

Partie C: Ordre du jour des actions à mener

MCours.com

10. Le nouvel espace des politiques

Torben M. Roepstorff, Anthony M. Hawkins, Dirk Willem te Velde et Nicola Cantore

10.1 Introduction

Ce chapitre souligne le nouveau contexte des politiques de développement des entreprises agro-industrielles privées, ainsi que les questions relatives à ce processus qui vise à transformer l'agriculture en industrie agricole. Pour ce faire, le débat politique en cours est replacé dans son contexte, tout comme les raisons pour lesquelles le développement agro-industriel est encouragé en Afrique, ainsi que les questions posées par cette démarche et le cadre au sein duquel elle s'articule. Du point de vue politique, il existe diverses possibilités pour aider l'industrie privée à surmonter les obstacles au développement agro-industriel. Ce chapitre insiste particulièrement sur les instruments politiques, stratégies et soutiens institutionnels qui permettent de stimuler le développement de l'activité agro-industrielle privée.

10.2 Le pourquoi de la stratégie et des politiques de développement agro-industriel

Comme expliqué dans les parties précédentes de cet ouvrage, il existe de nombreux arguments en faveur d'une stratégie de développement agro-industriel, par comparaison avec les stratégies adoptées par le passé, qui étaient centrées sur l'agriculture. Jusqu'à présent, la croissance économique africaine a largement reposé sur les exportations de matières premières, particulièrement le pétrole et les métaux. C'est pourquoi l'ASS a connu une désindustrialisation. Or ce modèle était très différent des autres pays en voie de développement, notamment en Asie, où la crois-

Tableau 10.1: Le paradigme de la “nouvelle normalité”	
1980-2000⁵⁵ Ancien Paradigme	2001-2030 Nouvelle Normalité
Les économies de l'OCDE sont le moteur de la croissance économique.	Les marchés émergents sont le moteur de l'augmentation des rendements.
Une solide croissance économique mondiale est alimentée par la mondialisation financière / l'explosion des circulations de capitaux entre les pays.	La croissance économique mondiale connaît un ralentissement, en partie en raison de l'affaiblissement des systèmes financiers, d'une réaction à la déréglementation financière “excessive” et d'une augmentation plus limitée des circulations de capitaux entre les pays.
Circulation de capitaux du Nord vers le Sud.	Circulation de capitaux du Sud vers le Sud, et du Sud vers le Nord.
Prédominance des circulations de capitaux privés.	Les fonds souverains augmentent la part des investissements internationaux.
La croissance repose sur les exportations, surtout en provenance des économies asiatiques.	La demande dans les économies asiatiques se rééquilibre.
Intervention limitée de l'État dans l'économie.	Intervention croissante de l'État.
Capitalisme de marché.	Capitalisme d'État.
Déréglementation, libéralisation et privatisation.	Modernisation de la politique industrielle.
Les multinationales occidentales sont le moteur des IDE.	Les multinationales, y compris les entreprises publiques, issues des marchés émergents sont le moteur des IDE.
L'accumulation de facteurs stimule la croissance.	La productivité totale des facteurs stimule la croissance.
Les bailleurs de fonds de l'OCDE prédominent dans la circulation des aides.	Les aides en provenance de l'OCDE stagnent, puis finissent par baisser, tandis que les bailleurs de fonds issus des marchés émergents ont de plus en plus de poids.

sance reposait sur l'industrie manufacturière. Les modèles centrés sur les matières premières présentent de nombreux pièges, dont: les risques de catastrophe naturelle, la détérioration des accords commerciaux traditionnels, la surévaluation de la monnaie en raison de la maladie hollandaise, les faibles liens avec l'économie nationale en amont et en aval, et l'utilisation de technologies avancées qui ne permettent pas de créer beaucoup d'emplois. Or tous ces éléments réduisent la valeur ajoutée qu'il est possible de générer.

Cependant, ces pièges peuvent être évités en adoptant une stratégie de croissance agro-industrielle adaptée à la fois à l'abondance des ressources dans la plupart

55. Dans les années 80 et 90, les réformes politiques se concentraient sur l'attrait de quelques réformes simples, qui peuvent se résumer en trois objectifs: stabiliser, libéraliser et privatiser. Une vague de réformes politiques est apparue dans le monde entier. Elles s'alignaient sur le consensus de Washington, qui avait été élaboré en 1989 et qui est désormais décrié (Rodrik 2004b).

des économies subsahariennes, et aux contextes. En l'occurrence, il faut tenir compte du fait que la grande majorité des populations pauvres vivent dans les zones rurales et dépendent potentiellement de l'agro-industrie pour subvenir à leurs besoins. L'agro-industrie crée énormément d'emplois et génère de la valeur ajoutée par le biais des activités de transformation. Par ailleurs, elle nécessite d'établir des liens en amont et en aval, bien plus que dans les activités d'extraction. Parallèlement, l'économie mondiale connaît des changements structurels profonds, qui comprennent un transfert des richesses (voir OCDE 2010a) dans le cadre de la "nouvelle normalité". Bien que cette expression soit principalement utilisée dans les économies qui ont été directement touchées par la crise financière et la récession qui s'est ensuivie, elle peut également être appliquée à l'Afrique subsaharienne. En effet, d'aucuns estiment que l'expérience et les modèles de développement passés s'appliqueront à l'Afrique plusieurs décennies plus tard.

Tableau 10.1 suggère des tendances, plus qu'il n'est prescriptif; il reflète les prévisions selon lesquelles, d'ici 2030, les marchés émergents actuels représenteront environ 60 % du PIB mondial, contre 40 % en 1990 (OCDE 2010a). Le paradigme de la "nouvelle normalité" souligne trois tendances: a) le centre de gravité économique continuera de basculer des pays de l'OCDE vers les marchés émergents; b) l'État jouera un rôle plus important dans le développement; et c) les marchés de l'exportation, les fournisseurs, les bailleurs de fonds et les IDE "traditionnels" seront de plus en plus transférés vers l'Asie, l'Amérique latine et l'Europe de l'Est.

De toute évidence, les marchés émergents sont très divers et variés: ils vont des économies asiatiques à la croissance rapide, aux pays d'Afrique, qui restent souvent plongés dans une pauvreté extrême. Cependant, comme le montre le tableau 10.2, des progrès considérables ont été faits en Afrique subsaharienne. Ainsi, le nombre de pays pauvres est passé de 35 dans les années 1990 à 21 dans les années 2000, tandis que le nombre de pays "convergents" plus développés est passé de 2 à 17. Or parmi cette catégorie, la plupart des pays (12 sur 17) sont des exportateurs de pétrole ou de minéraux, ce qui montre à quel point l'Afrique subsaharienne appuie sa croissance sur les matières premières. Parmi les cinq autres pays, deux ne correspondent pas à des économies reposant sur les ressources. Il reste donc trois pays (l'Éthiopie, l'Ouganda et le Rwanda) qui ont obtenu une convergence principalement par le biais du développement agricole. Par conséquent, près d'un quart des économies africaines "convergentes" reposent sur l'agriculture, tandis que les 21 pays d'ASS qui sont considérés comme des pays pauvres s'appuient eux aussi sur cette activité. Au vu de cette situation, il est évident que les pays pauvres en ressources, et surtout les PMA, risquent de prendre encore plus de retard par rapport aux autres économies s'ils ne parviennent pas à exploiter davantage leur potentiel agro-industriel.

C'est pourquoi nous adoptons un point de vue totalement différent des autres ouvrages qui cherchent à résoudre le problème d'efficacité de l'agriculture africaine. En effet, il s'agit ici d'examiner l'ensemble de la chaîne de valeur agro-industrielle, et pas uniquement l'activité agricole elle-même. Le développement agricole ne doit pas être conçu comme une stratégie centrée sur la production. En effet, le proces-

(Nombre de pays d'ASS)	Total dans les années 1990 (ASS)	Total dans les années 2000 (ASS)
Riches	34 (0)	40 (0)
Convergen	12 (2)	65 (17)
Qui ont des difficultés	66 (7)	38 (6)
Pauvres	55 (35)	25 (21)
Total	167	168
ASS	44	44

Source: OCDE (2010a)

sus est lié à l'ensemble de la chaîne de valeur via la demande issue des marchés, qui doit être le moteur de ce développement. Il faut donc passer d'une stratégie centrée sur l'offre, à une approche centrée sur la demande, dans laquelle l'ensemble de la chaîne de valeur agro-industrielle, à savoir l'agriculture, l'industrie et les services, joue un rôle déterminant. En plaçant l'activité agro-industrielle au centre de l'économie mondiale dans le cadre de la nouvelle normalité, le présent ouvrage tente de modifier les fondements du dialogue. Une stratégie de développement centrée sur l'activité agro-industrielle crée une plus grande valeur ajoutée et permet une augmentation plus solide de la productivité dans tout le système de la chaîne de valeur. Or cette approche représente l'une des opportunités les plus prometteuses pour une croissance économique et une création de richesse rapides et généralisées en Afrique subsaharienne. C'est également peut-être l'une des rares stratégies locales pour sortir les petits exploitants de la pauvreté. Elle est conçue dans un contexte d'interdépendance des différents secteurs et acteurs de la chaîne de valeur. Par conséquent, sans des capacités industrielles efficaces, des infrastructures, de l'énergie, de l'innovation, des échanges commerciaux, un financement et un approvisionnement agricole, il est impossible de développer une chaîne de valeur agro-industrielle concurrentielle. Cette approche considère également qu'au sein de la chaîne, le moindre maillon faible freine l'augmentation de la productivité dans toute la chaîne de valeur agro-industrielle, problème qui doit être résolu au moyen d'une politique et d'une stratégie industrielles.

