



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique



Centre africain pour les politiques commerciales (CAPC)

Note d'orientation

**Une industrialisation intelligente par le biais du commerce
dans le contexte de la transformation de l'Afrique**

**Note établie par
le Centre africain pour les politiques commerciales (CAPC)
de la Commission économique pour l'Afrique (CEA)
et
l'Overseas Development Institute (ODI)
du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**

5 mai 2017

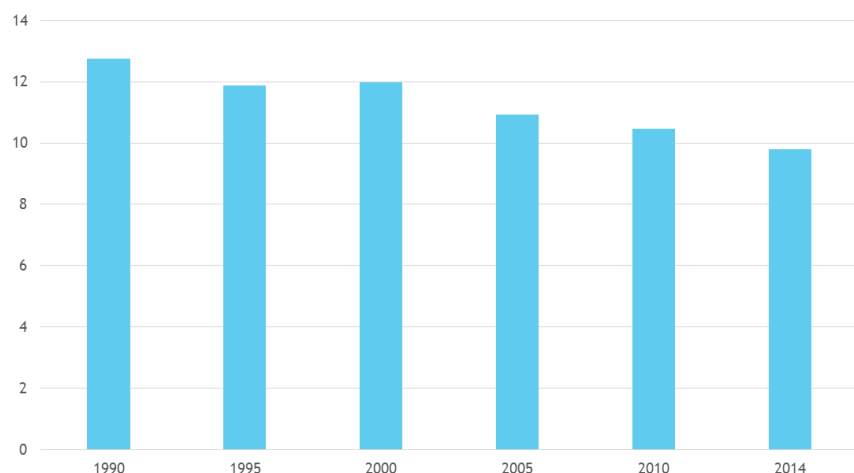
Objectif : La présente Note d'orientation souligne l'importance du commerce comme outil pour réaliser le programme de transformation structurelle de l'Afrique et contient des recommandations de politiques pour montrer aux pays africains comment ils peuvent utiliser plus efficacement les accords commerciaux, les politiques commerciales et les mesures complémentaires liées au commerce pour réussir leur industrialisation.

L'importance de l'industrialisation

L'expérience de l'Afrique en termes d'industrialisation est décevante. Dans le monde, la part du secteur manufacturier dans la production totale augmente en parallèle avec le revenu par habitant, jusqu'à ce que le pays atteigne le statut de pays à revenu intermédiaire supérieur, et diminue ensuite, à mesure que les services deviennent plus largement répandus à des niveaux de revenus plus élevés (Newman et al., 2016). Cela n'a pas été le cas en Afrique. En 2014, la part moyenne de la valeur ajoutée imputable à l'industrie manufacturière dans le PIB de l'Afrique était de 9,8 %, soit 3 points de pourcentage de moins que les 12,8 % de 1990 (voir figure 1). La part du secteur manufacturier dans les exportations totales de l'Afrique a aussi baissé, ramenée de 25,6 % en 1995 à seulement 18,9 % en 2014.

Figure 1

Valeur ajoutée manufacturière en pourcentage du PIB (moyenne en Afrique^a)



^a Chiffres calculés à l'aide de la base de données des indicateurs du développement dans le monde (WDI) de la Banque mondiale. Les moyennes sont calculées dans les pays africains pour lesquels des données sont disponibles.

Source : Commission économique pour l'Afrique

En faisant passer la main d'œuvre et d'autres ressources d'activités à basse productivité à des activités à la productivité plus élevée et en augmentant la productivité à l'intérieur d'un secteur, l'industrialisation contribue à la transformation économique (telle que définie par McMillan et al., 2017). À l'avenir, la transformation des économies africaines grâce à l'industrialisation sera essentielle pour accroître la productivité de l'ensemble de l'économie, créer des emplois et pérenniser les progrès en termes de croissance et de réduction de la pauvreté.

