suame au Ghana et les pôles de Kamukunji et de Kariobangi au Kenya. Les auteurs considèrent qu'une intervention publique et une participation accrue du secteur privé sont indispensables pour l'implantation de services de formation et d'information dans les pôles d'activités. L'objectif est bien d'assurer des compétences en prise sur les besoins, afin d'améliorer l'utilisation faite des nouvelles technologies informatiques telles que courrier électronique et Internet. Un autre cas intéressant qui illustre les avantages de la collaboration entre entreprises et des pôles d'activités est celui des riziculteurs du district de Mbarali en Tanzanie. Le Private Enterprise Support Activities program (PESA) [Programme d'activités d'appui aux entreprises privées] qui bénéficie d'un financement de l'Agence pour le développement international des États-Unis (USAID) aide les riziculteurs à constituer des associations de producteurs et à renforcer les groupes existants qui mettent en commun leurs ressources pour améliorer leur chiffre d'affaires.⁴⁵ Les associations servent de filière de formation aux techniques de commercialisation, de négociation et de gestion financière. Le programme a également créé un système de microcrédit qui appuie les projets d'investissement des riziculteurs, ce qui leur a permis d'améliorer notablement leurs méthodes de production.

Zeng (2008) estime qu'il est impossible de suggérer des politiques publiques générales pour la création de pôles d'activités. Comme l'a montré sa série d'études sur les pôles, elle a rencontré des situations extrêmement variées, et ne croit donc pas qu'il puisse y avoir un type d'intervention qui soit uniformément applicable à tous les pôles d'activités en Afrique. Pour répondre aux besoins correspondant aux divers contextes et aux diverses branches d'activité des pôles, les interventions doivent être soigneusement conçues et réalisées à l'échelon local. Il n'en reste pas moins qu'elles auront toujours pour objectifs : a) d'encourager l'acquisition, l'adaptation et la diffusion de connaissances; b) de renforcer les établissements d'enseignement et les instituts technologiques, ainsi que leurs liens avec le secteur des affaires ; c) de consolider et d'améliorer l'acquisition de compétences ; et d) de fournir une infrastructure solide. Il est intéressant de relever que les études de cas qu'on trouve dans Oyelaran-Oyeyinka et McCormick (2007) vont tout à fait dans le même sens.

Diyamett (2009) rapporte des faits intéressants sur les politiques publiques propres à encourager le développement des pôles d'activités.⁴⁶ Les résultats préliminaires d'initiatives de ce type en Tanzanie permettent de penser qu'elles ont entraîné des améliorations à plusieurs égards: visibilité des entreprises participantes, instauration de la confiance, établissement de liens et efficacité collective. Il y a aussi des éléments indiquant un début de diversification des produits et une amélioration de la qualité. L'expérience est intéressante, car elle montre la formation d'un pôle industriel comme étant le résultat d'une collaboration liant, dans le cas d'espèce, l'Agence suédoise de développement international, qui a lancé l'initiative, et l'Université de Dar es-Salam. L'ensemble du projet a été coordonné par la Faculté d'ingénierie et de technologie de l'Université.⁴⁷

L'analyse de l'initiative de pôle industriel suggère quelques conclusions et avis intéressants sur les politiques. La méthode des pôles réussit bien lorsque trois acteurs (au moins) prennent part à l'initiative: l'université, le gouvernement et le secteur privé. L'auteur avance en particulier l'idée

45 Voir [en anglais] : http://www.dai.com/work/success_stories_detail.php?stid=25.

46 Le projet comprenait huit pôles: travail des métaux et ingénierie, champignons, semences de légumes, algues, tourisme et patrimoine culturel, produits pharmaceutiques, sisal, légumes et alimentation.

47 L'importance du rôle joué par la Faculté est également évoquée dans Mwamila et Temu (2006).

que l'initiative est à coupler avec la création d'un parc scientifique. Il est essentiel en outre que le pôle tire parti de la combinaison de ressources naturelles disponibles et des capacités dont est dotée l'université. Les pays d'Afrique ne manquent nullement de centres d'excellence ou de compétences techniques dans les milieux universitaires ; ce qui fait défaut, c'est un mode d'action qui les rapproche des besoins du développement économique dans les différents pays.

Les pôles d'activités peuvent aussi être particulièrement efficaces parce qu'ils créent des conditions qui poussent à améliorer la qualité des produits par le jeu des effets indirects et de l'imitation. Le pôle de la chaussure en Éthiopie, analysé dans Sonobe *et al.* (2009), en est un exemple manifeste. Cette branche d'activité se trouvait face à une grande contradiction du fait de l'entrée de la Chine sur ce marché vers 2000, alors que peu avant étaient apparues en grand nombre des entreprises nouvelles créées par les anciens employés des fabriques de chaussures existantes. Peu de temps après, la branche a renoué avec la croissance grâce à la qualité améliorée de ses produits, de la commercialisation et de la gestion, et les entreprises ont pu s'agrandir. Ce qui a permis cette évolution, ce sont les améliorations apportées par des entrepreneurs hautement qualifiés, dont d'autres se sont inspirés ensuite. Les facteurs de cette réussite montrent l'absorption des savoirs technologiques et de gestion, et les effets positifs d'une meilleure commercialisation. On peut en conclure que les interventions publiques doivent a) soutenir les investissements consacrés à l'acquisition de compétences de gestion ; b) encourager la diffusion des savoirs par les infrastructures, par le zonage industriel et par la construction de centres commerciaux ; et c) assouplir l'accès au crédit pour les entreprises innovantes.

De même, dans leur étude des pôles kényans de microentreprises et petites entreprises, McCormick et Kinyanjui (2007) notent que lorsque les entreprises doivent produire pour des clients qui exigent une haute qualité – supermarchés, hôpitaux, écoles, administrations publiques – cela peut les inciter à accroître leur capacité de production. Il faut donc que les interventions publiques soient conçues et réalisées pour appuyer les pôles d'activités dans cet effort d'amélioration de leur offre (caractéristiques, qualité et ponctualité). Par ailleurs, les associations d'entreprises, les organisations non gouvernementales, les établissements de recherche et les grands acteurs du secteur privé devraient coopérer à la poursuite de cet objectif. Un autre exemple intéressant d'appui aux pôles industriels est exposé dans Morris et Robbins (2007). Ils décrivent la participation active du Gouvernement sud-africain au soutien apporté aux pôles automobiles. C'est dans ce cas le Ministère du commerce et de l'industrie qui met en œuvre les mesures de soutien, dont l'accès au crédit, l'information sur les marchés, la formation et la réforme du marché du travail.

Mytelka (2007) souligne que les interventions publiques peuvent appuyer l'apparition de pôles d'activités, mais en règle générale, ne sont pas à même de les créer *ex nihilo*. Les politiques doivent plutôt servir à créer un climat favorable aux conditions pour l'apparition d'un pôle d'activités. Il importe aussi de rappeler que les pôles ne sont nécessairement pas des systèmes d'innovation. Autrement dit, soutenir un pôle d'activités n'entraîne pas nécessairement une amélioration des résultats des entreprises en matière d'innovation. Il faut au contraire un soutien public soutenu et ciblé pour qu'un pôle d'activités devienne un système d'innovation.

Les pôles centrés sur les ressources naturelles, par exemple, présentent des caractéristiques spécifiques qui appellent des formes spécifiques d'intervention gouvernementale (Pietrobelli et Rabbellotti, 2006). Pour ces pôles, il est fréquent que la recherche soit concentrée sur la principale entreprise de la chaîne. Il faut donc aux PME, plus que dans le cas des autres pôles, l'appui des établissements de recherche publics et locaux pour qu'elles puissent s'adapter et intégrer dans

leurs procédés de production les progrès de la recherche menée par la principale entreprise. Il faut également définir les interventions publiques de manière à diffuser les résultats de recherche aux PME et les amener à collaborer avec les établissements de recherche.

