



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Quarante-septième session de la Commission économique pour l'Afrique



UNION AFRICAINE

*Neuvième session de la Conférence des ministres
africains de l'économie et des finances*

Septième réunion annuelle conjointe de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la Commission économique pour l'Afrique et de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine



Distr. générale

E/ECA/CM/47/3
AU/CAMEF/MIN/3(IX)
28 février 2014

Abuja (Nigéria)
29 et 30 mars 2014

Français
Original: anglais

Projet de document de travail

**Concertation de haut niveau sur le thème: « Capacités et institutions nécessaires
au développement industriel: le rôle des secteurs public et privé »**

Thème: L'industrialisation au service du développement inclusif et de la transformation en Afrique

1. Contexte

1. Le débat sur la politique industrielle s'est réorienté vers l'examen des circonstances dans lesquelles cette politique fonctionne et le rôle que jouent les institutions qui la portent. La nécessaire collaboration entre le secteur public et le secteur privé à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques industrielles dans le contexte de l'industrialisation et de la transformation économique en Afrique occupe dans ce débat une place centrale. L'expérience des pays industrialisés montre qu'au centre des politiques industrielles, quelles qu'elles soient, se trouvent des institutions et des processus efficaces pour promouvoir une collaboration stratégique entre les pouvoirs publics, le secteur privé et d'autres parties prenantes. Il s'en suit que l'industrialisation et la transformation structurelle de l'Afrique exigent des institutions susceptibles de faciliter une telle collaboration.

2. Le secteur privé a besoin d'aide du gouvernement pour remédier aux défaillances du marché et internaliser les facteurs externes liés à la détermination des prix. Il lui faut aussi toute une gamme de biens publics importants tels que l'infrastructure, la certification et les droits de propriété. À leur tour, les gouvernements doivent disposer d'informations sur les difficultés et perspectives du secteur privé, afin de concevoir des interventions publiques pour faire face aux contraintes. Une bonne politique industrielle devrait fournir un cadre institutionnel propice à un dialogue et une collaboration continus entre tous les acteurs.

3. Ce processus d'interaction dynamique crée un mécanisme de rétroaction qui permet de situer les obstacles et de concevoir des interventions pertinentes de politique industrielle pour y remédier. Ces interventions, qui comprennent des projets spéciaux de développement infrastructurel et de ressources humaines, la recherche-développement et l'amélioration de l'accès au crédit, peuvent être correctement surveillées et régulièrement réévaluées dans un processus dynamique.

4. Le succès de ce processus exige un niveau élevé et efficace de collaboration stratégique entre les fonctionnaires et les agents du secteur privé, épaulés par des organismes publics de haut niveau. Outre le partage de connaissances, cette collaboration assure à la fois la pertinence et la crédibilité des interventions publiques et encourage l'investissement privé. Des cadres de politique industrielle ayant eu du succès dans des pays africains et est-asiatiques montrent que la participation systématique du secteur privé dans toutes les principales organisations de politique industrielle permet à ces dernières et aux pouvoirs publics de s'adapter à l'évolution des besoins de l'industrie. Cependant, il faudrait que les fonctionnaires puissent agir de manière autonome et loin de toute influence du secteur privé.

5. Des interventions mal conçues, de faibles capacités institutionnelles et le désintérêt pour l'indispensable dialogue continu entre les secteurs public et privé n'ont pas permis aux pays africains de réaliser leur potentiel d'industrialisation. De ce point de vue, doter les pouvoirs publics de compétences nécessaires pour régir et façonner le comportement des agents économiques et instaurer une collaboration stratégique avec le secteur privé dans la quête de l'industrialisation se justifie amplement. De même, il est nécessaire de favoriser le développement des capacités du secteur privé pour permettre à ce dernier de jouer son rôle dans le dialogue politique, ainsi que de soutenir la concurrence et d'innover.

