



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
9 juillet 2012
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Cinquante-neuvième session

Genève, 17-28 septembre 2012

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

Le développement économique en Afrique: Transformation structurelle et développement durable en Afrique*

Vue d'ensemble

Résumé

Le *Rapport 2012 sur le développement économique en Afrique* examine le défi qui se pose pour concilier la transformation structurelle nécessaire et le développement durable en Afrique. Les gouvernements africains sont en effet placés devant un réel dilemme. D'une part, les pays africains doivent accélérer leur transformation structurelle, avec les changements structurels et la diversification économique que cela implique, pour améliorer à la fois substantiellement et généralement les conditions de vie de la population. D'autre part, même si le niveau actuel d'utilisation intérieure des ressources en Afrique est inférieur de moitié à la moyenne mondiale, la transformation structurelle aura tendance à accentuer les pressions sur l'environnement à cause d'une utilisation plus intensive des ressources naturelles et d'une production plus importante de déchets et de pollution.

Selon le rapport, ce dilemme peut être surmonté en suivant une stratégie de transformation structurelle durable. Celle-ci passe par l'adoption de mesures faisant de la transformation structurelle une priorité de la politique de développement, mais s'accompagnant d'un découplage relatif entre le processus de croissance économique et l'utilisation des ressources avec les conséquences environnementales qui en découlent. Ce découplage relatif implique que les ressources soient utilisées de façon plus efficace en réduisant la quantité de ressources utilisées pour obtenir une unité de production économique. Ce découplage relatif signifie aussi qu'il faudrait faire des efforts pour atténuer les incidences sur l'environnement de toute utilisation de ressources ou de toute activité économique entreprise. Le rapport examine comment définir les priorités stratégiques pour un découplage relatif, et comment prendre en compte les questions stratégiques liées à l'investissement et au développement technologique, les deux facteurs clefs du découplage.

* La présente vue d'ensemble doit être lue conjointement avec le rapport complet (UNCTAD/ALDC/AFRICA/2012).

Le processus de transformation structurelle durable devrait impliquer prioritairement le développement du secteur privé, être conduit par un État développementaliste efficace, et être complété par tout un ensemble de politiques tant nationales qu'internationales. Le rapport souligne, à cet effet, que des conditions-cadres propices au niveau international sont essentielles avec, notamment, l'adoption de mesures de soutien passant par exemple par une aide accrue pour rendre le secteur énergétique plus productif, en particulier s'agissant des énergies renouvelables, et pour doper l'efficacité énergétique. Pour promouvoir les industries vertes, qui doivent être au centre de la transformation structurelle durable en Afrique, il faudrait mettre en place des mécanismes de transfert de technologie renforcés. Et dans le secteur agricole, il faudrait appliquer des politiques visant à promouvoir une révolution verte en Afrique fondée sur une production agricole à la fois plus intensive et durable.

Introduction

1. Pour relever les défis en matière de développement auxquels elle est confrontée, l'Afrique a besoin d'une transformation structurelle. Ce concept se réfère à un processus dans lequel l'importance relative des différents secteurs et activités d'une économie évolue progressivement. Dans le contexte africain, cela implique un déclin relatif de la place de l'agriculture peu productive et des activités extractives à faible valeur ajoutée, et une progression relative de la place des activités manufacturières et des services productifs. Mais le processus de transformation structurelle est une arme à double tranchant. Si d'un côté il établit les bases d'une croissance économique robuste et durable, d'un autre côté il peut nuire à la qualité environnementale s'il ne s'accompagne pas, dans le même temps, de mesures visant spécifiquement à préserver l'environnement.

2. Le présent rapport examine comment les pays africains peuvent promouvoir la transformation structurelle sans compromettre l'objectif de préservation de l'environnement, et en particulier comment le découplage relatif entre le processus de croissance économique et l'utilisation des ressources avec les conséquences environnementales en découlant peut contribuer à la transformation. Le rapport dégage par ailleurs certaines constantes concernant l'utilisation des ressources en Afrique et son efficacité qui sont fondamentales pour comprendre la nature et l'ampleur des problèmes de développement durable auxquels la région est confrontée. Il propose enfin un cadre stratégique pour une transformation structurelle durable et expose les politiques qui pourraient être adoptées pour promouvoir celle-ci en Afrique.