10.3 Questions politiques clés à résoudre pour obtenir une croissance des entreprises agro-industrielles privées et un développement exhaustif

Pendant des dizaines d'années, des solutions politiques ont été élaborées pour sortir le secteur agricole africain de sa stagnation et le transformer en une agro-industrie dynamique. Par ailleurs, de nombreux plans d'action ont été établis, tels que le programme "From Vision to Action" (De la vision à l'action) de la Banque mondiale (1997), et l'initiative "Reaching the Rural Poor" (Atteindre la pauvreté rurale) qui lui a succédé (2003b). Néanmoins, les progrès obtenus étaient très

limités, et la Banque mondiale a admis que de nombreux bailleurs de fonds faisaient preuve d'un "agroscepticisme" "qui pouvait être lié aux interventions infructueuses entreprises par le passé dans le domaine agricole" (Banque mondiale 2007a). Eicher (1999) a déclaré que l'échec des politiques était en partie dû aux tentatives visant à "reproduire la révolution verte en Afrique alors que les études pilotes n'étaient pas encore terminées". Par ailleurs, ce document accusait les "spécialistes" d'avoir "supposé à tort que l'Afrique disposait de l'infrastructure, des terres irriguées, des scientifiques qualifiés, de la technologie, et des institutions nationales et locales nécessaires pour imiter le modèle asiatique" (p. 31). 11 ans plus tard, le présent ouvrage met en avant la science et la technologie, la formation et l'éducation, ainsi que l'infrastructure et le financement pour souligner que, tout comme il y a 20 ou 30 ans, ces facteurs restent des obstacles au développement agro-industriel. On peut en déduire les trois leçons ci-dessous.

Les fondements macroéconomiques et microéconomiques de la croissance

La gestion macroéconomique s'est sensiblement améliorée en Afrique ces 15 dernières années: les déficits budgétaires se sont réduits, tout comme l'inflation; la croissance de la masse monétaire s'est ralentie, l'équilibre des comptes courants s'est renforcé, les fardeaux de la dette ont chuté et la croissance économique s'est accélérée. Malgré cela, de nombreux comptes rendus (CNUCED, 2008b, 2009a, b; ONUDI 2002, 2004, 2005, 2009c; Banque mondiale 2009b, d, 2010a; Forum économique mondial, Banque mondiale et BAD 2007, 2009) montrent que l'amélioration de l'efficacité macroéconomique n'a pas permis, jusqu'à présent, de combler l'écart d'efficacité des entreprises entre l'Afrique et d'autres régions émergentes, notamment l'Asie. Lewis (2004) résume la situation ainsi: "En cas de mauvaise efficacité économique, on cherche souvent les raisons principalement dans la macroéconomie. Or pour évaluer l'efficacité économique, il faut analyser le niveau de chaque industrie séparément" (p. ix). Porter *et al.* (2006), ils débattent de cette question à un autre niveau, puisqu'ils déclarent que la richesse se crée à l'échelle des entreprises, "grâce à la capacité des sociétés à créer des biens et services de valeur à l'aide de différentes méthodes. Seules les entreprises peuvent créer de la richesse, pas les gouvernements ni les autres institutions sociétales" (p. 53). Selon cette approche, les fondements microéconomiques de la productivité reposent sur deux piliers qui sont liés entre eux: a) la sophistication et les capacités avec lesquelles les entreprises, nationales ou étrangères, affrontent la concurrence, et b) la qualité de l'environnement commercial microéconomique au sein duquel elles évoluent.

Selon cette approche, analysée en détails dans les rapports sur la compétitivité mondiale publiés ces dernières années par le Forum économique mondial (2006, 2009), les politiques et plans d'action pour le développement de l'activité agro-industrielle en Afrique devraient aller bien au-delà des considérations macroéconomiques, qui ont été l'unique angle de réflexion par le passé. Une plateforme macroéconomique solide est certes nécessaire, mais cela n'est pas suffisant pour développer l'agribusiness. Dans les pays d'Afrique où une plateforme macroéconomique adaptée est en place, les décisions politiques doivent se concentrer sur

les obstacles microéconomiques, à l'échelle des entreprises, qui freinent le progrès. Comme le démontre Easterly (2009), les approches transformationnelles qui ignorent les solutions propres à chaque pays, industrie, époque et surtout institution, ne peuvent qu'échouer.

Un environnement dynamique, et non statique

Le paradigme mondial de la nouvelle normalité se caractérise par un principe général: le passé ne sera probablement pas un indicateur fiable pour l'avenir. Les progrès technologiques, les marchés radicalement différents, le transfert du centre de gravité de l'activité économique mondiale, et l'arrivée sur le marché de l'emploi de plus d'un milliard de travailleurs issus d'Europe de l'Est, de Chine et d'Inde, alors que ces pays étaient autrefois des économies planifiées ou semi-planifiées, sont autant d'évolutions qui ont modifié les règles du développement. D'ailleurs, ce livre aborde l'un de ces changements cruciaux: l'apparition des chaînes de valeur comme moteurs de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté dans les régions sous-développées. Par conséquent, les politiques futures ne doivent pas se concentrer sur le développement agricole en soi, mais sur l'activité agro-industrielle, qui fait intervenir des acteurs dans toute la chaîne de valeur, des petits exploitants aux grandes chaînes de supermarchés multinationales.

Les institutions et la croissance durable

Plusieurs chercheurs remettent en question les stratégies de développement, notamment l'accent qui est mis sur la réduction de la pauvreté. En effet, dans les nombreux pays qui ont réussi à se sortir de la pauvreté, ce résultat était seulement éphémère (Birdsall 2007). Les politiques d'éradication de la pauvreté partent du principe que des programmes d'investissement de type "grande poussée", financés en partie par l'aide étrangère, sauront sortir les pays de leur situation précaire. Or ces programmes ne parviennent pas à générer une croissance durable, ce qui pousse à examiner les obstacles institutionnels au développement, que Birdsall a décrit dans *Weak Institutions Trap* ("Le piège des institutions insuffisantes", 2007). Rodrik (2003) conclut quant à lui que des institutions solides et efficaces sont essentielles pour une croissance durable, mais qu'elles ne jouent pas forcément un rôle de catalyseur.

Tout programme d'action politique doit reposer sur trois principes: la nécessité d'adopter des politiques centrées sur les fondements microéconomiques, et ce dans le cadre d'une stratégie macroéconomique solide; le fait de reconnaître que le monde de 2010 est très différent de ce qu'il était dans les années 80 et 90; et le rôle central des institutions. Des interventions politiques sont nécessaires à cinq niveaux:

- 1) la logistique commerciale, qui comprend principalement les investissements dans les infrastructures, notamment le transport, l'énergie, l'eau et les TIC, dans le cadre des réformes "Doing Business" conçues pour améliorer l'efficacité des douanes.
- 2) la qualité de l'environnement commercial microéconomique, à savoir un large éventail de petites réformes visant à réduire la bureaucratie: par exemple, le

temps nécessaire pour créer une entreprise, mais aussi enregistrer et mener à bien les transactions en matière de propriété. Ce critère englobe également la capacité technologique, qui se mesure à la vitesse et au prix de la connexion Internet. Cette qualité est évaluée chaque année dans les comptes rendus “Doing Business” de la Banque mondiale/la SFI.

- 3) les mesures visant à renforcer la modernisation des chaînes de valeur agro-industrielles et à faciliter le développement de l’agribusiness et des regroupements agro-industriels.
- 4) les sciences, la technologie et la formation, qui doivent être réorientées vers le développement des compétences pour les activités agro-industrielles. Lewis (2004) et d’autres insistent sur la possibilité de former les travailleurs, en soulignant la contribution cruciale du développement des compétences “sur le tas”, par rapport aux stratégies d’éducation à l’échelle nationale.
- 5) les institutions, qui doivent impérativement être solides et opérationnelles pour que des politiques efficaces puissent être élaborées et mises en œuvre. Or Bird-sall (2007), Easterly (2009) et d’autres mettent en garde contre les programmes d’aides bien intentionnés, qui peuvent affaiblir les institutions que les bailleurs de fonds cherchent justement à renforcer. Comme l’explique Birdsall, les bailleurs de fonds doivent “systématiquement éviter de nuire aux foyers à moyens revenus, notamment en ne créant pas des initiatives qui seraient dissuasives pour l’activité entrepreneuriale et la création d’emplois dans le secteur privé” (2007, p. 588).

