



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

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.



8943-F



Distr. LIMITEE

ID/WG.280/2

6 octobre 1978

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Réunion d'experts sur l'infrastructure institutionnelle
pour le développement industriel
des pays africains les moins avancés
Arusha (Tanzanie), 13-18 novembre 1978

**ANALYSE DES FONCTIONS ESSENTIELLES DES INSTITUTIONS INDUSTRIELLES;
NOTIONS FONDAMENTALES***

par
Laurence L. Barber**

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

** Consultant en gestion d'entreprises publiques.

Les institutions industrielles publiques ou privées sont chargées de fonctions diverses visant à stimuler et à aider le développement industriel. Ces fonctions sont nombreuses, et dans une brève réunion de travail comme celle-ci nous ne pourrions examiner que les plus importantes ou les plus décisives. Chacune de ces fonctions, et ses institutions, telles que celles qui assurent les transferts de technologie, le financement, la formation et la consultance possède naturellement ses caractères propres. Ils ont fait l'objet d'une description assez détaillée au Chapitre V du document "Infrastructure institutionnelle du développement industriel" (ONUDI/ICIS.36) et seront examinés de façon plus approfondie dans d'autres communications et discussions de la présente réunion, qui traiteront de fonctions et d'institutions déterminées.

Les processus de ces fonctions sont bien établis et ne prêtent guère à controverse. Mais leur déroulement n'est pas automatique. Leur exécution doit être assurée par divers dispositifs institutionnels. Nous devons donc, lorsque nous nous demandons avec quel succès une fonction donnée favorise ou aide l'industrie, commencer par analyser et évaluer la structure, les programmes et les activités des institutions chargées d'assurer ces fonctions. Toutes les institutions industrielles, quelle que soit leur fonction, ont en commun certains caractères et certains problèmes, et l'on peut, pour mesurer leur efficacité en tant qu'instruments d'aide à l'industrie, faire appel à certaines notions fondamentales.

Encore que le développement économique nécessite des fonctions et des institutions nombreuses et variées, nous ne traiterons ici que de celles qui visent à favoriser et à aider le développement industriel. Nous nous contenterons donc souvent d'employer les termes "fonctions" et "institutions" dans le sens de fonctions et institutions d'aide à l'industrie.

A. Notions fondamentales

Une fonction ou une institution industrielle n'est pas une fin en soi. Elle n'a de valeur que dans la mesure où elle aide et favorise l'industrie. Cette idée fondamentale devrait présider à toute analyse, et définir le champ de son application. Un transfert de technologie, un laboratoire scientifique, un prêt au développement industriel, un établissement de formation professionnelle n'ont pas d'autre valeur

que celle que leur confère le fait de fournir un service utile au développement national. Or il n'est que trop facile de perdre de vue cette vérité, et de s'attacher à une fonction ou à une institution comme si elle avait une vie et une importance propres, étrangères à sa raison d'être essentielle.

Chaque pays prend, ou a besoin de prendre, des décisions sur l'étendue, la nature, le lieu et le rythme de l'industrialisation. Ce sont ces décisions qui devront déterminer la nature des fonctions et institutions nécessaires. Une politique axée sur les petits établissements industriels dispersés exige des institutions de soutien totalement différentes de celles qui conviennent à la création d'un nombre limité de grandes usines. La technique, le financement, les aptitudes et les conseils nécessaires dépendent du type d'industrie.

De nombreux pays ont malheureusement créé des institutions destinées à assurer des fonctions de promotion ou d'appui avant même d'avoir adopté une politique industrielle nationale bien définie. Cela est dû à l'absence d'idées claires, aux ambitions de certains fonctionnaires, voire à des conseils et à une assistance malavisés reçus de l'extérieur. Il importe donc que la plupart des pays en développement passent sévèrement en revue leurs institutions, et s'assurent qu'elles sont conçues et agissent vraiment pour remplir les fonctions dont l'industrie existante et à créer a besoin.

Tout ceci nous mène à une deuxième notion fondamentale : le style des institutions industrielles d'un pays doit être propre à ce pays. Les ressources d'un pays donné, le degré et les programmes de son développement industriel sont en effet différents de ceux de tous les autres. Dans les documents et dans les réunions de travail on a beaucoup parlé de ce que chaque pays peut apprendre des autres, et on a eu raison. Mais il faut non pas copier aveuglément, mais adapter intelligemment aux conditions du pays ce qu'on apprend ou qu'on emprunte ailleurs.

Une autre notion, ou tout au moins un avertissement qui s'impose aussi, c'est l'importance du réalisme. De même que les planificateurs de l'économie doivent renoncer aux objectifs et aux projets qui dépassent les possibilités d'exécution, de même les institutions doivent tracer avec réalisme les limites de leur portée et de leurs programmes, en tenant compte non seulement des fonctions à remplir et de l'importance et de la diversité des industries intéressées, mais aussi de l'aptitude interne de l'institution elle-même à rendre des services. Une institution de financement, par

exemple, n'a pas nécessairement besoin d'une capacité de prêt de 100 millions de dollars pendant les premières années de son existence, et un service d'extension industrielle ne doit pas recruter 1 000 personnes pour des travaux sur le terrain s'il n'a pas les moyens de les former et de les contrôler, et s'il n'a pas déterminé les besoins industriels que leur activité devra satisfaire. Il appartient aux dirigeants des institutions de signaler ces réalités aux hommes politiques, aux consultants extérieurs, aux promoteurs d'industries et à tous ceux dont les intentions sont excellentes mais l'information et le jugement déficients.

