



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

19146

ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Distr.
RESTREINTE
IO/R.203
12 juillet 1991
Original: FRANCAIS

GESTION STRATEGIQUE DE FILIERES INDUSTRIELLES

US/RAF/89/015

Rapport technique
Gestion stratégique des systèmes industriels africains*

D'après les travaux de
Messieurs Jacques de Bandt et Raphaël Tiberghien,
Consultants

Fonctionnaire chargé de l'appui du projet : Frédéric RICHARD
Service de la planification industrielle.

* Document n'ayant pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

V.91-27044

P L A N

	Pages
Présentation du rapport	1
Introduction	3
I. L'industrie en Afrique Sub-saharienne	9
I.1. Une industrialisation faible, aussitôt enrayée	9
I.2. Des faiblesses structurelles et organisationnelles caractérisées	12
II. Analyse critique de la démarche suivie	17
II.1. La planification	18
II.2. L'approche par projet	22
II.3. Le cadre institutionnel et réglementaire	26
II.4. Les programmes d'ajustement structurel	28
II.5. Appréciation d'ensemble	30
III. Nécessité et faisabilité d'une approche en termes de gestion stratégique des sous-systèmes productifs	33
III.1. Les défaut de gestion et d'organisation	33
III.2. Quels éléments de réponse	39
IV. La gestion stratégique des sous-systèmes productifs	47
IV.1. Les principes définis	47
IV.2. La démarche concrète	52
Conclusion	70

PRESENTATION DU RAPPORT

Ce rapport commence par examiner les raisons du manque d'efficacité, de compétitivité et de dynamisme des industries africaines et met en particulier l'accent sur les faiblesses structurelles et organisationnelles du système industriel: le faible développement des activités industrielles; le déséquilibre au profit des industries légères de substitution; le faible niveau d'intégration et la dépendance vis à vis de l'extérieur; un environnement très incertain; une réglementation peu adaptée, compliquée et changeante; le faible niveau des compétences techniques et de gestion et des capacités technologiques.

Le rapport examine ensuite les insuffisances des démarches suivies pour soutenir le processus d'industrialisation: l'approche de planification a été souvent limitée à l'identification et à la promotion de projets industriels isolés sans prendre en compte les caractéristiques de l'environnement dans lequel ces projets devaient fonctionner. Les institutions publiques de promotion, de financement, de développement technologique et de formation n'ont pas réussi à répondre efficacement aux besoins réels des opérateurs. Plus récemment, les programmes d'ajustement structurel ont visé à organiser un meilleur fonctionnement des mécanismes du marché et à introduire une plus grande concurrence extérieure et domestique, sans toutefois introduire les mesures d'accompagnement nécessaires pour améliorer les niveaux de productivité et de compétitivité des industries.

Le rapport précise ensuite les exigences et les conditions nécessaires pour le développement d'un système industriel efficace, compétitif et dynamique: la nécessité d'améliorer la concertation entre le secteur privé et l'Etat; la nécessité de transformer les actions de l'Etat et ses relations avec les opérateurs afin que son rôle soit d'améliorer l'environnement de l'industrie et de stimuler le dynamisme et les performances industrielles plutôt que de contrôler et d'administrer les comportements des industriels; la nécessité d'améliorer les relations et les coopérations entre les entreprises de production et de service opérant dans le système industriel; la nécessité d'améliorer l'organisation et la qualité des services techniques d'appui.

Dans sa dernière partie, le rapport présente les principes d'une démarche de Gestion Stratégique du Développement Industriel (CGSDI) qui a été développée par l'ONUDI pour améliorer les niveaux de productivité et de compétitivité des industries africaines dans le cadre d'une économie de marché et de concurrence.

La GSDI repose sur les principes suivants:

1. Elle vise la restructuration/développement de sous-systèmes industriels spécifiques. Le sous-système industriel est l'unité de base de l'organisation et du développement du secteur industriel. Il comprend un réseau plus ou moins organisé d'entreprises de production et de services qui contribuent au processus de production d'un groupe de produits.

2. La GSDI vise à renforcer et à développer des coopérations entre les acteurs d'un même sous-système afin de formuler des stratégies et des programmes d'actions pour améliorer l'environnement et soutenir le développement/restructuration de l'ensemble du sous-système.

3. Le rôle de l'Etat dans la GSDI est de soutenir les acteurs du système industriel à travers des mécanismes/institutions qui fournissent aux entreprises les ressources humaines, technologiques et financières nécessaires, et à travers le développement des infrastructures physiques. En même temps, il doit établir un cadre réglementaire favorisant la concurrence et le fonctionnement des mécanismes de marché

INTRODUCTION

Le processus d'industrialisation, en Afrique Subsaharienne (dans la plupart des pays d'Afrique Subsaharienne), est en panne. Les années 80, en tout cas, révèlent des reculs importants en matières industrielles. Même si aujourd'hui certains estiment que l'essentiel des ajustements macro-économiques a été réalisé, les phénomènes de déindustrialisation risquent de se poursuivre.

Car quelque soit le jugement que l'on porte sur l'importance des processus d'industrialisation intervenus auparavant (dans les années 1960 et 1970), ce sont bien des phénomènes de déindustrialisation - en termes de réduction des productions et emplois et en termes de dégradation des balances commerciales, mais aussi en termes de fermetures d'entreprises et de dégradation des tissus industriels - que l'on observe sur une grande échelle, du moins au niveau de ce que l'on convient d'appeler le secteur moderne.

Sans doute peut-on penser que les effets subis, directement et indirectement, par les entreprises, dans le contexte des programmes d'ajustement structurel, ont accentué les problèmes, mais l'on s'accorde à penser que ces problèmes sont de nature structurelle, les manques ou pertes de compétitivité de l'industrie paraissant fondamentales.

Ce type de phénomène domine à ce point la perception des observateurs qu'en maints endroits (en dehors du moins de ces pays eux-mêmes), l'industrie n'est plus considérée comme le ou l'un des moteurs du développement.

Sans aller jusque là, ces évolutions, jugées évidemment inquiétantes, conduisent partout à s'interroger sur les remèdes. La réflexion porte aussi bien sur les solutions immédiates à trouver que sur les conditions et modalités alternatives du développement.

On peut avoir des opinions diverses quant aux multiples facteurs - d'ordre socio-culturel, politico -institutionnel, physique.. - dont on peut penser qu'ils rendent compte de ces évolutions, et surtout quant à l'importance relative de chacun de ces facteurs.

On peut aussi penser que des erreurs fondamentales ont été commises dans la mise en route des processus d'industrialisation : on peut penser en particulier que le projet d'industrialisation a été mal conçu et qu'il n'a pas été suffisamment voulu, en ce sens que ces pays n'ont pas pris les moyens de leurs objectifs.

Plus fondamentalement encore, on s'est contenté de transposer, sans autre forme de procès, le modèle industriel - c'est à dire les modes de consommation, de production et d'organisation - ayant fait leurs preuves dans les pays développés (1).

Quoiqu'il en soit de ces interprétations, toutes les analyses et observations font abondamment ressortir les faiblesses structurelles des industries dans les pays d'Afrique Subsaharienne : ces faiblesses s'expriment en termes de faible intégration, de dépendance extérieure, de faible productivité, de conditions techniques et ambiantes défavorables... Ces analyses et observations font surtout ressortir des insuffisances notoires en matière d'organisation.

Parlant d'organisation- et de faiblesses organisationnelles - il faut bien préciser qu'il s'agit autant sinon plus des problèmes d'organisation externe à l'entreprise, c'est à dire au niveau de ses relations avec son environnement, ce qui veut dire avec l'ensemble de ses partenaires, y compris l'Etat (ou les administrations) que des problèmes de gestion et d'organisation interne. Si on souligne souvent les faiblesses

1 Sur ce thème, cf. J. DE BANDT, Les problèmes et perspectives du développement industriel en Afrique : réflexions sur le modèle industriel, C.C.C.E., Notes et Etudes, n° 20, janvier 89 et J. DE BANDT, Un modèle industriel alternatif pour l'Afrique Subsaharienne : quelques pistes de réflexion, C.C.C.E., notes et études n° 30, décembre 1989.

en matière de gestion et d'organisation des entreprises, on pense le plus souvent à des problèmes internes, qu'il s'agirait de résoudre par le développement des capacités de gestion, telles qu'on les entend dans les manuels de gestion. C'est évidemment vrai que de telles lacunes existent : de toute manière, on doit et on peut toujours améliorer les techniques et pratiques de la gestion interne. Mais de telles techniques et pratiques n'ont d'utilité que si elles peuvent être mises en oeuvre. Ce qui n'est pas le cas, si compte tenu de l'environnement - turbulent, incertain, ... - dans lequel vit l'entreprise, celle-ci est obligée de consacrer tous ses temps et efforts à résoudre à chaque instant des problèmes imprévus, ce qui l'empêche d'organiser des routines, et de rationaliser ses démarches.

Les problèmes d'organisation externe sont trop souvent minimisés, voir ignorés. On suppose trop aisément que ces relations sont spontanément organisées et régulées, par analogie avec la réalité des régulations par les marchés au sein des systèmes industriels denses des pays développés.

De toute manière, même dans les pays développés, indépendamment du fonctionnement des relations inter-industrielles au travers des marchés, l'organisation des relations et coopérations au sein des systèmes et sous-systèmes joue un rôle important, dont on prend de plus en plus conscience (2).

Le contraste est très saisissant, entre d'une part l'accent qui a toujours été mis, du point de vue des performances industrielles, sur l'importance des facteurs organisationnels (internes et externes) et d'autre part les lacunes extrêmes que l'on observe à cet égard dans les pays d'Afrique Subsaharienne.

2 Dans l'ensemble d'ailleurs - depuis la crise, les restructurations (non seulement d'industries particulières, mais du modèle industriel lui-même), la course-poursuite technologique... - la pensée économique tend à accentuer fortement l'importance que l'on attribue aux dimensions organisationnelles des systèmes productifs, étant entendu que l'accent mis comporte un déplacement massif depuis les problèmes d'organisation interne vers les problèmes d'organisations externe.

