



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



09326



Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

distr. LIMITEE

ID/WG.280/1
11 juin 1979

FRANCAIS

Réunion d'experts sur l'infrastructure
institutionnelle de l'industrialisation
dans les pays africains les moins avancés
Arusha (Tanzanie), 13-18 novembre 1978

419

POUR UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT
DES INSTITUTIONS INDUSTRIELLES*

par

G.R. Lato: tue**

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

** L'auteur est Conseiller principal, Projet d'assistance au développement industriel de la Côte d'Ivoire.

id.79-4930

Au cours de la dernière décennie, la grande majorité des pays en voie de développement, ont mis en place, tout un ensemble d'institutions, dans le but d'assurer, de faciliter ou de promouvoir le développement industriel.

La création de cette infrastructure institutionnelle pour le développement industriel n'a pas toujours été le résultat d'une action mûrement réfléchie, bien planifiée et orientée vers la recherche de l'efficacité.

Cette infrastructure institutionnelle a été plutôt, dans de nombreux cas, la résultante d'une série de tentatives souvent isolées, tendant à résoudre les problèmes rencontrés dans une institution donnée par la création d'une nouvelle institution, dans l'espoir que celle-ci ne commettrait pas les mêmes erreurs, ou serait plus efficace.

Ainsi, il n'est pas étonnant de voir, par exemple, un Ministre du Plan influent imposer la création d'une Division de l'Industrie dans son ministère, parce que insatisfait de ce qu'il croit être une trop maigre contribution du Ministère de l'Industrie au développement industriel de son pays.

Un autre exemple serait la création de Sociétés d'Investissements ou d'autres institutions financières devant la carence d'une banque nationale de développement à promouvoir effectivement les investissements industriels, se préoccupant davantage, parce que moins risqués, des investissements dans les secteurs de l'immobilier, du transport ou des petits équipements.

Dans l'un ou l'autre exemple, on peut se demander s'il n'aurait pas été plus rationnel d'essayer d'identifier les causes profondes de la non réussite de ces institutions et de leur apporter dans la suite des solutions adéquates. Souvent, il s'agit de moyens supplémentaires à mettre à leur disposition, soit en terme de ressources humaines, soit en terme de ressources matérielles, soit encore en terme de ressources financières. Dans bien des cas, ces moyens supplémentaires pourraient être même inférieurs à ceux généralement qu'implique la création de nouvelles institutions.

Le résultat net d'une telle approche est souvent une lutte d'influence entre les responsables des institutions concernées dont le chevauchement de leurs activités constitue souvent un prétexte pour se faire une concurrence et pour passer leur temps à se dénigrer mutuellement, au lieu de s'acquitter de leurs tâches. Dans ce contexte, on peut comprendre aisément pourquoi le rendement de certaines de ces institutions est souvent très limité, et les raisons pour lesquelles celles-ci arrivent très rarement à atteindre les objectifs fixés au moment de leur création.

Il apparaît évident aujourd'hui, qu'aborder d'une façon aussi fragmentaire les nombreux problèmes institutionnels que posent la conception, la mise en oeuvre et le suivi d'un plan de développement industriel condamnent irrémédiablement ..

les pays les moins développés à ne réaliser que des progrès extrêmement limités dans le domaine de l'industrialisation.

Le but de cette note est triple. En tout premier lieu, il importe d'analyser les fonctions essentielles à assigner à des institutions s'occupant de développement industriel. En second lieu, il s'agit d'exposer les principaux problèmes rencontrés dans la réalisation et la coordination de ces fonctions. Enfin, en troisième lieu, des recommandations et suggestions seront proposées pour discussions dans le but d'assurer une plus grande efficacité à l'ensemble des institutions créées par les gouvernements des pays du Tiers-Monde afin de promouvoir le développement industriel.

I - FONCTIONS ESSENTIELLES A ASSIGNER A DES INSTITUTIONS INDUSTRIELLES

Il s'agit ici principalement d'analyser les fonctions essentielles que devront remplir les institutions créées ou à créer. La liste ne sera pas exhaustive et pourra, de toutes façons, varier d'un pays à un autre, selon son stade de développement industriel. Le problème des différentes fonctions des institutions industrielles sera d'ailleurs discuté en détail au cours de cette réunion puisque le Point II de l'Ordre du Jour lui est entièrement consacré.

A - Planification et Politiques Industrielles : Choix des Secteurs à Développer

Afin d'éviter tout développement industriel anarchique, il est essentiel que les priorités et les grandes options soient établies au niveau central du gouvernement par l'autorité chargée de la Planification du développement.

Ici, il paraît souhaitable que les autorités responsables de la définition des priorités et de l'élaboration du plan, n'interviennent pas dans son exécution, ni dans la réalisation des projets relevant des secteurs déclarés prioritaires. Cette précaution est utile afin de limiter les conflits d'intérêt et de prévenir les trafics d'influence.