Dans le même ordre d'idées, il y a la notion du temps. La difficulté de la tâche des institutions industrielles, c'est qu'elles doivent pouvoir fournir leurs services au moment précis où l'industrie en a besoin, voire un peu avant, mais certainement pas après. La fonction de formation en offre un exemple manifeste. Il y a des pays en développement qui ont construit de vastes ensembles industriels pour découvrir, au moment où les usines sont presque achevées, que la formation du personnel de production nécessaire ne le sera pas lorsque les installations seront prêtes à l'accueillir. Certes, il y a des fonctions telles que l'information ou l'extension industrielles qui ont un caractère promotionnel, et qui doivent pouvoir offrir leurs services avant même que le besoin paraisse s'en faire sentir. Il appartient à chaque institution de déterminer le moment où sa fonction doit s'exercer et d'aménager en conséquence son programme et son propre développement.

Une institution ne saurait être conforme à ces notions et remplir utilement son rôle lorsqu'elle est passive et se contente de réagir aux impulsions de l'industrie ou des plans de développement. Une institution industrielle digne de ce nom doit agir en meneur dynamique de l'industrie. Elle doit prévoir les besoins, chercher des solutions de remplacement, faire des expériences ingénieuses, rompre avec la routine. En un mot elle doit être un facteur de changement et d'innovation. Sans quoi, à quoi bon existerait-elle ?

B. Notions structurelles

Autre notion fondamentale qui s'impose pour l'analyse d'une institution industrielle : il faut qu'elle fasse partie d'un ensemble complet. Bien que ces institutions n'existent que pour servir l'industrie, aucune d'elles n'est une unité isolée. Les fonctions et les activités de chacune d'entre elles affectent celles des autres

et sont affectées par elles. Il y a par exemple des réactions réciproques entre consultance et financement de la modernisation de l'équipement ou perfectionnement de la formation des travailleurs; la promotion des exportations dépend de la normalisation et du contrôle de la qualité, qui à leur tour nécessitent des cadres bien formés. En d'autres termes l'aide des institutions à l'industrie est un travail d'équipe. Les choses ne se passent malheureusement pas toujours ainsi dans certains pays en développement.

Ce qui précède montre qu'un système d'institutions industrielles fonctionnant à l'échelle nationale doit être équilibré. Le grand risque c'est, comme le montre l'histoire de ces institutions, que nous constatons le besoin d'en créer ou d'en agrandir une, mais sans pour autant essayer de savoir si cela va provoquer une pléthore ou un déséquilibre. Considérons les institutions de nos propres pays : nous verrons presque certainement que certaines sont plus grandes ou plus efficaces ou mieux financées que d'autres, voire mieux qu'elles ne devraient l'être. C'est pourquoi le développement industriel progresse à coup de décalages : certaines fonctions reçoivent une impulsion et un appui excessifs cependant que d'autres restent à la traîne.

Il y a à cela une cause, qu'il faut surveiller et sur laquelle il faut agir : c'est que, dans les pays en développement, la plupart des fonctions industrielles sont exercées par des institutions qui font partie de l'administration de l'Etat mais sont dispersées dans un certain nombre de ministères, de départements et de directions. Certaines, comme par exemple les sociétés de développement, sont paraétatiques ou quasi indépendantes. La formation professionnelle est souvent du ressort du Ministère de l'Éducation; le transfert de technologie dépend d'un Ministère de la recherche scientifique et le financement industriel de celui des finances. Seuls le Premier Ministre ou le Chef d'Etat, mais aucun fonctionnaire, même pas le Ministre de l'industrie, n'a la latitude et la responsabilité de concevoir toutes les fonctions et institutions industrielles comme un ensemble, d'en voir les points faibles, et d'en assurer l'équilibre.

Une notion très proche de celle de la nécessité d'un système équilibré est celle de coordination ou de programme commun. Il ne faut pas seulement que l'aide à l'industrie constitue un système cohérent unique au sein duquel aucune institution ne doit être sensiblement plus faible ou plus forte que les autres; il faut aussi que les institutions soient en liaison lorsqu'elles exercent leurs fonctions et fixent

l'étendue et la portée de leurs programmes. L'idéal, qui ne se réalisera probablement jamais, serait que toutes les institutions assurant toutes les fonctions préparent ensemble un programme de travail qu'elles pourraient présenter en bloc aux autorités chargées de la planification et du budget. Peu de pays possèdent des conseils ou comités interministériels de développement industriel où l'on peut procéder ainsi.

On peut faire davantage pour étudier des programmes communs en particulier lorsqu'il s'agit d'utilisation commune des personnels travaillant sur le terrain et de liaison entre eux. Les exemples les plus frappants de cette nécessité sont la rééducation ou le perfectionnement des ouvriers industriels à la suite d'une consultation, et le financement d'usines pilotes dans le cadre d'un transfert de technologie. Ce sont là des cas qui appellent l'action concertée de plusieurs institutions de service exerçant des fonctions diverses.

