



Intelligence et gouvernance industrielles stratégiques





ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Intelligence et gouvernance industrielles stratégiques

Contexte

Les pressions internationales obligent les pays à transformer leurs économies. La concurrence est si acharnée que les pays ne peuvent plus compter uniquement que sur leurs richesses naturelles et leurs secteurs traditionnels pour maintenir la croissance, créer des emplois et être à la hauteur de la concurrence. Les faits montrent que les politiques industrielles qui déclenchent des changements structurels et promeuvent le renforcement des capacités ont fondé les bases de la réussite des pays nouvellement industrialisés.

Des choix politiques cruciaux sont généralement altérés par la faiblesse de la capacité institutionnelle, le manque d'informations et un dialogue insuffisant entre les secteurs privé et public.

L'esprit d'entreprise jouera toujours un rôle essentiel dans la transformation économique d'un pays. Néanmoins, dans les pays en développement, les gouvernements sont confrontés à de nouveaux défis de taille dans leur soutien aux entreprises du secteur privé. Ils doivent orienter le processus politique, fixer les objectifs, identifier les contraintes, concevoir et appliquer les instruments politiques. Toutefois, l'expérience montre que ces choix politiques essentiels sont généralement altérés par la faiblesse de la capacité institutionnelle, le manque d'informations, et un dialogue insuffisant entre les secteurs privé et public. Par conséquent, les gouvernements ne sont souvent pas à même de développer des stratégies réalistes fondées sur une analyse approfondie et objective. Dans certains cas, les stratégies ne peuvent être appliquées car le gouvernement ne dispose pas de travailleurs et de technocrates

qualifiés et engagés, et d'un mécanisme de coordination visant à impliquer d'autres acteurs dans le processus d'élaboration des politiques.

La réponse de l'ONUDI

Les gouvernements des pays en développement sont submergés par les nombreux rapports stratégiques et études sectorielles réalisés par des organisations internationales et des sociétés de consultants. Bien que ces rapports fournissent des informations et conseils utiles quant à ce que les gouvernements pourraient faire, ils ne définissent pas le processus politique, l'« architecture institutionnelle » et les étapes nécessaires à leur application.

L'ONUDI a pour objectif de soutenir les gouvernements tout au long du cycle d'élaboration des politiques industrielles à l'aide de conseils et d'activités de renforcement des capacités et de facilitation.

Afin de combler cette lacune, l'ONUDI a mis au point un programme visant à générer des informations industrielles stratégiques ainsi que des mécanismes de gouvernance pour la conception et la mise en œuvre des politiques. En particulier, le Programme d'intelligence et de gouvernance industrielles stratégiques a pour objectif de soutenir les gouvernements tout au long du cycle d'élaboration des politiques industrielles au moyen de conseils et d'activités de renforcement des capacités et de facilitation. La création et la formation d'équipes nationales et autonomes de mise en œuvre des politiques et d'unités d'information industrielle au sein d'institutions gouvernementales influentes, ainsi que l'établissement d'observatoires industriels et une orientation générale en matière d'élaboration de diagnostics industriels sont les éléments majeurs du programme.