B - Identification et Evaluation des Projets

Cette fonction a certainement une importance relative très grande par rapport aux autres fonctions, car toute erreur commise à ce niveau aura des répercussions tout au long du processus de développement industriel.

Pour cette raison, il importe de doter l'institution ayant cette responsabilité, d'une part, de toute l'autorité suffisante pour agir librement, et d'autre part, de toutes les ressources nécessaires pour mener à bien la réalisation de son programme d'action, dans le cadre bien entendu des priorités établies par le Plan de Développement.

C - Identification et Sélection des Promoteurs

Ici également, il s'agit d'une fonction très importante, car derrière un projet industriel, il y a toujours le promoteur qui le réalisera. Les critères de sélection des promoteurs doivent être établis en toute objectivité. Les conditions à remplir pour réaliser un projet industriel doivent être établies d'avance et quiconque ne remplissant pas ces conditions ne devrait pas être autorisé à investir dans le secteur industriel.

Des exemples ne manquent pas pour montrer des pertes énormes subies par certains pays en voie de développement du fait de promoteurs peu qualifiés ou sans scrupules (nationaux aussi bien qu'étrangers) à qui on a autorisé de réaliser des projets qui étaient pourtant viables au départ.

Ici également, l'institution chargée de cette responsabilité devrait disposer d'une très grande liberté d'action.

D - Financement des Projets

Il est évident que les institutions compétentes dans ce domaine jouent un rôle déterminant dans l'orientation du développement industriel. Pour cette raison, il paraît essentiel qu'elles prennent leurs décisions en tenant compte également des priorités établies par le Plan de Développement.

Néanmoins, pour jouer pleinement leur rôle de moteur du développement industriel, il importe qu'elles puissent disposer de ressources propres mises à leur disposition par l'Etat. Au cas où elles doivent recourir à des lignes de crédit d'institutions étrangères (nationales ou multinationales), il est essentiel que les gouvernements concernés ne s'engagent que sur des lignes de crédit qui ne sont pas liées à des conditions contraires aux objectifs établis par le Plan de Développement, ni à des conditions tellement contraignantes que le pays concerné ne tirerait aucun avantage particulier de l'utilisation d'une telle ligne de crédit.

E - Garantie des Investissements

Cette fonction est très liée à la précédente dans la mesure où elle peut influencer sur les conditions de financement des projets, notamment en ce qui concerne le taux d'intérêt pratiqué, aussi bien que la période de différé et la durée de remboursement du crédit accordé.

Cette fonction prend une importance toute particulière dès qu'il s'agit de la promotion des petites et moyennes entreprises nationales, dans la mesure où les promoteurs nationaux n'arrivent pas toujours à satisfaire aux conditions requises par l'orthodoxie bancaire pour l'octroi des crédits industriels.

L'existence d'un Fonds National de Garantie peut être un moyen d'apporter une aide de très grande valeur aux petites et moyennes entreprises nationales.

F - Avantages à accorder aux investisseurs

Généralement les avantages à accorder aux investisseurs sont prévus dans le Code des Investissements. Mais, dans certains pays, l'octroi de ces avantages donne lieu à des discussions interministérielles interminables au cours desquelles, souvent, les services douaniers essaient de remettre en cause la politique gouvernementale d'incitation aux investissements industriels.

Il importe de mettre fin à de telles pratiques et de désigner une institution chargée d'exécuter les prévisions du Code des Investissements, et d'accorder les avantages prévus selon le montant, la nature ou la localisation des investissements ou dans certains cas selon la nationalité du promoteur. Cela devrait être fait d'une manière automatique.

G - Vulgarisation Industrielle

Ici le concept vulgarisation industrielle est utilisé dans son sens le plus large englobant les services de consultation et couvrant les activités suivantes :

- a) assistance aux entrepreneurs pour l'identification de leur projet et la réalisation des études de faisabilité ,

- b) assistance aux entrepreneurs pour le choix des équipements industriels, leur installation, leur entretien et leur réparation,
- c) assistance aux entrepreneurs dans la gestion courante de leur entreprise industrielle y compris la mise en place d'un service de comptabilité et le calcul du prix de revient des articles fabriqués,
- d) assistance aux entreprises industrielles dans l'organisation rationnelle du travail par l'établissement de chaînes de production susceptibles de faire accroître rapidement la productivité,
- e) assistance à l'acquisition de matières premières consommables par l'organisation de Centrales d'Achats,
- f) assistance à la commercialisation des produits finis, y compris la réservation de certains marchés d'Etat pour les entreprises nationales et l'obtention d'un régime de protection spéciale en faveur de certaines entreprises nationales.

H - Promotion des Exportations

Cette fonction constitue le prolongement de l'assistance à la commercialisation des produits finis fabriqués par les entreprises industrielles nationales. Cependant, comme les exigences du marché international sont différentes, certains pays préfèrent confier cette fonction à une institution spécialisée

dans le commerce extérieur.

