

PARTIE II

Les stratégies d'industrialisation et le développement



6

Industrialisation par substitution des importations en Afrique et compétitivité internationale : une revue critique

Siméon Maxime Bikoué

Introduction

L'industrialisation, conçue à la fois comme une multiplication des activités industrielles et comme transformation des processus de production par utilisation de machines, est au cœur de tous les développements économiques. Pour un pays en développement, l'industrialisation signifie plus que le simple fait d'augmenter le revenu et le volume de production. Elle constitue pour lui un moyen de moderniser sa structure primitive de production et de transformer toute la tradition socio-économique qui y est associée (ONUDI 1990 /1991).

Au lendemain des indépendances, dans les années 1960, la stratégie de l'industrialisation était au centre de la planification économique des États africains. Son objectif premier était de garantir l'autonomie économique nationale par la création d'une capacité industrielle de substitution aux importations et de transformation pour l'exportation hors du continent des produits agricoles et miniers. Cette stratégie a progressivement montré ses limites à partir des années 1970, conduisant à sa profonde remise en cause dans les années 1980. Aujourd'hui, la problématique de l'industrialisation africaine se pose dans un contexte très différent, celui de l'internationalisation et de la mondialisation des économies, des mutations technologiques rapides et des politiques de désengagement de l'État de l'activité économique et appelle en conséquence à une redéfinition que l'on pourrait formuler en ces termes : comment renforcer la compétitivité¹ des entreprises africaines dans un monde où la concurrence internationale est exacerbée ?

L'objet de la présente contribution est de montrer que la stratégie d'industrialisation par substitution aux importations (ISI), adoptée jusqu'ici par les pays africains n'a pas été payante et que le contexte actuel, caractérisé notamment par la

généralisation des lois du marché à l'échelle planétaire, nécessite de rectifier le tir et de redéfinir une nouvelle problématique de l'industrialisation de ces pays, avec pour finalité, de relever le niveau de compétitivité extérieure du continent.

La première partie de l'article expose le paradigme traditionnel de l'ISI et sa remise en cause en Afrique. La seconde jette les bases d'une nouvelle approche de l'industrialisation africaine adaptée au néolibéralisme ambiant en même temps qu'elle relève les contraintes dont il faudra tenir compte lors de sa mise en œuvre.

ISI en Afrique et ses insuffisances en termes de compétitivité internationale

Le modèle de l'ISI demeure encore de nos jours, à bien des égards, la solution au problème de l'industrialisation du continent africain. Ce modèle, en fait prôné par R. Prebisch (1950), principal représentant avec C. Furtado de la CEPAL (Commission Économique pour l'Amérique Latine, 1948), a influencé la politique d'industrialisation de l'ensemble des pays en développement (PED) après la seconde guerre mondiale. L'idée apparemment séduisante, n'a pas répondu aux espérances des pays africains. Pour étudier les causes de cet échec, il convient tout d'abord d'analyser les moyens utilisés par le modèle de l'ISI et de voir ensuite comment ce modèle a illusionné puis désillusionné les pays africains.

Les moyens de l'ISI

Le modèle de l'ISI trouve son fondement à partir de l'interrogation suivante : pourquoi, dans un premier temps, ne pas privilégier les activités industrielles au plan local pour lesquelles, ainsi qu'en témoignent les importations, une demande intérieure existe ? Pour mettre en œuvre ces activités, l'ISI utilise comme principaux moyens : les tarifs factories, les taux de change multiples, la création d'économies externes (Neme 1991).

Les tarifs factories

Les droits de douane élevés sur les produits finis et nuls ou très faibles sur les inputs favorisent, en raison de l'effet de consommation et de la protection effective élevée, l'implantation d'industries de montage à partir des pièces détachées. C'est ainsi que s'est implantée l'industrie automobile au Nigeria, Maroc, Égypte et Afrique du Sud.

Les taux de change multiples

Les taux de change multiples consistent à adopter des taux différents selon la nature des importations (par exemple : un taux officiel élevé pour maintenir le prix des importations indispensables et un taux libre, plus déprécié, pour décourager les importations de luxe) ou selon les devises (avoir un taux moins déprécié avec tel pays duquel on veut encourager les importations, et un autre taux avec le reste du monde). Les taux de change multiples ont les mêmes effets qu'un contin-

gent. Ils sont beaucoup plus faciles à mettre en œuvre que les droits de douane et les contingents, car ils n'exigent pas une administration compétente et incorruptible, ce qui est difficile à trouver dans les PED.

La création d'économies externes

Les partisans de la priorité accordée à l'industrialisation privilégient surtout le jeu des économies d'échelle et des économies externes. Ainsi, Hirschman (1964) distingue deux types d'investissements :

- ceux qui concernent les activités directement productives (ADP) pour lesquels le critère de choix est celui de la rentabilité économique ;
- ceux qui ont trait aux infrastructures économiques et sociales (IES) qui conditionnent le développement en créant l'environnement approprié à l'essor de l'investissement productif.

Le critère de choix entre les deux grands types d'investissement est celui de la productivité marginale sociale : il faut répartir le fonds d'investissement entre les ADP et les IES de façon à dégager le maximum d'emploi et de valeur ajoutée au moindre coût. Un raisonnement « méso économique » et dynamique invite en outre à mettre l'accent sur les phénomènes de complémentarité. Si les ressources d'investissement sont rares, il faut opter pour les projets dans les secteurs à forts effets inducteurs et pour les industries motrices, c'est-à-dire des unités jeunes, dynamiques, distribuant de hauts revenus, induisant des activités complémentaires d'échange, de financement ou de revenus, et ayant la possibilité de vendre à des prix compétitifs. Si l'on admet que les investissements réalisés dans l'ordre A puis B n'ont pas les mêmes effets que les investissements réalisés dans l'ordre B puis A, la détermination des séquences d'investissement serait donc le problème majeur. La concentration de l'effort d'investissement peut également être spatiale autour des pôles de croissance.

