



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

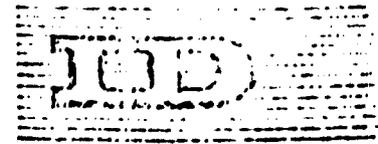
Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

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.



09329



Distr.
LIMITED
ID/WG.280/16
18 June 1979

United Nations Industrial Development Organization

FRENCH

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

Arusha, du 13 au 16 Novembre 1978

COORDINATION ET COOPERATION
ENTRE LES INSTITUTIONS S'OCCUPANT
DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL *

(le cas du Tchad)

par

000128

UNIDO SECRETARIAT

* L'auteur est un fonctionnaire de la Section de l'Infrastructure Institutionnelle
de l'ONUDI et s'occupe spécialement de la petite industrie

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

Introduction :

Les premières industries du XVIII^{ème} siècle n'avaient pas besoin de Ministère de l'Industrie pour se développer; les initiatives individuelles ou collectives prenaient soin de couvrir les premiers besoins industriels. Plus tard, des Ministères de l'Industrie furent créés. Après la crise de 1930, ils furent chargés de prévoir aussi de nouvelles usines. Le fonctionnement de ces Ministères de l'Industrie n'était pas possible sans la collaboration de toutes les autres institutions. Peu à peu ils ont repris les fonctions de contrôle et de promotion industrielle réparties entre ces dernières (Ministère des Finances, du Commerce, des Transports). La manière dont la collaboration entre toutes les institutions industrielles d'un pays développé s'articule actuellement est difficile à analyser et devrait faire l'objet d'une étude particulière. Quand il a fallu créer des centres de promotion industrielle - dans les pays déjà industrialisés afin d'attirer de nouveaux investissements dans les pays en développement pour formuler et mettre en route des projets industriels - il a été nécessaire de redistribuer les fonctions et les activités des institutions s'occupant des industries. En fait, les centres de promotion ont été amenés à se substituer en grande partie à l'esprit d'entreprise des individus ou des collectivités. Les institutions, d'abord chargées d'assurer le contrôle de l'Etat et l'application des plans de ce dernier, se sont donc substituées dans une mesure variable à l'entrepreneur classique. Dans un pays ayant déjà son infrastructure, disposant de ses ressources naturelles et de l'accès aux marchés internationaux, il est encore possible d'imaginer en 1978 que de nouvelles industries se créent avec un minimum d'intervention de la part des institutions étatiques. Dans de tels pays, l'Etat peut diriger son industrialisation simplement par des décrets-lois ou par planification indicative favorisant les secteurs dont le développement est souhaité. Par contre, dans les pays les moins développés, il faut des efforts beaucoup plus grands de la part des institutions de l'Etat pour compenser les obstacles naturels, les difficultés de transport, le manque d'attrait général pour les investisseurs.

Toutes ces raisons ont été expliquées par ailleurs, mais il faut aussi les rappeler en ce qui concerne la coordination entre institutions. Celle-ci est encore beaucoup plus nécessaire dans un pays moins développé car, sans les efforts concertés des différentes institutions, les usines répondant aux besoins d'un pays ne se créeront pas.

La manière dont les fonctions de planification, de préparation de projet, de promotion industrielle, de financement et de contrôle sont réparties entre les différentes institutions varie d'un pays à l'autre. Quelquefois de telles fonctions existent à peine ou sont dispersées dans des institutions concurrentes. Nous avons pris l'exemple du Tchad pour montrer comment ces fonctions doivent être coordonnées, comment un tel système fonctionne en réalité et pour provoquer une réflexion sur la manière d'améliorer une infrastructure institutionnelle qui est encore à l'état embryonnaire. Comme le développement industriel est à son début au Tchad, il est possible d'analyser les différentes institutions qui s'en occupent sans se perdre dans des complexités qui existent dans certains autres pays ayant une plus longue histoire de développement industriel.

Nous souhaitons en particulier discuter des problèmes de relations de coopération entre le Centre de Promotion Industrielle (en l'occurrence le Bureau de Promotion Industrielle du Tchad) et les autres institutions de l'Etat. Nous souhaitons aussi montrer comment la monoculture (le coton), qui pèse sur le développement rural, influence aussi les institutions s'occupant de l'industrie et limite parfois la mise en place d'un système cohérent.

Pour examiner ces différents aspects, nous avons divisé notre analyse en trois parties, qui devraient répondre à quatre questions principales :

- 1) comment réaliser la coordination au niveau des institutions;
le degré de coopération nécessaire;
- 2) comment faire bénéficier les promoteurs industriels de la coordination interinstitutionnelle
- 3) comment organiser la coordination avec les institutions de financement
- 4) comment organiser la coopération avec les autres Ministères et administrations

I. Degré de coordination et de coopération nécessaire entre institutions

1) Les institutions comme éléments d'un système de création d'industries

De par sa nature, une industrie a une fonction intégratrice; ses besoins l'obligent à combiner les éléments de capital, de travail et aussi les éléments fournis par l'environnement institutionnel. Lorsque les industries ne se créent pas spontanément, il faut un système qui les prépare et les produise; ce système doit être guidé par l'Etat. En fait, les institutions étatiques - créées précédemment pour remplir des fonctions de contrôle - doivent devenir "un système de production"; ce système doit produire des usines.

