



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

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



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

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

FAIR USE POLICY

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

CONTACT

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

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

16372

PAUL MARK HENRY

SERVICE DE L'ONUDI A PARIS
PERIODE 1985-1987 : EVALUATION

Remarques générales

Après six ans de fonctionnement - dont la dernière période a été marquée par un changement de direction et une certaine réorganisation du personnel en service à Paris - il ne s'agit pas d'examiner le principe même de la création d'un tel Service. A partir des résultats obtenus au cours des dernières trois années il convient d'examiner les divers facteurs sur le plan extérieur (c'est-à-dire international) comme sur le plan intérieur (c'est-à-dire dans le cadre des rapports particuliers avec les institutions compétentes du gouvernement français) et peut-être les grandes lignes d'une certaine évolution.

Le fonctionnement du Service ne peut évidemment pas être isolé hors du contexte général dans lequel s'effectue la coopération industrielle avec des pays en développement.

A cet égard il faut noter les considérations relativement pessimistes qui figurent dans l'introduction au programme de travail 1988 présenté par le Directeur du Service à Paris.

D'après lui, "ce climat se dégrade si l'on en juge par la tendance à la baisse du montant des investissements des pays du OCDE dans les pays en développement qui est passé - en milliards de dollars courants - de 12,7 en 1982 à 11 en 1986... L'intérêt des petites et moyennes entreprises pour les pays en développement reste très limité, cet intérêt diminue globalement et se limite à un petit nombre de pays. De plus, on assiste à un recentrage sur le marché traditionnel en partie provoqué par les perspectives ou le crainte lié à l'ouverture du grand marché européen en 1992".

Ce diagnostic établi à partir des activités du bureau de Paris rejoint l'analyse générale présentée par l'ONUDI dans différents documents. Au cours des années récentes le courant d'investissement direct vers les pays en développement est resté au mieux stagnant et souvent même a décliné.

Il ne s'agit pas dans ce rapport d'analyser les causes profondes de cette situation dans leur totalité et dans leur variété, mais plutôt d'apprécier dans quelle mesure elle est susceptible de modifier les orientations initiales des Services de l'ONUDI qui fonctionnent dans les grands pays industriels comme la France, l'Allemagne et le Japon. En effet ces Services représentent un point critique d'articulation entre le potentiel de coopération industrielle que détiennent ces pays et le système mondial de promotion des investissements que cherche à établir l'ONUDI dans le cadre de son propre mandat.

Il est certain que les besoins d'une telle coopération, loin de diminuer ont tendance à s'accroître en fonction de la libéralisation des échanges internationaux, des exigences nées de la concurrence internationale qui y sont liées et (peut-être plus encore) de l'évolution rapide sinon foudroyante de la technologie appliquée à la production et des changements rapides des modèles de consommation dans les pays développés comme dans les pays en développement.

Les dernières années ont vu se confirmer l'importance croissante sinon essentielle de l'entreprise comme instrument majeur et l'unité irremplaçable d'organisation de la production et de la mise en oeuvre des technologies correspondants aux besoins des marchés intérieurs et des marchés extérieurs. Le premier rapport d'évaluation notait déjà que "dans la plupart des pays en développement c'est l'entreprise qui reste l'acteur privilégié d'intervention quel que soit le degré ultime que peuvent exercer les autorités gouvernementales (dans le cadre d'une certaine programmation). C'est sans aucun doute à ce niveau que doit se résumer l'efficacité ultime des divers processus de coopération industrielle et des transferts technologiques qui y sont liés". Depuis 1986 cette proposition de base s'est trouvée confirmée non seulement dans les pays d'économie de marché mais aussi dans les pays socialistes.

L'expérience acquise dans la réalisation des contacts à différents niveaux (comme dans le cas des forums industriels) y compris les rapports directs de groupements d'entreprises organisés par région ou par branche industrielle avec des organisations correspondantes des pays en développement a aidé à identifier les difficultés de tous ordres liées à de tels échanges. En particulier le problème des investissements s'est avéré extrêmement difficile au niveau des petites et moyennes entreprises qui sont les protagonistes de ces échanges. En France, par exemple, où le gouvernement s'efforce d'apporter tout son appui par tous moyens appropriés aux activités exportatrices des petites et moyennes entreprises, les questions de financement posées par l'indispensable adaptation aux conditions nouvelles d'un marché extrêmement compétitif dominé par des mutations technologiques souvent rapides et coûteuses, présentent des problèmes complexes. Dans les pays en développement et à l'exception évidente des pays d'extrême Orient les entreprises agissent souvent dans un véritable désert financier et une insécurité générale quant au climat politique, économique et social qui conditionne finalement la rentabilité des investissements industriels.