La matrice input-output révèle des liaisons intersectorielles verticales potentiellement puissantes. En amont, on aura les secteurs fournissant les intrants à d'autres secteurs (sidérurgie, chimie de base et pétrochimie, mécanique industrielle, métaux non ferreux, etc.). En aval, on trouvera les secteurs fournissant les biens pour la consommation finale ; ces biens sont en général de plus petite taille et à plus faible intensité en capital.

Trois types d'effets résultent des liaisons intersectorielles verticales :

- *les effets de liaison vers l'amont* qui sont le résultat d'une demande supplémentaire émanant de secteurs de consommation résultant d'un bien d'approvisionnement ;
- les effets de liaison vers l'aval qui surviennent avec la capacité de production des biens produisant des intrants et avec l'apparition d'un débouché.

Quand, par exemple, un produit de base devient disponible (engrais, par exemple), alors les utilisateurs potentiels seront incités à se porter acquéreurs de ce bien, ce qui aura pour conséquence d'accroître la production en aval, et la productivité. Le caractère automatique d'un tel effet est moins évident que le précédent. Il ne suffit pas que le produit de base existe, encore faut-il qu'il soit effectivement disponible à un prix compatible et que son utilisation se justifie par un accroissement des débouchés finaux ;

- *les effets « boomerang »* et les remontées de filières. Les effets de liaison vers l'aval – s'ils se produisent – engendrent un accroissement de la demande des secteurs aval vers l'amont (effet de liaison vers l'amont) et inversement, d'où un processus en chaîne ou en « spirale » jouant de manière interactive.

On peut donc dire en vertu de cette approche que la croissance ne peut donc se réaliser qu'à travers une série de déséquilibres successifs dans l'évolution des divers secteurs. Dans le contexte africain toutefois, la mise en œuvre d'une stratégie reposant sur l'ISI n'a produit que peu d'espoirs et davantage de désespoirs.

Les illusions et les désillusions de l'ISI en Afrique

Le rappel historique rend compte de l'application de l'ISI en Afrique, caractérisée par l'euphorie des années 1960 et le désarroi des années 1970-1990.

L'enchantement : les années 1960

La décennie 1960 a été caractérisée par une intervention permanente de l'État dans le processus d'industrialisation. Trois thèmes prévalaient alors (Jacquemot et Raffinot 1993) :

- les retards et les handicaps étaient tels que l'on ne pouvait s'engager dans la voie de l'industrialisation qu'au prix d'un effort, à la fois conscient, massif et dirigé ;
- la mise en œuvre de grands projets technologiques, vecteurs de l'indépendance, était prioritaire ;
- la concentration autour de quelques pôles de croissance géographiques et sectoriels, vecteurs de la croissance en économie ouverte, constituait un choix de souveraineté nationale.

Les instruments de choix politique étaient la nationalisation des unités stratégiques, la planification globale et sectorielle et l'organisation du système bancaire au service de l'industrie. Face à l'anémie de l'investissement privé et devant la nécessité de mobiliser les gisements de production et d'économiser les devises autour de quelques pôles de croissance en amont, les industries de base : sidérurgie, cimenterie, électricité, chimie ; en aval, les industries de valorisation des produits du cru

pour l'exportation et le marché local), l'extension du secteur public est alors apparue comme l'axe essentiel de la politique économique.

En termes de taux de croissance, l'industrie africaine s'est bien comportée, au début progressant de 10 pour cent entre 1965 et 1973 (Banque Mondiale 1989). La base industrielle de départ était restreinte et la première vague de substitution aux importations, assise sur l'aide extérieure et sur les recettes provenant des exportations, a été vigoureuse.

Le désenchantement : les années 1970-1990

Dès le début de la décennie 1970, on a dénoncé les gros investissements inadaptés et les « cathédrales dans les déserts » (Judet 1980). L'espoir placé dans la grande industrie comme dans les pôles industriels a été déçu. Qu'il s'agisse d'ensembles sidérurgiques et chimiques ou de complexes mécaniques, ces réalisations n'ont pas réussi à faire la preuve de leur capacité d'impulsion de la croissance. L'inefficacité de l'industrie africaine semble augmenter avec l'intensité des qualifications qu'exige la mise en place des installations. En même temps, il a été démontré qu'il ne suffit pas de remplacer les biens importés par des produits fabriqués localement pour garantir l'indépendance économique et l'efficacité technique. En effet, les industries de substitution sont restées fortement tributaires des importations d'intrants, de pièces détachées et d'équipements et cette situation a perduré (Steel et Evans 1984). Les liens avec l'économie locale sont restés limités aux matières premières, alors que les pièces détachées et les biens intermédiaires, les services techniques et de conseil, comme les technologies ont continué d'être largement importés. Lorsque les cours des produits de base ont chuté, que les rentes ont été amenuisées et que les coûts de l'énergie ont augmenté, la vulnérabilité de la stratégie s'est avérée cruelle.

Les années 1980 ont été déclarées Décennie du développement industriel de l'Afrique par l'ONUDI et la CEA.² Les résultats de la première partie des années 80 sont restés importants pour le Cameroun (8,5 pour cent de croissance par an entre 1980 et 1987), le Congo (9,7 %), la Côte d'Ivoire (8,2 %) et l'Île Maurice (10,9 %). On peut également joindre à cette liste le Kenya et le Zimbabwe qui sont parvenus à maintenir un flux positif d'investissements étrangers et qui disposent aujourd'hui d'une industrie fortement diversifiée (industries alimentaires, métallurgie, chimie, pétrole, textile, etc). Dominée par la présence de quelques grandes entreprises, l'ex-Rhodésie peut fabriquer actuellement une gamme de plus de 6000 produits industriels à des coûts compétitifs.

