



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

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



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

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

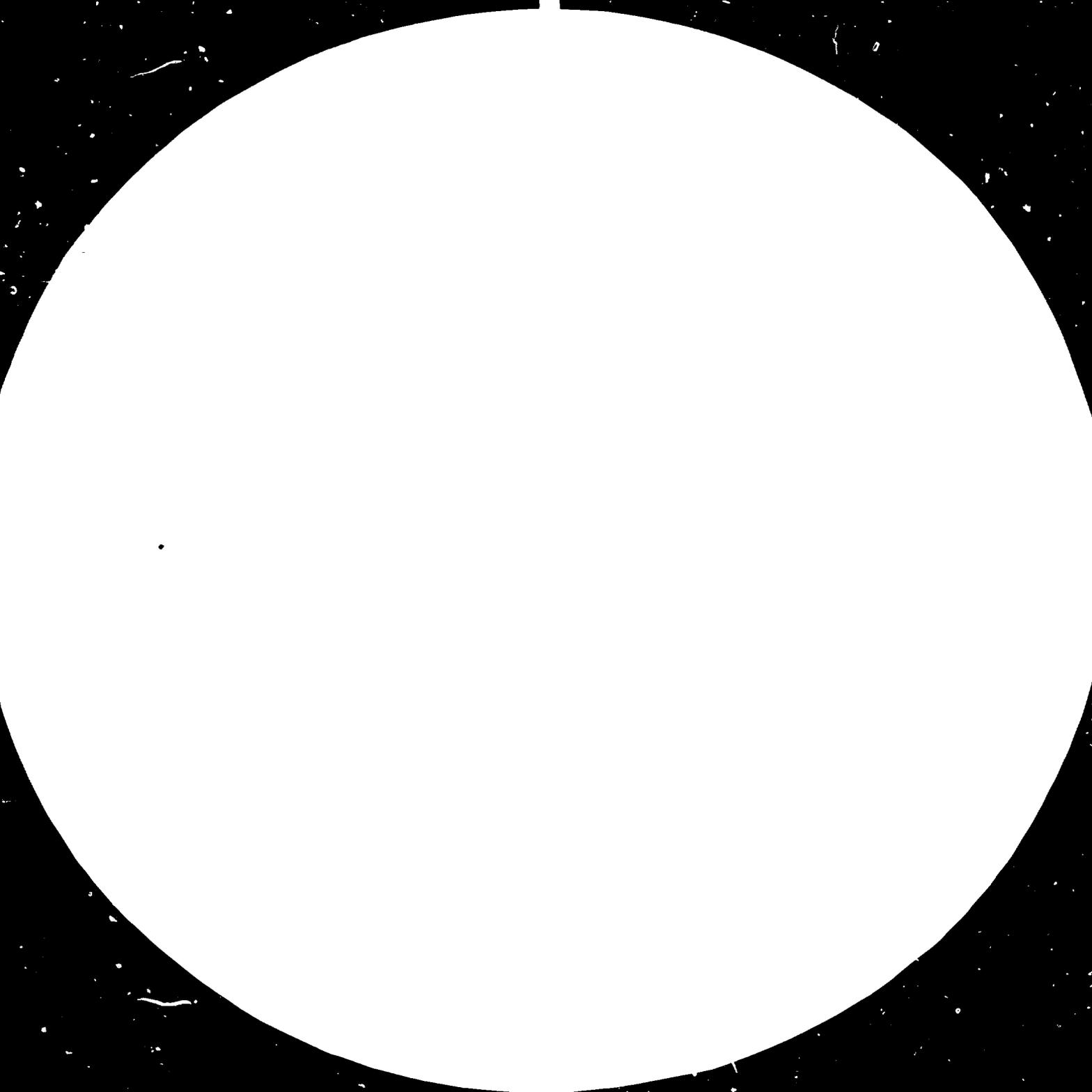
## FAIR USE POLICY

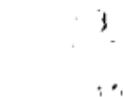
Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

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

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



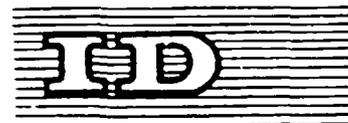


W. J. ...

...



10388 - F



Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Distr. LIMITEE

ID/WG.280/17

19 mars 1981

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

Réunion d'experts sur l'infrastructure  
institutionnelle de l'industrialisation  
dans les pays africains les moins avancés

Arusha (République-Unie de Tanzanie), 13-18 novembre 1978

RAPPORT\*

\* Traduction d'un document n'ayant pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

V.81-23089

Table des matières

	<u>Page</u>
Introduction	4
Attribution de certaines fonctions essentielles aux institutions industrielles	5
Création d'institutions	13
Tableau 1 : Bilan de viabilité	19
Tableau 2 : Matrice d'identification des projets industriels	20
Tableau 3 : Entraves à la fourniture de services par les institutions industrielles : exemples d'exécution défectueuse et leurs causes	22
Principales fonctions	24
Tableau 4 : Institutions intervenant normalement dans la création et la gestion d'unités de production industrielle	26
Tableau 5 : Processus de croissance technologique	30
Le cas spécial de l'industrialisation rurale	36
Conclusions et recommandations	44
 <u>Résumé des documents</u>	
Four un meilleur rendement des institutions industrielles - G. R. Latortue	47
Analyse des fonctions essentielles des institutions industrielles notions fondamentales, - Laurence L. Barber	49
Consultation industrielle - le problème institutionnel - Malcolm Harper	51
Some reflections about financing industrial development en Africa - Philippe Nouvel	53
Problèmes de main-d'oeuvre et infrastructure institutionnelle pour le développement industriel, notamment dans les pays africains les moins avancés - S.I. Edokpayi	55

	<u>Pages</u>
Sélection des technologies étrangères en relation avec le développement des possibilités technologiques locales - A. Le Van Chau	57
Créer et gérer les institutions au service du développement industriel - M. J. Esman	58
Viabilité des mécanismes institutionnels au service du développement industriel : Questions d'exécution - Marcus D. Ingle	60
Comment dynamiser le système opérationnel au service de l'industrialisation : élaboration et mise en oeuvre des projets - William Millager	62
Les problèmes généraux de la petite industrialisation rurale dans le cadre de la crise agraire en Afrique au Sud du Sahara - J. P.H. Peemans	63
Création d'une entreprise de village viable : étude de cas - Richard Stanley	65
Sélection par certaines institutions de projets concernant l'industrie rurale - James Tomecko	66
Institutions nécessaires pour industrialiser les zones rurales - C.T. Thomas	68
Conditions institutionnelles de l'industrialisation en milieu rural : Etude de décentralisation des institutions multifonctionnelles - R.R. Ramchandani	70
Instituts de la petite et moyenne industrie : Etude du cas de l'Ethiopie - Nils Sjoebol	72
Liste des participants	74
Organisations nationales et internationales	75

### Introduction

Organisée par l'ONUDI, la réunion d'experts sur l'infrastructure institutionnelle de l'industrialisation dans les pays africains les moins avancés s'est tenue à Arusha (République-Unie de Tanzanie) du 13 au 18 novembre 1978.

La réunion avait pour objectif d'examiner les obstacles qui entravent la mise en place et le fonctionnement d'une infrastructure institutionnelle propre à favoriser l'industrialisation des pays les moins avancés d'Afrique et d'échanger des données d'expérience à ce sujet.

La réunion faisait suite à une étude antérieure de l'ONUDI intitulée Infrastructure institutionnelle pour le développement industriel (UNIDO/ICIS.36).

## ATTRIBUTION DE CERTAINES FONCTIONS ESSENTIELLES AUX INSTITUTIONS INDUSTRIELLES

Pour expliquer l'expansion spectaculaire que les institutions s'occupant de l'industrialisation des pays en développement connaissent depuis 10 ans, on a analysé les raisons pour lesquelles ces organismes sont créés, la procédure suivie pour leur assigner des attributions spécifiques et la nature des opérations qu'ils exécutent.

Il reste à savoir si les pays en développement qui se sont dotés d'institutions chargées de faciliter et de promouvoir leur industrialisation ont été bien avisés d'y investir leurs ressources humaines et financières rares, la mise en place de ces institutions n'ayant pas toujours été le résultat réfléchi de plans industriels ou nationaux bien conçus qui visent à l'autosuffisance. Dans bien des cas, des instituts chargés de fonctions de promotion ou d'appui ont vu le jour avant que ne soit précisée la politique industrielle nationale. Cet état de choses est notamment dû au manque de vigueur des raisonnements, aux ambitions de certaines personnalités ainsi qu'à des conseils et à une assistance technique extérieure mal orientés. La plupart des pays en développement devraient donc examiner leur infrastructure institutionnelle et l'ajuster en permanence pour faire en sorte qu'elle fonctionne réellement d'une manière conforme aux plans industriels en vigueur.

Bien trop souvent, on a créé des institutions dans l'intention de trouver une solution à un problème que d'autres organismes n'avaient pas réussi à résoudre, en espérant que la nouvelle institution ne ferait pas les mêmes erreurs ou qu'elle serait du moins plus efficace.

Il est paradoxal que les organismes créés pour institutionnaliser le changement dans leur domaine d'action immédiat deviennent souvent extrêmement conservateurs. La nécessité du changement a beau avoir été à l'origine reconnue par le gouvernement, lorsque l'on arrête un nouvel ordre de priorité et révisé les grandes options fondamentales, on ne touche guère aux institutions existantes tout en en créant de nouvelles pour tenir compte des aspirations au changement du moment. A force de se répéter, ce processus peut aboutir à un état de chaos institutionnel ou les agents du changement d'hier sont les traditionalistes inébranlables d'aujourd'hui.

Lorsque l'on crée ou aménage une superstructure institutionnelle, il faut faire en sorte que chaque institution fasse partie intégrante d'un système global et cohérent. Aucune institution ne devrait être traitée comme unité isolée. Les attributions et activités de chacune d'entre elles influencent les autres institutions ou sont influencées par celles-ci; par exemple, les services de consultation et de vulgarisation sont en relation étroite avec le financement ou, plus encore avec la formation du personnel; la promotion des exportations est tributaire de la normalisation et du contrôle de la qualité.

L'étude de la liste des fonctions généralement assignées aux institutions industrielles révèle dans de nombreux secteurs un risque de chevauchement et, partant, de concurrence des services, qui est, de toute évidence l'un des facteurs qui en entravent le bon fonctionnement.

Ces fonctions sont récapitulées ci-dessous :

1. Planification industrielle;
2. Promotion des investissements et financement ;
3. Recherche;
4. Normalisation et contrôle de la qualité;
5. Transfert de technologie;
6. Service de consultation et de vulgarisation;
7. Formation de la main-d'oeuvre;
8. Promotion des exportations;
9. Services d'information technologique.

Ce sont là, regroupées sommairement, les activités entreprises pour fournir une aide à l'industrie en général. Les attributions sont encore subdivisées en fonction de la taille (petite, moyenne ou grande) des entreprises visées, de leur implantation géographique (en zone urbaine ou rurale); et du secteur industriel (textile, métaux, produits chimiques, etc.) auxquelles elles appartiennent. La tendance est à une spécialisation et à un isolement croissants.

Bien que cela puisse sembler banal, un service ou organisme industriel n'est pas une fin en soi, son utilité réside dans son impact sur l'industrialisation. Cependant, face aux nombreuses institutions fonctionnant de manière indépendante,

il n'est que trop facile de perdre de vue cette idée fondamentale 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<sup>1/</sup>.

Le personnel de ces institutions ignore souvent l'existence d'entreprises industrielles viables - grandes et petites - qui s'épanouissent sans le moindre encouragement ou la moindre assistance de sa part. Pour évaluer l'efficacité d'une institution industrielle, il faut donc tenir compte de sa clientèle ou de ses débouchés potentiels et toutes les occasions sont bonnes pour inciter le personnel à travailler dans l'industrie et avec l'industrie, tout comme le personnel des entreprises industrielles devrait à titre de réciprocité, travailler dans les organismes de promotion.

#### Coordination

L'une des erreurs que les pays les moins avancés d'Afrique ont le plus souvent commises a été de créer trop d'institutions. Dans l'intérêt d'une planification cohérente et d'une bonne coordination entre les institutions, celles-ci ne doivent indûment proliférer. Les propositions tendant à créer des institutions nouvelles doivent être examinées avec beaucoup de réserve et on pourrait employer d'une façon plus créative une bonne partie de l'imagination actuellement consacrée à la création d'institutions si l'on élaborait des plans pour la destruction d'institutions qui ont survécu à leur utilité ou si l'on recherchait du moins des méthodes permettant d'augmenter l'activité et l'efficacité des institutions existantes<sup>2/</sup>.

Plus la base institutionnelle est complexe, et plus il devient nécessaire et difficile de coordonner les programmes. Malheureusement, la concertation entre les institutions n'est pas toujours possible et les différentes obligations et attributions des ministères de tutelle et les conflits d'intérêt caractérisés par des luttes de prestige entre les directeurs de différents organismes donnent souvent lieu à des doubles emplois. Pour éviter ces chevauchements ou antagonismes, il faut définir avec précision les tâches assignées à chaque institution. Par ailleurs, quel que soit le nombre de ces institutions - grand ou petit - il faut

---

<sup>1/</sup> Analyse des fonctions essentielles des institutions industrielles; notions fondamentales, par L. L. Barber (ID/WG.280/2).

<sup>2/</sup> Pour un meilleur rendement des institutions industrielles, par G.R. Latortue (ID/WG.280/7).

les doter de structures organiques appropriées. Il existe plusieurs options en ce qui concerne la taille des institutions et leur nombre : la Côte-d'Ivoire en compte beaucoup, Porto Rico en a peu et le Togo a choisi en quelque sorte une voie moyenne. Il n'est pas possible de dire si un système est supérieur à l'autre ni de faire des commentaires sur la façon dont un pays répartit certaines fonctions entre ses institutions; les décisions à ce sujet doivent tenir compte de l'expérience et des conditions propres à chaque pays. Il faut cependant souligner que le partage des attributions doit se faire sans aucune ambiguïté.

Surtout dans un pays neuf où les fonctionnaires n'ont pas beaucoup d'expérience, où il n'y a pas encore de précédents, le gouvernement a intérêt à accentuer les caractères distinctifs des institutions. On peut avancer que les pays africains ayant adopté le système administratif français qui repose sur des codes sont d'ordinaire mieux placés à cet égard que ceux qui suivent les pratiques administratives britanniques, plus souples et plus vagues<sup>3/</sup>. Même lorsque les fonctions et attributions de chaque institution ont été assez clairement définies à l'origine par des lois ou des règlements ministériels, il faut s'attendre à des ajustements à mesure que le temps passe et que la situation change. Il appartient aux autorités centrales chargées de la planification de suivre cette évolution, de mettre les définitions à jour et d'affecter ou de transférer les fonctions aux institutions appropriées. Les institutions étant souvent chargées d'un volume de travail excessif qui éprouve à l'extrême leurs ressources humaines et matérielles, il faut s'abstenir de leur imposer surtout à celles qui viennent d'être créées, des tâches qui ne sont pas conformes à leurs capacités et leur apporter un appui constant au moment de leur mise en place, et tout au long de leur existence. Ce qui arrive souvent c'est que les gouvernements, lorsqu'il s'agit de prendre un décret ou de voter une loi portant création d'une nouvelle institution, sont extrêmement "généreux" dans l'attribution des tâches, mais, dès qu'il s'agit d'examiner les crédits du budget national, ces mêmes gouvernements sont tout aussi "parcimonieux" dans l'allocation des fonds nécessaires pour l'accomplissement de ces tâches.

Une coordination efficace à tous les niveaux est cruciale pour le succès du développement industriel. L'idéal serait que toutes les institutions industrielles établissent en commun leurs programmes de travail et les présentent comme un seul

---

<sup>3/</sup> Analyse des fonctions essentielles des institutions industrielles; notions fondamentales, par L.L. Barber (ID/WG.280/2).

organisme, aux services chargés de la planification et de l'établissement du budget. Le Conseil interministériel de développement de la Guinée offre un exemple de la manière dont cette tâche peut être abordée.

Il faut s'attacher davantage à étudier les possibilités d'établir des liens et de lancer des projets opérationnels communs pour consolider des relations de travail mutuellement avantageuses. Cette constatation vaut surtout pour les organismes de financement et les offices de promotion industrielle où la coordination est possible à presque tous les stades de l'élaboration et de l'exécution des projets<sup>4/</sup> :

- a) Elaboration et sélection des projets;
- b) Analyse des projets et étude de leur viabilité financière;
- c) Garantie des investissements;
- d) Formation;
- e) Commercialisation;
- f) Vulgarisation industrielle;

La coopération dans ces domaines contribue à une plus grande objectivité dans le choix et l'évaluation des progrès, diminue les effets des interventions de groupes de pression, réduit le temps nécessaire pour l'étude et l'évaluation des demandes de financement et facilite le contrôle de l'utilisation des crédits. Enfin, ce qui est peut-être le plus important pour l'existence d'une institution, elle lui donne plus de crédibilité tant auprès des industriels du pays qu'auprès des institutions internationales qui peuvent lui apporter en temps voulu l'assistance nécessaire.

Le premier principe directeur pour la création de structures institutionnelles est celui de la "simplicité"<sup>5/</sup>. Aux premiers stades de l'industrialisation, on n'a pas besoin d'infrastructure institutionnelle complexe. Cette notion de simplicité est applicable à deux niveaux :

- a) Au nombre d'institutions;
- b) Au nombre de collaborateurs de chaque institution.

---

<sup>4/</sup> Pour un meilleur rendement des institutions industrielles, par G.R. Latortue (ID/WG.280/7).

<sup>5/</sup> Analyse des fonctions essentielles des institutions industrielles; notions fondamentales, par L.L. Barber (ID/WG.280/2).

En moyenne, les bons gestionnaires, les spécialistes de l'industrie et les techniciens, sans parler des ressources budgétaires sont si rares dans les pays les moins avancés, qu'il faut limiter le nombre de collaborateurs, de départements ou de divisions des institutions. La simplification de l'organisation peut donc aider à mieux coordonner les programmes.