I. Principales conclusions

3. Le niveau de l'extraction intérieure de matières en Afrique est très inférieur à la moyenne mondiale. En 2008, le volume de matières extrait par habitant en Afrique était de 5,4 tonnes, en comparaison avec un chiffre moyen mondial de 10,2 tonnes. Il existe néanmoins d'importantes disparités d'un pays à l'autre. Alors que pour l'Afrique du Sud et l'Algérie, par exemple, les chiffres atteignaient 14,4 tonnes et 10,4 tonnes, respectivement, pour la Côte d'Ivoire et le Malawi ils ne dépassaient pas 2,7 tonnes et 2 tonnes, respectivement.

4. Si l'extraction intérieure de matières dans les pays d'Afrique au cours des trois dernières décennies a augmenté dans l'absolu, calculée par habitant elle a diminué. Bien que le volume de matières extrait par habitant dans les pays d'Afrique reste très faible, le volume total de matières extrait dans la région est passé de 2,8 milliards de tonnes en 1980 à 5,3 milliards de tonnes en 2008, soit un bond d'environ 87 % sur une période de trente ans. Mais calculé par habitant, le volume de matières extrait a diminué d'environ 8 % au cours de la même période.

5. La biomasse représente plus de la moitié du volume de matières extrait en Afrique, mais la part des ressources non renouvelables dans le volume total extrait est passée, entre 1980 et 2008, de 38 % à 47 %. En ce qui concerne les différentes catégories de ressources, la biomasse représente l'essentiel des matières extraites en Afrique, même si sa part dans le volume extrait est tombée de 62 % en 1980 à 53 % en 2008. Dans le même temps, la part des ressources non renouvelables dans le volume total extrait est passée de 38 % à 47 %.

6. Les combustibles fossiles représentent la principale catégorie de matières exportées et importées par l'Afrique. Celle-ci est en outre un exportateur net de ressources non renouvelables et un importateur net de ressources renouvelables. En 2008, la part des combustibles fossiles dans les exportations totales de matières atteignait 75 %, proportion

largement supérieure au chiffre moyen mondial de 50 %. À l'importation, les combustibles fossiles représentaient 37 % environ des importations totales, la biomasse 32 %, les produits minéraux non métalliques 18 %, et les métaux 13 %. Lorsqu'on différencie entre ressources renouvelables ou non renouvelables, il apparaît que l'Afrique est un importateur net de ressources renouvelables (biomasse) et un exportateur net de ressources non renouvelables.

7. Le niveau de la consommation intérieure de matières par habitant en Afrique représente la moitié environ de la moyenne mondiale (10,4 tonnes) et il a légèrement diminué entre 1980 et 2008, passant de 5,6 tonnes à 5,3 tonnes. En 2008, la consommation matérielle par habitant dans la région était de 5,3 tonnes, alors que la moyenne mondiale atteignait 10,4 tonnes. Et le chiffre de la consommation matérielle par habitant dans la région n'a guère évolué, en raison essentiellement d'une croissance démographique dynamique. Alors que la consommation moyenne par habitant en Asie et en Amérique latine a augmenté durant la période considérée, elle a un peu reculé en Afrique, passant de 5,6 tonnes en 1980 à 5,3 tonnes en 2008. Malgré sa consommation intérieure moyenne par habitant peu élevée, l'Afrique a vu sa consommation intérieure totale de matières progresser, puisqu'elle est passée de 2,5 milliards de tonnes en 1980 à 4,9 milliards de tonnes en 2008, soit un bond de quelque 90 % durant la période considérée. En outre en 2008, l'Afrique contribuait pour 7,2 % environ à la consommation mondiale de matières, contre 6,8 % en 1980, alors qu'elle représentait près de 13,8 % de la population mondiale.