Pourtant, par suite d'une forte dépendance aux intrants importés, en raison du surdimensionnement des unités, de leur inadaptation aux évolutions technologiques et de marché et d'une politique d'endettement inconsidéré, le secteur industriel a presque partout régressé par la suite. Après trois décennies de tentative d'industrialisation, le constat est douloureux : la plupart des unités manufacturières

restent isolées des marchés internationaux; elles ont des prix de revient élevés et la productivité demeure faible. Le manque d'entretien et des pièces détachées entraînent la dégradation des installations. Avec, en plus, la contraction de la demande interne par suite de la baisse des revenus et des mesures de stabilisation, on a donc assisté dans de nombreux pays, à un processus de désindustrialisation, caractérisé par une baisse des indices de la production manufacturière. En moyenne pour l'Afrique subsaharienne, la part de l'industrie dans le PIB est passée de 18 pour cent en 1965 à 33 pour cent en 1980, pour retomber à 28 pour cent en 1987 (Banque Mondiale 1989). Parmi les pays les plus touchés, figurent le Bénin, le Ghana, le Liberia, Madagascar, le Mozambique, la Tanzanie, le Togo et le Zaïre.

Dans certains pays, la capacité de production industrielle utilisée est tombée en dessous de 30 pour cent.³ La conjoncture défavorable des années 1980 a révélé, tout en les accentuant, les fragilités du système industriel. On a alors noté une désindustrialisation des économies dans un contexte de réduction de la protection, de privatisation, de libéralisation et de baisse de la demande (Hugon 1999). Ceci a eu pour conséquence d'alimenter les critiques qui, à bien des égards, soulignaient les dysfonctionnements de l'ISI en Afrique.

Dans la décennie 1990, comme dans les deux décennies précédentes, le modèle de l'ISI a été source de rigidités structurelles, liées à l'absence de concurrence (oligopoles ou monopoles) et à une rentabilité axée sur la rente (et non le profit). Si l'on tient compte de la faiblesse des emplois créés, de l'existence d'énormes surcapacités de production, le modèle a débouché sur une caricature de « stagflation » (Oman 1994).

Les dysfonctionnements industriels

Au moins quatre facteurs de dysfonctionnement ont été mis en avant pour expliquer l'impasse des politiques industrielles en Afrique (Hugon 1999) : les choix de politique économique, les problèmes organisationnels et de gestion, les facteurs macroéconomiques, l'environnement international.

Les choix de politique économique

L'industrie africaine est le plus souvent mal localisée, surdimensionnée, mal maîtrisée du point de vue de la technologie. Les protections effectives élevées des industries (+50 pour cent), les taux d'intérêt réels longtemps négatifs, la surévaluation des taux de change, les politiques régionales sont autant de signes d'une industrialisation volontariste et conçue hors des critères de rentabilité, d'efficacité et de compétitivité. La rationalité sociopolitique l'a remporté sur les critères financiers et économiques. La mauvaise localisation économique s'explique par des critères d'équilibre régional. Le surdimensionnement et la sous capitalisation sont liés aux modalités de financement et aux rentes prélevées par les décideurs politiques. Les duplications de projets industriels au sein des unions régionales résultent des surenchères des États.

Les problèmes organisationnels et de gestion

L'appropriation des gains l'emporte sur la création de la valeur ; il y a généralement surinvestissement et mal investissement, manque de fonds propres des entreprises et surendettement. Les compétences sont mal utilisées et il n'y a pas toujours des relations entre le salaire et la productivité.

L'évaluation des systèmes de soutien à l'industrie a mis en évidence une complexité et un désordre des mécanismes de subvention et de production : interventions contradictoires ou instables, protection négative de branches, effets pervers des protections en escalier sur la production nationale d'intrants, absence de coordination dans l'organisation d'une filière. Les critiques ont permis de mettre en évidence le fait que les objectifs affirmés dans les plans de développement (l'intégration nationale ou régionale, notamment) avaient laissé la place à d'autres objectifs moins explicites, mais puissants.

À cet égard, J. Coussy (1992) estime que le modèle de développement que les protections, subventions, taxations prétendaient servir, a fait l'objet d'une démythification montrant que l'objectif d'accumulation pouvait cacher un objectif de création d'entreprises créatrices de prébendes et que l'évocation d'un besoin de protection pouvait masquer une gestion inefficace et une économie distributive. L'incohérence des politiques industrielles et commerciales ne résulte donc pas seulement des difficultés instrumentales, mais aussi de la multiplicité des objectifs qui leur étaient assignés, des objectifs conjoncturels, circonstanciels, catégoriels, politiques, sociaux.

Les facteurs macroéconomiques

Parmi les facteurs d'ordre macroéconomique, le plus important se situe dans l'étroitesse des marchés nationaux (Norro 1998). Cette étroitesse a été un facteur essentiel d'échec des politiques d'ISI en Afrique. Elle constitue aujourd'hui encore dans ce continent un des obstacles principaux à la mise en route de tout projet industriel ambitieux.

