

L'Éthiopie, terre d'industrie

Si en 1984, l'Éthiopie « mourait peu à peu », c'est aujourd'hui un des pays à la plus forte croissance économique. Comment la politique industrielle menée par le gouvernement éthiopien a-t-elle contribué à un tel résultat ?

Recensé : Arkebe Oqubay, *Made in Africa, Industrial Policy in Ethiopia*, Oxford University Press, 2015, 348 p.

L'Éthiopie a vécu et vit encore des temps troublés, comme en témoignent les quelques articles de presse publiés depuis 2015 sur les protestations qui se développent partout dans le pays. Des manifestations de l'ethnie majoritaire, les Oromos, rejoints par la seconde ethnie du pays les Amharas, ont été réprimées par le gouvernement. Pourtant les protestations ne visent pas seulement à dénoncer le traitement réservé à certaines populations, dans cette nation fondée sur le fédéralisme ethnique. L'enjeu est d'une part celui, ancestral, de la répartition des terres, dans un pays à la démographie dynamique et qui manque de terres arables (Planel, 2007), et d'autre part celui du partage du pouvoir politique et économique. Des terres, généralement occupées par des paysans oromos, sont pour une partie louées par l'État (propriétaire du sol depuis le milieu des années 1970) à des investisseurs étrangers, en particulier dans le « grand Addis Abeba ». Les anciens locataires se voient retirer leur gagne-pain et leur lieu de vie en échange de compensations trop faibles pour pouvoir s'installer ailleurs (si tant est que d'autres terres puissent être disponibles), et ces tractations foncières sont faites sans consulter la population locale.

Le problème de la répartition de la terre a été rendu inextricable par l'important développement économique que connaît le pays et qui lui vaut le qualificatif de « nouvel émergent ». Les investisseurs, séduits tant par sa croissance que par sa stabilité politique, ont afflué dans le pays pour y implanter des usines. Toutefois cette stabilité et cette croissance sont garanties au prix de l'autoritarisme (Bach, 2016). Ce serait cet autoritarisme, et la longévité du parti au pouvoir, aujourd'hui contesté par une partie de la population, qui auraient permis le développement économique de l'Éthiopie, selon le modèle proposé par le « consensus de Pékin » (Ramo, 2004). C'est du moins ce que défend l'ouvrage d'Arkebe Oqubay.

Une politique industrielle planifiée

L'Éthiopie s'est de fait caractérisée par des choix politiques et économiques qui la distinguent d'autres pays africains. Après la chute de l'Empire d'Haile Selassié en 1974, le pays a subi la dictature d'une junte militaire d'inspiration soviétique (Derg) jusqu'en 1991, date à laquelle ce régime est renversé par une coalition militaire d'organisations politiques fondées sur des appartenances ethniques et dominée par le parti tigréen (une ethnie minoritaire dans le pays). Dans les années 1990, mais surtout à partir du milieu des années 2000, lorsque le FMI prônait la libéralisation des économies africaines, l'ouverture et le développement du secteur privé, le nouveau gouvernement issu de cette coalition a opté pour une économie dirigée d'inspiration keynésienne et pour le protectionnisme, afin de soutenir les industries naissantes. Le gouvernement a élaboré différents plans visant à encourager le développement de certains secteurs de l'économie, choisis non en fonction d'« avantages comparatifs » (selon la théorie de l'économiste Ricardo), mais de leur capacité d'entraînement du reste de l'économie.

Sans présenter l'Éthiopie comme un modèle à suivre, l'ouvrage plaide pour la recherche par chaque pays, selon son environnement et son contexte, d'une politique de développement spécifique. L'auteur se montre à cet égard très critique, d'une part de l'économie classique, qui met la régulation par le marché au centre du fonctionnement de l'économie, et d'autre part des politiques de libéralisation imposées aux pays en développement par les instances internationales de régulation de l'économie. L'auteur soutient en particulier qu'une politique industrielle de développement sous l'égide de l'État est possible dans les pays en développement, et même nécessaire pour y accompagner les entreprises qui doivent gagner en productivité pour faire face à la concurrence internationale.

