



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th 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 for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

06600-F

Distr.
Restreinte
UNIDO/IPPD.139
24 juillet 1975

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE
DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

06600

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Evaluation par le PNUD et l'ONUDI des projets entrepris conjointement
dans le domaine des stratégies, de la programmation
et des politiques d'industrialisation 1/

Le présent document est la traduction d'un texte anglais qui n'a pas fait
l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

id.75-6532

We regret that some of the pages in the microfiche copy of this report may not be up to the proper legibility standards even though the best possible copy was used for preparing the master fiche

TABLE DE MATIERES

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 5	1
I. CONCLUSIONS GENERALES DE L'EVALUATION	6 - 11	3
II. CONCEPTION DES PROJETS	12 - 40	6
A. Résultats des projets	14 - 23	7
B. Principales conditions préalables à la programmation industrielle	24 - 26	12
C. Où situer l'Organisme central de planification industrielle	27 - 28	14
D. Formation du personnel national à la programmation industrielle	29 - 35	15
E. Descriptifs des projets et dispositions administratives nécessaires à leur établissement	36 - 40	18
III. EXECUTION ET SURVEILLANCE DES PROJETS	41 - 53	20
A. Recrutement du personnel international	41 - 50	20
B. Supervision technique des projets	51 - 53	24
IV. GENERALISATION ET UTILISATION A L'ECHELON MULTINATIONAL DES DONNEES D'EXPERIENCE	54 - 62	26
 ANNEXES		
I. Mandat		30
II. Liste des projets		33

INTRODUCTION

1. La planification industrielle peut contribuer dans une mesure importante à assurer la mobilisation réelle et l'utilisation optimale des ressources qui devront permettre aux pays en voie de développement de s'industrialiser rapidement et d'une manière rationnelle. Deux rapports sur la stratégie à long terme de l'ONUDI^{1/} ont récemment mis en relief les attributions de l'Organisation dans ce domaine, qui sont d'aider les pays en voie de développement à élaborer les stratégies, les programmes et les politiques d'industrialisation voulus tant sur le plan national que sur le plan multinational. Recommandant que l'ONUDI devienne éminemment qualifiée pour fournir une assistance dans ce domaine, le groupe d'experts de haut niveau a estimé que l'Organisation pourrait ainsi coordonner avec une efficacité accrue les efforts des organismes des Nations Unies dans le domaine du développement industriel. Ce thème a été repris par le Comité spécial sur la stratégie à long terme de l'ONUDI, lequel a entre autres choses également attiré l'attention sur la nécessité pour l'Organisation de renforcer encore ses services afin de pouvoir entreprendre des programmes opérationnels d'industrialisation. Le Comité spécial a également "attaché une grande importance à ce que l'ONUDI mette au point un système d'évaluation permanente de ses activités opérationnelles en se fondant sur les recommandations concernant les stratégies et les politiques industrielles."

2. Pour donner suite aux recommandations du Comité spécial, l'ONUDI et le PNUD ont décidé d'entreprendre conjointement une évaluation des projets exécutés dans le domaine des stratégies, de la programmation et des politiques d'industrialisation. Première d'une série, la présente évaluation est fondée sur deux des recommandations du Comité spécial, à savoir celle qui traite des stratégies, de la programmation et des politiques industrielles et celle qui concerne les activités opérationnelles.

3. L'objet de la présente évaluation est de déterminer, à partir d'un certain nombre de projets représentatifs, dans quelle mesure les organismes des Nations Unies ont répondu aux besoins des pays en voie de développement pour ce que est de l'assistance technique fournie au titre des stratégies, de la programmation et des politiques d'industrialisation. Les conclusions générales qui se dégagent de l'évaluation de ces projets devraient permettre d'améliorer la conception des projets futurs. Cette

^{1/} Rapport du groupe d'experts de haut niveau sur la stratégie à long terme de l'ONUDI, ID/B/133, 23 février 1973.

Rapport et conclusions du Comité spécial sur la stratégie à long terme de l'ONUDI, ID/142, 19 mars 1974.

évaluation devrait également permettre de déterminer plus facilement de quelle manière et dans quelle mesure les organismes des Nations Unies pourraient le mieux aider les gouvernements à sélectionner les projets d'industrialisation nettement prioritaires à inscrire aux programmes par pays du PNUD.

4. Le mandat afférent à l'évaluation et la liste des projets examinés sont reproduits dans les annexes I et II au présent document. L'évaluation a été effectuée conjointement par deux équipes de fonctionnaires, l'une du PNUD, l'autre de l'ONUDI. L'équipe de l'ONUDI a examiné et évalué divers aspects de chaque projet, généralisé ses constatations et établi un projet de note. L'équipe du PNUD a jugé la conception des projets et en a fait ressortir certains aspects. Les deux équipes ont tenu une réunion de travail à New York vers la fin du mois de novembre 1974. Le présent document est fondé sur leurs ~~travaux~~ ^{2/} respectifs et sur les échanges de vues auxquels la réunion de New York a donné lieu.

5. Dans la première section, les évaluations présentent leurs conclusions générales et soulignent les difficultés qu'il y a à mesurer les incidences et l'efficacité des divers projets; dans la deuxième section, ils examinent la question de la formulation des projets et présentent quelques recommandations de nature à améliorer réellement la conception des projets futurs; dans la troisième section, ils examinent certains des problèmes que posent l'exécution et la supervision des projets de planification industrielle et présentent des recommandations à ce sujet; enfin, dans la quatrième section, ils énoncent quelques propositions propres à faciliter la généralisation et l'utilisation des données d'expérience recueillies sur le plan national.

2/ Projet de note établi par le Secrétariat de l'ONUDI, "UNDP/UNIDO Assessment of Projects in the fields of Industrial Strategy, Programming and Policies"; documents établis par le PNUD : "The Conceptual Framework for the Exercise" et "The Design of Projects". En outre, il a été tiré parti de la monographie n° 17 de l'ONUDI intitulée "Planification industrielle" (Nations Unies, New York, 1969, Numéro de vente F.69.II.B.39, vol. 17).

I. CONCLUSIONS GÉNÉRALES DE L'ÉVALUATION

6. Pour mesurer l'importance de l'utilité de l'assistance du PNUD et de l'ONUDI en matière de planification industrielle, on peut évaluer la contribution que chaque projet apporte à l'industrialisation du pays intéressé, pour ce qui concerne en particulier les stratégies arrêtées et les politiques recommandées compte tenu de l'orientation actuelle du développement industriel. A plus faible échelle, on peut évaluer la mesure dans laquelle les recommandations en matière de politique paraissent judicieuses en regard des problèmes actuels et des perspectives du développement industriel dans les pays intéressés. Pour une évaluation de ce genre, il faudrait examiner certaines questions telles que la pertinence des recommandations de fond, la mesure dans laquelle l'ONUDI a contribué à leur mise au point et la mesure dans laquelle les recommandations des équipes chargées de l'exécution des projets ont en fait été adoptées. Dans un contexte légèrement différent, on pourrait aussi se demander dans quelle mesure les projets ont contribué premièrement à l'amélioration du savoir-faire et des connaissances techniques des fonctionnaires nationaux chargés de la planification industrielle; deuxièmement, au processus général de planification industrielle; et troisièmement, au renforcement des mécanismes institutionnels de planification industrielle.

7. Pour un certain nombre de raisons, il n'a pas été possible, dans le cadre de la présente évaluation, de fournir une réponse satisfaisante pour chacun des points susmentionnés. A l'exception des questions énumérées au paragraphe 8, il s'est avéré très difficile de procéder à une évaluation satisfaisante du fait que le personnel des sièges du PNUD et de l'ONUDI ne disposait pas des renseignements voulus sur les activités de caractère technique entreprises au titre des divers projets ni sur les résultats de ces projets. Cette insuffisance de renseignements et des données est partiellement attribuable au fait que plusieurs des projets examinés n'étaient devenus opérationnels qu'à une date relativement récente et qu'il était encore trop tôt pour en attendre des résultats tangibles. Toutefois, la source véritable du problème est à rechercher dans la nature même du système actuel de communication des renseignements sur les projets et sa solution réside dans l'amélioration de la filière par laquelle les renseignements d'ordre technique sont transmis du lieu d'exécution des projets jusqu'au siège. Ce problème sera examiné dans la section III.

8. Toutefois, même si les renseignements nécessaires avaient pu être réunis, il aurait été extrêmement difficile de parvenir à une conclusion définitive quant aux incidences des projets examinés sur le développement industriel. Il est en effet

Évident que le processus d'industrialisation ne dépend pas seulement de la formulation d'une stratégie ou d'un programme et que plusieurs autres facteurs (par exemple le volume des investissements, le climat politique général, les ressources, l'état de l'infrastructure, l'attitude de la population quant à la nécessité d'augmenter la production et la productivité, l'importance des avoirs en devises, les possibilités d'accès aux marchés étrangers) en déterminent le rythme et l'ampleur. Cela étant, il n'est pas possible de circonscrire le rôle joué en la matière par la seule planification industrielle. De plus, il faut tenir compte du fait qu'un délai considérable s'écoule nécessairement entre le moment où une stratégie ou un programme sont formulés et le moment où ils peuvent donner une impulsion au développement industriel. En outre, les recommandations de principe des équipes consultatives n'étant jamais intégralement appliquées, on peut poser la question de savoir si là n'est pas précisément la raison pour laquelle, parfois, les résultats esceptés n'ont pas été atteints. La difficulté d'évaluer l'effet d'entraînement des projets tient également au fait que, dans bien des cas, les projets entrepris par le PNUD et l'ONUDI ne constituent qu'un élément de la programmation industrielle globale et qu'il est impossible de disjoindre cet élément du tout.