10.4 Diagnostic de la croissance et obstacles au développement

Le programme politique pour le développement de l’activité agro-industrielle en ASS doit être replacé dans son contexte. En effet, le diagnostic de la croissance proposé par la Banque mondiale (2005) souligne la complexité des facteurs qui sous-tendent la croissance économique. Or cette approche rappelle qu’il n’existe pas de formule unique. C’est pourquoi elle recommande de remplacer les formules simples par des analyses économiques afin d’identifier un ou deux obstacles à la croissance. Cette approche, qui a été officialisée dans Hausmann *et al.* (2008), utilise un arbre de décision pour déterminer les obstacles présents dans chaque pays. Cependant, s’il est vrai que ce procédé séduit au premier abord, il existe des inconvénients non négligeables. Tout d’abord, Hausmann *et al.* (2008) rappellent que cette méthode vise à déclencher la croissance, mais pas à la pérenniser. Or en Afrique, le développement économique progresse actuellement au rythme le plus élevé que le continent ait connu au cours des 40 dernières années. Les politiques doivent donc viser l’objectif inverse: pérenniser la croissance, et non la déclencher. Concernant ce point, Rodrik (2007) avance que la durabilité de la croissance dépendra des changements institutionnels sur le long terme. Lorsque l’économie progresse rapidement, la difficulté consiste à éliminer les obstacles futurs, et non les freins actuels. Or les obstacles futurs ne sont pas analysés dans le diagnostic de la croissance. Par ailleurs, une politique trop axée sur les obstacles existants risque de devenir statique et de se préoccuper uniquement du court terme. Lorsqu’un pays réduit ses dépenses courantes pour renforcer son équilibre fiscal, des obsta-

cles peuvent apparaître en raison d'un investissement insuffisant dans l'infrastructure.

Autre problème de cette approche: les obstacles sont difficiles à identifier, notamment dans les pays sous-développés, pour lesquels les données économiques sont rares et peu fiables. En outre, les obstacles sont propres à chaque pays, industrie et entreprise; il est donc impossible de faire des généralisations à l'échelle de tout le continent. Il s'agit ici d'une approche centrée sur le capital, élément qui est considéré comme le principal obstacle à la croissance. Or Lewis (2004) démontre que de nombreux pays en voie de développement pourraient augmenter leur productivité sans recevoir des investissements supplémentaires, et ce simplement en améliorant leur productivité totale des facteurs. Par conséquent, à court terme, ces pays n'ont pas besoin de capitaux supplémentaires, mais doivent mieux utiliser les capitaux existants. Le présent ouvrage illustre d'ailleurs cet argument en montrant qu'en plus de leurs niveaux peu élevés, les biens d'équipement restent insuffisamment utilisés en raison d'une faible demande ou de goulots d'étranglement au niveau de l'approvisionnement, notamment en ce qui concerne l'énergie, l'eau et les transports. Cependant, le principal problème de cette approche, c'est qu'elle accorde la priorité à la croissance, ce qui exclut partiellement d'autres objectifs politiques comme la réduction de la pauvreté (qui est normalement fonction de l'augmentation des revenus par personne), la répartition des revenus, la protection de l'environnement, et les besoins humains fondamentaux. De ce fait, cette méthode peut être contraire aux directives gouvernementales (Felipe et Usui, 2008). On peut en déduire les quatre conclusions ci-dessous.

- 6) Il est impossible d'adopter une même stratégie pour tous les pays. C'est pourquoi Pritchett (2006) recommande aux responsables politiques de cesser de chercher une stratégie de croissance unique, mais au contraire, de se concentrer sur des politiques adaptées au contexte de chaque pays.
- 7) Ceci étant dit, certaines vérités générales s'appliquent à toutes les économies, et pas uniquement aux pays émergents. Ainsi, le compte rendu de la Banque mondiale concernant la croissance (Banque mondiale et Commission croissance et développement, 2008) identifie cinq "ressemblances frappantes" qui caractérisent tous les pays hautement prospères. Ces ressemblances sont les suivantes: a) l'ouverture à l'économie mondiale; b) la stabilité macroéconomique; c) les taux d'épargne et d'investissement élevés; d) l'attribution des ressources sur le marché; et e) le leadership solide et la bonne gouvernance.
- 8) Toutefois, comme expliqué précédemment, ces conditions ne sont pas suffisantes pour obtenir la croissance et le développement. Des interventions politiques sont donc justifiées pour établir les fondements microéconomiques de la croissance, notamment les institutions solides et efficaces.
- 9) Enfin, le rapport *New Structural Economics* de Lin ("Nouvelle économie structurelle", 2010) pousse plus loin encore le débat concernant les politiques adoptées. "Les anciennes approches structurelles prônaient des politiques de développement qui sont contraires à l'avantage comparatif des économies. En effet, elles recommandaient aux gouvernements des pays en voie de développement d'augmenter les industries avancées, gourmandes en capitaux, par le biais

de mesures administratives directes et de distorsions des prix. La nouvelle économie structurelle, en revanche, souligne l'importance du marché et de la répartition des ressources, et recommande à l'État de jouer un rôle de facilitateur. Ce dernier doit ainsi aider les entreprises à appliquer la modernisation industrielle, en résolvant les problèmes d'externalisation et de coordination (*ibid.*, p. 20)".

Dans la nouvelle économie structurelle, l'État joue indubitablement un rôle crucial, mais qui est très différent de ce qu'envisageaient les responsables politiques de la génération précédente. En effet, l'État doit participer activement à la diversification et la modernisation industrielles en relayant des informations concernant les nouvelles industries, les nouvelles opportunités commerciales et les nouvelles technologies. Parallèlement, il doit également coordonner les investissements liés à ces domaines entre les différentes entreprises, éventuellement par le biais de regroupements. Enfin, l'État peut également jouer un rôle vital en améliorant les infrastructures physiques et virtuelles, afin de réduire le coût des transactions pour les entreprises, et faciliter le développement industriel (Lin, 2010).

10.5 Évolution du cadre dans lequel s'inscrivent les politiques agro-industrielles

Comme indiqué au Chapitre 8, la libéralisation économique entreprise dans le cadre du consensus de Washington, a posé des difficultés pour les entreprises agro-industrielles, mais aussi les responsables politiques d'Afrique. Ces difficultés ont été incluses dans un nouveau type de politique industrielle, comme l'ont expliqué Rodrik et Hausmann (Rodrik 2004a; Hausmann et Rodrik 2003). Cette nouvelle approche tente d'optimiser le potentiel de croissance économique du secteur privé en investissant dans les opportunités commerciales, tout en réduisant les risques que créent, pour le développement du secteur privé, les initiatives générées par le secteur public (voir également Sen et te Velde 2007; Ramachandran 2000). Suite à la crise économique et financière mondiale de 2008/2009, et au sauvetage des banques, autres organismes financiers et constructeurs automobiles, de nombreux gouvernements souhaitent désormais accélérer la croissance de l'industrie manufacturière et de l'emploi via certaines interventions (Crooks 2011). Or ce nouveau contexte a entraîné une remise en question des politiques industrielles actuelles, qui doivent être révisées, puisque le consensus de Washington n'est plus appliqué (voir par exemple Williamson 2004; Summers 2008; Serra et Stiglitz 2008; Kanbur 2009; Kauffman, 2010; Falk 2008). Parallèlement, les effets du réchauffement climatique et la nécessité de protéger l'environnement sont également des inquiétudes croissantes. Par conséquent, les politiques industrielles doivent s'inscrire dans un nouveau cadre, qui devra prôner une croissance industrielle verte et l'utilisation d'énergies propres. En effet, la croissance devra intégrer une utilisation efficace des ressources et réduire les rejets de CO₂ (ONUDI 2010). Cette approche s'applique particulièrement à certains pays d'Afrique qui connaissent une hausse des investissements dans les domaines suivants: la prospection pétrolière; les projets

rejetant beaucoup de CO₂, comme les centrales électriques thermiques de grande ampleur; les projets énergétiques gourmands en capitaux; et de nombreux autres investissements aux conséquences environnementales et sociales négatives.

Des choix politiques déterminants

Dans le contexte décrit ci-dessus, il existe un large consensus concernant la voie que doit emprunter le développement de l'activité agro-industrielle en Afrique. Toutefois, il convient d'examiner un certain nombre de questions politiques importantes qui restent controversées (Wiggins et Leturque 2010).

- La production d'aliments génétiquement modifiés continue de poser problème en Afrique, où l'opinion reste divisée sur les opportunités liées aux organismes génétiquement modifiés (OGM), à savoir principalement l'augmentation de la productivité, au regard des effets potentiels en termes de santé sur le long terme.
- La taille optimale des exploitations fait débat. Les petites exploitations nécessitent moins de capitaux, mais les grandes exploitations permettent d'obtenir des économies d'échelle. Par ailleurs, la participation des petites exploitations dans les chaînes de valeur est complexe en raison de la coordination et des problèmes de qualité des produits (encadré 10.1).
- Étant donné les désaccords concernant l'impact du réchauffement climatique sur le long terme, il est difficile de définir des politiques d'adaptation et de réduction de cet impact pour l'Afrique (Cantore *et al.* 2009).
- Les chaînes de valeur des biocarburants représentent des opportunités pour l'agro-industrie, mais l'on s'interroge sur leur impact négatif en ce qui concerne le prix et la sécurité des aliments.
- Les divers pays d'Afrique présentent des marchés et contextes commerciaux très différents, si bien que les politiques de développement agro-industriel doivent être élaborées avec soin.
- Se pose toujours la question de savoir si les achats de terres agricoles par des investisseurs étrangers constituent des "spoliations" ou des opportunités.