Ce n'est sans doute pas un phénomène propre à l'Afrique Subsaharienne. Le développement de capacités et structures d'organisation ne peut sans doute être que le fruit d'apprentissages plus ou moins longs liés au processus d'industrialisation. Mais alors que certains pays - en particulier les pays ayant réussi leur industrialisation - ont fait de très gros efforts en matière d'organisation, force est de constater, par différence, que les pays d'Afrique Subsaharienne ont des lacunes particulièrement profondes en la matière. Et il n'est pas possible de ne pas y voir l'une des raisons majeures, sinon la raison majeure, pour laquelle la greffe industrielle a si peu pris.

Cela signifie, d'une manière ou d'une autre, qu'existe dans ces pays, au moins provisoirement, un décalage important entre les exigences organisationnelles du fonctionnement du système industriel (au moins du type du modèle industriel qui y a été adopté) et les capacités organisationnels des acteurs dans ce pays.

Pour des raisons diverses - tenant d'une part à la manière dont le processus d'industrialisation a été conçu et mis en oeuvre et dont le rôle de l'Etat a été défini, mais d'autre part aussi, à la situation de fait des industries dans ces pays - c'est l'ensemble des relations conditionnant le fonctionnement et les performances des systèmes industriels qui sont affectées par des insuffisances organisationnelles caractérisées. Qu'il s'agisse des relations inter-industrielles (faible intégration) ou des relations avec les partenaires non-industriels (rapports de force), ou encore des relations avec l'Etat (prédominance du contrôle bureaucratique), les modalités d'organisation comme les règles du jeu grèvent les efficacités et les ressources et constituent des handicaps majeurs.

Par ailleurs, on est droit d'estimer qu'aucune des démarches qui ont été suivies jusqu'ici ne s'est réellement préoccupée d'attaquer ces problèmes et de réduire ce décalage.

Les questions qui dès lors se posent sont de savoir si, dans quel cadre, et comment il est possible de pallier ces lacunes et de satisfaire les exigences organisationnelles sans lesquelles il ne paraît guère possible de réaliser des performances en matières industrielles.

Ces questions ne préjugent en rien des résultats de réflexions plus approfondies à mener sur les perspectives de développement et sur le rôle que l'industrie peut et doit y occuper. On peut en effet imaginer, dans le cadre de réflexions sur un modèle de développement alternatif plus conforme au contexte socio-culturel des pays d'Afrique Subsaharienne, que d'autres modèles puissent être proposés qui seraient plus ou moins nettement différenciés par rapport aux modèles (actuel) des pays développés. Mais quelles que puissent être les alternatives envisagées, on retrouvera, de toute manière, des exigences organisationnelles liées à la division des fonctions et tâches complémentaires et à la nécessité d'articuler les sphères de la production et de la répartition. Ces exigences peuvent être plus ou moins importantes, selon les cas, et plus ou moins aisément maîtrisable, mais, quel que soit le modèle, ces exigences devront, d'une manière ou d'une autre, pouvoir être satisfaites.

Cela signifie par conséquent que des compétences et capacités organisationnelles doivent, de toute manière, être développées. Il en est ainsi, si l'on veut essayer de consolider et faire fonctionner l'existant, il en est également ainsi, si la perspective est celle de la mise en place d'un modèle alternatif. Dans l'un et l'autre cas, les apprentissages prendront du temps et il est donc impératif de déclencher les processus nécessaires à cet effet.

L'objectif de ce papier est d'essayer de montrer à la fois la nécessité et la faisabilité d'approches nouvelles, définies en termes de gestion stratégique.

Ce rapport comprend quatre chapitres :

I - L'INDUSTRIE EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

Il s'agit de réunir quelques éléments caractéristiques de l'évolution de la situation de l'industrie en Afrique, l'accent étant mis sur les déficiences structurelles et organisationnelles.

II - LES APPROCHES SUIVIES.

Cette deuxième partie vise à procéder à l'analyse critique des approches qui ont été utilisées dans le passé : plans, projet, PAS, et qui sont dans une mesure non-négligeable responsables de la situation actuelle.

III - NECESSITE ET FAISABILITE D'UNE APPROCHE EN TERMES DE GESTION STRATEGIQUE DES SOUS-SYSTEMES PRODUCTIFS.

Il s'agit dans cette partie d'insister sur la dimension systémique du problème et sur les exigences organisationnelles qui en résultent. Il s'agit pour l'essentiel de justifier l'approche dite de gestion stratégique.

IV - LA GESTION STRATEGIQUE DES SOUS-SYSTEMES PRODUCTIFS.

Enfin cette quatrième partie vise à présenter les principes et procédures de base de la gestion stratégique.

I - L'INDUSTRIE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE (3)

I.1. - Une industrialisation faible, aussitôt enrayée.

Ce n'est pas le lieu ici de faire l'historique de ce qui s'est passé depuis 30 ans, en matières industrielles, dans les pays d'Afrique Sub-saharienne. Bien entendu, les réflexions s'appuient forcément sur un exercice de ce type, mais on ne reprend ici que quelques idées centrales (4).

Les trente dernières années ont été marquées par une forte rupture à la fin des années 1970. La période des années 1960 et 1970, a été marquée pour le démarrage des processus d'industrialisation dans presque tous les pays. Cette croissance, due en réalité à des investissements industriels directs, réalisées dans le cadre de séries de projets, doit sans doute, a posteriori, être fortement relativisée. S'il y a eu croissance dans les chiffres, c'est sans doute davantage en termes de dépenses et de coûts qu'en termes de produits et de recettes. On a réalisé un certain nombre de projets d'une certaine dimension, plus qu'un processus d'industrialisation, c'est-à-dire de développement d'activités et valeurs ajoutées liées.

Cela signifie concrètement que s'il y a eu développement industriel dans les chiffres - c'est à dire en termes comptables, les taux de croissance faisant illusion (5) - et si

3 Une partie de ce travail d'analyse-diagnostic de l'industrialisation en Afrique a servi à alimenter le Rapport introductif sur la gestion stratégique du processus d'ajustement du secteur industriel, préparé par le Secrétariat de l'ONUDI, pour l'Atelier Régional sur la Gestion Stratégique du Processus d'Ajustement du Secteur Industriel en Afrique (Vienne, 11-15 décembre 1989).

5 Il y a évidemment eu des productions réelles et des recettes. Mais il y a eu principalement des dépenses - des investissements, y compris publiques, des dépenses de fonctionnement... - sans que les valeurs ajoutées créées ne soient à la hauteur des dépenses.

certain développement partiels et localisés ont évidemment eu lieu, il n'y a pas eu de processus d'industrialisation dans le plein sens du terme.

Quoiqu'il en soit, même si processus d'industrialisation, si limité soit-il, il y a eu, la fin des années 1970 marque une rupture importante. Des déséquilibres macro-économiques, internes et externes, de grande ampleur se manifestent. Ceux-ci sont sans doute liés à la convergence d'un certain nombre de phénomènes : des projets trop ambitieux, l'emballement des investissements et des endettements rapidement croissants : l'extension de la crise des pays développés ; la détérioration des termes d'échanges... Quoiqu'il en soit, ces déséquilibres d'abord, les mesures restrictives visant à les résorber ensuite vont rapidement affecter l'industrie de plein fouet.

Il faut dire que ces déséquilibres ont en tout premier lieu révélé le caractère artificiel de la croissance antérieure : en faisant apparaître le nombre de projets et l'ampleur des investissements en porte-à-faux par rapport à la réalité économique, en particulier par rapport aux conditions de fonctionnement, par rapport à leur environnement et par rapport aux exigences de compétitivité et de performance.

Mais ces appareils industriels fragiles vont subir, en trois vagues successives, les contre-coup des évolutions au niveau macro-économique, et se dégrader davantage.

Dans un premier temps, ce sont les déséquilibres macro-économiques eux-mêmes qui affectent les entreprises industrielles. Le fonctionnement de celles-ci est rapidement mis à mal par les défaillances, pénuries et contraintes qui se développent. Elles sont en particulier affectées par des pénuries de devises, alors qu'elles dépendent de l'extérieur pour leurs approvisionnements en matières premières et pièces de rechange.

Dans un deuxième temps, la situation va se détériorer du fait des mesures restrictives qui enclenchent à des degrés divers des spirales déflationnistes, affectant les revenus et la demande effective.

Dans un troisième temps, les programmes d'ajustement vont introduire un ensemble de contraintes supplémentaires accroissant fortement les besoins d'ajustement de la part des entreprises, alors que leurs capacités d'ajustement étaient déjà fortement amputées.

Les phénomènes de dégradation prennent de l'ampleur : dégradation des actifs (6) à défaut de maintenance et surtout de remplacement (en réalité, après une phase, au début des années 1980, où les taux d'utilisation des capacités sont tombés très bas, ce sont les capacités elles-mêmes qui ont diminué) ; dégradation des niveaux de performances (productivité (7), compétitivité, rentabilité) ; fermetures d'entreprises, déinvestissements directs, destructions d'emplois.

Il est vrai que ces dégradations n'apparaissent que faiblement ou même pas du tout dans les chiffres, de telle manière que, malgré les évidences, certains continuent à les ignorer ou pensent pouvoir affirmer qu'au delà d'une crise réelle, les choses s'améliorent. Il faut dire à cet égard que l'on ne peut plus guère se fier aux chiffres : les systèmes d'informations statistiques de la plupart de ces pays ne sont plus en mesure

6 Pour faire court, on parle souvent, dans ce cas, de déindustrialisation, mais un tel processus suppose, comme en Amérique Latine, qu'il y ait eu au préalable un processus de structuration et de constitution d'un véritable système industriel, sur la base de processus réels d'apprentissage et d'accumulation.

7 Dans un certain nombre de cas la productivité avait baissé déjà dans les années 1970 : mais alors qu'elle avait baissé dans les années 1970, pour des raisons d'"absorption", c'est-à-dire de difficultés à maîtriser les projets en voie d'installation, c'est-à-dire pour des raisons d'installation de capacités neuves, dans les années 1980, c'est pour des raisons de dégradation des installations et équipements.

de produire des chiffres tant soit peu fiables (8). L'indice unique le plus éclairant de la situation réelle de l'industrie est le dé-investissement systématique des entreprises françaises.

I.2. Des faiblesses structurelles et organisationnelles caractérisées.

Même si l'on fait abstraction des dégradations des dernières années, qui ne font que faire ressortir davantage et surtout accentuer celles-ci, les faiblesses structurelles et organisationnelles des industries des pays d'Afrique Subsaharienne, sont le plus souvent extrêmes et, en tout cas, excessives.