Au sein des institutions, cette simplicité est également nécessaire pour tenir compte de l'insuffisance numérique de personnel qualifié et pour utiliser au mieux les effectifs restreints. Dans bien des pays, certaines institutions comprennent de nombreux services composés uniquement d'un chef de section dépourvu ou presque dépourvu de secrétariat. Ce procédé est souvent utilisé pour rehausser le prestige et pour verser un traitement plus élevé à l'intéressé. D'autres solutions doivent être explorées dans cette perspective et la formation offre peut-être le meilleur moyen de perfectionner et de promouvoir le personnel. Quoi qu'il en soit, la prolifération de ces services "fantômes" engendre une bureaucratie encombrante. Elle complique le contrôle et la coordination et impose aux rares spécialistes techniques des tâches d'administration et de paperasserie, qui accaparent le temps qu'ils devraient consacrer au service de l'industrie, tâche pour laquelle ils sont qualifiés.

Dans une certaine mesure, il est justifié de transformer un grand nombre d'institutions industrielles en organismes semi-autonomes chargés de couvrir du moins en partie leurs besoins en matière budgétaire. Ce faisant, on rendrait les institutions certainement plus sensibles aux besoins de leur clientèle, les industries qui existent ou qui pourraient être créées dans leur pays d'implantation. En outre, on risquerait aussi moins de voir le personnel donner dans l'auto-satisfaction. Les institutions pourraient éventuellement jouir d'une plus grande marge de manœuvre en matière de recrutement et de rémunération des collaborateurs ce qui encouragerait la promotion fondée sur le mérite.

En même temps, si une grande entreprise industrielle peut rémunérer les services rendus par les institutions, il n'en est pas de même pour les petites entreprises qui ont un plus grand besoin de services gratuits, la modicité de leurs provisions pour frais généraux ne leur permettant pas de recruter des consultants à des conditions commerciales. Qu'un pays ait opté pour la création d'un institut spécialisé ou pour la coordination dans le cadre des prestations normalement fournies à l'industrie par le ministère compétent, sa petite industrie a besoin de conditions et d'une aide spéciales. L'aide apportée à cette catégorie

d'entreprises n'est pas nécessairement fondée sur l'altruisme, mais tire sa justification de nombreux éléments économiques. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les organismes au service de l'industrie font partie d'un système de développement national global. Les espoirs croissants que fait naître le nouvel ordre économique intéressent la totalité de la population et non seulement un groupe, une classe, une tribu ou une région. Le nationalisme des pays qui viennent d'accéder à l'indépendance et le socialisme autochtone sont autant de facteurs qui entretiennent le sentiment que tout le monde a droit à sa part des progrès économiques et sociaux escomptés. Ce concept égalitaire doit trouver son expression dans les objectifs fixés dans les programmes du système institutionnel.

#### Institutions polyvalentes

Nombreux sont ceux qui estiment que la meilleure façon d'assurer la simplicité et, partant, la coordination des fonctions consiste à privilégier les institutions polyvalentes. Cette expression s'entend d'organismes qui sont investis de plusieurs fonctions apparentées : promotion, recherche, financement, aide technique et administrative, relations extérieures, etc. Ce regroupement des fonctions peut aider à atteindre les trois résultats suivants :

- a) Permettre à l'organisation de bien desservir sa clientèle - dans la capitale et dans les différentes régions - en atteignant un niveau de performance technique satisfaisant. Sur le plan politique, les décisions positives quant aux mesures et ressources nécessaires pour appuyer et soutenir le développement industriel sont aussi faciles à susciter si des arguments convaincants y sont présentés d'une manière intégrée;
- b) Faciliter la coordination de différentes fonctions spécialisées qui sont importantes pour le lancement et le soutien de projets déterminés. Pour réduire ou éliminer certaines lenteurs administratives on peut confier toute la responsabilité à un seul directeur qui est habilité à faire avancer simultanément tous les éléments nécessaires d'un projet sans devoir solliciter l'agrément de toute une série d'institutions sur lesquelles il n'a pas pris.
- c) Simplifier grandement la solution des problèmes qui se posent au public général ou aux clients des institutions qui ont le plus souvent besoin de différentes sortes d'assistance. Il en va ainsi surtout pour les petites et moyennes entreprises industrielles qui faute de temps ne peuvent pas se permettre d'établir simultanément des relations avec toutes les institutions sollicitées pour faire avancer un projet.

---

<sup>7/</sup> Institutional requirements for the industrialization of rural areas, par C.T. Thomas. (ID/WG.280/11).

Mener des activités promotionnelles sans avoir la maîtrise des ressources dont on recommande la mise en place compromet la crédibilité d'un organisme auprès de sa clientèle. Une certaine prudence s'impose cependant lorsque les fonctions promotion et financement sont combinées. On en vient souvent à un point où il est politiquement délicat de suspendre un crédit qui a été octroyé sur la base de renseignements réunis par le service de promotion. L'Organisation tanzanienne pour le développement de la petite industrie (SIDO) s'occupe à titre principal de la promotion, de la fourniture de machines et d'autres apports et de la formation, offre une aide limitée dans le domaine de la commercialisation, mais ne dispense pas de concours financier. Au Botswana, le service pour le développement des entreprises du Botswana (BEDU) offre un ensemble complet de services dans ses domaines industriels. Que les institutions n'aient qu'une seule fonction ou qu'elles soient polyvalentes, les besoins de l'industrie doivent être satisfaits, c'est clair. L'existence de nombreuses institutions pose un problème de coordination, mais quel que soit l'éventail de fonctions assignées à une institution, le principe directeur doit être celui de la simplicité des structures et de la satisfaction de la clientèle.

Même si de nombreuses fonctions apparentées peuvent être réunies au sein d'un seul organisme, toutes les fonctions relatives au développement industriel ne peuvent être regroupées sous le même toit. La Banque centrale par exemple continuera à allouer des devises, la compagnie d'électricité poursuivra l'exécution de son programme, qui intéresse aussi de nombreux objectifs nationaux étrangers à l'industrie. En dehors de l'assistance fournie à leurs clients, les institutions de développement industriel seront appelées à collaborer avec d'autres organismes qui ne s'occupent pas principalement de questions d'industrialisation. Amener ces organismes à attacher un degré élevé de priorité aux besoins généraux de l'industrie et à des cas concrets qui se posent de temps à autre n'est pas facile. A moins d'occuper une position suffisamment élevée dans la structure hiérarchique des services publics, l'institution se verra refuser l'accès aux décideurs de haut niveau dont elle a besoin pour exercer une pression efficace en faveur du développement industriel. Le degré réel de priorité que les gouvernements attachent au développement industriel se mesure souvent aux ressources qu'ils allouent à ces activités et au niveau auquel ils situent les fonctions correspondantes dans la hiérarchie administrative<sup>8/</sup>.

<sup>8/</sup> Analyse des fonctions essentielles des institutions industrielles; notions fondamentales, par L.L. Barber (ID/WG.280/2).

## CREATION D'INSTITUTIONS

Pour mettre en place une infrastructure institutionnelle, les gouvernements doivent mener de front deux tâches, c'est-à-dire :

- 1) Constituer et orienter une organisation ou un réseau d'organisations ayant une vocation commune;
- 2) Aménager leurs rapports avec d'autres organisations, groupes et individus qui ont de l'importance pour la réussite de leur mission.

En créant des institutions, on ne vise pas seulement à mettre sur pied des organismes viables et financièrement autonomes. Cela est bien entendu primordial, mais ne constitue pas pour autant un critère suffisant pour justifier la création continue d'institutions. L'objectif plus général consiste à faire en sorte que les innovations qu'un nouvel organisme est appelé à propager deviennent des éléments acceptés (institutionnalisés) et appréciés de l'environnement dans lequel cet organisme fonctionne<sup>9/</sup>.

La nouvelle institution doit tenir compte des réalités de la société dans laquelle elle fonctionne, et s'y adapter, mais son rôle primaire est celui d'un agent du changement. Là où des institutions viables ou efficaces prédominent, la société s'adapte et évolue sous l'effet des innovations lancées par ces organismes. Le succès d'une institution au service du développement industriel inciterait donc d'autres services publics à modifier ou à infléchir leurs priorités en guide de reconnaissance totale ou partielle de la nécessité de l'industrialisation et à en tenir compte dans leurs propres activités. Le Ministère de l'éducation nationale par exemple pourrait être amené par un organisme de promotion à ajuster les programmes d'études pour y inclure l'apprentissage des métiers qu'exige l'industrie manufacturière. Ces changements une fois opérés, on peut dire qu'ils ont été institutionnalisés dans un environnement donné.

Il y a six grands éléments dont il faut tenir compte pour assurer la réussite d'une institution :

- a) La direction : Du point de vue à la fois technique, administratif et politique, la direction doit être compétente. Elle doit souscrire sans réserves aux objectifs assignés à l'organisation et être prête à travailler ferme en dépit de l'insuffisance des ressources, du scepticisme et du manque d'intérêt de la part de l'environnement institutionnel qu'elle s'efforce de modifier;

---

<sup>9/</sup> Developing and managing institutions for industrial development, par Milton J. Essman (ID/WG.280/8).

- b) La doctrine : Cet énoncé des buts et priorités, qui précise aussi les méthodes que l'organisation emploiera pour s'acquitter de ses fonctions, aide celle-ci à la fois à assurer la cohésion et communauté d'objectifs parmi ses collaborateurs et à donner à son environnement une image crédible de son mandat et de l'usage qui pourrait être fait de ses services; la doctrine est ainsi un important facteur de stabilité pour l'organisation;
- c) Le programme : Pour traduire la doctrine en opérations courantes, le programme définit la répartition des ressources entre des activités parfois concurrentes, et précise par exemple le genre de services à fournir et les catégories de clients à desservir. Même si leur importance relative peut changer avec le temps, les éléments ci-après figurent probablement dans le programme de tous les organismes de développement industriel : 1) information (publicité) et relations publiques; 2) formation à la gestion et formation technique; 3) étude des débouchés industriels; 4) vulgarisation et consultation techniques; 5) dépannage ou assistance pour résoudre des problèmes concrets là où il s'en pose;
- d) Les ressources : Le niveau professionnel d'une institution est déterminé par la manière dont les ressources nécessaires à l'exécution de son programme sont effectivement utilisées. Il existe trois grandes catégories de ressources : 1) le personnel, qui doit être stimulé par la satisfaction au travail; 2) l'information, qui fournit les renseignements nécessaires pour l'élaboration du programme; 3) les fonds nécessaires pour payer l'information et rémunérer le personnel. L'une des principales tâches de la direction consiste à assurer l'approvisionnement continu en ressources. Cette continuité dépend dans une large mesure des résultats antérieurs de l'institution et de l'image qu'elle a su donner aux personnes responsables de l'allocation des crédits budgétaires;
- e) La structure interne : Toute organisation complexe doit avoir une structure interne qui détermine la façon dont le travail est réparti entre les services et collaborateurs chargés de certaines tâches. La question de savoir si la démarcation doit se faire par fonction (recherche, aide technique, formation de la main-d'oeuvre, assistance financière, information, etc.), selon des critères géographiques (zones

urbaines, rurales ou régionales), selon la clientèle à desservir (petites, moyennes et grandes entreprises) ou à l'aide d'une combinaison de ces principes dépend de facteurs particuliers à chaque pays. Dans cette structure, il doit être possible de décentraliser la prise de décisions. Le contrôle d'en haut doit s'exercer par le biais de la définition d'une politique claire, de l'aménagement des rapports hiérarchiques et de l'arbitrage en cas de différend, le personnel étant par ailleurs encouragé à faire preuve d'esprit d'initiative en ce qui concerne les activités courantes. Il s'agit là d'un facteur important de motivation pour le personnel. A cet égard, les institutions doivent être incitées à étendre leurs services extérieurs, sinon l'orientation géographique de l'industrialisation présentera inévitablement un biais en faveur des zones situées à proximité immédiate de leur siège;

- f) Les relations extérieures : Aucune institution ne se suffit à elle-même ni ne fonctionne dans un vide social et politique. La mesure dans laquelle une institution parvient à amener des organismes ou groupements apparentés à admettre ou à faire leurs propres valeurs ou priorités est l'un des indices de sa réussite. Les relations extérieures déterminent dans une large mesure l'aptitude de l'organisme à s'acquitter de ses fonctions et la direction doit donc leur consacrer beaucoup de temps et beaucoup d'énergie. Les relations les plus importantes sont celles avec 1) les clients qui - qu'ils appartiennent au secteur public, au secteur privé ou au secteur coopérateur - présentent à l'organisme les demandes dont dépend le volume de son travail; 2) les services publics qui constituent obligatoirement l'assise financière des institutions; 3) les organisations non gouvernementales, qui peuvent fournir une aide en matière de financement, de commercialisation, d'importation de matières rares, etc.; 4) les organisations étrangères, qui fournissent des informations et une assistance technique.

#### Facteurs du succès ou de la viabilité des institutions

L'une des manières d'aborder la question de viabilité des institutions, constitue à dégager les principales caractéristiques des établissements fonctionnant de manière satisfaisante et à examiner ensuite plus avant les moyens d'améliorer ces paramètres. Les trois éléments suivants sont considérés comme indispensables pour le succès<sup>10/</sup>.

<sup>10/</sup> Viable institutional delivery mechanisms for industrial development : An implementation perspective, par M. D. Ingle (ID/WG.280/12).

- a) L'image correspond à la connaissance que les personnes qui appartiennent à l'organisation ou qui lui sont étrangères ont de ses fonctions et de sa raison d'être. Si la connaissance de la doctrine ou du programme de l'établissement laisse à désirer, l'image est mauvaise, si elle est bonne, l'image est favorable;
- b) La réputation est fonction de l'attitude des personnes à l'égard de l'organisation et de l'importance plus ou moins grande qu'elles attribuent à ses travaux. Si ceux-ci sont considérés comme importants, la réputation de l'organisation est bonne, s'ils sont considérés comme dénués d'intérêt, elle est mauvaise;
- c) Par moyens (fonds, temps des collaborateurs, équipement, etc.) on désigne les ressources mises en oeuvre pour exécuter le programme et réaliser des changements.

Une organisation présentant ces trois caractéristiques existe et dans la mesure où une institution industrielle parvient à maintenir une bonne image et une bonne réputation, et qu'elle arrive à reconstituer périodiquement les moyens mis à sa disposition, on peut la qualifier de viable, dans une mesure qui variera bien entendu en fonction de la somme des valeurs attribuées à chacun de ces trois paramètres.

Le tableau I contient quelques indications quant aux données à réunir sur les plans interne et externe pour déterminer exactement l'image, la réputation et les moyens d'une institution.

#### Processus de fourniture de services

L'étape qui suit la définition d'une "doctrine" et l'établissement d'un "programme", est celle de l'exécution. Il s'agit alors d'appliquer les politiques et plans régissant la prestation de services par les institutions industrielles pour obtenir le résultat recherché, c'est-à-dire pour stimuler le développement de l'industrie nationale. Ce processus comprend quatre phases distinctes<sup>11/</sup> :

- a) Analyse et planification de l'exécution : Une fois que les services à fournir ont fait l'objet d'un accord préliminaire, la direction d'une institution doit déterminer leur opportunité ou faisabilité compte tenu d'objectifs nationaux. Cette phase est notamment caractérisée par les

---

<sup>11/</sup> Viable institutional delivery mechanisms for industrial development : An implementation perspective par Marcus Ingie (ID/WG.280/12).

activités suivantes : établissement d'un calendrier détaillé, répartition des responsabilités et préparation pour imprévus y compris le cas échéant, définition de solutions de rechange. Pour sélectionner les projets il faut utiliser des techniques simples et rapides prenant en compte les objectifs sociaux et politiques, au lieu de procéder à une analyse de coût-utilité complexe et fastidieuse;

- b) Organisation et mise en route : Dès que la décision finale de fournir un service est intervenue au sein de l'institution, le stade de lancement, une période d'activités intenses et novatrices, commence. Les collaborateurs vérifient (et modifient le cas échéant) les plans de travail, recrutent du personnel auxiliaire et arrêtent les modalités de prestation des services;
- c) Réalisation et suivi : A ce point, on peut estimer que les activités entreprises ont atteint leur vitesse de croisière et les bénéficiaires de ces services (normalement les entreprises industrielles) devraient en faire l'usage prévu. C'est à ce stade, que l'on s'attend à un appui extérieur. Cet appui dépend souvent de la façon dont les objectifs arrêtés en matière de services sont atteints en dépit des contraintes de temps et de prix. On trouvera au tableau IV une liste type d'activités et d'institutions dont la contribution à l'exécution du projet doit être absolument coordonnée;
- d) Evaluation des effets et institutionnalisation : A ce stade de l'exécution, le dernier, l'institution analyse les effets de ses prestations sur ses clients et sur le développement industriel et procède ensuite aux ajustements nécessaires pour améliorer à l'avenir la portée et la qualité de ces services. On trouvera au tableau II une excellente liste récapitulative pour évaluer les services rendus à des entreprises industrielles particulières et pour déterminer la contribution de ces services à la réalisation des objectifs nationaux d'industrialisation<sup>12/</sup>. Le modèle dit du "tuyau percé" (figure I) qui montre la corrélation entre les différents stades, indique aussi à quels endroits des faiblesses et déficiences en matière de fourniture de services risquent de se produire. Une liste générale d'obstacles internes

---

<sup>12/</sup> Comment dynamiser le système opérationnel au service de l'industrialisation : Elaboration et mise en oeuvre des projets. Document établi par le Secrétariat de l'ONU (ID/WG.280/6).

entravant la prestation de services aux divers stades de l'exécution figure au tableau 3. L'un des principaux facteurs auxquels on peut imputer ces déficiences et l'absence de développement industriel est le fait que le montant de la rémunération directe que les institutions perçoivent au titre des services fournis à l'industrie n'est en règle générale pas lié aux objectifs d'industrialisation, mais fixé dans le seul dessein d'assurer l'existence d'une administration ou de mobiliser des fonds. On en vient progressivement à une situation où l'image de l'institution s'estompe et sa réputation pâtit. Cette évolution atteint son point culminant et réellement critique lorsque l'institution voyant diminuer les moyens mis à sa disposition est forcée de réévaluer sa doctrine, son programme et ses prestations.

#### Valorisation de la main-d'oeuvre

Il ne fait guère de doute, que le personnel est la composante la plus importante de toute institution, quelle qu'elle soit. En l'absence de dirigeants dynamiques définissant la politique générale, assurant les relations extérieures et mobilisant les ressources nécessaires et de personnel ayant la formation et les qualifications voulues pour fournir les services, tout examen des autres questions relatives à la création d'une institution devient purement théorique.