La dimension d'un marché intérieur dépend de la demande (c'est-à-dire des seuls besoins solvables) et est donc étroitement liée au volume du PIB. Le montant absolu du PIB étant particulièrement faible dans les pays africains, ces derniers constituent, sauf rares exceptions, des marchés insuffisants pour rentabiliser une activité industrielle. Il faut ajouter que dans certains pays africains, des mesures administratives, officielles ou officieuses (péages illicites) et le mauvais état des infrastructures contribuent encore à la segmentation des marchés intérieurs (Giri 1986).

Vouloir créer dans ces conditions une industrie orientée vers le seul marché intérieur apparaît comme suicidaire, à tout le moins comme un pari très risqué et qui a peu de chances d'être gagné. Mais il y a plus. Il ne suffit pas que le marché intérieur puisse quantitativement absorber la production de l'industrie nouvelle pour que la mise en route de celle-ci deviennent économiquement justifiée. En-

core faut-il que l'investissement en cause soit rentable pour le pays et le soit plus que toute affectation concurrente des ressources nationales. Si ce n'est pas le cas, il y a gaspillage des ressources. Ainsi, les exemples de mauvais investissements industriels sont, hélas monnaie courante. La Banque Mondiale (1991) donne un exemple qui illustre de manière caricaturale les mauvaises tendances que l'on retrouve, peu ou prou, dans bon nombre de projets industriels des années récentes : il s'agit de la Morogoro Shoe Company, entreprise d'État créée en 1980 en Tanzanie.

Cette entreprise « devrait être l'une des plus grandes fabriques de chaussures du monde et exporter plus de 80 pour cent de sa production. Mais l'usine a été mal conçue et mal construite. Les problèmes se sont multipliés dès le début. L'utilisation des capacités n'atteint pas 4 pour cent en moyenne. Elle n'a pas exporté une seule paire de chaussures. Les dirigeants de l'entreprise n'ont pas été à la hauteur de la tâche, le produit a été mal conçu et les contrôles de qualité sont restés inexistantes. La valeur ajoutée de la production est négative aux prix mondiaux. Au milieu des années 80, il en coûte un demi-million de dollars par an à l'économie pour maintenir l'entreprise en état de fonctionner sans compter les intérêts et le principal à rembourser sur les 40 millions de dollars de frais d'investissements » (Banque Mondiale).

L'environnement international

Aujourd'hui, le secteur industriel africain est plus démuné que jamais. Il est même en déclin depuis quelques années comme en témoigne le constat établi en juillet 2004 par l'ONUDI. Dans son Rapport sur l'état et les perspectives de l'industrialisation en Afrique, l'ONUDI (2004) dresse le bilan des vingt années écoulées (1980-2000). La mesure de la valeur ajoutée des industries – prenant en compte le degré de transformation des matières premières locales ou importées – est à ce sujet très éclairante : entre 1980 et 2000, la part de l'Afrique subsaharienne a diminué, passant de 1 pour cent du total mondial à 0,8 pour cent. Sur la même période, les autres régions du monde ont augmenté leur part plus ou moins fortement : de 1,5 pour cent à 2,4 pour cent pour l'Afrique du Nord, de 0,8 à 1,8 pour cent pour l'Asie du Sud et, surtout, de 4,1 pour cent à 13,9 pour cent pour l'Asie de l'Est. Ces chiffres tiennent compte de l'ensemble des activités de transformation, y compris celles qui sont liées aux matières premières. Pour toute l'Afrique, la valeur ajoutée industrielle représentait 200 milliards de dollars en 2000 contre 95 milliards en 1980. Pendant le même laps de temps, l'Asie de l'Est a multiplié par cinq sa contribution (de 154 milliards à 863 milliards de dollars).

L'environnement international devenu plus instable est en quelque sorte caractérisé par la montée en puissance de nouveaux concurrents, asiatiques pour la plupart et par la financiarisation des relations. En ce sens, les politiques de baisse de la protection et la contrebande ont souvent conduit à un déclassement des appareils industriels. Les ajustements de change n'ont pas eu, compte tenu de la

forte composante en facteurs de production payés en devises, les effets attendus de la compétitivité extérieure. On note par exemple qu'en dépit de la dévaluation de janvier 1994, les pays africains de la zone franc n'ont pas retrouvé leur compétitivité extérieure. La part du commerce extérieur de l'ensemble du continent dans le commerce mondial quant à elle est passée de 20 pour cent dans les années 1960 à moins de 2 pour cent actuellement, traduisant de ce fait le caractère moribond et régressif de l'industrie africaine et la très faible compétitivité internationale de ses entreprises.

Il apparaît donc urgent et nécessaire dans un contexte de concurrence internationale tous azimuts, de mondialisation des économies, de définir une nouvelle approche de l'industrialisation que l'on peut qualifier de « moderne », cette approche constituant une rupture avec le modèle traditionnel de l'ISI.

Industrialisation africaine centrée sur la compétitivité internationale et les contraintes du marché

En tirant les leçons des expériences malheureuses d'industrialisation, les pays africains doivent opter pour une réorientation « moderne » de leur industrialisation consistant à renforcer la compétitivité de leurs entreprises dans un contexte de mondialisation des économies, de concurrence internationale accrue. Les efforts pourraient porter à la fois sur l'offre et sur la demande de leurs produits manufacturés. Mais ces efforts devront tenir compte des contraintes liées aux marchés de ces produits.

Les efforts sur l'offre et la demande des produits manufacturés

Du côté de l'offre, le problème est d'abord technique. Du côté de la demande, l'aspect économique est prédominant.

L'offre

Les conditions d'offre font appel à cinq éléments : la maîtrise de la technologie, l'organisation de la production, la compétitivité, les investissements directs étrangers (IDE), et la protection commerciale des industries naissantes.