Dans certains pays en développement on déconseille aux fonctionnaires d'un ministère, ou on leur interdit, de s'entretenir avec ceux d'un autre. On exige d'ordinaire que les communications interministérielles passent par les directeurs généraux, les secrétaires permanents, voire les ministres eux-mêmes, ce qui empêche la consultation nécessaire. Les gouvernements devraient au contraire tenir à ce que tous les hauts fonctionnaires des institutions industrielles voient ceux des autres institutions et leur parlent directement, fréquemment, franchement et concrètement.

Depuis quelques années de grandes administrations, industrielles et publiques, de quelques-uns des pays les plus développés ont essayé le système dit de "l'équipe de projet", qui réunit des spécialistes de fonctions différentes et leur confère la responsabilité commune de l'exécution intégrale d'un projet unique. Il peut s'agir de la création, de la construction et de la mise en service d'une grande usine, ou de l'établissement d'un programme de services à fonctions multiples, du démarrage d'un projet de vaste développement économique d'une région déserte, ou de toute autre activité nouvelle. L'essentiel est que les gens qui possèdent la compétence et les contacts nécessaires soient ainsi directement réunis, au lieu d'être dispersés dans plusieurs institutions séparées par des barrières bureaucratiques. Les pays moins développés, qui n'ont pas le personnel nécessaire, ne sont peut-être pas toujours en mesure de créer des équipes de ce genre sur une grande échelle ou à plein temps, mais ils peuvent au moins former des détachements temporaires interinstitutionnels et leur confier la pleine responsabilité de faire avancer certains projets de développement industriel.

Si l'on veut que tout cela réussisse, il faut définir nettement et très tôt, la manière des responsabilités de chaque institution et de chacun de ses fonctionnaires. Certes, dans certains pays en développement on constate une dangereuse tendance à s'attacher à la lettre du règlement; les fonctionnaires tiennent à être couverts par des règlements impératifs et des définitions de fonctions écrits. Il est néanmoins plus sûr, surtout dans un pays neuf où les fonctionnaires n'ont pas beaucoup d'expérience et où il n'y a pas encore de précédents, de préciser l'étendue des responsabilités. Notons que les pays africains qui ont adopté le système administratif français reposant sur des codes sont d'ordinaire mieux partagés à cet égard que ceux qui suivent les pratiques administratives britanniques, plus souples et plus vagues. Même lorsque les devoirs et les responsabilités de chaque institution ont été assez clairement définis à l'origine par des lois ou des règlements ministériels, il faut s'attendre à des remaniements à mesure que le temps passe et que les situations changent. Il appartient aux autorités chargées de la planification, Ministère des finances ou Conseil des Ministres, d'y veiller, de mettre les définitions à jour et d'affecter les fonctions ou de les transférer aux institutions appropriées.

Il est une notion dont on ne saurait trop souligner l'importance aux yeux des pays plus petits ou moins développés, c'est celle de la simplicité nécessaire des structures institutionnelles. Dans les débuts d'une industrialisation, on n'a pas besoin d'une structure institutionnelle complexe comme celle que l'on trouve en Egypte, en Inde ou en Yougoslavie, sans parler de l'URSS, des Etats-Unis ou du Japon. Cette notion de simplicité est applicable à deux niveaux, pour réduire au minimum a) le nombre des institutions et b) celui des individus.

Tout pays en développement doit imposer à ses institutions un contrôle des naissances très strict. Aucune nouvelle institution de service industriel ne doit être créée, ni aucun programme existant élargi sans une rigoureuse enquête préalable destinée à s'assurer que les fonctions envisagées ne sont pas déjà remplies ou ne pourraient être remplies efficacement par une institution existante. Faute de quoi, on aura des doubles emplois et un gaspillage de ressources précieuses. Cette enquête doit prendre la forme d'une étude de faisabilité du genre de celle que l'on fait d'ordinaire avant de créer une nouvelle installation industrielle et elle comporte obligatoirement une analyse coût-bénéfice.

Ne perdons pas de vue que dans la moyenne des pays petits ou moins développés les bons gestionnaires, les techniciens industriels spécialisés et les ressources budgétaires sont si rares qu'il faut limiter le nombre des départements, divisions ou institutions. Par exemple, un pays très peu industrialisé a davantage intérêt à posséder une seule banque de développement, vigoureuse et douée d'une grande largeur de vue plutôt que plusieurs institutions faibles et disposant d'un personnel peu compétent dont chacune finance un secteur étroit tel que : petites industries, industries para-étatiques, agro-industries, coopératives industrielles, etc. De plus, la simplicité de l'organisation facilite la coordination des programmes.