Dans le passé, les pays les moins avancés d'Afrique ne possédaient que des moyens très restreints pour former le personnel dont leurs institutions avaient besoin, et cet état de choses persiste jusqu'à un certain degré. Dans de nombreux domaines techniques et administratifs spécialisés, ils étaient donc tributaires d'établissements étrangers pour former du personnel national. Voilà l'une des causes profondes de l'inefficacité des institutions industrielles<sup>13/</sup>.

L'utilisation planifiée des ressources en main-d'oeuvre et le perfectionnement du personnel à tous les niveaux grâce à la formation en cours d'emploi, aux programmes d'échanges avec l'industrie, aux stages d'orientation et à la délégation de responsabilités sont indispensables pour la bonne marche des institutions au service du développement industriel. Le programme que l'institution souhaite exécuter une fois clairement défini, il devrait être facile de rédiger des descriptions d'emploi et de déterminer les catégories de personnel nécessaires et leurs qualifications. Le recrutement et la formation doivent être programmés

---

<sup>13/</sup> Problèmes de main-d'oeuvre et infrastructure institutionnelle pour le développement industriel, notamment dans les pays africains les moins avancés, par S.I. Edokpayi (ID/WG.280/1).

Tableau 1 - Bilan de viabilité

	<u>Moyens</u>	<u>Réputation</u>	<u>Image</u>
ELEMENTS INTERNES	. Encaisse  . Matériel, biens consommables, autres éléments matériels, etc.	Valeur de l'image de l'institution pour ses collaborateurs	Degré d'entente entre dirigeants, collaborateurs, etc. quant à ce que l'institution est et ce qu'elle fait, etc.
ELEMENTS EXTERNES	. Sommes à recevoir . Arriéré de travail . Dépenses mensuelles : fournitures, loyer, etc.	Valeur attachée à l'image de l'institution par les personnes qui lui sont extérieures	Degré d'entente entre clients, bailleurs de fonds, etc. quant à ce que l'institution est et ce qu'elle fait.
SENSIBILITE DE L'INSTITUTION EN CE QUI CONCERNE LES ELEMENTS DU BILAN DE VIABILITE	. Degré de l'autonomie : période pendant laquelle l'institution pourrait exister sans apport de moyens d'origine extérieure	. Les dirigeants et leurs collaborateurs estiment-ils que leurs efforts sont reconnus par l'industrie ? . Leur opinion est-elle exacte ?	. Degré d'accord interne/externe quant à ce que l'institution est et ce qu'elle fait, etc. . Précision avec laquelle on perçoit à l'intérieur de l'institution ce que l'industrie, les bailleurs de fonds, pensent de la nature de l'institution et de ses activités, etc.

Tableau 2 - Matrice d'identification des projets industriels

Projets et évaluations	Industries existantes		Critères d'évaluation							Etat d'avancement des nouveaux projets d'investissement			Autres ordeneaux susceptibles d'être exploités		
	Entreprises principales	Volume appro-prié	Volume des impor-tations	Croissance de la demande	Commerciaux/financiers débouchés (inté-rieurs)	Potentiel d'expor-tation	Perspecti-ves finan-cières	Apports locaux	Relations interindus-trielles	"Retombées" Intensité de main-d'oeuvre	Gains en devises	Exécution en cours ou décidée		Négociations actives projet à l'étude	Etudes prélimi-naires mais pas de suite
Secteurs															
Produits alimentaires et boissons															
Tabacs	Nom produits importance														
Textiles et articles d'habillement															
Cuir et chaussures															
Ouvrages en bois															
Papier et articles en papier															
Imprimerie et édition															
Produits chimiques															
Produits pharmaceu-tiques															
Pétrole et dérivés du pétrole															
Ouvrages en caoutchouc et en matières plastiques															
Minéraux non métalliques															
Métallurgie de base															
Ouvrages en métaux															
Machines non électriques															
Machines électriques															
Matériel de transport															
Divers															
TOTAL															

Valeur relative des critères : "Elevée", "moyenne" ou "faible"

Nom, produits, importance approximative

Cote du document

appréciation intuitive ou réfléchie

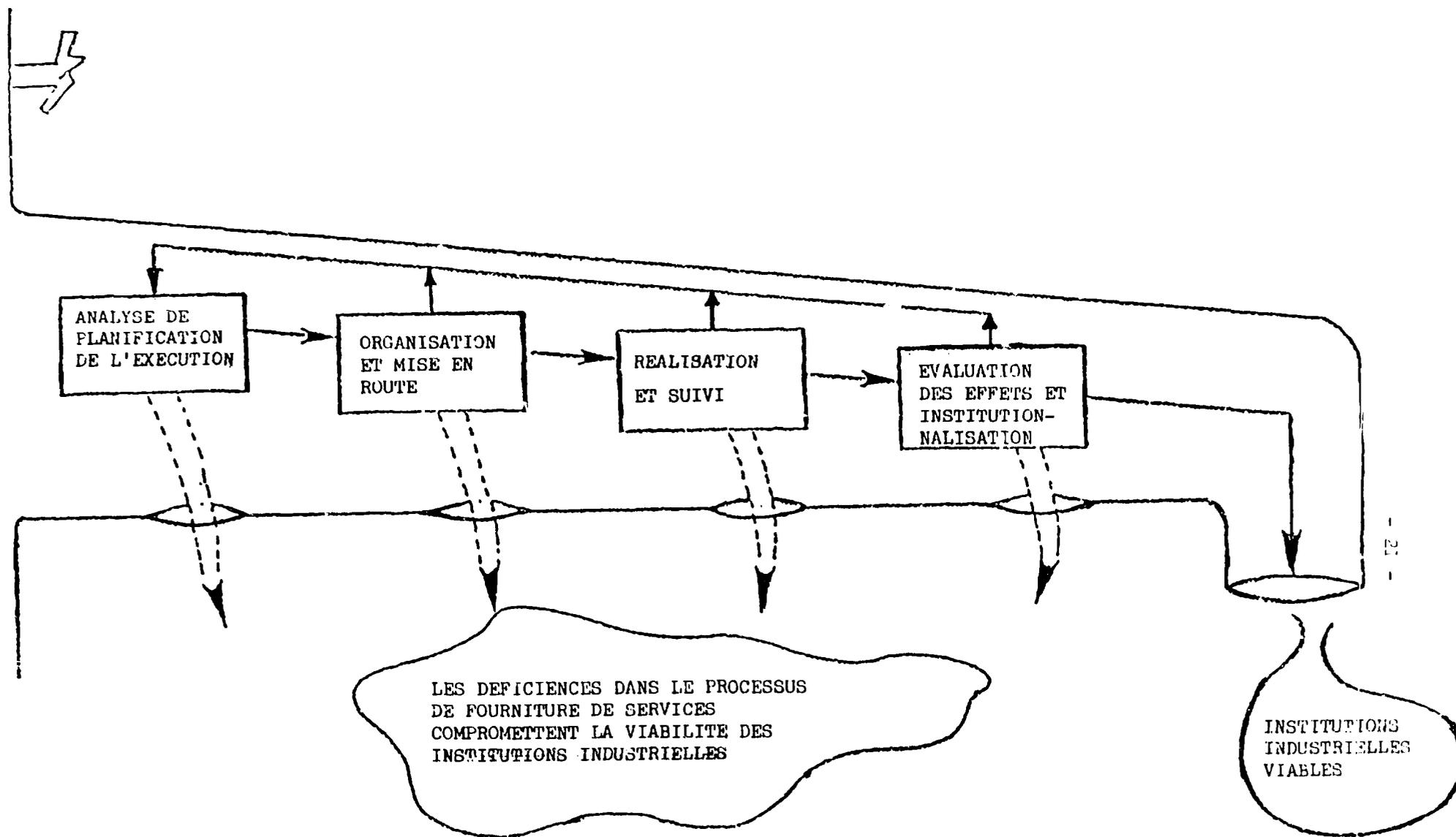


FIGURE I: MODELE DU "TUYAU PERCE" DU PROCESSUS DE FOURNITURE DE SERVICES PAR LES INSTITUTIONS INDUSTRIELLES

Tableau 3

ENTRAVES A LA FOURNITURE DE SERVICES PAR LES INSTITUTIONS INDUSTRIELLES :  
EXEMPLES D'EXECUTION DEFECTUEUSE ET LEURS CAUSES

INTITULE		STADE DU PROCESSUS DE FOURNITURE DE SERVICES			
		ANALYSE ET PLANIFICATION DE L'EXECUTION	ORGANISATION ET MISE EN ROUTE	REALISATION ET SUIVI	EVALUATION DES EFFETS ET INSTITUTIONNALISATION
INSTITUTIONS INDUSTRIELLES DES PAYS LES MOINS AVANCES	TYPES REPRESENTATIFS DE DEFAUTS	<p>1. Les objectifs de développement industriel à long terme sont souvent négligés</p> <p>2. Les possibilités d'exécution sont réduites ou ont été complètement négligées</p> <p>3. On ne s'intéresse guère à l'agencement des opérations et à la définition des responsabilités</p> <p>4. Aucun mécanisme officiel n'est mis en place pour suivre les changements et pour y réagir</p>	<p>1. Retards dans la mise en route des prestations</p> <p>2. Manque de personnel qualifié pour l'exécution du programme de services</p> <p>3. Retards dans la définition des grandes options fondamentales, dans l'adoption des textes législatifs et dans la mise au point des règlements correspondants</p>	<p>1. Les objectifs (quantitatifs et qualitatifs) en matière de services à fournir ne sont pas atteints</p> <p>2. Les services fournis sont considérés comme peu appropriés</p> <p>3. La réaction à l'évolution de l'environnement industriel manque de souplesse</p>	<p>1. Incapacité d'évaluer les effets à long terme des services industriels sur l'industrialisation et d'opérer les ajustements requis pour tenir compte de l'évolution des besoins de l'industrie</p> <p>2. Maintien d'institutions de services non viables</p>
	CAUSES GENERALES DE CES DEFAUTS	<p>1. Le souci d'assurer l'existence d'un service administratif fait privilégier les activités à court terme</p> <p>2. Promotion de certains programmes de services favoris plutôt que de programmes qui répondent aux besoins de l'industrie et à l'environnement existant</p> <p>3. La planification est rigide et tend à suivre toujours la même procédure pour rester dans les limites d'un budget annuel fixe.</p>	<p>1. Les changements ne sont pas bien suivis à cause de structures fortement hiérarchisées qui ne conviennent pas aux services nouveaux ou en voie d'expansion</p> <p>2. Des retards administratifs inattendus surviennent dans l'approbation des nominations et des traitements correspondants</p> <p>3. Les décideurs et les représentants de l'industrie ne considèrent pas les services comme prioritaires.</p>	<p>1. Les services ne donnent pas satisfaction à cause :</p> <p>a) de fortes ingérences politiques dans les activités prévues;</p> <p>b) de la grande instabilité du personnel due à l'absence de mesures d'incitation suffisantes;</p> <p>c) de la difficulté à s'assurer l'appui administratif requis.</p> <p>2. Les entreprises industrielles ne participent pas activement à l'évaluation continue des besoins</p> <p>3. Les décisions concernant les programmes interviennent uniquement à des échéances fixes et ne reposent pas sur les renseignements requis.</p>	<p>1. Incapacité d'entreprendre une évaluation :</p> <p>a) faute de mécanismes de rémunération allouant aux institutions des ressources en fonction de leur action sur les objectifs à long terme;</p> <p>b) Faute d'objectifs bien définis ou de renseignements permettant de déterminer si et pourquoi on cherche à atteindre ces objectifs.</p> <p>2. Le concours que les pouvoirs publics apportent aux institutions industrielles est fondé sur le niveau antérieur des ressources et non pas sur une analyse de la viabilité de chaque institution.</p>

méthodiquement et les institutions sont souvent tentées d'ajuster leur doctrine primitive pour tenir compte du personnel immédiatement disponible, au lieu de rechercher activement de nouveaux collaborateurs ou d'améliorer les qualifications du personnel en poste pour répondre aux besoins liés au lancement de programmes novateurs.

Dans les institutions qui viennent d'être créées, les ressources en personnel sont souvent sous-utilisées parce que la direction n'énonce pas clairement les tâches assignées à ses collaborateurs. L'une des raisons de cet état de choses est que le sommet de la direction est bien trop souvent constitué de généralistes ou de fonctionnaires qui se montrent très réservés à l'égard des aspirations professionnelles de l'établissement. La prédominance des fonctionnaires d'administration aux échelons les plus élevés chargés de l'élaboration des politiques et de la direction exécutive ne favorise pas le développement d'un esprit professionnel parmi les collaborateurs de nombreuses organisations mais tend à réduire leur satisfaction au travail et leur motivation. Il s'agit là d'un problème très grave pour les institutions de développement industriel qui fonctionnent plus ou moins comme des organismes publics ou parapublics; si le travail ne procure qu'une satisfaction réduite, le barème des traitements proposés comme seule rémunération ne constituera certainement pas une incitation suffisante pour conserver les collaborateurs en poste ou pour en attirer de nouveaux. Du personnel fortement motivé et satisfait mettra toute son énergie au service de l'institution et de l'industrie et obtiendra le plus souvent des résultats notables, alors que, négligeant et sans entrain, le personnel dont le moral est bas n'atteindra que peu ou rien. De nombreux indices portent à croire que le comportement professionnel peut être pour l'essentiel façonné par des animateurs et dirigeants qui suivent avec sympathie les besoins changeants de leurs collaborateurs.

Une méthode qui devrait être examinée plus avant consiste à faire appel aux établissements de formation existants (universités, instituts de formation technique, professionnelle ou administrative) pour parfaire les compétences du personnel national. La réussite à un stage de ce genre pourrait donner lieu à une promotion à l'intérieur de l'organisation.

## PRINCIPALES FONCTIONS

D'après les tâches dont elles sont chargées, les institutions au service de l'industrie peuvent être rangées dans les quatre grandes catégories suivantes : consultation et vulgarisation, recherche et développement technologiques, financement, formation. Bien que ces catégories soient bien entendu reliées entre elles, chacune d'elles mérite de faire l'objet d'un examen à part.

### Consultation et vulgarisation

Plus que les trois autres fonctions, les activités de consultation et de vulgarisation jouent un rôle de catalyseur. Elles aident à détecter les points faibles d'une entreprise industrielle pour mobiliser ensuite les services ou ressources supplémentaires nécessaires pour résoudre le problème diagnostiqué. Dans son acception la plus large, le terme "vulgarisation" s'entend de tout type de formation ou de service consultatif qui se déroule en dehors de l'établissement central qui l'assure. Ce concept recouvre à la fois les cours de formation théorique organisés sur le terrain, l'action menée par l'intermédiaire des mass media, les manifestations culturelles, les démonstrations et réunions de village ainsi que l'activité du conseiller industriel qui aide sur place les entreprises commerciales et industrielles<sup>14/</sup>.

Le tableau IV contient une liste des principales tâches devant être assurées par les établissements de consultation ou de vulgarisation et indique à titre d'exemple les nombreuses autres organisations à consulter au cours de ce processus<sup>15/</sup>. Les organismes de vulgarisation ont pour mandat spécial d'introduire certains changements dans chacune des organisations dont ils s'occupent (leur environnement). Faute de quoi, l'institut de vulgarisation souffre d'un manque de crédibilité et son image se détériore. En revanche, s'il parvient à agir avec succès sur son environnement institutionnel, plusieurs facteurs cruciaux qui favorisent une industrialisation accélérée peuvent être stimulés : les établissements d'enseignement deviendront plus sensibles aux besoins de l'industrie, le ministère de la santé publique peut fournir une aide en matière de contrôle de la qualité, celui du commerce en matière de commercialisation, la banque d'Etat en matière de financement, le ministère des travaux publics en matière d'infrastructure, etc.

---

<sup>14/</sup> Consultation industrielle - Le problème institutionnel, par M. Harper (ID/WG.280/4).

<sup>15/</sup> Comment dynamiser le système opérationnel au service de l'industrialisation : Elaboration et mise en oeuvre des projets. Document établi par le Secrétariat de l'ONUDI (ID/WG.280/6).

Les enquêtes réalisées auprès d'un grand nombre d'entreprises dans divers pays, riches ou pauvres, donnent à penser que la plupart des hommes d'affaires croient avoir surtout besoin de plus de fonds pour se procurer du matériel et pour constituer des stocks supplémentaires. Une analyse plus poussée révèle cependant en règle générale - cela vaut surtout pour les petites entreprises - que ces entreprises n'utilisent pas au mieux le capital qu'elles possèdent déjà<sup>16/</sup>.

En second lieu, même si la formation qui vient ensuite dans l'ordre des problèmes qui se posent aux entreprises est considérée comme le domaine critique, l'enseignement théorique ne contribue guère à une meilleure gestion industrielle. La réalité des affaires est différente des conditions étudiées et il faut donner sur place des conseils concrets adaptés à la situation particulière de chaque entreprise.

Les consultants doivent non seulement cerner les problèmes, proposer des solutions et contribuer à leur application, mais aussi transmettre aux chefs d'entreprise leurs propres connaissances afin que ceux-ci puissent à l'avenir assurer les mêmes services pour leur propre compte sans aide extérieure. De nombreuses entreprises ne se rendent peut-être pas compte qu'elles ont besoin de conseils et les consultants doivent donc activement proposer leurs services, plutôt que d'attendre qu'on les sollicite. Un rôle aussi actif nécessite un personnel nombreux et l'expérience acquise au Kenya et dans d'autres pays porte à croire que des groupes de consultants comprenant environ 25 agents sur le terrain pour un million d'habitants permettent d'assurer des services rentables et équitablement répartis. Lorsqu'il s'agit d'effectifs aussi importants, il faut absolument utiliser au mieux toutes les catégories de personnel qualifié disponibles dans l'intérêt de l'industrie. L'un des meilleurs moyens d'organiser un service de ce genre consiste à former ce qu'on pourrait appeler des consultants "pieds nus", des généralistes qui renvoient le client, le cas échéant, à des services de consultation plus spécialisés. Lorsqu'il s'agit surtout de petites ou moyennes entreprises, il est à la fois possible et rationnel qu'un généraliste donne de son propre chef des avis utiles. Cela suppose une organisation hiérarchique en forme de pyramide ayant à sa base un grand nombre de consultants relativement peu expérimentés et peu qualifiés et, à son sommet, un petit groupe de spécialistes très compétents.