Utiliser le commerce comme moteur de l'industrialisation de l'Afrique

Il faut une réflexion nouvelle sur la façon de réaliser les objectifs d'industrialisation de l'Afrique. Le commerce a un rôle clé à jouer. Le commerce intrarégional a le potentiel spécial qu'il faut pour faciliter l'augmentation des économies d'échelle, la diversification et la création de valeur ajoutée. En 2014, les produits manufacturés représentaient 41,9 % des exportations

intra-africaines, mais seulement 14,8 % des exportations africaines hors du continent. Le commerce intra-africain est toutefois sous-exploité en raison des coûts commerciaux élevés dans la région. Le commerce intra-africain en proportion du total des échanges africains était de 15,3 % en 2015. En comparaison, en Asie orientale, les échanges avec des économies en développement de la même région représentaient 32,1 % du total du commerce de la région.

Si l'idée d'utiliser activement le commerce et les politiques commerciales pour soutenir l'industrialisation n'est pas nouvelle, elle a récemment fait un retour en force. Le commerce a une place plus importante dans les objectifs de développement durable que dans les objectifs du Millénaire pour le développement, et des cibles liées au commerce sont incluses comme moyens de mise en œuvre. La vision de l'Union africaine énoncée dans l'Agenda 2063 demande le développement des capacités de production, la stimulation des échanges intra-africains, la création d'une zone de libre-échange continentale (ZLEC) et l'amélioration de l'infrastructure régionale, entre autres priorités liées au commerce. Les pays africains reconnaissent le rôle que la ZLEC peut jouer pour leur industrialisation et ont désigné cette dernière comme le pilier central du projet. Les communautés économiques régionales (CER) du continent considèrent, elles aussi, que l'industrialisation doit être au centre des programmes d'intégration régionale et de développement.

Le reste de la présente note d'orientation contient un ensemble de recommandations sur ce que les économies africaines doivent faire pour s'industrialiser intelligemment grâce au commerce.

Recommandations prioritaires en vue d'une industrialisation intelligente

1. Formuler des choix judicieux dans les accords commerciaux

Les pays africains doivent formuler des choix judicieux dans le cadre des accords commerciaux existants et insister sur l'utilisation de nouveaux accords commerciaux pour promouvoir l'industrialisation. Des évaluations ex ante et ex post de l'impact industriel devraient être utilisées comme outils pour intégrer des priorités industrielles dans les accords commerciaux en Afrique. Par exemple, dans de nombreux pays africains, il existe un déséquilibre entre la capacité de production et des règles d'origine et des normes applicables aux produits strictes. Des évaluations de l'impact industriel pourraient contribuer à résoudre ce problème en déterminant si les exigences contenues dans les accords ou arrangements commerciaux sont compatibles avec les capacités productives des pays africains.

L'impératif de promouvoir l'industrialisation de l'Afrique devrait être au centre du processus de négociations de la ZLEC. Les exercices de modélisation de la CEA indiquent que la mise en place d'une zone de libre-échange continentale augmenterait les échanges de marchandises intra-africains de 52,3 %, les augmentations prévues les plus élevées concernant les produits industriels (53,3 %) (CEA, 2012). L'accord définitif devrait viser à engager les États membres dans un programme ambitieux de libéralisation du commerce des marchandises et des services. Ce sera crucial pour stimuler le commerce intra-africain des intermédiaires et garantir des intrants de services à des prix compétitifs et le développement de chaînes de valeur de fabrication régionales. L'accord devrait également inclure des dispositions compatibles avec

l'impératif de développement industriel dans le cadre du pilier industriel de la ZLEC. Par exemple, des règles d'origine flexibles associées à des exigences de cumul souples contribueraient à encourager la transformation locale et régionale et le développement de chaînes d'approvisionnement industrielles africaines.