2. Le rôle du secteur public

6. Les dirigeants africains s'accordent à reconnaître que l'Afrique a besoin de politiques stratégiques ciblant des secteurs spécifiques pour favoriser l'industrialisation. Une priorité particulière est accordée à la promotion de l'industrialisation fondée sur les produits de base en tant

que moyen d'exploiter les actifs actuels de l'Afrique pour accélérer le processus, tout en s'efforçant de développer d'autres sources d'avantages comparatifs. Plus important encore, les entreprises africaines doivent être dotées de capacités nécessaires pour franchir les trois étapes complémentaires de l'industrialisation, qui sont la diversification industrielle par la création de nouvelles capacités industrielles; l'approfondissement industriel par la création tant de liens en amont et en aval que de complémentarités entre les secteurs et les branches d'activités, y compris par le développement de chaînes de valeur, et la modernisation industrielle en vue de construire une structure industrielle plus avancée et plus concurrentielle, en améliorant les produits, les processus et le fonctionnement.

7. La majorité des pays africains ont des économies caractérisées par des marchés nationaux segmentés et des liens sectoriels faibles qui entravent l'exploitation des économies d'échelle; des marchés financiers sous-développés et un manque de financement à long terme pour le développement industriel; le manque d'entreprises à fort potentiel et des déficits d'infrastructure paralysants, qui ont des coûts indirects élevés sur l'activité économique. L'État a un rôle à jouer pour relever ces défis et soutenir le secteur privé en s'attaquant aux entraves à la formation de capital, aux marchés des facteurs et aux systèmes nationaux d'apprentissage. Dans un paysage de marché mondial en évolution rapide, les entreprises africaines n'ont pas accès à l'information, aux compétences, au financement ou à d'autres facteurs nécessaires pour développer leur capacité de rattraper et de garder le rythme. En plus de promouvoir l'esprit d'entreprise et de soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) pour élargir la base du secteur privé et les possibilités d'emploi, l'État doit s'attaquer résolument au problème de l'informalité: la productivité est importante en matière d'industrialisation et il est montré que les firmes informelles sont généralement moins productives que les petites entreprises formelles (CNUCED, 2013). Pour promouvoir l'industrialisation, il faudra des politiques qui renforcent le capital humain par l'enseignement de qualité, la formation technique et l'acquisition de savoirs tacites. L'existence d'une main-d'œuvre suffisamment qualifiée sera un facteur clef de l'expansion durable de l'activité manufacturière et du développement de nouvelles industries de haute technologie. La calamité potentielle que représente le manque de compétences ne doit pas être sous-estimée; selon l'UNESCO (2014), la scolarisation aujourd'hui n'est nullement une garantie d'alphabétisation. Quelque 10% des dépenses mondiales dans l'éducation primaire se perdent actuellement dans une éducation de mauvaise qualité, incapable d'assurer l'apprentissage aux enfants. Il est essentiel que les politiques d'éducation et de formation des compétences intègrent des politiques technologiques qui assureront le triple processus de la diversification industrielle, de l'approfondissement et de la modernisation.

8. De même, le maintien de l'ouverture au commerce et à l'investissement étranger restera une stratégie importante de promotion de l'apprentissage, d'accès à la technologie et de compétitivité internationale, indispensable à la croissance industrielle. Le secteur public a un rôle vital à jouer dans la levée des contraintes précitées et d'autres, afin de créer les conditions générales dans lesquelles un secteur privé efficace et concurrentiel peut prospérer et l'industrialisation se réaliser. Ne pas remédier à tout ou partie des faiblesses structurelles caractérisant les économies nationales accroît le risque d'échec des interventions de politique industrielle. Par conséquent, il conviendrait aussi de mettre en place des institutions de politique industrielle pour corriger d'autres lacunes institutionnelles dans le domaine, par exemple, des infrastructures, du développement des compétences et, en particulier, du financement de l'industrialisation. L'expérience montre également qu'il est nécessaire d'aider les organisations nationales de politique industrielle à surmonter les imperfections organisationnelles qui peuvent les rendre inefficaces.