On peut imaginer que chaque institution s'occupant du développement industriel forme une cellule; l'ensemble de ces cellules devrait agir comme un seul organisme. Chaque cellule devrait avoir des fonctions bien définies qu'il ne lui appartient pas de fixer elle-même. La définition de ses activités devrait faire l'objet d'une politique industrielle cohérente afin que chaque cellule tende vers la même finalité.

Dans le cas du Tchad, comme dans d'autres pays moins développés, cet organisme cellulaire est encore à l'état embryonnaire. A ce stade, il faut éviter les distorsions en s'assurant qu'une cellule n'ait pas trop d'emprise sur les autres; la manière d'obtenir une répartition harmonieuse des tâches de chaque institution (ou cellule) pourrait être discutée durant cette réunion. Logiquement, la capacité de chaque institution (cellule) devrait dépendre de son degré d'organisation interne et de son dynamisme. Cependant, comme le nombre de fonctionnaires qualifiés se trouvant dans chaque institution est très réduit, la capacité de chacune de ces institutions dépend fortement de la personnalité de son directeur et de quelques-uns de ses assistants. Il y a donc de grandes variations dans les activités de chaque institution, ce qui crée des déséquilibres et rend la coordination encore plus nécessaire.

Un grand problème existant actuellement au Tchad comme dans d'autres pays est le manque d'intérêt d'une institution pour les autres qui s'occupent aussi de l'industrie. Si nous continuons notre comparaison biologique cela signifie qu'une cellule n'est pas intéressée par la vie des autres et, donc, la vie de tout le système est souvent compromise. Dans un système biologique, le but ultime de chaque cellule est naturellement l'accroissement du corps entier; dans le système institutionnel existant il y a souvent des tendances contraires.

Comme les institutions d'un pays comme le Tchad dépendent tellement des individus à leur tête, l'un des grands dangers pour le pays est qu'une institution (par exemple le Ministère de l'Industrie) veuille s'approprier entièrement une institution plus nouvelle ou plus faible (par exemple le Bureau de Promotion Industrielle). Cela crée une atmosphère de crainte et non de collaboration : beaucoup d'institutions dans un pays moins développé travaillent dans la crainte permanente d'être phagocytées par les autres.

2) Degré minimum de coordination nécessaire

a) coordination et degré de développement industriel

Encore maintenant tous les revenus de l'Etat Tchadien sont basés sur les taxes à l'importation. Cela signifie que n'importe quelle production de substitution qui se fait dans le pays va diminuer les recettes de l'Etat. Nous avons là un conflit fondamental entre une politique de développement souhaitable et les institutions existantes. Dans les conditions actuelles du Tchad, ces dernières ne sont pas intéressées à accroître la production industrielle et continuent à taxer lourdement l'importation de matières premières et de machines.

Tout le problème pour le Tchad est de passer de cette situation préindustrielle (où tout est importé et où les importations servent de base au budget de l'Etat) à une situation industrielle où la production aide en même temps l'Etat. Une première coordination nécessaire entre les institutions de l'Etat doit permettre de résoudre ce problème : il faudrait qu'une décision au niveau de tous les Ministères intéressés permette à l'administration des douanes de diminuer ses recettes à l'importation tandis que le Ministère de l'Economie encourage la production locale et favorise la valeur ajoutée industrielle. Pour cela, il faudrait que des consultants commencent par calculer un tarif douanier qui ne pénalise plus l'industrie locale et, en même temps, la protège des importations. Il faudra calculer un tarif pour chaque produit industriel afin que les taxes soient un peu supérieures au coût d'une transformation locale. Il faudra également compenser la baisse des recettes douanières par les impôts sur les revenus dérivés des productions locales.

Toute cette coordination - qui commence par les calculs des bénéfices de la politique d'industrialisation - devrait être faite par la Direction Générale du Plan (du Ministère de l'Economie et du Plan). Cependant, cette Direction Générale était surtout préoccupée jusqu'à présent de proposer un code des

investissements pour les investisseurs étrangers et n'a pas encore résolu les problèmes douaniers. L'Office du Plan Économique des Nations Unies, qui aide le Ministère du Plan, a dressé une liste d'industries souhaitables dans le pays mais n'a pas encore pu faire le calcul des avantages et des coûts globaux; le système douanier qui pénalise l'industrie est donc encore en vigueur.