En s'orientant vers les marchés extérieurs les petites et moyennes entreprises souffrent d'handicaps fondamentaux difficiles à surmonter. Outre le problème de financement ces unités de production n'ont pas facilement accès aux sources d'information économique et technique qui leur permettraient de s'adapter aux exigences des marchés extérieurs. Des modalités nouvelles de coopération doivent souvent être trouvées cas par cas et pays par pays. De considérables progrès dans ce domaine ont été réalisés. Les activités du Service de l'ONUDI à Paris y ont certainement contribué par leur caractère mixte - national-international - et leur rattachement fonctionnel et conceptuel au réseau constitué et animé par l'ONUDI en tant que service mondial. Réciproquement l'ONUDI a continué de bénéficier de cette articulation progressive des services nationaux de promotion industrielle et d'encouragement à l'exportation qui reçoivent l'appui croissant et de plus en plus diversifié de la part de leurs propres gouvernements. Il n'y a pas de raison à cet égard de modifier le mandat actuel du Service de l'ONUDI à Paris mais plutôt de le compléter (point sur lequel nous reviendrons au cours de l'analyse détaillée des activités du Service au cours des dernières années).

Au niveau même de l'ONUDI les organisations internationales elles-mêmes semblent devoir aborder un réexamen en profondeur des causes pour lesquelles, à quelques exceptions près, les courants d'investissement appuyés sur le transfert technologique semblent s'être ralentis pendant que le tissu industriel des pays concernés, loin de se diversifier et de s'étendre au niveau national y compris les zones rurales, tend à se concentrer dans certains secteurs et certaines régions avec des conséquences néfastes sur l'emploi et les équilibres régionaux.

Il est maintenant généralement reconnu qu'il n'existe pas un modèle invariable d'industrialisation qui permettrait d'orienter à priori les flux d'investissement public et privé en vue d'élaborer une structure optimum de mise en valeur des ressources naturelles et des ressources humaines dans un pays donné. En particulier, la part respective qui doit revenir aux investissements dans l'industrie lourde (par exemple, les industries extractives et énergétiques) et le secteur des industries légères orienté vers les biens de consommation et les biens semi-durables ne peuvent pas réellement faire objet d'une analyse théorique et d'un schéma à priori. La préoccupation dominante des pays en développement paraît être la création d'emplois dans les zones urbaines mais aussi dans les zones rurales à vocation agricole prédominante et contribuer à assurer un certain équilibre dans les échanges internationaux. Dans la pratique il s'agit d'abord pour beaucoup de pays de combler un déficit dû à l'insuffisance de la production alimentaire locale souvent créé par l'accroissement rapide de la population. Tout projet industriel doit tenir compte de ces objectifs essentiels sur le plan national en même temps qu'il doit répondre à des critères objectifs de rentabilité et de valeur ajoutée.

Il revient évidemment à chaque gouvernement d'établir ses propres priorités qui guideront les initiatives privées qui dans le cadre d'entreprises restent finalement responsables de la mise en oeuvre économique du projet.

L'ONUDI, pour sa part, a élaboré des méthodes d'approche de ce problème complexe en définissant d'une manière précise les différents stades de préparation et d'évaluation d'un projet industriel qui fait appel à des investissements venus de l'intérieur et de l'extérieur. Six phases ont été

distinguées : identification, formulation, promotion (y compris l'identification et la stimulation de la participation des investisseurs éventuels), la préparation, l'évaluation (essentiellement la responsabilité des institutions financières) et enfin la réalisation du projet. A ce dernier stade l'ONUDI laisse par définition le champ libre aux partenaires industriels et financiers directement engagés.

On voit par cette énumération même qu'il y a une distance considérable à couvrir entre "l'idée" d'un projet et sa préparation jusqu'au point du financement effectif. L'on voit également que les activités du secteur privé ne peuvent prendre place dans un vide juridique, institutionnel et financier. Le gouvernement reste responsable de l'environnement général aussi bien physique qu'institutionnel dans lequel doit se réaliser le projet industriel.

Il est apparu clairement au cours des six dernières années que les contacts entre entreprises au niveau des forums internationaux pouvaient jouer un rôle essentiel d'information mutuelle et amorcer dans de contacts futurs entre investisseurs potentiels mais ne représentaient qu'un premier stade dans un processus d'information déclenchant les décisions d'investissement proprement dites.