Ciment, floriculture et cuir

L'auteur constate que les politiques d'industrialisation ont souvent échoué en Afrique, à cause d'une productivité limitée, d'une faible diversification, d'infrastructures lacunaires et des possibilités d'investissement (en capitaux) réduites. Cependant, il rappelle que le principal frein à l'industrialisation de l'Afrique a été politique plus qu'économique ou technique (voir Cramer, 1999). Des politiques d'industrialisation pourraient donc être conduites par l'État dans les pays en développement dès lors qu'elles associent l'innovation, par exemple dans un secteur émergent ou dans de nouveaux procédés d'exploitation, avec les effets d'entraînement, et qu'elles utilisent l'abondante main-d'œuvre des pays africains (Ocampo, 2007).

Dans cette perspective, l'État éthiopien a parié depuis 2003 sur des secteurs consommateurs de main d'œuvre et qui tirent profit de la production agricole éthiopienne, principale activité économique du pays. S'inspirant des pays asiatiques, le

gouvernement a également privilégié la production destinée à l'exportation ou censée se substituer aux importations. Il s'est appuyé sur 4 principes pour mettre en œuvre sa politique développementaliste : la planification, le financement et le contrôle des changes, la maîtrise de la balance commerciale et l'action directe de l'État. Tout d'abord, le gouvernement élabore des plans de développement de 5 ans, définis au niveau fédéral et déclinés régionalement. Ensuite, il s'appuie sur une politique bancaire protectionniste qui interdit le marché bancaire aux opérateurs étrangers. Le gouvernement contrôle également le taux de change de la monnaie locale. Pour inciter à exporter, et limiter les importations, l'installation d'entreprises (donc l'octroi d'un terrain) est favorisée lorsque celles-ci produisent pour l'exportation et permettent ainsi d'obtenir des devises. Pour faciliter le commerce extérieur, le gouvernement a mis en œuvre d'autres mesures, telles que l'exemption de taxes des secteurs exportateurs, le « drawback » (remboursement des droits payés sur des marchandises étrangères, quand elles sont réexportées), les entrepôts sous douanes, etc. Les tarifs douaniers sont les plus élevés de l'Afrique subsaharienne, ce qui est censé encourager la consommation de produits locaux. Enfin, l'État a choisi d'agir directement, par l'entremise de ses entreprises publiques, en particulier dans des secteurs où des investissements de long terme sont nécessaires, mais difficiles à entreprendre pour des acteurs privés dans un pays en manque d'infrastructure.

Les effets de la politique volontariste de l'État éthiopien ont été mesurés dans 3 secteurs identifiés comme prioritaires par le gouvernement, et auxquels l'ouvrage consacre respectivement 3 chapitres.

Comptant sur l'effet d'entraînement des cimenteries sur le secteur de la construction, qui emploie une main-d'œuvre nombreuse et dont dépend la construction d'infrastructures nécessaires au développement industriel du pays, l'État a d'abord misé sur le secteur du ciment. Pour encourager les cimenteries à investir, il leur a concédé des prêts, facilité l'accès aux ressources minières, ménagé des avantages douaniers et les a exemptées d'impôts. Il a également misé sur sa principale entreprise publique. Plutôt que de la privatiser, l'État a encouragé sa croissance par la diversification de sa production notamment dans le domaine des matériaux de construction. Ensuite, il a soutenu une forte demande grâce à sa politique de grands travaux. Ces diverses stratégies se sont avérées gagnantes, le secteur, au départ oligopolistique, ayant attiré une centaine d'investisseurs depuis 2003. L'Éthiopie est aujourd'hui le troisième producteur de ciment en Afrique subsaharienne.