Ces questions font actuellement l'objet d'un débat. Le tableau 10.3 résume les avantages et les inconvénients de chaque politique proposée, et explique les compromis auxquels sont confrontés les responsables politiques lorsqu'ils abordent ces sujets.

En plus de ces questions propres à l'activité agro-industrielle, de manière plus générale, les acteurs économiques du monde ont des points de vue et des approches variables concernant les politiques internationales, qui ont un impact sur l'industrialisation et le développement agro-industriel en Afrique. Ces divergences sont liées au problème que pose la résolution des déséquilibres économiques mondiaux dans trois domaines déterminants: a) les acteurs mondiaux sont globalement d'accord (G20 2010) pour réduire les déséquilibres commerciaux à l'échelle internationale et pour éviter de dévaluer leurs devises à des fins de concurrence. Ils adoptent donc des systèmes monétaires davantage tournés vers les marchés et ils résistent au protectionnisme, mais l'avenir nous montrera dans quelle mesure les grandes devises et politiques commerciales seront adaptées aux principes des marchés; b) dans les pays industrialisés, les exploitants ont reçu des subventions à

Tableau 10.3: Avantages et inconvénients des “questions problématiques” pour les responsables politiques		
Question problématique	Avantages	Inconvénients
OGM	Les cultures et le bétail GM offrent une meilleure productivité.	La production d'aliments GM soulève des questions concernant la santé des consommateurs.
Taille des exploitations	Les grandes exploitations créent des économies d'échelle et les coûts de production sont réduits.	Les grandes exploitations sont parfois inadaptées en raison des systèmes de propriété et de bail, et à cause du manque de capitaux. La participation des petites exploitations aux chaînes de valeur est complexe.
Impact du réchauffement climatique	Des politiques d'adaptation de réduction de cet impact diminueront les pertes de PIB dans un contexte où le réchauffement climatique affectera considérablement l'Afrique.	L'adaptation et la réduction de cet impact entraîneront dans un premier temps des coûts élevés qui risquent d'affecter les objectifs de croissance et développement.
Chaîne de valeur des biocarburants	L'utilisation de sources d'énergie qui ne nuisent pas à l'environnement peut réduire les coûts liés à la réduction de l'impact du réchauffement climatique sur le long terme.	L'augmentation de la demande en aliments pour une utilisation non nutritionnelle risque de faire grimper les prix et de compromettre la sécurité alimentaire.
Politiques adaptées au contexte national/régional	Ces politiques sont plus efficaces étant donné qu'elles incorporent les situations spécifiques.	Cette approche entraîne une absence de coordination à l'échelle supérieure.
Achat de larges portions de terres	Les investisseurs étrangers apportent un financement, de la technologie et du savoir-faire, et ils augmentent la production et la productivité.	Cette situation peut créer des conflits liés à la terre.

hauteur de 265 milliards de dollars en 2008, montant qui a un impact sur les revenus et le développement agricoles dans les pays en voie de développement; c) les négociations commerciales sont continuellement au point mort, en sachant que la libéralisation du commerce mondial, notamment au cours du cycle de Doha, est en principe supérieure et engendrera de plus grands bénéfices pour les pays d'Afrique, par comparaison avec la deuxième stratégie la plus adaptée, à savoir les accords d'échanges régionaux ou bilatéraux, qui se sont multipliés ces dernières années (ONUDI 2006). Dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, le principal point litigieux des négociations reste de savoir si les économies émergentes accepteront d'ouvrir un accès plus large à leurs marchés, en échange d'une réduction des barrières tarifaires appliquées à leurs produits agricoles. Dans ce contexte, les négociations internationales doivent impérativement tenir compte des chaînes de valeur agro-industrielles d'Afrique, et de leurs intérêts stratégiques.

Encadré 10.1: Débat concernant les petites et grandes exploitations

Depuis quelques années, dans le débat entre d'une part les partisans d'une agriculture commerciale de grande ampleur, et d'autre part les personnes préconisant des petites exploitations, les lignes de démarcation sont de plus en plus floues. Cela s'explique en grande partie par la nature hétérogène des petites exploitations, qui est admise par tous.

Par ailleurs, le débat tient compte de l'évolution des modèles mondiaux de l'offre et de la demande, laquelle s'inscrit dans le développement de chaînes de valeur de plus en plus sophistiquées. Le présent ouvrage évoque régulièrement deux aspects de l'analyse des chaînes de valeur, qui sont d'ailleurs liés: les coûts de transaction élevés, générés par le fait d'établir des liens entre les petits exploitants et les chaînes de valeur; et l'impact de la santé et d'autres critères définis par les consommateurs, sur l'augmentation des obstacles à la participation des petits exploitants dans les chaînes de valeur.

Un troisième aspect du débat s'inspire du pays qui est le sixième exportateur agricole du monde et qui se classe premier parmi les nations émergentes: le Brésil. En effet, ce pays doit principalement sa réussite aux grandes exploitations qui ont remplacé les petites exploitations. Or la sous-traitance y joue un rôle important, ce qui souligne une fois encore le rôle central de la participation dans les chaînes de valeur.

Il faut également examiner la réalité de la main-d'œuvre: à mesure que l'éducation s'améliore, le nombre de jeunes qui accepteront de devenir de petits exploitants diminuera. À ce sujet, Collier (2008) écrit: "Les agriculteurs cherchent des emplois salariés à l'échelle locale, tandis que leur progéniture se dirige vers les villes." Puisque les capitaux et la technologie sont rares dans les petites exploitations, quel moteur stimulera la croissance si la main-d'œuvre se raréfie elle aussi? Le développement des exploitations sous contrat et des systèmes de sous-traitance a permis à de nombreux petits exploitants de devenir des directeurs d'exploitation, et non des chefs d'entreprise. Dans le cadre de ces arrangements, les postes de chef d'entreprise sont assumés par les entreprises qui sont à la tête du contrat; ce sont elles qui fournissent les inputs et les financements, et qui se chargent également des opérations de la chaîne de valeur en aval.

Ceci dit, le plus grand problème reste que la dimension institutionnelle a été négligée, au niveau des systèmes de propriété. En 2005, la Commission Blair pour l'Afrique a estimé que seul 1 % des terres africaines étaient enregistrées dans un système officiel de titres de propriété (Commission pour l'Afrique, 2005, p. 231). Étant donné le caractère hétérogène des systèmes de petits exploitants, il n'existe aucune formule magique. Au contraire, il est nécessaire d'établir tout un éventail de possibilités qui tiennent compte des systèmes coutumiers, des systèmes de titres et de registres qui ont été améliorés, des droits terriens écrits et surtout, du développement des marchés de location et de vente des terres. En effet, ces derniers sont essentiels pour que l'agriculture africaine connaisse une révolution de la productivité, car l'agglomération se fera avec le temps, tendance qui sera facilitée par le développement d'un marché efficace en ce qui concerne les terres.

L'élaboration des politiques est également compliquée par le degré d'intégration des petites exploitations au sein d'un système socio-économique complexe. Du point de vue des politiques, il faut avant tout créer un environnement suffisamment propice pour une utilisation optimale des terres, d'un point de vue social et économique, tout en mettant en œuvre les réformes qui augmenteront la productivité agricole, quelle que soit la taille des exploitations.

10.6 Des stratégies et politiques à l'action

Comme expliqué précédemment, il incombe au secteur privé d'investir dans l'agribusiness et l'agro-industrie en Afrique et de développer ces domaines, tandis que le secteur public facilite et appuie ces démarches. Cette section résume le cadre des politiques, stratégies et institutions agro-industrielles analysées dans les sept piliers de développement de la partie B (Chapitres 3 à 9). Les principales possibilités en termes de politiques, stratégies et institutions sont soulignées dans les domaines ci-dessous.

Augmentation de l'offre agricole face à la valeur ajoutée

Intégrer l'Afrique dans l'activité agro-industrielle mondiale: une intégration plus poussée dans l'économie mondiale est essentielle pour la transformation économique structurelle, ainsi que le développement et la compétitivité agro-industriels. Ce principe s'applique particulièrement aux connaissances, aux informations et à la technologie pour l'augmentation des capacités, afin d'améliorer l'accès aux chaînes de valeur et marchés mondiaux, mais aussi pour mobiliser les IDE. Il faudrait que les parties prenantes du domaine industriel prennent conscience de l'évolution rapide que connaissent les différentes facettes des nouvelles réalités de l'agro-industrie mondiale.

Encourager le développement agro-industriel afin de créer de la richesse: la plupart des pays d'Afrique doivent encore de toute urgence diversifier leur économie afin de se doter de produits à plus forte valeur ajoutée. Ils doivent également cesser les exportations qui créent une valeur ajoutée faible ou inexistante, car elles ne génèrent ni emplois ni revenus. Dans les chaînes de valeur agro-industrielles, la valeur ajoutée est un moyen important de créer de la richesse, et constitue une stratégie complémentaire essentielle pour la transformation structurelle, la diversification économique et la modernisation technologique afin d'augmenter la compétitivité.

Tirer des leçons des politiques agro-industrielles adoptées dans les économies émergentes: l'un des points communs au succès des économies émergentes est que le développement de l'agribusiness et de l'agro-industrie est le résultat de politiques et de stratégies gouvernementales délibérées, favorables à une diversification de leurs économies respectives et au développement de secteurs industriels compétitifs. De même, il faut également s'inspirer de la réussite de l'activité agro-industrielle dans certains pays d'Afrique, comme l'Afrique du Sud, l'Égypte et la Tunisie.