b) conflit entre les tactiques des institutions concernées par l'industrie
Le Ministère de l'Économie et du Plan au Tchad est divisé entre deux directions dont l'une s'occupe de l'économie (principalement l'industrie) et l'autre de la planification. La Direction Générale du Ministère contrôle actuellement le Bureau de Promotion Industrielle du Tchad (BPIT). Pour l'instant, il n'y a pas identité de vue entre les fonctionnaires de la Direction du Plan et du Développement et ceux du BPIT. Il s'agit d'un conflit d'opinion assez fondamental, qui part d'une analyse différente de la situation de l'industrie et de ses perspectives. La Direction du Plan souhaite établir un cadre permettant d'attirer des investissements étrangers : préparation d'un code des investissements, protections douanières, préparation d'un "joint venture" pour investisseurs étrangers. Le BPIT, de son côté, s'efforce de créer des petites et moyennes unités industrielles qui puissent déjà fonctionner dans le cadre actuel, sans attendre que le code d'investissements soit promulgué et que les lois douanières mentionnées ci-dessus soient modifiées. La Direction du Plan souhaite mettre en place un cadre réglementaire et institutionnel très complet tandis que le BPIT, par la force des choses, travaille dans la situation actuelle et se trouve au centre de la promotion industrielle possible.

c) Coordination possible et souhaitable
Évidemment, la coordination des institutions s'occupant de l'industrie devrait se faire par le Ministère du Plan avec la collaboration du Ministère de l'Industrie. Dans le cas du Tchad, il apparaît que la coordination se fait plutôt en sens inverse : le BPIT qui dépend officiellement du Ministère de l'Économie se trouve dans la position de coordonner une bonne partie des actions de ce Ministère et de la Direction du Plan au moins pour la création de nouvelles usines. Ce n'est certainement pas une situation souhaitable puisque le BPIT est un bureau de promotion qui n'est pas, théoriquement, en mesure de connaître toutes les grandes lignes devant être fixées par le Plan. Pour l'instant, il s'agit cependant de la seule coordination possible pouvant amener quelques industries dans le pays. Cette situation paradoxale existe aussi dans certains autres pays.

Par exemple, l'OTV en Haute-Volta a pratiquement repris certaines fonctions de la Direction de l'Industrie. A ce propos, il serait utile de discuter lors de ce colloque, de la manière dont cette coordination fonctionnelle doit être organisée dans l'avenir à travers les organismes de promotion; ce sera un sujet de réflexion pour d'autres pays.

Le Tchad étant encore dans une situation de pionnier en ce qui concerne l'industrie, il est bien évident qu'il peut encore choisir les chemins pour arriver à une industrialisation; des conflits d'idées entre les différentes institutions sont donc salutaires à ce stade et favorisent le dynamisme du système. Il faut remarquer ici qu'un des grands avantages du système institutionnel tchadien existant est que les institutions sont démocratiques et qu'il n'y a pas d'imposition d'une seule ligne de pensée par le gouvernement. Cela permet l'émulation entre les institutions et entre les fonctionnaires qui en font partie et un échange d'idées, a priori, fructueux. Le thème de la compétitivité entre institutions s'occupant de près ou de loin de promotion industrielle pourrait aussi faire l'objet d'échanges durant cette réunion. Nous insistons encore sur le fait que le Tchad est, à ce sujet, un pays peut-être en avance sur d'autres en Afrique en ce qui concerne les potentialités dynamiques de son système institutionnel.

Au sujet de la stratégie de promotion industrielle, il convient de souligner ici que le BPIT et le projet de l'ONUDI qui le soutient gardent en mémoire les orientations données par le gouvernement et les autres institutions pour son travail. Le BPIT essaie, autant que possible de ne pas importer de systèmes tout faits de l'étranger, même si de tels systèmes paraissent bien fonctionner dans d'autres pays. Le BPIT s'inspire naturellement d'expériences dans d'autres pays, mais celles-ci demeurent en retrait par rapport aux orientations données par le gouvernement. Le problème actuel est d'obtenir de la Direction du Plan des orientations de plus en plus précises ainsi que des directives afin d'harmoniser le développement industriel avec les autres aspects du développement.

Une coordination plus approfondie serait souhaitable entre la Direction du Plan et la Direction de l'Economie (qui se trouve dans le même Ministère de l'Economie et du Plan) laquelle s'occupe de projets concrets; c'est en effet la Direction de l'Economie qui étudie cas par cas l'impact direct des projets industriels sur l'ensemble du secteur de l'Economie en général. Il faut encore que le résultat de ces analyses soit transmis d'une manière plus claire au BPIT afin de lui permettre d'en tenir compte dans ses projets. Actuellement, le BPIT a établi des rapports systématiques avec la Direction de l'Economie pour que ses projets soient, dès le départ, compatibles avec l'harmonisation de l'Economie tchadienne.