9. Des cadres institutionnels adéquats et des capacités accrues pour l'État sont plus que jamais nécessaires dans le contexte mondial actuel. La mondialisation et la primauté de chaînes de valeur mondiales confèrent une grande importance aux secteurs des services efficaces et développés, alors que l'évolution technologique rapide offre la possibilité d'accélérer l'industrialisation, tout en posant le problème de savoir comment enraceriner les politiques industrielles dans le futur plutôt que dans des zones existantes d'avantages comparatifs. Cela signifie que même si les enseignements à tirer de l'expérience des nouveaux pays industrialisés d'Asie de l'Est sont nombreux, l'applicabilité des stratégies d'industrialisation de ces pays sera limitée par les conditions radicalement différentes de négociation mondiale avec les pays en développement aujourd'hui. Les progrès rapides de la technologie signifient que les gouvernements africains doivent être agiles et capables d'élaborer des stratégies dynamiques nouvelles ou calibrées de rattrapage. Ces stratégies doivent aussi avoir un volet national et un volet régional qui se renforcent mutuellement afin de maximiser les synergies et les possibilités d'économies d'échelle. Il s'ensuit que les interventions de développement institutionnel et de capacités doivent porter sur les besoins des gouvernements en matière de compétences et d'expertise pour relever tous ces défis.

10. L'État doit fournir une direction stratégique dans la conception d'une vision à long terme privilégiant un développement économique et social inclusif et porteur de transformation. Il doit mettre en place les cadres institutionnels nécessaires pour renforcer la cohérence, la coordination et l'examen des progrès accomplis dans la mise en œuvre. Il est indispensable d'avoir des plateformes dynamiques pour mener un dialogue régulier, dresser le bilan des actions et fixer les priorités dans le secteur public, étant donné que le processus de formulation et de mise en œuvre de politique industrielle fait intervenir généralement de nombreux acteurs. La diversité des acteurs et des institutions complémentaires participant au processus d'industrialisation accroît le risque de conflits d'intérêts ou d'interventions contradictoires, qui compromettent l'efficacité de la politique industrielle et éparpillent les énergies et les ressources. Les expériences réussies des pays émergents et en développement montrent qu'un haut degré de coordination et une collaboration systématiques au plus haut niveau ministériel sont nécessaires pour garder les lignes de communication ouvertes, canaliser les ressources limitées vers des interventions vitales et se focaliser sur un intérêt national plus large.

11. Des cadres formels de dialogue et de délibération entre le secteur public et le secteur privé sont nécessaires pour éclairer l'élaboration de la politique industrielle¹. Investir la volonté politique pour défendre et canaliser les demandes du secteur privé par des moyens institutionnels plutôt que des réseaux informels est important pour le succès de la politique industrielle. Les réseaux informels peuvent favoriser la dépendance à l'égard de certaines personnes clés au sein des entreprises ou des associations du secteur privé et, ce faisant, promouvoir la recherche du privilège et du profit personnel et la corruption. Le public et le privé ont la commune responsabilité de chercher des moyens pour décourager la poursuite du profit personnel.

3. Le rôle du secteur privé

12. Le secteur privé peut grandement contribuer à promouvoir un environnement plus propice aux affaires et à l'apprentissage; il doit mobiliser activement ses membres pour coopérer avec le secteur public en faveur de l'industrialisation. Le secteur privé peut aussi beaucoup aider à

¹ Parmi les exemples de structures formelles en charge d'intégrer et de coordonner des intérêts très divers dans les politiques publiques figurent les services de coordination de la politique industrielle, les comités participatifs qui fixent les priorités en tenant compte des apports des entreprises industrielles, les forums de dialogue national institutionnalisés, les forums tripartites réunissant syndicats, gouvernement et employeurs, etc.

surmonter les contraintes informationnelles et bureaucratiques traditionnelles découlant des processus décisionnels centralisés et fermés qui caractérisent souvent le secteur public. Par exemple, l'une des tâches principales qui incombent à chaque gouvernement africain au moment de concevoir des politiques industrielles consiste à établir un diagnostic industriel national afin de déterminer les secteurs stratégiques et les stratégies. Étant plus près des marchés et ayant sans doute une connaissance plus approfondie des défaillances prévalent au sein de l'économie dans laquelle il opère, le secteur privé devrait avoir la meilleure compréhension de la situation pour aider les décideurs à faire les bons choix concernant les politiques industrielles et les interventions, à sélectionner les secteurs prioritaires, à anticiper les difficultés potentielles et à s'y préparer. Il a également un rôle essentiel à jouer dans le suivi et l'évaluation des politiques industrielles et des interventions.