La simplicité structurelle est également nécessaire au sein des institutions afin qu'elles soient adaptées au petit nombre des fonctionnaires qualifiés disponibles et puissent les utiliser. Lorsqu'on visite les institutions industrielles des petits pays, on est épouvanté de constater le nombre de "Sections" qui se composent uniquement d'un Chef de section presque entièrement ou entièrement dépourvu d'assistants techniques ou de secrétariat. Il s'agit évidemment d'un procédé qui permet de donner du prestige et un traitement élevé à l'intéressé. Mais on pourrait le faire autrement. La prolifération de ces sections-fantômes engendre une bureaucratie encombrante. Elle rend difficile le contrôle et la coordination. Elle surcharge ces rares spécialistes techniques de tâches administratives et de paperasserie en en faisant des chefs de section, ce qui absorbe le temps qu'ils devraient consacrer au service industriel en vue duquel il faut supposer qu'ils sont compétents et nécessaires. On souhaite par moment voir tous les 50 ou 100 ou davantage spécialistes du service industriel installés dans une seule grande salle en qualité d'institution unique d'appui à l'industrie exerçant des fonctions multiples. L'industrie disposerait ainsi d'un point de contact unique et ces fonctionnaires seraient encouragés à se consulter et à travailler ensemble plutôt que chacun de son côté.

Mais ce ne serait peut-être pas la meilleure solution, car nombre de ces fonctionnaires ne devraient même pas siéger dans un bureau. Ils devraient être dehors, dans les usines et les ateliers, avec les chefs d'entreprise et les ouvriers. S'il est vrai que les institutions et leur personnel ne sont faits que pour servir le développement industriel, ce n'est pas dans la tour d'ivoire d'un bureau qu'on y parvient le mieux. Et il ne suffit pas d'avoir dans les institutions les fonctionnaires les

plus expérimentés et les plus dévoués. Le succès d'une institution industrielle exige le contact le plus étroit avec l'industrie elle-même et sa participation. Cette question se pose sous plusieurs aspects.

Aucune institution, aucun groupe de fonctionnaires ne peut à lui seul estimer d'une façon complète et précise les besoins de l'industrie, et surtout leur évolution. Certains de ces besoins sont propres à une usine donnée. Parfois ils se manifestent soudainement, comme par exemple lorsqu'une chaîne de production est bloquée. D'autres besoins sont imprécis, comme par exemple les projets de nouveaux produits ou d'agrandissement d'une usine. Souvent les chefs d'entreprise, les cadres ou les ouvriers sont trop peu expérimentés ou trop au contact des opérations quotidiennes pour se rendre compte du point sur lequel ils ont besoin d'aide. On dit souvent que le premier problème du consultant industriel consiste à découvrir quel est le vrai problème, ou les problèmes, à résoudre. De même, les institutions ne gaspillent que trop souvent leurs efforts à essayer de résoudre ce qu'ils croient être les problèmes de l'industrie avant de demander à cette dernière ce dont elle a effectivement besoin.

L'institution ne doit pas attendre sans bouger que l'industrie vienne la trouver, et ce pour plusieurs raisons. Les institutions qui sont petites ou récentes siègent d'ordinaire dans la capitale du pays, alors que l'industrie, et surtout la petite industrie est parfois dispersée dans des régions lointaines. Comme nous le verrons, l'industrie est souvent mal renseignée sur les services que l'institution peut rendre. Dans bien des pays, les chefs d'entreprise, et surtout de petites entreprises, hésitent à s'adresser à la bureaucratie. Il peut aussi y avoir des barrières tribales ou linguistiques. En un mot, il est évident que c'est l'institution qui doit apporter ses services à l'industrie et les lui vendre. Lorsque les effectifs du personnel le permettent, des bureaux régionaux ou locaux et des tournées peuvent faciliter les contacts avec l'industrie et faire mieux connaître à l'institution la diversité des types d'industrie et des besoins dans les différentes parties du pays. Notons au passage que les visites d'usines et les autres moyens de faire sortir les bureaucrates pour les mettre en contact direct avec l'industrie contribuent de façon décisive à leur donner les connaissances pratiques qu'ils doivent posséder pour être capables de servir utilement l'industrie.

Dans un pays qui possède très peu d'industries, les gens qui connaissent les aspects divers des besoins de l'industrie sont particulièrement rares. Il faut les découvrir et les employer à bon escient. Nombreux sont ceux d'entre eux qui travaillent dans l'industrie et non dans les institutions de service industriel. Les institutions doivent donc compléter leur capacité en faisant largement appel aux ressources en personnel de l'industrie. C'est ce qui se passe généralement dans tous les pays lorsqu'il s'agit d'établir des normes industrielles ou d'organiser l'apprentissage.

Les institutions elles-mêmes auraient tout intérêt à établir des échanges temporaires de personnel avec l'industrie. La différence des rémunérations et des conditions d'avancement et le caractère confidentiel des renseignements industriels peuvent créer certaines difficultés, mais il y a là un domaine où les efforts et l'imagination pourraient donner d'importants avantages pratiques. Notons au passage que des échanges analogues de personnel entre institutions pourraient également avoir un effet tonique.