C'est une fonction qui peut être très importante dans beaucoup de pays pour deux raisons. D'abord, pour des raisons d'économie d'échelle, l'étroitesse des marchés locaux peut rendre impossible la réalisation de certains projets industriels s'il n'y a pas des possibilités d'exportations. Ensuite, le déficit chronique de la balance des paiements oblige les gouvernements à rechercher des marchés étrangers afin de réduire ce déficit et de gagner des devises indispensables au financement d'importations de biens d'équipement.

Les accords ACP/CEE ouvrent actuellement de vastes possibilités d'exportations pour les pays les moins développés d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, signataires de la Convention de Lomé.

1 - Normalisation Industrielle

Le contrôle de la qualité des produits industriels fabriqués et l'établissement des normes de production constituent une fonction qui prend de plus en plus d'importance dans les pays en voie de développement.

Le succès dans l'accomplissement de cette fonction conditionne l'acceptation des produits fabriqués dans les pays du Tiers-Monde tant par les consommateurs locaux que par la clientèle étrangère.

J - Formation Industrielle

Enfin, la dernière fonction à mentionner, non la moindre, est la formation technique aussi bien que la formation à la gestion, dont les programmes seraient spécialement conçus, planifiés, et organisés à l'intention des promoteurs industriels, de leurs cadres et de la main d'oeuvre qualifiée des entreprises industrielles.

C'est grâce à une politique de formation industrielle clairement définie à tous les niveaux que les pays en voie de développement, surtout ceux les moins développés, pourront arriver à contrôler et à dominer les nombreux problèmes que pose leur développement industriel, notamment celui du transfert technologique et celui de la mise en place d'une technologie adaptée à leur environnement socio-économique et à leur stade actuel de développement.

II - POLITIQUES ET STRATEGIES POSSIBLES POUR UN BON EXERCICE DE CES FONCTIONS

Selon le pays considéré, l'exercice des dix fonctions essentielles examinées plus haut est confié à des institutions différentes. Il y a lieu de considérer la politique et la stratégie suivies par trois groupes de pays.

Premier groupe : Prolifération d'Institutions

Dans un premier groupe, on retrouve certains pays, généralement parmi les plus développés du Tiers-Monde, qui ont créé des institutions spécialisées pour presque chacune des fonctions décrites. Parmi ces pays, il faut citer la Côte d'Ivoire qui a mis en place une infrastructure institutionnelle impressionnante. Voici quelques exemples :

- Pour la fonction A (Planification et Politique Industrielles), cette responsabilité incombe à la Direction Générale de l'Activité Industrielle, (DGAI) relevant du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan.

- Les fonctions B (Identification et Evaluation des Projets) et C (Identification et Sélection des Promoteurs) sont assumées respectivement par le Bureau de Développement Industriel (BDI) et l'Office de Promotion de l'Entreprise Ivoirienne (OPEI) selon qu'il s'agisse de projets industriels soumis par des étrangers ou par des Ivoiriens.

- En ce qui concerne la fonction D (Financement des Projets), il existe en Côte d'Ivoire une structure institutionnelle très variée. On y trouve par exemple trois banques de développement étatiques : le Crédit de Côte d'Ivoire (CCI), la Banque Ivoirienne de Développement Industriel (BIDI) et la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA).

Le CCI est spécialisé dans le financement des PMI alors que la BIDI s'intéresse plus particulièrement aux grands projets industriels et la BNDA aux projets agricoles et agro-industriels.

Notons aussi l'existence de la Société Nationale de Financement (SONAFI) dont l'objet est plus particulièrement d'assurer le financement de la participation de l'Etat dans les sociétés d'économie mixte.

Il existe enfin le Fonds Spécial dont l'objectif principal est de prendre des participations dans les PMI et d'aider les promoteurs ivoiriens à constituer leur apport personnel indispensable en vue de l'obtention d'un crédit bancaire.

- La fonction E (Garantie des Investissements) est assurée par le Fonds de Garantie des Entreprises Ivoiriennes dont les Statuts permettent de garantir les crédits industriels jusqu'à 80% du montant total du crédit accordé.

- La fonction F (Avantages à accorder aux investisseurs) est exercée par la Direction Générale de l'Activité Industrielle (DGAI) après avis de la Commission Mixte des Agréments Prioritaires, laquelle est une commission interministérielle.

- La fonction G (Vulgarisation Industrielle) est assurée principalement par l'Office de Promotion de l'Entreprise Ivoirienne (OPEI) dont le Siège est à Abidjan. Il contrôle trois délégations régionales dans les villes de Bouaké, Man et Korhogo. Il se propose de créer une dizaine de Domaines Industriels dans les principales régions économiques du pays au cours des six prochaines années, dans le cadre de son programme d'Action Régionale.