Intensifier l'intégration régionale en Afrique: la nécessité d'une plus forte intégration régionale a été soulignée dans le cadre de tous les piliers de développement. En effet, l'intégration régionale peut être un instrument important pour obtenir des économies d'échelle complètes dans la production agro-industrielle et la fabrication de machines agricoles et de matériel de transformation pour les marchés plus volumineux. Elle peut également permettre la mise en place d'infrastructures clés, comme les réseaux routiers, l'électricité, l'eau et les TIC. La construction de couloirs routiers pourrait être prioritaire, surtout dans les pays sans accès à la mer, et les nouveaux programmes agro-industriels seraient implantés à proximité de ces couloirs. De plus, en assurant une meilleure coordination entre les institutions et les parties prenantes clés des différents pays, l'intégration régionale pourrait faciliter l'harmonisation des

domaines centraux, comme les politiques, les échanges commerciaux, la science et la technologie, les services financiers, la normalisation des produits et la mise en place de procédures douanières simplifiées.

Établir des priorités pour le développement durable et l'intégration sociale: les priorités et politiques cohérentes, notamment dans le domaine fiscal (par exemple, l'investissement dans les infrastructures), doivent être déterminées selon les contextes de chaque pays. Toutes ces mesures ont pour point commun d'encourager le développement industriel durable, l'emploi, la création de richesse et l'intégration sociale.

Résoudre l'échec du marché mondial: notre analyse révèle un principe général selon lequel des politiques sont nécessaires pour créer des mécanismes de marché ou pour les renforcer, et pour résoudre les échecs du marché mondial. En effet, ces derniers sont dus à une asymétrie des informations, des externalisations et des biens publics, ce qui affecte la mise en œuvre des piliers du développement agro-industriel. Par ailleurs, des politiques sont également nécessaires pour veiller à ce que les conditions requises soient en place afin d'appuyer les mécanismes de marché, par exemple au moyen d'institutions et de lois. Dans le cadre de ce processus, la participation de différents acteurs et éléments sera indispensable:

- 1) **les responsables politiques nationaux et locaux** doivent élaborer et faire respecter le système légal, notamment en ce qui concerne les titres et registres de propriété. Ils doivent également créer un cadre réglementaire pour les exploitations sous contrat. Par ailleurs, des institutions commerciales doivent être mises en place, par exemple des cadres réglementaires solides pour le secteur bancaire, afin d'encourager l'accès au capital. Quant aux responsables politiques nationaux, aux côtés des grandes organisations internationales comme la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ils joueront un rôle central dans les futurs accords internationaux relatifs aux échanges commerciaux et à l'environnement. Ils doivent donc renforcer les facteurs de croissance durable lorsque c'est possible, notamment par le biais d'un environnement propice pour le secteur privé, mais aussi via les infrastructures et l'approvisionnement en énergie;
- 2) **les organismes d'apprentissage de l'éducation supérieure et des universités** joueront un rôle important dans la création et le partage des connaissances, les partenariats internationaux pour l'éducation et le renforcement des liens avec le secteur privé, en Afrique et dans le monde. Ainsi, ils amélioreront les niveaux de compétences dans la pratique via une formation "sur le tas" et un développement des compétences en interne;
- 3) **des mesures gouvernementales** visant à réduire le coût très élevé du commerce et des transactions sont nécessaires afin d'améliorer la compétitivité de l'agro-industrie africaine. En effet, si elles doivent payer plus cher que leurs concurrents pour l'électricité, l'eau, les télécommunications, le transport, la logistique, les services financiers, les douanes et les procédures bureaucratiques, les entreprises auront du mal à être compétitives sur les marchés nationaux ou dans le cadre des exportations. Les gouvernements doivent donc renforcer la compétitivité des entreprises en leur fournissant ces services qui sont essentiels à l'activité agro-industrielle.

Renforcer les capacités des gouvernements: la capacité des gouvernements africains à gérer les questions politiques complexes est cruciale. En effet, ils peuvent influencer le développement des chaînes de valeur agro-industrielles par le biais de lois adaptées, de priorités budgétaires et d'accords institutionnels. L'absence de mesures adéquates et de qualité est l'un des principaux éléments qui affectent l'agro-industrie en Afrique, que ce soit du côté de la demande (qui est peu élevée) ou de l'offre (coûts des transactions, infrastructure).

Augmenter la productivité agricole grâce aux intrants industriels: pour qu'un secteur agro-industriel dynamique puisse se développer, il est essentiel d'augmenter la productivité agricole et d'assurer l'approvisionnement régulier des entreprises de transformation industrielle en matières premières agricoles de qualité. Pour ce faire, il convient d'utiliser plus judicieusement les intrants industriels dans l'agriculture. Par ailleurs, il faut combiner ces augmentations de la productivité avec une réduction des pertes post-récoltes, en améliorant l'efficacité de la transformation, le stockage, le transport, l'emballage et la distribution. Trois questions sont liées de près à ce contexte:

- 1) **les stratégies pour l'amélioration des chaînes de valeur des engrais:** une croissance durable de la productivité agricole sera uniquement possible si l'utilisation des engrais non biologiques augmente considérablement par rapport aux niveaux actuels, qui sont très faibles. Pour cela, des chaînes de valeur plus efficaces doivent être développées pour ce qui est des engrais et additifs protecteurs de récoltes, au niveau de la production nationale et des importations;
- 2) **les politiques en matière de technologie pour la mécanisation agricole et le matériel de transformation des produits agricoles:** l'agriculture africaine demeure largement sous-capitalisée, et il est urgent de réexaminer le rôle de la mécanisation agricole et du matériel de transformation. La mécanisation de l'agriculture devrait notamment être encouragée à tous les niveaux lorsqu'elle est économiquement viable. Néanmoins, les technologies d'économie du travail ne doivent pas compromettre les objectifs globaux pour l'emploi, et elles doivent appuyer la compétitivité;
- 3) **les stratégies d'augmentation de l'approvisionnement en eau et de l'irrigation:** l'accès à l'eau, ainsi que sa qualité et son coût, vont avoir un poids de plus en plus important dans le choix des terres et dans les bénéfices réalisés par l'agro-industrie. En effet, les agro-industries et les exploitations agricoles consomment de grandes quantités d'eau. Or le réchauffement climatique, la croissance démographique et la hausse des coûts de l'énergie sont autant de facteurs qui font grimper le prix de l'eau. Ceci dit, l'augmentation du prix de l'eau dans différentes régions influencera les grandes multinationales agroalimentaires lorsqu'elles choisiront les pays auprès desquels s'approvisionner. Ainsi, les zones d'Afrique subsaharienne bien irriguées pourront être plus favorables.

Moderniser les exploitations et les entreprises pour les intégrer dans les chaînes de valeur: cet ouvrage recommande de développer l'activité agro-industrielle en Afrique selon l'approche des chaînes de valeur, en incluant toutes les étapes, "du pré à l'assiette", et en faisant participer tous les acteurs de la chaîne: les exploitants, les chefs d'entreprises industrielles, les spécialistes du marketing et de la vente au détail, et les experts du transport et de la logistique. Les chaînes de valeur peuvent

augmenter les revenus des producteurs et assurer un approvisionnement stable en matières premières pour l'industrie. Parallèlement, la coordination verticale peut contribuer à la stabilité des prix. Au sein de la chaîne de valeur, le moindre maillon faible a un impact sur le niveau d'efficacité de tout le système; les parties les plus faibles constituent donc des obstacles à résoudre. Par ailleurs, il est essentiel d'officialiser les opérations informelles afin de participer aux chaînes de valeur internationales. Il ne faut pas oublier que seules les entreprises les plus rapides et adaptées réussissent; ce principe est crucial pour pouvoir exploiter les avantages liés au fait d'être les premiers, et pour développer des entreprises potentiellement leaders au sein des chaînes de valeur régionales. Quant aux normes, elles peuvent être une plateforme de lancement pour la modernisation. Enfin, les politiques géographiques, elles, peuvent être un outil important pour obtenir des économies d'agglomération en développant des regroupements d'entreprises et en choisissant des emplacements proches des infrastructures et des centrales énergétiques, mais aussi des grands marchés et des villes.

Créer des conseils réunissant les participants de la chaîne de valeur (CPCV): un positionnement stratégique faisant appel à une modernisation et à un reclassement au sein des chaînes de valeur agro-industrielles, peut être facilité par un dialogue entre les secteurs public et privé, et la création de CPCV. En effet, ces conseils coordonneront les fonctions et activités des parties prenantes clés, dont divers ministères, notamment l'industrie, le commerce, la finance, la science et la technologie, ainsi que les chefs d'entreprise du secteur privé, les investisseurs, les partenaires de développement et les autres acteurs. L'élaboration des politiques et leur mise en œuvre doivent mobiliser les entités intervenant dans tous les liens de la chaîne de valeur. À cet égard, un rôle important des CPCV consistera à assurer la coordination horizontale et verticale de tous les acteurs des différentes chaînes de valeur.