Il a été dit que l'essentiel de la croissance avait été le fait de projets juxtaposés plutôt que de reposer sur la structuration (ou maillage) de tissus industriels et la constitution de systèmes industriels organisés. Dans certains cas même, ces projets (par ex. en matière d'habillement) avait eu des effets dévastateurs sur le tissu artisanal existant.

On pourrait dire, sans trop exagérer, que la caractéristique principale, résumant en quelque sorte les autres, est précisément l'absence de système ou de tissu industriel.

On sait ce que cela recouvre :

- une structure industrielle très déséquilibrée, au profit des industries dites légères, en particulier les industries textiles et les industries agricoles et alimentaires, d'ailleurs peu compétitives du fait des effets néfastes des protections, nécessaires mais excessives,

8 A défaut, trop de chiffres sont aujourd'hui inventés purement et simplement.

- un très faible degré d'intégration, du fait de l'absence de maillage des relations inter-industrielles, c'est à dire de l'absence de structuration d'activités complémentaires au sein de sous-systèmes organisés,
- un degré élevé de dépendance extérieure : de par la nature de leurs activités et de leurs équipements, les entreprises dépendent pour l'essentiel pour leurs approvisionnements, de l'extérieur, la dépendance extérieure constituant en tant que telle un véritable cercle vicieux.
- la faiblesse, voire l'absence, de dynamique des performances : il est difficile et rare de repérer des dynamiques de progression de la productivité (des surplus de productivité) et encore plus des processus d'accumulation. Il en est ainsi au niveau des entreprises, et encore davantage au niveau des filières ou sous-systèmes considérés dans leur ensemble.

Ce dernier point, le plus important d'une certaine manière, renvoie aux conditions de fonctionnement de l'industrie qui laisse systématiquement à désirer, sur le plan interne et, plus encore sur le plan externe.

Les facteurs internes qui pèsent le plus lourd sur le fonctionnement des entreprises sont les suivants :

- pratiquement l'absence de gestion des ressources humaines et surtout d'organisation du travail,
- la faiblesse des activités de maintenance,
- l'importance des stocks (en raison de délais et incertitudes d'approvisionnement).

Plus lourds de conséquence encore, sont les facteurs externes.

Le problème unique le plus important est le caractère "turbulent" de l'environnement. Les entreprises doivent en effet fonctionner dans un cadre et un contexte où sur pratiquement aucun point elles ne peuvent se tenir à des routines et régularités. Des imprévus se présentent à tout

moment à propos de tous les éléments de leur fonctionnement. Et nombre de ces phénomènes, faisant partie de l'environnement, ne sont pas maîtrisables.

Il en est ainsi des approvisionnements. Les délais et incertitudes en ce qui concerne les approvisionnements d'origine étrangère entraînent des coûts importants (stocks) mais aussi des arrêts et des discontinuités qualitatives. Les entreprises doivent faire face à des défaillances fréquentes au niveau des facteurs techniques (ou des "services publics" : électricité, eau, communications...). Les aléas tenant aux conditions de manutention et de transport sont importants. Les garanties quant à la qualité des approvisionnements, surtout domestiques, mais d'origine étrangère également, sont très insuffisantes.

Il en est également ainsi au niveau des marchés, affectés par de nombreux phénomènes de désorganisation. Les origines en sont nombreuses : des concurrences anormales ou du dumping d'origine étrangère, l'écoulement d'invendus, la contrebande, la concurrence du secteur informel, les ententes.

Il en est ainsi enfin au niveau des relations avec l'Etat, dans le sens le plus large du terme. Les problèmes sont bien connus. Alors que l'Etat devrait, pour les entreprises, être un "réducteur d'incertitude", dans ces pays il a plutôt, et parfois nettement, tendance à accroître les incertitudes, c'est à dire à rendre la tâche des entreprises encore sensiblement plus difficile, faute de disposer de données suffisamment précises en fonction desquelles les décisions peuvent être prises. En règle générale, le cadre institutionnel et réglementaire est peu précis, parce que peu adapté (copié ailleurs), touffu (parce que les règles spécifiques ont été démultipliées) et surtout changeant (selon les gouvernements et selon les circonstances). Par ailleurs, la bureaucratie s'est développée de manière excessive, justifiant son existence par la démultiplication de contrôles et tracasseries de tout genre.

Enfin, les relations de pouvoir comportent des phénomènes d'arbitraire, de corruption, etc..

Ces facteurs externes se ramènent pour l'essentiel à des problèmes d'organisation. A défaut de sous-systèmes organisés qui seraient susceptibles de servir d'appui aux entreprises, celles-ci doivent faire face toutes seules aux vicissitudes de l'environnement et de relations ambiguës avec l'administration. Dans ce contexte, c'est le "chacun pour soi" quid omine, la débrouillardise et les relations étant plus importantes que la gestion rationnelle.

*

Lorsque l'on ramène les problèmes à l'essentiel et que l'on force quelque peu le trait, la description de l'état de l'industrie en Afrique Subsaharienne fournit une image assez catastrophique.

Sans doute, y a-t-il une erreur de conception à la base. Le mimétisme dominant a conduit à un modèle inadapté. En d'autres termes, sur à peu près tous les points, on a transposé les formes, structures et manières de faire des pays développés, sans se préoccuper ni de la question de savoir quel pouvait être le degré d'adéquation de ce modèle au contexte culture et socio-économique de ces pays ni même d'une adaptation minimale des solutions à ce contexte. Tout ou à peu près est inadapté : que ce soit les structures et tailles des entreprises, que ce soit les divisions et organisations du travail, que ce soit les règles et institutions, que ce soit les critères de performances et de mesure...

Même si l'on n'est pas prêt à aller jusqu'à remettre en cause le modèle lui-même, force est de constater les défaillances des gestions tant privées que publiques. Les gestions privées sont défaillantes, parce que l'environnement d'une part ne leur en laisse pas le loisir, d'autre part parce qu'il les incite à

jouer sur d'autres facteurs que sur la bonne gestion. Les gestions publiques sont défailtantes pour un ensemble de raisons (des raisons de compétences, des raisons socio-politiques, des raisons de pouvoir) qui ont dénaturé le projet d'industrialisation et éloigné la gestion publique des objectifs socio-économiques de développement.

De tout ceci, il faut retenir surtout trois idées principales.

Tout d'abord, l'industrialisation a été, dans la réalité, très faible, sinon à la limite inexistante. Les appareils industriels sont peu développés : ce sont essentiellement des unités déconnectées et fortement dépendantes de l'extérieur.

Ensuite, les conditions de fonctionnement et de viabilité sont extrêmement limitées.

Enfin, les programmes d'ajustement structurels, de types macro-économiques ont infligé des dommages importants et réduit encore les conditions de viabilité des entreprises, dont les capacités d'ajustement étaient de toute manière limitées.

II. ANALYSE CRITIQUE DES DEMARCHES SUIVIES.

L'objectif de ce second chapitre est d'identifier les défauts et insuffisances des démarches suivies dans le passé en matière d'industrialisation. On se contentera cependant de reprendre les éléments principaux de cette analyse.

L'expérience montre abondamment que les approches suivies n'étaient pas - et ne pouvaient pas être - en mesure d'assurer la gestion du développement industriel et donc de réaliser celui-ci.

L'idée de départ était et est toujours que, dans cette phase de démarrage du processus d'industrialisation, on ne peut s'attendre à ce que ce processus se développe tout seul, spontanément. Partant de zéro ou presque, démunis des principales ressources spécifiques, humaines, financières, technologiques, qui sont nécessaires, ces pays devaient nécessairement, de manière volontariste, mobiliser les ressources et les efforts et organiser le développement industriel.

L'Etat est donc intervenu, en essayant de planifier le développement et donc en définissant des plans visant à assurer la convergence des actions et investissements. Puis pour des raisons opérationnelles, on a mis l'accent, du point de vue décisionnel comme du point de vue organisationnel, sur des projets particuliers. Parallèlement, les instances et institutions compétentes de l'Etat sont intervenues de multiples façons - décisions, autorisations, habilitation, contrôles, aides... - dans le fonctionnement du système industriel. Enfin, face aux difficultés des années 1980, les PAS ont visé à éliminer les inefficacités et absences de performance des entreprises industrielles, dont on considérait qu'elles étaient liées à la protection et/ou à leur appartenance au secteur public. On a donc pensé remédier à la situation, en soumettant les entreprises, par la

libéralisation, aux pressions concurrentielles extérieures, et en les soustrayant, par la privatisation, aux effets néfastes de la politisation.

Or toutes ces démarches ont, sinon totalement échoué (certains résultats ont pu être obtenus par rapport à d'autres objectifs) du moins été incapables d'assurer le développement industriel escompté et ont laissé la situation se dégrader au point que l'on observe aujourd'hui.

II.1. La planification.

Il est difficile de définir clairement le statut de la planification telle qu'elle a été mise en oeuvre dans les pays d'Afrique Subsaharienne, étant donné d'ailleurs des différences non-négligeables, entre pays et dans le temps. On peut dire que, d'une manière ou d'une autre, le Plan a constitué une institution importante au sein des instances gouvernementales, faisant ainsi ressortir le rôle de l'Etat comme principal acteur du développement.

L'élaboration du Plan comprend en général cinq phases qui doivent s'enchaîner chronologiquement : diagnostic, objectifs, stratégie, politique et projets.

Le diagnostic se borne essentiellement à analyser les grandes variables : PIB, valeur ajoutée par branche, emploi, technologie, épargne, aide extérieure, investissement, balance commerciale, etc... Ce type d'analyse suppose une très bonne information statistique.

Les objectifs sont en général regroupés dans une "image objectif". On donne une "valeur objectif" à chaque variable ; taux de croissance global, et par branche, balance commerciale, niveau d'emploi, etc...

L'établissement de la stratégie consiste à déterminer le chemin qui permettra en partant de la situation décrite d'aller vers la situation désirée. Ces stratégies renvoient bien souvent à un modèle : modèle de substitution aux importations, modèle tendant à mieux articuler agriculture et industrie, etc...

Les politiques sont des mesures cohérentes à prendre pour atteindre les objectifs conformément à la stratégie choisie : mesures juridiques, institutionnelles, code investissements, fixation des prix, etc...

