



EMBARGO
Le présent document ne doit pas être cité ou résumé par la presse, la radio, la télévision ou des médias électroniques avant le **13 juin 2012 à 17 heures TU.**

**LE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE EN**

AFRIQUE

**RAPPORT 2012 TRANSFORMATION STRUCTURELLE
ET DÉVELOPPEMENT DURABLE
EN AFRIQUE**

CHAPITRE 5

**Transformation structurelle et
développement durable en Afrique:
principales conclusions
et recommandations**



Chapitre 5

Transformation structurelle et développement durable en Afrique: principales conclusions et recommandations

A. Introduction

Les pays africains ont enregistré d'assez bons résultats économiques durant la dernière décennie, puisqu'entre 2002 et 2008 leur produit réel a progressé en moyenne de 5,8 % par an (AfDB *et al.*, 2011). Mais certains signes laissent penser que le modèle actuel de croissance de la région pourrait ne pas être durable, car il repose sur l'exploitation de ressources naturelles qui ne sont pas inépuisables ou pas renouvelables et parce qu'il ne s'est pas accompagné d'améliorations suffisantes sur le plan de l'emploi. La CNUCED a toujours fait valoir que pour surmonter les défis existants ou nouveaux auxquels l'Afrique était confrontée pour son développement il fallait une transformation structurelle. 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 n'est pas pris activement des mesures pour préserver, dans le même temps, l'environnement.

Le présent rapport examine, dans ce contexte, comment les pays africains pourraient promouvoir la transformation structurelle sans compromettre l'objectif de préservation de l'environnement, et en particulier comment le découplage relatif entre la croissance économique et l'utilisation des ressources avec les conséquences environnementales en découlant pourrait contribuer au processus de transformation structurelle. Le rapport montre en outre qu'au cours du processus de développement l'utilisation des ressources et les conséquences environnementales en découlant évoluent. Il dégage aussi 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. Les conclusions et messages essentiels du rapport sont résumés ci-dessous.

B. Principales conclusions

1. *Le niveau de l'extraction intérieure de matières par habitant 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, bien loin de la moyenne mondiale 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 2,0 tonnes, respectivement.

2. *L'extraction intérieure de matières dans les pays d'Afrique au cours des trois dernières décennies a notablement augmenté, mais 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 de quelque 87 % au cours des trois dernières décennies. Mais calculé par habitant, le volume de matières extrait a diminué d'environ 8 % au cours de la même période.

3. *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 a progressé entre 1980 et 2008.* En ce qui concerne les différentes catégories de matières premières, 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 %.

4. *Les combustibles fossiles représentent la principale catégorie de matières exportée et importée par l'Afrique. L'Afrique 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 atteignait 75 %, soit une proportion largement supérieure au chiffre moyen mondial de 50 %. Les autres grandes catégories de matières premières, comme les métaux, les produits minéraux non métalliques et la biomasse, représentaient 11 %, 7 % et 2 % des exportations totales, respectivement, en 2008. 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. Mais à l'intérieur de la catégorie des ressources non renouvelables, elle est un exportateur net de combustibles fossiles et de métaux, et elle a une balance commerciale quasiment à l'équilibre pour les produits minéraux non métalliques.

5. *Le niveau de la consommation intérieure de matières par habitant en Afrique équivaut à la moitié environ de la moyenne mondiale et il a légèrement diminué entre 1980 et 2008.* En 2008, la consommation intérieure de matières par habitant dans la région était de 5,3 tonnes, alors que la moyenne mondiale atteignait 10,4 tonnes. Et ce chiffre n'a guère évolué en raison, essentiellement, de la forte croissance démographique. Alors que la consommation intérieure moyenne de matières par habitant a augmenté durant la période considérée dans les pays d'Asie et d'Amérique latine, elle a un peu reculé en Afrique, passant de 5,6 tonnes en 1980 à 5,3 tonnes en 2008. Malgré cette consommation intérieure de matières par habitant peu élevée, l'Afrique a vu sa consommation intérieure totale de matières passer de 2,5 milliards de tonnes en 1980 à 4,9 milliards de tonnes en 2008, soit un bond de 90 % environ durant la période considérée. En outre, en 2008 l'Afrique représentait 7,2 % de la consommation mondiale de matières, contre 6,8 % en 1980.