8. Les ressources non renouvelables représentent une importante part de la consommation intérieure de matières dans les pays africains qui en sont à un stade de développement industriel relativement avancé. Parmi les 16 pays africains pour lesquels on dispose de données valables par catégorie de matières, les pays où la consommation matérielle par habitant est supérieure à la moyenne africaine – 5,3 tonnes – sont aussi des pays à un stade de développement industriel relativement avancé. Par exemple, l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Égypte, le Maroc et les Seychelles ont une consommation matérielle par habitant élevée et en même temps une valeur ajoutée manufacturière par habitant supérieure à la moyenne régionale de 125 dollars.

9. La productivité matérielle en Afrique reste la plus faible de toutes les régions, mais elle a progressé au cours des trois dernières décennies. La productivité matérielle en Afrique sur cette période est restée largement inférieure à la moyenne mondiale. En 2008, par exemple, le niveau moyen de la productivité matérielle en Afrique ne dépassait pas 520 dollars par tonne de matières, bien en deçà de la moyenne mondiale de 950 dollars par tonne de matières. Mais même si en Afrique le niveau de la productivité matérielle reste peu élevé, entre 1980 et 2008 il a nettement progressé, passant de 338 dollars à 520 dollars par tonne de matières.

10. L'utilisation d'énergie en Afrique est peu importante, et elle s'est développée beaucoup moins rapidement que l'utilisation de matières. En 2009, la consommation d'électricité par habitant en Afrique ne dépassait pas 561 kilowatts-heure (kWh), contre 741 kWh en Asie, 1 884 kWh en Amérique latine et 2 730 kWh dans l'ensemble du monde. L'utilisation d'énergie en Afrique a pourtant progressé de quelque 16,3 % entre 1980 et 2008.

11. L'Afrique est la région qui a le moins contribué aux émissions mondiales de gaz à effet de serre, mais qui est la plus touchée par les changements climatiques. En 2009, les émissions totales de dioxyde de carbone (CO₂) imputables à l'Afrique atteignaient 928 millions de tonnes, contre 10 milliards 30 millions de tonnes pour l'Asie et 12 milliards 45 millions de tonnes pour les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques. L'Afrique ne contribuait en 2009 que pour 3,2 % aux émissions mondiales de CO₂, ce qui montrait bien qu'elle en était à un stade de développement industriel beaucoup moins avancé avec, par conséquent, de bas niveaux de

revenus et de consommation d'énergie. En ce qui concerne les effets des changements climatiques, on estime que les rendements agricoles pourraient chuter de 50 % d'ici à 2020, et qu'entre 75 millions et 250 millions de personnes en Afrique risquent d'être exposées à un stress hydrique accru en raison de ces changements.

12. Les terres sont utilisées de façon inefficace dans une grande partie de l'Afrique. L'utilisation des terres est très peu efficace en Afrique sub-saharienne, à cause surtout des importants phénomènes de modification du couvert terrestre (déforestation) et de dégradation des sols. Dans plusieurs pays africains, l'exploitation des terres s'accompagne de pertes de productivité sans commune mesure avec la biomasse récoltée. De plus, et contrairement à beaucoup de pays d'Europe et d'Asie, de nombreux pays africains ne sont pas parvenus au fil du temps à une utilisation des terres plus efficace (par exemple avec un accroissement des rendements des cultures sur les superficies exploitées). En Ouganda, en République démocratique du Congo et au Sénégal, l'efficacité de l'utilisation des terres a même reculé au cours des dernières décennies. L'Afrique du Sud et l'Égypte, qui pouvaient se prévaloir d'avoir des systèmes de production agricole relativement avancés, font partie des rares pays qui échappent à la tendance.

II. Messages et recommandations

13. Il est avancé dans le rapport que si une transformation structurelle s'impose compte tenu des besoins et des défis fondamentaux de l'Afrique en matière de développement, cette transformation ne doit pas se faire au détriment de la préservation de l'environnement. Il est donc recommandé aux pays africains de ne pas reprendre le modèle de développement des pays aujourd'hui industrialisés, qui consistait à promouvoir la croissance économique aux dépens de l'environnement.

