



Note d'orientation de la CEA

Élargir la participation du secteur privé local dans les secteurs du bâtiment et de l'énergie en Afrique grâce à une politique industrielle moderne

Impliquer davantage des acteurs locaux dans les grands projets d'infrastructures est un enjeu de taille pour l'Afrique. Le secteur privé national est notablement absent des secteurs de la construction et de l'énergie qui sont essentiels à la réalisation des objectifs de transformation de l'Afrique. Le secteur de la construction fournit un soutien déterminant au développement socioéconomique, tandis que celui de l'énergie est sans doute le secteur des infrastructures où les investissements privés sont les plus cruciaux pour le développement industriel en Afrique. Des politiques industrielles interventionnistes sont nécessaires non seulement pour stimuler le niveau de l'investissement dans ces secteurs, mais aussi pour jeter les bases d'une croissance de l'entrepreneuriat privé et accroître la contribution du secteur privé local à un développement viable et inclusif. Les avantages, en termes d'emplois et de développement économique général, sont incontestables. Alors que les gouvernements africains ont engagé une réflexion pour mieux utiliser la politique industrielle modernes au service des entreprises locales, ils devraient cependant aussi œuvrer davantage à aider les entreprises locales à rivaliser efficacement avec d'autres pour constituer des partenariats publics-

privés dans le domaine des infrastructures. Telle est la conclusion à laquelle a abouti la Commission économique pour l'Afrique (CEA) dans son rapport 2015 intitulé : *Valoriser le développement du secteur privé national en Afrique : bâtiment et énergie*. La présente note d'orientation récapitule quelques-uns de ses principaux messages et recommandations.

Comprendre la politique industrielle moderne

En raison de la tendance générale à la désindustrialisation observée ces dernières décennies en Afrique, la politique industrielle a connu un renouveau en tant que stratégie légitime de développement et de redynamisation économique. La politique industrielle moderne, mise en œuvre dans des pays et des régions économiques telles que l'Australie, les États-Unis, la Malaisie, la République de Corée, et l'Union européenne, se distingue des politiques industrielles traditionnelles discréditées en ce qu'elle intègre des initiatives privées dans un cadre d'action publique visant à encourager la diversification, la modernisation et le dynamisme technologique¹. Son but principal est de renforcer les secteurs économiques susceptibles de garantir la prospérité à long terme. Pour les pays en développement qui ont pris conscience du fait que la transformation structurelle n'est ni spontanée, ni rapidement réalisable sans incitation politique, recourir à une politique industrielle est un impératif. La priorité est souvent de s'attaquer aux goulets

¹ Jesus Felipe, ed., *Development and Modern Industrial Policy in Practice: Issues and Country Experience* (Manille, Philippines, Banque asiatique de développement, 2015).

d'étranglement et aux distorsions existants dans ces économies en vue de réaliser la transformation structurelle. Par exemple, l'asymétrie d'information sur les marchés financiers compromet la réactivité des secteurs bancaires face aux besoins du secteur économique réel, à tel point que les petites et moyennes entreprises sont privées de crédits et qu'il y a une insuffisance de prêts à long terme pour des investissements dans l'infrastructure économique, qui sont essentiels pour l'industrialisation et la transformation structurelle.

Une nouvelle politique industrielle sont, entre autres, les aspects suivants : elle repose sur l'objectif central qui est la création et le maintien d'un environnement réglementaire propice à l'industrie; elle plaide pour des règles du jeu équitables pour les entreprises nationales sur les marchés internationaux et nationaux; et elle définit une politique d'innovation stratégique et prospective. De plus, la politique industrielle moderne ne se limite généralement pas au secteur manufacturier ou industriel. Elle ne se limite généralement pas au secteur des services implique de recourir à des instruments de politique verticale et horizontale.

La mise en œuvre d'une politique industrielle moderne requiert un niveau élevé de développement et de coordination institutionnels, notamment par le renforcement du dialogue public-privé. En effet, le rapport de la CEA et de la Commission de l'Union africaine (2014)² souligne la primauté de la dynamique et des défis institutionnels dans la mise en œuvre de la politique industrielle en Afrique. Le présent rapport mentionne les institutions de politique industrielle dynamiques et enracinées, ainsi que l'appui politique de haut niveau, le dialogue institutionnalisé avec le secteur privé en tant que facteurs clés pour permettre à l'Afrique d'éviter les lacunes constatées par le passé dans la conception de la politique industrielle.

Le secteur de la construction en Afrique ne fonctionne pas bien et la participation locale à l'industrie de la construction n'en est qu'à ses débuts

En tant que part du produit intérieur brut, les investissements dans la construction progressent en Afrique et dans d'autres régions émergentes et en développement, conformément à l'idée selon laquelle la poussée démographique et le développement de l'urbanisation, (résultant de la migration interne), impulsent généralement les premiers stades de la croissance économique. Le taux d'urbanisation moyen actuel en Afrique est de 3,5 % par rapport à la moyenne mondiale de 2 %. Pourtant, selon le rapport de 2015, l'Afrique investit bien moins dans les infrastructures et dans la construction de bâtiments résidentiels et non résidentiels que d'autres régions, notamment l'Océanie, qui n'abrite que 3 % environ de la population africaine.