Enfin, il est nécessaire de choisir les projets et de les analyser en fonction de la stratégie et des critères propres à l'analyse de projets.

On peut le mieux caractériser ces plans en insistant sur les dimensions suivantes :

- c'est une démarche globale, s'attachant aux grands agrégats et bien entendu aux développements des investissements et consommations publiques,
- c'est une démarche quantitative, faisant appel aux outils de l'analyse quantitative et aux modèles de prévision,
- la démarche privilégie la cohérence globale et les grands équilibres.

Que dire de ces plans ?

Force est de constater que comme instrument de gestion du développement, leur contribution effective a été bien faible.

On a souvent dénoncé le fait que les degrés de réalisation des plans ont été le plus souvent insignifiants. C'est sans doute vrai, mais la critique, un peu facile, est-elle réellement valable ?

Il faut pousser l'analyse plus loin. Et celle-ci permet de cerner les raisons pour lesquelles les plans, tels qu'ils étaient conçus, ne pouvaient pas constituer un instrument de gestion adapté. On regroupera ici ces raisons autour de quelques points :

- le système d'information et de comptabilité nationale : les insuffisances très fortes en matière d'information et l'inadéquation des méthodes de comptabilité nationale transposées sans plus, font que l'appréhension de la réalité est trop limitée, et que tout exercice de prévision est éminemment aléatoire.

Dès le départ, la planification est "en dehors" de la réalité.

- la nature des relations entre l'Etat et les acteurs décentralisés, assez ambiguë, ne fait qu'accentuer le décalage. D'une part parce que l'approche, faute de concertation, est essentiellement technocratique, d'autre part parce que, si le plan peut constituer une mise en cohérence des actions des diverses administrations, il n'en est pas ainsi dans le cas des actions décentralisées.

L'ambiguïté des relations est encore accentuée du fait des pratiques de contrôle que les administrations ont développées à l'égard des entreprises.

- Une attention très faible aux problèmes de mise en oeuvre. Ceci relève sans doute d'un désintérêt pour la pratique, en tout cas d'une absence de réflexion sur la mise en oeuvre du plan. Ceci relève également de la nature des compétences réunies, centrées sur la modélisation des arbitrages globaux. Et ceci relève de l'absence de méthodologies et de procédures organisées de mise en oeuvre du plan.

Les plans visent à définir une stratégie générale et ne s'accompagnent pas de programmes détaillés, laissant ainsi l'évolution de la situation prescrire les détails des programmes d'action.

En d'autres termes, du point de vue du système productif, le plan n'est jamais opérationnel ou il ne définit pas la manière de passer au plan opérationnel.

Il ne faut pas se méprendre sur cette critique de la planification. Elle signifie essentiellement que, du point de vue opérationnel, la gestion du système industriel ne peut se faire à partir des démarches de planification.

Par rapport à cette critique, il faut préciser les deux points suivant :

1. par différence, indépendamment de tout ce qui concerne les options macro-économiques et la programmation des dépenses publiques, le rôle du Plan en tant qu'instrument d'orientation et surtout de mise en cohérence des stratégies et actions décentralisées est important et doit être valorisé en tant que tel.
2. Bien entendu les constats relatifs aux déficiences des approches de planification ne signifient évidemment pas que l'on ne puisse essayer de pallier certaines des faiblesses et par là d'améliorer la planification. On peut essayer en particulier de donner à la planification un contenu plus stratégique et d'accroître l'importance relative d'instances ou acteurs décentralisés.

Quelles que soient cependant ces améliorations, la planification, indispensable du point de vue des orientations globales, demeure insuffisante et inadéquate du point de vue de la gestion du développement industriel, parce qu'indépendamment de questions non-résolues en matière d'informations et de déviations technocratiques

apparemment insurmontables, la planification tend à être une approche centralisée et par là déconnectée par rapport aux exigences opérationnelles de la gestion industrielle continue (9).

II.2. L'approche par projet.

Les plans observés ne sont bien souvent qu'un catalogue de projets, mal évalués au niveau des coûts directs et des charges récurrentes, non hiérarchisés l'un par rapport à l'autre et présentés en ordre dispersé dans des politiques sectorielles qui ne révèlent aucun choix stratégique.

A la fin des années 60, de nombreux pays ont commencé à comprendre combien il était important d'étudier avec sérieux les projets et de les choisir avec soin. Les instruments d'évaluation ont fait leur apparition dans les organismes de planification. Par leurs manuels, les institutions nationales et internationales ont diffusé de nouvelles idées sur l'évaluation des projets et l'analyse de leur rentabilité.

L'analyse sérieuse et circonstanciée des projets est évidemment une nécessité absolue. Il ne peut en aucune manière s'agir de remettre en cause cette nécessité. Et l'insistance mise sur les

9 Cf. L'ouvrage récent de Hamid M. TEMMAR (Planification du Développement : les procédures et les institutions, Tome 1, Publisud, Paris, 1988), est à cet égard très instructif. S'il montre bien les tensions et contradictions entre les exigences de centralisation et de décentralisation et la nécessité d'évoluer vers des plans sectoriels, l'accent est systématiquement remis sur l'aspect central. Les développements qu'ils présentent sur les centres sectoriels et surtout les itérations et arbitrages sont néanmoins fort intéressants. Et à la condition que l'on franchisse franchement le pas dans le sens de la décentralisation et qu'au niveau intermédiaire on aborde le problème sous l'angle systémique, on se rapproche assez nettement de la gestion stratégique. En ce sens la gestion stratégique peut être considérée comme une inflexion, évidemment importante, des méthodes de planification.

analyses de projets, comme les développements et raffinements méthodologiques qui sont intervenus, ont permis de faire considérablement progresser ces analyses.

Encore une fois, avant sa mise en oeuvre ou réalisation, tout projet doit être soigneusement analysé et évalué.

Et pourtant force est de constater que l'approche par projet est responsable de bien des déviations, de bien des décisions inappropriées et de bien des échecs. Il en est ainsi pour plusieurs raisons :

- i. Les méthodes ont fait l'objet de nombreuses discussions (les coûts et les avantages, les effets, les taux d'actualisation, les taux de rendement interne ou de rentabilité sociale...),

Quels que soient les raffinements apportés, les outils et les méthodes sont critiquables à plusieurs égards :

- les méthodes relatives à l'évaluation économique des projets (méthode des effets, méthode ONUDI, OCDE, Little, Banque Mondiale, etc..) évacuent les relations entre "acteurs pour privilégier "les flux monétaires".
- une grande partie des décisions ne se fonde que sur la rationalité financière (l'utilisation du taux de rentabilité interne dans bien des cas).
- les systèmes de référence (pour l'essentiel les prix internationaux) sont extrêmement ambigus, dès lors qu'il s'agit de projets de développement.

- ii. L'analyse de projet repose sur un jeu d'hypothèses.

D'abord des hypothèses concernant la possibilité d'atteindre les niveaux de maîtrise nécessaires du fonctionnement du projet. Or rien n'est généralement intégré dans l'analyse qui permettrait de savoir selon

quelles modalités, avec quels apports et à quelle échéances vont s'élaborer, par apprentissage, les capacités, surtout humaines, de production prévues. En d'autres termes, on fait l'hypothèse que ne se posent guère des problèmes d'apprentissage et de maîtrise.

Par ailleurs, il est nécessaire, dans l'analyse du projet, d'introduire une multitude d'hypothèses, concernant le marché, les coefficients techniques, les niveaux d'efficience, les prix..., c'est à dire que ces analyses du projet raisonnent "toute autre chose égale par ailleurs", alors que les conditions ne sont pas remplies pour de tels raisonnements.

Pour reprendre le langage de la théorie économique, on raisonne en équilibre partiel et statique, un problème qui devrait l'être en dynamique. Cela signifie qu'un grand nombre de variables décisives sont considérées comme des données exogènes, en fonction desquelles le projet est évalué. Or ces données exogènes ne sont au mieux que des hypothèses, qui sont de plus généralement arbitraires.

L'analyse de projet est au mieux de la statique comparative, mais celle-ci n'a de sens qu'a posteriori, une fois connues précisément les variations dans les variables exogènes. On ne peut évidemment évaluer un projet sur la base d'hypothèses relatives à des "données" qui n'existent pas et dont on ne peut a priori vérifier l'existence ou dont on ne cherche pas à garantir l'existence.

En d'autres termes, on fait bien peu de cas de l'environnement des entreprises.

Or, une industrie n'est pas seulement un complexe de machines, d'équipements. Monter une industrie, c'est mettre en place un ensemble de machines mais le bon fonctionnement de cet ensemble est suspendu à un

approvisionnement en matières premières et en biens intermédiaires, à la disponibilité en pièces de rechange, à une bonne organisation de la commercialisation, à une gestion du personnel, à une concertation avec les autres acteurs, avec l'Etat, etc..

- iii. Le projet une fois identifié, acquiert une réalité propre et autonome. Cela signifie qu'il tend à acquérir une logique propre, perdant la référence aux objectifs et contraintes du milieu, en particulier en termes de modalités et de taille. Il tend ainsi à acquérir une dynamique propre, telle que c'est l'environnement qui est censé s'adapter à lui.

L'autonomisation du projet et la réduction des variables, sur lesquelles porte l'évaluation proprement dite, limitent le nombre de partenaires et instances concernées et facilitent la négociation et l'accord. Celui-ci est d'autant plus facile à obtenir que l'on rejette davantage de problèmes en dehors de ce qui est à prendre en considération.

Par ailleurs, il est clair que du point de vue des partenaires étrangers (promoteurs, fournisseurs d'équipement ou de clés en main...) comme du point de vue des décideurs (pour des raisons d'intérêt politique ou personnel) la simplification du projet et surtout l'élimination "hors champ" d'un certain nombre de ses difficultés accroissent les chances de voir le projet retenu et soutenu.

Plus généralement, le projet est privilégié comme objet d'analyse et de décision. Le débat sur l'industrialisation, sur les objectifs, sur la stratégie, est ramené à des évaluations de projet.

iv. La logique projet induit un état d'esprit et un mode de fonctionnement spécifique de l'administration :

- gérer des projets signifie presque automatiquement gérer des "gros" projets ;
- gérer des projets signifie être en rapport et, dans certains cas, de connivence avec les vendeurs d'équipements et de projet.
- enfin, la mobilisation des énergies pour l'élaboration et la mise en oeuvre des projets se fait au dépens d'une réflexion continue sur les objectifs à atteindre et conduit très rapidement à l'abandon des programmes.