- La responsabilité d'assurer la promotion des exportations (Fonction H) revient au Centre Ivoirien du Commerce Extérieur (CICE).

- Un Bureau Ivoirien de Normalisation (BIN) a été créé tout récemment pour coordonner toute l'action du gouvernement dans le domaine du contrôle de la qualité et de la Normalisation (Fonction I).

- Enfin, en ce qui a trait à la fonction J (Formation Industrielle), il existe un grand nombre d'institutions qui s'en occupent; mais la plupart d'entre elles n'interviennent qu'au niveau de la formation des cadres moyens. Une exception cependant concerne le Centre Ivoirien de Gestion des Entreprises (CIGE) dont la vocation est de dispenser une formation en gestion aux cadres supérieurs de l'Entreprise et l'Institut National Supérieur de l'Enseignement Technique (INSET) dont la vocation est de former des techniciens supérieurs.

Deuxième Groupe : Concentration des fonctions industrielles dans quelques institutions

Dans un deuxième groupe de pays, on a voulu éviter une telle prolifération d'institutions. Un effort spécial a été fait en vue de concentrer le plus grand nombre possible de ces fonctions entre 3 ou 4 institutions afin d'éviter les difficiles problèmes de coordination et de conflits d'autorité entre plusieurs institutions ayant des attributions qui naturellement se chevauchent. C'est cette stratégie qui a été retenue dans la plupart des Etats de la région des Caraïbes dont Porto-Rico.

L'infrastructure institutionnelle pour le développement industriel à Porto-Rico est très simple et, en même temps très efficace, au point où le modèle Porto-Ricain est souvent donné en exemple.

Cette infrastructure institutionnelle comprend 4 entités :

La première entité est le Conseil de Planification qui relève du Bureau du Gouverneur et dont le directeur a rang ministériel et assiste aux réunions du Conseil des Ministres. Elle assume les responsabilités de la Fonction A (Planification et Politique Industrielles)

La seconde entité est l'Administration du Développement Economique plus connue sous le nom de FOMENTO. Elle s'occupe de :

- . l'identification et l'évaluation des projets (Fonction B),
- . de l'identification et de la sélection des promoteurs (Fonction C),
- . des avantages à accorder aux investisseurs (Fonction F), avantages qu'elle accorde directement sans recourir à l'avis d'une commission interministérielle,
- . de la vulgarisation industrielle (Fonction G),
- . du contrôle de la qualité des produits fabriqués et de la Normalisation Industrielle (Fonction I),
- . et de la formation industrielle, (Fonction J).

Les responsabilités de FOMENTO semblent immenses. Cependant, dans la réalité, l'institution arrive à fonctionner très efficacement grâce à une grande décentralisation administrative qui laisse un pouvoir de décision effectif aux différentes directions ; grâce aussi à des ressources humaines, matérielles et financières énormes mises à sa disposition ;

et enfin, grâce surtout à la qualité des ressources humaines recrutées exclusivement sur la base de leurs qualifications et de leur expérience, en dehors de toute considération politique ou régionale.

Le moral des cadres recrutés est également très haut, parce que, d'une part, ils sont payés sur la base des salaires en cours dans le secteur privé, et d'autre part ils détiennent un certain pouvoir de décision dans les limites des directives générales qui leur sont données et ne recourent au directeur général que pour des décisions de politique générale.

De plus, face à la diversité des responsabilités qui lui sont confiées, FOMENTO pratique une politique systématique de sous-traitance des tâches spécifiques pour lesquelles il ne dispose pas de personnel qualifié.

Cette pratique est très développée principalement en ce qui concerne la formation industrielle (Fonction J) et la normalisation industrielle (Fonction I).

Pour ces deux fonctions, FOMENTO s'adresse principalement à des Universités, à des bureaux d'ingénieurs-conseils et à des dirigeants d'entreprises pour recruter des spécialistes confirmés.

Les activités de formation en gestion sont généralement conduites à Porto-Rico même. Mais pour tout ce qui concerne la formation technique (technologie industrielle en particulier), FOMENTO accorde souvent des bourses d'études à l'étranger, principalement aux Etats-Unis d'Amérique du Nord. Cette formation technique se donne en partie dans des Universités ou des écoles spécialisées, et en partie, dans des usines.

Pour les questions de normalisation industrielle, FOMENTO utilise principalement les services d'ingénieurs-conseils du pays et de consultants étrangers.

La troisième entité est la Banque Gouvernementale de Développement qui assume les fonctions D et E (Financement des Projets et Garantie des Investissements). Elle intervient principalement dans le financement des crédits à moyen ou à long terme. Généralement, l'existence d'un grand nombre d'institutions bancaires dynamiques suffit largement pour faire face aux besoins de financement à court terme, (fonds de roulement essentiellement).

La Banque Gouvernementale de Développement fonctionne selon les mêmes règles que les banques commerciales privées, à la seule exception qu'elle accorde généralement des crédits pour des durées plus longues que celles qu'auraient consenti les banques privées.