Les institutions peuvent également tirer certaines ressources des universités ou autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Jusqu'à ces dernières années, on avait tendance à considérer les universitaires comme des gens dépourvus de sens pratique. Mais on constate aujourd'hui que dans presque tous les pays en développement, de même que dans les pays déjà développés, on demande aux universités une assez forte participation aux fonctions de développement économique. On assiste à des échanges de plus en plus nombreux : des économistes quittent leur chaire pour entrer au ministère des finances, dans les banques de développement, et dans les commissions de planification, cependant que des fonctionnaires de ces institutions deviennent professeurs à temps partiel. Dans certains pays les laboratoires universitaires servent de centre d'études des transferts de technologie, du développement des techniques indigènes, des essais de produits industriels et d'amélioration de la qualité. Les universités commencent à former des cadres industriels et à admettre qu'ils doivent rendre leurs diplômés aptes à exercer des emplois dans l'industrie. Des universitaires de plus en plus nombreux sont appelés à exercer des fonctions de consultants dans diverses institutions de service industriel. C'est là une évolution heureuse, car elle contribue à mobiliser toutes les compétences du pays pour le développement économique, tout en faisant connaître aux universitaires les réalités pratiques de ce développement.

Nous avons tendance à considérer le service industriel comme une opération qui transfère des compétences ou des ressources d'une institution à une entreprise industrielle, qu'elle soit grande ou petite. Mais il existe aujourd'hui dans la plupart des pays en développement des situations qui permettent à de tels transferts de s'effectuer au sein même de l'industrie ou entre industries. Le mouvement coopératif en offre un exemple, car il encourage la mise en commun et le partage des ressources. L'apprentissage est un transfert de connaissances du travailleur expérimenté au novice, de même que la formation sur le tas dans l'enseignement professionnel.

La plupart des pays en développement sont caractérisés par un dualisme industriel comportant un petit nombre de très grandes usines, appartenant d'ordinaire à l'Etat ou à des étrangers, et une multiplicité de très petits ateliers habituellement exploités par leurs propriétaires. Peu de pays se sont encore intéressés aux possibilités de l'assistance fournie par les grandes installations aux plus petites, et aux responsabilités qu'elle comporte. Elle permettrait la simplification et le transfert de technologie, la formation fondamentale aux divers aspects de la gestion et la consultance. Comme l'a dit récemment un chef d'entreprise : "Ceux d'entre nous qui "font faire" ont désormais des responsabilités envers ceux qui "essaient de faire". Il y a des pays où la grande industrie sous-traite le plus possible d'opérations avec de petites entreprises en fournissant un financement et une assistance à la production qu'ils achètent. Tout cela donne à penser que les institutions industrielles, tout au moins dans les pays en développement, pourraient avoir pour nouvelle fonction de guider et d'encourager les échanges de services entre entreprises industrielles.

Dans les pays les moins développés, il semble qu'il ne puisse guère être question de participation des consommateurs aux activités et institutions industrielles. Mais si nous remplaçons le mot consommateurs par le mot "acheteurs" il devient évident qu'ils jouent dans l'industrie un rôle capital car, s'ils n'achetaient pas, la production devrait s'arrêter. Ceci signifie que si les institutions veulent prendre des décisions réalistes sur les productions à financer, les normes à prescrire, les marchés à exploiter, elles ont évidemment besoin de la participation des acheteurs ou consommateurs.

Cette participation doit venir de deux secteurs de consommation assez différents. Le premier, c'est celui du marché intérieur, qui a probablement besoin d'un certain nombre de produits essentiels, mais peu coûteux et solides. L'autre secteur, celui

de l'exportation, peut avoir besoin d'expéditions massives de demi-produits, ou de produits de consommation simple et très bon marché tels que les textiles, ou encore des produits agro-industriels ou ceux de l'artisanat exotique. Dans chacun de ces cas, l'acheteur étranger dira ce qu'il veut au juste, et l'industrie locale pourra faire appel à l'assistance des institutions pour satisfaire ses demandes. La coopération, voire la participation de la clientèle étrangère déjà acquise ou éventuelle, pourrait être utile à cette assistance. Il faut réfléchir davantage aux moyens par lesquels on pourrait amener ces clients à exercer des fonctions au service de l'industrie, en commençant par les premiers stades, ceux du contact et de la négociation. Cela pourrait contribuer à améliorer les produits, à mieux satisfaire le consommateur, et à augmenter les chances de nouveaux achats.

Pour que l'industrie et tous les autres intéressés puissent participer à l'organisation et aux travaux d'une institution, il faut évidemment qu'ils soient renseignés sur son existence, ses fonctions et son activité. Cela ne présente guère de difficultés pour les dirigeants relativement évolués des grandes entreprises publiques ou pour les membres de la Chambre de commerce ou d'industrie d'une capitale. Il y a des chances pour qu'ils connaissent l'institution et sachent ce qu'il faut faire pour l'aider. Mais le petit industriel ou le fonctionnaire syndical de province n'a peut-être jamais entendu parler de l'institution et n'a pas la moindre idée de ce qu'il pourrait faire pour elle. Bien souvent, les institutions ne font pas suffisamment appel à la publicité dans la presse ou par la radio. Elle ne saurait d'ailleurs remplacer le contact personnel. Le personnel des institutions étant d'ordinaire trop peu nombreux pour pouvoir visiter toutes les petites installations industrielles dispersées dans le pays, il faudra peut-être, pour diffuser l'information, tenir des réunions locales ou régionales à l'intention de certains personnels industriels. Dans de nombreux pays, on pourrait utiliser à cet effet l'appareil du mouvement politique national.