Il y a nombre d'exemples d'interventions actives, et les réussites ne sont pas l'exception, mais il faut faire plus encore, surtout pour la diffusion et l'adoption des TIC dans les pôles d'activités. Oyelaran-Oyeyinka *et al.* (2007), analysant le pôle d'activités de Suame (nord du Ghana) et ceux de Kamukunji et Kariobangi (Kenya), montrent qu'il n'y a aucun soutien public aux TIC, alors qu'il serait probablement très profitable de les y faire adopter. Du fait que les TIC sont un moyen important de développer les compétences et l'efficacité collective, les auteurs suggèrent d'adopter des politiques publiques qui accroissent la participation du secteur privé à la mise en place de centres de formation et d'information dans les pôles d'activités. Les gouvernements devraient fournir des subventions et des dispositifs de financement favorisant l'adoption de nouvelles technologies.

Mise à niveau le long de la chaîne de valorisation agricole

Pour plusieurs des pays les plus pauvres, le décollage économique peut passer par la création d'une agro-industrie (Humphrey et Memedovic, 2006).⁴⁸ Mais si l'agriculture est cruciale pour la croissance en Afrique, il ne faut pas oublier que les différents secteurs agricoles n'offrent pas tous les mêmes chances de croissance tirée par les exportations. Ce dernier quart de siècle a vu de grands changements des échanges internationaux de produits agricoles. Il y a maintenant une différenciation marquée de la demande mondiale, qui délaisse les produits tropicaux classiques (café, cacao, thé, sucre, épices et fruits à coque) au profit de produits agricoles d'exportation autres que les classiques, en particulier de produits horticoles (fruits, légumes et fleurs).⁴⁹

L'expansion rapide de la demande mondiale de produits horticoles et d'aliments d'origine marine, ainsi que des échanges de ces produits, a créé des opportunités d'exportation intéressantes tandis que le déclin relatif des produits tropicaux classiques, combiné à l'entrée sur les marchés de nouveaux concurrents pour certains produits, notamment le café, est cause de problèmes. Le commerce international de produits horticoles a fortement augmenté, et certains pays d'Afrique ont su en tirer parti. L'agro-industrie en particulier est très prometteuse pour l'Afrique, et l'horticulture peut être très importante pour la croissance dans la région.

Plusieurs raisons justifient que le gouvernement intervienne pour promouvoir l'agroalimentaire et l'agro-industrie et aide les entreprises à se mettre à niveau le long de la chaîne de valorisation mondiale (CEA, 2009; Wilkinson et Rocha, 2009). Elhiraika (2008), par exemple, considère que l'intervention publique visant à promouvoir l'horticulture en Afrique de l'Est se justifie car elle permettrait de résoudre un problème de coordination. Pour que ce secteur se développe, il faut effectuer simultanément des investissements dans les exploitations agricoles, l'énergie, les transports et les installations de commercialisation. Humphrey et Memedovic (2006) estiment que l'intervention publique se justifie par le fait qu'il est devenu plus difficile ces dernières années de répondre aux exigences du marché en ce qui concerne les produits de l'agro-industrie, ce qui

48 Le Département pour le développement international du Gouvernement britannique (DFID) considère, par exemple, que la croissance agricole et l'amélioration des rendements agricoles peuvent être des préalables indispensables à une croissance économique soutenue et à un développement plus larges (DFID, 2002, p. 9).

49 Dans les années 1980, les produits tropicaux classiques représentaient environ 39% de l'ensemble des produits alimentaires exportés par les pays en développement. Vingt ans plus tard, cette proportion n'était plus que d'environ 19%. Parallèlement, la part des produits horticoles est passée de 15 à 22% environ (Humphrey et Memedovic, 2006).

s'explique par l'importance accrue des chaînes de valorisation mondiales dans les échanges de produits agricoles (voir plus loin).

Les normes sont devenues plus importantes et plus complexes, et les problèmes de politiques pour les gouvernements des pays en développement sont nombreux et ardu. Ainsi, à mesure que les acheteurs mondiaux deviennent plus exigeants, il faut, pour réussir à exporter des produits de l'agro-industrie, une infrastructure physique et d'information qui soutienne la coordination entre entreprises et négociants. Heureusement, le type de technologies nécessaires n'est pas trop pointu, et une infrastructure même simple offrirait des avantages importants.

Le secteur privé étant peu développé, il faudra toutefois un soutien public. Les gouvernements devront aussi mettre en place des organisations de commercialisation ou des institutions du secteur privé efficaces. Parallèlement, la question du contrôle des normes ayant pris une grande importance pour la réussite sur les marchés agro-industriels mondiaux, il faudra que les gouvernements soutiennent le développement de sociétés locales de conseils et de certification. Enfin, les gouvernements pourront aider les entreprises à devenir plus performantes en encourageant la collaboration entre les entreprises d'exportation ou en assurant aux exploitants agricoles des services de vulgarisation axés sur le commerce. Le commerce de produits agricoles étant de plus en plus tributaire des compétences et des capacités, les gouvernements devraient assurer des services destinés au secteur agricole. C'est plus qu'une simple déréglementation qu'il faut au secteur privé d'Afrique subsaharienne (von Drachenfels et Altenburg, 2006).

Nombre de projets et de plans d'action publics d'appui au secteur agricole existent en Afrique.⁵⁰ Mais le secteur n'en connaît pas moins des difficultés de croissance et de compétitivité internationale. L'une des raisons en est que le contexte international a changé, et que ce facteur n'est pas toujours pris en compte dans la définition de politiques de soutien à l'agriculture. La CEA (2009) souligne l'importance croissante que les organismes internationaux comme les acteurs publics et privés attachent au développement de l'agroalimentaire et de l'agro-industrie en Afrique. Il est noté dans ce rapport que si la mise en place d'un réseau de chaînes de valeur régionales n'en est qu'à ses débuts, certaines mesures visant à la soutenir ont cependant été décidées. Le même rapport de 2009 note également l'importance qu'il y a à renforcer les échanges d'information et la gestion des savoirs.

Les gouvernements devraient intervenir à cette fin, pour protéger les droits de propriété et les marques de fabrique, et faciliter la mise en place de liens entre producteurs comme moyen de création de valeur ajoutée. Deuxièmement, ils devraient définir des politiques donnant aux PME un rôle de premier plan dans ce processus. Troisièmement, ils devraient intervenir pour relier les systèmes de crédit informels aux systèmes formels, afin de permettre de financer les innovations et la mise à niveau de la production. Enfin, ils devraient coopérer pour réduire les restrictions au commerce des biens et des services dans les pays et entre pays de la région, afin d'instaurer un environnement commercial stable favorable à la promotion de l'agroalimentaire et de l'agro-industrie. Les bailleurs de fonds ont également mis en place plusieurs programmes de développement consacrés à l'agro-industrie. L'AFTFP⁵¹ de la Banque mondiale, par exemple, soutient la compétitivité des agro-industries en finançant: des investissements d'infrastructure, des services publics de vulgarisation, des capacités supplémentaires de R-D, des activités zoosanitaires, des

⁵⁰ Les plus importants sont le Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique du NEPAD (2005), l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (2006) et l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire (ONU, Banque mondiale et FMI) (2008).

⁵¹ Voir [en anglais] le site <http://go.worldbank.org/NGPCAFWBQJ0>

systèmes phytosanitaires et de certification, des questions douanières et fiscales, la mise en place de cadres réglementaires, le renforcement des capacités et la constitution de partenariats public-privé aux niveaux local et national.

Comme on l'a souligné plus haut, l'un des grands changements survenus dans les échanges mondiaux ces dernières années a été l'importance accrue des chaînes mondiales de valorisation pour les entreprises agricoles des pays en développement. On est amené à évaluer ce que peuvent être les meilleures politiques de soutien aux entreprises dans ce nouveau contexte. Le secteur agricole présente le plus souvent une structure hiérarchisée (Dolan et Humphrey, 2001). Vu la position des entreprises africaines dans les chaînes mondiales de valorisation agricoles et les caractéristiques des échanges mondiaux, Gibbon et Ponte (2005) avancent l'idée que les entreprises africaines devraient se spécialiser plus, et axer leur effort sur des technologies simples, à forte intensité de travail, pour essayer d'accéder aux grands marchés par l'intermédiaire des grands détaillants. Autrement dit, elles devraient consolider leur rôle d'approvisionnement des chaînes de valorisation. C'est ce qu'ils appellent la stratégie de la nouvelle simplicité [« trading down »]. À l'inverse, Pietrobelli (2008) note que les acheteurs et les grands intervenants des chaînes de valorisation ont beau devenir de plus en plus exigeants, bien souvent ils ne transfèrent pas de savoirs et de capacités technologiques. Les entreprises locales doivent donc investir elles-mêmes dans des activités d'apprentissage et de renforcement des capacités d'innovation et de mise à niveau. Et il est vrai que dans les produits agricoles africains, la valeur ajoutée est souvent faible.