9. Pour toutes ces raisons, il n'est pas possible, dans le cadre de la présente évaluation, d'identifier et de circonscrire la contribution apportée au processus de l'industrialisation par l'assistance conjointe du PNUD et de l'ONUDI en matière de planification industrielle; il n'est pas possible non plus de déterminer dans quelle mesure les résultats des projets ont été utilisés. Il n'en paraît pas moins souhaitable d'examiner ces importantes questions. En dépit des problèmes très réels que pose cet examen (notamment ceux qui ont été évoqués au paragraphe 8), il serait utile d'examiner la contribution concrète apportée par un certain nombre de projets sélectionnés au processus du développement industriel. Cet examen serait de toute évidence conforme aux recommandations pertinentes du Comité spécial sur la stratégie à long terme de l'ONUDI.

10. Les conclusions générales qui se dégagent de l'évaluation ont donc une portée assez limitée. L'analyse approfondie des projets choisis a servi de base à l'élaboration des recommandations, desquelles doivent être considérées comme valables pour tous les projets intéressant les stratégies, la programmation et les politiques d'industrialisation. Toutefois, les facteurs de pondération utilisés comportent nécessairement un élément d'appréciation subjective de la part des évaluateurs et ne reflètent pas forcément les vues de l'ONUDI ou du PNUD. C'est pourquoi les évaluateurs se sont

abstenus de donner des chiffres précis, tout en s'efforçant de ne négliger aucun élément de l'analyse critique. Leurs conclusions principales sont les suivantes : premièrement, compte tenu des apports et des activités prévus (qualité, quantité et opportunité) ainsi que des objectifs des projets, un pourcentage raisonnable des projets examinés ont permis d'enregistrer ou donnent lieu d'escompter des résultats satisfaisants pour ce qui concerne soit la stratégie, ou le programme d'industrialisation arrêtés soit l'identification ou la sélection des possibilités d'investissement. Une partie de ces projets peuvent être considérés comme étant de nature à donner une impulsion à l'industrialisation lorsqu'un certain nombre de conditions complémentaires auront été remplies. Quant aux projets qui sont considérés comme n'ayant pas produit les résultats escomptés, l'échec peut être attribué principalement à une faiblesse de l'élément "experts" et/ou à l'appui insuffisant du gouvernement et/ou à des défauts dans la conception fondamentale des projets. Deuxièmement, la mesure dans laquelle les projets ont contribué à améliorer la compétence des fonctionnaires nationaux chargés de la planification industrielle est décevante; en effet, seuls quelques projets ont permis d'enregistrer des résultats satisfaisants et, pour les raisons exposées ci-après, les activités de formation ont été insuffisantes dans la plupart des cas. Plusieurs recommandations sont formulées dans la section II (D) en vue d'assurer une efficacité plus grande à l'élément "formation" des projets PNUD/ONUDI en matière de planification industrielle. Troisièmement, les projets examinés n'ont contribué que dans une faible mesure à renforcer les mécanismes institutionnels de planification industrielle et à améliorer la programmation de l'industrialisation, bien que plusieurs projets aient été particulièrement utiles en jetant les bases d'une programmation industrielle plus ambitieuse. Toutefois, dans d'autres cas les projets n'avaient pas été pleinement intégrés par le gouvernement dans le processus de l'élaboration des politiques et de la prise des décisions, aussi est-il peu probable qu'ils aient pu avoir des incidences concrètes sur les aspects institutionnels de la planification industrielle.

11. Un certain nombre de facteurs ont eu des conséquences fâcheuses pour l'efficacité et l'effet d'entraînement des projets. Premièrement, l'objet principal et la nature des résultats souhaités n'avaient pas été définis avec une précision suffisante, ce qui peut être attribué surtout au fait que l'assistance préparatoire aux projets n'avait fait l'objet des enquêtes voulues; par conséquent, les activités et les apports nécessaires pour atteindre les objectifs fixés n'ont pas été identifiés d'une manière satisfaisante; en outre, dans certains cas, quelques conditions préalables essentielles

(rassemblement des données indispensables, connaissance des priorités socio-économiques du gouvernement, etc.), n'avaient pas été remplies et/ou reconnues. Deuxièmement, la contribution des projets à l'amélioration des compétences et au transfert des connaissances techniques a été généralement limitée. C'est là un double problème qui sera examiné dans la section II ci-après. Troisièmement, la qualité des experts internationaux affectés à l'exécution des projets n'a pas toujours atteint le niveau voulu, ce qui tient à la pénurie mondiale de spécialistes de la planification industrielle, ayant les qualifications et l'expérience souhaitables et étant disposés à accepter les conditions de travail actuellement offertes par l'Organisation des Nations Unies; dans la section III on trouvera une étude de cette question ainsi que quelques recommandations. Quatrièmement, l'appui technique a eu en règle générale peu d'effet sur l'exécution des projets; ce problème sera également discuté dans la section III ci-après.

II. CONCEPTION DES PROJETS

12. Dix-huit des 25 projets examinés étaient des projets nationaux quant à la nature ou à l'orientation, les autres des projets régionaux. Neuf projets concernaient l'Afrique, huit l'Amérique latine, cinq l'Asie et le Pacifique et trois l'Europe, les pays méditerranéens et le Moyen-Orient, soit un nombre relativement plus élevé pour les deux premières régions. En ce qui concerne la région de l'Europe, des pays méditerranéens et du Moyen-Orient, les trois projets retenus concernaient le Moyen-Orient. Quant aux projets nationaux, ils comptaient trois projets entrepris dans des pays figurant parmi les moins avancés et quatre dans des pays disposant d'une structure industrielle relativement bien développée. Deux des projets s'inscrivaient dans le cadre de grands projets de planification de caractère multidisciplinaire; l'exécution des projets les plus importants avait été confiée à l'Organisation des Nations Unies, les postes d'économistes industriels étant pourvus par l'ONUDI dans le cadre de contrats de sous-traitance. Deux autres projets comportaient des activités très diverses en matière de programmation, de promotion et de développement industriels, mais seul l'élément programmation industrielle été retenu pour la présente évaluation. Par ailleurs, l'échantillon comptait un grand nombre (11) de petits projets comportant l'affectation d'un seul conseiller. Comme il fallait s'y attendre, dans presque tous les projets l'élément "experts" était très important et un des projets avait fait l'objet d'un contrat de sous-traitance.

13. En ce qui concerne les activités, les projets sélectionnés constituaient un échantillon diversifié. Qu'ils aient été financés au titre des CIP nationaux ou des CIP régionaux, la majorité des projets avaient des objectifs multiples et comportaient des activités diverses dans le domaine des stratégies, de la programmation et des politiques. D'autres, par contre, avaient une portée plus étroite. Ainsi, un des projets portait exclusivement sur l'élaboration d'une stratégie industrielle, deux concernaient la planification sectorielle et deux autres la programmation du développement industriel à l'échelon d'une zone du territoire national. Seuls quelques projets visaient essentiellement la formation de spécialistes de la programmation industrielle. Dans les paragraphes qui suivent l'attention sera centrée premièrement sur la nécessité de définir avec une plus grande précision l'objectif fondamental des projets de programmation industrielle; deuxièmement, sur la nécessité d'identifier les conditions préliminaires indispensables à toute programmation; troisièmement, sur la nécessité d'établir les relations voulues entre le personnel international et les hauts fonctionnaires du pays intéressé; quatrièmement, sur la nécessité d'élaborer un programme efficace de formation aux techniques de la planification industrielle; cinquièmement, enfin, sur les dispositions administratives à prendre en vue de l'établissement des descriptifs des projets.

A. RESULTATS DES PROJETS

14. Dans la plupart des cas il n'avait pas été possible, faute d'une mission préparatoire de caractère technique de tenir compte, lors de la conception des projets, du stade précis atteint dans le développement industriel, de la dotation en ressources, de la politique nationale pertinente ou du cadre institutionnel donné à l'économie du pays intéressé. Le caractère fondamental et les résultats de ces projets n'ont donc pas pu être nettement identifiés et définis. Dans certains cas, le manque de précision avait été voulu pour régler ces diverses questions avec une certaine souplesse au cours de l'exécution. Dans d'autres cas, et en particulier dans les projets comportant l'affectation d'un seul conseiller, il n'avait pas toujours été possible de cerner étroitement les objectifs des projets, du fait que l'assistance conjointe du PNUD et de l'ONUDI ne représentait qu'un faible élément de l'effort total de planification. Ce sont là des difficultés qui doivent certes être reconnues, mais il ne fait pas de doute qu'à l'avenir la raison d'être de chaque projet pourrait être mieux précisée; on pourrait à cette fin, entreprendre des études dans le cadre de l'assistance préparatoire aux projets ou organiser des missions préparatoires de caractère technique.