La quatrième et dernière entité est la Compagnie de Développement Industriel qui est une filiale de FOMENTO. Son objectif est de financer des projets industriels à rentabilité économique certaine dans le long terme, mais qui présentent des risques financiers considérés trop grands selon les pratiques normales de l'orthodoxie bancaire. Dans ces cas là, les prêts sont accordés généralement pour des périodes très longues, et à des taux d'intérêts très bas, pourvu que le projet industriel considéré rentre dans les priorités décidées par le gouvernement

Avant de terminer, il importe de mentionner que la promotion des exportations (Fonction H) est faite régulièrement par les services compétents du Ministère du Commerce (Direction du Commerce Extérieur).

Troisième Groupe : Une voie moyenne

Entre ces deux extrêmes, (le cas de la Côte d'Ivoire avec une prolifération d'institutions et celui de Porto-Rico avec un nombre limité d'institutions industrielles) il existe un grand nombre d'autres pays, surtout parmi les pays les moins développés du Tiers-Monde, qui ont adopté une voie moyenne.

Dans la mesure de leurs possibilités budgétaires, ils ont mis en place des institutions différentes pour exercer les fonctions essentielles décrites et analysées dans la première partie de cette note.

C'est le cas, par exemple, d'un pays comme le Togo où l'on trouve une infrastructure institutionnelle pour le développement industriel qui répond au troisième concept d'une voie moyenne.

La fonction A (Planification et Politique) est exercée conjointement par la Division de l'Industrie relevant du Ministère du Plan, pour tout ce qui concerne plus spécialement la planification ; et la Direction de l'Industrie, relevant de l'ancien Ministère du Commerce et de l'Industrie, mais rattachée depuis récemment au Ministère du Développement Industriel et de la Réforme Administrative, pour tout ce qui concerne les questions de politique industrielle.

En ce qui a trait à la fonction B (Identification et Evaluation des projets) et de la fonction C (Identification et sélection des Promoteurs), il apparaît souvent un conflit de juridiction entre la Division de l'Industrie, la Direction de l'Industrie et le Centre National de Promotion des Petites et Moyennes Entreprises (CNPPME). Dans la pratique cependant, la juridiction de la Division de l'Industrie semble être acquise pour tout ce qui concerne les projets promus par des étrangers (comme dans le cas du BDI en Côte d'Ivoire) et celle du CNPPME pour les projets promus par des Togolais (comme dans le cas de l'OPEI en Côte d'Ivoire).

Pour le financement des projets industriels (Fonction D), il n'existe pratiquement, comme structure étatique, que la Banque Togolaise de Développement (BTD), avec des moyens d'action très limités. Il existe également au Togo une Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA), mais la modicité de ses ressources financières constitue une limitation à ses activités.

La Société Nationale d'Investissement (SNI) a été créée en vue de suppléer, dans certains cas, aux insuffisances et carences de la BTD. Mais la SNI joue surtout un rôle important en ce qui concerne la garantie des Investissements (Fonction E).

Les avantages à accorder aux investisseurs (Fonction F), sont étudiés par la Commission des Investissements qui est une commission interministérielle. Quand celle-ci donne un avis favorable, le dossier d'octroi d'agrément prioritaire, après le visa du Ministre de l'Economie et des Finances, est finalement approuvé par le Ministre du Plan qui prend alors un arrêté à cet effet s'il s'agit d'une PMI ; s'il s'agit d'une grande entreprise, il le réfère au Conseil des Ministres pour approbation. Cette approbation est sanctionnée par un décret présidentiel.

Quant à la Fonction G (Vulgarisation Industrielle), elle est exercée par le CNPPME qui a établi et gère un Domaine Industriel à Lomé et un autre à Lama-Kara dans le nord du pays. Le CNPPME, depuis 1973, a également joué un rôle déterminant dans la formation en gestion des entrepreneurs togolais (Fonction J). Il s'intéresse également, mais timidement, depuis 1977 aux problèmes de normalisation industrielle avec l'assistance de l'ONUDI (Fonction I).

Finalement, en ce qui concerne la promotion des exportations (Fonction H), le service du Commerce Extérieur du Ministère du Commerce s'en occupe, en étroite collaboration avec le service des Foires et Expositions du Haut Commissariat au Tourisme.

Voilà, en résumé, les stratégies qui ont été utilisées par certains groupes de pays du Tiers-Monde dans la mise en oeuvre d'une infrastructure institutionnelle pour leur développement industriel.

L'exercice des fonctions assignées aux institutions créées pose une série de problèmes qui seront examinés au Point III de l'Ordre du Jour. Néanmoins, il importe, dès à présent, d'attirer l'attention sur quatre problèmes spécifiques parcequ'ils constituent, le plus souvent, les obstacles les plus sérieux à l'industrialisation des pays les moins développés.