Mais la recherche de créneaux spécifiques où exploiter des capacités avancées offre toujours des avantages potentiels.⁵² Ce devrait donc être une priorité des gouvernements de la région de faciliter le développement des agro-industries, en modernisant l'agriculture le long de la chaîne de valorisation agricole (depuis les marchés d'intrants, en passant par la transformation des produits, jusqu'aux réseaux de distribution et à la commercialisation des produits). Pour y parvenir, il faut un ensemble de politiques publiques. Si par exemple on veut surmonter les obstacles liés à l'exigüité du marché intérieur des produits agricoles, il faut, comme le suggère la CEA (2009), créer des chaînes de valorisation régionalement intégrées.

Il y a manifestement deux points de vue opposés.⁵³ Si pour certains auteurs les entreprises africaines devraient surtout se préoccuper d'améliorer leur performance en tant que fournisseurs, pour d'autres l'innovation continue est le moyen de se mettre à niveau et de rester compétitif, même dans le secteur agricole. Dans le second cas, l'intervention publique est nécessaire, mais elle doit être précédée par l'acquisition par les administrations publiques des capacités nécessaires pour concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques stratégiques. La coopération internationale peut jouer un rôle utile en la matière. L'objectif principal de l'intervention publique doit donc être la prestation d'une assistance technique aux PME, pour qu'elles se mettent en conformité avec les normes sanitaires, écologiques et industrielles qui caractérisent tant les échanges internationaux que les opérations interentreprises au long des chaînes mondiales de valorisation. Pietrobelli (2008) avance l'idée que ce type d'intervention est particulièrement efficace s'il se situe au niveau des pôles d'activités et se fait sous la forme d'actions conjointes avec

52 Les légumes frais sont un bon exemple de culture d'exportation non classique, qui illustre le potentiel de diversification de l'agriculture et de production de valeur élevée.

53 Kaplinsky et Farooki (2010) expliquent les retombées possibles de l'évolution de la crise financière et économique mondiale récente sur les entreprises africaines intégrées aux chaînes mondiales de valorisation. Ils prédisent que ces entreprises seront contraintes de passer à des activités de valeur ajoutée moindre.

la participation des petits exploitants, des acheteurs et des principales entreprises des chaînes de valorisation.⁵⁴

Plus précisément, pour susciter ce type de comportement utile, il faut soumettre l'accès des PME aux prêts et aux subventions à plusieurs conditions, à savoir l'efficacité de la mise en œuvre et le respect de la qualité et des normes sanitaires. On connaît déjà des expériences réussies d'action publique de soutien à l'élaboration de normes nationales, et des organismes dont les pratiques peuvent être une source d'inspiration. Au milieu des années 80, par exemple, l'Organe national de normalisation et de certification de la Côte d'Ivoire (CODINORM) a été créé par le Gouvernement pour fixer les normes applicables aux produits et aux exportations ivoiriens (Oussou *et al.*, 2004). Un autre cas intéressant est celui du soutien public apporté à une entreprise locale de certification au Kenya, l'AfriCert. L'Agence allemande de coopération technique (GTZ) était chargée de former les agents de l'AfriCert, qui offrent aux cultivateurs du Kenya et de la région une certification à prix abordable alignée sur les normes internationalement reconnues. Ce sont des expériences à prendre comme exemple d'interventions gouvernementales réussies et utiles à l'appui du développement agricole dans les chaînes mondiales de valorisation.

Humphrey et Memedovic (2006) avancent, ce qui est intéressant, l'idée que les PME peuvent jouer un rôle positif dans la définition d'interventions publiques qui leur assurent un soutien optimal. Il existe encore des créneaux sur les marchés mondiaux pour les petits exploitants (le mouvement Fair Trade – Commerce équitable en est un exemple), mais les grandes tendances mondiales de l'agro-industrie semblent compromettre leur capacité compétitive, et partant leur survie. Si l'on épouse ce point de vue, il ne faudrait pas trop privilégier l'appui aux PME et leur accès aux marchés des pays développés. Il serait préférable que les interventions publiques visent à leur donner la possibilité d'accroître leur présence sur les marchés locaux et régionaux.

Pour Gibbon (2001), il est difficile de choisir la meilleure politique quand il existe une chaîne mondiale de valorisation, à cause de la multiplicité des arbitrages à effectuer. Il fonde ce point de vue sur le fait que les entreprises africaines participant aux chaînes de valorisation fruits et légumes frais se sont mises à niveau sans aucune intervention gouvernementale, ayant spontanément acquis des savoirs organisationnels. Autrement dit, les politiques optimales consisteraient à promouvoir les entreprises dans les sous-secteurs où les chaînes mondiales de valorisation comportent des entreprises leaders de pays développés. Les entreprises locales se mettent à niveau grâce à l'interaction entre entreprises africaines et grandes entreprises de pays développés, c'est ce processus d'apprentissage et de mise à niveau qu'il faudrait accélérer.

Il faudrait donc que les gouvernements interviennent pour soutenir de manière sélective les entreprises locales, les aider à renforcer leurs liens avec les entreprises de premier plan sur les marchés mondiaux, et soutenir les institutions locales susceptibles d'élaborer des projets conjoints. C'est une stratégie qui pose un problème, car elle met en balance mise à niveau et exclusion. La raison en est que, dans certaines chaînes de valorisation du moins, la mise à niveau de quelques producteurs (de taille plus importante) se fait au prix de la marginalisation de nombreux autres plus petits. Il s'ensuit qu'on ne saurait exclure *a priori* la possibilité que la participation à des chaînes de valorisation mondiales qui ne sont pas gouvernées par des détaillants/négociants de pays développés ait des répercussions positives pour la croissance généralisée.

54 L'Agence suédoise pour le développement international (SIDA) et l'Agence norvégienne de coopération au développement (NORAD) sont particulièrement actives dans ce domaine, avec plusieurs programmes visant spécifiquement la promotion des exportations africaines par l'amélioration de la qualité et de la sécurité sanitaire des produits.

Typologie des pays africains et choix de politiques industrielles

On présente dans cette partie une méthodologie pour déterminer la politique industrielle la mieux adaptée aux différents pays d'Afrique. Pour cela, les pays d'Afrique sont d'abord répartis en nouvelles catégories en fonction de leurs caractéristiques économiques. À partir de l'analyse faite plus haut des différentes options de politiques industrielles envisageables en Afrique et des perspectives qu'offrent les nouvelles méthodes d'industrialisation (pôles d'activités, politiques de mise à niveau le long de la chaîne de valorisation agricole), on utilisera cette nouvelle typologie pour déterminer la politique industrielle la mieux adaptée à un pays donné.

La plupart des pays d'Afrique ont une économie essentiellement agricole (Banque mondiale, 2008), mais il existe entre eux des différences importantes, de sorte qu'on est fondé à penser que les interventions publiques doivent être de différents types selon le pays. Comme on l'a montré précédemment, le choix des politiques industrielles destinées à promouvoir la croissance économique dépend du contexte, et doit en dernière analyse être déterminé au niveau de chacun des pays considérés. Une typologie présente cependant l'avantage de mettre en relief l'importance des principales caractéristiques qui influent sur les trajectoires de développement des différentes catégories de pays se trouvant dans des situations relativement similaires.

On propose ici, à partir d'études antérieures⁵⁵ et des composantes de la politique industrielle examinées dans la section précédente, un classement des pays d'Afrique basé sur trois éléments :

- 1) *Dotation* -- pays riches en ressources ou pauvres en ressources: un pays est dit riche (ou pauvre) en ressources si plus (ou moins) de 10% du PIB proviennent de la valeur ajoutée des produits primaires).
- 2) *Situation géographique* -- pays côtier ou pays enclavé.
- 3) *Effectif de la population* – pays comptant beaucoup d'habitants ou peu d'habitants : le seuil entre les deux étant l'effectif moyen des populations des pays d'Afrique.