15. Les programmes et politiques d'industrialisation devraient, dans toute la mesure du possible, être conçus dans le cadre d'une stratégie industrielle, laquelle ne peut être formulée qu'en fonction des objectifs macroéconomiques et des objectifs sous-sectoriels. Dans les deux cas, il faudrait tenir compte, en les identifiant, du stade et du mécanisme de planification et examiner brièvement l'évolution récente de l'économie en général et du secteur industriel en particulier. Il faudrait aussi analyser les problèmes auxquels le gouvernement intéressé se heurte dans ses efforts d'industrialisation. Les documents relatifs aux projets devraient comprendre, notamment un bref examen de l'évolution récente et des perspectives de l'industrie et, éventuellement, une description des objectifs de développement fixés par le gouvernement. Ces descriptions devraient aussi contenir une indication précise des résultats attendus des projets PNUD/ONUDI. Pour cela, il faudrait premièrement définir les objectifs à atteindre; formuler une stratégie dans laquelle seraient identifiés les sous-secteurs prioritaires, le volume des investissements, les niveaux de la production et de l'emploi dans les sous-secteurs visés, les mesures à prendre pour assurer la formation du personnel et le transfert, l'adaptation ou la mise au point des techniques nécessaires, ainsi que les politiques et le cadre institutionnel indispensables à l'application de la stratégie; enfin, établir un plan de développement industriel énonçant seulement les objectifs sous-sectoriels et sectoriels en matière d'investissements, de devises, de production et d'emploi. Deuxièmement, il faudrait présenter des propositions concernant les projets, propositions qui seraient établies au niveau microéconomique et à des degrés divers de précision. Troisièmement, il faudrait élaborer un programme de formation aux techniques industrielles et, quatrièmement, un programme visant à améliorer les résultats des entreprises existantes et à déterminer l'assistance financière et technique nécessaire. Cinquièmement, il faudrait formuler une politique industrielle portant notamment sur les questions financières et fiscales, les tarifs douaniers, le transfert des techniques et les salaires, et prévoyant les mesures administratives, législatives et institutionnelles nécessaires à l'application du plan de développement industriel. Sixièmement, il faudrait établir un budget à moyen terme et un budget annuel, tant pour les dépenses en monnaie locale que pour les dépenses en devises. Toutefois, sans l'organisation d'une mission préparatoire de caractère technique ou, le cas échéant, l'octroi d'une assistance préparatoire il ne sera pas possible de définir d'une manière aussi explicite les résultats attendus des projets. Ainsi définis les résultats escomptés pourraient servir de données de base pour l'évaluation finale des projets.

16. Pour un petit nombre des projets examinés, le descriptif portait sur la planification du développement industriel à l'échelon d'une zone du territoire national. L'élaboration de toute stratégie ou de tout programme de développement industriel à cet échelon devrait être coordonnée avec les propositions complémentaires relatives au développement d'autres secteurs dans la zone en question car il est évident que le développement du secteur industriel dépende en partie du développement du secteur agricole et rural (qu'on les considère comme fournisseurs de matières premières ou comme source de demande et d'épargne), du secteur de l'éducation et de la formation et du secteur des transports. Les propositions relatives au développement industriel de la zone considérée devraient également être coordonnées avec le programme national d'industrialisation pour ce qui est notamment de la répartition des industries desservant le marché intérieur considéré dans son ensemble, des disponibilités à investir et de la main-d'œuvre qualifiée. La planification sectorielle pour une zone déterminée devrait dans toute la mesure du possible, être élaborée en coordination avec les services spécialement chargés de la planification sectorielle et de la planification à l'échelon macroéconomique.

17. Un des projets (il s'agissait d'une activité de planification sous-sectorielle) avait été pleinement intégré à un certain nombre d'activités complémentaires. Dans ce cas précis, on a examiné la structure actuelle et les perspectives du sous-secteur, estimé la demande intérieure et extérieure qui a été comparée avec la capacité existante. Des propositions précises ont ensuite été évaluées des points de vue technique, financier et économique. En outre, des avis devaient être donnés quant à l'établissement de contacts avec des investisseurs éventuels et aux aspects techniques et financiers des négociations ultérieures.

18. Une des principales conclusions qui se dégagent de l'examen des descriptifs est qu'il n'a pas été possible d'identifier ni de définir clairement le caractère fondamental et les résultats précis des projets. Dans l'élaboration des projets relatifs aux stratégies, à la programmation et aux politiques d'industrialisation, il faudra à l'avenir s'attacher avec la plus grande attention à en définir le caractère fondamental et s'assurer de leur opportunité et de leur utilité compte tenu des besoins réels des gouvernements intéressés.

19. Il importe de faire admettre la nécessité, à ce stade, de définir les résultats que l'on attend, dans deux domaines complémentaires, des projets de planification industrielle. Le premier de ces domaines concerne l'élaboration des stratégies à long terme, des programmes à moyen terme (au niveau du secteur, du sous-secteur ou de la zone)

et des mesures nécessaires à l'exécution des programmes, que l'élaboration des documents pertinents fasse l'objet de services consultatifs ou qu'elle soit faite directement par l'organisme dispensateur d'assistance technique. Le second domaine concerne la formation du personnel aux méthodes de la programmation industrielle (en d'autres termes, le transfert des connaissances spécialisées), ainsi que la création, l'expansion ou l'amélioration du cadre institutionnel nécessaire à la programmation industrielle. Toutefois, dans certains projets c'est le premier de ces domaines qui est essentiellement visé; dans d'autres c'est le second qui l'est.

20. Comme il a été dit plus haut, la grande majorité des projets examinés portaient essentiellement sur le premier de ces domaines, soit sur la formulation d'une stratégie, l'établissement d'un plan ou d'un programme et l'élaboration de recommandations concernant les mesures à prendre. Toutefois, les types de services ou de documents fournis n'ont en aucune manière des caractéristiques communes. Dans l'élaboration des projets de ce genre il importe donc de commencer par définir clairement les caractéristiques essentielles des services ou des documents à fournir. Il faut ensuite s'assurer que les conditions préliminaires essentielles à la programmation industrielle sont réunies; il faut s'assurer en particulier que les diverses données nécessaires sont disponibles et que les objectifs du développement national ont été définis (voir §§ 25 et 26 ci-après). En troisième lieu, il faut identifier et sélectionner, au moins, à titre provisoir, les méthodes et les procédures qui permettront, le cas échéant, d'obtenir les données factuelles complémentaires nécessaires, de préciser les objectifs et d'entreprendre les travaux de programmation. Enfin, il faut, en se fondant sur les trois tâches susmentionnées évaluer la quantité, la qualité et la durée des apports nécessaires et formuler les programmes de travail.

21. Les projets qui concernent essentiellement la formation du personnel et le cadre institutionnel prévoient parfois l'établissement d'un programme ou d'un plan de formation en cours d'emploi qui devrait faciliter l'organisation du programme de travail de l'organisme central de planification industrielle. Les projets de cette nature sont appelés à prendre une importance accrue à mesure que les pays augmenteront leur capacité d'entreprendre des programmes de développement industriel de plus en plus compliqués.

22. La portée et la nature de la planification ou du programme pertinents étant définies pour l'essentiel, la conception du projet devant assurer le "transfert des connaissances techniques" exige qu'une attention particulière soit accordée à quelques

point particuliers. En premier lieu, il faut d'une part, élaborer un programme visant la création des cadres nationaux nécessaires pour la programmation industrielle et, d'autre part, déterminer l'importance numérique et les compétences qui seront requises de ce personnel et établir un programme de formation adéquat, ont trouvera aux paragraphes 30 à 35 ci-après plusieurs recommandations relatives à l'assistance technique qui pourrait être fournie pour les activités de formation en la matière. En second lieu, il faut élaborer un programme rationnel visant la création, l'amélioration et/ou l'expansion de l'organisme central de planification industrielle; il faut notamment en définir les responsabilités et les obligations, préciser ses rapports avec les autres services officiels et prendre les dispositions nécessaires à son organisation interne et à sa gestion. Il faut tout particulièrement tenir compte des réalités dans l'établissement du barème des traitements et des conditions de travail de son personnel afin de pouvoir attirer et retenir les fonctionnaires qui ont l'expérience voulue.

23. Dans les paragraphes 20 à 22 on a lu un bref exposé sur les questions qui devraient entrer en ligne de compte lors de la conception de projets relatifs aux stratégies, à la programmation et aux politiques d'industrialisation, ce qui permettrait de dégager plus nettement les caractéristiques fondamentales de ces projets. Pour faciliter la conception de ces projets il faudrait donc établir à l'intention du personnel du PNUD et de l'ONUJI - et en particulier des représentants résidents - un document dans lequel seraient notamment développés les idées qui viennent d'être énoncées dans les paragraphes susmentionnés.

B. PRINCIPALES CONDITIONS PRELABLES A LA PROGRAMMATION INDUSTRIELLE

24. Un certain nombre de facteurs influent sur la nature de la programmation industrielle et, par conséquent, sur la conception des projets d'assistance technique. Généralement parlant, ces facteurs doivent être considérés comme les conditions préliminaires essentielles à réunir. L'examen des descriptifs de projets a révélé que ces conditions ne sont pas toujours réunies et même que leur nécessité n'est pas toujours reconnue.