6. *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 intérieure de matières par habitant est supérieure à la moyenne africaine – 5,3 tonnes – sont aussi parvenus 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 intérieure de matières par habitant élevée et, en outre, une valeur ajoutée manufacturière par habitant supérieure à la moyenne régionale de 125 dollars.

7. *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 au cours des trois dernières décennies est restée très faible par rapport 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, au cours des trois dernières décennies il a notablement progressé, passant de 338 dollars par tonne de matières en 1980 à 520 dollars par tonne de matières en 2008.

8. *L'utilisation d'énergie en Afrique est peu importante, et se développe 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. Le niveau de l'utilisation d'énergie en Afrique a pourtant progressé de quelque 16,3 % entre 1980 et 2008, mais sa progression reste très inférieure à celle de l'utilisation de matières qui a bondi de 92 % au cours de la même période.

9. *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 ont atteint 928 millions de tonnes, contre 10 milliards 30 millions de tonnes pour l'Asie et 12 milliards 45 millions de tonnes pour les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'Afrique ne représentait en 2009 que 3,2 % des émissions mondiales de CO₂, ce qui montrait bien qu'elle en était à un stade de développement industriel beaucoup moins avancé, avec par conséquent des niveaux plus faibles 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 on pense aussi qu'à cause des changements climatiques, entre 75 millions et 250 millions de personnes en Afrique pourraient bien être exposées à un stress hydrique accru.

10. *Les terres sont utilisées de façon inefficace dans une grande partie de l'Afrique.* L'utilisation des terres est très peu efficace en Afrique subsaharienne, 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 est une source 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 en accroissant les 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, avec l'une et l'autre des systèmes de production agricole relativement avancés, font partie des quelques pays de la région échappant à la tendance.

C. Messages et recommandations

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, elle 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 mode de développement retenu par les pays aujourd'hui industrialisés, qui consistait à promouvoir la croissance économique aux dépens de l'environnement. 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.*

Le rapport souligne la nécessité d'une transformation structurelle durable, c'est-à-dire d'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. Les pays africains devraient agir maintenant pour promouvoir une transformation structurelle durable, pour plusieurs raisons. En effet, l'actuel mode de croissance économique n'est pas soutenable dans le moyen à long terme, et les phénomènes d'épuisement des ressources et de dégradation de l'écosystème déjà constatés sont appelés à s'accélérer dans l'avenir sous l'effet de la croissance

démographique, de l'élévation du niveau de vie et des mutations structurelles. Or 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 mode de développement donné. On comprend donc bien que plus le processus de transformation structurelle durable est retardé, plus il risque d'être encore plus coûteux dans l'avenir, en particulier si la dégradation des conditions environnementales impose une réorientation rapide par rapport aux investissements faits dans le passé. Dans le même temps, ce découplage peut laisser espérer des gains économiques, notamment grâce à une productivité accrue des ressources.

Selon le rapport, comme les pays africains sont hétérogènes, le choix optimal des moyens de découplage pourra varier selon les pays. Il fait valoir aussi que même si une transformation structurelle durable passe forcément par un découplage, les décideurs africains devraient privilégier un découplage plus relatif 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 utilisées, 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. 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 de l'utilisation des ressources: a) l'énergie; b) l'industrie; et c) l'agriculture.

a) *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 de 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 particuliers 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 cruciale d'un accès facilité à la technologie, en favorisant notamment les transferts de technologie entre les pays partenaires développés ou émergents et les pays d'Afrique et en renforçant les capacités nationales pour acquérir, utiliser et adapter les technologies existantes et aussi, si possible, pour créer les technologies requises.

b) *Industrie.* Pour que la transformation structurelle soit compatible avec la protection 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 (IED) à faible intensité de carbone. Il est suggéré aussi aux pays africains de mieux veiller 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. 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, etc.).

c) *Agriculture.* Pour véritablement promouvoir une transformation structurelle durable en Afrique, il faut à la fois accroître la productivité agricole et favoriser des 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.