La floriculture, autre priorité gouvernementale, emploie aujourd'hui 40 000 personnes en Éthiopie (soit l'équivalent du cuir et du ciment réunis). Le développement du secteur serait lié au volontarisme des secteurs public et privé, qui s'est notamment traduit par la constitution d'une association professionnelle. Là encore, une entreprise publique a constitué le bras armé de l'action gouvernementale. Le principal coût de production étant le transport aérien, Ethiopian Airlines a pris en charge la construction d'un entrepôt frigorifique et assuré sa montée en capacité en matière de cargo, qui était jusque-là une activité secondaire. Cela a eu des effets d'entraînement en amont, sur la fabrication locale des emballages pour les fleurs, et en aval, par la diversification de la production des fermes en fruits et de légumes.

Enfin l'État s'est concentré sur le cuir. L'industrie, qui existe depuis le début du XXe siècle en Éthiopie, tire son avantage de l'importance du cheptel national. Cependant les résultats de ce secteur par rapport aux deux autres sont décevants, avec des volumes de production très irréguliers. L'objectif du gouvernement était de reconvertir l'industrie sur les produits finis à plus forte valeur ajoutée, notamment en taxant fortement les autres types d'exportation. Mais la faible qualité et le coût élevé des matières premières (les produits chimiques, mais aussi les peaux, la productivité de l'élevage demeurant faible), que l'installation de firmes étrangères a encore contribué à augmenter, ont été sous-estimés.

Les écueils d'une politique imposée d'en haut

Même s'il en souligne les réussites, l'auteur relève 3 écueils récurrents dans la politique de développement économique de ces trois secteurs. Premièrement, la faiblesse du dialogue entre les secteurs public et privé a rendu plus ardue la mise en œuvre des objectifs étatiques. Elle est liée soit à l'absence d'institutions intermédiaires permettant aux agences publiques de dialoguer avec les entreprises et de mieux saisir leurs difficultés, soit au manque de compétences de ces mêmes agences ou enfin à une défiance mutuelle. Deuxièmement, de cette faiblesse a résulté une connaissance trop lacunaire des spécificités de chaque secteur, accentuée par le manque de données objectives dans le domaine. Or certaines décisions politiques auraient pu être plus efficaces et plus cohérentes sur le long terme si elles avaient pu s'appuyer sur de telles données. Troisièmement, les défaillances de la bureaucratie ont limité la portée de certains dispositifs ou rendu difficile leur mise en œuvre. L'auteur note ainsi régulièrement le défaut de coordination de l'ensemble des administrations.

Un auteur à la fois et juge et partie

L'auteur clôt son plaidoyer pour une politique économique interventionniste en soulignant l'importance d'un pouvoir politique fort pour le développement économique du pays. Sa stabilité a selon lui permis de procéder par essais et erreurs, dans une perspective de long terme que seul l'État, en tant qu'il se tient au-dessus des conflits d'intérêts, est à même de privilégier. L'auteur reconnaît néanmoins que les effets d'entraînement n'ont pas un caractère automatique et que la seule volonté politique ne suffit pas à les provoquer ; d'où la nécessité d'assurer une coordination efficace des différents échelons administratifs et politiques et un dialogue fructueux avec les associations professionnelles. Les défis à venir restent de favoriser une plus grande synergie entre le marché domestique et l'exportation, et entre les entreprises elles-mêmes, via les parcs industriels qui se développent en Éthiopie, et d'assurer un développement territorial harmonieux.

Cet ouvrage s'avère original à plus d'un titre. Tout d'abord, il traite de l'économie éthiopienne, ce pays fantôme des études africaines (Gascon, 2010). Ensuite il est écrit par Arkebe Oqubay, qui est à la fois économiste, titulaire d'un doctorat en Development Studies à l'Université de Londres, et membre éminent de l'ancien gouvernement de Meles Zenawi, au pouvoir pendant 21 ans. C'est également l'ancien maire d'Addis Abeba. Ce positionnement spécifique de l'auteur est à la fois la force et la limite de son ouvrage. Arkebe Oqubay tire parti de son accès à des données et des chiffres de première main : les chiffres internes de différentes organisations, 145 entretiens, enfin plus d'une centaine d'entreprises ont participé au volet quantitatif de l'enquête. Ces dernières représentent plus de 80 % des entreprises de chaque secteur étudié. L'ouvrage donne ainsi accès à des données d'autant plus précieuses qu'elles sont rares, mais leur construction, les biais de leur collecte et le travail d'objectivation restent les points aveugles de cette étude. Aucune annexe méthodologique ne permet de saisir la manière dont les entreprises ont été sollicitées, et les données qualitatives sont sous-exploitées : aucun verbatim ne vient étayer l'analyse, aucun tableau récapitulatif ne permet d'en savoir plus sur la constitution de l'échantillon interrogé. Il en résulte, à titre d'exemple, que l'auteur paraît minimiser les probables critiques des entreprises interrogées sur l'ingérence du gouvernement et l'instabilité législative¹.