La typologie part des catégories de Ndulu *et al.* (2008), qui sont basées sur deux critères: a) *la dotation* (pays riches ou pauvres en ressources⁵⁶) ; b) *la situation géographique* (pays côtier ou enclavé, l'idée étant que les pays côtiers jouissent de possibilités plus larges que les pays enclavés). Dans cette étude, les auteurs considèrent que l'aspect géographique n'est pas significatif quand le pays est riche en ressources, car le facteur dotation l'emporte sur le facteur situation géographique. Ce classement livre donc trois groupes : pays riches en ressources (qu'ils soient côtiers ou sans littoral), pays enclavés pauvres en ressources, et pays côtiers pauvres en ressources.

Dans le classement proposé ici, on retient les deux critères de Ndulu *et al.* (2008) et – de même que dans leur étude – le facteur géographique n'est pas pris en compte aux fins du classement des pays riches en ressources. La nouveauté dans le classement proposé ici est qu'outre la dotation et la situation géographique, il introduit un critère supplémentaire.

Le critère nouveau est l'*effectif de la population*. La dimension de la population d'un pays donne des indications sur la mesure dans laquelle – au moins en théorie – l'industrialisation peut être tirée par la demande intérieure. Plus la population est nombreuse, plus il est probable que la

55 D'autres classements ont été proposés par Ndulu *et al.* (2008) (typologie AERC), Diao *et al.*, (2008) (typologie IFPRI), la Banque mondiale (2008) (typologie du Rapport sur le développement dans le monde) et Thorbecke (2009).

56 Pour qu'un pays soit classé comme riche en ressources, il faut que 10% au moins de son PIB proviennent de la valeur ajoutée des produits primaires.

demande intérieure pourra servir de moteur à l'industrialisation. Bien entendu, l'effectif de la population n'est qu'une condition nécessaire, car le pouvoir d'achat par habitant serait crucial aussi pour déterminer l'importance de la demande intérieure. Mais il n'en reste pas moins que la population est une condition préalable à tout développement basé sur le marché intérieur. Les petits pays, quel que soit leur stade de développement économique, ne peuvent guère rechercher une stratégie de développement centrée sur le marché intérieur.⁵⁷ Dans le tableau 9, tous les pays d'Afrique⁵⁸ sont classés selon ces trois critères.⁵⁹

Tableau 9 : Classement des pays d'Afrique

	PETITS	GRANDS
Pauvres en ressources	Bénin	Côte d'Ivoire
Côtiers	Cap-Vert	
	Comores	Ghana
	Congo	Kenya
	Djibouti	Mozambique
	Érythrée	Tanzanie
	Gambie	
	Guinée-Bissau	
	Libéria	
	Madagascar	
	Namibie	
	Rwanda	
	Sénégal	
	Seychelles	
	Somalie	
	Tchad	
	Togo	
	Tunisie	
	Sans littoral	
	Burkina Faso	
	Burundi	
	Lesotho	Éthiopie
	Malawi	Ouganda
	Mali	
	Niger	
	République centrafricaine	
	Swaziland	
	Zimbabwe	Afrique du Sud
		Algérie

57 On peut, au lieu de l'effectif de population, envisager d'utiliser plutôt le revenu par habitant. Mais les inégalités caractéristiques des pays d'Afrique sont si marquées que les conclusions risqueraient d'être biaisées. Enfin, on pourrait éviter ce problème en utilisant une mesure de la dispersion mais le manque de données fiables empêche d'y voir une option faisable pour le moment.

58 La liste comprend plusieurs pays se trouvant actuellement dans une situation de forte instabilité politique et économique (tels que la Somalie et la Côte d'Ivoire). Ils n'en ont pas été exclus parce qu'une fois que les conditions minimales de fonctionnement de l'économie seront à nouveau réunies, la meilleure politique industrielle sera quand même celle qui découle du classement proposé ici.

59 Il est à noter que l'on peut prendre également en considération dans le classement des éléments liés à la demande. Il serait intéressant en particulier de penser aux communautés de la diaspora dans les marchés qu'on envisage de cibler, car il y aurait sûrement un moyen de créer une demande sur ces marchés. C'est un facteur qui a beaucoup joué pour le développement et le développement industriel de la Chine, de l'Inde, de la République de Corée et même d'Israël. La diaspora africaine pourrait véritablement être un catalyseur du développement industriel.

	PETITS	GRANDS
Riches en ressources	Angola	Cameroun
	Botswana	Égypte
	Gabon	Maroc
	Guinée	Nigéria
	Guinée équatoriale	République démocratique du Congo
	Libye	Soudan
	Mauritanie	
	Maurice	
	République démocratique du Congo	
	Sao Tome et Principe	
	Sierra Leone	
	Zambie	

Source : Tableau établi par l'auteur. Les chiffres de la population sont ceux du *Bureau* de recensement des États-Unis pour 2009.

Note: Les pays classés comme riches (pauvres) en ressources tirent plus (moins) de 10% de leur PIB de la valeur ajoutée des produits primaires.

Un pays est classé comme grand (petit) si sa population est plus (moins) nombreuse que la population moyenne des pays d'Afrique.

La prochaine étape sera de déterminer la politique industrielle qui convient le mieux à chacune des catégories figurant au tableau 9. On disposera ainsi d'une base pour définir le meilleur dosage de politiques industrielles pour tel ou tel pays. Il y aurait là une nouvelle piste de recherche. L'une des méthodes possibles serait celle qui est proposée sur la base de l'étude de Lo (2010); (voir encadré 1).

Chacune des caractéristiques du pays (dotation, situation géographique, population) figurant dans le tableau 9 est importante pour la politique industrielle. L'effectif de la population influe par exemple non seulement sur les politiques de la concurrence, mais aussi sur les politiques d'éducation et les politiques commerciales. Un petit pays a besoin de pratiquer plus d'échanges du fait qu'il n'est pas économiquement rentable de produire pour un très petit marché intérieur.

Le premier critère, la *dotation*, est lié aux politiques sectorielles. Pour les pays riches en ressources, les politiques sectorielles doivent viser à favoriser les secteurs en rapport avec leurs ressources. Il existe à cette fin différentes possibilités (voir par ex. Pirotbelli et Rabellotti, 2006), qui vont des initiatives s'appuyant sur les pôles d'activités à la facilitation du crédit. L'un des principaux objectifs de ces politiques doit être la mise en place des conditions financières nécessaires pour le développement des autres secteurs. En fait, un train complet de politiques industrielles pourrait être mis en œuvre grâce aux moyens provenant du secteur des ressources naturelles.

Encadré 1 : Méthode permettant de définir le meilleur dosage de politiques pour un pays donné

1) À partir de trois critères de classement des pays :

- a) Richesse en ressources (Pays riches -PR/Pays pauvres - PP),
- b) Population (Grands pays - GP, Petits pays - Pp),
- c) Situation géographique (Pays côtiers - C, Pays enclavés - E)

on obtient *huit possibilités (huit groupes)* :

Groupe A : PR/GP/C; **Groupe B** : PR/GP/E; **Groupe C** : PR/Pp/C; **Groupe D** : PR/Pp/E;

Groupe E : PP/GP/C; **Groupe F** : PP/GP/E; **Groupe G** : PP/Pp/C; **Groupe H** : PP/Pp/E

- 2) Prendre un large *échantillon de pays d'Afrique, d'Amérique, d'Asie et d'Europe* dont l'industrie était sous-développée en 1960 et placer chacun d'entre eux dans le groupe qui convient (des 8 groupes définis ci-dessus) en fonction de sa situation.
- 3) Comparer les *performances industrielles* des pays de l'échantillon en 1960, en 1980, en 1995, et en 2005. Constaté la grande variabilité progressive des résultats de chaque groupe et de l'échantillon entier. Déterminer le pays qui obtient les meilleurs et les plus mauvais résultats pour l'ensemble des pays et pour chaque groupe.
- 4) Définir un *indice synthétique de qualité des politiques industrielles* en combinant trois indices auxiliaires :
 - a) Indice auxiliaire 1 : Qualité des politiques sectorielles et de concurrence
 - b) Indice auxiliaire 2 : Qualité des politiques de l'éducation et de l'innovation
 - c) Indice auxiliaire 3 : Qualité des politiques commerciales

Pour chaque indice auxiliaire, déterminer les variables voulues. Elles seront à pondérer différemment selon les groupes, certaines présentant une importance particulière ou même critique pour tel ou tel groupe par suite des conditions dans lesquelles il se trouve (ce sera par exemple le cas des routes ou des voies ferrées transfrontières pour les pays enclavés).