Les unités sont formées aux méthodes de l'ONUDI en matière de compétitivité

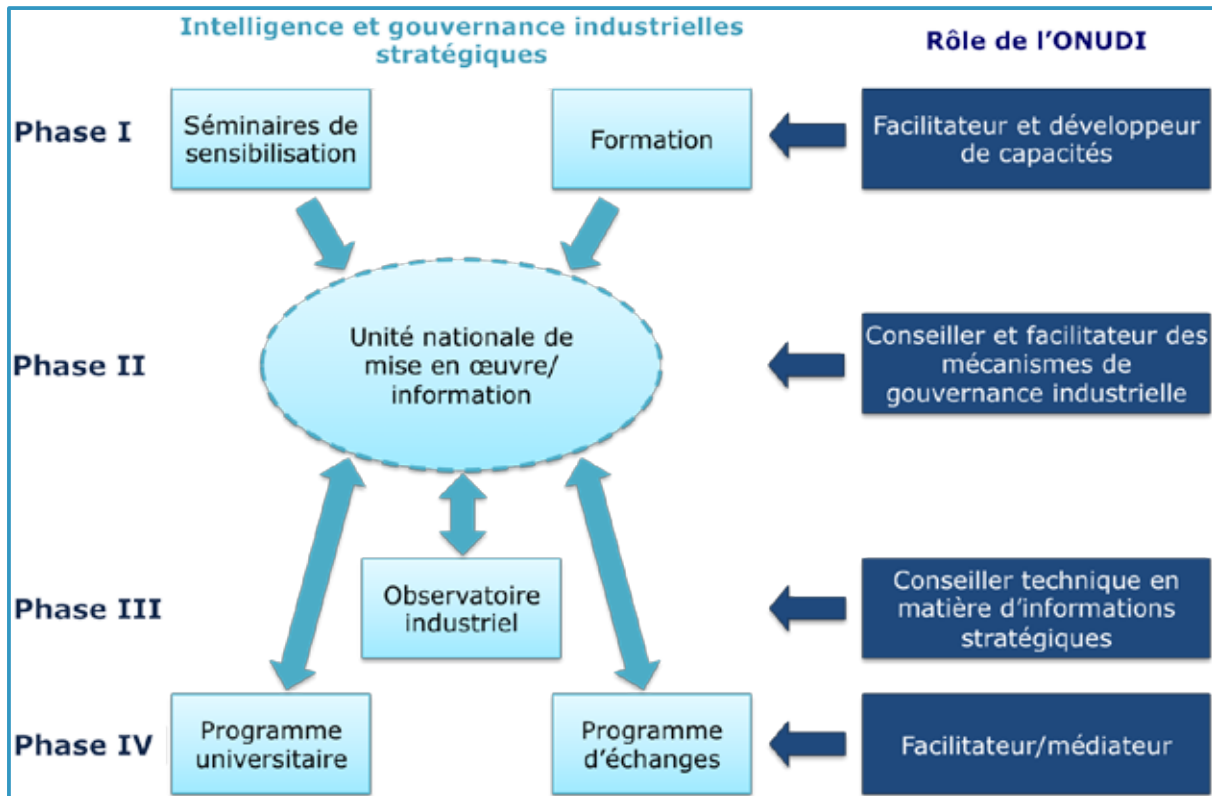
industrielle et de performance sectorielle/de la chaîne de valeur. Elles ont été conçues sous la direction de feu le Professeur Sanjaya Lall de l'Université de Oxford, qui formula une série d'indicateurs et d'indices visant à mesurer la performance et les capacités industrielles des pays. Ces indicateurs représentent la base de l'Indice de performance compétitive de l'industrie (IPC) de l'ONUDI, un indice combiné qui saisit, grâce à une simple mesure, la capacité des pays à produire et exporter des produits manufacturés compétitifs. L'IPC est publié dans la série Rapport sur le développement industriel de l'ONUDI, et la demande d'évaluations et de références relatives aux performances industrielles nationales est désormais élevée.

Approche

L'approche de l'ONUDI est issue de la littérature relative aux « bons principes pour une nouvelle politique industrielle ». Les chercheurs et les praticiens s'accordent à dire que mettre l'accent sur le *processus politique* plutôt que sur ses *résultats* (par exemple un document de stratégie) est l'un des aspects clés de la réussite des politiques industrielles. A cette fin, il est important de développer une stratégie industrielle ou un document d'orientation, mis à jour fréquemment. Cependant, de nombreux rapports sur les politiques ne sont pas à la hauteur des attentes puisqu'ils ne prennent pas en compte les capacités institutionnelles et les éléments de transparence et de collaboration du processus politique (par exemple la participation des parties prenantes). Soutenir un tel processus exige de mettre l'accent en particulier sur « comment faire » plutôt que sur « quoi faire ».

Le renforcement des capacités institutionnelles est crucial pour concevoir et mettre en œuvre des politiques industrielles couronnées de succès.

Figure 1. Phases du Programme d'intelligence et de gouvernance industrielles stratégiques et rôle de l'ONUDI



Le processus de Politique industrielle stratégique (PIS) comprend quatre étapes : diagnostic, conception, mise en œuvre et évaluation. L'ONUDI propose un développement des capacités, des conseils techniques et des activités de facilitation tout au long du processus. Le renforcement institutionnel est un facteur essentiel à l'élaboration de politiques efficaces. Aucun pays au monde n'a pu définir et mettre en œuvre des politiques sans institutions influentes et compétentes employant des fonctionnaires qualifiés et engagés. Bien qu'il s'agisse d'un long processus, les résultats des projets de l'ONUDI indiquent qu'il est possible d'obtenir un effet significatif sur les capacités des institutions sous 2 à 3 ans.

La stratégie de l'ONUDI repose sur quatre étapes (voir figure ci-dessous) :

Phase I. Sensibilisation et renforcement de la base de compétences.