II.3. Le cadre institutionnel et réglementaire.

Au-delà de ce qui est dit ci-dessus d'une part de la planification, très déphasée par rapport à la réalité, et d'autre part des comportements technocratiques qu'inspire l'approche par projet, il faut ajouter quelques mots concernant les modes d'intervention de l'administration.

Déjà en liaison avec ce qui est dit de l'approche par projet, il faut souligner le fait que gérer des projets signifie que l'administration se doit de donner son avis à toutes les étapes de la conception et de la réalisation du projet, ce qui alourdit les procédures.

Tous les pays ont mis en place, bien souvent avec une assistance technique étrangère, une législation (code des investissements), des mécanismes (aides à l'investissement), des institutions (banques de développement, agences de promotion des investissements) pour la promotion et le développement des entreprises.

L'ensemble de ces mesures et institutions a fait l'objet de très nombreuses études, afin de déterminer si elles sont adaptées aux conditions locales et aux nécessités des entreprises.

Ces analyses débouchent généralement sur des conclusions faisant état du faible degré d'adaptation de ces institutions et cela, paradoxalement, malgré de très nombreuses tentatives de réformes, de création institutionnelle, d'adaptation. L'hypothèse que l'on est obligé de formuler est malgré tout celle de l'absence de connaissance du contexte et des conditions de fonctionnement des entreprises et des systèmes productifs, auxquels il s'agirait d'adapter les institutions et réglementations.

Plus généralement, il faut insister - même si ce thème est bien connu - sur toutes les lourdeurs et dérives bureaucratiques.

Un ensemble de raisons socio-politiques (l'importance de la bourgeoisie administrative, le rôle central de régulation du Ministère des Finance), mais aussi idéologiques (des attitudes profondément enracinées de méfiance à l'égard des entreprises) font que l'administration est devenue pléthorique et se justifie par la démultiplication des procédures, surtout d'autorisation et de contrôle. Les ministères dits opérationnels n'ont pratiquement aucun pouvoir de décision, sinon celui, négatif, de freiner ou empêcher les choses. En d'autres termes, au lieu de développer des interventions qui pourraient apparaître, ne serait-ce que de loin, comme une gestion du système productifs ou comme des services d'appui, les ministères opérationnels se contentent le plus souvent de peser sur le fonctionnement des entreprises.

Sans doute, par rapport à cette image correspondant à la situation du début des années 1980, les choses ont-elles évolué. Partout on a pris conscience de la nécessité de redonner aux entreprises un rôle accru et des libertés d'actions.

Partout, les ministères de l'Industrie ont acquis des pouvoirs accrus en vue de développer, par rapport aux politiques macro-économiques, des politiques plus micro-économiques et d'intervenir de manière spécifique au profit d'activités ou d'entreprises particulières.

Il faut bien voir cependant que les choses sont à cet égard loin d'être résolues. D'une part, parce que les évolutions sont lentes et que, si prise de conscience il y a au niveau politique, les administrations continuent à peu se préoccuper des exigences de fonctionnement des entreprises sur le terrain et restent marquées par des attitudes de contrôle. D'autre part parce que, pour des raisons tenant aux circonstances économiques du moment, la tentation est grande de "rançonner" des entreprises. Enfin, parce que la phase actuelle de transition est caractérisée par des ensembles de réformes, dont les modalités d'introduction (étalement dans le temps, diversité et interdépendances des domaines concernés, principes et mesures d'application) ont plutôt tendance, en démultipliant les textes et les mesures, à accroître les incertitudes, mais aussi les risques d'arbitraire.

II.4. Les programmes d'ajustement structurel.

Ce n'est pas le lieu ici de procéder à une analyse tant soit peu systématique des programmes d'ajustement structurels, même du point de vue du développement industriel. Cette analyse a été faite par ailleurs dans le cadre de l'ONUDI (10)

Il ne s'agit évidemment pas de présenter une analyse des PAS, comme instruments visant à éliminer les déséquilibres macro-économiques externes et internes. Mais conçus comme ils l'étaient, c'est-à-dire construits sur le principe du

10 Cf. les travaux de l'Atelier Régional (en particulier le Rapport introductif) sur la Gestion Stratégique du Processus d'Ajustement du Secteur industriel en Afrique, Vienne, 11-15 décembre 1989.

rétablissement des équilibres par la contraction des dépenses, ils ne pouvaient par définition qu'avoir des effets déflationnistes et donc des effets de réduction des revenus et des demandes. Ceux-ci devraient nécessairement affecter l'industrie.

Les PAS sont de ce point de vue essentiellement conçus sur la base de mécanismes d'ajustement macro-économique.

Par contre, les PAS poursuivaient également des objectifs d'assainissement du système productif : l'objectif recherché était d'éliminer les sources d'inefficacité (protection et secteur public) et par là d'accroître l'efficacité et la compétitivité de l'industrie, afin qu'elle puisse contribuer au rétablissement des équilibres extérieurs. La méthode adoptée vise cependant principalement à exposer davantage les entreprises aux pressions concurrentielles.

Au delà de la levée de certaines contraintes (permettant par ex. d'acquérir des pièces de rechange et intrants extérieurs), deux types d'interventions directes au niveau du fonctionnement de l'industrie ont été développés : des actions de restructuration/réhabilitation et des mesures d'accompagnement.

Les actions de restructuration/réhabilitation permettent évidemment d'accroître les conditions de viabilité d'un nombre limité de capacités de production. Elles méritent cependant toutes les critiques adressées aux approches par projet. Il s'agit toujours d'approches exclusivement partielles et statiques : sur papier, "toute autre chose égale par ailleurs", l'investissement peut paraître compétitif. Mais trois types d'éléments font défaut : une vision stratégique, c'est à dire le type d'objectif poursuivi ; une réflexion critique sur les "données" du problème, c'est à dire sur les probabilités de voir les hypothèses être vérifiées ; des précisions quant à la manière d'atteindre les résultats, c'est à dire quant aux

modalités selon lesquelles et aux échéances auxquelles une dynamique de réalisation des rendements théoriques et d'accroissement des productivités pourra être enclenchée.

En ce qui concerne les mesures d'accompagnement, ce n'est vraiment que sous la pression des événements que de telles mesures ont été prises, plus ou moins selon les pays, en vue d'atténuer des écarts excessifs entre les capacités et besoins d'ajustements des entreprises.

Compte tenu de tout cela, on est obligé de constater que malgré les objectifs - assainir les systèmes industriels afin d'en accroître les performances - les programmes d'ajustement n'ont pas eu des effets de développement industriel.

S'il est évidemment trop tôt pour faire le bilan, la somme des effets observés - en dehors de fermetures d'entreprises, des performances dégradées, des restructurations localisées, des résultats à l'exportation sinon nuls, du moins excessivement limités.. - est franchement négative. Tandis que du fait de la brutalité les mesures imposées sans discernement ont provoqué des dommages importants, par contre les effets de développement industriels sont limités et ne paraissent pouvoir être que très limités dans l'avenir.

II.5. Appréciation d'ensemble.

Les approches suivies jusqu'ici ne peuvent être considérées comme une réponse adaptée aux exigences du développement industriel dans les pays d'Afrique Subsaharienne. Et la même chose peut être dite pour un grand nombre de pays en développement.

Les plans sont décalés par rapport à la réalité : très globaux, ils ne sont pas très opérationnels, n'embrayent pas sur la réalité des choses au niveau micro-économique.

Les projets sont trop partiels : si des micro-réalisations peuvent être efficaces, tandis que les projets ne le sont pas, c'est parce que les premières prennent l'environnement pour ce qu'il est et n'en attendent rien, les projets au contraire font des hypothèses sur les contributions de l'environnement.

Les administrations compétentes ont développé des pratiques qui ne sont pas de développement, mais de contrôle.

Et les PAS, se sont contentés de l'idée a priori selon laquelle il suffit de faire pression sur les entreprises pour que celles-ci deviennent performantes, ignorant ou voulant ignorer la question des capacités d'adaptation.

En résumant, on pourrait dire que, dans ces différentes approches, les insuffisances tiennent aux quatre éléments suivants :

1. L'absence de démarche volontariste et stratégique.

On se contente soit de prévisions macro-économiques, d'ailleurs artificielles, soit de projets particuliers indépendamment des cohérences d'ensemble, soit d'hypothèses selon lesquelles les acteurs décentralisés, libres de leurs actions, auront la capacité d'assurer le développement industriel.

Compte tenu de la faiblesse des ressources, il faut que les ressources et efforts puissent être mobilisés et que les actions puissent être rendues cohérentes en fonction d'objectifs précis.

2. L'absence de niveau intermédiaire (entre le niveau global du plan et le niveau partiel du projet), tel que l'on puisse à la fois être, sur le terrain, proche des problèmes concrets - par opposition au raisonnement abstrait sur des grandeurs "globales" artificielles - et garantir des conditions de complémentarité et de cohérence (par opposition à des projets partiels, définis "toute

autre chose égale par ailleurs" ou par opposition aux hypothèses des PAS selon lesquels les acteurs décentralisés ont les capacités suffisantes et se suffisant à eux-mêmes).

3. L'absence de concertation entre les acteurs qui, en dehors du fait que les tissus industriels sont déjà peu denses et peu intégrés, font que tous les acteurs sont amenés à privilégier leurs intérêts particuliers et immédiats, au détriment d'actions complémentaires en fonction d'objectifs de développement à plus long terme.
4. L'absence de préoccupations relatives à l'organisation du système productif. On suppose toujours, d'une manière ou d'une autre, que les acteurs ont les capacités de faire et font en permanence, de manière rationnelle, tout ce qu'il faut pour que le résultat escompté soit atteint, et on suppose toujours que toutes les relations entre tous les acteurs concernés s'organisent spontanément, sur la base de mécanismes de marché efficaces, pour qu'au sein des interdépendances entre ces acteurs, les convergences s'opèrent qui permettent d'atteindre les niveaux de performances souhaités.