L'Afrique doit séquencer intelligemment ses réformes de politique commerciale. Les modélisations de la CEA suggèrent que la mise en œuvre des nouveaux accords de partenariat économique (APE) en Afrique de l'Ouest, en Afrique de l'Est et en Afrique australe entraînerait un afflux important d'exportations de l'Union européenne vers les pays africains, en particulier de produits industriels, et une réduction des échanges intra-africains. Elles indiquent également que, s'ils sont mis en œuvre comme prévu, les trois principaux accords de commerce méga-régionaux – l'Accord de partenariat transpacifique, le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement et le Partenariat économique global régional – se traduiront par des pertes de parts de marché pour les pays africains, les réductions étant concentrées dans les exportations industrielles. Une entrée en vigueur rapide de la ZLEC est nécessaire pour éviter aux pays africains les pertes commerciales qui pourraient découler de l'évolution du paysage commercial. Cela leur permettra de tirer parti des économies d'échelle et d'apprendre ce qui est nécessaire pour développer des chaînes de valeur et des industries régionales compétitives, en bonne place pour faire face à la concurrence internationale et s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales. Les accords commerciaux réciproques doivent être bien gérés et comprendre des réductions tarifaires échelonnées sur les importations entrant en Afrique pour permettre aux industries africaines de s'adapter.

2. Utiliser la politique commerciale pour promouvoir l'industrialisation

Les pays africains devraient baser leurs stratégies de développement industriel sur les avantages comparatifs. Le lien entre le taux de la protection effective et l'avantage comparatif révélé est faible. Cela indique que les secteurs dans lesquels les pays ont un avantage comparatif de production ne sont pas toujours protégés. Des taux de protection plus élevés ne garantissent toutefois pas que les secteurs vont se développer. Les structures tarifaires devraient plutôt chercher à faire en sorte que les secteurs puissent atteindre un niveau de compétitivité internationale. L'avantage comparatif devrait également être considéré comme un concept dynamique. En d'autres termes, les pays peuvent aussi « construire » leur avantage comparatif dans des secteurs jugés stratégiques pour leur croissance. Dans de telles circonstances, il est possible d'utiliser des outils de politique commerciale, comme la réduction des droits de douane sur les intrants clés et des restrictions sur les exportations bien ciblées et limitées dans le temps. Toutefois, pour réussir et donner des résultats durables, ces outils doivent être accompagnés de politiques complémentaires pertinentes.

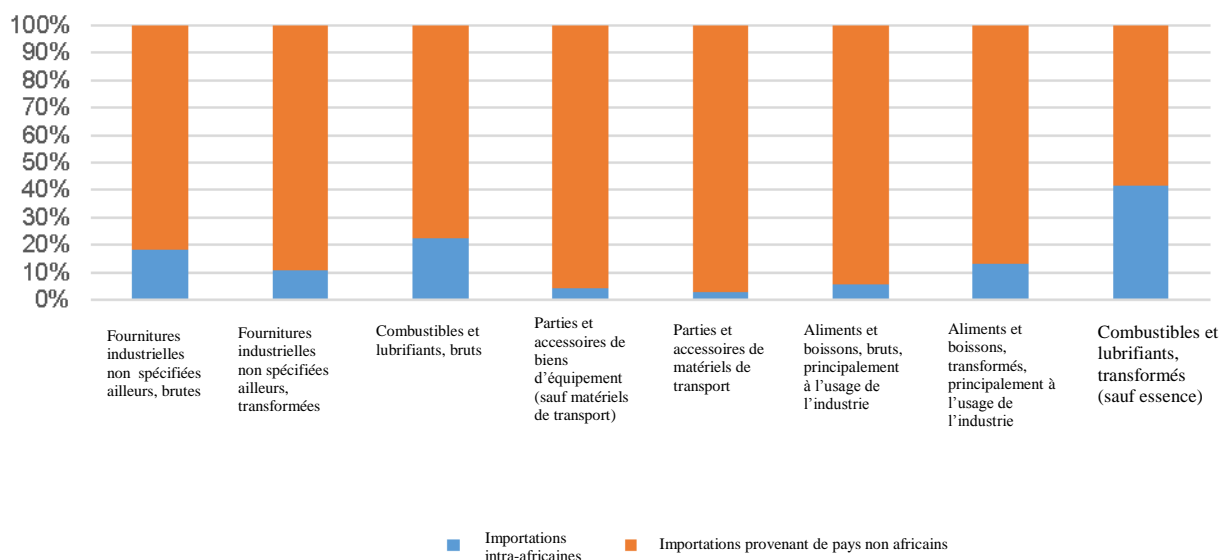
Les droits à l'importation et les tarifs intérieurs devraient être structurés d'une manière qui appuie l'industrialisation. En 2012, le taux moyen de protection effective était supérieur au taux moyen de la nation plus favorisée dans les 42 pays africains pour lesquels des données étaient disponibles, à l'exception de Sao Tomé-et-Principe. Les structures tarifaires tendent donc à être définies d'une manière qui assure des protections additionnelles, en plus des droits nominaux. Néanmoins, dans 21 cas sur les 500 analysés, couvrant tous les secteurs et pays, le taux de protection effective était négatif et dans 65 cas, le taux de protection effective était inférieur au taux de protection nominale. De façon générale, tous les produits dont le taux de