L'ONUDI organise des séminaires à l'attention de hauts fonctionnaires gouvernementaux et

de représentants influents du secteur privé afin de présenter et de discuter de thèmes essentiels pour la politique industrielle, notamment :

- les nouvelles politiques industrielles : bons principes et meilleures pratiques internationales
- l' « architecture institutionnelle » pour l'élaboration des politiques
- les tendances en matière d'industrie et de commerce : implications pour la compétitivité des pays
- l'importance du changement structurel et de la diversification.

Un petit groupe (12-15 personnes) de spécialistes hautement qualifiés des secteurs public et privé sera sélectionné avec soin afin d'être formé aux méthodologies de l'ONUDI. La durée du cours est d'environ deux semaines à plein temps et exige de solides connaissances techniques en économie, statistiques et



théorie commerciale et industrielle de la part des participants. Les stagiaires recevront une formation en matière de manipulation et de traitement des données commerciales et industrielles, de création d'indicateurs et d'indices de compétitivité agrégés et sectoriels, d'utilisation des techniques de benchmarking pour établir des comparaisons entre les pays, ainsi que d'analyse et d'interprétation des résultats. Les cours les plus populaires sont :

- indicateurs de compétitivité industrielle et commerciale pour les diagnostics de pays
- compétitivité sectorielle et analyse de la chaîne de valeur
- analyse du changement structurel.

Sous l'égide de l'Institut pour le renforcement des capacités de l'ONUDI, le Programme d'intelligence et de gouvernance industrielle stratégique organise également des formations destinées aux cadres au siège de l'ONUDI à Vienne. L'objectif est de former des groupes spécifiques de décideurs, aux méthodologies et pratiques de l'ONUDI en matière de compétitivité et de politique industrielle. Des voyages d'études à des endroits pertinents sont également organisés afin d'exposer les décideurs à des exemples concrets de meilleures pratiques dans des pays développés et en développement.

Phase II. Établissement d'unités d'information nationales pour la mise en œuvre et la compétitivité

Des unités techniques spécialisées sont mises en place au sein d'institutions influentes du pays. Elles prennent différentes formes en fonction des besoins et des priorités du gouvernement. Certains pays peuvent exiger que ces unités d'information agissent uniquement en tant que groupes de réflexion, alors que d'autres peuvent demander aux unités de mise en œuvre de transformer leurs savoirs en programmes et projets. Dans les deux cas, les unités sont interinstitutionnelles, et sont dans l'idéal composées de personnel sélectionné parmi les stagiaires ayant participé aux cours de l'ONUDI. Les unités sont dotées de l'observatoire industriel, des bases de données internationales, d'une bibliothèque des « meilleures pratiques internationales » et des publications principales de l'ONUDI (Rapports sur le développement industriel, Annuaire de statistiques industrielles, Documents de travail). L'ONUDI ne souhaite pas créer d'unités là où elles existent déjà. Dans le cas présent, l'ONUDI renforce les bases analytiques des unités existantes, les oriente dans l'élaboration de rapports d'activité spécifiques, et les met en relation avec des unités similaires établies par l'ONUDI dans d'autres pays.

Ces unités jouent un rôle crucial dans l'appui au processus de politique industrielle en contribuant à la réalisation d'un document de stratégie/politique industrielle. Leurs trois tâches consistent à :

- *réaliser un diagnostic industriel horizontal et sectoriel*, tels que des rapports sur la



compétitivité industrielle, des études de la chaîne de valeur, des documents de politique et des notes sectorielles ;

- *élaborer des références et objectifs industriels.* L'utilisation de ces éléments factuels concrets est nécessaire pour : a) évaluer l'état actuel de l'industrie et de ses secteurs stratégiques clé ; b) identifier des pays modèles et des menaces possibles ; c) fixer des objectifs futurs réalistes à atteindre au moyen de l'application des politiques ; et d) effectuer un suivi continu des progrès accomplis dans la mise en œuvre des politiques ;

Les unités établies par l'ONUDI soutiennent le processus d'élaboration des politiques de trois façons : réalisation de diagnostics horizontaux et sectoriels, élaboration de références et objectifs, et recherche d'un consensus.

- *développer une vision stratégique nationale.* L'unité peut jouer un rôle fondamental à travers la recherche d'un consensus et la socialisation de données analytiques transparentes, objectives et techniques. Le processus de légitimation

doit être simple, puisqu'il est probable que l'unité comprenne des représentants du secteur privé. Des tables rondes doivent être organisées en vue de fixer les objectifs industriels à court et à long terme ainsi que les stratégies et capacités requises pour atteindre ces objectifs.