13. Le secteur privé remplit mieux cette fonction en s'organisant en réseaux. À cet égard, les associations professionnelles ont pendant longtemps été reconnues comme des acteurs clés du développement industriel, à la fois en tant que porte-parole légitime de l'ensemble de l'industrie et comme prestataires de services. La réalité dans de nombreux pays en développement et en Afrique, c'est que le secteur privé est faible et souvent mal outillé pour contribuer significativement à la concertation politique ou guider la formulation des politiques. La capacité du secteur privé à se mobiliser autour d'intérêts collectifs et de répondre efficacement aux problèmes de politiques économiques est entravée par un certain nombre de facteurs, dont la faible adhésion aux associations professionnelles en raison du coût de l'adhésion (à la fois en termes de temps et de ressources) et la prévalence du parasitisme, la fragmentation de l'adhésion en raison de la diversité des intérêts et des associations qui se chevauchent ou se font concurrence, ainsi que le manque de connaissances et de compétences analytiques au sein de ces associations. Nombre de ces facteurs se renforcent mutuellement, étant donné que la force (c'est-à-dire l'influence et la capacité de forger un consensus et d'améliorer les connaissances et les compétences analytiques), la crédibilité et l'attractivité d'une association dépendent de la taille et de la participation active de ses membres cotisants.

14. Renforcer les associations commerciales et industrielles et éviter leur fragmentation peut être particulièrement difficile dans les pays en développement, où l'adhésion est volontaire et où le secteur privé est dominé par des PME aux ressources limitées et/ ou de grandes entreprises étrangères qui sont perçues comme étant dans une position privilégiée dans les rapports avec l'État. Ces dernières peuvent inciter les petites entreprises à la passivité ou encourager les grandes à privilégier les canaux directs et informels de contacts avec l'État, notamment pour obtenir des avantages personnels, ce qui à son tour contribue à la composition multiple et fragmentée des associations professionnelles. Dans certains cas, une solution serait de favoriser les associations sectorielles ou d'encourager les associations locales et infranationales parallèlement aux associations nationales. Une autre serait de suivre l'exemple français de l'affiliation obligatoire, complété éventuellement par celui de la Barbade d'octroi d'abattements fiscaux sur la cotisation des membres. Des facteurs propres à tel ou tel pays et le capital social pourraient être déterminants dans le choix du cadre institutionnel et des structures de gouvernance appropriés.

15. Les associations commerciales et industrielles peuvent jouer un rôle important dans la fourniture de services collectifs ou de produits semi- publics, y compris le conseil et l'assistance spécialisés sur une série de problèmes concernant telle ou telle branche d'activités (informations fiscales, réglementation et normes spécifiques à la branche d'activités, etc.). Elles peuvent également favoriser la création de réseaux et le marketing grâce aux foires commerciales, aux services de promotion et d'exportation. Elles peuvent aussi beaucoup contribuer à l'apprentissage mutuel et à la diffusion de pratiques optimales, à la facilitation de la recherche-développement et à

la mise à niveau dans une branche d'activités, à l'établissement de codes de conduite, à l'éducation et à la formation professionnelle des salariés de l'industrie, autant d'apports pouvant potentiellement compléter et servir les objectifs d'industrialisation et de transformation. Elles peuvent aussi aider à gérer des partenariats public-privé, mobiliser des capitaux d'investissement et même assumer des fonctions publiques telles que la collecte des taxes ou l'accréditation des industries.

16. Au nombre des principales capacités institutionnelles et de concertation à développer pour favoriser l'émergence d'un secteur privé responsable et réceptif figure la capacité du secteur à fédérer des intérêts divers en objectifs et recommandations spécifiques. Il importera de renforcer les capacités analytiques des organismes du secteur privé pour qu'ils puissent participer durablement et efficacement aux consultations, y compris au niveau régional. De même, un des objectifs clefs des associations du secteur privé devrait être de renforcer la capacité du secteur à entreprendre de la recherche-développement; à effectuer des audits des compétences et à anticiper les besoins futurs en matière de compétences ainsi qu'à développer et à fournir des institutions de formation sectorielle et spécifique à des branches d'activités, afin de compléter les efforts du secteur public.

4. Objectifs

17. La concertation de haut niveau offrira un cadre pour explorer et définir des mesures concrètes permettant de remédier au manque de capacités et aux lacunes institutionnelles qui empêchent les secteurs public et privé de contribuer efficacement à faire aboutir les politiques industrielles.