protection effective est inférieur au taux de protection nominale sont soumis à une structure tarifaire qui décourage la production nationale, l'apport de valeur ajoutée et l'industrialisation. Cela peut être imputable non seulement à l'imposition de droits de douane élevés sur les intrants utilisés par certaines industries et certains secteurs, mais aussi aux droits peu élevés appliqués aux produits finis. L'augmentation des droits sur les produits d'un secteur peut contribuer à promouvoir la production nationale à court terme, mais risque d'entraver des améliorations en termes de compétitivité industrielle réelle. Une solution plus adaptée et durable serait de supprimer, ou au moins de réduire, les taxes à l'importation sur les intrants utilisés par les secteurs dont le taux de protection effective est négatif ou faible.

Les taux de droits devraient être réduits pour les intrants industriels intermédiaires importants pour lesquels il n'y a pas de capacité de production régionale. L'Afrique importe la grande majorité de ses produits industriels intermédiaires de pays hors du continent à des taux de droits de douane élevés (figure 2). En 2015, les produits intermédiaires importés en Afrique étaient frappés d'un droit de 7,5 %, contre 4,5 % pour les importations de produits intermédiaires d'origine africaine. Les taux sont particulièrement élevés pour les fournitures industrielles et les aliments et boissons transformés, ce qui augmente considérablement les coûts de l'industrialisation. Il est nécessaire de revoir les structures tarifaires nationales des importations de produits intermédiaires pour assurer la cohérence avec les besoins de développement industriel et les capacités d'approvisionnement nationales et régionales actuelles. La zone de libre-échange continentale devrait également avoir pour objectif de réduire sensiblement les droits internes sur les biens industriels intermédiaires.

Figure 2

Part des importations intermédiaires des pays africains, par catégorie de produits intermédiaires (2015)



Source : Calculs de la Commission économique pour l'Afrique à partir de la base de données du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) pour l'analyse du commerce international (système harmonisé de 2012).

Les entreprises africaines devraient procéder à une modernisation industrielle en participant à des chaînes de valeur mondiales. Cela leur permettrait d'acquérir rapidement la capacité de produire et d'exporter des produits à valeur ajoutée plus élevée. Pour participer à des chaînes de valeur mondiales, il faut surmonter les obstacles qui entravent l'industrialisation par le commerce, comme des infrastructures insuffisantes et des déficiences liées aux frontières et à la distribution au niveau local (par exemple, la corruption, des exigences douanières lourdes et des services inefficaces). La politique commerciale devrait également servir à créer un environnement attractif, par exemple, en réduisant ou en éliminant les droits de douane sur les importations destinées à la transformation. Plusieurs pays d'Afrique ont créé des zones franches industrielles, qui utilisent la politique commerciale pour favoriser la transformation des marchandises. Pour développer ces zones, les outils de politique commerciale doivent s'accompagner de politiques complémentaires.