---

<sup>16/</sup> Consultation industrielle - Le problème institutionnel, par M. Harper (ID/WG.280/4).

Tableau 4

Activités constitutives du cycle de vie du projet\*

Institutions intervenant normalement dans la création et la gestion d'unités de production industrielle

a) Elaboration de politiques et de plans sectoriels, d'analyses par branches, etc.;	- Ministère du Plan;
b) Sélection des projets, définition d'un ordre de priorité;	- Commission (interministérielle) des nouveaux projets;
c) Etudes de préfaisabilité**;	- Ministère de l'industrie :
d) Etudes de faisabilité;	- Direction de la planification;
e) Approbation du projet;	- Bureau des autorisations;
f) Planification de l'exécution;	- Centre de développement industriel
g) Allocation de devises;	- Bureau de la promotion des investissements;
h) Octroi de stimulants;	- Bureau de l'exécution des projets;
i) Constitution en personne morale;	- Division des opérations industrielles;
j) Coordination des apports financiers; techniques, administratifs, etc.;	- Autres ministères techniques;
k) Etablissement du dossier détaillé;	- Société de développement industriel;
l) Acquisition de matériel, de technologie et de services de gestion;	- Etablissement de financement industriel;
m) Construction;	- Département du suivi;
n) Mise en place et démarrage;	- Département des projets;
o) Formation;	- Banque centrale;
p) Exploitation;	- Service des douanes;
q) Expansion;	- Ministères des finances;
r) Liquidation;	- Entreprise particulière;
	- Promoteur du projet;
	- Partenaire (s) étranger (s);
	- Fournisseurs;
	- Service de consultation industrielle;
	- Entreprise de construction;
	- Centre de recherche-développement industriel;
	- Institut de normalisation industrielle;
	- Bureau de statistique;
	- Zone franche;
	- Universités;
	- Domaine industriel;
	- Institut de gestion;
	- Office de promotion des exportations

\* Les activités ne se déroulent pas nécessairement dans l'ordre indiqué.

\*\* Ces lignes, qui désignent les institutions jouent un rôle majeur dans un seul domaine, celui de la sélection des projets donnant une idée de la complexité du système.

Une fois de plus il se pose la question de l'assise financière d'une telle organisation. Les services fournis doivent-ils être payants ou gratuits ? Dans un premier temps, certains clients devront sans doute être persuadés à accepter ces services, d'autres se montreront méfiants voire hostiles. Si une rémunération, même faible, est exigée dès le début, ces clients et d'autres pour lesquels le moindre paiement représente un sacrifice réel et, de ce fait un risque, refuseront les services. Il ne peut en résulter la situation malheureusement par trop fréquente, où seuls ceux qui en ont le moins besoin sont effectivement aidés, tandis que ceux qui en auraient le plus besoin voient encore leur retard s'accroître. La situation consisterait peut-être à fournir au début des services gratuits et à exiger par la suite une certaine rémunération dont le montant serait fixé en fonction du capital de l'entreprise et des services rendus.

Il s'est révélé extrêmement difficile de définir une base institutionnelle appropriée pour un grand service national de consultation, économique et intégré, et de lui ménager le soutien nécessaire dans des domaines spécialisés. On a tenté de fournir en bloc tous les services requis, mais les résultats ont été rarement à la hauteur des espérances et il semble plus rationnel que les organismes de consultation n'assument que les fonctions indispensables pour donner à l'industriel les conseils dont celui-ci a besoin, pour se retrouver dans le dédale de permis, vérifications, normes et stimulants qui même s'ils sont peut-être conçus pour l'aider, ne font souvent que l'embrouiller.

#### Développement technologique

En général, comme on l'indique au tableau V, les institutions qui s'occupent au jour le jour de l'application des techniques industrielles dans les pays en développement relèvent de trois catégories. La première est celle des institutions chargées du choix des techniques. Leur fonction peut être rapprochée de celle d'un filtre par lequel toutes les techniques entrant dans un pays ou dans une région doivent passer. Ces institutions sont souvent des banques d'Etat chargées du contrôle des changes et qui, partant, exercent un contrôle de fait sur l'importation des produits et des procédés industriels, des ministères de l'industrie qui octroient des autorisations professionnelles et délivrent des licences d'importation, voire même parfois des organismes ou conseils spécialisés ayant pour mandat de superviser le choix et l'acquisition de techniques. Dans l'exercice de leurs fonctions, ces institutions évaluent continuellement des demandes d'importation de produits et de procédés. Dans la plupart des cas, le choix

des techniques ne repose pas sur la connaissance de toutes options existantes. L'institution ne connaît que les variantes qu'elle trouve quasiment sur son chemin et prend dans ces conditions une décision qu'elle juge conforme à la politique nationale. Ce choix aveugle est nettement insuffisant si les gouvernements souhaitent réellement encourager l'emploi de techniques appropriées. L'adoption d'une technique étrangère ou importée préjuge souvent les décisions ultérieures quant au choix d'autres techniques et les incidences réelles d'un choix ne sont souvent aperçues que lorsque des changements majeurs ne sont plus possibles.

L'assistance fournie à une institution intervenant dans le processus de sélection des techniques pour l'aider à prendre à ce sujet des décisions réfléchies, fondées et rationnelles peut prendre deux formes. Dans un premier temps, il faut communiquer à l'institution toutes les informations requises et lui faire connaître un plus grand nombre, sinon la gamme complète, des options parmi lesquelles elle doit faire son choix. Les systèmes d'automation ainsi constitués sont extrêmement précieux pour la recherche de techniques qui peuvent être transférées telles quelles ou qui, après certains ajustements, peuvent trouver de vastes possibilités d'application dans le pays. Sans être ni étendus ni coûteux, ils permettent de répondre promptement aux besoins liés au choix des techniques. La plupart du temps, il suffit de se mettre en rapport à cet effet avec les banques d'informations industrielles existantes.

En second lieu, conséquence directe de l'augmentation du nombre de variantes proposées, il faut rationaliser le processus de sélection pour faire face au volume de travail accru. Il faudra un plus grand nombre d'experts compétents pour entreprendre des évaluations correctes, car si l'institution ne fonctionne pas bien, cette carence peut être lourde de conséquences : des devises précieuses risquent d'être gaspillées, des techniques peuvent être choisies qui causent des dommages irrémediables à l'environnement, la mise au point de techniques locales peut être entravée et le progrès industriel peut même être freiné, voire arrêté. Cette catégorie d'institutions est l'élément central du processus de mutation technologique.

L'institut de recherche ou l'établissement s'occupant de la mise au point des techniques se classe au deuxième rang des institutions ayant un rôle essentiel à jouer pour stimuler le développement du potentiel technologique local.

Cette institution a pour mandat d'analyser correctement les besoins de l'industrie (urbaine ou rurale, grande ou petite) en matière technologique et d'entreprendre ensuite des travaux de recherche appliquée pour les satisfaire en besoins. Dans bien des cas, il lui faudra adapter des produits et procédés mis au point dans d'autres pays aux conditions locales (main-d'oeuvre, matières premières et matériel disponibles).

Chaque pays a besoin d'instituts de recherche pour édifier une forte base industrielle. La promotion de ces établissements pose cependant deux problèmes. Tout d'abord, leurs relations avec l'industrie sont généralement faibles voire inexistantes. Ces établissements sont souvent introvertis, hésitent beaucoup à engager un dialogue direct et continu avec l'industrie et ne sont souvent pas au courant des problèmes et besoins courants des industriels. La préférence des collaborateurs va généralement aux études théoriques dont les résultats ne sont que rarement dans le court terme, applicables à la situation réelle de l'industrie.

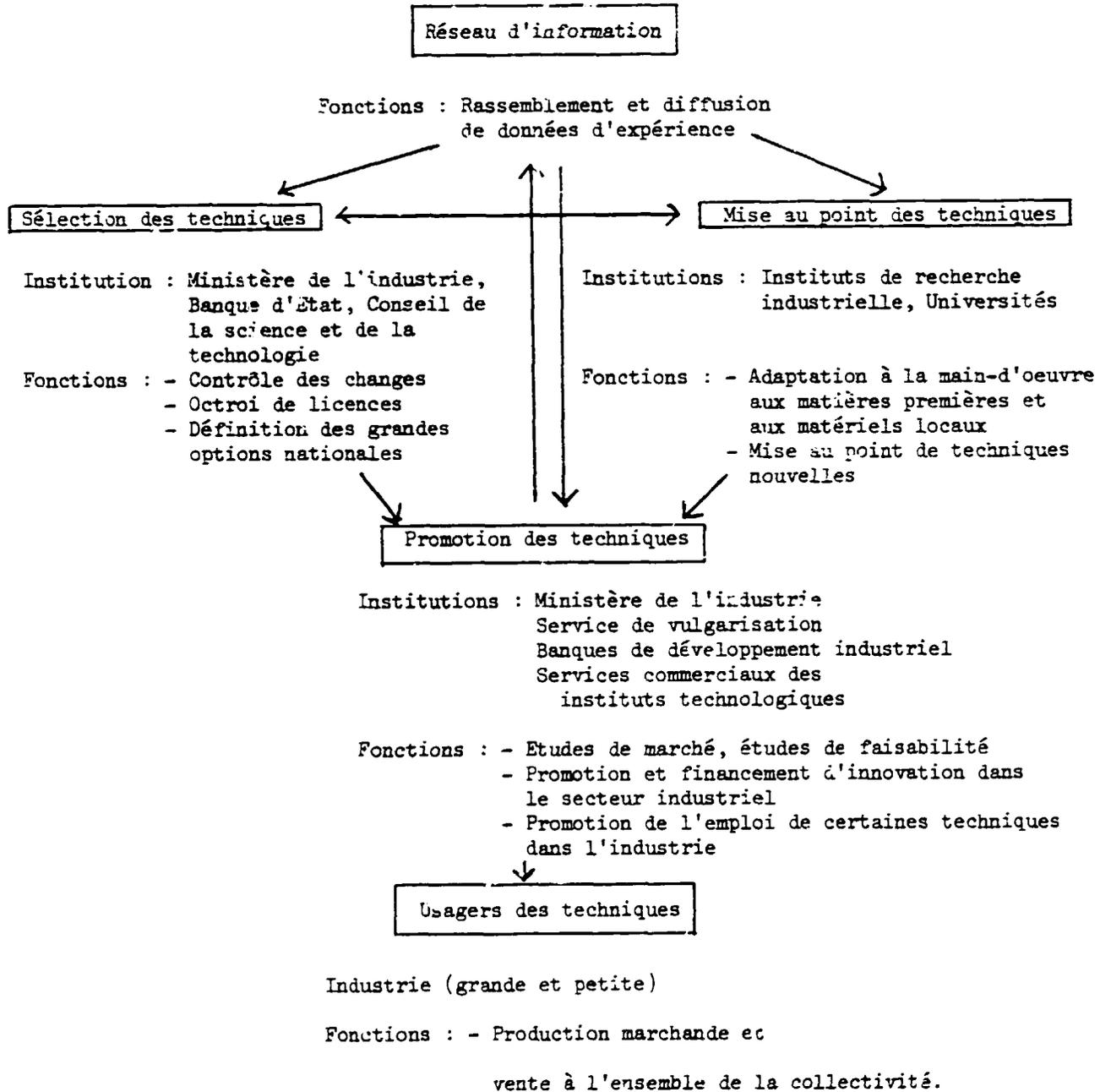
Deuxièmement, faute de soutien de la part des pouvoirs publics, en ce qui concerne le filtrage des techniques industrielles importées, les instituts de recherche consacrent souvent une bonne partie de leur temps à la mise au point de techniques qui ont déjà été importées, la demande correspondante ayant ainsi été satisfaite. Beaucoup de temps et beaucoup d'énergie sont donc dépensés en pure perte pour concurrencer des techniques importées, au lieu de les remplacer.

Pour se prémunir contre ces deux risques, chaque institut de recherche doit dans le cadre de ses activités mettre en place, en agissant de concert avec l'institution chargée de la promotion des techniques, un réseau de vulgarisation pour a) déterminer concrètement les besoins de l'industrie; b) proposer à l'industrie des services de consultation en utilisant à cet effet ses propres ressources humaines et connaissances techniques. Par ailleurs, l'appui des pouvoirs publics est nécessaire pour empêcher l'importation de techniques identiques aux techniques que l'institut est en train de mettre au point. A défaut de telles mesures, l'étude des techniques industrielles appropriées peut être un exercice futile et gros de déceptions pour tous les intéressés.

La troisième catégorie des institutions indispensables pour la croissance du potentiel technologique est celle des établissements de promotion. La fonction très spéciale de ces établissements consiste à stimuler l'application pratique de techniques ayant été auparavant sélectionnées, mises au point et adaptées par les institutions dont il a été question plus haut. Rentrent dans cette catégorie les banques de développement, les services de vulgarisation du ministère de l'industrie et les services de commercialisation des instituts ou offices technologiques.

Tableau 5

PROCESSUS DE CROISSANCE TECHNOLOGIQUE



A ce stade, les techniques sont étudiées du point de vue de leur rentabilité et de la commodité de leur mise en oeuvre par l'industrie privée ou publique. L'organisme de promotion doit faire un grand effort de vulgarisation pour obtenir que les techniques appropriées soient effectivement utilisées. L'effort accru dans ce domaine crucial doit être épaulé par un renforcement des services de consultation et de vulgarisation, notamment si les techniques en question sont destinées aux zones rurales. Les services ou organismes chargés de la petite industrie, qui existent dans la grande majorité des ministères des pays en développement, peuvent être utilisés à cet effet. Les objectifs spécifiques du soutien apporté à l'institution chargée de la petite industrie peuvent être récapitulés comme suit : stimuler par le truchement de services de vulgarisation et de consultation appropriés, tout d'abord la fabrication de dispositifs techniques ou de machines appropriées (éoliennes, pompes, machines à façonner les briques, etc.) par la petite industrie et deuxièmement l'emploi de procédés techniques appropriés à la fabrication à petite échelle (fonderies, raffinage du sucre et du pétrole, recyclage de déchets, etc.).

Cette forme de promotion et de vulgarisation ne doit cependant pas se limiter aux institutions desservant la petite industrie, même si celles-ci ont un rôle spécial à jouer en matière d'industrialisation rurale, mais des fonctions analogues pourraient être assignées aux ministères ou organismes qui s'occupent déjà du secteur de la grande et de la moyenne industrie.

Pour utiliser au maximum les ressources humaines et matérielles dont un pays est doté, il faut des échanges d'information suivis entre les trois grandes catégories d'institutions. Les priorités doivent être arrêtées à l'échelle nationale afin que les travaux entrepris dans les différents secteurs industriels soient bien coordonnés et donnent des résultats concrets.

#### Financement

Les institutions financières de développement jouent un rôle particulièrement important dans l'industrialisation des pays les moins avancés d'Afrique. Tout d'abord elles constituent un moyen efficace de mobiliser des ressources financières publiques, privées et étrangères et de les diriger vers l'industrie sous la forme d'investissements à moyen et à long terme. Deuxièmement, elles assurent des services de promotion industrielle pour aider à définir des projets rentables et troisièmement, elles fournissent parfois une assistance complémentaire au cours de la phase initiale du cycle de vie d'un projet<sup>17/</sup>.

<sup>17/</sup> Some reflections about financing industrial development in Africa, par P. Nouvel (ID/WG.280/9).

Par la force des choses, ces institutions financières ont une motivation commerciale et leur doctrine sera donc orientée en conséquence. Dans bon nombre des pays les moins avancés d'Afrique, ces organismes rendent compte aux gouvernements et sont de ce fait tenus de sélectionner et d'évaluer les projets en fonction des priorités nationales. Rechercher un moyen terme entre la rentabilité commerciale et les priorités gouvernementales n'est pas tâche enviable et nombreux sont ceux qui n'y parviennent pas. Comme pour toutes les autres institutions des pays en développement, la pénurie de main-d'oeuvre constitue un facteur limitatif et il est particulièrement tentant pour les institutions financières de se concentrer sur quelques projets situés à proximité de leur siège au lieu de s'intéresser aux multiples dossiers moins étoffés de projets qui peuvent être éparpillés dans le pays tout entier.

La structure des institutions assurant ces services financiers varie profondément d'un pays à l'autre. Un trait frappant qui semble leur être commun, c'est que dans la plupart des cas, les fonds (prélevés sur l'épargne nationale ou provenant de sources étrangères) à investir ne manquent absolument pas. Le problème consiste cependant à diriger ces ressources par l'intermédiaire d'institutions efficaces vers les projets qui contribueront le plus à améliorer les performances du secteur industriel national. Dans de nombreux pays, on ne constate par exemple que trop souvent que des ressources importantes réservées spécialement à la petite industrie n'ont pas été utilisées, faute de projets bancables alors qu'il existe dans la quasi totalité des pays les moins avancés d'Afrique des projets d'investissement dans presque tous les secteurs concevables. Les banques se plaignent que les projets ne soient pas bien préparés par les instituts de promotion qui leur reprochent à leur tour qu'elles appliquent des procédures trop rigoureuses et souvent compliquées éliminant tous les entrepreneurs sauf les plus riches.

Le pouvoir de sélection et d'approbation varie selon que les projets industriels dont on propose le financement relèvent du secteur public ou du secteur privé. En principe, les uns et les autres devraient être inscrits au plan de développement national, mais dans la pratique les projets du secteur privé ont moins de chances d'y figurer que ceux du secteur public. L'inscription dans le plan constitue en fait une forme d'approbation préliminaire d'un projet des pouvoirs publics et les dispositions à prendre en vue de son financement sont souvent déjà assez avancées. A l'égard des projets privés, le pouvoir de décision des institutions financières est bien plus grand.

Dans l'ensemble, on peut cerner plusieurs problèmes communs aux institutions financières des pays en développement<sup>18/</sup> :

- a) On a besoin d'études de faisabilité plus nombreuses et meilleures. En règle générale, celles-ci ne doivent pas être compliquées, car dans un premier temps, de nombreux investissements se rattachent au remplacement des importations si bien que les questions de commercialisation, qui constituent l'un des principaux points faibles des études de ce genre, sont plus ou moins résolues;
- b) Dans bon nombre des pays les moins avancés d'Afrique il n'a pas encore été décidé si le financement du développement industriel sera assuré par des organismes existants ou confié à une nouvelle institution. Cette incertitude n'a pas été sans susciter certaines hésitations de la part des personnes et services qui s'emploient actuellement à lancer des programmes dynamiques;
- c) Incapables de suivre effectivement leurs investissements en cours, les institutions financières se sont par trop préoccupées de nouveaux projets, la plupart du temps pour satisfaire leur mandat politique;
- d) Dans de nombreux pays, elles se sont surtout intéressées aux investissements publics dans diverses sociétés qui, faute de personnel qualifié, ne peuvent rembourser les fonds investis.