25. On trouvera ci-après une énumération des principales conditions préalables qui doivent en général être réunies au moment de l'élaboration d'un projet d'assistance technique. En premier lieu, le conseiller en planification industrielle doit avoir facilement accès à toutes les données et à tous les renseignements dont il a besoin, et ces données et renseignements doivent être présentés sous une forme utilisable. En deuxième lieu, il faut habituellement que le gouvernement définisse ses principaux buts et objectifs socio-économiques, ce qui implique le plus souvent des jugements de valeur et/ou la fixation de buts peut-être incompatibles. Ainsi, par exemple, la détermination de l'importance relative de la propriété privée et de la propriété publique, la définition des domaines réservés exclusivement au secteur public, la limitation du degré de concentration de la propriété et la délimitation du rôle des investissements étrangers privés impliquent des jugements de valeur. La maximisation du taux de croissance économique et celle de l'emploi dans une économie salariale sont des objectifs qui ne concordent pas toujours exactement, et même parfois divergent, et qui impliquent un dosage ou un choix sur le plan des politiques. Pour certains des projets examinés, la fourniture de l'assistance technique aurait été facilitée si les principaux objectifs sociaux du pays avaient été définis, mais il est évident que la définition de ces objectifs relève exclusivement des gouvernements intéressés. En troisième lieu, les projets doivent s'insérer étroitement dans le processus général de la programmation industrielle et, dans un contexte plus large, dans la planification d'ensemble du développement national, qu'il s'agisse de sa nature ou sa portée. Il importe donc de fixer judicieusement, lors de la conception, le calendrier d'exécution et la durée du projet.

26. Dans la conception des projets concernant les stratégies, la programmation et les politiques d'industrialisation, il faudra à l'avenir s'attacher tout particulièrement à déterminer les conditions préalables nécessaires. Lorsqu'il y aura lieu de penser

que les données et les renseignements de base indispensables seront difficiles à obtenir, il faudra examiner la possibilité d'élargir la portée du projet envisagé. Dans ce cas, il faudra prévoir une phase initiale, d'une durée d'environ 6 mois, au cours de laquelle une assistance pourra être fournie en vue d'obtenir les données nécessaires auprès des sources locales ou internationale, et de les analyser. Il en va pratiquement de même pour la détermination des objectifs en matière de politique. Ainsi, à titre de phase initiale on pourrait fournir aux gouvernements qui en feront la demande des avis consultatifs quant à l'ordre d'importance à conférer aux objectifs essentiels (on proposant peut-être plusieurs options différentes) ou conseiller une stratégie appropriée, compte tenu de leurs priorités socio-économiques et sous-sectorielles et du type d'intervention qu'ils ont choisi. Enfin, pour ce qui concerne le document qu'il est suggéré d'établir à l'intention des représentants résidents (par. 23), il faudrait s'attacher tout particulièrement à déterminer et à définir plus exactement la nature des conditions préalables essentielles.

C. OU SITUER L'ORGANISME CENTRAL DE PLANIFICATION INDUSTRIELLE

27. Le mot "situer" se rapporte non seulement à l'emplacement à donner à l'organisme central de planification industrielle dans le mécanisme de l'Etat mais aussi - et ceci importe encore plus - à la nature et à l'ampleur des relations à établir entre les planificateurs industriels et les responsables gouvernementaux. Dans plusieurs des projets examinés, une grande partie des travaux de caractère technique avait été exécutée sans relations avec ces responsables. Or, l'intégration totale des aspects techniques de la programmation industrielle dans le processus de la prise des décisions est une condition préalable indispensable au bon fonctionnement de l'assistance technique dans ce domaine, ce qui n'a été réalisé que dans un petit nombre de cas. Pourtant, dans la majorité des cas, les projets se rapportaient d'une manière ou d'une autre à plusieurs questions cruciales de politique générale, comme la création de possibilités d'emploi, le choix de l'emplacement de nouvelles industries et le financement des investissements industriels. Les modes voulus de communication avec les organes de décision n'ayant pas été établis, l'effet d'entraînement et l'efficacité de ces projets n'en ont été trouvés réduits, ce qui explique en partie que les gouvernements intéressés n'aient pas été aussi étroitement associés à leur exécution qu'il eût été souhaitable. ✓

28. Les projets qui concernent les stratégies, la programmation et les politiques d'industrialisation se rattachent à quelques-unes des questions les plus importantes en matière de politique générale. Aussi ne semble-t-il pas possible d'utiliser dans leur cas le modèle établi pour les projets du PNUD. Les projets de programmation industrielle devraient relever des services ministériels de l'échelon le plus élevé possible. Ils devraient être des projets véritablement nationaux, et le ministre ou le haut fonctionnaire compétent devrait en être responsable. Dans ce cadre, et compte tenu de la nécessité de déterminer les objectifs essentiels des projets d'assistance technique, le PNUD et l'OMUDI devraient fournir les apports convenus et remplir des fonctions précises, convenues elles aussi à l'avance. Lors de la conception des projets, il faudrait accorder une attention particulière à la définition précise des modes de communication entre l'équipe chargée du projet et les responsables nationaux.

✓ Il convient de souligner que les responsables nationaux n'ont pas participé à la présente évaluation. Si celle-ci se poursuit, il sera souhaitable de s'assurer leur participation.

D. FORMATION DU PERSONNEL NATIONAL À LA
PROGRAMMATION INDUSTRIELLE

29. Dans l'ensemble, les projets examinés n'apportent probablement qu'une contribution limitée au transfert des connaissances techniques et à la formation du personnel. Dans les cas examinés, il paraît en effet improbable que le personnel national soit en mesure d'assumer la responsabilité effective d'une gamme complète d'activités de programmation industrielle à la cessation de l'assistance. Les raisons de cet état de bases sont variées, et elles ne tiennent pas nécessairement à un groupe particulier de projets. Au nombre de ces raisons citons, par exemple, la rapidité du rythme de renouvellement du personnel national, la pénurie de stagiaires qualifiés, la nécessité où se trouve le personnel international de réaliser d'autres éléments des projets dans des délais très courts et, parfois, l'insuffisance des aptitudes pédagogiques du personnel international lui-même. Mais la raison fondamentale est que, lors de la conception des projets, on ne s'est pas suffisamment préoccupé de savoir si le personnel national nécessaire existait, ni s'il possédait les aptitudes suffisantes pour recevoir la formation voulue^{4/}. Cela étant, et avec le recul de l'expérience on se rend compte que les projets examinés ne pouvaient pas avoir les résultats satisfaisants dans le domaine de la formation.

30. Une manière de résoudre ce problème serait de le situer dans trois situations différentes. Premièrement, dans les cas où il n'existe pas de personnel national pour l'exécution du projet, on pourrait avoir recours plus souvent aux services d'experts auxiliaires ou de volontaires pour l'accomplissement de diverses activités (rassemblement et analyse des données, projections, etc.). C'est là une situation qui se présente uniquement dans les pays ne comptant qu'un nombre relativement faible de diplômés de l'université (par exemple dans certains des pays les moins avancés) et qui, d'ailleurs disparaîtra progressivement. Dans une deuxième situation, le personnel national nécessaire existe bien mais il n'a pas le niveau d'instruction voulu pour être préparé à la planification industrielle. Dans ce cas, il faudrait organiser un projet "satellite" qui permettrait de donner au personnel national la base voulue pour être initié aux techniques modernes de la programmation industrielle. Ces deux premières situations peuvent se présenter dans les pays où sont entrepris des projets de programmation industrielle visant principalement l'établissement d'un plan ou d'un

4/ Sont considérés comme "suffisants" les fonctionnaires locaux qui, disposant d'un certain niveau d'instruction, se montrent aptes et disposés à absorber, à acquiescer et à mettre en pratique les connaissances voulues dans le domaine de la programmation industrielle.

programme particulier. On estime d'ailleurs que, si l'assistance conjointe du PNUD et de l'ONUDI a pour objet d'assurer la conception, les processus et les procédures de la planification industrielle et de donner la formation voulue aux fonctionnaires nationaux intéressés, l'élaboration d'un programme élargi d'assistance technique d'une durée d'une dizaine d'années pourra s'avérer nécessaire.

31. Une troisième situation peut se présenter dans laquelle le personnel national existe en nombre suffisant et possède les aptitudes nécessaires pour recevoir la formation voulue, cette situation deviendra de plus en plus fréquente à mesure que l'enseignement universitaire s'étend et s'améliore. Lorsque tel est le cas, l'assistance technique fournie au titre des projets de programmation industrielle devrait faire une large place à la question du transfert des connaissances techniques, et elle devrait être conçue en fonction des aptitudes actuelles et futures du personnel national. La nature et la portée des programmes de formation devraient être déterminés par le programme de travail, actuel et futur, de l'organisme central de planification industrielle, et adaptées aux besoins particuliers du personnel national. Les recommandations présentées à cette fin dans les paragraphes 32 à 34 ci-après ont pour objet de renforcer la capacité de l'ONUDI pour ce qui touche l'élaboration et l'exécution de programmes de formation appropriés concernant la planification et la programmation en général.

32. Seuls quelques centres de formation sont en mesure d'offrir des cours de programmation industrielle et, si le nombre des demandes le justifie, l'ONUDI pourrait encourager d'autres centres à organiser de tels cours. En tout état de cause, la Section de la programmation industrielle de l'ONUDI devrait se renseigner auprès des centres compétents sur les possibilités d'organiser, avec leur collaboration et leur appui, des cours de formation à la programmation industrielle. Il conviendrait, dans ce cas, d'attacher une grande importance à la question de l'élaboration des programmes et à la conception du matériel pédagogique. En outre, l'ONUDI devrait sonder les possibilités de conclure avec ces centres des contrats d'investissement seraient financés par le PNUD et qui permettraient d'organiser chaque année, à titre régulier, des cours de programmation industrielle. Ces cours seraient accessibles à toute personne qualifiée, qu'elle soit ou non formellement associée à l'exécution de projets de programmation industrielle entrepris conjointement par le PNUD et l'ONUDI.