Pourquoi les gouvernements devraient-ils se soucier du niveau de la participation locale dans le secteur de la construction? Ce secteur présente un intérêt stratégique, car il est à la fois un service d'infrastructures essentiel et fait office de baromètre de la santé économique. De nombreux gouvernements utilisent les investissements dans la construction en tant que stimulant économique stratégique pour relancer la croissance et stimuler l'emploi en période de ralentissement économique. Cependant, lorsqu'un pays importe la plupart des compétences et des matériaux utilisés dans la construction, la valeur de la politique stratégique du secteur diminue considérablement. L'état de la participation locale dans l'industrie de la construction en Afrique, milite pour des interventions dans le cadre de la nouvelle politique industrielle.

² *Rapport économique sur l'Afrique : Politique industrielle dynamique en Afrique* (Commission économique pour l'Afrique et Commission de l'Union africaine, 2014)

Tableau 1: Les sociétés de construction et de matériaux se classent parmi les 250 premières entreprises

Pays	Nbre d'entreprises	Capitalisation totale du marché (en millions de dollars E.-U.)
Égypte	9	13 898
Afrique du Sud	6	3 307
Maroc	4	5 305
Nigéria	3	25 094
Kenya	1	845
Zambie	1	748
République-Unie de Tanzanie	1	273

Source : Adapté de « Valoriser le développement du secteur privé national en Afrique : bâtiment et énergie » (CEA, 2015).

Selon les données de 2013 relatives aux projets dans le secteur de la construction en Afrique, (projets nécessitant principalement des investissements en infrastructures de plus de 50 millions de dollars), les gouvernements étaient en charge de 57 % des projets d'infrastructure. Cependant, seulement 6 % environ du financement de ces projets venaient des gouvernements. De plus, la majorité (52 %) des projets étaient réalisés par des entreprises privées internationales venues d'Europe, des États-Unis et de Chine. Les entreprises africaines de construction sont généralement trop peu nombreuses (voir tableau 1), sont de petite taille et manquent des ressources nécessaires pour rivaliser efficacement avec les entreprises privées internationales pour les projets d'infrastructure financés par les gouvernements et les institutions de financement du développement. Seulement environ 16 % des projets de construction sont assurés par des entreprises du secteur privé national.

Malgré les efforts considérables déployés pour promouvoir les partenariats public-privé en Afrique, le secteur de l'énergie bénéficie d'un appui modeste et le rôle des entreprises privées nationales reste plus faible que dans d'autres secteurs des infrastructures

Le secteur de l'énergie en Afrique est, sans doute, le secteur où le besoin en investissements est le

plus pressant. L'électricité joue un rôle central dans le développement durable et les efforts de lutte contre la pauvreté sur le continent. Les services énergétiques permettent de satisfaire les besoins humains essentiels et contribuent également à la fois à la transformation économique et au développement social par la promotion de l'industrie manufacturière, l'appui aux investissements dans la technologie de l'information et de la communication, ainsi que les améliorations dans les domaines de l'éducation et de la santé publique.

Cependant, il est plutôt troublant de constater que, dans le contexte de la transformation structurelle, avec une appropriation de seulement 30 % environ par le secteur privé (étranger et national), très peu d'investissement va au développement de l'industrie. Ce déséquilibre apparent s'explique par la tendance des gouvernements, des donateurs et des institutions de financement du développement à dédier jusqu'à 50 % de leur financement pour la construction, au secteur des transports. Le secteur privé consacre une part écrasante de ses financements au secteur plus lucratif des technologies de l'information et de la communication. Le secteur de l'énergie, qui selon le rapport représente, à lui seul, la plus grande menace, en matière d'infrastructures à l'industrialisation en Afrique et qui connaît les plus grands déficits de financement, n'attire qu'un quart des dépenses d'infrastructures du gouvernement allouées à la construction. Les donateurs et les institutions de financement du développement, d'autre part, affectent presque un tiers du financement non alloué aux transports, à l'eau et à l'assainissement. Cela laisse à penser que, si l'on peut s'attendre à des effets significatifs de réseau et d'entraînement par suite de l'intensification des investissements dans les infrastructures de transport en Afrique, il est également justifié de faire pencher la balance en faveur de l'énergie.

Le tableau 2 révèle qu'entre 1995 et 2012, 141 projets énergétiques ont été conclus dans 35 pays africains. Les investissements dans ces projets représentaient environ 10 % du total des investissements dans les infrastructures privées en Afrique sur la période considérée. Malgré des efforts de promotion énormes, les partenariats public-privé peinent à fournir plus qu'une infime partie des investissements dans les infrastructures : seulement 10 % environ de tous les investissements privés dans

les infrastructures, sont effectués dans l'électricité et le rôle des entreprises privées nationales dans de tels projets, est moins important que dans tout autre secteur des infrastructures.