Le programme d'industrialisation de l'ONUDI semble maintenant se concentrer sur l'identification de projets et la promotion de programmes "taillés sur mesure" pour répondre aux besoins spécifiques et aux circonstances particulières d'un pays ou d'une région donné. Cette approche nécessite une collaboration étroite de l'ONUDI avec les milieux industriels et les investisseurs internationaux qui s'intéressent à l'association efficace et rentable au niveau des affaires. Elle implique également une coopération étroite avec d'autres institutions s'intéressant au développement soit multilatérales soit bilatérales. A la limite une stratégie différente doit être élaborée pays par pays qui servira d'arrière plan à tout projet qui fait appel à une participation étrangère.

On ne peut à cet égard ignorer l'impact en profondeur des récentes recommandations présentés conjointement par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International dans le cadre des politiques d'ajustement rendu inévitables par les désordres monétaires qui sont la conséquence des

politiques à tendance inflationniste et l'accentuation des équilibres intérieurs et extérieurs. En effet ces deux institutions exigent une politique de "privatisation" de tous les activités commerciales assumées par le secteur public et insistent sur le rôle du secteur privé comme acteur principal de l'industrialisation. Au même moment il s'agit de libéraliser au maximum le commerce international et de laisser jouer à plein des phénomènes de concurrence. Déjà de nombreux gouvernements se sont désengagés des secteurs industriel et agricole au profit du secteur privé. On devrait s'attendre par conséquent à une multiplication de projets de tous ordres faisant appel à des investissements extérieurs. Dans la pratique et à quelques exceptions près - comme nous l'avons déjà noté - le flux des investissements venus de l'extérieur s'est considérablement ralenti. L'on constate même des phénomènes préoccupants de désinvestissement et d'évasion de capitaux. Cette situation est évidemment critique. Paradoxalement elle exige une intervention active de la part des gouvernements et une restructuration des services nationaux de promotion industrielle et éventuellement de financement qui permettront de réamorcer les courants indispensables de flux financiers et technologiques venus de l'extérieur et opérant au niveau des petites et moyennes entreprises.

C'est à la lumière de ces remarques générales qu'il faut évaluer les récentes activités du Service de promotion industrielle et d'investissement de Paris.

Modalités pratiques de fonctionnement du Service de Paris

Rappelons que le Service "a pour objectif primordial de renforcer la coopération entre la France et les pays en développement dans le domaine de la coopération industrielle sous l'égide et dans le cadre des activités de l'ONUDI, organe international du système des Nations Unies compétent dans le domaine du développement industriel". Il n'y a pas à revenir sur la nature même de cet accord dont les implications administratives, financières et opérationnelles ont été analysées dans le premier rapport d'évaluation. En tout état de cause l'action du Service a été marquée par une remarquable continuité, compte tenu du changement de directeur.

a. Contribution au renforcement de la capacité institutionnelle et opérationnelle des pays en développement dans le domaine de la promotion et des investissements industriels

Dans ce domaine extrêmement important il convient de souligner que l'action du Service doit s'insérer dans le contexte des activités d'ensemble de l'ONUDI dans les pays concernés y compris le programme d'assistance technique et l'activité des conseillers industriels dont le financement relève du budget régulier.

Dès la création du Service il a été reconnu que le programme d'accueil et l'encadrement de représentants de pays en développement "représentent de façon incontestable le faire de lance du Service et qui ont constitué l'action prioritaire et ont orienté assez largement le champ géographique d'intervention". Dans ses recommandations, le premier rapport d'évaluation suggérait que "le statut des conseillers accredités auprès du siège de l'ONUDI de Paris soit régularisé pour assurer un séjour minimum de deux ans à Paris et que des moyens financiers adéquats puissent être dégagés soit par le gouvernement soit par la coopération bilatérale soit par le siège afin de leur permettre de prendre contact régulièrement avec leur pays d'origine et accompagner les missions nationales lors de leur séjour en France".

Du dernier rapport d'activité on permet de penser que ce programme se poursuit de manière satisfaisante sur la base d'une certaine répartition par pays et par région. Le nombre de représentants en fonction à Paris tend en effet à atteindre l'objectif de huit (avec un certain déficit pays par pays pour ce qui est de l'Amérique latine). Il serait intéressant de disposer de plus d'informations sur le suivi effectif des actions intérieures et en particulier sur le "placement" des conseillers qui sont retournés dans leur pays d'origine après leur stage à Paris.