Amélioration du commerce et de la compétitivité agro-industrielle

Promouvoir l'aide au commerce: de nombreux pays d'Afrique ne parviennent pas à atteindre des segments dynamiques au sein des marchés agro-industriels mondiaux. Or cet échec est dû à leur manque de compétitivité et à leur incapacité à adapter leurs exportations aux évolutions des opportunités. Les marchés régionaux et nationaux d'Afrique, ainsi que les marchés émergents à la croissance rapide, représentent les possibilités les plus prometteuses pour les entreprises agro-industrielles africaines. Cependant, la diversification et la libéralisation commerciale au niveau des exportations ont eu un impact limité en raison d'une mise en œuvre insuffisante des politiques adoptées. Les préférences commerciales peuvent servir de catalyseur pour les exportations de produits manufacturés. Cependant, pour ce faire, elles doivent être conçues pour permettre l'importation d'inputs complémentaires, et pour réaliser des transactions dans des pays possédant des compétences et une infrastructure suffisantes (Collier et Venables 2007). Une utilisation efficace des aides au commerce permettrait de résoudre ces grands obstacles et de saisir de nouvelles opportunités sur les marchés régionaux et internationaux. Ainsi, une hausse des investissements dans les infrastructures régionales et un soutien au renforcement des institutions relatives au commerce, telles que les organismes de normalisation, les agences

douanières et les organisations de promotion du commerce régional, seraient susceptibles de générer de meilleures retombées. En plus d'une connectivité efficace avec les marchés, deux éléments sont essentiels pour la réussite de l'aide au commerce:

- 1) **développer la capacité de négoce:** des organismes et mesures spécifiques seront nécessaires pour surmonter les obstacles au niveau de l'offre et augmenter la réponse aux préférences commerciales. Ils comprendront des services de conseil aux entreprises, des pépinières d'entreprises, des agences d'aide à l'exportation et à l'investissement, des consortiums d'exportation et des organismes d'aide au développement des compétences. Par ailleurs, ils devront être complétés par l'innovation, les regroupements et les réseaux. Ces organismes existent déjà dans de nombreux pays en voie de développement, mais ils ont tendance à rester inefficaces car ils opèrent souvent de manière isolée. La difficulté consiste donc à assurer leur fonctionnement au sein d'un cadre cohérent et intégré. À cette fin, un comité de conseillers politiques, habilité et dédié aux questions du commerce et de la compétitivité, pourrait être créé au sein du gouvernement (avec également un observatoire de la compétitivité). Ce comité serait chargé de superviser les activités de ces organismes afin de s'assurer qu'ils fonctionnent en toute collaboration dans le cadre d'une chaîne de valeur intégrée;
- 2) **renforcer les normes et la conformité:** les exportateurs doivent respecter de nombreuses normes établies par les pays importateurs en matière de santé, sécurité et protection de l'environnement. Ces questions font partie de deux accords de l'OMC concernant les obstacles techniques au commerce (OTC) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Pour accéder aux marchés mondiaux, il faudrait que les entreprises exportatrices d'Afrique puissent adapter leur production à ces normes et prouver leur conformité. Cet aspect est particulièrement important pour les stratégies commerciales visant une diversification afin de se doter de produits haut de gamme, niches et spécialisés, comme les aliments et boissons biologiques, le commerce équitable, les produits locaux et les produits alimentaires bons pour la santé ou dont la qualité nutritionnelle a été améliorée. Néanmoins, de nombreux producteurs ont du mal à créer une valeur ajoutée par le biais des certifications, et cela en raison des compétences de gestion insuffisantes, mais aussi des coûts élevés. De plus, s'il est vrai que les normes augmentent généralement les coûts de production pour les entreprises nationales et étrangères, la baisse des droits de douane et des subventions n'entraîne pas nécessairement un meilleur respect des normes (Essaji 2010).

Promouvoir la coopération agro-industrielle dans le Sud: presque tous les pays ont ouvert et restructuré leurs économies en suivant des orientations à caractère commercial et, ce faisant, ont accentué leurs liens avec les réseaux commerciaux mondiaux (Henneberry 2009; OCDE 2009a). Ils ont mis en place des réductions tarifaires et ont baissé les barrières commerciales non-tarifaires, en grande partie par le biais d'une libéralisation unilatérale, à différentes périodes, au cours des deux dernières décennies. Les IDE ont été libéralisés grâce à une atténuation des restrictions imposées aux entrées, possessions, établissements et opérations au sein de l'économie nationale. Cependant, une augmentation de l'interventionnisme et des nationalisations, mais aussi de l'opposition aux IDE, est apparue dans les pays riches en

ressources. Par ailleurs, il existe encore des distorsions dans le commerce international, y compris les droits de douane et les barrières non tarifaires. Or il faudrait réduire ces obstacles, particulièrement au sein des chaînes de valeur régionales d'Afrique qui sont en cours de développement, ainsi que dans les chaînes de valeur agro-industrielles du Sud.

- 1) **Réduire les barrières tarifaires et non tarifaires élevées à l'intérieur de l'Afrique:** les marchés régionaux et nationaux d'Afrique représentent les possibilités les plus prometteuses pour les entreprises agro-industrielles africaines. Néanmoins, le commerce régional reste très limité en raison des droits de douane et barrières non tarifaires élevées à l'intérieur de l'Afrique. Il est également restreint par les réseaux routiers insuffisants et les obstacles liés au cadre réglementaire et opérationnel régissant les échanges transfrontaliers. Enfin, ce problème est aussi dû aux procédures et à la documentation douanières pesantes, aux questions de logistique, et à l'impossibilité de convertir les devises africaines à l'échelle régionale, en raison des réglementations monétaires et financières contradictoires entre les différents pays. Par conséquent, il faudrait que les pays et les Communautés économiques régionales (CER) négocient une réduction considérable de ces obstacles, réduction qui devrait être appliquée par les autorités compétentes en la matière. D'ailleurs, dans cette optique, le Royaume-Uni et l'Afrique du Sud ont proposé la mise en place d'une zone de libre-échange couvrant toute l'Afrique, au lieu des trois secteurs qui sont actuellement séparés. Ce continent pauvre pourrait ainsi aspirer à la croissance spectaculaire qu'ont connue les économies d'Asie de l'Est.
- 2) **Réduire les barrières tarifaires et non tarifaires dans le Sud:** les échanges commerciaux entre l'Afrique et les économies émergentes comme le Brésil, l'Afrique du Sud, la Chine, l'Inde, l'Indonésie et d'autres pays, sont de plus en plus importants, ce qui pourrait représenter une opportunité intéressante pour l'augmentation des exportations agro-industrielles. Or il serait possible d'améliorer considérablement ces opportunités en persuadant les économies émergentes de supprimer les taxes douanières et les quotas pour les exportateurs africains⁵⁶. En effet, sur les importations agricoles, la Chine et l'Inde appliquent des droits de douane supérieurs à ceux dont l'Afrique doit s'acquitter sur ses marchés habituels, à savoir l'UE et les États-Unis. Heureusement, il existe des signes encourageants dans la réduction des droits de douane. Par exemple, le Brésil et l'Inde finalisent actuellement des programmes visant à dispenser les PMA de taxes douanières et à supprimer les quotas pour leurs exportations de produits comme le coton, le cacao, la canne à sucre et le prêt-à-porter (OMC 2010).
- 3) **Faciliter la coopération agro-industrielle dans le Sud:** dans le domaine des accords commerciaux régionaux (CRA), de la technologie et des IDE. Les échanges commerciaux Sud-Sud sont devenus l'un des éléments les plus dynamiques de l'in-

56. À mesure que ce type d'initiative évolue, il convient de garder deux considérations importantes à l'esprit. Premièrement, il faut s'assurer qu'il n'y ait aucune exception en ce qui concerne les grands exportateurs africains. Deuxièmement, il serait utile d'étudier la possibilité d'obtenir, à partir de ces exonérations de taxe douanières et de quotas proposées par les pays émergents, des engagements officiels inclus dans les accords de l'OMC. À l'heure actuelle, ces accords précisent que les "pays en voie de développement qui peuvent se le permettre" (c'est-à-dire qui sont capables d'offrir de telles préférences) devraient les offrir. Par conséquent, chaque pays émergent est libre de décider s'il souhaite étendre ces préférences sans engagement officiel.

industrie manufacturière et du commerce mondiaux (ONUDI 2006a). Lorsque l'Asie était en plein développement, son interdépendance croissante est née de l'intensification des liens au sein des industries, et de la coopération, créée par les réseaux de production intégrés et les accords de sous-traitance, ainsi que des CRA (ONUDI 2006a). Par conséquent, la mise en place de chaînes de valeur régionales innovantes pour intensifier les liens au sein des industries et pour augmenter les CRA, est un élément important des nouvelles initiatives de coopération industrielle et commerciale. Il sera essentiel d'évaluer la manière dont l'agro-industrie africaine peut conquérir des parts de marché de plus en plus importantes parmi les économies émergentes à la croissance rapide, particulièrement en ciblant le pouvoir d'achat de la nouvelle classe moyenne. La création de CRA inter-régionaux pourrait potentiellement permettre de réduire les droits de douane élevés qu'imposent actuellement les nations les plus favorisées (NPF) sur les exportations de produits agro-industriels africains. Ce processus pourrait également attirer les investissements dans le secteur de la transformation des produits agroalimentaires en Afrique. Enfin, cette initiative pourrait ouvrir la voie à une intensification de la coopération dans le domaine du transfert de technologie et des circulations d'IDE parmi les pays du Sud (ONUDI 2006a).