3. Politiques complémentaires nécessaires pour une industrialisation par le commerce

Des interventions visant à réduire les coûts commerciaux non tarifaires sont nécessaires pour s'attaquer aux obstacles à l'industrialisation pesant sur l'offre. Le coût des échanges du continent avec le reste du monde représentait 283 % de l'équivalent tarifaire ad valorem en 2013, soit plus que pour toutes les autres régions à l'exception de l'Asie centrale, qui a une proportion plus élevée de pays sans littoral. Cela s'explique par la prévalence de mesures non tarifaires et de barrières physiques à l'accès aux marchés, qui se répercutent sur les pays africains. Le Plan d'action pour stimuler les échanges intra-africains de 2012 a été conçu par la Commission de l'Union africaine, avec l'appui de la CEA, pour s'attaquer aux contraintes limitant le commerce intra-africain au moyen de grands programmes et d'activités dans le cadre de sept groupes d'actions : politique commerciale, facilitation des échanges, capacité de production, infrastructure liée au commerce, financement du commerce, information commerciale et intégration des marchés des facteurs. La mise en œuvre du Plan d'action a été relativement décevante, lente et mal coordonnée à ce jour. Afin de réduire les coûts commerciaux non tarifaires de l'Afrique, les groupes d'actions du Plan doivent être intégrés dans les politiques et programmes de développement des pays africains et des communautés économiques régionales. La faible relation entre le taux de protection effective et les exportations des pays africains suggère que des taux élevés de protection effective n'ont pas l'effet désiré en appui à l'industrialisation, ce qui montre la nécessité de mesures complémentaires.

Les Africains doivent être dotés des compétences nécessaires pour se lancer de manière productive dans des industries manufacturières à forte intensité de compétences (par exemple, la fabrication de vêtements, de machines ou d'équipements). La pénurie de compétences pertinentes limite la croissance des entreprises industrielles africaines. Lorsqu'ils envisagent des investissements industriels en Afrique, les cadres du reste du monde estiment qu'une main-d'œuvre faiblement qualifiée ou instruite est le principal goulot d'étranglement au niveau de l'offre (Centre africain pour la transformation économique, 2014). Des évaluations régulières des besoins de formation et des enquêtes sur la main-d'œuvre nationale sont nécessaires pour identifier les lacunes de compétences des industries africaines et orienter le développement des capacités.

Il convient de continuer de prêter attention aux efforts visant à garantir un cadre efficace et concurrentiel de facilitation du commerce. Les dirigeants africains devraient s'appropriier pleinement le programme d'infrastructure et mobiliser les fonds nécessaires pour sa mise en œuvre. Des sources de financement nouvelles et novatrices seront nécessaires pour réunir les 68 milliards de dollars correspondant aux investissements immédiats requis par le Programme de l'Union africaine pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA) jusqu'en 2020. Il convient de s'attacher à connecter les pays africains au niveau continental. Ce sera crucial pour faciliter les gains commerciaux intra-africains rendus possibles par la zone de libre-échange continentale. Il faut aussi s'attaquer à d'autres pertes d'efficacité « derrière les frontières », comme les opérations douanières. Des guichets uniques électroniques doivent être déployés dans tous les pays africains, selon une approche panafricaine permettant d'assurer des pratiques et des opérations harmonisées. L'accord de 2013 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur la facilitation du commerce donne l'occasion de mieux cibler les aides aux activités commerciales sur des objectifs de facilitation du commerce.

Il sera particulièrement important d'améliorer l'accès à un financement abordable pour jeter les bases d'une industrialisation rapide et faciliter l'intégration des entreprises exportatrices dans les chaînes de valeur régionales et mondiales sensibles au facteur temps. Le continent devrait exploiter le potentiel de la pénétration rapidement croissante des technologies de l'information et des communications afin d'accroître l'accès au financement. Il faut, pour cela, des cadres institutionnels et réglementaires adéquats qui attirent des acteurs privés et garantissent la surveillance prudentielle.

Les pays africains devraient investir dans le développement de l'infrastructure nécessaire pour soutenir les services. Il faut une réflexion stratégique plus poussée sur la façon de traiter les services dans le cadre des accords commerciaux auxquels des pays africains sont parties. De nombreuses entreprises de services africaines ont besoin d'appui technique pour satisfaire les normes de qualité et autres exigences en matière de normes qui encadrent l'accès aux marchés pour les exportations de services, en particulier dans les pays développés. Des accords de reconnaissance mutuelle des normes visant les services peuvent aider, de même que l'amélioration des normes réglementaires nationales et des institutions régissant le secteur des services, notamment en ce qui concerne la politique de la concurrence. Les cadres réglementaires nationaux s'appliquant aux services dans les pays africains ne doivent pas causer une distorsion du commerce. Le continent devrait adopter une politique d'ouverture commerciale en ce qui concerne les services, y compris les importations de services.