Le progrès technique : l'importance des technologies nouvelles

Est-il possible pour les pays africains de savoir quelles sont les activités porteuses d'avenir dans le contexte très évolutif du marché mondial ? Ne faut-il pas limiter la politique industrielle à des actions souples d'accompagnement qui laissent un rôle accru aux entreprises dans le choix des innovations technologiques ? Les nouvelles technologies débouchent sur des combinaisons productives radicalement neuves et sont sources de gains de productivité. Elles réclament une qualification accrue de la main-d'œuvre.

Les principaux changements technologiques de ces dernières décennies concernent les domaines les plus variés, par exemple les nouveaux matériaux, les

énergies nouvelles, les technologies de l'information (informatique, robotique, bureautique, télécommunications), les sciences de la vie et les biotechnologies, l'agro-industrie, la valorisation des océans et celle de l'espace. Ces nouvelles technologies présentent toutes des caractères communs :

- elles comportent une forte dose de recherche-développement ;
- elles intègrent des processus de programmation, de modélisation et de contrôle ;
- elles associent le langage de l'informatique dans la collecte et le traitement des informations ;
- elles mettent en œuvre des mécanismes de communications qui permettent de transférer l'information plus vite et plus loin.

Au cœur de la question de l'appropriation technologique, figure la notion de *Potentiel Scientifique et Technique National* (PSTN) (Jacquemot et Raffinot 1993). Il se définit par ses composantes : nombre et équipements des centres de recherche, qualification des chercheurs, aptitude des entreprises locales à mettre en œuvre les nouvelles technologies. Un PSTN est qualifié de complet ou d'autonome s'il intègre quatre activités : la recherche fondamentale et appliquée, la recherche-développement, la production et la commercialisation. Les pays africains, exception faite de l'Afrique du sud, ont jusqu'à présent au mieux un PSTN « imitateur », c'est-à-dire une capacité partielle de recherche fondamentale et appliquée, de recherche-développement, de production et de commercialisation et le plus souvent, un PSTN « utilisateur » qui développe seulement l'activité de commercialisation des innovations technologiques. L'enjeu pour ces pays est de passer d'un PSTN « utilisateur » à un PSTN « autonome ». Ceci est rendu possible grâce à la mise en place par les Pouvoirs Publics d'une politique industrielle stratégique, – à la lumière de la nouvelle théorie du protectionnisme due à J. Brander et B. Spencer (1983) –, qui consisterait pour ces Pouvoirs Publics d'une part à financer la recherche fondamentale et appliquée, et d'autre part à subventionner la recherche-développement des entreprises nationales permettant ainsi à ces dernières d'avoir des coûts unitaires de production inférieurs aux entreprises étrangères concurrentes et d'être compétitives sur les marchés internationaux.

L'organisation de la production : l'« économie industrielle »

Les entreprises sont les acteurs de l'industrialisation. Il faut les concevoir comme des « unités adaptatives » : elles cherchent leur viabilité au sein des contraintes multiples ; elles ne peuvent qu'être sensibles aux informations et aux aides de l'État qui réduiront la portée des obstacles rencontrés dans leurs efforts d'adaptation.

L'économie industrielle, en tant que méthode d'analyse, donne d'utiles indications sur les problèmes d'organisation du secteur. Elle prend pour point de départ la firme, son organisation interne, ses objectifs, ses contraintes d'offre et de demande, pour voir comment elle peut saisir les opportunités de la croissance.

Ensuite, elle positionne l'État qui représente l'intérêt de la collectivité et qui peut intervenir en soutien, en régulateur ou en censeur. L'intérêt général exige de la part des entreprises certaines performances et la plus grande efficacité au niveau de la production, de la technologie, de l'emploi et de l'allocation des ressources nationales. Si cet idéal d'efficacité n'est pas atteint, c'est parce qu'il y a des distorsions qu'il faut localiser et supprimer au niveau des comportements et des structures.

La compétitivité : la référence au marché international

Jusqu'à une période récente, la recherche de la compétitivité ne semblait concerner que les pays engagés dans la lutte commerciale et épargnait les pays africains. Pourtant, dès l'instant où les produits d'origine locale sont mis en concurrence, sur le marché intérieur ou sur les marchés étrangers, la question de la compétitivité se pose. Avec l'ouverture des frontières, la compétitivité est désormais devenue l'élément essentiel de l'évaluation des systèmes de production. Refuser de s'inscrire dans une telle relation de compétition reviendrait à s'enfermer dans un monde autarcique régressif.

Les IDE

Les IDE, à travers les multinationales restent encore pour les entreprises africaines actuellement le principal vecteur de la diffusion des techniques. Ils le font par divers canaux : la vente de biens d'équipement, la cession de brevets, les accords de licence, les ventes d'unités clés en main, l'implantation directe ou l'assistance technique. L'équation à résoudre est celle qui doit permettre aux pays africains d'adapter cette technologie importée en fonction des intérêts nationaux. On peut par exemple penser au clonage sur le plan local des produits manufacturés étrangers que rendrait possible cette technologie importée

La Protection commerciale des industries naissantes

La théorie des industries naissantes repose sur l'idée qu'une protection est justifiée lorsqu'une industrie nouvelle a de fortes potentialités en économies d'échelle et en effets d'induction sur les autres secteurs. Ces avantages virtuels, pour la branche concernée et pour toute l'économie nationale, doivent être pris en compte de façon dynamique. Ils se traduiront ultérieurement par une baisse des coûts marginaux de l'industrie bénéfique à tous. Les surcoûts initiaux doivent donc, à terme, être pris en charge par la collectivité, soit sous la forme d'une subvention, soit sous la forme d'un droit de porte allégé, jusqu'au moment où les coûts marginaux de l'unité baisseront pour atteindre le coût social marginal (fin de la subvention), soit le prix de référence international (fin du droit de porte de protection). Les systèmes d'incitations industrielles par le protectionnisme « éducateur » trouvent ainsi leur légitimité théorique. En fait, le débat concerne surtout l'efficacité du tarif douanier (Kindleberger et Lindert 1978). Les droits de douane introduisent une distorsion de la répartition des revenus. Sous des conditions de bonne utilis-

tion des gains, leur justification tient à deux éléments : la protection est transitoire, elle permet d'accroître la production jusqu'au moment où elle devient inutile. Elle donne aussi droit à un prélèvement fiscal dont le produit pourra être utilisé à des fins de développement.