33. Dans le cadre de ses programmes de formation, l'ONUDI place parfois des boursiers dans les ministères du plan ou de l'industrie des pays industrialisés ou des pays en voie de développement pour qu'ils y reçoivent une formation en cours d'emploi dans un

domaine précis. Même lorsque la formation est dispensée dans un centre spécialisé, à l'issue des cours théoriques les stagiaires sont attachés à un ministère, à un organisme de développement industriel ou à une entreprise industrielle pour y recevoir la formation pratique voulue. C'est là une initiative à laquelle on doit applaudir et, on pourrait envisager de développer et de renforcer encore ce programme de formation selon les besoins; peut-être pourrait-on à cette fin diversifier la liste des organismes de planification industrielle qui sont aptes et disposés à fournir une formation en cours d'emploi.

34. L'examen des projets sélectionnés montre que certains gouvernements avaient eu des difficultés à associer le personnel supérieur national à l'exécution des projets. Étant donné que le personnel doit concentrer toute son attention sur la solution des nombreux problèmes que pose l'industrialisation, on ne saurait attendre d'eux qu'ils suivent de très près l'exécution d'un projet d'assistance technique particulier. Pour surmonter cette difficulté et assurer une large diffusion des résultats des projets, le personnel affecté aux projets pourrait organiser des séminaires au niveau national avec l'assistance, au besoin, du personnel de la Section de la programmation industrielle et/ou de consultants. Les dépenses nécessaires pourraient être financées au moyen des crédits ouverts aux budgets des projets.

35. On estime que tout gouvernement désireux de donner un caractère permanent à la planification industrielle en vue d'accélérer l'industrialisation devra constituer un cadre de programmeurs industriels d'éminent niveau. Il faudra, pour ce faire, offrir aux programmeurs industriels les plus compétents des conditions de service attrayantes et des possibilités de carrière intéressantes dans les services de programmation. Les organismes des Nations Unies peuvent évidemment aider les gouvernements à assurer la formation de leur personnel, à mettre au point les méthodes appropriées et à améliorer les procédures en matière de planification industrielle, mais c'est aux gouvernements eux-mêmes qu'il appartient principalement de créer les conditions propres à garantir l'efficacité de la planification industrielle.

3. DESCRIPTIFS DES PROJETS ET DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES NECESSAIRES A LEUR ETABLISSEMENTS

36. Faute d'une mission préparatoire de caractère technique, les activités à entreprendre et le lien nécessaire entre les apports, les activités et les résultats exemptés n'étaient pas définis avec la précision voulue dans les projets examinés. En outre la longueur de la période nécessaire à la réalisation effective des objectifs des projets était généralement sous-estimée, en d'autres termes, dans de nombreux cas, le coût réel des projets a dépassé les prévisions. Ceci revient à dire que, si les conditions préalables essentielles sont réunies et si les apports voulus sont fournis (personnel national et international, appui du gouvernement et de l'ONUDI, fonds nécessaires à la formation et à l'achat du matériel), les activités prévues devraient, si elles sont bien définies, produire les résultats attendus. En fait, en raison des difficultés posées par les déficiences des caractéristiques essentielles de chaque projet et des difficultés d'une nature indiquées ailleurs (notamment au paragraphe 37), la structure profonde et le thème des descriptifs des projets examinés n'étaient pas définis avec toute la précision voulue.

37. Le modèle de descriptif du projet décrit au chapitre IV du Manuel opérationnel et financier du PIND² peut ne pas convenir, ni quant à la forme, ni quant au fond, lorsqu'il s'agit de projets concernant les stratégies, la programmation et les politiques d'industrialisation. En fait, ce descriptif est établi à des fins essentiellement administratives et a pour objet de rassembler dans un seul document les renseignements nécessaires à l'approbation du projet. Il ne permet pas l'examen technique et l'examen de fond qui requiert toute proposition relative à un projet de programmation industrielle. Les projets de ce genre nécessitent par exemple un examen des problèmes et des perspectives du développement industriel, la détermination des objectifs qui, relevant de la politique générale, impliquent des jugements de valeur, un examen critique des renseignements et des données de base disponibles, une étude des méthodes que le gouvernement envisage d'adopter en matière de programmation industrielle, et la nature des programmes de formation nécessaires.

² C'est-à-dire les instructions relatives à l'établissement d'un descriptif type et aux procédures à suivre en la matière.

38. Pour résoudre ce problème, le meilleur moyen serait de recommander l'établissement d'annexes au descriptif. Une ou plusieurs annexes pourraient traiter des questions purement techniques, comme par exemple celles qui viennent d'être évoquées au paragraphe 37. Ces annexes ne seraient pas nécessairement établies selon un modèle donné, ni requérir une approbation comme c'est le cas pour le descriptif lui-même. Il suffirait d'établir un document qui serait essentiellement un document de travail, destiné principalement aux fonctionnaires nationaux compétents, au personnel international et au personnel de la Section de la programmation industrielle, en particulier, la ou les annexes pourraient décrire l'échelonnement des activités, en fournissant les indications plus détaillées qu'il n'est prévu dans le Manuel pour la section III du descriptif. Les renseignements à fournir dans les annexes ne pourraient évidemment être réunis que par des personnes parfaitement au courant des techniques de la planification industrielle.

39. Les fonctionnaires compétentes des services organiques de l'ONUDI et du PNUD n'ont que rarement participé dans toute la mesure souhaitable à l'établissement ou à l'examen (avant l'approbation) des descriptifs des projets. Il est probable que la qualité de la conception des projets en a souffert et que, pour l'ONUDI, les tâches de la supervision technique et de l'appui organique en ont été rendues plus difficiles.

40. Dans le contexte de sa politique actuelle de décentralisation, le PNUD examine actuellement les moyens de fournir aux représentants résidents l'appui technique voulu. Il est toutefois évident que, pour les projets relatifs aux stratégies, à la programmation et aux politiques d'industrialisation, les fonctionnaires des services organiques de l'ONUDI devraient participer dans la mesure souhaitable aux missions préparatoires, étant donné que les représentants résidents disposent rarement, dans leurs bureaux, du personnel ayant les compétences techniques nécessaires. Les représentants résidents devraient cependant pouvoir effectuer une partie des travaux préliminaires sous la direction de l'ONUDI et du PNUD, c'est-à-dire examiner la nature des demandes présentées par les gouvernements et rassembler les données, les renseignements et les documents de base indispensables. Par ailleurs, les missions préparatoires ne devraient pas être envoyées sur le terrain avant que certaines conditions importantes n'aient été réunies; il faudrait attendre notamment que les besoins réels du gouvernement aient été définis et que le PNUD se soit montré disposé en principe à financer le projet. Toutefois, pour bien établir les annexes aux descriptifs des projets, évoquées au paragraphe 38 ci-dessus, il faudrait d'abord organiser une mission technique, ce qui suppose l'existence des fonds nécessaires.

III. EXECUTION ET SURVEILLANCE DES PROJETS

A. RECRUTEMENT DU PERSONNEL INTERNATIONAL

41. Le facteur essentiel dans la réussite d'un projet de programmation industrielle est sans doute la qualité, sur le plan technique, des services fournis par le conseiller international. Les relations que celui-ci établit avec les responsables locaux et l'appui organique qu'il reçoit de l'ONUDI influent évidemment sur ses travaux, mais c'est de sa compréhension des besoins des pays en voie de développement, de son expérience en matière de programmation industrielle et de son aptitude pédagogique que dépend la réussite du projet.

42. Il est naturellement difficile de juger le travail du personnel international, mais, pour un certain nombre des projets examinés, la tâche accomplie par le conseiller n'était pas entièrement satisfaisante. Dans quelques cas, le conseiller était totalement incompetent, généralement parce que ses qualifications professionnelles ou ses qualités personnelles ne l'avaient pas préparé à la tâche à accomplir. Dans d'autres cas, le conseiller, compétent dans son domaine particulier, avait été affecté à un poste qui réclamait des qualifications différentes. Dans tous ces cas, la qualité des réalisations du projet en a été directement affectée. Toutefois, pour la majorité des projets examinés, les travaux du conseiller ont été jugés d'une qualité allant de "satisfaisante" à "très bonne".

43. Pour plusieurs des projets examinés, le recrutement du personnel international a soulevé des difficultés considérables. Dans un cas, la compétence de plus de 30 experts ayant été évaluée sur le plan technique, 15 candidatures ont été soumises au gouvernement intéressé, qui n'a pas estimé pouvoir en retenir une seule - ce qui a pris environ deux ans et demi. Dans un autre cas, le fonctionnaire compétent des services organiques de l'ONUDI a dû consacrer plus de 30 heures au recrutement d'un consultant spécialisé, pour une mission d'environ trois mois. Dans un troisième cas, s'agissant d'une mission de deux ans, 47 candidatures ont été examinées, 17 d'entre elles ont été recommandées et 7 ont été soumises au gouvernement intéressé, processus qui a duré 18 mois.