III. NECESSITE ET FAISABILITE D'UNE APPROCHE EN TERMES DE GESTION DES SOUS-SYSTEMES PRODUCTIFS.

Compte tenu des constatations (au chapitre I) relative à la situation de l'industrie Africaine, à l'échec du processus d'industrialisation, et aux faiblesses structurelles et organisationnelles qui en sont la cause, et compte tenu du quadruple constat de carence (au chapitre II) en ce qui concerne les approches suivies jusqu'ici - absence de volontarisme spécifique, absence d'un niveau d'action intermédiaire entre le plan et les projets, absence de concertation entre les acteurs et absence de préoccupations en matières organisationnelles - il faut nécessairement s'interroger sur la faisabilité d'approches alternatives.

Il faut donc essayer d'imaginer par quels "voies et moyens" alternatifs on peut espérer répondre aux exigences posées.

Il faut pour cela partir des insuffisances les plus significatives et des exigences qu'elles posent. Il faut ensuite préciser la nature des réponses que l'on peut imaginer.

III.1. Les défauts de gestion et d'organisation.

Il a déjà été question abondamment des faiblesses structurelles et organisationnelles de l'industrie en Afrique Subsaharienne (la même chose étant vérifiée dans nombre de pays en développement).

Il faut cependant revenir sur le sujet et essayer d'être plus précis, sans pour autant rentrer dans l'explicitation de problèmes particuliers de type monographique.

Quatre choses ont été dites à cet égard :

- a. que les niveaux de gestion et d'organisation des entreprises sont faibles et généralement très insuffisants : ceci vaut pour tous les aspects de la gestion : qu'il s'agisse de la gestion technique (maîtrise des équipements, qualité, maintenance, ..), de la gestion commerciale (relations au marché), de la gestion des stocks (à tous les niveaux), de la gestion des ressources humaines et de l'organisation du travail, de la gestion comptable et de l'information (calcul des prix de revient et évaluation des gisements de productivité), de la gestion financière (formes d'endettement)... C'est une chose entendue et il est donc indispensable que les entreprises d'une part aient les ressources nécessaires (mais essentiellement évidemment sur la base de meilleures performances actuelles et escomptées) pour développer des gestions plus rationalisées et d'autre part y aient intérêt et soient amenées à analyser plus systématiquement les diverses dimensions du problème.
- b. que précisément les entreprises n'ont pas réellement intérêt à développer de telles gestions. Négativement, parce que la situation est constamment telle que toutes les gestions rationalisées sont constamment en "porte-à-faux" par rapport à la réalité et que les efforts de gestion ne sont par conséquent pas "payants" ; positivement, parce que les efforts de gestion nécessaires seraient disproportionnés et que les entreprises obtiennent davantage de résultats en jouant sur autre chose que la "bonne" gestion : en faisant des coups, en se détournant sur le commerce, en misant sur des relations publiques...
- c. que si les entreprises n'ont pas tellement intérêt à améliorer leur gestion, c'est parce qu'elles se situent dans des environnements turbulents et aléatoires. Aucune variable ne pouvant être prise comme une donnée, sur la base de pratiques répétitives, la gestion consiste avant tout à avoir la capacité de se débrouiller, c'est à dire

de trouver des solutions ad hoc, cas par cas, à la multitude des aléas et accidents qui se présentent. Dans ces conditions la propension naturelle de tous les acteurs est la débrouillardise généralisée, chacun pour soi, ce qui signifie aussi en reportant les difficultés sur les besoins lorsque c'est possible.

- d. que si les entreprises sont obligées d'internaliser des tas de fonctions et de se débrouiller plus ou moins bien ou plus ou moins mal, c'est faute de trouver autour d'elles l'ensemble de ces fonctions offertes dans des conditions de prix et de qualité acceptables.

Aussitôt que l'on s'efforce de rationaliser ces constats, on débouche sur les conclusions suivantes.

La première de ces conclusions, très générales et bien connues, est l'insuffisante intégration des tissus ou systèmes industriels. Les entreprises ne trouvent pas à s'appuyer dans leur environnement sur des acteurs complémentaires exerçant leur fonction dans des conditions satisfaisantes.

Le fait que non seulement le tissu est peu dense, mais que font défaut nombre de capacités, acteurs ou fonctions constituent ici un handicap décisif. On sait en effet que la dynamique industrielle repose sur la division du travail et la différenciation des fonctions exercées par autant d'acteurs interreliés.

La première exigence est donc structurelle : on ne peut pas faire en permanence comme si les entreprises vont trouver, dans leur environnement, les acteurs et fonctions complémentaires dont elles ont besoin. Il faut donc nécessairement que l'on se préoccupe de créer et structurer des acteurs et fonctions complémentaires.

La deuxième conclusion est que l'environnement est pour l'entreprise très largement aléatoire. Ce n'est pas un ensemble structuré de relations sur lequel elle puisse s'appuyer. Il en est ainsi tout d'abord parce que le marché en tant que tel est le plus souvent inexistant ou au mieux embryonnaire. Il n'y a pas des offres et des demandes, y compris des possibilités de substitution, qui fourniraient une sorte de base de référence aux transactions. Il en est ainsi aussi parce que même là où existe un semblant de marché, celui-ci n'est pas régulé par un ensemble de règles et pratiques plus ou moins rodées. Par conséquent, à chaque transaction, ce sont les rapports de force qui s'exercent à l'état pur. D'où l'intérêt qu'il peut y avoir à miser sur les rapports de force plutôt que sur l'une ou l'autre des formes possibles d'efficience.

Dans la théorie économique, on a l'habitude d'opposer, en matières organisationnelles, l'entreprise ou la hiérarchie, c'est à dire d'une part l'organisation interne à l'intérieur d'une unité de commandement, et d'autre part la coordination des actions par le marché. Dans le premier cas, il s'agit de l'organisation de la coopération entre fonctions complémentaires, au sein de l'entreprise, en fonction d'objectifs stratégiques communs ; dans le second cas, il s'agit d'une coordination des complémentarités entre acteurs indépendants, moyennant des flux de biens et services et des signaux de prix .

On sait aujourd'hui que la réalité du marché comporte d'une part des ensembles de règles, d'autre part des relations hors marché, enfin des formes de coopération. Même si on se limite aux seules relations par le marché, c'est-à-dire des relations d'achat-vente ou de livraison-paiement, celles-ci se déroulent dans le cadre de règles particulières, rodées par la pratique et maintenues par des équilibres d'intérêts en jeu. Par ailleurs, les relations entre les entreprises ne se limitent pas à des relations de marché mais comportent une diversité de dimensions hors marché. Celles-ci consistent en particulier d'une part en apprentissages et savoirs communs et d'autre part

en échanges d'informations : sur les technologies, sur les manières de faire, sur les normes et qualités, sur les marchés... Enfin les entreprises développent de plus en plus, dans leurs relations avec d'autres entreprises, diverses formes de coopération, sans pour autant éliminer la dynamique concurrentielle..

En d'autres termes, même lorsque le marché fonctionne bien, celui-ci est de toute manière conditionné par les modalités d'organisation des relations entre les acteurs, et le marché est loin d'épuiser les relations entre les acteurs. Les coopérations entre entreprises se font nécessairement selon certaines modalités organisationnelles.

Cela revient à souligner l'importance des exigences organisationnelles : si le marché fonctionne à peu près bien, l'organisation conditionne les règles appliquées sur le marché et l'ensemble des relations hors marché. Si en outre le marché ne fonctionne pas à peu près bien, il faut suppléer l'inefficacité du marché pour assurer, par l'organisation des relations, le minimum de cohérence entre les actions complémentaires des divers acteurs.

La deuxième exigence donc est d'ordre fonctionnel. Il ne suffit pas que l'ensemble des fonctions complémentaires qui sont nécessaires soient effectivement exercées, il faut que cet ensemble soit organisé.

La troisième conclusion concerne le fait que n'existe guère de mécanismes ou de procédures de mise en cohérence des décisions et comportements des acteurs. Ainsi qu'il a été dit, c'est la loi du chacun pour soi qui domine et, compte tenu du contexte, ce sont inévitablement les intérêts immédiats qui sont privilégiés.

Ce qui est en cause ici, c'est le fait qu'il n'y a pas de mise en cohérence (ni par le marché, ni autrement) des décisions et actions des divers acteurs, et par là d'exploitation des synergies que permettent les interdépendances entre eux.

Il faut donc essayer de mettre en place des mécanismes ou procédures susceptibles, au delà de divergences inévitables des intérêts à court terme, d'organiser les convergences des actions dans une perspective de développement. Il faut pour cela que les décisions et actions complémentaires soient rendues convergentes et mises en cohérence dans le cadre de finalités communes.

On ne voit pas comment de telles mises en cohérence pourraient être réalisées, sinon sur la base de procédures explicites de concertation et coordination.

La quatrième conclusion concerne la nécessité de relations transformées entre l'Etat et les entreprises. Les actions et interventions de l'Etat, sans doute parce qu'excessives, mais aussi parce que dénaturées par des déviations technocratiques et bureaucratiques, se sont avérées très inefficaces. Il faut donc nécessairement redonner un rôle central aux opérateurs décentralisés. Mais il ne s'agit pas seulement de leur donner plus de liberté pour leur permettre davantage de profits. L'objectif est de mettre en avant leur rôle comme moteur dans le développement industriel et donc de mettre en avant leurs responsabilités accrues. Dans le même temps cependant, il est clair que les entreprises sont très démunies à tous égards, et qu'elles doivent pouvoir à la fois s'appuyer sur leur environnement (immédiat) et bénéficier de tout un ensemble diversifié d'appuis techniques.

Il faut donc à la fois réduire les interventions autoritaires de l'Etat et renforcer à la fois son rôle d'orientation, de cohérence et d'arbitrage et ses fonctions d'appui. Il faut simultanément à la fois redonner la liberté d'action et la

responsabilité aux opérateurs décentralisés et les amener, plutôt que de fonctionner selon une logique de débrouillardise individuelle, à s'insérer dans des actions de synergie plus collectives.

III.2. Quels éléments de réponse ?