1°/ Choix et Evaluation des Projets Industriels

Le manque de clarté dans la définition des objectifs prioritaires du développement industriel ou, parfois même, les contradictions entre ces objectifs, et l'attitude des vendeurs d'équipements venus tout spécialement dans les pays du Tiers-Monde pour essayer d'exercer des pressions localement, conduisent certains pays - souvent parmi ceux les moins développés - à choisir des projets soit à rentabilité douteuse, soit d'utilité économique limitée pour le pays. La conséquence de cet état de fait est que les institutions industrielles n'accordent pas suffisamment d'importance à la transformation des matières premières locales dans le choix des projets industriels à promouvoir.

Il est essentiel que les institutions responsables de la planification et de la politique industrielles arrivent à établir clairement d'abord, et à réviser ensuite, d'une façon continue, les objectifs gouvernementaux dans le domaine du développement industriel. Elles doivent aussi établir un mécanisme de sûreté pour les protéger contre les vendeurs d'équipements qui arrivent trop souvent à avoir accès aux plus hautes sphères administratives et politiques des pays en voie de développement, sinon, la liberté de choix des projets industriels est faussée au départ, et l'évaluation de tels projets devient un exercice futile.

2°/ Identification et Sélection des Promoteurs

Ce problème comporte deux volets. D'abord il s'agit du fait que, dans un grand nombre de pays en voie de développement, un petit groupe d'hommes d'affaires, généralement très proches du pouvoir politique, essaie de s'accaparer de presque tous les projets industriels, même s'ils n'ont ni la compétence, ni le temps et, parfois même, ni l'argent pour s'occuper de tant d'entreprises. Cette pratique de monopolisation des projets industriels par un petit groupe est souvent contraire à l'intérêt national et empêche l'éclosion d'une classe d'hommes d'affaires dynamiques, novateurs et ayant l'esprit d'entreprise.

Il s'agit, en second lieu, de la pratique, assez courante dans quelques pays en voie de développement, de voir certains employés des institutions de promotion industrielle "passer" une idée-projet à l'étude dans leurs services à des amis ou connaissances plus fortunés qui peuvent réaliser le projet sans recourir à un financement extérieur. Une telle pratique décourage l'esprit d'initiative chez des promoteurs potentiels, et surtout les détourne de l'utilisation des services des institutions publiques chargées d'assurer la promotion industrielle. Les causes profondes d'une telle pratique devraient être étudiées en vue de leur trouver des solutions à long terme.

3°/ Coordination Inter-Institutions

Plus l'infrastructure institutionnelle pour le développement industriel est complexe, plus il devient nécessaire d'assurer une coordination entre les diverses institutions créées.

Cependant, cette coordination n'est pas toujours possible parcequ'il existe souvent des chevauchements inévitables entre les objectifs des différentes institutions, ou encore parce que celles-ci relèvent de ministères différents, ou enfin du fait de conflit d'intérêt ou de lutte de prestige entre les directeurs généraux de ces différentes institutions.

L'expérience montre pourtant que, sans une coopération franche et loyale, les différentes institutions industrielles n'arriveront que très difficilement à atteindre les principaux objectifs pour lesquels elles avaient été créées.

Cette coordination est pourtant essentielle surtout entre les institutions de financement du développement et les organismes publics de promotion industrielle, principalement ceux chargés de la vulgarisation industrielle. Elle doit pouvoir s'établir à cinq niveaux :

- a) Etude et analyse des dossiers
- b) Evaluation et financement des projets
- c) Garantie des investissements
- d) Exécution des programmes d'investissement et suivi des entreprises
- e) Formation des promoteurs.

Une telle coordination conduit à la création d'une atmosphère très propice au développement industriel. En effet, elle contribue à introduire plus d'objectivité dans le choix et l'évaluation des projets ; à diminuer les effets des interventions des groupes de pression dans la sélection des promoteurs ; à réduire les délais d'étude et d'évaluation des dossiers de demande de financement ; à faciliter le contrôle de l'utilisation des crédits et de l'exécution du programme d'investissements ; et enfin à donner plus de crédibilité aux institutions concernées tant auprès des industriels du pays

qu'après des institutions internationales intéressantes aux problèmes d'assistance au développement industriel.

4°/ Efficacité des Institutions

Il est généralement admis que les institutions industrielles, dans un grand nombre de pays en voie de développement, ne sont pas toujours organisées de façon à fournir les services requis en temps voulu.

Si à première vue la raison de cet état de fait réside dans la faiblesse organisationnelle de ces institutions, et dans l'hésitation des dirigeants de ces institutions à déléguer à leurs collègues une partie de leur autorité et un certain pouvoir de décision, il faut néanmoins reconnaître que l'Etat ne met pas toujours à leur disposition les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs qu'on leur assigne.