II. Le promoteur d'un pays moins développé et la coordination entre institutions

Nous croyons qu'il faut juger la coordination entre les institutions surtout du point de vue d'un promoteur industriel. En effet, il ne s'agit pas de faire de la coordination pour le plaisir d'avoir un système institutionnel bien organisé, mais pour créer le plus possible de projets. Dans ce but il faut examiner comment la coordination entre institutions est réalisée suivant la taille des promoteurs qui viennent s'adresser au gouvernement. Dans ce but il faut aussi dépister quels sont les domaines dans lesquels la coordination ne se réalise pas encore (en prenant toujours le cas du Tchad). Finalement, c'est aussi en regardant aux promoteurs industriels que la coordination des institutions étatiques avec les institutions de financement en général devra être examinée.

1) Traitement différencié selon taille du promoteur

Comme dans la plupart des pays les grandes multinationales venant investir au Tchad ont des relations différentes avec le Gouvernement que les petits promoteurs locaux. On peut, en fait, distinguer les catégories suivantes de promoteurs selon le genre de contact qu'ils ont avec l'administration gouvernementale :

- i) les compagnies internationales s'occupant de grands projets : traitent directement avec les ministres du gouvernement; la coordination pour la préparation et la mise en route de leurs projets se fait aussi au niveau du gouvernement;
- ii) les projets d'économie mixte (comme la Cotontchad) : il s'agit le plus souvent d'extension d'usines existantes ou de nouvelles usines créées par un même groupe qui est contrôlé à moitié par l'Etat. Les groupes d'économie mixte ont leur propre contacts formels et informels avec le gouvernement;
- iii) grands projets suscités par des organisations internationales (projet de cimenterie créé par le BPIT) : la coordination doit se faire au fur et à mesure de la préparation du projet mais il n'existe pas de règle pour déterminer l'intervention de chacune des directions ministérielles qui s'en occupent (économie, finances, douane, etc.);

iv) projets d'un promoteur privé moyen : depuis quelques années ces projets doivent passer, presque obligatoirement, par le BPIT qui va faire les démarches pour lui. Le BPIT est devenu le centre d'orientation pour les promoteurs industriels. Le BPIT s'occupe aussi d'obtenir la collaboration des organismes de financement.

v) Petits projets préindustriels : de tels projets ont été entrepris sous l'initiative du BPIT. Dans de nombreux cas il s'agit de projets "formatifs" permettant à des groupements de menuisiers, de tanneurs, de petits fondeurs, de passer de l'artisanat à une production préindustrielle. Dans ce cas, c'est bien le BPIT qui prend l'initiative du projet, et qui, en pratique, en est l'entrepreneur. De tels projets ne peuvent fonctionner qu'avec une source de financement assez importante capable de supporter les coûts de la formation. Une collaboration étroite est nécessaire entre le BPIT et des sources de financement extérieures, notamment le fonds d'équipement des Nations Unies (FENU).

2) Problèmes de coordination et de cohérence affectant les petits et moyens projets

En prenant les aspects formels de l'agrément d'un projet présenté par un promoteur tchadien, il ne semble pas y avoir de problème de coordination. Il n'y a pas de contradiction formelle entre les décisions qui sont prises par les institutions concernées par un tel projet. Après avoir été préparé par le BPIT le projet passe par la Commission d'agrément où seront représentés les directeurs des différents ministères concernés (finances, Plan, statistiques, économie, douane)

Le BPIT demande pour le promoteur l'agrément à un régime fiscal déterminé qui est repris dans le code des investissements. Si le projet répond d'une façon formelle aux critères de ce code d'investissements, le projet est agréé. La commission d'agrément ne peut cependant pas refuser qu'un certain projet soit mis en route même s'il juge qu'il n'est pas utile. Généralement il n'y a pas de problème d'interprétations différentes des avantages à octroyer à une entreprise. Il n'y a pas non plus trop de problèmes pour juger un entrepreneur potentiel car le pays est petit et les fonctionnaires des ministères ont une connaissance personnelle de ces entrepreneurs.

La difficulté ne provient donc pas d'un manque de coordination entre les institutions mais du manque de cohérence entre les lois déjà analysés et expliqués ci-dessus :

3) Les institutions et le manque de cohérence des lois

Le Ministère de l'Economie souhaite la promotion d'industries nationales. Cependant le Code des investissements ne donne l'accès qu'à un taux réduit de taxes d'importation pour l'équipement productif que si cet équipement dépasse 10 millions de francs CFA.

Des autres lois datant du temps de l'OUAEC (accords bouaniers entre pays de Centrafrique actuellement caducs) provient des avantages de détaxations pour les matières premières qui sont importées. Cela signifie qu'une entreprise travaillant avec des matières nationales est pénalisée par rapport à une entreprise travaillant avec des matières premières importées. Il s'agit là certainement d'une incohérence qui paralyse le développement industriel. Comme signalé dans le premier chapitre, le Tchad est encore dans une économie d'importation et ces lois générales pénalisent le développement d'industries locales. Cette incohérence joue surtout au détriment des petites et moyennes entreprises car les grandes sociétés bénéficient en tout cas de régimes de faveur basés sur le fait que leur volume d'affaire est important pour le pays.