Un autre groupe qui a des difficultés à se renseigner sur les services qui peuvent rendre les institutions industrielles est celui des étrangers qui veulent investir, vendre du matériel ou acheter des produits fabriqués. Lorsqu'ils essaient d'y parvenir à partir de l'étranger, ils ne savent généralement pas à qui écrire; lorsqu'ils se rendent dans un pays en développement ils ne savent quel bureau consulter ni où il se trouve. Même quand il y a des chambres de commerce ou d'industrie, leurs appellations

et leurs attributions diffèrent. Dans les pays les moins industrialisés, ces organismes sont souvent faibles et n'ont pas eux-mêmes suffisamment d'information pour aider les demandeurs. Il peut y avoir une société nationale de développement industriel, mais elle ne s'intéresse bien souvent avant tout qu'à ses propres grandes filiales et ne sait pas grand chose ou ne se soucie guère de la petite industrie ni du secteur privé.

Ce qu'il faudrait dans la plupart des pays en développement, c'est un petit "centre d'information industrielle" capable d'accueillir intelligemment et utilement les demandes, de savoir exactement quelles sont les institutions en mesure d'y répondre, de confirmer le renseignement par téléphone ou par lettre, et de faciliter le contact direct entre le demandeur et les fonctionnaires précisément capables de l'aider. Vous constaterez qu'il y a là quelque chose d'assez différent du service traditionnel d'information technique à l'intention de l'industrie. Il s'agit plutôt d'une version simplifiée du "service unifié" qu'on a créé en République de Corée et ailleurs. L'essentiel est qu'il y ait un unique point connu où les industriels locaux et étrangers intéressés puissent se rendre tout d'abord, et trouver quelqu'un qui soit suffisamment au fait des institutions industrielles et de leurs fonctions pour pouvoir mettre le demandeur immédiatement en contact avec celle dont il a besoin.

C. Notions psychologiques

Pour être complète, l'analyse des institutions industrielles ne saurait se contenter de ne porter que sur des notions d'organisation et d'administration, ou sur des sujets techniques spécialisés que l'on étudie dans d'autres réunions et séances de travail. Plusieurs notions psychologiques méritent également notre attention. Elles peuvent varier selon les pays et les fonctions, mais elles se prêtent à une certaine généralisation, dans la mesure où tous les gens que l'on trouve dans l'industrie et les institutions sont des êtres humains.

La notion psychologique la plus controversée est peut-être celle de justice. Jusqu'à un certain point, et plus spécialement dans un monde où règne la concurrence, les industriels et les travailleurs n'aspirent peut-être pas à la justice. Bien des gens, sinon tous, voudraient que les institutions leur procurent des avantages, fut-ce aux dépens d'autrui. Nous savons qu'en fait, dans la plupart des pays, développés ou non, certains établissements ou groupements industriels ont des chances d'être

particulièrement bien traités par les organismes de service ou de réglementation, et notamment par les pouvoirs publics. Ceci est en partie dû à des relations amicales, familiales, tribales ou politiques.

Mais dans une large mesure un certain favoritisme en matière de financement, d'emplacement ou d'autres services rendus à l'industrie peut se justifier pour d'autres raisons. Dans presque tous les pays il y a des régions où des individus qui sont actuellement moins avancés que d'autres sur le plan économique ou social. C'est pourquoi l'on établit des programmes destinés à stimuler la croissance industrielle dans les régions en question, ou à aider les individus à développer leurs activités dans l'industrie. Il y a un élément de favoritisme immédiat, mais aussi de justice ultérieure, dans la plupart des programmes nationaux destinés à faire passer l'industrie de la capitale aux provinces, à assurer la formation industrielle de la jeunesse rurale ou désemparée, ou à s'adresser de préférence aux industries de village pour exécuter les commandes de l'Etat. Il y a parfois des problèmes qui se posent, comme par exemple, lorsqu'une petite industrie qui reçoit à ce titre une aide particulière de diverses institutions prospère au point de passer dans la catégorie des industries moyennes et perd aussitôt cet appui.

N'oublions pas malgré tout que l'institution de service à l'industrie fait partie d'un système de développement de la nation tout entière. Les espérances que fait naître le Nouvel ordre économique visent la totalité de la population et non seulement un groupe, une classe, une région ou une tribu. Le nationalisme des pays qui viennent d'accéder à l'indépendance et les socialistes autochtones contribuent à entretenir le sentiment que tous ont droit à leur part des progrès économiques et sociaux espérés, sentiment dont on retrouve l'expression dans les discours des hommes politiques et dans les textes des plans de développement. Il faut donc que les objectifs des programmes des institutions comportent une certaine notion de justice.

