



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

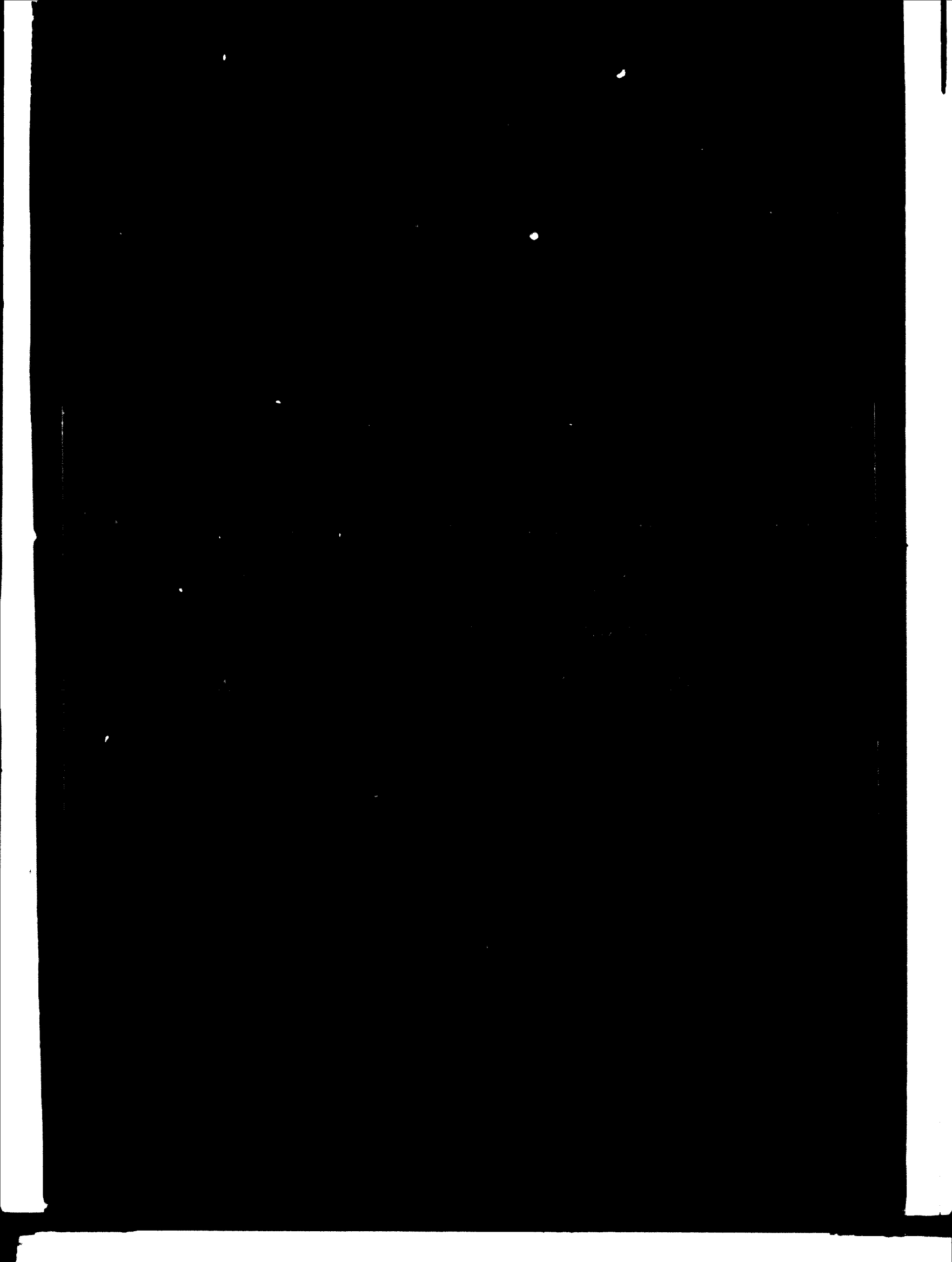
## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)





09087-F



Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Distr. LIMITEE

ID/WG.280/4  
6 octobre 1978

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

Réunion d'experts sur l'infrastructure institutionnelle  
pour le développement industriel  
des pays africains les moins avancés

Arusha (Tansanie), 13-18 novembre 1978

**CONSULTATION INDUSTRIELLE - LE PROBLEME INSTITUTIONNEL\***

par  
H. Harper \*\*

\* Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du Secrétariat de l'ONUDI. Le présent document a été reproduit tel quel.

\*\* Cranfield School of Management.