La demande

En dépit des efforts portant sur l'offre, il n'en demeure pas moins que la plupart des marchés intérieurs africains resteront encore longtemps étroits pour une industrialisation un tant soit peu significative. Or, l'existence d'une demande suffisante est une condition nécessaire de rentabilité. En conséquence, il est impératif de prévoir, dès aujourd'hui, pour les productions industrielles nouvelles, des alternatives à la seule demande nationale.

Deux voies d'élargissement du marché sont à priori possibles :

- l'intégration économique régionale, permettant d'étendre le marché intérieur aux marchés des pays voisins ;
- l'exportation des produits manufacturés vers le marché mondial où existe une demande potentielle dès lors que les produits sont compétitifs.

L'intégration régionale

L'intégration économique des pays africains constitue une des principales recommandations du Plan d'Action de Lagos (1980). Pour les États africains, elle s'inscrit dans l'objectif souhaité d'autonomie (« *self-reliance* ») et en constitue une condition nécessaire de réalisation. Cependant, elle apparaît aussi davantage comme une idée-force que comme un programme d'action. Rien n'est vraiment précisé ni quant aux modalités de réalisation, ni quant aux moyens d'empêcher que les échecs antérieurs ne se reproduisent.

Il n'est donc pas étonnant que le calendrier de libéralisation des échanges n'ait pas été respecté. En 1985, les Chefs d'État africains réunis à Addis-Abeba ont décidé d'appliquer ce qu'ils avaient déjà adopté en 1980 ! Et en 1991, à Abuja (Nigeria), 49 gouvernements ont signé un nouveau traité établissant une Communauté économique africaine (CEA) dont la réalisation a été prévue pour 2035. Quelles en sont les chances de réalisation ?

Pour être efficace, une intégration économique exige, selon M. Norro (1998), une certaine dose d'intégration politique, ce qui signifie : arbitrage obligatoire entre les intérêts nationaux et communautaires au profit de l'intérêt de la communauté et impulsion d'un centre de décision supranational. Tant que chaque décision importante requiert l'accord unanime et irrévocable de tous les États participants, l'échec est pratiquement inévitable. En d'autres termes, la mise en place d'organismes supranationaux et, en corollaire, la disparition du mythe d'une souveraineté nationale sans limites constituent des préalables à une véritable intégration économique régionale.⁴ Or, comme le fait remarquer P. Moukoko Mbonjo

(1993) à propos de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, la préoccupation stratégique a été de réaliser l'intégration plutôt que d'utiliser celle-ci pour stabiliser et /ou renforcer les constructions étatiques.

Mais l'absence de réelle volonté politique n'est pas la seule raison qui explique l'échec des tentatives africaines d'intégration économique. Il faut aussi fustiger la mauvaise conception que l'on se fait de ce qu'est réellement un tel processus. Suivant en cela le courant dominant de la pensée économique contemporaine, les responsables politiques africains voient en effet d'abord en celui-ci un processus de désarmement douanier. Selon cette conception, la logique des mouvements d'intégration est essentiellement une logique négative.⁵ Il s'agit de supprimer l'ensemble des obstacles artificiels qui freinent le libre jeu des forces du marché. Et même les rares mesures d'harmonisation – l'intégration dite « positive » – ont, dans cette optique, moins pour fonction de promouvoir des politiques communes que de supprimer les disparités qui faussent la concurrence.

En réalité, le problème de l'intégration économique, intégration par ailleurs souhaitable, des États africains doit être abordé de façon différente. Que doivent-ils rechercher en définitive ? Une demande suffisante pour rendre rentables des activités nouvelles et notamment des activités industrielles. En conséquence, ce qui est essentiel dans les accords régionaux, c'est que les produits nouveaux de chaque État puissent, dès le lancement, avoir accès à un marché plus vaste.

L'intégration doit être conçue d'abord comme une coordination du développement, la libéralisation des mouvements de biens venant en soutien. Dans cette perspective, l'intégration régionale peut d'ailleurs au départ se limiter à quelques secteurs (par exemple, aménagement de bassins fluviaux et des réseaux routiers, coordination des transports maritimes ou aériens, sidérurgie, raffinerie de pétrole, industrie chimique lourde, métallurgie, etc.). Toutefois, rapidement, la recherche de l'efficacité devrait pousser à une certaine coordination des politiques méso et macroéconomiques (BAD 1993).

Elle doit impérativement aboutir à une répartition globalement équilibrée des avantages entre États participants. Elle ne pourra néanmoins réussir que si le développement industriel se fait à des coûts compétitifs et ne peut donc être tenu pour un moyen d'échapper aux contraintes du marché mondial.

Les industries d'exportation

La structure des échanges des pays en développement se modifie profondément et cette modification est un fait économique majeur, tant pour le marché mondial où elle redistribue les cartes que pour les pays qui en sont les artisans et en tirent des bénéfices importants.