Avant de pousser la coordination ou la collaboration entre les institutions tchadiennes chargées de nouveaux projets, il faudra surtout modifier le code des investissements existant actuellement.

Il est à noter que malgré tous les obstacles empêchant un véritable développement industriel, beaucoup de nouveaux promoteurs sont apparus durant les derniers mois. Ces promoteurs font confiance à l'avenir et attendent que de tels obstacles et incohérences soient éliminés rapidement.

III. La coordination avec les institutions de financement

1) Situation particulière des institutions de financement au Tchad

Considéré d'un point de vue purement bancaire, le problème du financement industriel ne devrait pas exister au Tchad car les sources suivantes de financement sont disponibles :

a) Pour les grands projets la ligne de crédit de la Banque Mondiale, de la Banque africaine de développement, du Fonds Européen de Développement et du Fonds d'entraide et de Coopération. Il s'agit d'un financement pour les projets de traitement de gouvernement à gouvernement;

b) Le gouvernement lui-même dispose de fonds importants à travers la "caisse coton" qui lui permet de financer des projets mixtes;

c) Il existe une certaine épargne privée et même quelques fortunes individuelles que les Tchadiens ont accumulées par des activités commerciales.

d) Des firmes étrangères associées à l'Etat ont apporté des capitaux pour la brasserie, la fabrique de peinture promue par le BPIF, le projet d'habitat, de tannerie, etc.

e) Il existe un grand nombre de "fonds d'entr'aide" pouvant garantir des prêts aux petites et moyennes entreprises et participer à leur capital. Il s'agit en particulier :

- i) du fonds d'équipement des Nations Unies (United Nations Capital Development Fund, FENU).
- ii) du fonds de la Banque de développement pour l'Afrique centrale (BAD)
- iii) de la société financière SIFIDA.

Ces fonds pourraient donc fonctionner normalement dans le domaine du financement industriel mais ces fonds n'étaient pas obligés de passer par les banques commerciales existant sur place. En effet, la Banque de développement du Tchad est en rupture de fonctionnement et ne peut canaliser ces fonds de développement.

2) Raisons de l'absence de la banque de développement

La Banque de développement du Tchad existe encore en théorie mais n'est plus capable de réaliser des opérations car la plupart de ses fonds ont été prêtés aux particuliers qui ne sont pas capables de rembourser. Il faut souligner ici que le très faible niveau de revenus au Tchad oblige les particuliers à des emprunts qui sont vitaux pour eux et qui ont été occasionnés soit par la sécheresse soit par d'autres catastrophes naturelles. Normalement, ce ne serait pas à une Banque de Développement d'accorder de tels prêts individuels; il faudrait créer une institution financière pouvant se charger de ces prêts qui sont indispensables à la population.

La Banque de Développement ne pourra fonctionner que si une autre institution financière prend en charge les prêts individuels et que si certains subsides sur les taux d'intérêt sont prévus pour ses propres opérations, notamment dans le domaine industriel.

3) Conséquences de la cherté du crédit

Les banques locales étant toutes des entreprises commerciales se sont adaptées sur les taux d'intérêt français qui sont très élevés. De plus, le gouvernement prend deux taxes différentes sur les prêts ce qui fait monter le taux d'intérêt encore de deux points. Finalement, les banques commerciales ne prêtent que sur des garanties très importantes et augmentent très fortement le taux des crédits qu'il octroient aux petits emprunteurs. Cela signifie que le taux des prêts aux petits promoteurs industriels est pratiquement usurier même si ces emprunts sont garantis par des fonds internationaux (rappelons que les lignes de crédits internationaux passent aussi par les banques privées). Il faut absolument repenser la manière dont les crédits sont octroyés à l'industrie tchadienne. Il faudrait que des prêts directs puissent être accordés aux industries sans passer par des intermédiaires commerciaux.

4) Coordination entre les institutions de promotion industrielle et les institutions financières pour la réalisation de projets

Cette coordination se fait actuellement pour chaque projet individuellement. Le BPIT, en particulier, s'efforce d'obtenir de meilleures conditions pour chacune des petites entreprises en se basant sur les garanties du Fonds d'Équipement des Nations Unies qu'il peut obtenir sur la présentation du projet de ces petites entreprises. Il est bien évident qu'une coordination meilleure est souhaitable mais cela ne semble possible que si de nouveaux systèmes de crédit industriel sont mis au point.

IV. Problèmes de la collaboration entre institutions

Si la coordination est nécessaire entre les institutions se trouvant directement engagées dans le développement industriel, il faut aussi une collaboration de ces institutions industrielles avec toutes les autres directions ministérielles et avec les institutions financières. Le cas du Tchad est probablement plus simple que celui d'autres pays où les départements s'occupant de près ou de loin de l'industrie sont multipliés. Normalement, la collaboration du BPIT par exemple avec les autres ministères peut s'effectuer assez simplement et commence à l'étude de chaque nouveau projet par une consultation des administrations intéressées.