- 5) Affecter une *note* à chaque pays pour les variables, pour les indices auxiliaires et pour l'indice synthétique de qualité des politiques industrielles, par des techniques d'analyse des données (analyse factorielle multiple) : pour 1980 ; pour 1995, et pour 2005. Vérifier qu'il y a bien *corrélation* continue entre la valeur obtenue pour l'indice synthétique et la performance industrielle des pays.
- 6) **Classer les pays** de l'échantillon et déterminer les variables qui ont le plus d'importance dans chaque groupe pour l'augmentation de l'indice synthétique (variables discriminantes).
- 7) Tirer des *conclusions et enseignements* pour les pays d'Afrique, en fonction du groupe auquel appartient le pays considéré.

Source : Lo (2010)

Le deuxième, la *situation géographique*, est lié aux politiques commerciales. Avec leur situation géographique défavorables, les pays enclavés doivent viser à renforcer l'intégration commerciale régionale des échanges, car ce sont eux qui ont sans doute le plus à y gagner. Parallèlement, il leur faudra définir des politiques propres à stimuler les investissements dans l'infrastructure et à offrir toute la gamme d'incitations nécessaires pour attirer des entreprises étrangères et faciliter leurs propres exportations (par l'action d'organismes de promotion des exportations). Ces pays étant parmi les plus pauvres du continent, il leur faudra sans doute une aide technique et économique extérieure. Les pays côtiers ont une situation géographique qui leur offre de meilleures chances de commerce. L'avantage dont ils jouissent sur le plan des frais de transport leur donne plus de latitude dans les modes de libéralisation du commerce, les gouvernements ayant plus d'options pour déterminer leurs relations commerciales. Ces pays pourront poursuivre des politiques visant à créer et moderniser l'infrastructure physique et non physique d'appui aux exportations, qui coûteront moins cher et seront plus efficaces et donc plus rentables.

Le troisième critère est celui de l'*effectif de la population*, qui est lié aux politiques de la concurrence. Seuls les pays comptant une population nombreuse pourront envisager de réduire la concurrence entre les entreprises locales, dans le but de tirer parti des économies d'échelle et de les préparer à la concurrence étrangère. Autrement dit, il faut un large marché pour arriver à créer sous contrôle une rente économique sur le marché intérieur, comme cela s'est fait dans les NPI (voir Di Maio, 2009). Comme on peut le comprendre, la condition nécessaire pour cela est que le marché intérieur soit suffisamment large. Mais il faut également que les pouvoirs publics aient de bonnes capacités de contrôle. Dans le cas des pays où la population est peu nombreuse, le marché intérieur ne peut pas être la cible principale des entreprises du pays, et la priorité doit être l'accès aux marchés étrangers.

Le grand avantage de la méthode proposée est qu'elle lie directement les caractéristiques économiques d'un pays aux politiques industrielles à poursuivre⁶⁰. Fondée sur les réussites de pays où les conditions naturelles sont analogues, elle offre un moyen simple de déterminer la manière de combiner les actions publiques dans les différents domaines (éducation, commerce, technologie...) avec une politique industrielle cohérente et performante.

Conclusion

La réflexion sur les politiques industrielles est récemment devenue d'actualité dans le programme de développement international. Il faut que les pays d'Afrique réévaluent leurs politiques industrielles, car elles constituent la clef de la transformation structurelle de leur économie. Du fait que le débat porte à nouveau sur les meilleures politiques industrielles à poursuivre par les gouvernements, et non plus sur la nécessité même d'une intervention publique, les conditions sont en place pour une amélioration de la gestion économique des pays d'Afrique.

60 Des éclaircissements et une mise en garde s'imposent. La typologie n'a pas pour objet de ranger les pays dans un ordre de préférence quelconque. Ce serait de toute manière impossible, la combinaison des caractéristiques ne livrant pas par elle-même une combinaison manifeste des meilleurs traits caractéristiques. Si par exemple un pays est pauvre en ressources, cela ne signifie pas nécessairement qu'il soit en mauvaise posture. On peut prendre comme exemple le cas de la Tunisie. S'il se trouve selon le classement proposé parmi les pays pauvres en ressources, cela n'est dû qu'au fait que le secteur primaire y est de taille modeste, l'industrie et le tourisme y représentant une part plus importante du PIB. Le tableau est donc à lire et à interpréter avec précaution.

Le présent rapport avait pour objet d'apporter des éléments à ce débat, et d'offrir un outil susceptible d'informer les décideurs et les acteurs de l'industrialisation sur les actions à mener sur le continent africain afin de soutenir les initiatives et les plans d'industrialisation en cours.

On a analysé ici plusieurs questions importantes. À partir d'une étude détaillée de la situation actuelle de l'industrie sur le continent, on a révélé par l'analyse les nombreuses faiblesses associées à une base manufacturière de taille médiocre et à la place croissante de la production et de l'exportation de produits du secteur primaire. La situation oblige à formuler des doutes sur les perspectives de croissance de nombre de pays d'Afrique. Les caractéristiques actuelles de la structure économique des pays d'Afrique résultent, entre autres causes, des politiques industrielles mises en œuvre depuis l'indépendance. Pour en évaluer les effets, on a procédé à un tour d'horizon complet des politiques industrielles en Afrique – sous l'angle historique et sous celui de leurs caractéristiques actuelles et de leurs perspectives. On a étudié en particulier les analogies et les différences avec les autres régions émergentes, tant dans la période de l'État développementiste que durant la suivante, celle des réformes structurelles. Le rôle central des facteurs externes dans les difficultés de l'État développementiste, et des programmes d'ajustement structurel qui ont suivi, a également été évoqué. On a aussi avancé l'idée que les piètres résultats des programmes d'ajustement structurel sont une des raisons du renouveau d'intérêt pour les politiques industrielles sur le continent.

La situation actuelle est marquée aussi par l'importance croissante des échanges mondiaux et par l'évolution des règles du jeu. Une étude des instruments de politique industrielle adoptés par les gouvernements africains permet d'évaluer l'efficacité avec laquelle les pays d'Afrique relèvent ces nouveaux défis. Le résultat montre que les gouvernements ont recours à une large gamme de politiques, allant des politiques sectorielles aux politiques d'éducation et aux politiques commerciales. Il y a en outre des instruments nouveaux qui servent de plus en plus à promouvoir l'industrialisation, à savoir les politiques de soutien aux pôles d'activités et à la mise à niveau long des chaînes de valeur agro-industrielles. Afin de compléter la description de la situation actuelle par des recommandations, on suggère ici une méthode permettant de définir le meilleur dosage de politiques industrielles pour chacun des pays d'Afrique.

La première étape consiste à définir une taxinomie nouvelle des pays d'Afrique à partir de leurs principales caractéristiques économiques. Cette taxinomie permet de proposer le dosage de politiques industrielles jugé le meilleur pour chaque groupe de pays. L'idée est qu'il faut combiner selon différents dosages des politiques commerciales avec des politiques d'éducation et d'innovation, des politiques sectorielles et des politiques de la concurrence, en fonction des caractéristiques spécifiques de chacun des pays considérés. On peut ainsi prendre en compte les particularités de chaque pays et cibler clairement l'objectif de chacune des politiques poursuivies.

Ce qu'apporte principalement le présent rapport, c'est une taxinomie nouvelle des politiques industrielles à l'intention des pays d'Afrique. Le but est de fournir un outil permettant de déterminer les politiques industrielles que les gouvernements devraient poursuivre compte tenu des caractéristiques du pays, mais aussi d'indiquer les politiques à suivre dans une perspective dynamique. Cette taxinomie devra être affinée, mais on est fondé à y voir un instrument utile pour le choix du meilleur dosage de politiques industrielles dans chaque pays d'Afrique.

On a suggéré ici certains éléments possibles d'une telle typologie. Mais beaucoup reste à faire pour déterminer d'autres caractéristiques qui pourraient y être incluses, et la manière de les relier avec le meilleur dosage de politiques industrielles. Il y a donc lieu de constituer une base de don-

nées regroupant informations et données sur l'industrie en Afrique, afin de pouvoir fonder une telle analyse sur une base empirique solide. En théorie, cette base de données devrait aussi contenir une description détaillée des politiques industrielles actuellement mises en œuvre en Afrique, car la conception de politiques industrielles efficaces nécessite une base empirique solide.