L'objectif de la présente étude est de cerner le rôle de l'action individuelle de vulgarisation dans la promotion de l'industrialisation et d'examiner les conséquences qui en découlent pour le choix et la mise en place de la base institutionnelle appropriée pour assurer un tel service. La plupart des travaux de recherche et des données d'expérience sur lesquels se fondent les opinions avancées ici se réfèrent au domaine du développement des petites entreprises, mais il semble néanmoins que les enseignements puissent s'appliquer à l'ensemble du problème de l'industrialisation, et ce pour deux raisons : d'une part, les pays les moins avancés, en particulier, doivent compter principalement sur les petites entreprises pour réaliser une industrialisation soutenue et équitable, sous contrôle local, de plus, s'il est parfois nécessaire d'établir une nette distinction entre les petites industries et les autres afin de définir les conditions d'accèsion aux programmes spéciaux de financement et autres mesures d'incitation, cela conduit souvent à des anomalies et des doubles emplois inutiles. Dans la majorité des pays africains les moins avancés, la base industrielle est si fragile et le besoin de conseils individuels si grand que la formule la mieux adaptée est sans doute un service consultatif unique qui dessert les entreprises de toutes dimensions. Il se peut que quelques entreprises - surtout les grandes firmes à direction étrangère - ne ressentent pas le besoin du type de service décrit dans la présente étude, mais il ne s'ensuit pas pour autant que ce service ne devrait pas être accessible à tous, car l'expérience dans le domaine des petites entreprises s'applique également à l'organisation et à la sélection du personnel d'un service à la disposition des grandes entreprises qui peuvent y avoir recours.

Il convient de définir clairement dès le départ le type d'activité que l'on envisage : on entend généralement par "vulgarisation" tout type de formation ou de service consultatif qui se déroule en dehors de l'institut central initiateur; ce concept recouvre aussi bien les cours théoriques organisés à l'extérieur et les actions visant à promouvoir le changement par l'intermédiaire des masses média, de manifestations culturelles, de démonstrations et de réunions de village que l'action du conseiller individuel qui se rend personnellement auprès des agriculteurs, des familles ou des entreprises commerciales.

La présente étude porte uniquement sur le cas de ces conseillers individuels, cela ne signifie nullement que d'autres formes de vulgarisation n'ont pas leur utilité, mais celles qui présentent un intérêt particulier pour l'industrialisation sont traitées dans d'autres communications soumises à la présente réunion. Il importe également de définir le type d'entreprise dont la formation, la croissance et le succès contribuent à l'"industrialisation" et qu'il convient donc de faire bénéficier d'une action de vulgarisation individuelle, que nous appelleront par commodité "service de consultation". Manifestement, dans tous les pays les moins avancés d'Afrique c'est l'exploitation agricole qui constitue la forme d'entreprise la plus importante, et dans bien des pays le service de vulgarisation agricole a beaucoup à apprendre de la vulgarisation non agricole. L'agriculture est évidemment une activité économique, ou "industrie" au sens large, mais la présente réunion concerne les entreprises non agricoles, même si beaucoup d'entre elles ont un lien étroit avec le secteur agricole, soit comme fournisseurs d'inputs, de machines et de traitement, soit comme agents de commercialisation de la production. Les exploitations agricoles en tant que telles n'entrent donc pas dans le cadre de cette étude.

Les commerçants, par contre, y entrent très nettement : vu leur importance et la contribution qu'ils apportent à la création de richesse il est peut-être regrettable que le système des Nations Unies ne comporte aucune institution couvrant les organismes de commercialisation, comme la FAO et l'ONUDI s'occupent de l'agriculture et de l'industrie, cela n'est pas surprenant cependant, car depuis les temps les plus reculés les commerçants sont méprisés et considérés comme des intermédiaires rapaces qui n'ajoutent aucune valeur tangible aux biens qui passent entre leurs mains, et non pas comme un lien essentiel entre producteurs et consommateurs, dont l'apport en valeur ajoutée réelle est souvent supérieur à celui de l'agriculteur ou du fabricant. En augmentant la valeur des produits sous le rapport du temps, du lieu et de l'information, on peut créer autant de richesse nationale qu'en les améliorant sous l'angle de la quantité, de la qualité ou de la valeur matérielle. L'industrialisation dépend autant de la mise en place d'intermédiaires efficaces pour la commercialisation intérieure et l'exportation que de la création effective d'unités de production, aussi, dans le cadre de la présente étude, le terme industrialisation sera-t-il entendu comme s'appliquant aussi bien à la promotion de l'activité commerciale qu'à celle de l'activité manufacturière.

Les termes "affaires commerciales" ou "entreprises" sont souvent censés s'appliquer presque exclusivement aux activités du secteur privé, ayant pour but de réaliser un profit. Toutefois, les entreprises appartenant à l'Etat ou à des coopératives sont tout aussi importantes, et dans certains pays elles sont considérées comme le principal élément de l'industrialisation; le type de services que nous examinons ici vaut aussi bien pour le secteur public que pour le secteur privé, et si une grande partie de la terminologie utilisée évoque inévitablement le domaine des affaires privées, il ne faut pas en déduire que nous voudrions suggérer que ces services ne conviennent pas aux entreprises publiques ou coopératives, ou encore moins, que les entreprises privées sont forcément le meilleur véhicule de l'industrialisation des pays les moins avancés.

Tout service destiné à soutenir une activité économique existante ou prévue doit être fondé sur une évaluation des besoins et des problèmes réels des intéressés; les travaux de recherche effectués auprès d'un grand nombre d'entreprises différentes dans divers pays du monde, aussi bien riches que pauvres, donnent à penser que la plupart des hommes d'affaires croient avoir surtout besoin de plus de fonds ou d'actif tels que matériel ou stocks, dont l'achat ne peut être financé que par l'injection de capitaux frais venant de l'extérieur. On peut donc comprendre que dans la plupart des pays les programmes de promotion industrielle commencent par l'aspect financier; après tout, ils ne font qu'aller au devant des besoins ressentis par les milieux d'affaires eux-mêmes.