44. L'examen des difficultés que pose le recrutement du personnel international et des activités du personnel recruté tend à confirmer que le monde manque de planificateurs industriels hautement qualifiés qui aient l'expérience voulue et soient en mesure d'accepter un contrat à long terme aux conditions de services actuellement offertes

par l'Organisation des Nations Unies. Les sources possibles de recrutement sont elles-mêmes peu nombreuses, car la plupart des pays en voie de développement insistent pour que les candidats soient choisis parmi les planificateurs des pays développés à économie de marché. Or, d'une manière générale, les pays développés à économie de marché ne font pas de programmation industrielle, et les quelques planificateurs expérimentés de ces pays occupent souvent des postes élevés dans l'administration de leur pays et ne sont guère disposés à accepter une mission pour le compte de l'Organisation des Nations Unies. Par ailleurs, considérés dans leur ensemble, les pays en voie de développement ne disposent pas d'un excédent de planificateurs industriels expérimentés. Les consultants recrutés sont donc généralement d'un niveau moyen. Les recommandations formulées aux paragraphes 45 à 50 ont pour objet de renforcer la capacité de l'ONUDI d'attirer et de retenir des planificateurs industriels hautement qualifiés aux fins de missions dans les pays en voie de développement.

45. La Section de la programmation industrielle devrait, dans toute la mesure du possible, s'efforcer de compléter sans cesse son fichier d'experts en programmation industrielle. Il serait hautement souhaitable qu'un fonctionnaire de cette section ait une entrevue avec chaque candidat dont le nom est proposé à un gouvernement en vue d'une affectation à un poste déterminé. Une évaluation du candidat pourrait ainsi être faite sur le plan technique. Faute d'une entrevue préliminaire, certains candidats sont affectés à des postes pour lesquels ils ne conviennent pas, et, lorsque vient le stade de la mise au courant des tâches, il est trop tard pour corriger l'erreur.

46. Pour étoffer son fichier, l'ONUDI pourrait notamment établir des relations avec les firmes de consultants, les universités, les instituts de développement, etc. Elle devrait tout particulièrement examiner les possibilités de conclure des contrats ouverts avec des firmes de consultants et/ou obtenir de ces firmes, des universités et des instituts de développement, qu'ils acceptent de détacher des membres de leur personnel dont les services leur seraient remboursés.

47. L'ONUDI pourrait aussi sonder les possibilités d'entreprendre des projets dans le cadre d'un jumelage. Un institut d'un pays tiers procédant à certains travaux de recherche-développement en matière de programmation industrielle s'engagerait à maintenir des contacts réguliers avec l'organisme central de planification industrielle d'un pays en voie de développement (en d'autres termes, à l'"adopter") non seulement pendant la durée de l'exécution d'un projet d'assistance technique donné, mais aussi après son achèvement. L'institut étranger aiderait le personnel du pays intéressé à se tenir constamment au courant des progrès réalisés en matière de programmation industrielle,

à relever le niveau de ses connaissances théoriques et de sa compétence sur le plan opérationnel et à résoudre les problèmes pratiques qui se posent, tout en lui permettant d'obtenir normalement et directement les consultations et les avis de haute qualité dont il peut avoir besoin. Le PNUI et l'ONUDI devraient être disposés à financer pendant une période de plusieurs années, non seulement des échanges de personnel entre les instituts étrangers et les organismes nationaux de planification industrielle, mais aussi la fourniture d'une documentation technique. Ce faisant, le PNUI et l'ONUDI faciliteraient l'établissement de relations professionnelles entre instituts similaires, tout en aidant indirectement les gouvernements intéressés à offrir les conditions de service et de travail nécessaires pour retenir le personnel hautement qualifié dont ont besoin les organismes de planification industrielle.

48. Dans la mesure où le recrutement direct du personnel international reste une méthode d'exécution des projets de programmation industrielle, il faudrait essayer d'améliorer le statut et les conditions offertes aux candidats, de manière à pouvoir recruter des planificateurs industriels hautement qualifiés et ayant l'expérience voulue. Naturellement, le problème des conditions de service ne se pose pas seulement pour les projets de programmation industrielle, mais puisque dans ce cas particulier les planificateurs hautement qualifiés sont extrêmement rares et que la qualité du travail constitue l'élément essentiel, les conditions de service offertes au personnel international devraient être suffisantes pour attirer des experts d'un niveau aussi élevé que possible.

49. Un seul des 25 projets examinés a été exécuté dans le cadre d'un contrat de sous-traitance. Dans ce cas particulier, les membres de l'équipe chargée de l'exécution se sont révélés d'un niveau professionnel élevé. Toutefois, on ne saurait se fonder sur un exemple unique pour tirer des conclusions, non seulement sur l'opportunité de confier l'exécution des projets de programmation à des sous-traitants plutôt qu'à des experts recrutés directement, mais aussi sur l'efficacité et le coût de l'exécution par sous-traitance. Quoique les firmes de consultants et les instituts en mesure de fournir les services nécessaires en la matière soient peu nombreux, et que les gouvernements préfèrent parfois que l'équipe chargée de l'exécution des projets soit recrutée à titre individuel sur une base géographique aussi large que possible, l'ONUDI devrait néanmoins peser les avantages et les désavantages qu'il y aurait à avoir plus souvent recours à des sous-traitants. Elle devrait notamment dresser une liste des firmes de consultants capables d'entreprendre des travaux de programmation industrielle dans le cadre de contrats de sous-traitance.

50. Les évaluateurs des projets ont brièvement discuté la question du délai qui sépare la date de l'approbation des projets de celle du commencement de l'exécution. Dans un certain nombre de cas, ce délai était de 10 mois au moins. Etant donné les procédures actuelles de recrutement du personnel international, on ne saurait espérer un raccourcissement sensible de ce délai. De l'avis mutin des deux secrétariats, la seule solution vraiment satisfaisante et permanente au problème perpétuel du recrutement serait de créer un cadre international de programmeurs industriel hautement qualifiés et ayant l'expérience voulue, auxquels on offrirait des possibilités de carrière satisfaisantes. L'ONUDI devrait examiner les dispositions à prendre à cette fin sur les plans technique et administratif; et le PNUD devrait examiner les possibilités de financement en association avec d'autres sources d'assistance appropriées. Si cette proposition s'avérait réalisable, elle pourrait marquer le début d'un futur service international de consultants en planification industrielle.

B. SUPERVISION TECHNIQUE DES PROJETS

51. L'évaluation de l'efficacité de l'appui technique fourni par l'ONUDI devrait être effectué par le personnel international affecté aux projets. En l'absence d'une telle évaluation, les observations qui suivent doivent être considérés comme étant, dans une certaine mesure, sujettes à révision. Pour que l'appui technique soit efficace, il faut, premièrement, que le personnel international chargé de l'exécution des projets signale dans tous les détails et en temps voulu les problèmes, les réalisations et les perspectives sur le plan technique; or, pour un certain nombre des projets examinés, il ne semble pas que le personnel international se soit acquitté de cette tâche d'une manière satisfaisante. Deuxièmement, il faut que les fonctionnaires des services organiques fournissent en temps voulu au personnel international sur le terrain une réponse et des observations complètes. Troisièmement, il faut que des contacts personnels réguliers soient établis entre le personnel sur le terrain et les fonctionnaires des services d'appui, étant donné que par leur nature même, les rapports écrits ne sont jamais très détaillés et précis. Dans la majorité de cas examinés, les fonctionnaires responsables des projets ne se sont jamais rendus sur place. Aussi conviendrait-il de prendre les dispositions nécessaires pour que les fonctionnaires des services organiques puissent à l'avenir se rendre sur le lieu où sont exécutés les projets dont ils sont responsables. Enfin, quatrièmement, il faut que le personnel international puisse avoir accès aux résultats des travaux de recherche et aux études concernant la programmation industrielle, ainsi qu'aux données d'expérience acquises dans d'autres pays en la matière. Cette question fait l'objet de la première recommandation du Comité spécial sur la stratégie à long terme de l'ONUDI (ID/B/142).

52. Certains défauts des rapports présentés par le personnel international peuvent être attribués à trois raisons différentes. Premièrement, en raison du caractère spécifique des projets de programmation industrielle, le personnel international affecté à leur exécution a plus de difficulté à établir des rapports que lorsqu'il s'agit de projets dont la portée est circonscrite avec précision comme, par exemple, une étude des problèmes techniques que pose une industrie déterminée. Deuxièmement, en général, les gouvernements considèrent comme confidentiel, les documents et les conclusions établis par le personnel international, et ils n'en autorisent pas la communication à l'ONUDI. Troisièmement, le nouveau système d'établissement des rapports sur l'état des projets (chapitre VI du Manuel opérationnel et financier du PNUD)

ne semble pas faciliter l'établissement d'une description détaillée des problèmes techniques : en effet, les formules à remplir ne concernent que les renseignements administratifs, financiers et de gestion nécessaires pour surveiller l'exécution des projets.

53. Pour résoudre ce problème, il pourrait être utile de publier des directives complémentaires concernant le mode de présentation des rapports techniques. En substance, il faudrait insister pour que le personnel international transmette directement à la Section de la programmation industrielle les principaux documents de caractère technique qui auront été établis. C'est là une nécessité, car ces documents constitueraient pour la Section une source de renseignements qui lui permettrait de généraliser les données d'expérience recueillies au niveau national et, partant, de renforcer l'efficacité de l'appui technique aux projets. Cette nécessité devrait être expliquée aux gouvernements des pays où sont entrepris des projets de programmation industrielle, afin d'obtenir leur accord sur ce point. En outre, pour permettre à la Section de participer plus étroitement aux activités d'appui aux projets et pour améliorer les systèmes d'établissement des rapports d'appui, il faudrait donner aux fonctionnaires compétents des services organiques la possibilité de se rendre régulièrement dans les pays où sont exécutés les projets, et ouvrir les crédits nécessaires à cette fin. Enfin, pour renforcer l'appui technique, il est recommandé d'organiser systématiquement l'établissement de contacts directs entre le personnel affecté aux projets et la Section de la programmation industrielle pour ce qui concerne les questions purement techniques.