Or, dans ce mouvement de fond, les pays africains sont restés jusqu'ici à l'écart. P. Harrold (1995) estime que les produits manufacturés (produits chimiques, machines et équipements de transport notamment) interviennent pour plus de 50

pour cent des exportations des pays en développement en général alors que leur part dans le commerce africain reste inférieure à 20 pour cent. Dans beaucoup de pays, elle n'atteint même pas 10 pour cent et l'île Maurice, avec ses 68,1 pour cent est le seul pays africain qui dépasse la moyenne des pays en développement. Pourquoi cette différence d'évolution ? Les pays africains auraient-ils intérêt à réorienter leurs efforts ? Si oui, comment y parvenir ?

L'un des avantages que les pays africains trouvent à exporter leurs produits manufacturés résulte de ce que le marché mondial fournit une demande préexistante. Ces pays retrouvent ainsi, *mutatis mutandis*, pour les produits industriels nouveaux, une situation comparable à celle qu'ils avaient connue autrefois pour leurs produits primaires et échapper aux contraintes d'un marché intérieur étroit.

Pour avoir accès au marché mondial, il faut et suffit, dans la logique de l'économie de marché, que les producteurs soient concurrentiels par rapport aux fournisseurs existants. Pour les pays africains, il s'agit conformément au schéma théorique traditionnel, de tirer parti de leurs avantages spécifiques : ressources naturelles disponibles, mais aussi et surtout main-d'œuvre.

Certes, le monde réel n'est pas celui de la théorie et l'accès au marché mondial est parsemé d'obstacles qui tiennent à la structure de la production industrielle, à l'organisation des marchés, aux groupes de pression que constituent les actuels producteurs des pays importateurs (associations professionnelles, syndicats, etc.). L'exemple des nouveaux pays industrialisés montre toutefois que ces obstacles ne sont pas insurmontables.

En outre, cet accès au marché mondial permet à l'industrie nouvelle d'atteindre, dès le départ, une dimension conforme au seuil de rentabilité. Si, comme nous l'avons vu, la faiblesse de la demande intérieure constitue un des principaux facteurs qui freine la mise en route d'activités industrielles nouvelles, l'ouverture sur le marché mondial apparaît comme un moyen d'échapper à cette contrainte.

Les contraintes liées aux efforts de « modernisation » de l'industrie africaine

Les contraintes d'une industrialisation moderne de l'Afrique vont également porter sur l'offre et la demande étrangère de produits manufacturés africains.

Les contraintes liées à l'offre

On a souvent souligné que la technique actuelle, élaborée pour les pays développés, pouvait se révéler inadaptée aux pays africains. Dans ces conditions, il est souhaitable pour ces pays de consentir des efforts en vue de mieux utiliser les facteurs locaux et de tenir compte des besoins les plus urgents.

Mais il faut se méfier des slogans et des conclusions hâtives et rappeler que le coût d'une adaptation n'est pas nécessairement négligeable. En d'autres termes, les avantages que les pays africains retireront de l'adaptation devront être comparés aux coûts de sa mise au point. En outre, comme le faisait remarquer A.

Emmanuel (1982 ou 1992), il faut se garder de vouloir « ajuster la technologie aux paramètres mêmes du sous-développement, au lieu de chercher à modifier ces paramètres en fonction des possibilités technologiques existantes », faute de quoi on risque de se retrouver avec une « technologie sous-développée ».

Par ailleurs, il serait dangereux que l'Afrique, sous prétexte d'être arrivée tardivement dans l'univers industriel, se contente simplement de copier servilement les techniques anciennes « qui ont fait leurs preuves ». Il faudra rapidement qu'elle devienne partie prenante dans l'évolution technologique contemporaine et notamment dans le développement des technologies nouvelles et naissantes (techniques de l'information, micro-électronique, biotechnologie).

L'absence de l'Afrique dans cette « révolution technologique » la marginaliserait davantage et serait lourde de dangers pour l'avenir, risquant de lui faire perdre ses avantages comparatifs au profit de concurrents plus dynamiques.

Les contraintes liées à la demande

On peut en recenser au moins trois :

- L'intégration économique régionale et l'exportation des produits manufacturés ont souvent été présentées comme antinomiques, la première étant analysée comme une politique de « découplage », conforme à un développement de type autocentré, en rupture avec le marché mondial, tandis que la deuxième consisterait en une modulation nouvelle de l'inféodation traditionnelle des économies à ce marché.
- Dans les traités d'intégration, les pays africains ont voulu commencer par ce qui était considéré comme le commencement, c'est-à-dire la libéralisation des échanges. Mais que peut-on attendre d'une libéralisation des échanges quand elle s'effectue entre pays qui commercent essentiellement, non entre eux, mais avec le monde extérieur ?
- Stimuler les industries d'exportations ne signifie pas l'absence totale de mesures protectionnistes. Il signifie au mieux la modération de ces mesures. Or, une mesure protectionniste comporte nécessairement deux faces. Si elle favorise certains secteurs, elle le fait inévitablement au détriment d'autres. Parmi ces derniers, se trouvent les secteurs non protégés ou moins protégés orientés vers le marché intérieur : les mesures protectionnistes à la fois diminuent le revenu réel des consommateurs et donc la demande pour leurs produits et tendent à accroître les prix de leurs inputs et donc leurs coûts de production.

Conclusion

L'objet du présent article était de montrer que la stratégie de l'ISI encore appliquée de nos jours en Afrique n'a pas été payante et qu'il fallait repenser l'industrialisation de ce continent, pour l'adapter au contexte mondial actuel du credo libéral ambiant. En effet, vers la fin de la décennie 80, le schéma théorique de l'ISI qui

fondait les certitudes du développement en Afrique s'est effondré. L'ISI a été décriée pour les inconvénients ci-après : elle n'a ni réduit les importations de l'Afrique mais en a seulement modifié la structure, ni rendu la production du continent compétitive, ni encore moins créé de véritable tissu industriel ; elle a plutôt aggravé les tensions sociales et a pour ainsi dire déclenché un véritable mouvement de désindustrialisation.