Toutefois, il suffit d'une visite d'observation critique dans une entreprise, aussi brève soit-elle, pour entrevoir ce qu'une analyse plus approfondie de l'opération confirme, à savoir que la plupart des affaires, notamment les petites entreprises dans les pays en développement, ne font pas le meilleur usage du capital qu'elles possèdent déjà et que l'injection de capitaux frais ne fera qu'aggraver les problèmes. Les machines restent inutilisées par suite de manque de matières premières ou de pièces détachées, les entrepôts regorgent d'inventaires pléthoriques de matières premières, de produits finis ou semi-finis et d'autres ressources sont immobilisées en effets à recevoir depuis longtemps échus. Ce qu'il faut dans ces cas c'est une aide et une formation visant à tirer le meilleur parti possible des ressources disponibles, ce qui correspond en fin de compte à l'objectif d'une saine gestion. Un apport financier extérieur est parfois souhaitable, mais il doit être précédé d'une analyse et d'une amélioration du fonctionnement habituel, et doit s'accompagner d'un contrôle et d'une assistance visant à s'assurer que les fonds sont utilisés à bon escient.

On pourrait croire que cette deuxième étape de l'analyse des besoins, faisant suite à une étude plus poussée des besoins financiers exprimés, indique que la solution réside dans la formation professionnelle. En effet, ce qu'il faut obtenir c'est une modification du comportement, le groupe cible est définissable et les compétences requises, telles que méthodes comptables, évaluation des projets, etc., sont faciles à identifier. Les cours de formation en gestion dans ces domaines ne manquent pas, mais d'après l'expérience des rares occasions où les formateurs ont eu le désir et les ressources nécessaires pour évaluer rigoureusement l'effet de leur action sur les entreprises, les résultats sont décevants. Les réalités de l'affaire sont différentes des conditions étudiées en cours, la direction montre peu d'enthousiasme pour les innovations ou y est carrément hostile, il n'y a pas de projets à évaluer et une comptabilité soigneusement mise au point ne paraît pas conduire automatiquement à une amélioration de l'efficacité. Un résultat peut être atteint dans la mesure où une attestation de présence aux cours permet à l'entreprise de bénéficier d'un prêt, mais la formation suivie ne garantit pas que l'argent sera mieux utilisé ou que le prêt a plus de chance d'être remboursé.

Bien sûr, la formation à la gestion n'est pas toujours inefficace. Si les stagiaires occupent des positions relativement élevées, si leur niveau général d'instruction est suffisant et leurs connaissances sont assez fraîches pour leur permettre d'appliquer à la situation particulière d'une entreprise les théories apprises en classe, s'ils peuvent se libérer de leur travail assez longtemps, si au cours de leur formation ils sont constamment obligés de confronter le contenu de l'enseignement à la connaissance qu'ils ont de la situation de travail effective, et s'il y a participation active au cours, on peut en attendre certains résultats positifs. Toutefois, il est très difficile de remplir toutes ces conditions. Et les cours de formation de type classique présentent surtout un avantage pour les formateurs, étant plus faciles à organiser et à réaliser, qu'ils n'apportent une contribution vérifiable à l'industrialisation.

Les cours ont généralement lieu dans des salles de classe et s'adressent toujours à des groupes, alors que les services de consultants s'effectuent sur une base personnelle à l'intérieur de l'entreprise. On peut cependant établir une distinction plus fondamentale

lorsqu'on considère les objectifs explicites ou implicites des deux types d'assistance. La formation est destinée, ou devrait être destinée, à permettre aux stagiaires d'améliorer leur travail ultérieurement lorsqu'ils retournent à leur emploi, tandis que l'objectif essentiel d'un service de consultation est en général de réaliser pour le gestionnaire un travail qu'il ne peut effectuer lui-même.

La tâche confiée à des consultants comporte parfois la participation du personnel de l'entreprise à l'action envisagée, mais normalement, on a recours à des services de consultants pour remplir une fonction que l'entreprise ne peut réaliser elle-même ou qui lui coûterait trop cher. Les industriels payent d'autres entreprises pour produire des matières premières, pour construire leurs bâtiments, pour nettoyer leurs bureaux ou pour évacuer leurs déchets, de même, la mise en place d'un nouveau système de paiement des salaires ou de contrôle de la production, l'évaluation des diverses possibilités d'investissement ou encore la définition des objectifs à long terme de la société et la conception d'une structure organisationnelle appropriée peuvent être considérées comme des fonctions spécialisées qui justifient le recours à une assistance extérieure.

Ce type de service est parfaitement raisonnable lorsque les entrepreneurs qui l'utilisent sont capables de définir leurs propres besoins, d'évaluer les recommandations et de mettre en oeuvre effectivement les nouvelles méthodes qui ont été suggérées. Les difficultés surgissent lorsque les clients ne sont pas capables de faire ces choses par eux-mêmes et qu'ils considèrent leur recours à des consultants comme une panacée qui, d'une façon mystérieuse, arrivera à résoudre tous leurs problèmes. Lorsque dans un pays il existe très peu d'administrateurs ayant une expérience industrielle tant soit peu approfondie en raison du faible niveau d'industrialisation locale, ce type de service de consultants peut être encore plus coûteux et moins efficace que des cours de formation, et même si on demande aux consultants de rester pour diriger l'entreprise qu'ils étaient venus conseiller, cela ne suffit pas en soi pour contribuer à une véritable industrialisation indépendante.