La situation qui prévaut dans la plupart des pays en voie de développement est la suivante : dès qu'il s'agit de prendre un décret ou de voter une loi créant une nouvelle institution, les gouvernements sont extrêmement "généreux" dans l'attribution des tâches et des objectifs à lui assigner ; par contre, dès qu'on en vient à la discussion du Budget National, ce même gouvernement devient extrêmement "parcimonieux" dans l'attribution des crédits à allouer à cette institution.

De plus, le maintien des institutions industrielles dans le cadre rigide de la Fonction Publique n'aide pas non plus à rendre ces institutions dynamiques et efficaces.

Il devient urgent pour les gouvernements des pays du Tiers-Monde, surtout ceux des pays les moins développés, de reconsidérer leur position quant au statut à donner aux institutions industrielles. Celles-ci, pour répondre aux espoirs placés en elles, doivent être administrées selon les règles en vigueur dans le secteur privé. Les recrutements de personnel doivent être faits exclusivement sur la base de la compétence réelle des agents. Ceux-ci, entre autres, doivent, enfin, être rémunérés et promus sur la base du travail fourni et non sur la base de leur diplôme.

III - RECOMMANDATIONS ET SUGGESTIONS

Après avoir analysé les différentes fonctions généralement assignées aux institutions industrielles et exposé les stratégies mises en oeuvre par trois différents groupes de pays dans l'établissement d'une infrastructure institutionnelle pour le développement industriel, il convient maintenant de présenter en conclusion quelques recommandations et suggestions susceptibles de favoriser le renforcement des institutions industrielles dans les pays les moins développés du Tiers-Monde.

1°/ Eviter la prolifération institutionnelle.

La prolifération d'institutions industrielles doit être évitée parce que les pays concernés n'ont pas de ressources humaines et financières suffisantes pour donner à un trop grand nombre d'institutions les moyens indispensables à leur fonctionnement normal et régulier.

2°/ Institutionnaliser la coordination inter-institutions

Les lois organiques créant des institutions industrielles doivent prévoir statutairement les mécanismes de coordination entre les différentes institutions chargées de formuler et de mettre en oeuvre les plans industriels.

Cette coordination est indispensable entre les organismes de financement et les centres de promotion et de vulgarisation industrielles d'une part ; et aussi entre ces deux derniers groupes d'institutions et les organismes responsables de la programmation et de la politique industrielles d'autre part.

Les différentes institutions créées devraient être dans toute la mesure du possible, placées sous la tutelle d'un seul ministère ou de deux tout au plus.

3°/ Accorder aux Centres de Vulgarisation Industrielles
certaines responsabilités financières

L'expérience démontre que les Centres de Promotion ou de Vulgarisation Industrielle qui ne jouent qu'un rôle de "Vendeurs de Conseils" perdent rapidement leur crédibilité dans les milieux industriels.

Tout doit être fait pour accorder à ces Centres certaines responsabilités financières dans un ou plusieurs des domaines suivants :

- a) assistance à la constitution de l'apport personnel, soit sous la forme de vente ou de location de terrains viabilisés, soit sous la forme de construction d'ateliers industriels,
- b) prise de participation dans les entreprises avec promesse de rétrocéder la part acquise,
- c) crédits de dépannage pour des besoins urgents de fonds de roulement,
- d) garantie partielle de certains investissements prioritaires.

Pour jouer valablement ce rôle, ces Centres doivent pouvoir disposer de ressources propres et ne pas dépendre exclusivement des fonds alloués par le budget général pour leur fonctionnement.

4°/ Prévoir un Statut Juridique Particulier aux institutions industrielles

Les institutions industrielles doivent bénéficier d'un statut juridique particulier différent de celui de la Fonction Publique. Elles doivent bénéficier de l'autonomie de gestion et de l'autonomie financière. Dans leur fonctionnement quotidien, elles doivent être gérées, dans toute la mesure du possible, selon les règles de gestion en vigueur dans les entreprises privées.

Ce statut particulier, tout spécialement en ce qui concerne la gestion du personnel, (recrutement, promotion et avancement) devrait permettre d'attirer et de maintenir dans les institutions industrielles des cadres dynamiques, créateurs, honnêtes et compétents.

Enfin, le Conseil d'Administration de ces institutions doit être composé en majorité, d'industriels, de syndicalistes et d'hommes d'affaires. Il faut éviter une trop forte présence de fonctionnaires dans ces Conseils d'Administration.

5°/ Accorder une priorité à la Planification Industrielle

Le succès d'un programme d'industrialisation dépend largement du sérieux avec lequel a été établi le plan de développement industriel.

Ce plan doit être préparé sur la base d'enquêtes industrielles préalables conduites dans les différentes régions économiques du pays. Ces enquêtes doivent pouvoir révéler les potentialités réelles du pays dans le secteur industriel, tout particulièrement en ce qui concerne les possibilités de transformation sur place des matières premières existantes en fonction de la demande locale ou des opportunités d'exportation.