18. Afin d'être constructive, la concertation sera renforcée par les actions ci-après:

a) Évaluation de l'état actuel des institutions du secteur privé en Afrique et de leur capacité de contribuer efficacement à la transformation économique de l'Afrique, en abordant les principales difficultés empêchant de combler les lacunes de capacité.

b) Examen de cadres institutionnels et de gouvernance propices à une coopération public-privé durable et inclusive, qui permet de faire avancer le processus d'industrialisation et de transformation structurelle de l'Afrique.

c) Examen des meilleures pratiques et réflexion sur les leçons à tirer de l'expérience des pays d'Afrique et d'autres régions en matière de promotion de la coopération entre l'État et le secteur privé au service de l'industrialisation.

d) Élaboration d'une feuille de route pour instaurer, consolider et coordonner la coopération entre l'État, le secteur privé et d'autres acteurs engagés dans le processus d'industrialisation.

e) Présentation de recommandations pour examen et adoption par les gouvernements africains.

5. Résultats escomptés

a) Mieux comprendre les problèmes institutionnels et de capacité auxquels se heurtent les secteurs public et privé en Afrique dans la mise en œuvre de la politique industrielle.

b) Examiner et comprendre dans quelle mesure les interventions visant à vaincre les principaux obstacles institutionnels et de capacité rencontrés par les secteurs public et privé en

Afrique peuvent être adaptées aux différents contextes nationaux pour la conception et la mise en œuvre de la politique industrielle.

6. Structure et questions à débattre

19. Les discussions seront dirigées par un panel de haut niveau composé de quatre ou cinq membres. Dans leurs interventions, les panélistes mettront l'accent sur les questions touchant aux capacités et aux lacunes institutionnelles du secteur public, notamment la planification efficace, l'importance des institutions et des mécanismes de promotion de l'apprentissage et de transfert de technologie pour l'industrialisation et la transformation structurelle, ainsi que l'institutionnalisation du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la politique industrielle.

20. Le débat s'attachera à répondre aux questions suivantes:

a) À quelles exigences institutionnelles et de capacité les secteurs public et privé doivent-ils répondre pour pouvoir contribuer efficacement à la transformation économique de l'Afrique?

b) Quels sont les cadres de gouvernance indispensables à l'enracinement de la coopération public-privé en Afrique et comment faire en sorte que cette coopération contribue plus efficacement à la mise en œuvre de la politique industrielle?

c) Quels pays peuvent-ils être considérés comme des exemples de pratiques optimales sur le modèle de l'État développementaliste? Leurs expériences et pratiques sont-elles faciles à adopter et à adapter?

d) Quelles recommandations peuvent-elles être soumises pour examen et adoption aux gouvernements et institutions de développement africains en matière de création de capacités et d'institutions, notamment celles favorisant les partenariats public-privé, l'industrialisation et la transformation structurelle?

7. Participants

21. Prendront part à la concertation des décideurs, des universitaires, des représentants du secteur privé et de la société civile des États membres. Des partenaires de développement et des représentants d'organismes des Nations Unies seront également présents.

8. Langues de travail

22. Les débats se dérouleront en anglais et en français avec interprétation simultanée dans les deux langues.

9. Contact

M. Adam Elhiraika
Directeur de la Division des politiques macroéconomiques
Commission économique pour l'Afrique

Références

CEA et CUA (2011), *Rapport économique sur l'Afrique- Libérer le potentiel de l'Afrique en tant que pôle de croissance mondiale*.

CEA et CUA (2013), *Rapport économique sur l'Afrique 2013 – Tirer le plus grand profit des produits de base africains: l'industrialisation au service de la croissance, de l'emploi et de la transformation économique*.

CNUCED (2011), *Rapport sur le développement économique en Afrique: Promouvoir le développement industriel en Afrique dans le nouvel environnement mondial*. Organisation des Nations Unies, Genève.

CNUCED (2013), *The State of Industrial Development in Africa: Unexploited Opportunities amidst Growing Challenges*. Note de synthèse de la CNUCED n° 27.

UNESCO (2014), *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2013/2014: Enseigner et apprendre: Atteindre la qualité pour tous*. UNESCO, Paris.