Il faut remédier à cet état de choses et en outre tenir compte des trois considérations suivantes : premièrement, ces institutions doivent être très proches du client afin de pouvoir répondre d'une manière efficace, adéquate et prompte à ses besoins; deuxièmement, leurs méthodes de travail doivent être très simples; troisièmement, les clients doivent avoir accès aux organismes de conseil pour les consulter au sujet des différents apports de services dont ils ont besoin<sup>19/</sup>.

La question de savoir si la même institution doit s'occuper de la promotion et du financement d'un projet n'a pas encore été tranchée. Fournir une assistance technique et financière par le biais de la même institution est avantageux dans la mesure où la coordination des prestations et l'intervention rapide des services

<sup>18/</sup> Analyse des fonctions essentielles des institutions industrielles; notions fondamentales, par L.L. Barber (ID/WG.280/2).

<sup>19/</sup> Some reflections about financing industrial development in Africa, par P. Nouvel (ID/WG.280/9).

appelés à fournir les différents apports s'en trouvent facilitées. Il existe cependant certains inconvénients; le principal en est que les institutions risquent d'être dominées sur le plan interne par l'un ou l'autre de leurs grands services ce qui les empêche de fournir des prestations équilibrées à l'industrie.

#### Formation

Il n'est guère besoin de souligner l'importance de la formation pour le développement industriel surtout des pays les moins avancés d'Afrique, qui, l'expérience le montre, manquent de personnel qualifié possédant les compétences recherchées par l'industrie. Par exemple, selon une vieille pratique observée dans de nombreux pays, les études universitaires sont considérées comme plus importantes que la formation de personnel qualifié appelé à assurer des fonctions d'exécution sur le terrain.

Des initiatives tendant à créer, à faire fonctionner ou à réorganiser les moyens de formation nécessaires pour satisfaire les besoins réels, s'imposent à tous les niveaux et doivent s'inscrire dans le cadre d'une politique nationale cohérente de formation qui vise à répartir par priorité les ressources nécessaires pour stimuler la croissance industrielle. La formation est essentiellement une fonction auxiliaire de presque toutes les formes d'industrialisation. D'où une tendance à la fragmentation qui se traduit par des progrès inégaux et heurtés. Pour élaborer des stratégies destinés à leurs établissements de formation, les pays en développement doivent procéder comme suit<sup>20/</sup> :

a) Evaluer les besoins de formation :

Dans les pays les moins avancés d'Afrique, il n'est pas facile de déterminer et de quantifier les besoins de personnel qualifié. Les méthodes classiques sont difficiles à manier et l'évolution passée ne peut donner d'indication précise quant à l'orientation future. Plusieurs tentatives ont été faites pour résoudre ce problème, sans qu'aucun mécanisme réellement satisfaisant n'ait été jusqu'à présent mis au point. L'exécution d'études complémentaires a été proposée pour mettre à la disposition des dirigeants des principes directeurs qui leur permettent d'interpréter les signaux émanant du marché du travail comme des indices révélateurs des perspectives de l'emploi et des besoins de formation dans certains domaines spécialisés.

---

<sup>20/</sup> Vocational Training and industrial development. Document établi par le Bureau international du Travail (ID/WG.280/15).

b) Elaborer et mettre au point des Programmes appropriés

Le principal problème que pose l'élaboration de programmes est essentiellement dû aux difficultés que l'on éprouve à établir un rapport direct entre les conditions d'acquisition des connaissances et l'industrie. Etant donné que les établissements de formation sont déjà surchargés de travail, leur personnel tend à utiliser des matériels pédagogiques existants qui même s'ils conviennent à un pays donné ne sont peut-être pas adaptés à l'environnement industriel dans lequel les cours ont actuellement lieu.

c) Former du personnel national

Il faut du personnel enseignant qualifié qui possède des connaissances théoriques étendues, des compétences professionnelles spécialisées, ainsi qu'une grande expérience pratique. Selon des évaluations prudentes, il faut, après une scolarité de huit à dix ans, six à neuf ans pour former un moniteur réellement qualifié. Dans ces conditions, on conçoit aisément que ce problème risque de se poser encore pendant des générations avant d'être résolu. Le moniteur qualifié exerce cependant un effet multiplicateur indispensable qui augmente sensiblement la productivité.

d) Mettre en place les moyens de formation

A cet égard, il existe des possibilités de transférer les cours de formation de leur cadre traditionnel vers d'autres établissements existants et d'introduire dans les programmes de formation des éléments dynamiques de coopération qui ne manqueront pas d'avoir des effets positifs.

Bien entendu, tout cela exige la mobilisation massive de ressources dont les pays les moins avancés d'Afrique ne disposent actuellement pas. Pour faire des progrès notables dans cette voie, il faut envisager des solutions hardies qui permettent de tirer parti des compétences, institutions et ressources existantes.

## LE CAS SPECIAL DE L'INDUSTRIALISATION RURALE

Aucun aspect de l'industrialisation ne suscite peut-être autant de controverses et n'est peut-être aussi mal compris que l'industrialisation rurale. C'est la tendance tenace à favoriser les zones urbaines, dont la plupart des pays d'Afrique n'ont pu se défaire depuis l'indépendance qu'il incriminer. si l'on sait réellement si peu des zones rurales. Bien que les formules standard concernant l'utilisation des ressources non exploitées, le développement des compétences locales et les mesures en faveur d'une participation accrue au développement soient désormais des ingrédients inévitables de tout plan industriel, peu de gouvernements peuvent se targuer d'avoir obtenu des succès frappants.

A divers degrés, la plupart d'entre eux ont fait preuve de la volonté politique de lancer un tel programme, sans cependant la traduire dans les faits en mettant en place les institutions requises, même si celles-ci constituent de l'avis général le seul moyen d'assurer l'exécution de ce programme. Etant donné que les stratégies de base et les principes généraux définis dans le programme proposent des modèles d'industrialisation rurale mal conçus et ne font souvent qu'énoncer de bonnes intentions qui ne s'appuient ni sur une politique cohérente, ni sur des institutions vigoureuses, ils ne représentent guère plus que de simples slogans<sup>21/</sup>.

Dans un effort de donner plus de poids au dogme politique selon lequel il faut redistribuer les revenus en implantant de nouvelles entreprises dans les zones rurales, la plupart des gouvernements se sont surtout préoccupés de créer des institutions appelées à se pencher spécialement sur le "problème rural", la multiplication des instituts pour la petite industrie étant considérée comme le meilleur moyen de redresser un déséquilibre caractéristique de la plupart des pays d'Afrique.

En général, l'activité de ces organismes porte sur les domaines suivants :

- 1) Planification et programmation du développement de la petite industrie et de l'industrie rurale, en l'orientant ou non en fonction de la stratégie industrielle globale du pays;
- 2) Services économiques destinés aux pouvoirs publics et aux chefs d'entreprises, y compris études sur le développement de certaines zones, des enquêtes sectorielles et des études de faisabilité concernant des projets déterminés;

---

<sup>21/</sup> Institutional requirements for the industrialization of rural areas, par C.T. Thomas (ID/WG.280/11).

- 3) Services consultatifs dans les domaines suivants : savoir-faire, projets, dessins, plans, détails d'équipement, emploi des matières premières, études de marché et occasionnellement, normes et contrôle de la qualité;
- 4) Activités de formation, séminaires, cours de gestion, formation technique, programmes de bourses de perfectionnement à l'étranger et assez rarement, formation en cours d'emploi;
- 5) Livraison à crédit de machines et de matériel, en liaison avec les études de faisabilité;
- 6) Construction de domaines industriels et d'ateliers ruraux pourvus d'équipements communs pour donner ensuite à bail les locaux, la plupart du temps en subventionnant le loyer;
- 7) Organisation de systèmes de cautionnement des crédits pour mobiliser des capitaux et des fonds de roulement supplémentaires auprès des institutions financières.

Divers autres services sont fournis par des institutions pour organiser, par exemple, des coopératives, stimuler la production artisanale et mettre au point des prototypes. Cette liste qui ne se prétend pas exhaustive sert uniquement à illustrer la nature de ces organismes.

Le principal objectif de ces institutions est de mobiliser les ressources humaines et matérielles du secteur traditionnel et de créer des emplois grâce à des techniques se prêtant à la fabrication à petite échelle qui conviennent mieux aux différents débouchés recherchés. On peut donc dire que la petite industrie contribue à l'expansion de la production et surtout à une augmentation sensible du rapport emploi-produit, en réduisant les inégalités de revenus.

Analysons brièvement comment tant de pays en sont venus à cette conclusion. L'idée de pousser la petite industrie procède d'un examen critique des effets négatifs que la "modernisation accélérée" (théorie qui était pendant longtemps au centre de la philosophie du développement) a sur la société. Certains critiques qui devaient bientôt les tenants d'une nouvelle école de pensée, se rendaient compte que le processus de croissance accélérée à partir d'un niveau de revenus faibles ne se réduisait pas à l'augmentation du taux d'épargne ou d'investissement, ni au relèvement du revenu moyen par habitant. L'accroissement de l'intensité de capital et de la productivité du travail semblait être accompagné de phénomènes négatifs complètement inattendus. La disparition, dans un premier temps, d'un

grand nombre de petites unités de production traditionnelles, était suivie d'une brusque augmentation du sous-emploi, voire d'une accentuation des inégalités de revenus. Cette tendance se faisait particulièrement sentir dans les pays en développement dont l'économie était largement ouverte aux marchés internationaux avec leurs fluctuations internes, et aux investissements et à la technologie étrangers. La solution envisagée comportait une intervention des pouvoirs publics qui devaient prendre des mesures d'encouragement et de promotion pour revitaliser le secteur traditionnel et pour en faire à nouveau une source d'emplois et un facteur de stabilisation<sup>22/</sup>.

On s'imaginait à ce moment (il y a une quinzaine d'années) que la petite industrie permettrait de réunir les conditions d'une transition équilibrée d'un secteur caractérisé par la faible productivité, les revenus peu élevés et le chômage masqué vers un secteur dynamique moderne qui créerait des débouchés intérieurs et assurerait une offre constante de main-d'oeuvre qualifiée.

Cette attitude a suscité un engouement général pour certaines formes d'intervention comme les programmes de domaines industriels et d'ateliers ruraux, qui visent implicitement à stimuler l'emploi grâce à la concentration de capitaux importants. Ces opérations globales présentent un attrait marqué pour les donateurs (banques, organismes d'assistance technique multilatéraux ou bilatéraux), qui peuvent mettre en place une proportion importante de leur budget en engageant un minimum de frais généraux, et pour les bénéficiaires qui assimilent vite ces projets aux stades initiaux du processus de modernisation et d'acquisition de technologies de pointe. A tout prendre, la tentation était trop grande pour qu'on y résistât<sup>23/</sup>.

Il n'est donc pas étonnant qu'au bout de 15 ans, cette politique n'ait pas donné de résultats qui soient à la hauteur des espérances, même modestes. Quelques-unes des causes de ce manque de réussite sont exposées ci-dessous :

- 1) Les pays africains étaient peu nombreux à pouvoir choisir tout à fait librement la composition de leur production ou les caractéristiques des articles à fabriquer; des normes appliquées sur les marchés européens déterminaient la technologie à mettre en oeuvre si bien que les emplois créés étaient moins nombreux et l'élément formation était moins important qu'on ne l'avait initialement prévu.

---

<sup>22/</sup> Les problèmes généraux de la petite industrialisation rurale dans le cadre de la crise agraire actuelle en Afrique au sud du Sahara, par J.P.H. Peemans (ID/WG.280/14).

<sup>23/</sup> Selection by institutions of rural industrial projects, document établi par le Secrétariat de l'ONUDI (ID/WG.280/13).

- 2) Dans leurs politiques, de nombreux gouvernements ne se sont pas montrés sensibles aux besoins réels des petites entreprises et de nombreuses interventions dans le jeu des forces du marché ont implicitement favorisé la grande industrie. A titre d'exemple, on peut citer le marché du crédit, les structures de la fiscalité, les subventions versées aux grandes sociétés publiques, etc.
- 3) Les institutions intéressées n'ont pas réussi à définir des programmes qui leur eussent permis d'atteindre des objectifs autres que les objectifs immédiats et à court terme. Pressées d'exécuter des projets dans des délais réduits, elles ont souvent renié leurs idéaux primitifs. Les résultats obtenus n'ont donc guère de rapport direct avec les objectifs initialement arrêtés.
- 4) Le succès illusoire de la petite industrie est pour beaucoup dû au relèvement du seuil de rentabilité des installations de production dans les pays industrialisés. De petites unités de production équipées de matériel à plus forte intensité de main-d'oeuvre et dotées d'ouvriers ne réclamant pas de salaires excessifs sont donc jusqu'à nouvel ordre capables de soutenir la concurrence. Cette tendance sera probablement de courte durée.
- 5) Presque indépendamment de l'origine des matières premières utilisées ou de la destination des produits obtenus, la quasi-totalité des petites entreprises industrielles ont bénéficié de mesures de promotion. Bon nombre de ces entreprises ne doivent leur existence qu'aux bénéfices tirés de l'emploi d'une main-d'oeuvre bon marché.
- 6) En plus des problèmes énormes dus aux contraintes d'infrastructure que pose la création d'industries rurales, les chefs traditionnels des communautés rurales ont souvent découragé l'apparition ou la promotion d'industriels qui risquent de mettre en danger ou d'usurper leur position dominante.

Dire que tout a été vain n'est pas exact, il y a eu une certaine augmentation des revenus et une expansion de l'emploi dont ont bénéficié, il est vrai dans une très faible mesure, même les couches inférieures de la population rurale. En même temps, il y a toutefois autant de raisons de prétendre que la petite industrie

telle qu'elle a vu le jour en Afrique ne réussit guère à atteindre l'objectif consistant à satisfaire les besoins essentiels et à mobiliser les ressources humaines et matérielles du pays en vue d'une transformation progressive des régions arriérées. Attachés à l'idée selon laquelle la rentabilité commerciale est le seul critère de promotion d'une entreprise industrielle, de nombreux pays en développement ont négligé les effets à long terme que cette politique pouvait avoir sur la répartition des revenus et le déplacement du pouvoir politique à l'échelle nationale. Vues dans cette perspective, les petites entreprises industrielles ne sont que des "modèles réduits" de leurs homologues plus grandes, qui comblent certaines lacunes ouvertes par l'accroissement rapide de la taille des installations de production. On ne peut réellement pas prétendre que les résultats de cette prolifération d'entreprises diffèrent sensiblement de ceux du mouvement de "modernisation rapide" mal conçu d'il y a 20 ans<sup>24/</sup>.

On pourrait donc conclure que si cela est bien le cas il est inutile à la fois de se doter d'institutions spéciales s'occupant de la petite industrie et, toute l'industrie n'ayant en dernier ressort qu'un seul objectif commun, de consacrer des ressources massives à la promotion d'industries qui verront en tout cas le jour si les structures des débouchés et les conditions de rentabilité restent telles qu'elles sont actuellement. Après tout, l'exemple du Japon où la grande industrie a activement stimulé la création de petites unités à des fins de sous-traitance, sans intervention directe majeure des pouvoirs publics est frappant. Les mobiles de ceux qui agissent ainsi sont clairs. En revanche, la plupart des pays africains n'encouragent pas un secteur industriel orienté vers les exportations mais un système reposant autant que possible sur l'autosuffisance, la convergence des besoins nationaux.

Il convient de rappeler que même si les pouvoirs publics et leurs organismes compétents n'ont pas particulièrement bien réussi à obtenir les résultats escomptés, aucun changement ne peut s'institutionnaliser s'il n'existe pas du moins dans un premier temps, un service central capable d'aborder le problème en cause. A l'avenir, ces organismes pourraient donc de plus en plus concentrer leur attention sur les petites entreprises qui aident à réaliser les objectifs de politique sociale que les petites entreprises liées au système international d'accumulation de capital ne parviennent pas à atteindre. Cela implique une réorientation

---

<sup>24/</sup> Les problèmes généraux de la petite industrialisation rurale dans le cadre de la crise agraire actuelle en Afrique au sud du Sahara, par J.P.H. Peemans (ID/WG.280/14).

vers une conception plus pragmatique de l'industrialisation rurale et du développement de la petite industrie, qui tienne compte des besoins et du potentiel non exploité des zones non urbaines et de la demande non satisfaite des marchés locaux existants.

Etant donné que le gros de la population des pays africains travaille dans l'agriculture et vit dans les zones rurales, il convient d'étudier les moyens d'associer davantage l'industrie rurale à la production de denrées alimentaires dont l'augmentation est absolument prioritaire. Une bonne partie du continent africain connaît actuellement une "crise alimentaire" que d'aucuns imputent aux conditions météorologiques défavorables, à l'insuffisance de l'infrastructure, des moyens de transport, des circuits de commercialisation et des installations de stockage, alors que les causes réelles sont sans doute bien plus profondes.

Un facteur qu'il est souvent commode d'oublier est la politique des prix. Nombre de gouvernements à assise urbaine ont été enclins à prôner une politique des "denrées alimentaires bon marché" pour modérer les revendications salariales de la main-d'oeuvre industrielle urbaine car, ne l'oublions pas, la main-d'oeuvre bon marché constitue le principal atout dont l'industrie des pays en développement dispose sur les marchés extérieurs. Sous l'effet d'un fléchissement relatif du prix des produits alimentaires locaux, la production agricole tend à se concentrer sur les cultures d'exportation si bien que la production vivrière recule lentement. Les risques que comporte l'augmentation de la production vivrière et la structure des prix qui interdit tout rendement financier suffisant n'incitent guère la population rurale à s'engager dans cette voie. Exigeant des capitaux importants, l'action engagée dans le cadre de la "Révolution verte" pour résoudre ce problème a surtout accentué les inégalités de revenus et accéléré la migration irrépressible d'une main-d'oeuvre agricole désireuse de profiter des avantages de la modernisation des zones rurales vers les centres urbains.