D'ores et déjà certaines remarques s'imposent. Sur le plan du financement la règle semble être que la coopération bilatérale française sous une forme sous une autre assure le paiement d'une bourse de séjour à laquelle peuvent s'ajouter certaines indemnités venues de sources nationales ou bilatérales. En pratique chaque cas est à cet égard un cas particulier qui

souvent exige une action administrative complexe. Il y aurait intérêt à réexaminer cette question dans son ensemble sans pour autant établir une uniformité qui n'est pas désirable. Sur le plan du recrutement il faudrait évidemment s'assurer que les conseillers sélectionnés pour un séjour à Paris occupent ou seront appelés à occuper des postes de responsabilité dans le dispositif général qui au niveau gouvernemental et privé est chargé de la promotion industrielle et des investissements qui y sont liés. L'impact effectif d'une telle formation dépend entièrement de l'échelle des opérations envisagées. Dans son dernier rapport d'activité le Directeur du Service se pose la question des résultats obtenus dans le cadre de la Chine (dans la personne de M. Huang Sai qui a effectué un séjour complet en France). Il est impossible de répondre à cette question d'une manière générale étant donné l'immensité et la variété du problème du développement industriel de la Chine, pays d'un milliard d'habitants. Nul ne prétend que l'action même réussie d'un seul stagiaire peut être mesurée. Il s'agit d'un apport parmi bien d'autres. Du point de vue français en tout cas et compte tenu des autres modalités de contacts le résultat est positif et l'expérience doit évidemment être poursuivie.

A l'autre bout de l'échelle c'est-à-dire au niveau d'un pays homogène économiquement et de dimension restreinte comme l'Ile Maurice on peut s'attendre à des résultats immédiatement mesurables selon une direction et un pilotage "à vue" conforme aux intérêts des deux parties.

Une autre distinction s'impose en dehors de l'échelle même des opérations. De nombreux pays ne disposent pas des services compétents dans le cadre de leurs missions diplomatiques pour leur propre promotion commerciale et industrielle ou la recherche d'investissements. Il est certain que dans ce cas les conseillers en stage auprès du Service de l'ONUDI apportent à Paris même une contribution précieuse. Là encore l'analyse cas par cas s'impose. Il reste enfin les cas critiques d'un certain pays (particulièrement en Afrique) qui dans le cadre d'une politique de privatisation accélérée cherchent à perfectionner leur propre système interne de promotion industrielle (le cas de l'Angola et celui du Congo sont exemplaires). Les conseillers formés à Paris comme sur un plan complémentaire les missions effectuées par les organismes compétents à l'échelle régionale en France

peuvent donc jouer un rôle positif. Il faut apprécier l'ensemble de la situation locale où rentrent en ligne de compte d'autres contributions bilatérales et multilatérales (à commencer par l'ONUDI elle-même) qui contribuent à la réalisation du même objectif.

b. Promotion du potentiel de coopération industrielle et d'investissement au niveau national

Cette catégorie d'activités peut revêtir plusieurs modalités. La plus évidente consiste dans la participation du Service de l'ONUDI à la promotion d'une participation française effective aux "forums de projets industriels" organisés par l'ONUDI soit en France même soit à l'étranger. (L'on prévoit pour 1988 un forum pour les Philippines et probablement l'Argentine et l'Equateur.) Cette activité est en pleine évolution. Elle représente une charge non négligeable pour le Service de Paris et exige une collaboration étroite avec le Centre français du Commerce Extérieur, avec les organismes financiers compétents et d'une manière générale avec les services d'information.

Il peut s'agir également de rencontres internationales organisées sur des thèmes précis. Par exemple, le Salon international "du Génie Industriel, Alimentaire et Biologique" (GIA) doit se tenir à Paris en octobre 1988. Il implique une étroite coopération avec les départements ministériels concernés en France et avec les services techniques compétents de l'ONUDI. Ce Salon fournit l'occasion de rencontres franco-chinoises dans le secteur agro-industriel qui s'inscrivent dans la ligne générale des relations déjà établies par le Service avec la Chine populaire.