Phase III. Observatoire industriel

Dans un monde en mutation rapide, une élaboration des politiques efficaces requiert des outils électroniques qui fournissent des solutions techniques rapides mais fiables. Consciente du fait que les décideurs politiques ne peuvent attendre de prendre des décisions fondées sur des rapports opportuns fondés sur un travail de longue haleine, l'ONUDI a mis au point le logiciel « Système d'information sur la compétitivité industrielle » (ICIS). Il s'agit d'un observatoire industriel virtuel qui centralise les indicateurs internationaux et nationaux de performance et de capacités pour :

- effectuer un suivi des tendances mondiales et régionales de l'industrie et du commerce
- comparer la performance nationale aux niveaux macro et sectoriel

Figure 2. Exemple de l'application logicielle de l'ONUDI, ICIS



Une élaboration des politiques efficace exige des outils électroniques qui fournissent des solutions techniques rapides mais fiables.

- comparer les moteurs structurels de la compétitivité industrielle au niveau international
- identifier les pays modèles, les menaces immédiates et futures, et évaluer leurs évolutions industrielles
- effectuer le suivi des effets des politiques sur la compétitivité de secteurs stratégiques spécifiques
- évaluer les effets sur d'autres dimensions, notamment la pauvreté et l'environnement.

Phase IV. Liens avec des centres de connaissances nationaux et internationaux

L'ONUDI crée un mécanisme interinstitutionnel visant à faciliter la participation de centres de connaissances au débat politique. Les unités établies par l'ONUDI sont en relation avec des universités (à travers le programme universitaire) et des unités similaires établies par l'ONUDI dans d'autres pays (à travers le programme d'échange). Cela comporte des avantages tant en termes d'échelle – puiser dans une réserve immense de capital humain qualifié afin d'effectuer de la recherche appliquée, qu'en termes de portée – amélioration de l'impartialité et production de résultats de qualité à utiliser dans les politiques.

L'ONUDI crée un mécanisme interinstitutionnel visant à faciliter la participation de centres de connaissances au débat politique.

Les activités de la Phase IV prennent plusieurs formes. Par exemple, l'ONUDI soutient un programme de stage destiné aux diplômés qui

leur permet de passer de 3 à 6 mois au sein de l'unité. Les excellents candidats peuvent se voir offrir un emploi rémunéré. Des séminaires sur la politique et la compétitivité industrielle peuvent être organisés auprès d'universités nationales, et des recherches peuvent être mandatées en vue d'appuyer le travail d'analyse de l'unité. Dans le cadre du programme d'échange, les membres de l'unité peuvent être amenés à travailler pendant quelques mois dans d'autres unités établies par l'ONUDI ou participer à des voyages d'étude pour découvrir les activités d'une autre unité. Ce type d'initiatives a pour but de promouvoir la coopération interinstitutionnelle sud-sud à travers le partage des connaissances et des expériences.

Résultats du programme

Le programme de l'ONUDI visant à renforcer la capacité institutionnelle pour la conception et la mise en œuvre des politiques industrielles comprend les résultats concrets suivants :

1. établissement et formation d'unités d'information nationales pour la mise en œuvre et la compétitivité (voir Phase II) ;
2. observatoire industriel (Système d'information sur la compétitivité industrielle de l'ONUDI) (voir Phase III) ;
3. publication de contributions analytiques essentielles pour l'élaboration des politiques industrielles, notamment :
 - a. rapport sur la compétitivité industrielle du pays. Il situe le pays sur la scène industrielle mondiale, en comparant sa performance par rapport à celle d'autres pays. Il évalue par ailleurs les moteurs de la performance compétitive industrielle, et fournit des recommandations politiques horizontales ;
 - b. rapport concernant les références et les objectifs pour le développement industriel. À l'aide de nombreux