Il y a encore une notion psychologique dont il faut tenir compte dans l'analyse des institutions, c'est celle de satisfaction. Elle peut prendre des formes diverses, dont l'une est le moral ou la satisfaction manifestés par le personnel de l'institution elle-même. Sans entrer dans le détail de ce sujet complexe, notons que les pointes et les creux du moral ont des incidences considérables sur le rendement du service. Un personnel très motivé et satisfait fait des efforts énergiques pour servir l'industrie et obtient ordinairement d'excellents résultats; un personnel dont le moral est bas

travaille mollement et sans soin, et n'aboutit guère. On croit souvent que le niveau du moral est uniforme dans l'ensemble d'une administration, mais ce qui se passe dans les institutions des pays les moins développés prouve abondamment que ce qui compte avant tout, c'est la qualité du commandement au sein de chaque institution et la personnalité de son directeur.

La satisfaction que procure l'institution aux organismes nationaux de planification présente également une importance considérable. La réputation dont elle jouit auprès des planificateurs peut avoir une influence capitale sur les décisions relatives aux attributions confiées à l'institution et aux ressources qui lui sont allouées. Cette réputation dépend de deux facteurs : a) la mesure dans laquelle l'institution exerce les fonctions qui lui sont attribuées dans les plans de développement; b) l'intensité des rapports quotidiens entre l'institution et les planificateurs. Dans nombre de pays en développement on se plaint que les institutions ne soient pas suffisamment admises à participer à la préparation des plans. On a peut-être raison, mais il vaudrait la peine de rechercher si les institutions elles-mêmes font l'effort de parler aux planificateurs, de leur faire connaître leurs propositions, leurs besoins, leurs programmes et de les disposer ainsi plus favorablement à leur égard.

On pourrait en dire autant de la satisfaction qu'il faut procurer aux personnalités politiques. Le directeur d'une institution industrielle peut se consacrer entièrement à une fonction unique, alors que l'horizon de l'homme politique est beaucoup plus étendu. Son temps, son attention et son information se répartissent sur un champ assez vaste. Il risque donc de mal connaître l'activité et les besoins d'une institution donnée. Le jugement de l'homme politique sur l'institution peut donc dépendre du hasard, de la réclamation d'un électeur ou de la constatation d'un seul échec ou bien, dans les cas favorables, d'une visite réussie à une usine, une coopérative ou une école. Pour remédier à ces inconvénients il faut que l'institution, comme dans ses rapports avec les planificateurs, agisse énergiquement pour rester constamment dans le champ de l'attention de l'homme politique et pour entretenir avec lui des liens plus étroits susceptibles d'accroître sa satisfaction et son appui.

Ceci dit, la plus importante des satisfactions que ces institutions doivent rechercher, c'est celle de l'industrie elle-même. La plus évidente mesure qu'on en puisse avoir est la fréquence avec laquelle l'industrie fait appel aux services de l'institution. Comme dans toute autre affaire, le client satisfait revient et recommande

le fournisseur à d'autres. Les institutions ne recueillent et ne publient pas toutes des statistiques sur l'utilisation effective de leurs services. Les gens qui ont à analyser et à évaluer le rendement d'une institution ont le droit d'exiger la présentation de telles statistiques et de les étudier objectivement.

Mais la satisfaction ou l'insatisfaction de l'industrie se mesurent par bien plus que par des chiffres qui donnent sèchement le nombre des prêts accordés, de mécaniciens formés, et des heures de consultance. Le "pourquoi" et le "pourquoi pas" comptent autant que le "combien". Il y a des choses que l'industrie peut préférer aux programmes existants. C'est dire qu'il faut créer un mécanisme qui transmette la "réaction" de l'industrie. Dans la plupart des pays en développement, les fonctionnaires des institutions s'efforcent consciencieusement de se faire une idée de ce que veut l'industrie et de ce dont elle a besoin. Mais la difficulté vient de ce que le système qui devrait leur faire savoir est rudimentaire et inorganisé. Les chambres d'industrie et de commerce ne sont souvent pas pleinement représentatives de l'industrie, surtout quand il s'agit de petite industrie. Elles ne se rendent pas toujours compte exactement des sentiments de l'industrie, et ne les communiquent pas toujours complètement et honnêtement aux institutions. De même il est rare qu'un parti politique officiel élabore ou encourage le genre d'autocritique capable de démasquer les défauts de l'industrie du secteur public.

Les réactions des travailleurs sont presque inconnues dans la plupart des pays en développement, où les syndicats sont ordinairement peu nombreux et faibles. On conçoit que les ouvriers de l'industrie, dont elle est le gagne-pain et qui jouent un rôle essentiel dans la production, doivent être consultés le plus possible lorsqu'il s'agit du développement industriel et des services à lui rendre. En pratique, il y a toutefois des domaines qui se prêtent plus que d'autres à cette consultation. L'opinion et la participation des travailleurs peut jouer un rôle décisif dans des fonctions telles que la formation et la consultance, elle peut rendre des services dans le détail de l'application des transferts de technologie, et être sans grande utilité en matière de financement industriel. Tout cela dépend en grande partie du degré d'évolution des travailleurs ou de leurs représentants, des moyens par lesquels les idées des travailleurs s'introduisent dans le dispositif des services, et d'un sentiment qu'il faut donner aux travailleurs : celui d'être consultés et informés même s'ils n'apportent pas grand chose en pratique. Car les travailleurs sont alors plus disposés à comprendre et à accepter les innovations que proposent les institutions.