Tableau 2: Nouveaux partenariats public-privé et participation du secteur privé dans les projets d'infrastructures dans le secteur de l'énergie en Afrique (1995–2012)

	PPP				Autres PPI								Total	
	Concessions de Brown field		Concessions de Greenfield		Contrats de location		Contrats de gestion/location		Cession (totale/partielle)		Projets commerciaux		Total de projets de PPI	
Electricité	Nombre	Milliards de dollars de P.I.	Nombre	Milliards de dollars de P.I.	Nombre	Milliards de dollars de P.I.	Nombre	Milliards de dollars de P.I.	Nombre	Milliards de dollars de P.I.	Nombre	Milliards de dollars de P.I.	Nombre	Milliards de dollars de P.I.
Production	224	7	11 651	16	105	24		1	1620	1	1	11 129	101	
Distribution, transmission et production	1365		0	0		0		0		1	0	1365	14	
Distribution et production	74	2	22	1	0			2	0	0	0	96	2	
Distribution et transmission	-	1	-	0	0			1	214	1	0	214	3	
Distribution	87	2	-	0	0			2	-	0	0	82	4	
Transmission	-	0	100	1	0			0	-	0	0	100	1	
Coûts naturels														
Distribution	-	0	15	1	0			0	18	1	0	15	2	
Distribution, et transmission	-	0	1234	2	0			0	-	0	0	1234	2	
Transmission	-	0	994	1	0			0	-	0	0	994	4	
Total	1989	17	13 821	35	138	24	3	12	1318	3	1	13284	141	

Source : (Valoriser le développement du secteur privé national en Afrique : bâtiment et, énergie) (CEA, 2015).

Abréviations : PPP : partenariat public-privé; PPI : participation du secteur privé dans le secteur des infrastructures

Les facteurs de réussite dans le renforcement de la participation locale dans les secteurs de la construction et de l'énergie : une approche catalytique en matière de politique industrielle

Une politique industrielle active peut façonner les résultats et les marchés et grâce à une combinaison de politiques axées sur l'offre et la demande visant à aider les entreprises locales dans les secteurs de la construction et de l'énergie à jouer un rôle plus actif dans la transformation structurelle et le développement économique inclusif. Les gouvernements peuvent utiliser différentes mesures pour faciliter le fonctionnement et la croissance des industries nationales dans les secteurs de la construction et de l'énergie. Des initiatives des gouvernements pour développer les industries de la construction nationales, pourraient également aider les entreprises nationales à participer à des partenariats public-privé dans le secteur de l'énergie. Le renforcement des capacités et la formation visant à inculquer les compétences de base, le savoir-faire de la stratégie commerciale, et une bonne compréhension des dispositions contractuelles plus complexes, tels que les partenariats public-privé, sont au nombre des mesures typiques axées sur l'offre.

Les facteurs de succès pour accélérer la participation nationale dans les deux secteurs ne se limitent pas à l'amélioration des conditions internes en privé. Les gouvernements devront également relever des défis d'ordre politique. Deux politiques générales

axées sur la demande sont identifiées pour répondre au problème du biais en faveur de grands projets utilisant les technologies et matériaux les plus récents et ciblant les entrepreneurs internationaux. Une option pour les gouvernements est d'assurer des conditions de concurrence égales qui permettent aux entreprises nationales de rivaliser pour l'exécution de travaux, en accordant une attention particulière aux entrepreneurs qui sont des sociétés nationales, ou qui incluent des entreprises nationales comme partenaires ou sous-traitants.

Les gouvernements africains peuvent aller plus loin en manifestant de nettes préférences pour les entreprises locales par rapport aux concurrents internationaux dans les procédures d'appel d'offres. Ces outils de politique industrielle ne sont pas sanctionnés par l'Organisation mondiale du commerce et d'autres partisans du libre-échange mondial, qui considèrent que les marchés publics sont un outil technique neutre. Cependant, un nombre croissant de pays en développement se sont réservé le droit d'utiliser les marchés publics comme instrument de politique industrielle afin de permettre aux entreprises locales de participer plus fréquemment aux projets du secteur de la construction ainsi qu'à des partenariats public-privé. Ces « stratégies de localisation » (incluant les politiques de substitution des importations) ont été essentiellement conçues pour relancer et stimuler la productivité à l'échelle nationale.

La mise en œuvre de la politique reste une question centrale, s'agissant d'élargir la participation du secteur privé local dans les secteurs de la construction et de l'énergie en Afrique. Il est extrêmement important de créer des partenariats public-privé commercialement viables dans des secteurs tels que l'énergie, mais il est plus urgent et plus difficile encore de renforcer la capacité des gouvernements à gérer la construction et la réhabilitation des infrastructures. Les gouvernements africains ne réussiront à relever ce défi que s'ils règlent les problèmes de la mauvaise planification, de la gestion et de la coordination de la construction des infrastructures, mais également s'ils se donnent les moyens de nouer des partenariats efficaces avec le secteur privé.

Contribué par:

Gamal Ibrahim et Matfobhi Riba
Division de la politique macroéconomique
Commission économique pour l'Afrique