- indicateurs quantitatifs, ce rapport fournit des données de référence (aux niveaux macro et sectoriel) afin d'évaluer les niveaux actuels de performance et de définir les objectifs futurs ;
- c. études de la compétitivité sectorielle et de la chaîne de valeur. Elles évaluent et comparent la performance compétitive de secteurs stratégiques donnés par rapport à d'autres pays. Ces rapports tracent l'ajout de valeur le long de la chaîne, identifient les marchés de niche et fournissent des recommandations pour récupérer et accroître la valeur ;
 - d. l'environnement des entreprises pour l'activité industrielle : coûts des facteurs, transactions, et cadre réglementaire et juridique. Ce guide de référence présente une feuille de route pour les investisseurs, en détaillant les coûts, les transactions et les procédures pour établir et diriger une activité industrielle ;
 - e. documents de politique. Il s'agit de brèves notes mensuelles sur les politiques concernant des questions clé dans l'industrie et le secteur, pertinentes pour les parties prenantes ;
 - f. profils sectoriels. Il s'agit de brefs résumés rédigés pour diffuser les résultats des études détaillées concernant la compétitivité sectorielle et la chaîne de valeur décrites ci-dessus ;
4. document de stratégie/politique industrielle. En s'inspirant des données analytiques produites précédemment, ce document développe la vision du gouvernement pour la compétitivité industrielle du pays, définit des

stratégies, présente les grands domaines d'intervention et met en exergue les mécanismes institutionnels d'arrangement et de coordination ;

5. feuille de route pour la mise en œuvre. Sur la base des domaines d'intervention identifiés dans le document de stratégie/politique, la feuille de route présente les programmes et projets spécifiques avec des ressources indicatives, indicateurs, groupe(s) cible(s), moyens de vérification, clauses de temporisation et institutions de mise en œuvre.

Expériences nationales

Le premier programme de l'ONUDI fut lancé en Équateur en 2004, avec l'établissement d'une unité technique spécialisée (UTEPI) auprès du Ministère de l'industrie, du commerce, de la compétitivité et de la pêche (MICIP), suite à différents séminaires et formations. Avec son homologue, l'ONUDI a défini les termes de référence, les résultats généraux attendus, ainsi que les ressources humaines nécessaires. En 2006, l'unité fut formellement intégrée par décret aux structures du Ministère, et devint le Département des statistiques et des études industrielles. Il lui fut confié la tâche de contribuer à l'élaboration de la Politique industrielle 2008-2012 de l'Équateur et de réaliser une feuille de route pour sa mise en œuvre. Le département est devenu le groupe de réflexion du Ministère et rédige des rapports semestriels sur la compétitivité industrielle, des analyses de la chaîne de valeur, des documents sectoriels, des notes de politique, et propose un accès en ligne aux informations et données industrielles au travers de l'observatoire. Il est entièrement autosuffisant et autonome.

Le Paraguay et la Colombie ont fait de même. UTEPI Paraguay, fondé sur le modèle équatorien, fut formellement créé par décret ministériel en 2007 et est désormais pleinement opérationnel. L'ONUDI a formé

et pourvu l'unité d'information en personnel, et l'unité produit maintenant des données analytiques pour l'élaboration des politiques. En Colombie, l'ONUDI a renforcé les unités d'information existantes, et a joué un rôle décisif dans la promotion du réseau et de la coopération inter-institutions. Plusieurs institutions, notamment le Ministère de l'industrie et du commerce, le Département de la planification nationale, et l'Institut des statistiques nationales ont contribué de concert à l'élaboration du premier Rapport sur la compétitivité industrielle de la Colombie.

Le programme de l'ONUDI en Amérique latine a permis la création d'un réseau d'unités d'information sur la compétitivité qui utilisent les méthodologies de l'ONUDI pour orienter le débat en matière de politique industrielle.

De façon générale, le programme de l'ONUDI en Amérique latine a permis la création d'un réseau d'unités d'information sur la compétitivité qui utilisent les méthodologies et les publications standard de l'ONUDI pour orienter le débat en matière de politique industrielle. Une caractéristique secondaire de l'expansion du réseau d'unités techniques en Amérique latine est la possibilité de réaliser des échanges de personnel et des accords de jumelage pour le partage des expériences, des savoirs, des données et des méthodologies.

Récemment, l'ONUDI a été particulièrement active en Afrique subsaharienne. Au Cameroun, une formation fut organisée en 2005 pour de jeunes professionnels des ministères concernés, des chambres du commerce et de l'industrie et de la banque centrale régionale, la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC). Le résultat fut la publication du rapport « Industrial Performance and Capabilities of Cameroon: Analysis of the Industrial Sector » (Performance et capacités industrielles du Cameroun : une analyse du secteur industriel). Le gouvernement a fait

preuve d'un grand soutien dans la mise en œuvre de l'unité et de l'établissement de l'observatoire.