Un consultant dont l'objectif est de favoriser et d'aider l'industrialisation d'un pays plutôt que de satisfaire des besoins nettement définis en matière de compétences techniques, doit jouer un rôle assez différent. Certes, il doit pouvoir proposer une solution à tel ou tel problème spécifique, mais il doit aussi et surtout développer l'aptitude du gestionnaire à diagnostiquer ses propres problèmes ainsi qu'à identifier et mettre en oeuvre des solutions pour les résoudre.



Malgré tous les efforts de l'Administration et d'autres organes pour coordonner l'action de tous les organismes dont les règlements, programmes d'assistance et autres activités intéressent l'industrie, des conseils sont nécessaires pour s'y retrouver dans le dédale de permis, contrôles, normes et incitations qui, bien que conçus pour être utiles, ne font souvent que créer la confusion. Si un gestionnaire soit qu'il a besoin de conseils dans ce domaine, il peut s'adresser à un bureau central d'orientation, tel que l'un des centres d'information des petites entreprises au Royaume-Uni, mais seul un consultant individuel peut signaler à un gestionnaire des règlements ou programmes d'assistance dont il ignorait l'existence même.

Nous avons ainsi identifié un certain nombre de tâches que seul le consultant individuel ou l'agent de vulgarisation travaillant au sein de l'entreprise est à même d'accomplir effectivement; il doit être un "médecin des affaires", un formateur, un conseiller et un ami ayant les compétences personnelles et la liberté d'action nécessaires pour observer objectivement une entreprise et suggérer ou "vendre" toutes les modifications et interventions extérieures qu'il juge appropriées, sans allégeance à aucun type de service particulier, qu'il s'agisse d'une source d'approvisionnement, de financement, de formation ou de technologie. Quelles sont les implications de cette multiplicité de tâches en ce qui concerne la nature et le fonctionnement d'un service de consultation ?

On ne peut s'attendre à ce que les patrons d'entreprises ou les investisseurs éventuels recherchent par eux-mêmes les conseils du genre décrit plus haut; beaucoup pensent que leur principal ou unique problème est un manque de moyens financiers et d'autres ne sont même pas conscients qu'ils ont des problèmes. Le service doit donc aller au devant des entreprises, c'est-à-dire que non seulement les conseils doivent être donnés sur les lieux de travail, mais il faut élargir son action par des visites "à froid" aux entreprises dont les patrons n'auraient peut-être jamais eu l'idée d'avoir recours au service.

Pour les mêmes raisons, un service de consultation individuelle doit avoir une portée générale; à l'origine il sera probablement installé dans une région donnée, mais par la suite toutes les entreprises, quelles que soient leurs dimensions ou leur lieu d'implantation, devraient non seulement avoir accès au service de consultation mais

devraient pouvoir être sollicitées activement en tant que "clients". Cela exige évidemment un grand nombre de consultants; dans la pratique les effectifs nécessaires dépendront du nombre d'entreprises que l'on aura identifiées comme étant capables de tirer parti de ce service, de combien d'entreprises un consultant peut s'occuper dans un temps déterminé, de la fréquence des visites et de la période pendant laquelle les conseils doivent être fournis à chaque entreprise. Il s'agit là de questions essentielles qui dépassent le cadre de la présente étude, mais le calcul est analogue à celui qu'effectuent les organisations de commercialisation pour mettre en place un réseau de représentants de vente sur le terrain, ou les services de vulgarisation agricole pour décider du nombre d'agents à employer. L'expérience acquise au Kenya et ailleurs donne à penser qu'un groupe de consultants comprenant environ 25 agents de terrain pour un million d'habitants permet de fournir des services rentables et équitablement répartis; il s'agit évidemment là d'un chiffre approximatif mais qui peut donner une idée de l'ordre de grandeur en jeu.

L'identification et la solution des problèmes et, le cas échéant, le renvoi aux services spécialisés compétents, sont des tâches qui exigent évidemment des généralistes plutôt que des spécialistes. Cela a des conséquences importantes pour ce qui est tant de leur expérience antérieure et de leurs qualifications que du type de formation qu'ils devraient recevoir et le recrutement du nombreux personnel nécessaire peut s'en trouver facilité.

Les conseils doivent être généraux plutôt que spécialisés, c'est-à-dire qu'ils doivent pouvoir contribuer à la solution de n'importe quel problème administratif ou technique, ne fût-ce qu'en le renvoyant à des spécialistes compétents; les consultants doivent jouer le rôle de médecins généralistes capables de reconnaître et de guérir les maladies qu'ils connaissent bien, d'identifier les problèmes qui nécessitent un avis plus spécialisé et de conseiller leurs patients de telle façon que ceux-ci puissent à l'avenir empêcher l'apparition de la maladie ou reconnaître leurs propres symptômes et les soigner eux-mêmes. Un service très large, touchant chaque entreprise ou entrepreneur potentiel du pays susceptible de tirer profit de ses conseils, doit aussi être peu coûteux, car la plupart des entreprises sont petites, nombre d'affaires nouvelles ne verront jamais le jour ou échoueront malgré les bons conseils et

l'importance économique au plan national de la performance améliorée de telle ou telle entreprise isolée risque d'être négligeable. Le coût total sera élevé à cause de l'importance des effectifs, mais il faut réduire au minimum les frais de transport et de bureaux, etc., et si possible recruter le personnel parmi des gens disposés à travailler pour des salaires relativement faibles.