Il ne paraît pas y avoir de moyen unique d'obtenir, des diverses sources intéressantes, les réactions voulues. Quelques procédés permettent d'obtenir des résultats limités ou partiels. Dans certaines institutions, le conseil d'administration comprend des représentants de l'industrie. Beaucoup d'institutions ont des conseils ou comités consultatifs dont les membres viennent de l'industrie ou de certains secteurs industriels; de l'université, ou du public. On a déjà parlé des comités techniques de rédaction des normes. Des visites d'usines et des consultations permettent de recueillir l'opinion de l'industrie sur les institutions.

Pour limités qu'ils soient, ces procédés, ainsi que quelques autres, sont tout ce que nous avons, et il faut en encourager l'emploi. Mais pour qu'une réaction ait une valeur, il faut qu'elle soit sincère et constructive. Il faut aussi qu'on l'accepte et qu'on en fasse profit. Toute évaluation d'une institution doit préciser quelle réaction a été recherchée et reçue, et quelles réformes elle a entraîné. Ces réactions et l'usage qui en est fait seront d'autant plus utiles qu'elles résulteront d'une confiance et d'une coopération réciproques entre les institutions qui désirent aider l'industrie de la façon la plus pratique possible, et l'industrie qui désire tirer un avantage pratique des services des institutions.

D. Quelques questions à l'appui de l'analyse

On n'a jamais établi de liste de pointage permettant de savoir si les institutions industrielles s'acquittent bien de leurs fonctions. Vu la diversité des fonctions et les différences entre les pays et les situations et les besoins de leurs industries, une telle liste ne pourrait d'ailleurs avoir qu'une valeur limitée. Les notions que nous venons d'exposer évoquent toutefois des objectifs qui nous paraissent s'imposer à la plupart des institutions, et des questions qu'il y a intérêt à poser à leur sujet. Il ne nous paraît donc pas inutile, pour nous résumer, de revenir aux notions en question sous une forme interrogative :

1. La création de l'institution émane-t-elle de la pensée et de la culture du pays, ou est-elle une copie d'une institution étrangère ?
2. Quelles sont exactement ses fonctions, et quels besoins de l'industrie nationale est-elle censée satisfaire ?

3. Quelles sont les autres institutions du pays qui ont une responsabilité dans la (les) même(s) fonctions ?
4. De quelle façon l'institution s'y prend-t-elle pour satisfaire des besoins immédiats ? Que fait-elle pour se préparer aux besoins que l'industrie éprouvera dans un deux ans ou plus ?
5. Quelles innovations ou idées nouvelles concernant l'industrie du pays l'institution a-t-elle fournies depuis un an ? Quelles sont les preuves de leur acceptation et de leur application par l'industrie ?
6. Comment les planificateurs de l'économie et les dirigeants politiques conçoivent-ils le rôle de l'institution dans le cadre d'un dessein général de développement industriel et économique ?
7. Quels sont les programmes d'action définis que l'institution possède en commun avec d'autres institutions de développement industriel ?
8. Comment le budget et les effectifs de l'institution se comparent-ils avec ceux d'autres institutions industrielles du pays, et quelles sont les raisons des différences d'échelle ?
9. Dans quels documents les fonctions et les responsabilités de l'institution et de ses cadres sont-elles précisées ? Par quels moyens s'assure-t-on que ces prescriptions sont observées ?
10. Quelles mesures ont été prises, et par qui, depuis deux ou trois ans pour réformer et simplifier l'organisation de l'institution ?
11. De quelles données précises dispose-t-on pour montrer la mesure dans laquelle participent à l'établissement des programmes et à l'action de l'institution : l'ensemble de l'industrie ? des secteurs déterminés (tels que petite industrie ou agro-industrie) ? les travailleurs de l'industrie ? les consommateurs ?
12. De quelle façon exactement l'institution renseigne-t-elle sur ses activités présentes et projetées : l'industrie ? les autres institutions ? les dirigeants politiques ?

13. Quelles preuves a-t-on des efforts positifs faits par l'institution pour fournir ses services équitablement à toutes les entreprises industrielles et à tous les promoteurs d'industries ? Quelles preuves a-t-on des moyens par lesquels l'institution s'efforce d'étendre les bienfaits de l'industrie aux régions du pays actuellement moins développées ou à des groupes moins favorisés ?
14. Quelles preuves l'institution peut-elle fournir elle-même de la satisfaction que ses services procurent à l'industrie ? Quelles preuves peut-on en trouver ailleurs, notamment dans l'industrie et chez ses travailleurs ? Quels sont les procédés permettant d'obtenir des réactions qui non seulement dénotent la satisfaction ou l'insatisfaction mais encore apportent les suggestions de l'industrie en vue d'améliorer les services de l'institution ?
15. Enfin et par dessus tout : compte tenu de tout ce qui précède, l'institution justifie-t-elle pleinement son coût et son existence en s'acquittant effectivement de ses fonctions et en satisfaisant à quelques-uns des besoins déterminés de l'industrie du pays ?

- - - - -



B - 87



80.02.06