- 4) **Mettre en place une coopération entre l'Afrique et la Chine dans les échanges commerciaux, la technologie et les IDE:** l'Afrique cherche à étendre son activité de transformation agro-industrielle, et la Chine cherche à augmenter ses ressources naturelles. Par conséquent, une politique très importante d'un point de vue stratégique doit consister à relier ces deux objectifs et à augmenter la participation de l'agro-industrie africaine dans la chaîne de valeur chinoise, participation qui pourra être liée aux IDE chinois en Afrique. Enfin, il faudra également officialiser cette coopération en concluant des accords régionaux et bilatéraux. Pour faire concorder les priorités de la Chine, à savoir les ressources, et de l'Afrique, à savoir la transformation, il faudra adopter une nouvelle approche dans la coopération agro-industrielle entre la Chine et l'Afrique.

Encourager la coopération agro-industrielle avec les pays développés: cette approche est elle aussi déterminante pour le développement agro-industriel en Afrique. La coopération pourrait être renforcée dans les domaines suivants:

- 1) réduction des droits de douane progressifs dans les pays développés: pour certains produits, les exportateurs africains bénéficient de droits de douane au-dessous de la moyenne dans les marchés de l'Union européenne et des États-Unis, tandis que les PMA ont un accès libre au marché européen. Cependant, diverses taxations (par exemple, la taxe sur la valeur ajoutée [TVA]) et surtaxes sont appliquées sur les inputs intermédiaires importés et produits localement, lesquels sont utilisés dans la production et la transformation agricoles. Dans l'Union européenne, malgré la baisse du nombre de matières premières soumises à des droits de douane progressifs, ce système tarifaire est toujours prédominant dans de nombreuses chaînes de produits, notamment le cacao, les tomates, l'huile de palme, le soja, le cuir et le coton. Or ces droits de douane progressifs sont de toute évidence un obstacle à la stratégie de l'Afrique, qui cherche à augmenter la valeur ajoutée dans la transformation agro-industrielle. Par conséquent, il faudrait négocier une réduc-

tion de ces droits de douane progressifs dans les pays développés, et ce dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux;

- 2) négociation d'accords de partenariat économique (APE): il faudrait que les pays d'Afrique se concentrent sur la création d'échanges commerciaux, tout en s'efforçant de minimiser le détournement des flux commerciaux et en concluant des APE pro-développement. De nombreux pays d'Afrique sont d'ores et déjà passés à une nouvelle étape du processus de négociation des APE, suite au lancement des accords provisoires. Ces pays peuvent donc désormais négocier des APE qui permettront d'améliorer la compétitivité des chaînes de valeur africaines, en réduisant les obstacles commerciaux internes et externes, et en encourageant des politiques actives afin de supprimer les obstacles au niveau de l'offre et les coûts d'ajustement liés aux échanges commerciaux.

Efforts et capacités technologiques

Renforcer les politiques en matière de STI: un renforcement des politiques et de l'infrastructure STI est indispensable pour accélérer la révolution de la productivité nécessaire à une croissance rapide et durable de l'activité agro-industrielle en Afrique. Des politiques et stratégies mieux formulées en matière de STI doivent être élaborées et mises en œuvre pour obtenir un développement agricole et agro-industriel généralisé et dynamique, s'appuyant sur une meilleure couverture des données ainsi que des systèmes d'indicateurs améliorés. Il est essentiel que les producteurs eux-mêmes adoptent des politiques adaptées en matière de STI, mais aussi qu'ils poussent les secteurs privé et public à collaborer et qu'ils créent des plateformes d'innovation. Il faudrait avant tout que les contributions des STI soient systématiquement incorporées dans la production et le marketing, et ce dans l'ensemble de la chaîne de valeur agro-industrielle, du pré à l'assiette.

Améliorer le mécanisme de coordination pour l'apprentissage et l'innovation: dans les entreprises agro-industrielles, l'apprentissage technique pourrait être appuyé par des mesures publiques visant à améliorer le mécanisme de coordination au sein des chaînes de valeur. En effet, ce type de coordination a un impact sur la rapidité de l'innovation et sur le niveau de compétitivité.

Promouvoir les systèmes d'innovation nationaux et régionaux: il est possible de soutenir le développement de l'activité agro-industrielle en se concentrant sur les cinq grands piliers⁵⁷ des systèmes nationaux d'innovation (SNI). Des mesures publiques sont nécessaires pour renforcer les liens au sein de ces piliers et entre eux, mais aussi avec le secteur des entreprises. Ainsi, il faudrait moderniser les organismes des SNI, et tisser des liens plus étroits entre les politiques en matière de SNI et STI, et les politiques économiques nationales. Par ailleurs, des systèmes d'innovation sous-régionaux et sectoriels pourraient compléter l'élaboration de nouvelles politiques agro-industrielles.

57. Les cinq grands piliers des SNI sont les suivants: 1) le secteur des entreprises, à savoir les exploitations et les sociétés de différentes tailles et appartenant à différents types de propriétaires, est le pilier central; 2) la R&D, l'éducation, la formation et les autres organismes de développement des compétences; 3) les organismes de financement de l'innovation; 4) les agences de protection de la propriété intellectuelle et les systèmes de soutien technologique et commercial; et 5) les organismes de réglementation publique pour les registres des entreprises et les licences, les agences de protection de l'environnement, et les agences de protection de la propriété et de résolution des questions relatives à l'utilisation des terres.

Renforcer le développement des ressources humaines: il est crucial que des stratégies soient formulées à l'échelle nationale pour le développement des ressources humaines et l'augmentation des capacités de STI institutionnelles. Par ailleurs, ces stratégies doivent répondre aux besoins concrets des entreprises du secteur privé, particulièrement en ce qui concerne les formations "sur le tas" et l'apprentissage pratique.

Améliorer l'infrastructure STI: le développement de l'infrastructure STI doit être étroitement lié à l'activité agro-industrielle africaine au sein des marchés mondiaux et régionaux, afin de stimuler l'innovation et les rendements. En effet, les nouvelles connaissances sont créées par les universités, exploitées par les laboratoires et commercialisées par les entreprises privées.

Financement et investissement

Mettre en place un fonds général pour le financement de l'activité agro-industrielle: pour libérer les ressources du secteur privé, il faut avant tout augmenter les rendements, réduire le risque et mobiliser des sources de financement traditionnelles, mais aussi innovantes. Un investissement prolongé dans l'activité agro-industrielle peut être encouragé plus efficacement dans les pays ou zones qui disposent d'environnements propices à cet égard, qui accomplissent des efforts technologiques constants et qui possèdent une capacité d'innovation permettant des opérations efficaces au sein des chaînes de valeur. Plusieurs mesures permettront d'améliorer le financement de l'activité agro-industrielle, notamment: la mobilisation des ressources nationales; les fonds souverains; la contribution des diasporas; les organismes de financement du développement; le microcrédit; le ciblage des IDE; les contrats de location; l'expansion des constitutions de garanties; l'élaboration de modèles bancaires et de réglementations adaptées. Par ailleurs, il existe également des outils et modèles financiers plus innovants: la réduction du risque pour les prêts bancaires, via les assurances et la réassurance; le financement externe par le biais des grandes entreprises leaders au sein des chaînes de valeur; le financement par capitaux propres, capital-risque et capitaux hybrides pour les petites entreprises. Toutes ces mesures peuvent être combinées au sein d'une stratégie cohérente afin de stimuler et améliorer le financement de l'activité agro-industrielle à tous les niveaux, y compris par le biais de fonds généraux visant à stimuler l'investissement et à accorder des prêts au secteur.

Créer les conditions nécessaires pour l'accumulation des ressources locales et pour l'investissement: il est essentiel de créer les conditions nécessaires pour que les communautés locales, les gouvernements locaux, les ONG et le secteur privé puissent mobiliser leurs propres ressources, afin d'investir dans l'activité agro-industrielle. Il est primordial d'identifier ces types d'investissements ainsi que les mesures publiques visant à attirer l'investissement privé au lieu de le remplacer, pour développer des partenariats public-privé productifs. En fin de compte, il incombe au secteur privé d'augmenter l'investissement et de faciliter le financement de l'agro-industrie en Afrique. Les responsables politiques du secteur public africain, eux, sont là pour réduire la prime de risque du secteur.