La taxinomie proposée devra naturellement être mise en rapport avec des études et des analyses détaillées, au niveau peut-être de la prise de décision gouvernementale. La recherche devra porter sur la façon de jeter des passerelles entre les différents niveaux d'analyse. Du fait que l'analyse microéconomique comme macroéconomique sont importantes en ce qui concerne l'industrialisation, le problème est comment les examiner simultanément. Un autre aspect important à étudier dans l'analyse est comment établir un lien entre les politiques industrielles et les autres politiques qui ont une incidence sur la croissance économique, à savoir les politiques macroéconomiques telles que les politiques monétaire ou budgétaire. Du fait qu'il existe des effets en retour entre ces différentes politiques et que chacune d'elles impose des contraintes à l'autre, il est essentiel de les examiner simultanément.

La présente étude a permis d'apporter plusieurs éléments importants au débat sur les politiques industrielles en Afrique. L'une des conclusions principales en est que les économies africaines doivent à nouveau se recentrer sur les politiques industrielles afin de promouvoir la transformation structurelle qui est la voie royale vers la croissance économique. Parmi les éléments nécessaires à une politique industrielle performante, il faut mentionner une bonne compréhension de l'équilibre politique de la société, des acteurs et de leurs intérêts ainsi que des institutions politiques. Une fois déterminé le meilleur dosage de politiques industrielles pour un pays donné, il faut comprendre comment en rendre la mise en œuvre possible. Autrement dit, une politique industrielle normative doit toujours aller de pair avec une politique industrielle positive. En outre, il ne faut pas oublier que toute politique industrielle se poursuit dans un environnement complexe où d'autres variables sont à prendre en considération. Le succès d'une politique industrielle dépend aussi du niveau et du dynamisme de l'épargne et des investissements intérieurs, de la vigueur du processus d'accumulation technologique et de la capacité du gouvernement à travailler dans le cadre des contraintes budgétaires. Ce sont là tous des facteurs qui déterminent la capacité d'industrialisation d'un pays. Mais ils nécessitent des travaux de recherche plus poussés, ainsi que leur interaction avec les politiques industrielles. Enfin, on avance ici l'argument que, c'est une fois acceptée la nécessité d'une politique industrielle et pris dûment en compte le contexte politique, institutionnel et économique, que commence le difficile travail de recherche du meilleur dosage de politiques industrielles. L'objet de la présente étude a été de contribuer à cette entreprise utile.

Bibliographie

Acemoglu, D., Johnson, S. et Robinson, J.A. (2003). An African Success Story: Botswana, in Rodrik, D. (dir.), *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Akoten, J.E. et Otsuka, K. (2007). From Tailors to Mini-Manufacturers: The Role of Traders in the Performance of Garment Enterprises in Kenya. *Journal of African Economies*, vol.(4):564-595.

Alcorta, L. et Peres, W., (1998). Innovation system and Technological Specialization in Latin America and the Caribbean. *Research Policy*, vol. 26, 857 - 881

Amsden, A. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York et Oxford: Oxford University Press

Amsden, A. (2000). L'industrialisation dans le cadre des nouvelles règles de l'OMC (TD(X)/RT.1/7). CNUCED

Amsden, A. (2001). *The Rise of the Rest. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press

Arrighi, G. (2002). The African crisis: world systemic and regional aspects. *New Left Review*, 15: 5-36, May-June.

Aryeetey, E. et Nissanke, M. (2003) *Comparative Development Experiences of Sub-Saharan Africa and East Asia: An Institutional Approach*. UK: Ashgate.

Baliamoune-Lutz, M. (2009). Tunisia's development experience: a success story? WIDER Research Paper 2009/32. Helsinki: UNU-WIDER.

Banque mondiale (1993). *Le Miracle de l'Asie de l'Est*. Politiques publiques et développement économique. Banque mondiale, Washington.

Banque mondiale (1994). *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*. Oxford University Press.

Banque mondiale (2000). *Trade Blocs*. Oxford University Press.

Banque mondiale (2008). *Rapport sur le développement dans le monde 2008*. Banque mondiale. Washington.

Barnes, J., Kaplisky, R. et Mike Morris, M. (2003). Industrial Policy in Developing Economies: Developing Comparative Advantage in the South African Automobile Sector. IDS Working Paper

Braga de Macedo, J. et Luís Brites Pereira, L., (2009). Cape Verde and Mozambique are clear as development successes in Sub-Saharan Africa. Paper presented at the NBER Project on African Successes Conference, December 11-12.

CEA (2004). *État de l'intégration régionale en Afrique*. Addis-Abeba.

CEA (2007). *Rapport économique sur l'Afrique 2007: Accélérer le développement de l'Afrique à travers la diversification*. Addis-Abeba..

CEA (2009). Réunion du groupe d'experts de la promotion de l'agro-industrie et de l'agriculture commerciale dans les pays d'Afrique, par la promotion de l'approche de la chaîne de valorisation régionale, Addis-Abeba, 22-24 juillet 2009.

CEA (2010a). *Rapport économique sur l'Afrique 2010. Promouvoir une croissance forte et durable pour réduire le chômage en Afrique*. Addis-Abeba.

CEA (2010b). *État de l'intégration régionale en Afrique IV. Développer le commerce intra-africain*. Addis-Abeba.

Centre du commerce international (2001). Kenya's Export strategy. Paper presented at the regional Executive Forum of the ITC in Nairobi, Kenya

Chang, H.J. (2004). Institutional Foundation for effective design and implementation of trade and industrial policies in least developed countries, *in* Soludo *et al.* (2004) (dir.) *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus?* Africa World Press/IDRC

Chang, H.J. (2009). Economic History of the Developed World: Lessons for Africa. Lecture delivered in the Eminent Speakers Program of the African Development Bank, February 26, 2009

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

CNUCED (2006). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*. [aperçu en français à l'adresse http://www.unctad.org/fr/docs/ldc2006overview_fr.pdf]. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève (Suisse).

CNUCED (2007) *.Le développement économique en Afrique. Retrouver une marge d'action. La mobilisation des ressources intérieures et l'État développementiste*. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève (Suisse).

CNUCED (2008a). Handbook of Trade Statistics. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève (Suisse).

CNUCED (2008b). *Le développement économique en Afrique. Résultats à l'exportation après la libéralisation du commerce : Quelques tendances et perspectives*.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève (Suisse).

CNUCED (2009). *Rapport 2009 sur les pays les moins avancés. État, gouvernance et développement*. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève (Suisse).

CNUCED (2010). *Le développement économique en Afrique. La coopération Sud-Sud : l'Afrique et les nouvelles formes de partenariat pour le développement*. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève (Suisse).

DFID (2002), *Better Livelihoods for Poor People: The Role of Agriculture*. Londres, DFID.

Di Maio, M. (2009). Industrial Policies in Developing Countries: History and Perspectives, in Cimoli, M., Dosi G. et Stiglitz, J.E. (Dir.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford University Press, p.107-143

Diao, X., Hazell, P., Resnick, P., D. et Thurlow, J. (2008). The Role of Agriculture in Development, Implications for Sub-Saharan Africa. International Food Policy Research Institute, Research Report 153.

Diyamett, B.D. (2009). Building systems of innovation in an African setting: The Cluster Initiative Development Approach. *African Journal of Science Technology, Innovation and Development*, vol.1 (1), 173-195

Djeffat, A. (2004). Local Innovation Dynamics in Maghreb Countries: Harnessing Local Knowledge in the Wake of New Institutional Reforms, 2nd. Globelics Conference, Beijing, China.

Dolan, C. et Humphrey, J. (2001). Governance and trade in fresh vegetables: The impact of United Kingdom supermarkets on the African horticultural industry. *Journal of Development Studies*, 37 (2): 147–76.

Dosi, G., Freeman, C. et Fabiani, S., (1994). The process of economic development. Introducing some stylized facts and theories on technologies, firms and institutions. *Industrial and Corporate Change*, vol. 3 (1), 1 – 45.