Les quatre exigences principales qui se dégagent sont donc :

- la nécessité d'une action structurelle, pour que l'ensemble des fonctions complémentaires puissent être exercées et assurées dans de bonnes conditions;
- la nécessité de réduire les aléas et imprévus et de stimuler les synergies, en organisant les relations et coopérations entre les acteurs complémentaires.
- la nécessité d'une mise en cohérence de décisions et actions complémentaires moyennant des procédures de concertation et de coordination,
- la nécessité de transformer la nature des relations entre l'Etat et les entreprises, de manière à ce que l'Etat comme les entreprises soient davantage amenées à oeuvrer au profit du développement industriel.

Si ces exigences paraissent importantes, il ne s'agit là, pour l'instant, que d'exigences de principe assez générales. Il faut donc examiner selon quelle modalités il est possible concrètement d'y répondre.

Dès lors que l'on se pose des questions concrètes, il apparaît très rapidement que ces exigences ne peuvent être satisfaites que si l'on se situe au niveau de sous-systèmes productifs particuliers. Il faut en effet trouver, à la différence des approches suivies jusqu'ici, un niveau auquel les diverses exigences avancées peuvent le mieux être satisfaites simultanément. Or ceci ne peut se faire ni au niveau global, trop décalé par rapport à la spécificité des problèmes de

fonctionnement, ni au niveau de l'entreprise, ou ne peuvent être assurées ni les conditions de complémentarité avec les autres acteurs ni les exigences de cohérence.

C'est par conséquent au niveau intermédiaire (11), c'est-à-dire au niveau de sous-systèmes productifs qu'il faut essayer de répondre à ces diverses exigences.

Il faut évidemment préciser ce que l'on entend par là. On entend par sous-système productif l'ensemble des acteurs et fonctions complémentaires qui contribuent de manière spécifique à la production d'une catégorie particulière de biens et services. C'est donc un ensemble finalisé (par un produit/marché) ; c'est un système, c'est-à-dire un ensemble de relations organisées (de fait) entre les divers acteurs, étant entendu que cette organisation peut être plus ou moins adaptée, selon les circonstances, à divers types d'objectifs de performances. Les acteurs, de ce fait interdépendants, mais à des degrés variables, peuvent être extrêmement variés : on parle de la diversité verticale des acteurs, qui se succèdent dans la chaîne de transformation des matières en semi-produits puis en produits finals (12) ; on parle davantage de leur diversité horizontale, dans le sens où les produits peuvent être plus ou moins diversifiés. C'est d'ailleurs en ce sens que

11 On parle volontiers aujourd'hui de "meso-économique". Cfr. J. DE BANDT, Approche meso-économique de la dynamique industrielle, Revue d'Economie Industrielle, n° 49, 3^e trim. 1989.

12 C'est en ce sens, c'est-à-dire dans la mesure où on met l'accent sur la succession des opérations de transformation que l'on utilise souvent le terme de filière (ou de "value chain"). Ce terme met l'accent sur un cas particulier de sous-système où dominant les relations interindustrielles d'amont en aval. C'est ainsi que l'on parle de la filière textile/habillement mettant l'accent sur la succession des opérations allant de la production de la fibre au produit fini en passant par le peignage, les filatures, tissages, teinture et impression, bonneterie, confection. Si les relations entre ces stades sont en effet décisives, le sous-système textile n'en est pas moins plus large : incluant des écoles de formation spécialisées, des laboratoires de recherche, des financiers, les producteurs de "mode"... etc.

l'intégration ou la concentration verticale ou horizontale entre les mains d'acteurs particuliers au sein du sous-système peut être plus ou moins forte.

Mais le sous-système peut aussi être entendu dans un sens plus ou moins large ou au contraire restreint. Considérée de ce point de vue, la diversité de tels sous-systèmes productifs est de fait très grande. Il peut s'agir de groupes industriels, d'entreprises à réseaux (c'est à dire animant ou pilotant tout un ensemble d'entreprises), de districts industriels ou autres formes d'agglomérations territoriales, de réseaux d'entreprises de haute technologie, de sous-systèmes productifs ou filières. Dans tous les cas, il s'agit de formes d'organisation des relations entre des entreprises plus ou moins autonomes mais interdépendantes.

On peut sans doute affirmer aujourd'hui, sur la base de toute une série de travaux, que, d'une manière générale, les performances industrielles sont au moins autant sinon plus celles des sous-systèmes que celles des entreprises. Cela ne signifie évidemment pas que la gestion et l'organisation et donc les performances d'entreprises ne sont pas importantes. Mais bien que la manière dont sont organisés et fonctionnent les sous-systèmes et les relations au sein du système, et plus particulièrement la manière dont s'organisent les coopérations et synergies au sein du sous-système jouent un rôle décisif. On peut montrer que ce rôle est d'autant plus décisif que les circonstances sont particulières, en ce sens que les conditions externes sont plus difficiles et/ou que les efforts d'adaptation requis sont plus importants.

Ceci étant, retournant aux conditions de fonctionnement des industries en Afrique Subsaharienne et dans la plupart des pays en voie de développement, on peut voir assez facilement que c'est au niveau de sous-systèmes productifs particuliers que les insuffisances structurelles et organisationnelles se posent concrètement et peuvent concrètement être résolus. En d'autres termes, dès lors que quittant le plan des principes généraux,

nous cherchons à concevoir comment répondre aux quatre types d'exigences énoncées précédemment, on ne trouve d'autres possibilités que de poser et essayer de résoudre les problèmes au niveau de sous-systèmes productifs particuliers.

Il faut essayer de préciser cela brièvement.

On ne peut évidemment imaginer une intervention du type structurel en termes généraux. C'est au niveau d'un sous-système particulier que l'on peut évaluer dans quelle mesure sa structure est satisfaisante : en termes de diversité des fonctions exercées, en termes de compétences et capacités spécifiques des acteurs, en termes de degrés d'intégration ou de différenciation des tâches...

En d'autres termes, on est obligé de partir du système concret et de mener une réflexion sur sa configuration, afin de définir une action de type structurel.

Compte tenu de la rareté des ressources, on ne peut se permettre de développer des ressources en général (par ex. former des ingénieurs) : force est d'assurer le développement de ressources spécifiques (par ex. des ingénieurs textiles en vue de mettre en oeuvre une stratégie de tel ou tel type) et ce n'est qu'au niveau de sous-systèmes productifs que l'on peut développer des ressources spécifiques, dans le cadre d'objectifs néanmoins collectifs.

Concernant la deuxième exigence les choses sont encore plus évidentes. Les relations inter-industrielles qu'il s'agit d'organiser ne sont pas des relations quelconques ou indifférenciées. Il s'agit précisément des relations qui caractérisent ou constituent le sous-système productif. Mais dans le même temps, cette organisation doit être spécifique, car fonction de particularités du sous-système, qu'imposent la matière, la technologie, la demande...

L'exigence de concertation pourrait a priori être satisfaite au niveau global. Mais à ce niveau il ne pourrait par définition s'agir que d'une concertation sur les objectifs socio-économiques globaux et sur les orientations générales. Dès lors qu'il s'agit au contraire de mettre en cohérence et de rendre convergentes les décisions et actions dans le domaine de la production, la concertation doit pour être opérationnelle porter sur des décisions et des actions concrètes qui ne peuvent dès lors intéresser que les acteurs interdépendants directement concernés, c'est à dire les acteurs constituant un sous-système productif particulier.

Enfin, si la nécessité de modifier les relations entre l'Etat et les entreprises est ressentie comme une exigence générale, il existe au moins deux types de raisons importantes pour lesquelles cette transformation doit se concrétiser au niveau des sous-systèmes productifs.

- d'une part, si l'on estime que l'Etat doit jouer un rôle d'arbitre, en fonction des objectifs socio-économiques globaux, il n'a pas à exercer ce rôle d'arbitre directement entre les entreprises, pour en favoriser certaines ou en défavoriser d'autres. Par contre, il doit l'exercer en vue de promouvoir des développements collectifs en fonction des possibilités et contraintes existantes, c'est à dire en fonction des dynamiques potentielles de sous-systèmes particuliers.
- d'autre part, si l'Etat doit développer des fonctions d'appuis techniques, celles-ci ne peuvent être que spécifiquement adaptées aux besoins clairement identifiés des sous-systèmes productifs particuliers.

Tout ceci suggère donc que c'est au niveau de sous-systèmes particuliers - et uniquement à ce niveau - que les quatre types d'exigences énoncées précédemment - paraissent pouvoir être simultanément satisfaits.

Encore faut-il préciser comment.

De ce point de vue il faut insister sur la nécessité de définir une stratégie : c'est à dire d'introduire d'une part un principe d'organisation volontariste et d'autre part un principe de gestion en continu.

Il faut expliciter ces deux principes.

La stratégie doit servir de principe d'organisation du sous-système productif, c'est à dire résulter de la concertation des parties et assurer, au delà des divergences d'intérêt immédiates, la mobilisation des efforts et des ressources sur des objectifs communs sur lesquels les intérêts peuvent converger. Il faut donc un certain volontarisme, pour que tous les acteurs se retrouvent dans la possibilité de performances supérieures à terme, dont tout le monde pourrait bénéficier .

Ce n'est que dans cette mesure que l'on peut espérer obtenir que les acteurs prennent des engagements précis, étant entendu que ce n'est que dans la mesure où les performances escomptées paraissent suffisamment assurées que les acteurs accepteront de s'engager, sans risquer d'être dupes, et que ce n'est que dans la mesure où les acteurs s'engagent que les performances auront quelque chance d'être réalisées, l'échec n'étant évidemment jamais exclu.

Dans le même temps, c'est la stratégie qui situe le sous-système dans le cadre des objectifs collectifs de développement industriel et c'est dans la mesure où cette stratégie a une dimension collective que l'Etat intervient pour l'appuyer et en assurer certaines conditions de réalisation.

Par stratégie il faut entendre plusieurs choses.

Il faut évidemment que l'on définisse des objectifs ou des cibles : même si chemin faisant, ceux-ci seront adaptés, vers le haut ou vers le bas, il faut que soit défini le but

recherché, de manière à ce que puissent être proportionnés les moyens requis et que puisse être mise en place l'organisation requise. Il faut donc en second lieu que soient définis et mobilisés les moyens spécifiques nécessaires, quitte à ce qu'il s'agisse des moyens nécessaires pour développer à terme les ressources spécifiques qui sont nécessaires. Il faut enfin définir le modèle organisationnel, c'est à dire préciser comment, selon quelles modalités, selon quelle division des tâches, à quelle échéance, on va réaliser quelles étapes du processus.