A ces diversifications et à cette multiplication des rencontres dans les domaines technologiques spécifiques doit s'ajouter l'apparition de plus en plus effective en France de partenaires potentiels au niveau des régions. Celles-ci ont elles-mêmes à faire face à des questions complexes d'organisation entre les différents organismes de financement industriel y compris les banques, les chambres de commerce, et les institutions publiques ou privées au niveau desquelles s'articulent les activités des petites et moyennes entreprises qui ont la volonté de s'orienter vers l'exportation de leurs

produits ou de leur savoir-faire vers l'étranger. Sur ce plan les activités du Service de Paris sont déjà considérables. Elles deviennent de plus en plus diverses et absorbantes en relation directe avec l'éveil remarquable des régions qui entendent à se situer dans l'horizon international d'une coopération tout azimut.

c. Le Service de Paris agissant comme point focal d'activités conjointes du gouvernement français et de l'ONUDI

La participation française aux activités de l'ONUDI sous forme de contributions accrues à caractère général ou spécifique dans le cadre du Fonds de Développement Industriel s'articule dans une certaine mesure aux activités du centre de Paris. C'est ainsi que le Conseiller industriel pour l'Amérique latine, M. Glenio BONDER, détaché du Siège de l'ONUDI à Vienne s'est vu confier la responsabilité de la mise en oeuvre d'un programme financé par une contribution du gouvernement français. Ce programme (décrit en détail dans le programme de travail de 1988) représente en fait la matérialisation progressive du principe d'opérations sectorielles menées en étroite collaboration avec le Siège de l'ONUDI et dont les agents en France seront non seulement les départements ministériels techniques concernés mais aussi les régions. L'Argentine, le Brésil, le Mexique, le Pérou et le Venezuela sont intéressés. En outre M. Bonder est responsable de la mise en oeuvre d'activités comparables dans la zone caraïbe (Haïti, République dominicaine et Costa Rica). Les départements d'outre-mer français et de la région caraïbe sont étroitement associés.

Il existe également des rapports directs entre les grands projets de type agro-industriel auxquels participent directement le Ministère de l'Agriculture français et les organismes privés compétents et des manifestations telles que le Salon international du Génie Industriel, Alimentaire et Biologique déjà mentionné.

Il faudra suivre avec attention le déroulement de cette expérience qui pourrait amorcer à un renforcement et une diversification accrue des responsabilités du Service de Paris dans le cadre d'une collaboration étroite entre la France et l'ONUDI pour la mise en oeuvre du programme de promotion industrielle.

Conclusion et recommandations

Au cours des six dernières années une étape importante a été franchie sur la voie qui mène à une collaboration positive et confiante pour favoriser la promotion industrielle et la multiplication des échanges entre les pays industriellement développés caractérisés par une évolution technologique extrêmement rapide d'une part et les pays en développement qui entendent se doter d'une infrastructure diversifiée, tout ceci dans un climat de concurrence internationale extrêmement active dominée par la liberté des échanges et l'initiative privée, d'autre part.

Dans le cadre de sa mission initiale le Service de l'ONUDI à Paris a pu amorcer un processus de coopération et d'échanges qui a démontré que l'action d'un caractère bilatéral et les approches multilatérales n'étaient nullement mutuellement exclusives. Il est probable qu'un point critique a été atteint. Il faut renforcer dans une certaine mesure et par différents moyens la capacité opérationnelle du Service dans l'accomplissement des tâches qui leur ont été fixées dès sa création et ne pas se remettre à une simple adaptation de caractère empirique qui risquerait fort d'aboutir à une dispersion et à une dilution qui remettrait en question des résultats acquis.

Il ne suffit pas de s'en remettre à un simple accroissement numérique du personnel en service à Paris ou à des additions ad hoc par la voie de détachement à partir du Siège. Il faut réexaminer la structure existante à la lumière des nouveaux besoins administratifs, financiers et techniques.

Le Service de Paris doit améliorer encore le service d'information et de documentation par une collaboration étroite avec le Siège à Vienne comme avec des organismes nationaux. Les capacités d'accueil et celles d'appui à toutes les activités liés à une organisation des forums nationaux et internationaux et à une participation effective des organismes français qui peuvent apporter une contribution efficace doivent être stimulées de manière systématique. Il est souhaitable qu'une régionalisation assez souple soit effectivement précisée au niveau des conseillers siégeant à Paris et que ces sections régionales soient en mesure de répondre à toutes demandes de renseignement émanant des services compétents dans le domaine public ou dans le domaine privé au niveau régional et au niveau national.

La question des modalités des sources de financement mérite une plus grande attention. De nombreuses institutions bancaires sur le plan national comme sur le plan régional devraient être en mesure de bénéficier des informations accumulées par le bureau de Paris mais aussi par son entremise du fonds irremplaçable d'expérience et d'avis qui s'est accumulé à l'ONUDI au cours des récentes années. Les problèmes récents de transition dans le domaine du personnel devraient progressivement être réglés dans la perspective de l'action à long terme qui verrait les actions du centre s'exercer de manière efficace dans les pays concernés en accord étroit avec les priorités fixés par le gouvernement français lui-même conscient des diverses orientations technologiques et autres fournies par l'ONUDI.