Si l'on veut que le service soit accessible, utile et attrayant pour toutes les entreprises commerciales, il faut manifestement que les consultants puissent communiquer aisément avec toutes sortes de patrons. Ils doivent donc appartenir à la même région et au même type de société que les entrepreneurs, parler la même langue qu'eux et ne pas être séparés de leurs clients potentiels par leur origine, leur éducation ou par des attitudes de mépris ou de supériorité. Les dirigeants du petit nombre de grandes entreprises modernes doivent évidemment être conseillés par des personnes ayant une formation analogue à la leur; cela implique un type d'organisation en pyramide hiérarchique comprenant un grand nombre de consultants relativement peu expérimentés et peu qualifiés et, à la pointe de la pyramide, un petit groupe de consultants aux compétences très supérieures, ce système étant modelé sur la structure industrielle des pays les moins avancés.

A tous les niveaux, les consultants doivent être des généralistes, ce qui entraîne certaines conséquences en ce qui concerne, non seulement leur formation, mais aussi la teneur de leurs conseils. Ils ne doivent pas avoir de préférence pour tel ou tel type d'intervention, qu'il s'agisse de financement, d'innovation technique, de domaine industriel, de stage de formation ou d'assistance en matière de commercialisation. Ils doivent évaluer chaque situation objectivement selon les mérites du cas et dispenser les suggestions, introductions, conseils ou l'assistance effective qui s'imposent. Ils doivent mesurer leur propre réussite et se faire évaluer, non pas en fonction des "ventes" de tel ou tel service, mais en fonction de la satisfaction des besoins de leurs clients et des résultats obtenus dans les entreprises qu'ils ont conseillées. Ces résultats peuvent être mesurés en termes de chiffre d'affaires, de création d'emplois, de rentabilité, d'investissement ou par une combinaison de ces facteurs, mais en tout état de cause, il faut mettre l'accent sur les résultats des entreprises plutôt que sur la consommation de tel ou tel type d'assistance.

Le service de consultation doit être largement ouvert, même aux patrons ou aux dirigeants qui ne sont pas conscients d'en avoir besoin; son coût unitaire par entreprise desservie doit être faible, même si le coût total est forcément assez élevé puisque le service doit couvrir l'ensemble du pays. Part-il en conclure que le service de consultation doit être payant ou gratuit? Un certain nombre de clients auront, au début, besoin de persuasion avant de fournir au consultant les renseignements dont il a besoin pour les aider, et on peut donc penser qu'ils seront méfiants, voire hostiles; si une redevance, même faible, est prélevée dès le début, ces clients et d'autres pour lesquels un petit paiement représente un sacrifice réel, refuseront le service. Cela peut conduire à la situation malheureusement trop fréquente où ce ne sont que les entreprises qui ont le moins besoin d'une assistance qui sont aidées, tandis que celles qui en auraient le plus besoin périclitent davantage.

D'un autre côté, on apprécie souvent les biens en fonction de leur coût, et l'"acheteur" d'un service intangible tel que la consultation est particulièrement sensible au prix comme indicateur de la valeur; l'expérience au Kenya a montré que même les petits commerçants ruraux les moins évolués étaient disposés à payer une partie du coût de la consultation après avoir eu le bénéfice d'une période initiale gratuite. Les consultants privés donnent souvent certains conseils dans le cadre de leur proposition initiale afin d'encourager les clients potentiels à retenir leurs services; il n'y a pas de raison pour qu'un service national de consultation industrielle ne fasse pas de même.

Nous avons ainsi dégagé les caractéristiques essentielles d'une action de consultation industrielle : elle doit être facilement accessible à toutes les entreprises où qu'elles soient, elle doit être généraliste et diagnostique plutôt que spécialisée et prescriptive, et les conseils doivent s'adapter aux divers niveaux de complexité correspondant à la hiérarchie industrielle du pays; les consultants doivent pouvoir communiquer aisément avec leurs clients et, le cas échéant, les orienter vers le service spécialisé approprié; ils doivent viser à ce que l'on puisse se passer de leurs services

en apprenant à leurs clients à agir sans demander conseil, enfin, le service devrait si possible être payant après une période initiale d'introduction. Quelles sont les implications de ces caractéristiques en ce qui concerne l'organisation et la place institutionnelle d'un service de consultation ?