Elbadawi, I. A., Ghura, D. et Uwujaren, G. (1992). Why structural adjustment has not succeeded in Sub-Saharan Africa. WPS 1000 (Washington, DC: World Bank).

Elhiraika, A.B. (2008). Promoting manufacturing to accelerate economic growth and reduce volatility in Africa. Communication à la Conférence économique africaine : globalisation, institutions et développement économique de l'Afrique, 12-14 November 2008, Tunis, Tunisia.

Enos, J. L. (1995). *In pursuit of science and technology in Sub-Saharan Africa*. UNU/ Institut pour la nouvelle technologie de l'UNU (INTECH), Studies in New Technology and Development.

Erdle, S. (2009). The case of Tunisia. Paper presented at the DIE International Conference, Industrial Policy in Developing Countries, DIE Bonn, 18 – 19 November 2009

Fosu, A. K. (2009). Country Role Models for Development Success: The Ghana Case'. WIDER Research Paper 2009/42. Helsinki: UNU-WIDER.

- Frankel, J. (2009). Mauritius: African success story. Paper presented at the NBER Project on African Successes Conference, December 11-12
- Gachino, G. (2009). Industrial policy, institutions and foreign direct investment: The Kenyan context. *African Journal of Marketing Management*, vol. 1(6) pp. 140-160
- Galal, A. (2008). Comparative assessment of industrial policy in selected MENA countries (2008). *Industrial policy in the Middle East and North Africa: rethinking the role of the State*, Galal, A. (Ed.), American University in Cairo Press, pp. 1-10
- Galal, Ahmed et Nihal El-Megharbel, N. (2008). Do Governments Pick Winners or Losers? An Assessment of Industrial Policy in Egypt, in *Industrial policy in the Middle East and North Africa: rethinking the role of the State*, Galal, A. (Dir.), American University in Cairo Press, pp. 11-34
- Gibbon, P. (2001). Upgrading primary commodities: A global commodity chain perspective. *World Development*, vol. 29 (2): 345–363.
- Gibbon, P. et Ponte, S. (2005). *Trading Down: Africa, Value Chains and the Global Economy*. Temple University Press, Philadelphia.
- Goldstein, A., Pinaud, N., Reisen, H. et McCormick, D. (2009). The Asian Drivers and Africa: Learning from Case Studies. *World Economy*. Vol. 32 (11), 1538-1542
- Grimm, S. et Brüntrup, M. (2006). EU Economic Partnership Agreements (EPAs) with ACP Regions, in Klingebiel, S. (ed.), *Africa Agenda for 2007: Suggestions for the German G8 and EU Council Presidencies*. German Development Institute Working Paper No.4, Bonn
- Hammouda, H.B., Karingi, S.N., Njuguna, A.E. et Sadni-Jallab, M. (2006). Diversification: towards a new paradigm for Africa's development. ATPC Work in Progress, No. 35
- Haque, I. (2007). Rethinking Industrial Policy. *UNCTAD Working Paper*, No.183
- Harabi, N. (2008). *An Empirical Analysis of Industrial Policy in Morocco*, in *Industrial policy in the Middle East and North Africa: rethinking the role of the State*, Galal, A. (Ed.), American University in Cairo Press, pp. 51-80
- Hausmann, R., Hwang, J. et Rodrik, D. (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth*. 12 (1): 1–25.
- Hausmann, R., Rodrik, D. (2003). Economic Development as Self-Discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2): 603-633.
- Hausmann, R., Rodrik, D. et Sabel, C. F: (2008). Reconfiguring industrial policy: A framework with an application to South Africa. Center for International Development and HKS Faculty Research Working Paper Series 168
- Helleiner, G. K., (1994). From adjustment to development in Sub-Saharan Africa. *UNCTAD Review* pp. 143-154.

Humphrey J. et Memedovic O., (2006). *Global Value Chains in the Agrifood Sector*. UNIDO, Vienna: United Nations.

Humphrey, J., McCulloch, N. et Ota, M. (2004). The impact of European market changes on employment in the Kenyan horticulture sector. *Journal of International Development*, Vol. 16 No 1: 63-80.

Jalilian, H., Michael A. Tribe, M.A. et Weiss, J. (2000). *Industrial Development and Policy in Africa*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Kaplinsky, R. et 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 Series, No. 5205.

Katz, J. M. et Kosacoff, B., (1998). Aprendizaje tecnologico, desarrollo institucional y la microeconomia de la sustitucion de importaciones. *Desarrollo Economico*, vol. 37, 483- 503

Kim, L., (1999). *Management of Technology in Developing Countries: Lessons for Africa*. Mimeo, Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abeba.

Krueger, A. O., (1990). Government failures in economic development. *Journal Economic Perspective*, vol. 4 (3), 9-23

Lall, S. (1995). Structural adjustment and African industry. *World Development*, vol. 23 (12), pp. 2019-2031

Lall, S. (2000). Selective Industrial and Trade Policies in Developing Countries: Theoretical and Empirical Issues. *QEH Working Paper Series*, 48

Lall, S. (2003). Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness. Mimeo.

Lall, S. and Pietrobelli, C. (2002). *Failing to compete. Technology development and technology systems in Africa*. Edward Elgar.

Lall, S. and Pietrobelli, C. (2005). National Technology Systems in Sub-Saharan Africa", *International Journal of Technology and Globalization*. Vol.1 No.3-4.

Lall, S. and Wignaraja, G., (1998). Mauritius, dynamizing export competitiveness. Economic Paper N.33, Commonwealth Secretariat

Lall, S., Weiss, J. and Zhang, J. (2006). The "sophistication" of exports: A new trade measure. *World Development*, vol. 34 (2), pp. 222-237

Lo, M. (2010). Proposition de recherche sur la typologie des pays d'Afrique et des politiques industrielles, présentée lors de la Réunion conjointe CEA/CUA/ONUDI du Groupe d'experts sur la stratégie de mise en œuvre pour le développement industriel accéléré de l'Afrique, Addis-Abeba, 4-7 octobre 2010.

- López-Cálix, J.R., Walkenhorst, P. et Ndiame Diop, N. (Dir.) (2010). Trade Competitiveness of the Middle East and North Africa: Policies for Export Diversification. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Lorentzen, J., Robbins, G., Barnes, J. (2007). The Durban auto cluster: Global competition, collective efficiency and local development, in Oyelaran-Oyeyinka, B. and McCormick, D. (eds.), *Industrial Clusters and Innovation Systems in Africa. Institutions, markets and policy*, Chapter 9.
- Lundahl, M., and L. Petersson (2009). 'Post-apartheid South Africa: an Economic Success Story'. WIDER Research Paper 2009/56. Helsinki: UNU-WIDER.
- Marti, D.F. et Ssenkubuge, I. (2009). Industrialization and industrial policy in Africa: is it a policy priority? South Centre Research Papers no.20.
- Martin, W. (2001). Trade Policies, Developing Countries, and Globalization. World Bank Research Group Working Paper
- McCormick, D. (1999). African Enterprise Clusters and Industrialization: Theory and Reality, *World Development*, vol. 27, No. 9, pp. 1531-1551
- McCormick, D. et Kinyanjui, M. N. (2007) Industrializing Kenya: Building the productive capacity of micro and small enterprise clusters, in Oyelaran-Oyeyinka, B. and McCormick, D. (eds.), *Industrial Clusters and Innovation Systems in Africa. Institutions, markets and policy*, pp.63-80
- Mkandawire, T. (2001). Thinking about developmental state in Africa. *Cambridge Journal of Economics*, 25 (3): 289–313, May.
- Morris, M. et Robbins, G. (2007) Government support and enabling environment for inter-firm cluster cooperation: Policy lessons from South Africa, in Oyelaran-Oyeyinka, B. and McCormick, D. (eds.), *Industrial Clusters and Innovation Systems in Africa. Institutions, markets and policy*, pp. 243-262
- Mosley, P. et Weeks, J. (1994). Adjustment in Africa. *Development Policy Review*, Vol. 12, No. 3. pp. 319-327.
- Muchie, M., Gammeltoft, P. et Lundvall, B.A. (2004) (Eds.). *Putting Africa First: the making of African Innovation Systems*. Aalborg University Press, Denmark
- Mwamila, B.L.M., Trojer, L., Diyamett, B. et Temu, A.K. (2004) (Eds.). *Innovation systems and innovative clusters in Africa*. Proceeding of the Regional Conference, February 18-20, Bagamoyo, Tanzania
- Mwamila, B.L.M., et Temu, A.K. (2006). *Academia-Industry-Government Relationship: Experience of the College of Engineering and Technology, University of Dar es Salaam Tanzania*. Mimeo.
- Mytelka, L.K. (2007) From clusters to innovation systems in traditional Industries, in Oyelaran-Oyeyinka, B. et McCormick, D. (eds.), *Industrial Clusters and Innovation Systems in Africa. Institutions, markets and policy*, pp. 39-62.