14. Le message central du rapport est que le développement durable en Afrique passe par des mesures délibérées, concertées et proactives pour promouvoir la transformation structurelle et le découplage relatif entre le processus de croissance et l'utilisation des ressources naturelles avec les conséquences environnementales en découlant. Il y est souligné en particulier la nécessité de concevoir une stratégie de développement pour une transformation structurelle durable, c'est-à-dire une transformation structurelle qui s'accompagne d'un découplage relatif entre le processus de croissance économique et l'utilisation des ressources avec les conséquences environnementales en découlant.

15. Il y a plusieurs raisons qui devraient inciter les pays africains à agir maintenant pour promouvoir une transformation structurelle durable. Premièrement, la stratégie fondée sur la formule «La croissance maintenant, le nettoyage plus tard» menée par les pays aujourd'hui industrialisés n'est plus tenable, compte tenu des problèmes qu'il a fallu surmonter pour réparer le préjudice environnemental causé. Deuxièmement, l'actuel modèle de croissance économique n'est pas soutenable dans le moyen à long terme, et les phénomènes déjà constatés d'épuisement des ressources et de dégradation de l'écosystème sont appelés à s'accroître dans l'avenir sous l'effet de la croissance démographique, de l'élévation du niveau de vie et des mutations structurelles. Troisièmement, les choix qui sont faits par les pays en termes d'infrastructures et de technologies ont un «effet de verrou» en ce sens qu'ils les enferment dans un certain mode de développement. On comprend donc que plus le processus de transformation structurelle est retardé, plus il risque de devenir extrêmement coûteux dans l'avenir, en particulier si la dégradation des conditions environnementales impose une réorientation rapide par rapport aux investissements faits antérieurement. Mais dans le même temps, un découplage relatif peut laisser espérer des gains économiques, notamment grâce à la productivité accrue des ressources.

16. Le rapport fait valoir que comme les pays africains sont hétérogènes, le choix optimal des moyens de découplage relatif pourra varier d'un pays à l'autre. Même si la transformation structurelle durable passe forcément par un découplage, les décideurs africains devraient privilégier un découplage relatif plutôt qu'absolu, compte tenu des besoins particuliers de l'Afrique en matière de développement et de son faible niveau d'utilisation des ressources. Dans le cadre d'un découplage relatif le taux d'utilisation des ressources peut continuer à croître, mais moins vite que la production, tandis qu'un découplage absolu implique une diminution de la quantité absolue de ressources utilisée, indépendamment du niveau de la production.

Les pays africains devraient continuer à utiliser leurs ressources naturelles pour dynamiser la croissance, mais ils devraient le faire de façon plus efficiente et plus pérenne.

17. Le rapport recommande à cet effet que les pays africains donnent la priorité à trois secteurs critiques pour promouvoir la productivité des ressources et atténuer les conséquences environnementales découlant de leur utilisation: l'énergie, l'industrie et l'agriculture.

18. Énergie: Pour promouvoir une transformation structurelle durable en Afrique, il faut améliorer l'accès aux sources d'énergie modernes et l'efficacité énergétique, et favoriser l'abandon des sources d'énergie non renouvelables au profit des sources d'énergie renouvelables. Parmi les stratégies possibles pour améliorer l'accès aux sources d'énergie modernes figurent les programmes d'électrification rurale et l'utilisation d'incitations économiques pour abaisser le coût relatif des sources d'énergie modernes pour les ménages et pour les entreprises. Une coopération au niveau régional pour la production et la distribution de l'énergie est indispensable aussi pour faciliter l'accès aux sources d'énergie modernes dans la région. Et pour parvenir à améliorer l'efficacité énergétique et à promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables, le rapport insiste sur l'importance essentielle d'un accès facilité à la technologie, en favorisant notamment les transferts de technologie entre les pays d'Afrique et les pays partenaires développés ou émergents, et en renforçant les capacités nationales pour acquérir, utiliser et adapter les technologies existantes et aussi, si possible, pour créer les technologies requises.