Comme pour tant d'autres actions de développement national, il est difficile de savoir quoi faire et encore plus difficile de décider qui doit le faire. Du point de vue du Gouvernement, on pourrait envisager au moins huit ministères ou départements à qui il serait logique de rattacher le personnel de terrain en contact avec l'industrie. Le Ministère de l'éducation est en général responsable de la formation professionnelle et si l'on considère la consultation comme étant essentiellement une activité de formation, elle devrait faire partie de l'action nationale de mise en valeur des ressources humaines qui se déroule dans les écoles, les collèges, les foyers et les lieux de travail. De nombreuses industries produisent ou vendent des biens qui présentent des risques potentiels pour les consommateurs et toute entreprise qui emploie des travailleurs est forcément concernée par des problèmes de sécurité et d'environnement; le Ministère de la santé doit donc inspecter les entreprises et les conseiller au sujet de leurs responsabilités envers la société et leurs employés. Dans bien des pays, il existe un Ministère du commerce qui s'occupe des circuits de distribution et de la promotion des exportations; il lui faut du personnel de terrain pour conseiller sur tous les aspects de la commercialisation, encourager le remplacement des importations, favoriser les exportations et présenter les clients, surtout les services publics. Le Ministère de l'industrie est concerné par la technologie; ne devrait-il pas disposer de personnel de terrain pour tenir l'industrie au courant des nouvelles techniques appropriées, encourager la fabrication de matériel dans le pays et, d'une manière générale, améliorer la rentabilité des entreprises manufacturières ? La Banque d'Etat, par l'entremise des circuits appropriés, est responsable du financement et des programmes de prêt; il lui faut des contacts sur le terrain pour le démarchage, l'examen des demandes de crédit et le contrôle de son utilisation. Le Ministère des travaux publics est chargé de l'infrastructure et notamment de la construction et de la gestion des domaines industriels; il doit donc être en rapport régulier avec les locataires pour veiller à ce qu'ils fassent le meilleur usage de l'ensemble des services qui leur sont

fournis. Les conditions de travail, les salaires, l'activité syndicale et la formation professionnelle et technique peuvent relever de la compétence du Ministère du travail; là encore, il peut être nécessaire d'avoir des contacts sur le terrain. Dans nombre de pays, on encourage, non seulement les exploitants agricoles, mais toutes sortes d'entreprises, à se constituer en coopératives afin de développer leurs opérations; le Département des coopératives a un personnel de terrain chargé d'identifier les groupes pour qui la coopération serait utile, de les encourager et de les aider dans leurs efforts pour travailler ensemble, et ce personnel devrait être en contact au moins avec les petites unités industrielles. Cette liste n'est pas exhaustive, mais elle peut donner une idée du nombre de **services** publics qui pourraient légitimement être concernés par l'octroi de conseils ponctuels à l'industrie et attirer l'attention sur les possibilités de confusion.

On peut dire que cette situation se retrouve à l'échelon international puisque l'industrie touche à tous les aspects de la vie d'une nation. Toutes les institutions spécialisées des Nations Unies - et pas seulement l'ONUDI - sont concernées par certains aspects de l'industrialisation, mais comme leur incidence dans un pays donné est limitée et que les besoins d'assistance spécialisée sont infiniment supérieures à leur capacité d'action, cela ne crée pas trop de problèmes.

Au niveau national, cependant, les difficultés peuvent être immenses; dans la plupart des pays, presque tous les ministères cités plus haut ont au moins quelques contacts directs avec l'industrie et, même si les ressources de chacun d'eux sont en général trop limitées pour permettre autre chose qu'une couverture symbolique, des chevauchements et des conflits surgissent inévitablement. Cette situation peut se trouver compliquée encore par l'action des organismes non gouvernementaux tels que sociétés charitables ou groupes confessionnels, entreprises nationales ou étrangères qui s'intéressent légitimement à une certaine forme de développement industriel local, ou encore universités et instituts techniques dont le personnel considère à juste titre que la consultation sur le terrain constitue un prolongement nécessaire des travaux effectués en classe ou dans le laboratoire. Il arrive inévitablement que certaines industries ou régions soient submergées de conseils, tandis que d'autres sont négligées;

en outre, différents organismes ayant des attaches et des préjugés différents conseillent des solutions différentes, de sorte que le propriétaire ou le dirigeant d'une entreprise ne sait plus quoi faire et se trouve même parfois amené à faire de mauvais investissements parce que l'action préconisée par un organisme est en conflit avec les projets de l'autre.

Si chacun des multiples organismes qui s'efforcent de conseiller l'industrie sur le terrain vise en fin de compte le même objectif général - à savoir améliorer le bien-être national - les moyens dont ils disposent sont différents, et un patron, un directeur d'entreprise ou un investisseur inexpérimenté, est mal préparé à choisir par lui-même un ensemble approprié parmi les mesures d'assistance que lui proposent tous les "vendeurs" qui viennent frapper à sa porte. La consultation est généralement considérée comme l'un des ingrédients entrant dans la gamme complète des services nécessaires, lesquels comprennent également le financement, les cours de formation; les conseils techniques, les avis sur la commercialisation, etc. C'est un peu comme si une école primaire offrait la lecture et l'écriture en matières à option, à côté des mathématiques, de l'histoire, de la géographie ou de la science. Il est clair que certaines compétences font partie du bagage indispensable pour toute forme d'éducation; de même l'aptitude à diagnostiquer les problèmes de l'entreprise et à décider quels remèdes sont nécessaires n'est pas du même ordre que le financement, la technologie ou l'assistance en matière de commercialisation. Le service de consultation devrait donc être placé à la pointe du programme d'assistance offert à l'industrie; cela ne signifie pas que les consultants devraient avoir la haute main sur les autres services, mais qu'ils devraient opérer à partir d'une base neutre, sans être rattachés à aucun service particulier, tout en connaissant bien l'ensemble des moyens disponibles.