Aujourd'hui, l'Afrique a besoin d'une politique d'industrialisation « moderne », qui soit le reflet d'au moins cinq éléments fondamentaux : une appropriation des technologies (PSTN autonome), une protection des industries naissantes, une compétitivité extérieure des prix et des produits, une organisation rationnelle de la production, un clonage des produits manufacturés importés.

Mais cette « nouvelle » industrialisation de l'Afrique devra tenir compte des contraintes environnementales tant nationales (taille des marchés, dotations factorielles) qu'internationales (évolutions permanentes des technologies).

Notes

1. La compétitive d'une économie, d'une industrie ou d'une entreprise donnée, traduit sa capacité à vendre sur les marchés extérieurs.
2. Organisation des Nations Unies, Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique : Un programme pour la décennie du développement industriel pour l'Afrique, New York, ONU, 1983. Une évaluation de ce programme a été faite lors de la Conférence des ministres africains de l'industrie à Harare en mai 1989 qui a proclamé le lancement de la deuxième décennie du développement industriel de l'Afrique.
3. Les taux d'utilisation des capacités de production industrielle sont mal connus. L'Institut de l'entreprise (Pour un vrai partenariat avec l'Afrique. Bilan et perspectives de l'industrie africaine, Paris, 1989), dans une étude sur 343 complexes industriels construits en Afrique depuis vingt ans, révélait que 274 d'entre eux ne fonctionnaient pas (79 cas) ou mal, alors qu'une soixantaine d'unités seulement utilisaient correctement leurs capacités.
4. La CEA a reconnu cette exigence : « One major reason for the present inadequacy has been the failure of African countries to realize that multinational economic cooperation and integration is an absolute imperative , and this has , in turn , led to a lack of political will to support the creation and sustenance of regional and sub-regional cooperation » CEA , ECA and Africa's Development 1983-2008, pp.14-15, cité par J. Ravenhill (Eds), *Africa in Economic Crisis*, Londres : Mac Millan, 1986, p.100.
5. Selon M. Norro (1998), cette conception de l'intégration économique s'inscrit dans la ligne de la théorie classique et néoclassique du commerce international. Pour celle-ci, la spécificité de la « nation » se situe dans le défaut de mobilité (naturelle et artificielle) des facteurs de production, défaut de mobilité qui entraîne l'éclatement du marché ponctuel de la théorie générale et diminue l'efficacité économique (de façon caractéristique, Bastiat ne disait-il pas au 19^e siècle qu'un droit de douane était un « anti- chemin de fer » ?). Dans cette optique, la politique de libre-échange qui vise à la suppression de tous les obstacles artificiels au commerce, sera la voie royale à une meilleure efficacité.

Références

- BAD, 1993, *Economic Integration in Southern Africa, Report*.
- Banque Mondiale, 1989, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable, Rapport*, Washington D C : BM.
- Banque Mondiale, 1991, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington D C : BM.
- Brander, J. A. et Spencer, B. J., 1983, « International R&D Rivalry and Industrial Strategy », *Review of Economic Studies*, vol. 50.
- Coussy, J., 1992, « Intégration interafricaine et politique de protection, échec inéluctable ou occasions manquées ? » in Fontaine, J. M., *Réformes du commerce extérieur et politiques de développement*, Paris : PUF (Coll. Tiers Monde –IEDES).
- Emmanuel, A., 1992, « Les raccourcis technologiques et le développement », Rapport préparé pour le Colloque Transfert de technologie et nouvel ordre économique international, Louvain-la-Neuve, 22-24 avril, pp 3-4.
- Giri, J., 1986, *Les structures économiques de l'Afrique Noire*, Paris : Karthala.
- Harrold, P., 1995, *The Impact of the Uruguay Round on Africa*, Washington : World Bank Discussion Papers.
- Hirschman, A. O., 1964, *La stratégie du développement économique*, Paris : Ed. Ouvrières.
- Hugon, P., 1999, *L'économie de l'Afrique*, Paris : Ed. La Découverte (Coll. Repères).
- Jacquemot, P. Raffinot, M., 1993, *La Nouvelle Politique Économique en Afrique*, Paris : EDICEF/AUPELF.
- Judet, P., 1980, *La firme Multinationale, une introduction économique*, Paris : Ed. Ouvrières.
- Kindleberger, C. et Lindert, P., 1978, *Économie internationale*, Paris : Economica.
- Moukoko Mbonjo, P., 1993, « Intégration régionale et construction de l'État en Afrique de l'Ouest : un essai d'interprétation », *Afrique 2000*, n° 12, janvier-mars.
- Nême, C., 1991, *Économie Internationale, Fondements et Politiques*, Paris : Litec.
- Norro, M., 1998, *Économies africaines*, Paris, Bruxelles : De Boeck Université.
- Oman, C., 1994, *Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement ?* Paris : OCDE.
- ONUDI, 1990 /1991, *Industrie et Développement dans le monde, Rapport*, Genève :ONUDI.
- ONUDI, 2004, *Industrie et Développement dans le monde, Rapport*, Genève :ONUDI.
- Prebisch, R., 1950, *The economic development of Latin America and its principal problems*, UN.
- Steel, W. F., Evans J. W., 1984, « Industrialization in Sub-sahara Africa », World Bank Technical Paper, n°25.