Au Rwanda, l'ONUDI a démarré la première phase de la mise en œuvre, financée par l'initiative Unité d'action des Nations Unies. Une formation concernant les « indicateurs de la compétitivité de l'industrie et du commerce pour le diagnostic de pays » eut lieu en octobre 2008, et un projet de rapport du Rapport sur la compétitivité industrielle du Rwanda a été rédigé.

En Gambie, la première phase du programme comprenait une évaluation des lacunes institutionnelles au sein des organismes gouvernementaux clé visant à identifier les goulets d'étranglement pour la conception des politiques industrielles, et la formation de 15 fonctionnaires gouvernementaux à la méthodologie de l'ONUDI. Le programme sera entièrement financé en 2013 pour fournir des informations, des stratégies et un plan d'action au Gouvernement de la Gambie.

En Tanzanie, l'ONUDI est actuellement en train de mettre en œuvre le Programme d'intelligence industrielle stratégique dans le but d'établir une fonction de suivi des politiques auprès du Ministère du commerce et de l'industrie.

Au Cap-Vert, l'unité de politique de l'ONUDI s'engage dans l'Unité d'action des Nations Unies pour fournir une assistance technique à la composante « Promotion de la croissance dans les communautés économiques ».



Le projet Renforcement des capacités institutionnelles pour la compétitivité au Cap-Vert a pour objectif de renforcer le secteur public en concevant et en mettant en œuvre une politique industrielle de diversification. L'ONUDI a mis en place une Unité d'information sur la compétitivité (CIU) auprès du Centre de politique stratégique, établi récemment. Les membres de la CIU ont été formés à la méthodologie de l'ONUDI d'analyse de la compétitivité industrielle et commerciale pour les diagnostics de pays, de la chaîne de valeur et de la compétitivité sectorielle. L'équipe a finalisé le Rapport sur la compétitivité industrielle 2011 du Cap-Vert et s'occupe de différentes études de la chaîne de valeur.



Au Vietnam, l'unité de politique de l'ONUDI fournit une assistance technique au travers de l'Unité d'action des Nations Unies. Le projet de l'ONUDI vise à consolider le secteur public, en particulier le Ministère de l'industrie et du commerce (MoIT), et à concevoir des politiques industrielles techniquement solides, aux effets significatifs. Pendant l'année 2010, l'ONUDI a aidé le MoIT à mettre en place un Groupe interministériel sur la compétitivité industrielle (ICG) chargé de réfléchir aux questions relatives à l'industrialisation et à la compétitivité. Les membres de l'ICG ont été formés et recrutés par l'ONUDI. L'ICG a rédigé le Rapport sur la compétitivité industrielle du Vietnam 2011 (VICR 2011), qui situe le pays dans le secteur industriel international et examine les stratégies de promotion de la croissance de l'industrie manufacturière et des changements structurels.

Suite à la publication du VICR 2011, un cours de formation des cadres destiné à vingt décideurs politiques vietnamiens (dont le Ministre adjoint) a été organisé en avril 2012 au siège de l'ONUDI à Vienne. La formation de cinq jours couvrait des domaines de spécialisation de l'ONUDI, notamment l'information industrielle, le renforcement des capacités et la politique industrielle, l'efficacité

des ressources, la production plus propre et les énergies renouvelables.

En Palestine, le Programme d'intelligence et gouvernance industrielles stratégiques avait pour but de renforcer la capacité du Centre palestinien du commerce (Paltrade), de la Fédération palestinienne des industries (PFI), et du Ministère de l'économie à concevoir les politiques économiques. Une équipe de technocrates a été formée et placée auprès de Paltrade dans le but d'identifier les produits et les marchés d'exportation stratégiques qui peuvent améliorer la croissance des exportations manufacturières des Palestiniens.



La version originale du présent document n'a pas été revue par les services d'édition de l'Organisation des Nations Unies.. Les dénominations utilisées dans le présent document et la présentation de son contenu n'impliquent aucune prise de position de la part du Secrétariat quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Les qualificatifs tels que « développé », « industrialisé » ou « en développement » sont employés à des fins statistiques et n'expriment aucun jugement sur le stade atteint dans le processus de développement par un pays ou une zone donnés. La mention du nom ou des produits commerciaux d'une entreprise n'implique aucune prise de position en leur faveur de la part de l'ONUDI.



ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIE

Vienna International Centre, P.O. Box 300, 1400 Vienna Austria

Téléfono: (+43 -1) 260026 - 0, Fax: (+43 -1) 26926 - 69

E-mail: policy@unido.org, Site Web: www.unido.org/researchpolicy