Une collaboration est nécessaire principalement avec les directions ministérielles suivantes : Direction des Affaires Économiques du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération. Cette direction s'occupe également d'industries mais son rôle n'est pas entièrement défini. Il s'agit généralement de projets plus importants intéressant les multinationales.

Direction des Mines dans le Ministère des Mines et de Géologie. Ce Ministère est intéressé à la création d'entreprises qui utiliseraient du minerai tchadien. Comme le Plan n'a pas encore pu définir exactement les priorités du développement industriel, cette Direction Générale n'a pas les mêmes buts que le BPIT et souhaite, entre autres, développer une industrie de l'aluminium même si le Bureau pouvait avoir des doutes quant à la rentabilité d'un tel projet. Il n'y a donc pas de collaboration pour la création de projets proposés par la Direction des Mines.

Direction de l'Agriculture : Cette Direction s'occupe de plusieurs agro-industries et principalement du développement de l'industrie cotonnière qui est la base des revenus du pays. C'est aussi cette Direction qui contrôle la participation de l'Etat dans l'entreprise mixte Cotontchad. Cette même Direction a réalisé des projets industriels basés sur les rizeries et sur les huileries. Le BPIT souhaite collaborer avec cette Direction de l'Agriculture pour un projet de déshydratation de légumes dans les polders du lac Tchad. Ici, comme dans d'autres ministères, la collaboration doit commencer sur base personnelle et il ne semble pas possible de l'imposer depuis le sommet de l'Etat.

D'une certaine façon, les directions ministérielles mentionnées ci-dessus peuvent se passer du Bureau de Promotion Industrielle pour réaliser leurs projets d'industrie. Ils peuvent aussi, dans une certaine mesure, se passer de la Direction Générale de l'Economie pour prendre la plupart de leurs décisions. Il semble cependant que cet état de choses ne soit pas dû à une méfiance vis-à-vis des structures institutionnelles s'occupant directement de l'industrie, mais plutôt du manque de personnel dans ces structures. En effet, le BPIT dispose de très peu de techniciens en dehors de quelques experts envoyés par l'ONUDI; il en est de même au niveau du Ministère de l'Economie. Le manque de techniciens est certainement un argument pour que la collaboration se fasse de manière intensive entre tous les ministères et pour que cette collaboration soit informelle et basée sur les nécessités directes de projets industriels. Il serait peut-être possible, au cours de la réunion, de discuter comment cette collaboration peut être renforcée et comment des techniciens valables d'un ministère peuvent être mis à contribution dans d'autres institutions afin de réaliser des projets nécessitant la compétence de plusieurs départements.

La question de la collaboration entre les différentes administrations s'occupant de près ou de loin de l'industrie, a une importance pratique pour les promoteurs industriels. Trop souvent une discussion au sujet de cette collaboration se limite à des considérations entre les fonctionnaires des institutions en cause ou entre les experts qui aident ces institutions. Nous avons montré ci-dessus comment les différentes administrations se sont réparties les nouveaux projets à promouvoir. Il nous reste à discuter les problèmes du promoteur industriel, venant soit de l'étranger, soit de préférence du Tchad même, lorsqu'ils doivent faire appel à la collaboration entre les administrations. Dans le chapitre suivant, nous parlerons plus spécifiquement de la coordination dont doit bénéficier le promoteur. Ici nous voulons surtout montrer de quelle coopération il peut bénéficier.

S'agissant de grands projets, le promoteur est généralement patronné par un des Ministères mentionnés ci-dessus. La coopération avec les autres Ministères ne cause pas trop de problèmes bien que chaque Ministère s'efforce de prendre des décisions d'une manière autonome. La Direction du Plan se contente souvent d'inscrire les projets dans sa liste d'industries possibles, sans entrer dans le processus d'autorisation des grands projets. Ces autorisations sont généralement données par le Président après consultation du Gouvernement tout entier. De tels projets sont cependant fort rares (pas exemple la nouvelle sucrerie ou la future raffinerie).

S'agissant de projets d'une importance petite ou moyenne présentés par les tchadiens, le même problème fondamental mentionné ci-dessus se retrouve : difficultés pour obtenir la collaboration des administrations fiscales et douanières. Il n'existe pas encore non plus de système cohérent pour obtenir l'appui d'administrations d'autres Ministères qui pourraient être considérés comme devant appuyer ces petits projets. En fait, la coopération des autres Ministères ne peut être assurée, pour l'instant, que sur une base individuelle en allant rendre visite aux fonctionnaires qui pourraient être plus directement responsables d'un aspect du projet. En pratique, cette collaboration ne peut être obtenue que par des démarches répétées du promoteur, de préférence assisté de techniciens et d'experts du BPIT. Comme il a déjà été indiqué ci-dessus, il n'existe pas encore de véritable mécanisme pour assurer une coopération de tous les organismes à tous les stades d'un projet. La seule recommandation qui peut être faite actuellement dans le cas du Tchad serait de multiplier les consultations entre les différentes administrations sous l'égide de la Direction du Plan et de renforcer les contacts informels sous le patronage du BPIT.