IV. GENERALISATION ET UTILISATION A L'ECHELON MULTINATIONAL DES DONNEES D'EXPERIENCE

54. La généralisation et l'utilisation à l'échelon multinational des données d'expérience recueillies au cours de l'exécution des projets concernant les stratégies, la programmation et les politiques d'industrialisation pourraient contribuer pour beaucoup à améliorer la conception et l'exécution des projets futurs, et à faciliter la vérification des comptes qui s'y rapportent. Elles permettraient en outre d'assurer une pertinence, une qualité et une utilité plus grandes à l'assistance conjointe du PNUD et de l'ONUDI dans ce domaine. Enfin, elles seraient d'un grand intérêt pour les services des pays en voie de développement qui sont chargés de la planification et du développement national, pour les organismes privés et publics qui s'occupent de l'assistance technique, ainsi que pour les particuliers et les instituts qui dans ce domaine, effectuent des travaux de recherche en matière d'adaptation et de mise au point des méthodes. Ayant accès à des données d'expérience de caractère très varié et approfondi, l'ONUDI est l'organisme le mieux placé pour acquérir à l'échelon international l'expérience voulue concernant les aspects techniques de l'exécution des projets, et pour en tirer parti dans ses activités opérationnelles. Les paragraphes qui suivent signalent quelques-uns des principaux domaines où pourraient être entrepris des travaux de recherche et des études.

55. En premier lieu, il faudrait examiner les méthodes actuelles d'industrialisation ainsi que l'orientation imprimée au développement industriel. Les travaux en la matière devraient nécessairement porter sur des questions telles que : la recherche des moyens propres à orienter l'industrialisation de manière à ce qu'elle réponde aux besoins essentiels de l'ensemble de la population, tant sur le plan de la consommation que celui de la production, et à ce qu'elle serve plutôt les groupes de population à faible revenus que le petit groupe des classes privilégiées; le rythme et la structure du développement industriel des petits pays, notamment des moins avancés d'entre eux, compte tenu de la division internationale du travail telle qu'elle est déterminée par la technologie moderne et les exigences des investisseurs étrangers et du commerce international; enfin, l'adaptation des techniques étrangères et la mise au point de techniques locales dans les principales branches industrielles. Les considérations concernant l'environnement pourraient également être examinées d'une manière approfondie.

Dans un deuxième domaine de recherche, il faudrait examiner les méthodes propres à faciliter la prise des décisions de politique générale qui, d'une part, impliquent des jugements de valeur des rôles respectifs du secteur privé et du secteur public; part d'intervention des investissements étrangers et degré d'autonomie industrielle, participation à la division internationale du travail, etc. et, d'autre part, concilient des objectifs partiellement incompatibles (maximisation de la croissance fondée sur l'utilisation des économies d'échelle et multiplication massive et immédiate des possibilités d'emploi, par exemple).

56. Dans un troisième domaine, utile pour la généralisation et l'utilisation à l'échelon multinational des données d'expérience, il faudrait essayer les méthodes actuellement employées en matière de stratégie et de programmation industrielles afin de juger de leur pertinence et de leur utilité en fonction des données disponibles et des objectifs fixés, déterminer s'il convient de les adapter ou de les perfectionner; et établir la nécessité de mettre au point de nouvelles méthodes. C'est là un domaine de la recherche dont le caractère d'urgence s'est encore accru en raison de l'importance croissante que prennent certains objectifs de politique générale concernant par exemple la répartition plus égalitaire des revenus; le nombre et la diversité des possibilités d'emploi à créer, les besoins en matière de personnel qualifié et de devises, et les mesures particulières à prendre pour assurer le transfert des techniques nécessaires en tant que facteurs d'industrialisation. En se fondant sur les méthodes sélectionnées, on devra aussi mettre au point des descriptions, ou au moins une liste, des activités principales à entreprendre et un calendrier-modèle pour l'élaboration des programmes industriels.

57. Un quatrième domaine de recherche et d'étude concerne la création des compétences. La formation à tous les niveaux et dans de nombreux domaines du personnel qualifié nécessaire à l'industrialisation est un élément crucial de la programmation industrielle dans les pays en voie de développement en général, et surtout dans les moins avancés d'entre eux. Or elle reste un des aspects les plus méconnus de la programmation industrielle. Le classement systématique par grandes catégories des compétences techniques nécessaires, la détermination des besoins en personnel qualifié pour chacune de ces catégories et des besoins correspondants sur le plan de l'enseignement, l'acquisition de l'expérience pratique et la formation en cours d'emploi ou dans l'entreprise, ainsi que l'élaboration de propositions visant la création de centres

de formation et l'extension ou la réorganisation des centres existants en vue de répondre aux besoins connus constituent les secteurs dans lesquels les travaux de recherche pourraient apporter la contribution la plus utile à la généralisation et de l'utilisation à l'échelon multinational des données d'expérience.

58. Cinquièmement, l'expérience des pays en voie de développement montre la nécessité de donner à la programmation industrielle une autre dimension inhabituelle : il s'agit de la sélection et de la programmation des mesures à prendre sur le plan institutionnel pour assurer l'élaboration systématique des études de préinvestissement (y compris les plans préliminaires d'ingénierie), l'établissement des projets, et l'exploitation des entreprises. Ces mesures concernent notamment les services de vulgarisation industrielle, les organismes de financement industriel, l'établissement des normes et le contrôle de la qualité, les services de consultants en matière de gestion et d'ingénierie, et les services de recherche nécessaires à l'adaptation des techniques existantes et à la mise au point de techniques nouvelles. La détermination des besoins et des possibilités de réalisation en ce qui concerne les mesures de caractère institutionnel à prendre en fonction du niveau et de la structure du développement industriel, la planification qui s'impose en la matière et les dispositions à élaborer en vue d'assurer l'extension et l'amélioration systématiques des centres existants constituent des secteurs de recherche importants pour la généralisation et l'utilisation à l'échelon multinational des données d'expérience recueillies.

59. Sixièmement, il faudrait déterminer quels sont les instruments de gestion économique nécessaires pour assurer l'exécution des programmes d'industrialisation et promouvoir l'industrialisation. Il conviendra d'analyser d'une manière approfondie l'efficacité des types d'intervention actuellement employés dans les pays en voie de développement, et de mettre au point des séries de mesures de politique générale compatibles sur le plan intérieur.

60. Enfin, il convient de mentionner trois autres domaines de la recherche-développement qui pourraient s'avérer utiles : en premier lieu, les besoins en matière de données et les paramètres de programmation, ainsi que le rassemblement des données international de référence; en deuxième lieu, l'élaboration de systèmes pour la surveillance de l'exécution des projets et des programmes; en troisième lieu, la formulation de propositions propres à assurer l'intégration efficace et rationnelle du secteur industriel et des autres secteurs de l'économie, en particulier le secteur agricole, le secteur du bâtiment et des travaux publics et le secteur urbain qui se situe en marge de l'économie moderne.

61. De l'avis du PNUD, pour compléter le programme de travail actuel de l'ONUDI il conviendrait d'établir un programme de travail spécifique inspiré des propositions exposées aux paragraphes 55 à 60 et couvrant une période qui pourrait être de trois ans, ainsi que les estimations des dépenses que l'adoption de ce programme impliquerait. L'exécution de ce programme serait répartie entre : le Secrétariat de l'ONUDI, éventuellement, des consultants engagés par l'ONUDI, le personnel international affecté à l'exécution des projets d'assistance technique et qui serait chargé d'établir des rapports spéciaux en fin de mission, enfin, les centres de recherche, universités et organisations internationales compétentes, avec lesquels l'ONUDI pourrait établir les relations nécessaires.

62. Le PNUD estime que l'ONUDI devrait disposer de ressources nettement plus importantes pour pouvoir donner suite aux recommandations pertinentes du Comité spécial et aux recommandations formulées dans le présent document, surtout en ce qui concerne les propositions relatives au programme élargi de recherche et d'études dans le domaine des stratégies, de la programmation et des politiques d'industrialisation. Il est donc fortement recommandé de mettre à la disposition de l'ONUDI les ressources nécessaires, par une augmentation et/ou une réallocation des crédits inscrits au budget ordinaire ou des fonds prévus pour les frais généraux. On pourrait aussi envisager de mettre à la disposition du PNUD des ressources qui lui permettraient d'appuyer le programme envisagé.

ANNEXE I

EVALUATION PAR LE PNUD ET L'ONUDI DE PROJETS EN COURS PRISES JOINTEMENT
DANS LE DOMAINE DES STRATÉGIES DE LA PROGRAMMATION ET DES
POLITIQUES D'INDUSTRIALISATION

Mandat

I. Préambule

L'évaluation se limitera aux projets, surtout de grande envergure, dont l'exécution, actuellement en cours, a été confiée à l'ONUDI et qui portent sur les stratégies, la programmation et les politiques d'industrialisation. Elle ne portera pas sur les projets relatifs à l'étude de sous-secteurs industriels, aux enquêtes sur les possibilités d'industrialisation et aux mesures de caractère institutionnel nécessaires à l'exécution des stratégies, des programmes et des politiques et qui concernent notamment les organismes d'investissement et de crédit, les services de vulgarisation, les centres de développement industriel et les instituts de recherche industrielle.