Le rapport met en exergue l'importance de la technologie et de l'innovation pour promouvoir la transformation structurelle durable. À cet effet, les stratégies en vue d'un découplage relatif 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 promouvoir l'acquisition, l'application et l'adaptation de technologies propres et efficaces, tout en aidant les pays africains à réaliser un «bond en avant» pour ces types de technologie. 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 partenaires développés ou émergents et les pays africains, des capacités d'absorption locale plus grandes, et une base nationale plus forte pour la science et la technologie.

Le rapport met aussi en exergue les autres recommandations et messages suivants:

a) *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 (le secteur privé) soient prêtes à s'engager seules dans de tels investissements. Il faut par conséquent que l'État intervienne de façon volontariste pour impulser le processus de transformation, en assumant les fonctions spécifiques suivantes: i) jouer un rôle de chef de file; ii) agir en concertation avec les autres acteurs locaux pour définir les domaines ou les activités prioritaires; et iii) 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 afin de renforcer les chances de succès.

b) *Les problèmes environnementaux en Afrique devraient être traités comme une question de développement.* Il est avancé dans le rapport que les pays africains devraient prendre en compte les problèmes environnementaux non pas isolément, mais dans le cadre des efforts de promotion du développement en général. Trop souvent en effet, il n'y a guère de coordination entre les services gouvernementaux chargés des questions environnementales et les ministères clefs 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 pour les questions environnementales afin que celles-ci soient prises en compte de manière globale, et incorporées systématiquement dans les stratégies nationales de développement.

c) *La rente procurée par les ressources naturelles doit être mieux gérée.* La mobilisation de ressources financières est indispensable au succès du processus de transformation structurelle durable, en permettant l'appropriation au niveau local 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 de capital humain, l'acquisition et le développement de technologies, le développement des énergies et la

protection des ressources naturelles. La transparence et le principe de responsabilité sont importants pour éviter que ce fonds spécial soit détourné à d'autres fins que celles prévues.

d) *Le suivi et l'évaluation des politiques sont importants.* 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 aussi les effets des mesures prises pour préserver l'environnement.

e) *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 des stratégies en vue d'une 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 propice au niveau international, 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 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 non pas absolu mais relatif, un découplage absolu étant beaucoup mieux adapté aux pays ayant déjà un niveau de vie élevé. Cela signifie aussi que les pays développés devraient apporter un appui financier, en particulier une aide pour développer le secteur de l'énergie, faciliter les transferts de technologie à l'appui de la transformation structurelle durable, et mettre en place un régime commercial international et un régime des droits de propriété intellectuelle qui facilitent le processus de développement durable.

f) *Une marge d'action est requise au niveau international.* Le système commercial, monétaire et financier international influe sur la capacité de l'Afrique de promouvoir la transformation structurelle durable parce qu'il détermine à quels instruments de politique les pays peuvent valablement recourir pour appuyer le processus de transformation. Il est par conséquent souligné dans le rapport que la communauté internationale doit ménager aux pays africains une marge d'action suffisante pour promouvoir une transformation structurelle durable. Par exemple, les réformes prévues dans le cadre du Cycle de négociations commerciales de Doha ne devraient pas empêcher l'Afrique d'utiliser des instruments commerciaux pour promouvoir une transformation structurelle durable. Il faut aussi une meilleure cohérence entre les règles commerciales internationales et les objectifs de préservation de l'environnement et de réduction de la pauvreté. Et le régime des droits de propriété intellectuelle devrait tendre davantage à faciliter les transferts de technologie au profit des pays en développement pauvres.

g) *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 soient en concurrence pour attirer par exemple l'IED dans les industries extractives, et offrent aux investisseurs étrangers des incitations généreuses sans tenir compte suffisamment des conséquences environnementales des investissements en question aux niveaux national et régional. Il faut à la fois 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, qui viendraient compléter les efforts menés au niveau national pour promouvoir une transformation structurelle durable.