La faiblesse de l'ouvrage tient en effet dans la posture de son auteur, qui oscille entre analyse scientifique rigoureuse et essai politique tentant de légitimer les choix du parti au pouvoir, notamment lorsqu'il s'agit d'interroger la transparence et l'équité des politiques économiques. Il rejette sans argument l'accusation portée tant par les membres de l'opposition en exil, les médias et l'intelligentsia, selon laquelle la politique de développement favoriserait certaines ethnies et participerait à maintenir le parti au pouvoir. La collusion entre les intérêts politiques et économiques du parti, qui possède un fonds d'investissement, est pourtant bien documentée par ailleurs (Vaughan, Gebremichael, 2011). Difficile dans ces conditions de juger, à partir de ce seul ouvrage, si la croissance économique de l'Éthiopie et la politique industrielle qui semble y avoir contribué vont de pair avec la réduction de la pauvreté de l'ensemble de ses citoyens et le développement durable du pays, comme l'affirme l'auteur.

Cet ouvrage a donc le mérite de proposer une évaluation des axes de la politique industrielle de l'Éthiopie à l'aune de ses effets. Les statistiques sur l'Afrique souffrent de faiblesse tant du fait de leur construction technique (Jerven, 2013) que de l'imposition de catégories pensées au Nord (Labrousse, 2016) et de la diversité des enjeux politiques des acteurs qui participent à leur fabrication (Samuel, 2016). Les données de première main de cet ouvrage le rendent donc d'autant plus précieux pour le chercheur, pour peu qu'elles soient abordées avec le regard critique nécessaire.

Bibliographie :

¹ C'est pourtant un reproche récurrent des entrepreneurs, selon une enquête en cours (<https://cfec.hypotheses.org/2155>)

- Cramer C. (1999), « Can Africa Industrialize by Processing Primary Commodities ? The Case of Mozambican Cashew Nuts », *World Development*, 27 (7), p. 1247-1266.
- Gascon A. (2010), « Une “Afrique fantôme” ? L’Éthiopie, les études éthiopiennes et la Corne de l’Afrique dans les Cahiers d’Études africaines », *Cahiers d’études africaines*, vol. 2-3-4, n° 4, 198-199-200, p. 581-594.
- Jerven M. (2013), *Poor Numbers : How Are We Misled by African Development Statistics and What to Do About It*, Ithaca, Cornell University Press.
- Labrousse A. (2016), « Chaînes statistiques et économie politique du chiffre », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 2016/4, p. 845-878.
- Ocampo A. (2007), Introduction, In UN-DESA (2007) : *Industrial Development for the 21th Century. Sustainable Development Perspectives*, United Nations Department of Economics and Social Affairs, New York.
- Planel S. (2007), « Densité, pauvreté et politique. Une approche du surpeuplement rural en Éthiopie », *Annales de géographie*, vol. 4, n° 656, p. 418-439.
-
- Ramo, J. (2004), *The Beijing Consensus*, Foreign Policy Centre, Londres.
- Samuel B. (2016), « Étudier l’Afrique des grands nombres », *Annales. Histoire, Sciences sociales*. 2016/4, p. 897-922.
- Vaughan S., Gebremichael Mesfin (2011), *Rethinking business and politics in Ethiopia. The role of EFFORT, the Endowment Fund for the Rehabilitation of Tigray*, Africa Power and Politics, Research Report n°2.

Publié dans lavedesidees.fr, le 7 décembre 2017.