19. Industrie: Pour que la transformation structurelle soit compatible avec la préservation de l'environnement, il faut améliorer la productivité des ressources et réduire les conséquences environnementales de l'industrialisation. Selon le rapport, les pays africains devraient inciter leurs entreprises à améliorer la productivité des ressources par exemple en subventionnant l'adoption de technologies propres ou écologiquement rationnelles et en favorisant les investissements étrangers directs à faible intensité de carbone. Il est suggéré aussi aux pays africains de s'attacher davantage à atténuer les conséquences environnementales de l'utilisation des ressources dans l'industrie, éventuellement au moyen de mesures d'incitation économique ou de mesures d'ordre réglementaire pour amener les entreprises à adopter des technologies pour le recyclage. L'élimination des subventions pour les combustibles fossiles pourrait également être une initiative importante qui favoriserait l'abandon des combustibles fossiles au profit de sources d'énergie renouvelables lorsque cette substitution est possible. Le rapport suggère encore que les gouvernements africains aient recours à des instruments d'ordre réglementaire, commercial et fiscal pour développer et renforcer leur compétitivité s'agissant de produire et d'exporter des biens et des services environnementaux (chauffe-eau solaires, produits issus du recyclage, lampes fluorescentes, par exemple).

20. Agriculture: Pour véritablement promouvoir une transformation structurelle durable en Afrique, il faut à la fois accroître la productivité agricole et favoriser les pratiques agricoles écologiquement rationnelles. Le rapport suggère à cet égard que les gouvernements africains subventionnent l'accès aux technologies de nature à renforcer la productivité et favorisent aussi la gestion durable des terres et des ressources naturelles en

réformant les régimes fonciers, en définissant et appliquant mieux les droits de propriété, et en restreignant ou réglementant les importations de produits chimiques dangereux, de pesticides et d'autres polluants.

21. La technologie et l'innovation sont, selon le rapport, importantes aussi pour promouvoir la transformation structurelle durable. À cet effet, les stratégies de découplage impliquant l'utilisation des ressources et les conséquences environnementales en découlant devraient comporter des mesures pour la science, la technologie et l'innovation. Ces mesures devraient viser à promouvoir l'acquisition, l'application et l'adaptation de technologies propres et efficaces, ainsi que le développement des capacités des pays africains pour réaliser un «bond en avant» pour ces types de technologies, dans toute la mesure possible. Le développement de systèmes d'innovation axés sur l'idée de durabilité peut concourir à cet objectif. Mais ce «bond en avant» technologique exigera des transferts de technologie accrus entre les pays africains et les pays partenaires développés ou émergents, des capacités d'absorption locale plus grandes, et une base nationale plus robuste pour la science et la technologie.

22. L'État a un rôle crucial à jouer pour promouvoir la transformation structurelle durable. Compte tenu des externalités intervenant dans le processus de transformation structurelle durable et du fait que les investissements requis s'inscrivent dans la durée, il est peu probable que les entreprises (ou le secteur privé) s'engagent spontanément dans de tels investissements. Il faut par conséquent que l'État intervienne de façon volontariste pour impulser le processus de transformation, avec plus spécifiquement les fonctions suivantes: jouer un rôle de chef de file; agir en concertation avec les autres acteurs locaux pour définir les domaines ou les activités prioritaires; et appuyer ces domaines prioritaires en recourant aux instruments disponibles. Si l'État doit jouer un rôle de chef de file pour promouvoir une transformation structurelle durable, il faut aussi qu'il fasse un réel effort pour associer au processus les autres acteurs locaux, et en particulier le secteur privé, afin de renforcer les chances de succès.

23. Les problèmes environnementaux en Afrique devraient être traités comme une question de développement. Selon le rapport, les pays africains devraient prendre en compte ces problèmes non pas de façon isolée, mais dans le cadre des efforts de promotion du développement en général. Trop souvent en effet, la coordination est insuffisante entre les services gouvernementaux chargés des questions environnementales et les ministères clés comme ceux des finances, du commerce, de l'agriculture et de l'énergie, d'où des incohérences dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Les gouvernements africains doivent renforcer la collaboration interministérielle sur les questions environnementales afin que celles-ci soient prises en compte de manière globale, et incorporées systématiquement dans les stratégies nationales de développement.