Heureusement, de nombreux gouvernements africains se rendent compte des transformations radicales permettant de renverser cette tendance, la promotion de la petite industrie ou des industries rurales devant s'inscrire dans le cadre d'une politique de développement intégré qui vise à satisfaire les besoins du gros de la population rurale. A cet égard, la petite industrie doit être avant tout tournée vers l'accroissement de la production vivrière et la fabrication de

petits outils et d'engins aratoires propres à accroître la rentabilité de la production vivrière à petite échelle doit être encouragée. Les engrais, insecticides et autres produits doivent être fabriqués dans des unités décentralisées utilisant autant que possible des matières locales. S'il faut peut-être à cet effet allouer des ressources accrues à la mise au point de prototypes et à une nouvelle forme de vulgarisation, le prix à payer pour obtenir ainsi une croissance plus stable et une répartition plus équitable des revenus paraît raisonnable.

Cette analyse permet de dégager certains principes directeurs à l'intention des institutions chargées de relever, par leur action en faveur de l'industrie, le bien-être général des populations rurales. D'emblée, il faut se rendre compte que le capital n'est pas la variable critique de cette équation. Très souvent, le capital a servi en fait à étouffer toute initiative authentique de la part des petits producteurs ruraux.

Comme on l'a déjà indiqué, les solutions capitalistiques comme la création d'aliens ruraux ne font qu'aggraver la situation en accentuant encore la concentration de la production dans des zones qui bénéficient déjà d'une infrastructure assez bien développée et en perpétuant ainsi le délaissement des régions plus "arriérées" d'Afrique. Cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas de ressources financières - il en faut certainement - mais la mise en place de ces ressources doit faire l'objet d'un examen plus minutieux à la lumière d'une stratégie à long terme fondée sur la promotion d'une croissance autonome. On peut utiliser l'infrastructure matérielle comme étalon concret pour déterminer si une zone est ou non "rurale", mais si les pouvoirs publics continuent à subordonner l'approbation d'un projet à l'existence d'une infrastructure développée, le montant des crédits alloués à l'industrie rurale ne connaîtra qu'une croissance minime. En fait, l'une des caractéristiques particulièrement intéressante des programmes concernant la petite industrie c'est que celle-ci est moins tributaire de cette infrastructure que la moyenne ou la grande industrie. Mettre à la disposition de l'industrie une infrastructure institutionnelle bien conçue devrait donc être pour les pouvoirs publics un moyen d'action privilégié, l'essentiel de leur effort portant en l'occurrence sur les ressources humaines plutôt que sur le capital. Les services institutionnels de ce genre, qui doivent déborder le cadre défini par l'infrastructure matérielle, sont nécessaires pour

stimuler le recours à des technologies industrielles compatibles avec les structures sociales existantes, en encourageant les investissements axés sur l'autosuffisance qui peut être définie comme l'état d'équilibre entre la demande locale et les ressources locales. Pour réaliser des changements, quelle que soit leur portée, il faut absolument réviser les priorités régissant la définition des projets. Lorsque l'on choisit des projets intéressant l'industrie rurale ou la petite industrie et que l'on détermine leur lieu d'implantation, il faut veiller tout d'abord à mettre à profit l'énergie propre à l'infrastructure sociale locale en invitant les institutions qui suivent une ligne correcte à participer à l'élaboration de projets qui ne soient pas tributaires de l'infrastructure matérielle.

Deuxièmement, l'élément primordial de tout programme d'industrialisation rurale est la main-d'oeuvre qualifiée pour consolider et développer le potentiel socio-économique existant. Les projets devraient reposer sur une analyse approfondie des besoins, ressources, compétences et débouchés de la communauté. Il faut, à cet effet, reconsidérer les méthodes employées pour définir et sélectionner des projets susceptibles de bénéficier d'un soutien continu de la part des institutions tournées vers le monde rural. Il faut, non seulement modifier les nombreux règlements applicables aux coopératives industrielles et aux petits producteurs qui, conçus souvent principalement pour les entreprises urbaines, ne conviennent pas forcément aux petites entreprises rurales, mais aussi changer d'urgence les méthodes employées pour évaluer les propositions d'investissement<sup>25/</sup>.

Troisièmement, les techniques de l'analyse coût-utilité (même du point de vue de la collectivité) ne sont pas assez affinées pour inciter les institutions financières à assigner à l'industrie rurale un rang de priorité suffisamment élevé parmi leurs projets. L'exécution de simples essais de rentabilité commerciale devrait être suivie d'un classement subjectif des projets selon une échelle rudimentaire établie en fonction des objectifs de politique sociale.

Tout cela porte à croire que les services de promotion de l'industrie rurale et de la petite industrie doivent instaurer des liens opérationnels plus étendus et plus efficaces au niveau des villages. A cet effet, il faudra peut-être recruter des agents ayant des qualifications inférieures à celles qui sont normalement exigées et entretenir avec beaucoup de circonspection des relations suivies avec les chefs politiques et administratifs des communautés rurales.

<sup>25/</sup> Selection by institutions of rural industrial projects. Document établi par le Secrétariat de l'ONUDI (ID/WG.280/13).

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Plutôt que de récapituler les principales conclusions de cette étude des institutions au service du développement industriel qui figurent de toutes façons dans le corps du texte, il convient de signaler pour conclure que toutes les conditions du succès existent déjà dans la plupart, sinon la totalité des pays en développement d'Afrique. Ceux-ci possèdent des ressources naturelles et humaines inutilisées qui, là où elles ont été exploitées, ont réellement permis d'obtenir des résultats impressionnants. Mettre sur pied un plus grand nombre d'institutions qui fonctionnent mieux peut être le moyen le plus simple d'accélérer la lente progression vers les objectifs auxquels tout le monde aspire, mais cette solution n'est pas préconisée. En agissant ainsi, on obscurcirait encore les questions qui requièrent une attention immédiate de la part de toutes les organisations industrielles existantes. La question de savoir si ces institutions peuvent réclamer ou continuer à réclamer une rémunération intégrale ou partielle aux clients reste en suspens et doit être examinée en profondeur, dans chaque cas particulier.

Pour aller de l'avant, il faudra probablement, à l'échelon le plus élevé, porter une attention accrue et confier des attributions élargies aux institutions existantes qui ont pour mandat de coordonner et d'harmoniser les activités d'une myriade d'organisations - nationales, bilatérales et multilatérales - engagées dans l'action en faveur du développement industriel.

Dans cet ordre d'idées, il faut aussi redoubler d'efforts pour assurer à tous les niveaux la formation du personnel dont ces institutions ont besoin pour s'acquitter des tâches qui leur sont assignées et, à cet égard, les pays d'Afrique peuvent avoir intérêt à coopérer sur le plan régional pour faciliter une meilleure compréhension des problèmes complexes en jeu.

En dernier ressort, si l'on envisage le problème dans une optique plus large, on constate qu'il est absolument indispensable que les organismes nationaux et multilatéraux élaborent des stratégies de rechange bien conçues pour aborder le problème d'une manière mieux coordonnée en prenant en considération la politique actuelle des différents pays et en faisant à ceux-ci des recommandations en vue d'une action future.

Récapitulation des recommandations faites à la réunion :

- Les pouvoirs publics devraient établir des programmes pour former ou perfectionner le personnel venant de différents niveaux et de différents services, ainsi que de l'industrie privée pour parfaire les compétences des stagiaires, développer les moyens d'action des institutions et stimuler la coordination interinstitutions.
- Les institutions ayant pour mission de développer la petite industrie rurale devraient non seulement s'occuper du financement et de l'infrastructure matérielle mais aussi, par priorité, donner des conseils, dispenser une formation et faire des suggestions, qui soient de nature à rendre les communautés plus aptes à vaquer à leurs affaires, en tenant compte des besoins, ressources et compétences existants.
- L'ONUDI devrait entreprendre l'étude des différents dispositifs institutionnels auxquels les pays les moins avancés peuvent avoir recours pour développer la petite industrie et les industries rurales afin de proposer à ces pays un choix d'options en matière institutionnelle.
- Il faudrait définir le profil de tous les organismes de consultation industrielle existant en Afrique, notamment dans les pays les moins avancés, pour aider ces mêmes pays à étudier les projets concernant la petite industrie et l'industrie rurale et pour leur permettre de participer à l'évaluation de ces projets dans leur propre pays et dans d'autres pays.
- Conformément à l'esprit de la coopération entre pays les moins avancés, l'ONUDI devrait stimuler et faciliter le détachement d'ingénieurs et d'autres cadres - notamment de ceux qui sont chargés des choix technologiques - par les entreprises industrielles et les institutions de développement industriel des pays les moins avancés d'Afrique pour permettre à ces ingénieurs ou cadres de travailler dans les entreprises industrielles et les institutions techniques d'autres pays en développement.
- Conformément à l'esprit des plans visant à améliorer les méthodes de sélection et les conditions d'emploi des experts, les organismes internationaux devraient envisager la possibilité de faire en sorte que l'entretien final des experts recrutés pour des périodes de longue durée ait lieu dans les pays où lesdits experts seront appelés à travailler.

- Dans les pays où aucun organe analogue n'existe, les gouvernements devraient envisager de créer un comité consultatif national de l'industrie présidé par le Ministre de l'industrie ou une personnalité analogue en lui donnant pour mandat de coordonner et d'harmoniser les activités des différentes institutions s'occupant du développement industriel et celles des organismes bilatéraux ou multilatéraux s'intéressant à ce même domaine, et d'instaurer parallèlement une coordination, régulière ou non, entre les institutions à tous les niveaux, et surtout au niveau opérationnel.
  
- Les institutions de promotion industrielle, surtout celles qui s'intéressent à la petite industrie, devraient s'employer à aider les communautés dans leurs efforts collectifs au lieu de leur imposer d'en haut des solutions globales.

RESUME DES DOCUMENTS

Pour un meilleur rendement des institutions industrielles

par G. R. Latortue (ID/WG.280/7)

Au cours des dernières années, la plupart des pays en développement ont mis en place des institutions pour faciliter le développement industriel; la création de ces institutions a rarement été le résultat d'un plan d'ensemble, mais souvent le fruit de tentatives tendant à résoudre des problèmes particuliers ou à remédier aux défauts d'institutions particulières par la création d'une nouvelle institution dont les attributions n'étaient souvent pas bien définies et qui risquaient de répéter certaines activités que des institutions existantes étaient censées exécuter.

Pour aborder ce problème dans une perspective plus pratique, on pourrait identifier les causes de la non réussite de ces institutions et les éliminer plutôt que de créer des institutions nouvelles. Cependant, au lieu de procéder d'une action planifiée en faveur de l'industrie, la création et la direction des institutions donnent lieu à des luttes entre les différents services intéressés. Il importe de préciser dès le départ les fonctions qui doivent être assignées aux institutions s'occupant du développement industriel, à savoir, planification, identification des projets, sélection des entrepreneurs, financement, garantie des investissements, mesures d'encouragement, vulgarisation y compris fourniture de services consultatifs avant et pendant la création d'une entreprise, promotion des exportations, normalisation et formation industrielle. Les méthodes employées par les pays pour répartir la responsabilité de ces 10 fonctions essentielles, peuvent être regroupées dans les trois catégories suivantes : premièrement, certains pays ont créé des institutions spécialisées pour presque chacune des fonctions décrites; quelques autres pays ont tenté de concentrer autant de fonctions que possible dans un très petit nombre d'institutions; alors qu'un troisième groupe de pays a adopté une voie moyenne se situant entre ces deux extrêmes.

L'industrialisation et les institutions de promotion industrielle posent de nombreux problèmes dont les principaux relèvent peut-être des domaines suivants : choix et évaluation des projets industriels, identification et sélection des entrepreneurs, coordination interinstitutions et manque d'efficacité de ces institutions. Il est recommandé d'éviter la prolifération institutionnelle,

d'institutionnaliser la ccordination interinstitutions, d'accorder aux centres de vulgarisation industrielle certaines responsabilités financières, de doter les institutions industrielles d'un statut juridique particulier, d'accorder la priorité à la planification industrielle, de privilégier la formation industrielle et de favoriser tout spécialement le développement de la petite et de la moyenne industrie.

Analyse des fonctions essentielles des institutions  
industrielles : notions fondamentales, par Laurence L. Barber

(ID/WG.280/2)

Chaque pays doit arrêter lui-même ses objectifs d'industrialisation, et créer et faire fonctionner les institutions de développement industriel correspondants. S'il n'est donc pas possible de proposer une fois pour toutes des indices concrets de la qualité des services industriels, on a intérêt à se poser certaines questions assez générales au sujet de la plupart de ces institutions pour dégager des réponses ainsi obtenues des renseignements utiles quant à leur rendement.

1. L'institution émane-t-elle de la pensée et de la culture du pays, ou est-elle la 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 le ou les mêmes domaines ?
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 ou deux ans ou plus ?
5. Quelles sont les innovations ou idées nouvelles concernant l'action en faveur de l'industrie du pays que l'institution a fournies depuis un an ? Qu'est-ce qui prouve que ces innovations ou idées ont été acceptées ou appliquées par l'industrie ?
6. Comment les planificateurs de l'économie et les dirigeants politiques conçoivent-ils le rôle de l'institution dans le cadre du modèle général de développement industriel et économique ?
7. Quels sont les programmes d'action que l'institution exécute en commun avec d'autres institutions de développement industriel ?
8. Comment le budget et les effectifs de l'institution apparaissent-ils en comparaison avec ceux d'autres institutions industrielles du pays, et quelles sont les raisons d'éventuelles 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 sont les mesures qui ont été prises, et par qui ont-elles été prises depuis deux ou trois ans pour réformer et simplifier la structure organique 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'industrie prise dans son ensemble ? Les secteurs intéressés (tels que la petite industrie ou l'agro-industrie) ? Les travailleurs de l'industrie ? Les consommateurs ?
12. De quelle façon exactement l'institution renseigne-t-elle sur ses activités en cours ou prévues : l'industrie ? Les autres institutions ? Les dirigeants politiques ?
13. Qu'est-ce qui prouve que l'institution fait des efforts concrets pour fournir ses services équitablement à toutes les entreprises industrielles et à tous les promoteurs d'industries ? Qu'est-ce qui indique comment l'institution s'efforce de faire profiter des bienfaits de l'industrie les régions du pays actuellement moins développés ou certains groupes moins favorisés ?
14. Quels sont les renseignements que l'institution elle-même peut fournir pour prouver que les services donnent satisfaction à l'industrie ? Quels autres éléments d'information peut-on se procurer à ce sujet notamment auprès des entreprises industrielles et de leurs travailleurs ? Quels sont les procédés permettant de connaître les réactions de l'industrie, qui ne traduisent pas seulement sa satisfaction ou son insatisfaction, mais qui apportent aussi des suggestions quant à l'amélioration éventuelle des services de l'institution ?
15. 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 répondant à quelques-uns des besoins spécifiques de l'industrie du pays ?

Consultation industrielle - le problème institutionnel

par M. Harper (ID/WG.280/4)

Des services de consultation et d'autres services devraient être mis à la disposition du secteur de la commercialisation et de la distribution ainsi que de celle de l'industrie manufacturière même, et profiter aux entreprises appartenant aux pouvoirs publics ou à des coopératives ayant besoin de conseils ainsi qu'aux entreprises privées.

Si la majorité des entreprises industrielles considèrent le manque de moyens financiers comme leur principal problème, une analyse en profondeur révèle en général que l'usage fait des ressources existantes laisse à désirer et que de simples ajustements des techniques de gestion permettent souvent de l'améliorer. Même si elle fait appel aux formes les plus actives d'acquisition des connaissances, la formation théorique ne contribue souvent que très peu à une meilleure gestion des entreprises industrielles, surtout petites; il faut fournir sur place aux entreprises des conseils pratiques adaptés à leurs besoins. Les consultants doivent non seulement cerner les problèmes, proposer des solutions et aider à les mettre en oeuvre, mais aussi transmettre leurs propres compétences aux chefs d'entreprises afin que ceux-ci puissent à l'avenir assurer les mêmes services pour leur propre compte sans concours extérieur. De nombreuses entreprises ne se rendent peut-être pas compte qu'elles ont besoin de conseils si bien que les consultants doivent leur proposer activement leur assistance au lieu d'attendre qu'elles la sollicitent. Les consultations doivent avoir une portée générale et toucher toutes les entreprises des pays, quelle que soit leur taille, ce qui exige un service d'envergure, mais économique. Etant donné que les avis des consultants ayant pour mandat principal de diagnostiquer les problèmes, ne sont souvent pas activement sollicités, il faudrait faire appel en premier lieu à des généralistes qui peuvent renvoyer, le cas échéant, à des services plus spécialisés; surtout dans les petites et moyennes entreprises, il est à la fois techniquement possible et rationnel qu'un généraliste donne lui-même des avis utiles. La définition de la base institutionnelle appropriée à un grand service de consultation nationale et viable, fournissant une assistance de caractère général en faisant appel, le cas échéant, au concours de spécialistes, s'est révélée extrêmement difficile; il n'est peut-être pas bon qu'une seule institution nationale tente de desservir ainsi toutes les catégories d'entreprises industrielles, quelle que soit leur taille, dans l'ensemble du pays. Des bureaux d'études privés, des organisations bénévoles fonctionnant sur le plan régional ou local, des établissements publics s'occupant

de secteurs, de branches d'activité ou de régions déterminées, voire des consultants étrangers ont leur rôle à jouer : en général, la consultation n'est pas une activité permettant des économies d'échelle et les pouvoirs publics peuvent se limiter à veiller à ce que certains services soient mis à la disposition de toutes les entreprises industrielles du pays, à présider avec beaucoup de tact à la création de nouveaux services et au développement de services existants pour combler les lacunes relevées et à faire en sorte que tous les organismes de conseils aient connaissance des divers services spécialisés en matière financière, technique ou autre que peuvent fournir d'autres institutions.

Some reflections about financing industrial  
development in Africa

(Quelques réflexions sur le financement du développement  
industriel en Afrique)

par

Philippe Nouvel  
(ID/WG.280/9)

Dans les pays les moins avancés d'Afrique, l'exiguïté des marchés locaux ne permet que difficilement d'identifier des projets industriels viables, mais l'industrie peut parfois être développée à l'échelle régionale et il y a certains produits comme l'outillage agricole pour lesquels il existe une demande importante même dans le plus petit pays.