6°/ Privilégier la Formation Industrielle

L'exécution d'un programme d'industrialisation nécessite l'existence d'un grand nombre de spécialistes en technologie et en gestion industrielles.

La mise en place d'une politique systématique de formation de cadres techniques et de gestionnaires doit être une préoccupation majeure des responsables du développement industriel.

7°/ Favoriser le Développement des Petites et Moyennes Industries (PMI)

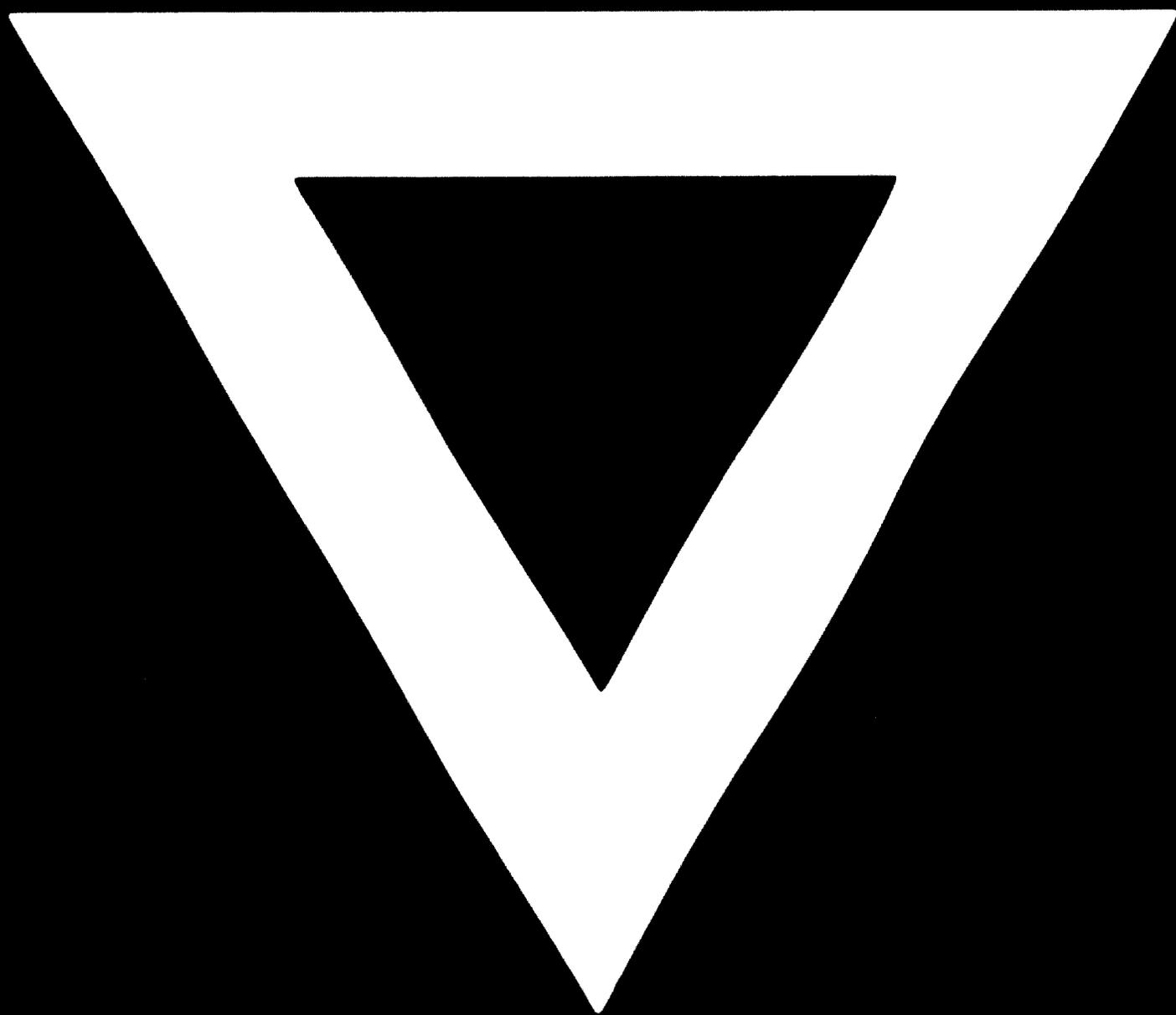
Pendant longtemps encore, les pays les moins développés n'arriveront pas facilement à créer avec succès de grandes entreprises industrielles viables.

L'accent doit être mis de préférence sur la création de petites et moyennes entreprises industrielles par des promoteurs nationaux, en collaboration - quand cela est possible - avec d'autres firmes étrangères dans le cadre d'accords spécifiques d'échange de technologie.

Enfin, il est essentiel, que les responsables des institutions industrielles réalisent que les grands projets industriels de prestige devraient être évités à tout prix.



C - 537



81.07.13