Si tous les ministères ou départements mentionnés plus haut sont donc disqualifiés pour contrôler le service de consultation, quelle solution reste-t-il au problème de sa place dans le système institutionnel? De nombreuses formules ont été essayées: des comités de coordination ont été créés, composés de représentants des divers ministères intéressés à la question, des instituts nationaux indépendants ont été mis en place, chargés de fournir des conseils et des services de consultants et aussi de coordonner les autres services spécialisés, dans d'autres cas, un seul ministère ou un groupe tel que le secteur bancaire a été choisi comme clef de voûte et habilité à mettre sur pied et gérer un service de consultation ainsi qu'à coordonner les autres activités.

Les résultats ont rarement été à la hauteur des espérances : toute institution nouvelle est en butte à la jalousie et à la rivalité des intérêts acquis, et les problèmes d'organisation que posent la création et la gestion d'un service de consultation industrielle à l'échelon national sont de nature à décourager l'institution la mieux dotée en moyens financiers et en personnel qualifié; ils dépassent souvent la capacité d'une organisation nouvelle et non éprouvée, à laquelle les gens ayant les compétences et l'expérience nécessaires hésitent tout naturellement à confier leur carrière puisque tant d'autres possibilités leur sont ouvertes. Les ministères ou autres départements existants éprouvent de la difficulté à intégrer dans leurs opérations la fonction très spécialisée de la consultation; le barème des traitements peut être trop généreux pour les personnes faiblement rémunérées et peu qualifiées qu'il faut recruter pour couvrir la multitude de petites entreprises si l'on veut que le service soit économique, et il peut être trop bas pour attirer le petit nombre de consultants hautement qualifiés nécessaires pour desservir les quelques grandes entreprises plus modernes. Les administrations sont rarement organisées pour faire payer les services sur le terrain, et même l'expérience d'organisations de commercialisation privées montre combien il est difficile d'assurer un véritable réseau national de représentation avec un minimum de frais généraux de siège, un contrôle effectif et régulier et un personnel de terrain adaptable et entreprenant.

Certaines sociétés emploient avec succès des "forces nationales de vente", et un service général de consultation industrielle devrait, à bien des égards, être calqué sur ce modèle, c'est-à-dire comporter un système permanent de contrôle et d'évaluation des résultats et un personnel spécialisé réduit, économique mais efficace, chargé des problèmes particuliers, type "comptabilité maison" ou autre. Cependant, un consultant "vend" un "produit" beaucoup plus compliqué que du savon ou des cigarettes et les services publics, avec leur tendance à la centralisation administrative et bureaucratique sont mal préparés pour une tâche aussi difficile.

Il faudrait probablement adopter une approche plus souple et pragmatique et reconnaître que l'échelle massive du problème n'exige pas forcément une solution massive et monolithique. Il faut admettre que tout établissement industriel, quelle que soit sa taille, a besoin de conseils sur place, mais cela ne signifie pas que tous



doivent être desservis par la même source. Il existe de nombreux types d'entreprises différentes réparties en différents endroits; du point de vue administratif, il semblerait peut-être souhaitable qu'une seule organisation relativement importante couvre tous les besoins en matière de consultation, et c'est peut-être là la solution idéale; mais, il est rare qu'un idéal puisse être atteint et il vaut mieux en général partir de la situation existante, aussi imparfaite qu'elle soit, pour essayer de forger un avenir un peu moins imparfait, plutôt que d'éliminer toutes les activités existantes et tenter de les remplacer par la solution parfaite.

Il se peut que l'on ait besoin, non pas d'une nouvelle organisation ni d'un redéploiement massif des responsabilités, mais d'une réévaluation délicate des services existants, suivie d'une réorientation faite avec tact et accompagnée de suggestions visant à modifier les priorités sans essayer d'introduire un changement brutal. Manifestement, même cette fonction exige d'être confiée à quelqu'un et d'être rattachée à un organisme quel qu'il soit, mais sur le plan de l'organisation, du personnel et des moyens financiers, les besoins sont modestes. et, dans la plupart des pays, on pourra trouver une institution neutre jouissant du prestige nécessaire pour accueillir une activité de coordination de ce type.

Il n'est pas sans intérêt de comparer l'approche britannique et l'approche américaine au développement des petites entreprises. Aux Etats-Unis, l'administration des petites entreprises est une vaste organisation centralisée, largement représentée sur le terrain, qui offre des services consultatifs, des cours de formation, des programmes de cautionnement de prêts et autres prestations. La Division des petites entreprises du Département de l'industrie britannique, par contre, se rapproche de la formule que nous préconisons ici. Un bureau central très restreint composé d'une vingtaine de personnes, y compris le personnel administratif et de secrétariat, assure la surveillance et la promotion des intérêts des petites entreprises. La Division elle-même gère des centres d'information pour les petites firmes dans diverses villes, mais en dehors de cette activité son rôle se borne à la recherche, à l'encouragement et à la coordination souple, et le personnel de son bureau central essaie de protéger les intérêts des petites entreprises en intervenant auprès de l'Administration lorsque les activités ou les projets de tel ou tel département paraissent préjudiciables aux petites entreprises.