Conclusions et recommandations :

1) Importance de la coordination institutionnelle dans les pays moins développés

En prenant l'exemple du Tchad, l'importance de la coordination entre les quelques institutions existant déjà dans un pays moins développé saute aux yeux : il faut absolument disposer d'une législation cohérente au sujet de la promotion industrielle et aussi de lignes directrices claires de la part du ou des organes de planification. Une telle coordination doit permettre au gouvernement de suivre une politique bien comprise du développement industriel et de fixer le mode permettant aux promoteurs industriels de lancer leurs projets. Sans système institutionnel cohérent, le développement industriel paraît très difficile.

Cependant, le fait que le système institutionnel de la plupart des pays moins développés est encore à son début représente un avantage pour les gouvernements en cause. En effet, les pays où ces institutions se sont créées depuis plusieurs années éprouvent de grandes difficultés pour arriver à une coordination parmi des administrations concurrentes dont les activités se chevauchent souvent. Les pays moins développés disposent donc de quelques années pour mettre en place une fois pour toutes un système cohérent d'institutions, de planification, de promotion et de création d'industries qui assignera à chaque administration sa juste place. Nous insistons sur le fait que le temps disponible pour mettre en place une structure coordonnée est assez réduit étant donné la prolifération naturelle des différents organismes qui ont tendance à se développer d'une manière anarchique.

Dans le cas du Tchad, la coordination peut se réaliser d'une manière assez simple à partir du Ministère de l'Economie et du Plan en assignant au Bureau de Promotion Industrielle (BPIT) le rôle de promoteur de tous les projets industriels à l'exclusion des projets de grande dimension. Cependant, pour être complète, la structure institutionnelle au Tchad devrait pouvoir disposer d'une banque de développement qui fonctionne et il faudrait une réforme approfondie de cette dernière.

2) Les possibilités de coopération avec les institutions liées au développement industriel

Comme nous avons vu dans l'exemple du Tchad une coopération est possible avec les Ministères de l'Agriculture, des Mines ou des Finances en ce qui concerne des projets individuels. Cependant, ces mêmes Ministères ont tendance à patronner leurs propres projets industriels sans trop consulter les institutions directement responsables. Dans un pays où le développement industriel

est à son début, ces conflits potentiels peuvent se régler par des contacts individuels entre les fonctionnaires concernés. Il est naturellement souhaitable que l'organisme de planification soit progressivement chargé de superviser la répartition de projets de grande dimension entre les différents Ministères; cela évitera la concurrence entre des derniers et les institutions de développement industriel.

En ce qui concerne les petits projets industriels, la coopération d'autres institutions est surtout nécessaire pour obtenir les avantages du code des investissements. Dans le cas du Tchad, ce code doit encore être réformé afin de donner de vrais avantages aux industries de petite et moyenne dimension. Une fois la réforme de ce code faite, il faudra encore s'assurer de la coopération effective de la Direction des Douanes (par exemple) pour éviter les entraves administratives aux importations de machines et d'équipement.

En conclusion, la coopération avec les petites institutions, quand il s'agit de nouveaux projets, doit surtout se faire au niveau administratif et doit tendre à supprimer les obstacles purement bureaucratiques qui existent encore actuellement.