24. La rente procurée par les ressources naturelles doit être mieux gérée: la mobilisation de ressources financières est en effet indispensable au succès du processus de transformation structurelle durable, en permettant l'appropriation au niveau national du processus de transformation et de développement et en ouvrant accès aux financements pérennes indispensables. À cet égard, le rapport fait valoir que les pays africains devraient mieux utiliser la rente que leur procurent leurs ressources naturelles, par exemple en transférant un certain pourcentage de cette rente dans un fonds spécial qui servirait à financer les investissements publics pour l'infrastructure, la formation du capital humain, l'acquisition et le développement de technologies, le développement énergétique et la préservation du capital naturel. La transparence et le principe de responsabilité sont importants pour éviter que ce fonds soit détourné à d'autres fins que celles prévues.

25. Il faut un suivi et une évaluation des politiques. Les pays africains doivent mettre en place un système efficace pour suivre et évaluer la mise en œuvre des programmes et des politiques de développement durable. Il faudra pour cela renforcer les capacités nationales

pour recueillir les statistiques environnementales nécessaires, afin d'élaborer des indicateurs de viabilité et d'évaluer les effets des mesures prises pour protéger l'environnement.

26. Un appui international est nécessaire. S'il incombe aux gouvernements africains un rôle de chefs de file pour la formulation et la mise en œuvre de stratégies de transformation structurelle durable, il est essentiel de mettre en place au niveau international des conditions propices, y compris des mesures d'appui. Pour instaurer un environnement international propice, il faudrait appliquer le principe de responsabilités communes mais différenciées énoncé en 1992 à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Succinctement, cela signifie:

a) Que les pays africains devraient pouvoir sans contraintes promouvoir une croissance économique accélérée et la transformation structurelle, et chercher à assurer la préservation de l'environnement par le biais d'un découplage de type relatif plutôt qu'absolu, ce dernier étant beaucoup mieux adapté aux pays ayant déjà un niveau de vie élevé;

b) Que les pays développés devraient apporter un appui financier, en particulier pour développer le secteur de l'énergie, faciliter les transferts de technologie à l'appui de la transformation structurelle durable, et mettre en place au niveau international un régime commercial et un régime des droits de propriété intellectuelle qui facilitent le processus de transformation structurelle durable.

27. Une marge d'action est nécessaire au niveau international. Le système commercial, monétaire et financier international influe sur la capacité de l'Afrique à promouvoir une transformation structurelle durable parce qu'il détermine à quels instruments de politique ces pays peuvent effectivement recourir pour appuyer le processus de transformation. Il est par conséquent souligné dans le rapport que la communauté internationale devrait ménager aux pays africains une marge d'action suffisante pour promouvoir une transformation structurelle durable. Par exemple, il faudrait une meilleure cohérence entre les règles commerciales internationales et les objectifs de préservation de l'environnement et de réduction de la pauvreté.

28. Une cohérence entre les politiques s'impose aussi aux niveaux régional et international. Les efforts de l'Afrique pour promouvoir une transformation structurelle durable seront encore plus efficaces s'il y a une cohérence entre les politiques aux niveaux régional et international et les politiques nationales. En effet, il arrive souvent que des pays africains se retrouvent en concurrence pour attirer par exemple l'IED dans les industries extractives en offrant aux investisseurs étrangers des incitations généreuses mais sans tenir compte suffisamment des conséquences environnementales des investissements en question aux niveaux national et régional. Il faut donc éviter que les pays africains se livrent à une «course à l'abîme», et mettre en place des normes environnementales régionales auxquelles devraient se conformer les investisseurs étrangers. Il faut également que la communauté internationale ait pour l'Afrique des politiques plus cohérentes en matière de commerce, de financement, d'investissement et d'environnement, afin que celles-ci viennent compléter les efforts menés au niveau national pour promouvoir une transformation structurelle durable.