Certaines branches économiques peuvent avoir intérêt à faire appel aux conseils d'organisations spécialisées dont les objectifs sont proches de l'orientation du développement national, de sorte que l'on peut s'attendre à ce que les consultants donnent des avis complètement objectifs fondés sur une continuité d'expérience et de formation dans le même domaine. En Malaisie, Parnas Eder remplit cette fonction pour le commerce d'épicerie de détail; l'action principale en faveur de l'objectif de l'indigénisation de ce commerce est la gestion d'entrepôts de gros à travers le pays, les consultants spécialisés sont indépendants de la force de vente et il est reconnu que si l'on aide des détaillants indigènes à améliorer leurs compétences par des conseils prodigués sur place, ceux-ci achèteront aussi davantage d'articles auprès des points de vente en gros. Dans certains pays, les fabricants de véhicules ou de biens de consommation privés, parfois sous contrôle étranger, ont besoin de circuits de distribution et d'installations de service plus efficaces pour leurs produits; on peut les inciter à jouer un rôle de conseiller commercial auprès des industries qui les intéressent.

On peut encourager les administrations régionales qui ont des problèmes particuliers à mettre en place leurs propres services régionaux à l'intention de groupes spécifiques, comme cela se fait en Inde, et des organisations volontaires, telles que le groupe Association pour la productivité peuvent travailler pour leur propre compte dans une région, comme cela se fait au Kenya, ou pour des industries déterminées, en collaboration avec le Gouvernement, comme au Botswana, ou même en association avec un important investisseur privé, comme c'est le cas au Libéria. Au Sri Lanka, l'Office de développement industriel consacre une partie de son activité aux industries qui ont un potentiel d'exportation ou de remplacement des importations et, parallèlement, a lancé des programmes spéciaux visant à encourager l'établissement et le fonctionnement efficaces de rizeries, tandis qu'au Brésil, l'Université de Salvador a créé un service consultatif destiné aux petites entreprises de la ville et de la région avoisinante.

Une enquête détaillée menée dans n'importe quel pays révélera l'existence de nombreux services de ce genre qui répondent aux besoins de diverses branches d'activité en matière de consultation. Si le gouvernement central a une idée, même générale,

du nombre, de l'emplacement, de l'importance et du domaine d'activité des entreprises installées dans le pays, il n'est pas difficile d'identifier les régions et les industries qui ont accès ou non à un service de consultation. Les besoins sont si grands que toute demande de retrait pour éviter un double emploi peut toujours être plus compensée par une expansion dans une autre direction; les institutions existantes ne doivent donc pas **craindre** d'être menacées par une quelconque tentative de coordonner leurs activités avec souplesse. Certaines régions peuvent être totalement dépourvues de toute forme de service consultatif; si les services existants ne peuvent s'étendre progressivement à ces régions, il convient de demander à des organismes locaux ou étrangers de faire des propositions en vue de créer un service approprié, de dimensions modestes. A mesure que l'industrialisation progresse, les besoins changent, de sorte qu'il faut constamment surveiller la situation. Le plus petit service consultatif de village peut comporter des innovations et des techniques qui seraient très utiles ailleurs. Il vaut souvent mieux reproduire ces activités dans différentes communautés plutôt que d'encourager une institution essentiellement fondée sur la communauté locale à se développer au-delà de sa capacité structurelle naturelle.

La consultation n'est généralement pas une activité qui soit sensible aux économies d'échelle; les besoins nationaux peuvent probablement être satisfaits au mieux par des solutions locales ou sectorielles, et le gouvernement central doit seulement reconnaître l'existence des besoins en tant que tels, définir les caractéristiques générales d'un service acceptable et encourager et coordonner avec souplesse une pluralité d'institutions aptes à satisfaire ces besoins.

BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Malcolm Harper, Consultancy for small Businesses, Intermediate Technology Publications, Londres, 1976.

Malcolm Harper, The African Trader, East African Publishing House, Nairobi, 1973.

George Butler, Realising the Development Opportunity created by an Iron Ore Mining Concession in Liberia, Partnership for Productivity, Yekepa, 1977

Malcolm Harper and Tan Thiam Soon, Promotion of small Enterprises, Intermediate Technology Publications, Londres, sera publié en 1976.

Eds. Loehr and Powelson, Economic Development, Poverty and Income Distribution, Westview Press, Boulder Colorado, 1977.

Banque mondiale, Employment and Development of small Enterprises, BIRD, Washington D.C., 1973

Ed. Slater and others, Market Processes in the Recife Area of North East Brazil, Latin America Study Centre, Michigan State University, Michigan, 1969.

Culshaw, Training for Village Renewal, Luther and World Federation, Genève, 1975.

Bruce Dinwiddy, Promoting African Enterprise, Croom Helm, Londres, 1974.

Ed. Philip Heck, Small Enterprise Development : Policies and Programmes, OIT, Genève, 1977.

Staley and Morse, Modern small Industry for developing Countries, McGraw Hill, New York, 1965.

John de Wilde, Development of African Private Enterprise, IDA, Londres, 1971.

-----



**B-147**



**80.04.14**