Nabli, M.K., Keller, J. Nassif, C. and Silva-Jáuregui, C. (2008). The political economy of industrial policy in the Middle East and North Africa, in *Industrial policy in the Middle East and North Africa: rethinking the role of the State*, Galal, A. (Dir.), American University in Cairo Press., pp. 109-136.

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

Ndulu, B., O'Connell, S., Azam, J. P., Bates, R., Fosu, A.K., Gunning, J.W. et Njinkeu, D. (Eds.) (2008), *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000* Volume 2, Cambridge University Press.

Noland, M. et Pack, H., (2002). Industrial Policies and Growth: Lessons from the International Experience, in *Economic Growth: Sources, Trends and Cycles*, Loayza, N. and Soto, R. (Eds.). Central Bank of Chile, Santiago de Chile, 251-307.

Nziramasanga, M. (1995). *Formulating industrial policy in Africa: 2000 and beyond*. ONUDI.

Ogbu, O.M., Oyeyinka, B., et Mlawa, H.M. (Eds.) (1995). Introduction, in *Technology Policy and Practise in Africa*. International Development Research Centre Ottawa, ON, Canada.

ONUDI (2007). *Annuaire statistique*. Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Vienne.

ONUDI (2008). *Examen des politiques de la science, de la technologie et de l'innovation en Angola*. Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Vienne.

ONUDI (2009). *Rapport sur le développement industriel 2009. Accéder aux marchés et y progresser : nouveaux défis industriels pour le milliard inférieur et les pays à revenu intermédiaire*. Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Vienne.

Oussou, K., Pegatienan, J. et Ngaladjo, B. (2004). Côte D'Ivoire: Policy Making and Implementation: Examples of Selective Trade and Strategic Industrial Policies, In Soludo et al. (eds.), *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus?* Africa World Press/IDRC, pp- 315-340.

Oyeleran-Oyeyinka, B. (2004a). Determinants of inter-organizational collaboration in Africa's system of innovation. Proceedings of the 2nd Globelics Conference, Beijing, 16-20 octobre.

Oyeleran-Oyeyinka, B. (2004b). Learning, knowledge and skills: implications for firm-level performance in African industry. *International journal of technology management & sustainable development*, v. 3, no. 2, pp.91-113.

Oyeleran-Oyeyinka, B. (2006). *Learning to compete in African industry: institutions and technology in development*. Ashgate, Royaume-Uni.

Oyeleran-Oyeyinka, B. et Lal, K. (2006). **Institutional Support for Collective Learning: Cluster Development in Kenya and Ghana**. *African Development Review*, Vol.18 (2), pp. 258-278.

- Oyelaran-Oyeyinka, B. et McCormick, D. (Eds.). (2007) *Industrial Clusters and Innovation Systems in Africa. Institutions, markets and policy*. Presses de l'Université des Nations Unies.
- Oyelaran-Oyeyinka, B., Kaushalesh Lal, K. et Nyaki Adeya, C. (2007). Institutional support for collective ICT learning: Cluster development in Kenya and Ghana, in Oyelaran-Oyeyinka, B. and McCormick, D. (Dir.), *Industrial Clusters and Innovation Systems in Africa. Institutions, markets and policy*, pp. 269-293.
- Pack, H. et Saggi, K. (2001). The case for industrial policy: a critical survey. *The World Bank Research Observer*, vol. 21 (2), pp 267-297.
- Pietrobelli, C. (2008). Global value chains in the least developed countries of the world: threats and opportunities for local. Producers. *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, Vol. 1, No. 4, 2008.
- Pietrobelli, C. et Rabellotti, R. (2006). Upgrading in Clusters and Value Chains in Latin America. The Role of Policies. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Reinert, E., (1999), The role of the state in economic growth. *Journal of Economic Studies*, vol. 26 (4/5), 268 – 326.
- Riddell, R.C. (Ed.) (1990). *Manufacturing Africa: performance and prospects of seven countries in Sub-Saharan Africa*. ODI and James Currey, Londres.
- Robinson, J. A. (2009a). Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective. Communication présentée à la conférence ABCDE de la Banque mondiale, Seoul, 22-24 juin.
- Robinson, J. A. (2009b). Botswana as a Role Model for Country Success. WIDER Research Paper 2009/40. Helsinki: Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies.
- Rodrik, D. (1999) Trade Policy and Economic Performance in Sub-Saharan Africa. *NBER Working Paper No. 6562*.
- Rodrik, D. (2001). *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*. Document de réflexion commandé par le PNUD pour le projet sur le commerce et le développement humain durable, octobre.
- Rodrik, D., (2004). Industrial policy for the twenty-first century. Miméographié, ONUDI
- Shakya, M. (2010). The State's Role in Building A Critical Mass for Competitiveness in Apparel Exports. Étude réalisée pour le projet Yes Africa Can de la Banque mondiale.
- Sindzingre, A.N. (2004). Bringing the developmental state back in: contrasting development trajectories in sub-Saharan Africa and East Asia. Communication présentée à la seizième réunion annuelle de la Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE), Washington : George Washington University.

Soludo, C., Ogbu, O. et Chang, H.J (Eds.) (2004). *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus?* Africa World Press/IDRC.

Sonobe, T., Akoten, J.E. et Otsuka, K. (2009). An Exploration into the Successful Development of the Leather-Shoe Industry in Ethiopia. *Review of Development Economics*, vol.13 (4), p.719-736.

Stallings, B. et Peres, W. (2000), *Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*. Brookings/CEPALC, New York.

Stein, H. (1992). Deindustrialization, adjustment, the World Bank and the IMF in Africa. *World Development*, Vol. 20, No. 1, p. 83-95.

Stein, H. (1994). The World Bank and the application of Asian industrial policy to Africa: Theoretical considerations. *Journal of International Development*, Vol. 5, No. 1, p. 1-19.

Stein, H. (Dir.) (1996). *Asian Industrialization and Africa*. Palgrave Macmillan.

Stiglitz, J. (2003). Whither reform? Towards a new agenda for Latin America. *CEPAL Review*, vol. 80, 7-37.

Subramanian, A. (2009). The Mauritian Success Story and its Lessons. Document de recherche de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, 2009/36. Helsinki: Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies.

Thorbecke, E. (2009). The Anatomy of Growth and Development in Sub Saharan Africa. Paper Prepared for the African Economic Research Consortium (AERC) Collaborative Project on Growth and Poverty to be presented at the Conference in Accra, April 20-22, 2009.

UNU-INTECH (2004). Mise au point d'une enquête sur l'innovation utile pour la définition des politiques à l'intention du NEPAD. Maastricht, UNU-INTECH

von Drachenfels, C. et Altenburg, T. (2006). Strengthening the dynamism of private-sector growth in sub-Saharan Africa, in Klingebiel, S. (ed.), *Africa Agenda for 2007. Suggestions for the German G8 and EU Council Presidencies*. German Development Institute Working Paper no.4, Bonn (Allemagne).

Wade, R. (1990). *Governing the market. Economic theory and industrialization*. Princeton University Press.

Wilkinson, J. et Rocha, R. (2009). Agro-industry trends, patterns and development impact, in Da Silva, C., Baker, D., Sheperd, A.W., Jenane, C. and Miranda-da-Cruz, S, *Agribusiness for development*. FAO et ONUDI.

Wood, A. et Mayer, J. (2001). Africa's Export Structure in a Comparative Perspective. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 25(3), p. 369-394

Wood, E. et Kaplan, D. (2005). Innovation and performance improvement in the South African wine industry. *International Journal of Technology and Globalization*, Vol.3-4, p.381–399

Zeng, D.Z. (Ed.) (2008). *Knowledge, Technology, and Cluster-Based Growth in Africa*. IBRD.