3) La coopération avec les organismes de financement

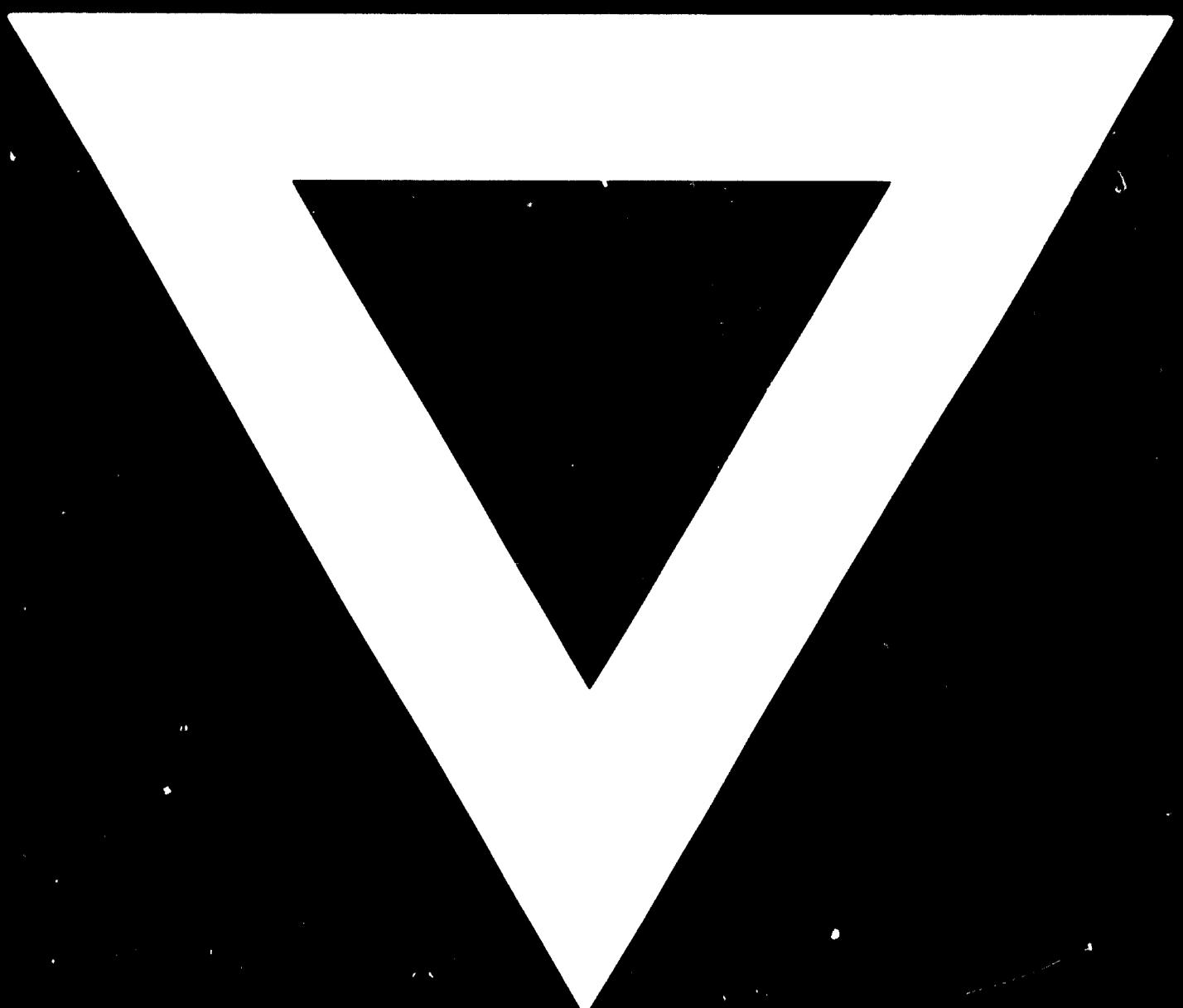
Chaque ^{pays} moins développé s'efforce actuellement de s'assurer des sources permanentes de financement pour le développement industriel autochtone. Dans le cas du Tchad ces lignes de crédit sont malheureusement encore accaparées par les banques commerciales qui n'ont que très peu contribué au développement industriel. Il est absolument nécessaire qu'une banque de développement bien organisée soit à la disposition du développement industriel. D'autre part, il est probablement nécessaire de confier encore aux banques commerciales une grande partie du crédit, mais les conditions pour l'octroi de ce dernier doivent être ajustées, si nécessaire après négociations entre les institutions de promotion industrielle, le Ministère des Finances et ces banques.

Pendant de longues années il faudra encore disposer de fonds d'origine étrangère pour financer le développement industriel national. Le fonds d'équipement des Nations Unies (FFNU) a déjà rendu certains services dans ce domaine, en particulier au Tchad. Cependant, les conditions de ce fonds ne sont pas toujours adaptées à la taille et à la structure des entreprises industrielles pouvant être établies dans un pays moins développé. En particulier, il serait utile que le FFNU puisse aussi accorder certains subsides de démarrage pour de très petites industries devant être mises en route par des artisans sans capitaux.

La coordination des institutions de développement industriel avec les institutions financières se fera généralement sur base de projets individuels. Cette coordination ne sera bonne que si les deux conditions énumérées ci-dessus sont remplies (crédit adapté et financement extérieur). Jusqu'à présent beaucoup de nouveaux projets préparés par des organismes de promotion l'ont été sans tenir compte des conditions posées par les organismes de financement. Dans certains cas ces conditions étaient d'ailleurs assez irréalistes. Une coordination au niveau très élémentaire est nécessaire ici afin de se mettre d'accord sur les formats de présentation des projets bancables, sur les informations que ces projets doivent contenir et sur les délais d'acceptation des organismes de financement (ces délais sont souvent excessivement longs et découragent le promoteur). La coordination à ce niveau pratique entre les institutions industrielles et les institutions financières commence à se faire sous l'égide de l'ONUDI et de la Banque Mondiale mais une attention particulière est encore requise à ce sujet.



B - 554



81.08.17