Les institutions chargées de développer l'industrie et notamment de lui fournir des ressources financières doivent être libres de fonctionner à leur guise dans le cadre de directives macro-économiques générales; les institutions financières une fois mises en place, les pouvoirs publics ne devraient pas intervenir dans leurs décisions courantes.

Les ressources financières destinées à l'industrie des pays les moins avancés peuvent passer par de nombreux circuits, dont les banques d'affaires, les organismes publics de financement et les banques de développement. Une prolifération correspondante des institutions financières est donc possible et il peut être préférable d'envisager la création de banques de développement polyvalentes fournissant des ressources financières à l'industrie, à l'agriculture et à d'autres secteurs. Il importe de satisfaire convenablement les besoins de la petite industrie et de l'artisanat. Les banques de développement se concentrent en général sur le financement à moyen et à long terme; il est crucial de faire en sorte que des fonds de roulement suffisants soient également mis à la disposition des entreprises. Les taux d'intérêt devraient être du moins positifs en termes réels et il peut être utile d'encourager ~~une participation~~ étrangère à la gestion afin d'obtenir que les fonds soient répartis de manière objective. Il est particulièrement difficile de créer les institutions nécessaires pour fournir des ressources financières à la petite industrie, institutions qui doivent sans aucun doute, disposer de services extérieurs proches de l'industrie et appliquer des procédures extrêmement simples;

les entrepreneurs doivent aussi avoir accès à des services d'appui (conseils techniques, commercialisation, consultation, etc.) qui complètent les concours financiers. Il faut trancher sans équivoque la question de savoir si ces services doivent être assurés par l'institution financière elle-même ou par d'autres organismes spécialisés, mais quelle que soit la solution retenue, il faut instaurer une coordination aussi étroite que possible entre les institutions concernées. S'il est relativement facile de former le personnel local à l'examen et à l'évaluation des projets, il est bien plus malaisé de doter les entreprises créées de services techniques expérimentés et d'une direction efficace. Dans l'intérêt de l'efficacité et d'une exécution rapide, il peut être nécessaire d'adopter des techniques apparemment peu appropriées, mais qui ont été mises à l'essai et qui ont fait leurs preuves plutôt que de tenter de mettre au point des techniques qui conviennent mieux. Etant donné la place modeste qu'occupe l'industrie dans la plupart des pays les moins avancés, il vaudrait mieux utiliser dans les secteurs du bâtiment et des transports les compétences et ressources disponibles pour la mise au point de techniques appropriées.

Problèmes de main-d'oeuvre et infrastructure institutionnelle  
pour le développement industriel, notamment dans les pays africains  
les moins avancés par S.I. Edokpayi (ID/WG.280/1)

La main d'oeuvre qualifiée est le premier facteur de succès d'une entreprise industrielle et la réussite des institutions chargées de développer l'industrie dépend elle aussi nécessairement de la compétence des collaborateurs. Il faut doter en personnel un grand nombre d'institutions; les ministères de l'industrie, des finances, du plan, du commerce, de l'éducation, du travail et de la science doivent disposer de collaborateurs capables de planifier, de coordonner et de diriger les activités des différentes institutions s'occupant du développement industriel, et d'assurer effectivement eux-mêmes quelques-unes des fonctions liées au développement. D'autres institutions, qui demandent d'autres compétences, sont chargées de répartir les ressources (banques) ou de fournir des services spécialisés (statistiques, information et consultation, recherche-développement, formation, réglementation grâce à la définition et à l'application des normes, contrôle des prix, etc.). Ces activités exigent de toute évidence une vaste gamme de compétences et aucune structure institutionnelle, même la plus efficace, ne peut fonctionner si ces compétences font défaut. Le personnel doit avoir les capacités voulues pour diriger et contrôler, préparer l'élaboration et l'examen des grandes options fondamentales, entreprendre l'exécution et la réalisation des projets et assurer des services d'appui. Toutes ces fonctions ont de l'importance, mais on peut affirmer que les catégories de personnel réellement indispensables et auxquelles on a peut-être consacré le moins d'attention, sont celles des agents des niveaux intermédiaires ou inférieurs chargés des opérations d'exécution et des services d'appui. Il faut rédiger des descriptions d'emploi précises et lancer des programmes de formation et de perfectionnement en cours d'emploi pour permettre au personnel de s'acquitter des fonctions qui lui sont assignées. Dans la majorité des pays les moins avancés d'Afrique, la population est peu nombreuse et le nombre des établissements de formation et, partant, celui des élèves qui les fréquentent, très faible. Il est donc peu probable que ces pays puissent par leurs propres moyens former toutes les catégories de personnel qu'exigent une industrialisation effective ou les institutions de développement industriel et ces pays doivent adopter une politique d'autonomie collective pour organiser la formation du personnel nécessaire dans des conditions rationnelles. Dans bon nombre de pays la formation

technique de niveau moyen - considérée par opposition aux études théoriques de niveau plus élevé - est insuffisante, ce qui soulève d'autres problèmes. Quoi qu'il en soit, ces pays sont largement tributaires d'établissements extérieurs. Il faut modifier les programmes de l'enseignement universitaire voire secondaire et primaire pour préparer la population à une industrialisation dynamique et constructive, qui contraste avec la routine des tâches purement administrative.

Les universités doivent jouer un rôle important à la fois dans le domaine de la formation de niveau supérieur, dans celui de la consultation et de la recherche; les établissements de l'enseignement postsecondaire dispensant une formation professionnelle et administrative ont eux aussi un rôle crucial à jouer et les entreprises doivent se doter elles-mêmes de moyens de formation en cours d'emploi pour toutes les catégories de main-d'oeuvre. Il devrait y avoir un organisme public chargé de coordonner la formation industrielle et, le cas échéant, d'en assurer le financement par l'intermédiaire d'un fonds de formation industrielle quelconque. Si l'Afrique veut, comme prévu porter à 2 % du total, sa part dans la production industrielle mondiale de l'an 2000, un effort massif en matière de formation et de valorisation de la main-d'oeuvre s'impose; la formation en soi n'est pas un garant de l'efficacité et les institutions et les entreprises industrielles elles-mêmes doivent être bien gérées si elles veulent utiliser au mieux le personnel qualifié dont elles disposent.

Sélection des technologies étrangères en relation avec  
le développement des possibilités technologiques locales

par A. Le Van Chau (ID/WG.280/10)

Avant de tenter de choisir une technologie adéquate, il faut absolument se poser certaines questions fondamentales. Quels sont les produits à fabriquer et faut-il les produire pour la consommation locale ou pour l'exportation ? De quelles quantités aura-t-on besoin et de quels moyens de production dispose-t-on pour la fabrication ? Quels sont les types d'entreprise et les lieux d'implantation qui se prêtent le mieux aux opérations de production ?

Il faudrait toujours tenir compte des objectifs de développement particuliers d'un pays - création d'emplois, utilisation des ressources locales, satisfaction des besoins de la population ou économies de devises - comme de l'environnement et des conditions technico-économiques. L'adoption de technologies appropriées peut en soi susciter des initiatives tendant à créer d'autres entreprises, celle de techniques non appropriées peut aboutir à la constitution d'entreprises incapables de devenir viables.

La plupart des pays les moins avancés ne possèdent aucun organisme de recherche pour suivre le progrès technique et les importations de technologies et les banques de développement, les offices de promotion industrielle et les sociétés d'investissement de l'Etat doivent coordonner leurs activités afin d'assurer le choix de technologies appropriées. Il convient probablement de confier la responsabilité des choix technologiques à une institution de promotion industrielle qui peut conseiller les entrepreneurs et investisseurs potentiels et veiller à ce que la formation technique requise soit dispensée.

Il faut s'intéresser au même titre au désir d'expansion d'industries existantes et à la promotion d'entreprises nouvelles. Il existe de nombreuses technologies appropriées à la production à petite échelle que les pays les moins avancés peuvent avoir intérêt à adopter dans des domaines comme les glaces alimentaires, les matériaux d'emballage en papier moulé, les conserves alimentaires et les articles sanitaires.

Il faut associer les universités et établissements de recherche à cet effort et faire appel aux organismes internationaux pour qu'ils fournissent des conseils et encouragent l'instauration d'une coopération efficace et amicale entre les pays les moins avancés dans ce domaine crucial du choix technologique.

Developing and managing institutions  
for industrial development

(Créer et gérer les institutions au service  
du développement industriel),

par M. J. Esman (ID/WG.280/8)

Chaque pays doit définir sa propre stratégie d'industrialisation sur laquelle doivent se fonder les institutions chargées de stimuler son développement; il importe cependant de ne pas céder à la tentation de créer un certain nombre d'industries de remplacement des importations, strictement protégées, qui produisent des articles de luxe ou quasiment de luxe d'un prix très élevé pour un petit segment de la population; la mise en place d'une structure industrielle ayant une large assise doit être favorisée, exigence qui influe sur les caractéristiques des institutions au service du développement. De même, les pouvoirs publics devraient s'abstenir de toute intervention importante dans le fonctionnement des petites entreprises industrielles, si celles-ci doivent bénéficier de certains services et d'une assistance, il vaut mieux que leur création et gestion effectives demeurent l'affaire des entrepreneurs individuels et des autres propriétaires ou gestionnaires.

Certains principes directeurs fondamentaux peuvent être énoncés en ce qui concerne la conception d'institutions adéquates; il faut limiter autant que possible le nombre d'organismes, l'objectif étant chaque fois que cela est possible de créer des organismes polyvalents, qui utilisent au mieux les ressources humaines et financières qui sont rares, et simplifient également la solution des problèmes qui se posent aux entrepreneurs qu'ils sont appelés à aider. Les institutions doivent occuper une place suffisamment élevée dans la hiérarchie des administrations afin de pouvoir s'acquitter de façon efficace des fonctions politiques et de liaison, et instaurer une bonne coordination à tous les niveaux avec les divers organes publics et autres s'occupant du développement industriel. Constituer une direction efficace et dynamique, sur une base collective ou individuelle est indispensable pour le bon fonctionnement des institutions. Celles-ci doivent avoir une doctrine claire, qui exprime la communauté d'intérêt au sein de l'organisation et en donne une image fidèle et cohérente au monde extérieur. L'essentiel de leur effort devrait porter sur les services et l'assistance à fournir plutôt que sur la conservation et la croissance de l'institution en tant que telle.

L'organisme doit élaborer les programmes nécessaires pour atteindre ses objectifs, et se procurer à cet effet les ressources humaines, les éléments d'information et les moyens financiers voulus. Les ressources humaines jouent à cet égard un rôle crucial, le renouvellement et la promotion rapide des collaborateurs étant indispensables pour créer le puissant sentiment de communauté d'intérêts et la satisfaction professionnelle dont tout le personnel a besoin pour travailler de son mieux. La structure interne des organismes doit faciliter la réalisation de leurs objectifs et la coordination doit aller de pair avec une décentralisation authentique et l'adoption de mesures propres à encourager la prise de décisions au niveau le plus bas possible. Il faut créer des services extérieurs et autoriser leur personnel - dans l'intérêt même de son perfectionnement et de l'efficacité du travail - à prendre lui-même des initiatives.

Les institutions doivent instaurer des relations efficaces avec les industries desservies, les organismes publics, les organisations non gouvernementales et les intérêts étrangers.

D'une manière générale, les institutions doivent évoluer et se transformer de manière continue selon la dynamique de la situation dans laquelle elles se trouvent engagées, ce qui les oblige à assimiler en permanence de nouvelles connaissances.

Viable institutional delivery mechanism for  
industrial development : An implementation perspective

(Viabilité des mécanismes institutionnels au service du  
développement industriel : Questions d'exécution)

par

Marcus D. Ingle (ID/WG.280/12)

Les institutions chargées de développer l'industrie doivent faire la preuve de leur viabilité en se montrant capables de fournir à l'industrie les services dont celle-ci a besoin et qui lui donnent satisfaction; pour ce faire, une institution doit montrer des capacités techniques, être fidèle à ses objectifs finals, faire preuve d'esprit novateur, donner à son environnement une image cohérente et exercer des effets d'entraînement dans la mesure où d'autres institutions l'imitent.

Une institution doit être jugée non pas en fonction de sa capacité de survie et de croissance, mais d'après son image - c'est-à-dire d'après ce que des tiers pensent et savent de ses activités - sa réputation - les attitudes adoptées à son égard en son sein et à l'extérieur - et ses moyens matériels - la dotation financière ou les ressources en produits marchands. Les personnes responsables des institutions doivent juger celles-ci d'après leur aptitude à s'assurer et à continuer à s'assurer des appuis, leur utilité telle qu'elle est perçue par la clientèle à desservir et leurs perspectives à long terme.

L'efficacité des prestations dépend d'un processus allant de l'analyse et du planning de l'exécution au rassemblement des informations nécessaires pour mesurer les effets produits en passant par l'organisation et la mise en route effective des opérations et par leur suivi. Des déficiences peuvent se produire à chacun de ces stades et les dirigeants des institutions doivent surveiller ces déficiences et tenter d'y remédier. Il est aisé de présenter quelques conclusions générales au sujet des institutions s'occupant actuellement du développement industriel :

- 1) La structure actuelle des mesures d'incitation pratiquées dans les institutions industrielles favorise en général plutôt l'agrandissement de l'institut que la fourniture de services appropriés;

- 2) L'analyse et le planning d'exécution des services industriels sont insuffisants ou manquent de précision;
- 3) De nombreux services industriels rencontrent de sérieux obstacles au cours de la phase d'organisation et de mise en route;
- 4) De nombreuses activités en cours ne sont ni convenablement suivies ni évaluées.

Pour éliminer ces déficiences, les institutions elles-mêmes et les services responsables de leur création et de leur financement doivent analyser leur réussite ou leur échec du point de vue des prestations fournies. La réaction des clients est le véritable indicateur du succès des institutions. Il existe différents mécanismes pratiques pour remédier aux défauts en matière d'exécution.

Comment dynamiser le système opérationnel  
au service de l'industrialisation :  
élaboration et mise en oeuvre des projets

Document établi par le Secrétariat de l'ONUDI  
(ID/WG.280/6)

L'effort d' industrialisation ne progresse que rarement à l'allure requise; le cycle de vie d'un projet - de son lancement jusqu'à sa réalisation qui exige l'intervention de nombreuses institutions, peut être ponctué de temps morts. En particulier, l'exécution peut être entravée par le choix irrationnel du projet, l'inégalité du pouvoir de négociation, le manque de volonté politique, les lenteurs dans la prise de décisions, les erreurs de marketing et la sous-utilisation des capacités. On peut évaluer le rendement du système existant en analysant les résultats passés du point de vue des investissements, de l'emploi et de la production et en examinant les dossiers actuels de nouveaux projets importants.

Si des insuffisances sont mises en évidence, on peut, à titre de mesure préliminaire , améliorer la coopération entre les institutions existantes, rationaliser le partage des attributions et, le cas échéant, proposer avec toute la circonspection voulue, la création d'institutions ou de services nouveaux dans des domaines d'activité qui ne sont pas du tout couverts.

Ces retards, et le choix impropre de projets sont souvent dus au recours aux techniques sophistiquées et fastidieuses de l'analyse de coût-utilité du point de vue de la collectivité qui, même si elle est menée à bien, ne donne pas nécessairement des résultats valables. On peut avoir intérêt à adopter des systèmes plus simples pour déterminer les entreprises et les projets qui sont économiquement et techniquement viables et passent aussi avec succès les essais de rendement interne et externe auxquels ils doivent être soumis avant d'être définitivement approuvés. L'analyse de coût-utilité classique ne tient pas compte de facteurs comme la participation locale aux travaux de construction, l'emploi de matériaux locaux, la production ou la disponibilité locales de pièces de rechange, l'existence de réseaux de distribution convenables ni des liens avec les autres secteurs de l'économie; il faut tenter de classer les projets selon ces critères avant de procéder à la sélection finale.

Le recours à des consultants industriels de haut niveau peut non seulement aider à améliorer le choix des projets, mais aussi développer les compétences du personnel autochtone des institutions de développement industriel et de l'industrie elle-même.

Les problèmes généraux de la petite industrialisation rurale  
dans le cadre de la crise agraire en Afrique au Sud du Sahara

par J. P. H. Peemans

(ID/WG.280/14)

Concept assez vague, issu non pas d'une réflexion positive, mais reflétant les effets négatifs de la modernisation et l'échec de la conception du développement dite du "ruissellement", le développement de la petite industrie rurale a parfois été présenté comme une panacée capable de résoudre tous les problèmes de développement, alors que ses résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des espoirs suscités. Aucune ligne de démarcation nette n'ayant été tracée entre les fonctions de la grande industrie et celles de la petite industrie, celle-ci n'a pas, d'une manière générale, atteint les objectifs qui lui avaient été assignés surtout en ce qui concerne l'emploi et la distribution des revenus.

Le petite industrie se présente sous deux formes : des micro-entreprises survivant dans le secteur informel seulement parce qu'elles se contentent d'un taux de bénéfice peu élevé et des entreprises de sous-traitance - fabriques - assez importantes qui, tributaires des commandes de la grande industrie, produisent - des articles ne correspondant pas aux besoins locaux, en employant une main-d'oeuvre très mal rémunérée.

Ni l'une ni l'autre de ces catégories d'entreprises ne contribue réellement à l'accumulation de capital national. Souvent un antagonisme entre la coopération et la liberté d'action des entrepreneurs est venu compliquer encore davantage la situation. Le développement de la petite industrie doit être souvent justifié par des raisons non économiques, politiques et autres, si bien que le secteur ne contribue pas réellement à l'industrialisation autonome.

Dans la République populaire de Chine, qui considère le développement de la petite industrie rurale comme un objectif national et qui dispose des structures politiques appropriées, il semble que 30 % seulement des communes aient retiré des avantages, parfois réduits, des programmes cohérents en faveur de la petite industrie rurale exécutés pendant 20 ans. En Afrique, où le système politique est plus centralisé, où les marchés sont bien plus réduits et où l'infrastructure institutionnelle est moins développée, la situation se présenterait sous un jour encore moins favorable. Les politiques de prix ont joué en faveur du secteur urbain, les crédits ont été orientés principalement vers les cultures de rapport et la production vivrière a été souvent par inadvertance découragée.