4. Renforcer les liens entre stratégies de développement national, politique industrielle et politique commerciale

Les pays africains doivent augmenter la cohérence entre les politiques commerciales et les politiques industrielles et de développement national. Pour la plupart des pays africains, le développement industriel reste simplement l'un des nombreux objectifs d'une politique commerciale. Pour que la politique commerciale puisse favoriser efficacement l'industrialisation, développement industriel doit au contraire devenir son objectif principal (Commission économique pour l'Afrique, 2015). Cette cohérence est importante, étant donné que seule, sans les politiques complémentaires appropriées, la politique commerciale ne peut pas assurer les niveaux d'industrialisation nécessaires à une transformation structurelle significative en Afrique.

Un bon exemple est le plan de développement national du Tchad, lancé en avril 2013, qui fournit les grandes orientations relatives aux aspirations industrielles et commerciales du pays.

Les politiques d'intégration régionale et les politiques commerciales doivent être alignées sur les politiques industrielles et de développement qui intègrent les principaux attributs des pays (opportunités, difficultés, ressources, liens et synergies entre secteurs, etc.). L'intégration régionale de l'Asie a été particulièrement réussie car elle a été appuyée directement par des initiatives visant à améliorer la productivité et à diversifier et transformer structurellement les économies de la région. Des investissements dans les capacités de production et dans la transmission et l'adoption de technologie sont essentiels pour mener l'innovation et la compétitivité et l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales (Commission économique pour l'Afrique, 2016).

Les parcs industriels et les zones économiques spéciales permettent d'exploiter les liens entre le commerce et l'industrie. Par exemple, l'Éthiopie a activement et efficacement aligné ses politiques commerciales et industrielles grâce à la mise en place d'un certain nombre de parcs industriels qui ciblent des investissements et la production dans les secteurs d'exportation, tels que les textiles et vêtements, produits en cuir ou encore produits pharmaceutiques et agroalimentaires. Ces parcs sont situés le long des principaux corridors économiques et connectés aux ports, aéroports, axes ferroviaires et universités. Ils fournissent également des incitations aux fabricants et aux promoteurs pour favoriser l'expansion et la production destinée à l'exportation. Une telle approche devrait être adoptée dans d'autres pays africains, mais aussi au niveau régional. Des zones économiques spéciales et des parcs industriels pourraient être organisés sur une base transfrontalière et utilisés pour donner des incitations aux investissements locaux et étrangers liés à l'industrie afin de profiter pleinement de la libéralisation du commerce en vertu de l'accord de libre-échange continental.

Références bibliographiques

Centre africain pour la transformation économique (2014), *Growth with Depth: 2014 African Transformation Report*. Disponible en anglais à l'adresse : <http://africantransformation.org/wp-content/uploads/2014/02/2014-african-transformation-report.pdf>.

Commission économique pour l'Afrique (2012), *État de l'intégration régionale en Afrique V : Vers une zone de libre-échange continentale africaine*. Addis-Abeba. Disponible à l'adresse : <http://www.uneca.org/fr/publications/%C3%A9tat-de-l%E2%80%99int%C3%A9gration-r%C3%A9gionale-en-afrique-v>.

_____ (2015) *Rapport économique sur l'Afrique 2015 : L'industrialisation par le commerce*. Addis-Abeba. Disponible à l'adresse : <http://www.uneca.org/fr/publications/rapport-%C3%A9conomique-sur-l%E2%80%99afrique-2015>.

_____ (2016) *L'état de l'intégration régionale en Afrique VII*. Addis-Abeba. Disponible à l'adresse : <http://www.uneca.org/fr/publications/l%E2%80%99%C3%A9tat-de-l%E2%80%99int%C3%A9gration-r%C3%A9gionale-en-afrique-vii>.

McMillan, Margaret et al. (2017). *Supporting Economic Transformation: An Approach Paper*. Londres, Overseas Development Institute.

Newman, Carol, et al (2016). *Made in Africa: Learning to Compete in Industry*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.