II. Introduction

Origines des demandes

III. Acceptation des projets (conformité des projets à leur objet et complétude de leur portée, possibilités d'exécution, clarté de la présentation et plans des projets tels qu'ils ressortent des descriptifs)

1. Objectifs des projets - précision de la définition
 - concordance avec les objectifs des gouvernements intéressés
 - possibilités d'exécution
2. Définition des activités devant permettre d'arriver aux résultats souhaités
3. Apports du PNUD et de l'ONUDI (aspects quantitatifs et qualitatifs, forme, composition et durée)
4. Définition des conditions préalables à réunir et des apports à fournir par le gouvernement intéressé
5. Définition des principaux résultats souhaités pour ce qui concerne:
 - l'élaboration d'une stratégie, d'un plan et/ou d'une politique d'industrialisation
 - les processus établis en matière de planification
 - la formation du personnel

6. Echelonnement des activités
7. Aspects structurels des projets - précision de la définition
 - opportunité des mesures prises en vue de l'exécution du projet et/ou des activités consécutives.

IV. Réunion des conditions préalables (par le gouvernement bénéficiaire)

1. Mesures concernant les institutions
2. Définition des objectifs du développement national et du rôle assigné à l'industrie
3. Stratégies et programmes de développement dans d'autres secteurs économiques
4. Détermination des tâches précises à entreprendre et établissement d'un calendrier pour la prise des décisions et des mesures correspondantes.
5. Données disponibles.

V. Exécution des projets

1. Apports de l'ONUDI et du PNUD (préciser s'ils ont été en quantité suffisante, de la qualité voulue, fournis en temps opportun et synchronisés)
2. Apports du gouvernement (préciser s'ils ont été en quantité suffisante, de la qualité voulue, fournis en temps opportun et synchronisés)
3. Exécution des activités selon le calendrier fixé
4. Résultats obtenus ou qui ont des chances de l'être
 - Marche suivie et méthodes appliquées
 - Résultats en ce qui concerne l'élaboration d'une stratégie, l'établissement d'un programme et la formulation de politiques cohérentes en matière d'industrialisation
 - Etablissement et mise au point des processus et des méthodes nécessaires à l'exécution des tâches susmentionnées
 - Résultats sur le plan institutionnel (création d'un organisme central de planification ou amélioration de l'organisme existant)
 - Formation du personnel de contrepartie, aptitude du personnel local à prendre la relève et à se charger des activités consécutives.
5. Liens effectifs avec les projets connexes
6. Dispositions prises en ce qui concerne les activités consécutives (dans le cas des projets dont l'exécution est achevée).

VI. Appui

1. Appui de l'UNU sur le plan technique
2. Appui de l'UNU sur le plan administratif

VII. Surveillance des travaux, révision et modification de l'échelonnement des activités par :

1. Le PND
2. L'ONUDI
3. Le gouvernement intéressé
4. Le directeur du projet

VIII. Critères de l'évaluation

1. Accomplissement des buts du projet
2. Contribution à la réalisation des objectifs des gouvernements à ce stade précis de la programmation
3. Importance et conséquences du projet pour le développement industriel
4. Intégration du projet dans le processus de la prise des décisions par le gouvernement intéressé
5. Résumé des problèmes qui ont entravé la fourniture de l'assistance technique.

IX. Incidence de la stratégie internationale du développement sur les résultats du projet

X. Généralisation et utilisation à l'échelon multinational des données d'expériences recueillies

XI. Amélioration de la capacité de l'UNU d'entreprendre l'exécution de projets en matière de stratégies, de programmation et de politiques d'industrialisation

XII. Conclusion et recommandations

ANNEXE II

EVALUATION PAR LE PRUD ET L'ONUDI DES PROJETS ENTREPRIS SOUSCRIPTION ET DANS LE DOMAINE DES PROJETS, DE LA PROGRAMMATION ET DES POLITIQUES D'INDUSTRIALISATION

Liste des projets

AFRIQUE

1. TH/71/007 Assistance au département de l'industrie
2. LIR/70/005 Planification sociale et industrielle
3. IAG/60/009 Planification industrielle
4. IAG/71/017 Conseiller industriel
5. SIL/70/510^a Assistance au titre de la planification du développement
6. URT/71/005 Stratégie industrielle
7. ZAR/72/012^a Assistance à la division de la planification du développement
8. RAF/68/011 Chef du service du développement industriel
9. RAF/70/004 Analyse des politiques et statistiques industrielles

AMERIQUE LATINE

1. ANT/73/001 Evaluation et promotion du projet de développement industriel
2. ARG/71/546 Développement industriel de la région du nord-ouest
3. GUA/72/015 Enquêtes industrielles
4. MEX/72/014 Biens d'équipement
5. MEX/73/011 Programmation industrielle
6. PER/72/014 Formulation et évaluation des politiques et plan d'industrialisation
7. RLA/70/622 Programme d'intégration en Amérique centrale
8. RLA/73/047 Plan prospectif pour l'Association de libre-échange des Antilles

ASIE

1. IIS/72/055 Conseiller en matière d'industries de base
2. IRA/67/516)
IRA/73/007) Centre de recherches pour le développement du commerce des produits industriels

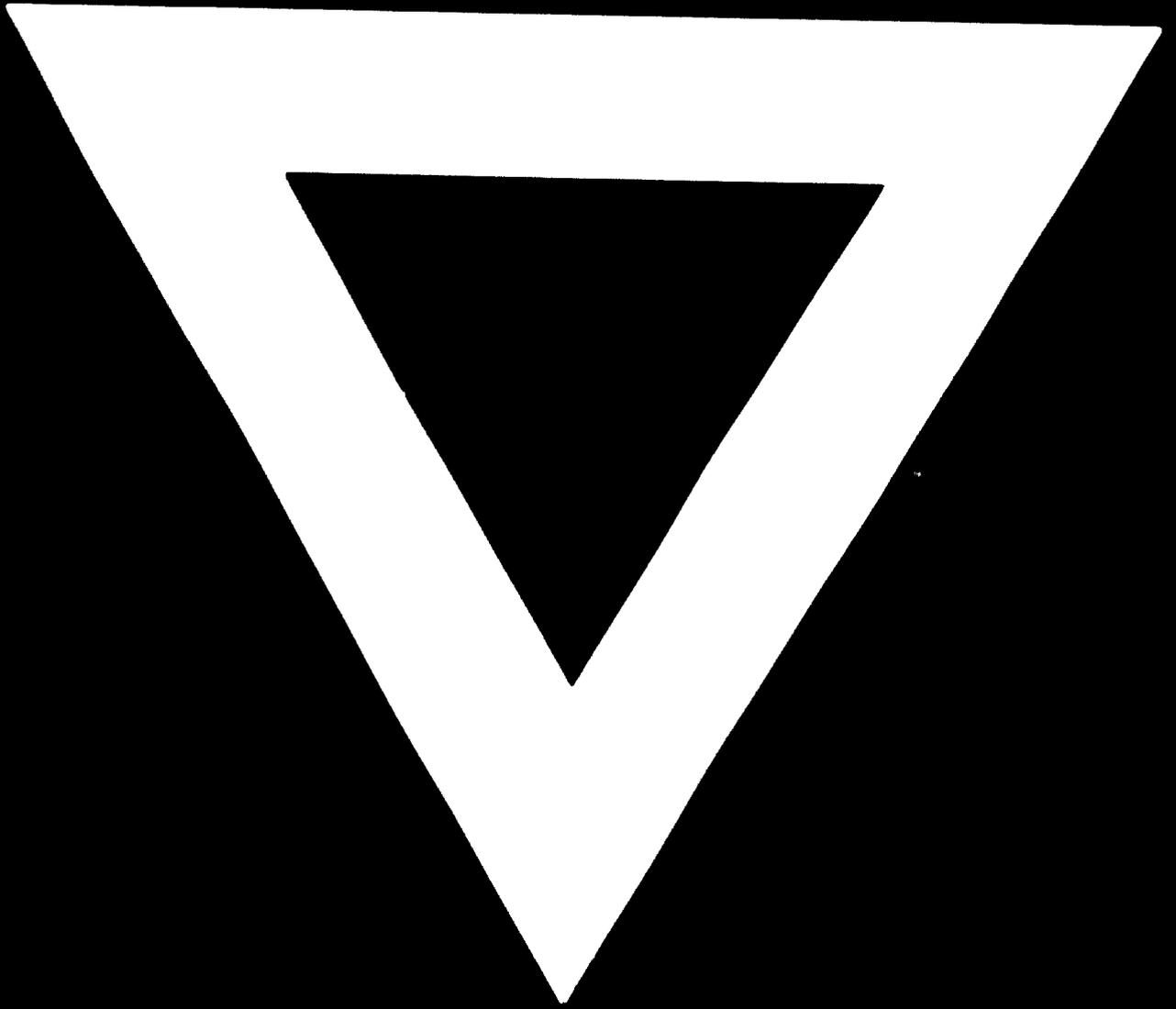
^a L'exécution de ces projets est confiée à l'Organisation des Nations Unies; le poste d'économiste industriel est pourvu par l'ONUDI dans le cadre d'un accord de sous-traitance.

3. NEP/70/006 Mission consultative en matière d'industrialisation
4. RAS/70/019 Assistance au titre de l'enquête sur l'industrialisation en Asie

EUROPE ET MOYEN-ORIENT

1. SAU/70/005 Développement et politique industrielle
2. SAU/73/004 Centre d'études industrielles et de développement
3. REI/71/208 Services consultatifs conaux, IDEAS





76.01.13