Pour remédier à cet état de choses, il faudra peut-être accorder moins d'importance à la promotion de la petite industrie rurale en tant que telle et stimuler de toutes les manières possibles la production de vivres; pour ce faire il faudra de toute évidence encourager le développement de petites entreprises rurales produisant des moyens de production, ou transformant et distribuant des produits agricoles, car les entreprises constituées dans ces conditions pouvant bien être plus viables que certaines des entreprises existantes. Il faut envisager le développement rural dans une perspective d'ensemble et ne pas développer la petite industrie pour le plaisir de la développer. Il faut définir les caractéristiques des entreprises qui se prêtent à cette fin et choisir dans les pays les moins avancés d'Afrique des régions représentatives pour y mettre en chantier des programmes de développement rural intégré.

Création d'une entreprise de village viable :

étude de cas

par Richard Stanley

L'expérience porte à croire que des collectivités rurales peuvent mettre sur pied et exploiter avec succès leurs propres entreprises, si celles-ci correspondent à leurs propres besoins et ressources. L'intervention extérieure doit être aussi limitée que possible et se fonder sur une bonne connaissance des moyens disponibles au sein de la collectivité. Une petite collectivité rurale relativement pauvre avait besoin d'un système d'approvisionnement en eau plus moderne sur quoi un organisme extérieur lui a fait des suggestions quant à la conception de cette installation et prêté de l'outillage simple. Les villageois ont construit une pompe qui leur paraissait convenable mais que les femmes qui devaient la faire marcher ne jugeaient pas comme telle.

Après cet échec, l'un des villageois a lui-même découvert dans un village voisin une pompe qui semblait mieux conçue et l'organisme extérieur s'est limité à fournir des outils et à donner des conseils quant aux fournisseurs des matériaux requis. Les villageois ont construit un prototype de la pompe, qui mis en place après avoir subi certaines modifications semblait faire leur affaire.

Les villageois ont ensuite constitué une petite coopérative sans statut officiel pour fabriquer les pompes et les vendre au Service des eaux de l'Etat et aux collectivités qui en avaient besoin.

Certains problèmes surgirent au moment où la nouvelle entreprise devait ouvrir un compte en banque pour encaisser les chèques reçus en paiement des pompes vendues, l'agrément de ses activités se révélant difficile en vertu des règlements applicables aux coopératives agricoles. Un conflit éclata au sein de la collectivité entre ceux qui souhaitaient maintenir à l'entreprise son caractère de coopérative ouvrière et ceux qui souhaitaient la création d'une entreprise de village mais une solution satisfaisante paraît y avoir été apportée si bien que l'entreprise devrait continuer à prospérer; cet exemple d'une entreprise qui n'a jamais fait l'objet d'un "projet" tel que le conçoivent les organismes extérieurs montre que les ressources et idées existant au sein des villages peuvent être mobilisées avec un minimum d'intervention extérieure.

Selection by institutions of rural industrial projects  
(Sélection par certaines institutions de projets concernant  
l'industrie rurale)

Document établi par le Secrétariat de l'ONUDI  
(ID/WG.280/13)

Il est de plus en plus nécessaire d'associer les zones rurales au processus d'industrialisation, et la petite industrie constitue le meilleur outil que l'on puisse utiliser à cet effet. C'est pourquoi, il faut des institutions ayant la compétence nécessaire pour sélectionner les projets qui conviennent "le mieux" à l'environnement rural; comment des organismes publics de ce genre peuvent-ils sélectionner les projets convenables concernant l'industrie rurale ?

Une des méthodes employées est celle de l'analyse de coût-utilité, qui ne prend cependant pas en compte les éléments d'intérêt public comme l'emploi, la redistribution des revenus et les devises. L'analyse de coût-utilité du point de vue de la collectivité qui, elle, fait entrer en ligne de compte les intérêts publics et essaie d'en déterminer l'importance relative, implique en général une procédure trop compliquée pour les projets ruraux, le coût d'une analyse complète pouvant dépasser le montant des investissements qu'exige le projet. L'analyse de coût-utilité du point de vue de la collectivité ne prend pas en considération les questions de politique générale comme la préférence donnée aux investissements publics par rapport aux investissements privés ou aux investissements nationaux par rapport aux investissements étrangers.

Quelles sont les contraintes qu'il faut analyser pour déterminer la méthode qui convient le mieux au choix de projets industriels ruraux ? il existe trois catégories d'infrastructure : matérielle, institutionnelle et sociale. L'infrastructure peut servir d'étalon permettant de déterminer le "caractère rural" d'une localité et son absence peut être un prétexte de négliger les projets intéressant les zones rurales. L'importance accordée à la présence ou à la mise en place d'une infrastructure matérielle réduit en fait automatiquement le caractère rural de l'endroit retenu, et, peut ainsi interdire l'approbation des projets considérés. Il faut élaborer des projets fondés non pas sur l'infrastructure matérielle mais sur l'infrastructure institutionnelle publique.

Pour éviter des erreurs dans le choix de projets axés sur les zones rurales, il est absolument indispensable de connaître à fond l'environnement social afin de déterminer les domaines de l'activité économique et la réceptivité de la communauté au changement. Pour ce faire, on peut examiner si la zone connaît

des problèmes que l'on retrouve aussi ailleurs et si elle possède des ressources susceptibles d'être mobilisées par les institutions de développement pour mettre la communauté en mesure de résoudre ses propres problèmes.

Lorsqu'il s'agit de zones économiquement actives, il faut s'abstenir d'élaborer des projets capitalistiques qui peuvent souvent avoir un effet négatif sur l'emploi. Les apports essentiels pour préparer l'industrialisation rurale devraient prendre la forme de savoir-faire permettant de consolider les opportunités existantes. Ce savoir-faire une fois utilisé de manière efficace et ayant permis l'élaboration d'un certain nombre de variantes de projets, quelle est la meilleure méthode à employer pour faire un choix ?

L'analyse commerciale ne prend pas en considération l'intérêt public, l'analyse de coût-utilité du point de vue de la collectivité est trop compliquée et recourir au bon sens est une solution trop vague. Il faut tenir compte comme il convient des effets des projets sur la satisfaction des besoins essentiels, la création d'emplois, la redistribution des revenus, et l'action visant à stimuler une industrialisation plus équilibrée. Cette analyse peut se faire dans le cadre d'un processus d'évaluation à deux niveaux qui analyse tout d'abord la viabilité commerciale d'un projet et détermine ensuite son impact sur les objectifs politiques nationaux.

Institutional requirements for industrialisation of rural areas  
(Institutions nécessaires pour industrialiser les zones rurales)

par C. T. Thomas

(ID/WG.280/11)

L'expérience de la République-Unie de Tanzanie et de quelques autres pays indique qu'il est possible de formuler certaines conclusions générales quant aux institutions qu'exige l'industrialisation des campagnes. L'industrialisation rurale doit être de toute évidence située dans son contexte social et faire l'objet d'un engagement résolu au niveau le plus élevé du gouvernement. A cette fin, le gouvernement doit formuler avec précision les politiques et programmes correspondants. L'industrialisation doit être plus qu'un slogan, mais contribuer à l'exécution efficace des programmes.

Il faut définir clairement le rôle de l'industrie rurale et créer par acte législatif des institutions chargées de sa promotion. L'enseignement doit être réorienté vers les technologies faisant appel aux moyens propres du pays et à l'initiative locale, et les institutions publiques et les grands établissements doivent fournir à cet effet l'assistance financière et morale requise. Les relations en amont et en aval des petites entreprises industrielles rurales avec les entreprises plus importantes, le secteur public et surtout l'agriculture doivent être mises en évidence. Il faudra adopter les règlements nécessaires en matière de normes et de qualité, ce qui peut rendre nécessaires certaines décisions peu populaires, afin de stimuler les efforts initiaux en faveur de l'industrialisation rurale. Le gouvernement doit avoir recours à ses propres ressources et ne pas être totalement tributaire de l'aide étrangère pour promouvoir l'industrialisation des campagnes.

Les institutions de développement au service de l'industrialisation rurale doivent en général être créées par les pouvoirs publics et dans un premier temps, leurs services devront probablement être gratuits. L'exécution réelle des projets devrait être autant que possible laissée entre les mains des entrepreneurs et les organismes chargés de la promotion devraient limiter leurs activités à cette fonction même. La structure générale ne doit pas être fortement centralisée; l'autorité doit être décentralisée au maximum et l'institution doit être bien représentée dans toutes les zones rurales. L'organisme de promotion doit avoir à sa disposition les ressources nécessaires pour la sélection et le soutien des

projets, ainsi que pour la formation et les services consultatifs individuels. Par moment, il peut être nécessaire de compléter l'assistance consultative et technique, surtout dans le secteur des petites entreprises, par des concours financiers, mais dans toute la mesure du possible, il faut faire appel aux banques d'affaires et autres institutions financières. Il faut sélectionner et former méthodiquement des agents de vulgarisation et afin de constituer les effectifs nécessaires pour desservir toutes les zones intéressées, il peut être nécessaire de recruter des "consultants" dont les qualifications sont inférieures à celles qui sont normalement exigées. Le transfert et la mise au point de technologies appropriées doivent être encouragés par les organisations nationales et internationales et favorisés par une formation à tous les niveaux et dans tous les domaines requis.

L'industrialisation des campagnes peut paraître inéconomique au point de vue de la qualité, du prix et des normes, mais les avantages en matière de distribution des revenus, d'emploi, de mobilisation des ressources et d'amélioration de l'agriculture compensent en général largement les coûts.

Les organismes de promotion doivent aller au devant des communautés, des groupes d'entrepreneurs et des entrepreneurs individuels et il est essentiel d'associer la population à tous les stades du processus d'industrialisation rurale. Les organismes de promotion ne doivent pas céder à la tentation d'imposer d'en haut des solutions toutes faites comme par exemple, la création d'"ateliers ruraux"; elles doivent collaborer avec les collectivités rurales et ne fournir à celles-ci que l'assistance dont elles ont besoin pour définir et mettre en place leur propre forme d'industrie rurale.

Conditions institutionnelles de l'industrialisation  
en milieu rural : Etude de décentralisation  
des institutions multifonctionnelles

par R. R. Ranchandani

(ID/WG.280/5)

La petite industrie peut mobiliser des ressources inutilisées, créer des emplois, aider à combattre l'exode rural et fournir des produits dont la population a besoin; si elle ne peut certainement pas résoudre tous les problèmes de développement, elle peut apporter une contribution majeure à leur solution.

Les petites entreprises industrielles rurales doivent avoir un taux de rendement positif et procurer des avantages d'ordre social difficiles à mesurer, les programmes spécialisés des institutions ne doivent pas insister sur la distinction entre l'industrie rurale et l'industrie urbaine ou la petite et la grande industrie.

Dans la plupart des pays les moins avancés d'Afrique, le modèle d'industrialisation colonial a survécu à l'indépendance; le secteur des services prédomine, dans la région de la capitale et les quelques industries existantes concentrées ont en général pour objectif la substitution des importations plutôt que l'exportation ou la fabrication de produits dont les masses de la population ont besoin. Pour remédier à cet état de choses, il faut mettre sur pied une institution polyvalente centrale et surtout rechercher une personne faisant preuve du dévouement et des capacités nécessaires pour l'administrer et la diriger. Certaines institutions doivent apporter leur assistance à la petite industrie rurale et aussi aux bailleurs de fonds susceptibles d'investir dans les zones rurales, et il faut à cet effet un corps d'agents de vulgarisation dynamique. Les organisations commerciales et les institutions financières doivent être, les unes et les autres, décentralisées et leurs activités coordonnées pour fournir des services à la communauté rurale et pour s'imposer face aux prêteurs traditionnels. Les institutions chargées de l'action en faveur de la grande et de la petite industrie doivent instaurer entre elles des relations solides afin d'établir ainsi des liens entre la grande et la petite industrie.

Il existe des techniques appropriées de promotion industrielle comme il existe des technologies industrielles appropriées et chaque fois que possible, il faut avoir recours à des méthodes simples. On peut faire valoir qu'étant donné que la petite industrie n'est qu'un petit segment du secteur industriel pris dans son

ensemble, elle ne devrait pas bénéficier d'autant de soutien que la grande industrie; en revanche, les dépenses d'investissement par emploi créé dans la petite industrie sont en général égales ou inférieures à un dixième des dépenses engagées à cet effet dans la grande industrie, ce qui laisse pas mal de fonds pour la formation, la promotion et divers services. Il faudrait exécuter les études de faisabilité sous une forme convenant aux catégories d'entreprises étudiées et autant que possible demander aux institutions existantes de fournir les informations requises.

Les programmes de développement rural intégré formant un tout peuvent paraître pleins d'attraits, mais on sait par expérience qu'ils sont d'ordinaire très coûteux et souvent peu efficaces; aussi la promotion de l'industrie rurale doit-elle être coordonnée avec les programmes généraux de développement rural sans y être intégrée.

Instituts de la petite et moyenne industrie :  
étude du cas de l'Ethiopie

par Nils Sjoebck  
(ID/WG.280/3)

L'Agence éthiopienne de développement de l'artisanat et de la petite industrie (HASIDA) est un exemple intéressant d'une institution chargée de promouvoir la petite industrie rurale qui, créée au lendemain d'une période révolutionnaire, met à profit des enseignements dégagés de l'expérience acquise dans d'autres pays.

Les fonctions de HASIDA sont les suivantes : formuler des politiques visant au développement de l'artisanat et de la petite industrie et surveiller la mise en oeuvre de ces politiques, procéder à des enquêtes et recherches, identifier les éléments de la petite industrie susceptibles de développement, étudier le marché des produits de la petite industrie et de l'artisanat, aider et encourager la création et l'expansion de petites entreprises industrielles, exploiter des centres de démonstration et de formation, fournir une aide en matière de commercialisation, d'approvisionnement en matières premières et en matériel. de formation, de gestion et d'obtention de crédits, contribuer à la promotion sociale des artisans et faire reconnaître la dignité du travail manuel. HASIDA s'occupe également de questions de réglementation et d'octroi de permis ainsi que de l'agrément et du contrôle des coopératives de services et de production.

HASIDA est divisée en quatre grands services à savoir, le département de la promotion industrielle, le département de l'élaboration des projets, le département de la promotion des coopératives et le centre éthiopien d'artisanat. Des bureaux régionaux sont créés dans les différentes régions du pays où fonctionneront des équipes mobiles d'agents de vulgarisation technique et d'organiseurs de coopératives.

HASIDA fera appel aux associations de paysans et aux associations de citoyens pour communiquer avec le gros de la population. Des technologies appropriées seront recensées ou mises au point et une assistance spéciale sera fournie aux zones où l'industrie est jusqu'à présent peu développée ou inexistante.

L'expérience porte à croire que s'il peut sembler peu judicieux de confier à une institution de promotion des pouvoirs en matière de réglementation et d'octroi de permis, les avantages de cette façon de procéder, qui permet de s'assurer que les règlements sont appropriés, dépassent de loin les inconvénients normalement acceptés. HASIDA a mis en place quelques bureaux régionaux de caractère privé et des écoliers ayant suivi 12 années d'études sont employés pour animer les coopératives après avoir suivi pendant cinq semaines une formation accélérée en matière de développement des coopératives, HASIDA qui semble apporter une contribution utile à l'industrialisation rurale aide à susciter un regain de l'esprit d'entreprise de la part des communautés et des individus.

LISTE DES PARTICIPANTS

BENIN

Yoro André  
Cotonou

EMPIRE CENTRAFRICAÏN

Philippe Sibiro  
Ministère du commerce et de l'industrie - Bangui

ETHIOPIE

Kifetew Teserra  
Ministère de l'industrie - Addis-Abeba

GUINÉE

Diale Abdoulaye Diouna  
Chef de cabinet du Ministère de l'industrie et de l'énergie

HAUTE-VOLTA

Nacro Alidou Bachir  
Direction du développement industriel et artisanal  
B.P. 258 - Ouagadougou

LESOTHO

M. Pokane  
P.O. Box 747, Maseru 100

REPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE

B.P. Mramba  
SIDO  
P.O. Box 2476 - Dar-es-Salaam

C.T. Thomas  
SIDO  
P.O. Box 2476 - Dar-es-Salaam

B.T. Millinga  
Ministère de l'industrie  
P.O. Box 9503 - Dar-es-Salaam

A.T. Pallangyo  
Ministère de l'industrie  
P.O. Box 9503 - Dar-es-Salaam

TCHAD

Madlongar, M.N.

ORGANISATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES

Jason Brown  
Appropriate Technology International  
Washington D.C. - Etats-Unis d'Amérique

P. Nouvel  
Banque mondiale  
1818 H St NW  
Washington D.C. - Etats-Unis d'Amérique

R. Anders  
SIDA  
P.O. Box 1719  
Moshi - République-Unie de Tanzanie

F. Muhammed  
Organisation des Nations Unies  
New York - Etats-Unis d'Amérique

T.E. Jakubczyk  
Bureau régional de la FAO pour l'Afrique  
P.O. Box 1628  
Accra - Ghana

T. Weiss  
CNUCED  
Genève - Suisse

Komba Kono  
Administrateur régional du BIT  
P.O. Box 9212  
Dar-es-Salaam - République-Unie de Tanzanie

K. Forss  
PNUD  
P.O. Box 9182  
Dar-es-Salaam - République-Unie de Tanzanie

C. Noaman  
PNUD  
P.O. Box 9182  
Dar-es-Salaam - République-Unie de Tanzanie

G. Latortue  
ONUDI  
B.P. 1747  
Abidjan - Côte d'Ivoire

A. Levanchau  
ONUDI/SONEPI  
B.P. 154  
Dakar - Sénégal

M. Esman  
Consultant de l'ONUDI  
903 Tiphommer Rd.  
Ithaka, New York 17840 - Etats-Unis d'Amérique

M. Ingle  
Consultant de l'ONUDI  
902 Crest Park  
Dr. Silver Spring  
Maryland 20903 - Etats-Unis d'Amérique

L. Barber  
Consultant de l'ONUDI  
1467 Emerson Avenue  
Salt Lake City  
Utah 84 105 - Etats-Unis d'Amérique

R. Ramchandani  
Consultant de l'ONUDI  
41 Fitzroy Square  
Londres - Royaume-Uni

J.P.H. Peemans  
I.P.D.  
19, rue de Wallons  
1348 Louvain la Neuve - Belgique

M. Harper  
Consultant de l'ONUDI  
Cranfield School of Management  
Bedfordshire - Royaume-Uni

-----