Un environnement favorable aux échanges commerciaux

Promouvoir les entreprises privées: il incombe au secteur privé de développer l'activ-

ité agro-industrielle et de générer un emploi productif en Afrique, avec le soutien des politiques adoptées dans certains domaines. À cet égard, la nouvelle approche met l'accent sur la compétitivité "créée", en complément des avantages comparatifs "hérités". Par ailleurs, les réformes politiques dans le domaine commercial sont essentielles afin de créer les conditions nécessaires pour aider les entreprises à progresser et à être concurrentielles à l'échelle internationale. En effet, la mise en œuvre d'un environnement global propice au développement des entreprises nécessite des facteurs favorables en ce qui concerne l'environnement commercial, mais ces facteurs ne sont pas déterminés par les capacités internes des entreprises. Les facteurs contextuels les plus importants sont: la stabilité macroéconomique; les conditions commerciales mondiales; les taux de change favorables; les institutions et le système financiers; la stabilité politique et sociale; la gouvernance; les systèmes de propriété et de bail; le climat commercial; les services de soutien et de conseil commercial; les pépinières d'entreprises; les consortiums d'exportation; les chaînes de valeur globales; les coopératives; les ZFE et zones de libre-échange; les parcs d'investissement; les observatoires de la compétitivité; la promotion de la création d'entreprises; et la responsabilité sociale des entreprises. La production et la diffusion des connaissances est également un élément clé dans la création des capacités agro-industrielles au sein de plusieurs piliers du développement. En effet, l'activité agro-industrielle africaine peut augmenter les compétences pratiques des travailleurs ainsi que l'expérience acquise, et ce par le biais des regroupements d'entreprises et des associations de chaînes de valeur, mais aussi par la recherche et le développement dans les organismes publics et privés.

Infrastructure et énergie

Partenariats public-privé pour la mise en œuvre des services d'infrastructure: l'investissement prolongé dans l'agro-industrie, et l'expansion de cette activité, peuvent être encouragés plus efficacement dans les pays ou zones qui ont d'ores et déjà élaboré une infrastructure adaptée, ainsi que des services de fourniture d'énergie efficaces et un environnement commercial favorable. Par conséquent, l'activité agro-industrielle doit être avant tout encouragée dans les pays ou zones qui ont déjà réalisé les améliorations nécessaires au niveau des infrastructures, ou qui améliorent actuellement leur infrastructure routière, par exemple en construisant de nouveaux couloirs routiers et de nouvelles autoroutes. En effet, ce processus est essentiel pour que les matières premières et les produits agro-industriels soient transférés rapidement et efficacement de l'exploitation aux usines de transformations ou aux autres parties de la chaîne de valeur, comme le transport, le stockage, les chambres froides et les systèmes de distribution.

Partenariats public-privé pour la mise en œuvre des énergies durables: la mise en place d'une énergie propre, renouvelable, efficace et durable, et la baisse des émissions de GES, constituent une stratégie importante pour réduire les impacts du réchauffement climatique. Trois points politiques et stratégiques sont particulièrement importants: 1) il convient de se concentrer sur les technologies innovantes pour satisfaire la demande locale, y compris rurale, en décentralisant les services de distribution de l'énergie et en redéfinissant les services d'énergie ruraux; 2) les ressources

énergétiques disponibles à l'échelle locale doivent être améliorées en proposant plusieurs types d'énergie, par exemple les sources hydroélectriques, solaires, éoliennes et géothermiques; 3) il faut renforcer l'agro-industrie, qui constitue une source potentielle d'énergie via la production d'éthanol durable, d'électricité et d'énergie thermique par le biais de la production de biomasse.

Promouvoir les TIC pour la participation dans les chaînes de valeur: l'utilisation des TIC est non seulement nécessaire pour participer aux marchés agro-industriels et aux chaînes de valeur, mais elle joue également un rôle essentiel dans l'accès aux connaissances, le partage des informations et la communication. Elle ouvre donc de nouvelles voies pour l'innovation technologique, le commerce, le marketing et la coopération. Pour augmenter le potentiel de croissance de l'agribusiness, il est primordial d'étendre l'utilisation des TIC dans la chaîne de valeur agro-industrielle, notamment en équipant les exploitants situés dans les zones rurales et isolées. Cela permettrait, par exemple, de leur prodiguer immédiatement des conseils pour l'épandage des engrais. Parallèlement, un accès rapide aux informations relatives aux marchés permettrait d'augmenter le poids des entités concernées dans les négociations, mais aussi les bénéfices réalisés et les volumes de production. Ainsi, les usines de transformation agro-industrielle pourraient opérer à capacité optimale.

Participer au marché international du carbone: les mesures de développement industriel nationales devront tenir compte de l'impact du réchauffement climatique sur l'industrie; l'adaptation éventuellement nécessaire (délocalisation, approvisionnement en énergie) devra être analysée en détails et mise en œuvre. De plus, l'évolution future des accords internationaux de lutte contre le réchauffement climatique pourrait représenter des opportunités de taille pour l'Afrique, en ce qui concerne le financement carbone et le mécanisme de développement propre (MDP). Le MDP pourrait notamment stimuler les processus de diffusion des technologies en Afrique, la création d'emplois "verts" et les opportunités de financement en s'appuyant sur les sources d'énergie renouvelable. Par ailleurs, si les institutions parviennent à des accords pour mettre en relation les agriculteurs africains et le marché international du carbone, la séquestration du carbone parmi les petits exploitants pourrait devenir une nouvelle source de revenus importante en Afrique subsaharienne. Enfin, une meilleure gestion des sous-produits de l'agriculture et des engrais pourrait permettre d'augmenter la production locale de biogaz, source d'énergie qui alimenterait les opérations agricoles et agro-industrielles (Banque mondiale 2007 a).

10.7 Résumé des éléments déterminants dans le développement des politiques, stratégies et institutionnel

À partir de l'analyse présentée dans ce chapitre, le tableau 10.4 résume les éléments déterminants et les possibilités pour le développement des politiques, stratégies et institutions. Ce tableau présente également les indicateurs, mesures et acteurs généraux des sept piliers de développement pour le secteur agro-industriel privé en Afrique. Il faudrait s'appuyer sur ces possibilités politiques pour élaborer un programme de développement, lequel devrait être soutenu par des aides adaptées en provenance de la communauté internationale. Ces questions sont abordées au chapitre suivant.

Tableau 10.4: Ordre du jour des actions à mener – résumé des éléments déterminants et des principales possibilités politiques pour le développement de l'agro-industrie africaine

Pilier de développement	Facteurs déterminants	Indicateurs	Mesures	Acteurs
Approvisionnement agricole pour les chaînes de valeur agro-industrielles et la compétitivité	Main-d'œuvre	Disponibilité élevée, mais faible qualité en termes de santé, alphabétisation et éducation	Amélioration du système d'éducation, formation "sur le tas"	Responsables politiques nationaux et locaux, entreprises privées
	Biens d'équipement	Mécanisation insuffisante dans de nombreux pays et non-utilisation des intrants à haut rendement	Amélioration des intrants (du point de vue de la demande) et des conditions au niveau de l'offre	Responsables politiques nationaux, entités impliquées dans les échanges commerciaux, communautés locales
	Terres	Des terres limitées pour l'expansion agricole à l'échelle du continent; exclusion sociale et estimations pessimistes face au réchauffement climatique si aucune mesure n'est prise	Promotion des technologies agricoles durables stimulant la croissance; réformes relatives à l'utilisation des terres	Responsables politiques nationaux, communautés et décideurs locaux, organismes d'administration des propriétés, bailleurs de fonds
	Conditions au sein des chaînes de valeur	Offre fragmentée; intégration verticale et économies d'échelle rares; les détaillants ont souvent le pouvoir sur les exploitants	Mesures visant à encourager la coopération entre les entreprises d'une même chaîne de valeur (démarches administratives, lois, infrastructure); augmentation des plans de sous-traitance	Investisseurs étrangers, autorités nationales et locales, communautés locales, consortiums
	Système de certification pour les denrées de base et les produits alimentaires de qualité	Accès au marché restreint pour les petits exploitants en raison des coûts de certification élevés	Aide au commerce	Associations de consommateurs, organismes de certification, responsables politiques, bailleurs de fonds, institutions multilatérales

Tableau 10.4: continu				
Pilier de développement	Facteurs déterminants	Indicateurs	Mesures	Acteurs
Demande	Demande internationale	Manque d'intégration dans les marchés internationaux et absence d'organismes de certification pour contrôler la qualité des aliments	Renforcement du système de marketing agroalimentaire africain du point de vue de l'adaptation à la demande	Consommateurs internationaux, entreprises privées, responsables politiques nationaux, communautés locales
	Demande intérieure	Niveaux élevés de pauvreté en Afrique subsaharienne et faibles revenus par personne pour stimuler la demande intérieure	Développement industriel	Responsables politiques nationaux, communautés et gouvernements locaux
R et D	R et D	Faible niveau de R et D publique et d'initiatives privées pour l'innovation	Partenariat universités-privé; organismes d'innovation; promotion des échanges de connaissances transfrontaliers	Universités, entreprises privées, responsables politiques nationaux et internationaux, bailleurs de fonds
Climat commercial et échanges	Politique	Politiques économiques nationales insuffisantes dans certains pays d'Afrique	Utilisation d'instruments politiques nationaux en s'appuyant sur des principes économiques solides (par exemple, résolution des échecs du marché)	Responsables politiques nationaux et locaux
	Échanges commerciaux	Distorsion en raison des subventions et taxes douanières spécifiques dans le secteur international	Sensibilisation de la communauté internationale pour des accords commerciaux adaptés	Institutions multilatérales, entreprises privées, entités intervenant dans les échanges commerciaux, responsables politiques nationaux et internationaux, associations issues de la société civile
	Contexte institutionnel	Faible application des lois; institutions insuffisantes	Meilleure application du système légal et des mécanismes de mise en œuvre	Responsables politiques et citoyens nationaux