Par ailleurs - par opposition à ce qui se faisait dans les approches antérieures - il faut mettre tout l'accent sur la mise en oeuvre - étant entendu que celle-ci prend nécessairement du temps et que chemin faisant les circonstances peuvent nécessiter divers types d'ajustement.

Pour cette raison, il faut que la gestion du sous-système et la mise en oeuvre de la stratégie soient assurées de manière continue.

Cette gestion en continu est essentielle au moins pour deux raisons.

La première est que la stratégie ne sert évidemment à rien si elle n'est pas mise en oeuvre. Et ceci n'est possible que moyennant la réalisation et la coordination de toutes les actions prévues, mais aussi, ce qui est plus exigeant, la réaction à tout ce qui peut se passer dans le quotidien et exiger des correctifs et actions complémentaires. Cela demande aussi, le cas échéant que les objectifs, les moyens ou l'organisation soient adaptés aux circonstances.

La seconde raison, plus importante encore, est que cette gestion en continu, qui doit nécessairement être assurée par les intéressés eux-mêmes, impose à ceux-ci des modalités

continues de coopération et de coordination, et par conséquent des engagements et prises de responsabilité à partir desquels des synergies sont susceptibles de se développer.

Voilà donc les principes :

- redonner aux opérateurs décentralisés un rôle central et pour cela leur donner à la fois des libertés d'action et de responsabilité,
- développer la concertation, comme principe d'organisation et de fonctionnement,
- aborder la solution des problèmes organisationnels au niveau des sous-systèmes productifs,
- définir une stratégie centrée sur des objectifs communs de performances et surtout de développement,
- assurer une gestion continue, dans le quotidien.
- redéfinir le rôle de l'Etat en le recentrant sur des fonctions d'arbitrage et des appuis techniques,

IV - LA GESTION STRATEGIQUE DES SOUS-SYSTEMES PRODUCTIFS.

IV.1. Les principes redéfinis.

Il faut commencer par re-préciser ces divers principes de base, qui représentent autant d'aspects ou de dimension de la démarche dite de gestion stratégique et qui sont tous également importants.

Il faut commencer par rappeler que l'objectifs est évidemment d'assurer le développement industriel dans de meilleurs conditions que par le passé et pour cela de définir des méthodes d'approche qui précisent, de manière opérationnelle, les rôles et responsabilités des acteurs. Ceux-ci doivent être tels qu'ils soient susceptibles de pallier tant que faire se peut les faiblesses structurelles et organisationnelles observées et d'assurer de ce fait des performances industrielles supérieures.

Reprenons donc brièvement les principes :

- i. le rôle central dans le développement industriel revient aux opérateurs décentralisés. Ce principe est sans doute généralement admis aujourd'hui ou en tout cas de plus en plus : encore faut-il que ce principe soit effectivement reconnu dans la pratique de fonctionnement du système industriel.

Pour avoir une portée réelle, il faut que ces opérateurs disposent, de manière effective, de la liberté d'initiative et d'action. Cela signifie négativement, que les entreprises doivent pouvoir échapper à des contraintes excessives imposées par des processus de décisions technocratiques et des procédures bureaucratiques et aux incertitudes liées à des règles du jeu imprécises, voire arbitraires. Cela signifie, positivement, que ces opérateurs décentralisés doivent pouvoir prendre des

initiatives et décisions et assumer les responsabilités et risques de ces décisions. Bien entendu ces opérateurs le font prioritairement pour des motifs de profit. Mais l'objectif est bien d'assurer que leur contribution au développement industriel en général soit effective et la plus élevée possible. Ceci implique d'une part sans doute que l'intensité de la concurrence soit suffisante pour les pousser au dynamisme, mais d'autre part aussi que les entreprises acceptent d'inscrire leur action dans des actions collectives de développement.

- ii. C'est au niveau de sous-systèmes productifs, que les problèmes structurels et organisationnels peuvent concrètement être résolus et que par conséquent le développement industriel doit être géré.

Ce deuxième principe est évidemment nouveau, dans la mesure où il s'agit, comme il a été dit, de se situer à un niveau intermédiaire entre le niveau global du plan et le niveau partiel des projets. Sans doute, les projets dits intégrés avaient-ils déjà pour objet d'échapper au caractère partiel des projets habituels. Mais il s'agit ici non seulement de se situer à un niveau intermédiaire, mais de se situer au niveau d'un système d'acteurs, c'est-à-dire pas simplement un ensemble défini de manière circonstancielle pour des raisons d'affectation de ressources, mais un système d'acteurs complémentaires et interdépendants.

C'est cette interdépendance, caractérisant le sous-système, qui servira de base pour activer, en fonction d'intérêts qui sont susceptibles d'être convergents, les coopérations visant à assurer le développement.

- iii. Le troisième principe concerne la concertation. Dans ce cas aussi, il s'agit d'un principe nouveau. Il s'agit non seulement de développer la concertation - ce qui déjà est une nouveauté, mais qui est déjà en train de se développer

plus ou moins - mais d'en faire la méthode privilégiée de coordination dans le fonctionnement du système industriel, en l'occurrence des sous-systèmes industriels. Il s'agit d'autre part d'organiser des concertations de type décisionnel, c'est à dire d'en faire la base de procédures de décision. C'est-à-dire que l'on entend faire prendre les décisions qui comptent dans le cadre de concertations qui lient les parties.

Il est dès lors essentiel que toutes les parties directement concernées, y compris les administrations compétentes, participent à la concertation et que cette concertation débouche sur des engagements réciproques. Bien entendu, ceci soulève immédiatement la question de savoir quels sont les acteurs directement concernés - par opposition à ceux qui, tout en ayant des liens avec le système, ne le sont pas, et avec lesquels des accords peuvent être négociés - ce qui ne peut être décidé que de manière pragmatique. On reviendra plus loin sur cette question.

iv. Le quatrième principe concerne la nécessité de définir une stratégie. Déjà au niveau du plan comme au niveau des entreprises cette nécessité se faisait sentir, mais l'approche par projet avait eu pour effet, dans une très large mesure, d'évacuer la dimension stratégique. Il faut donc se resituer fortement dans une telle perspective stratégique. Mais en outre on ne peut se contenter de simples orientations stratégiques (du type valorisation des ressources domestiques), il faut pouvoir formaliser les divers éléments d'une stratégie opérationnelle, définie dans toutes ses dimensions.

La stratégie doit introduire la dose nécessaire de volontarisme, en vue de mobiliser les efforts et ressources sur des résultats à atteindre, en termes de performances industrielles d'un type ou d'un autre et surtout en termes de développement industriel.

De plus, ces résultats escomptés représentent ce sur quoi les intérêts des partenaires peuvent converger : il faut donc que chacun des acteurs puissent se retrouver dans ces résultats escomptés et que les bénéficiaires qu'il en attend l'amène à s'engager et à tenir ses engagements.

Par ailleurs, ce sont ces développements escomptés qui constituent, au delà de la mobilisation des efforts et des ressources par les acteurs directement concernés, la base de négociation pour l'obtention d'un certain nombre d'apports extérieurs.

Il faut trouver un juste milieu entre l'ambition et le réalisme: pour avoir un effet mobilisateur, il faut que les objectifs soient ambitieux, c'est-à-dire que le "plus" escompté soit significatif ; par contre, il faut que les objectifs soient réalistes, c'est-à-dire puissent être effectivement atteints et que les moyens mis en oeuvre puissent représenter des garanties suffisantes de réussite. Cette question difficile ne peut être résolue que de manière pragmatique, c'est-à-dire en introduisant des procédures d'ajustement de la stratégie en fonction des circonstances.

- v. Le cinquième principe concerne la nécessité d'une gestion stratégique en continu. Il devrait être considéré comme étant déjà inclus dans le précédent, tant il est vrai que la stratégie perd toute signification si elle n'est pas mise en oeuvre et ceci ne peut être le fait que d'une gestion continue. Mais il est nécessaire d'insister car les problèmes de mise en oeuvre sont généralement plus ou moins fortement négligés. La stratégie comporte, dans ce que nous avons appelé le modèle organisationnel, tout ce qui concerne les "voies et moyens" de mise en oeuvre de la stratégie, c'est-à-dire toutes les actions nécessaires, selon des modalités spécifiques et selon un certain calendrier. Il faut par conséquent, dès lors que l'on

passé à la mise en oeuvre de la stratégie, que cette mise en oeuvre soit gérée correctement et cela de manière continue.

vi. Il faut redéfinir le rôle de l'Etat. Ce qui a été dit de la nécessité de conférer aux opérateurs décentralisés un rôle central et pour cela de leur redonner les libertés d'initiatives et d'action nécessaires signifie automatiquement que le rôle de l'Etat doit être relativisé, du moins en ce qui concerne toute une série de décisions opérationnelles au niveau du fonctionnement du système productif.

En fait, il ne s'agit pas pour autant de réduire le rôle de l'Etat, mais bien de le redéfinir, compte tenu du fait que ce que l'on recherche c'est avant tout de contribuer à des développements industriels collectifs. De ce point de vue, la redéfinition semble devoir se faire selon deux axes très différents. Il s'agit d'une part de faire jouer à l'Etat son rôle central d'orientation et d'arbitrage. Il faut que soient définis les objectifs socio-économiques globaux, devant servir de référence, et il faut que l'Etat intervienne pour faire valoir les échelles de valeur et préférences nationales. En d'autres termes des choix globaux doivent être faits qui transcendent autant les sous-systèmes que les acteurs individuels.

Il s'agit d'autre part d'assurer auprès des sous-systèmes productifs un certain nombre de fonctions d'appui technique. Il faut entendre par là, au delà de tout ce qui relève des politiques macro-économiques et des politiques d'application générale, d'interventions plus spécifiques, en fonction de caractéristiques et exigences de fonctionnement particulières des divers sous-systèmes. Il peut être question de définir certaines modalités particulières des législations ou réglementations de type général (par ex. en matière de conditions de travail, de formation professionnelle, de promotion des

exportations...)). Mais il peut et doit surtout être question de la participation active de l'Etat, qui intervient comme acteur dans la conception et la mise en oeuvre de la stratégie, dans la mesure où celle-ci est évaluée en tant que contribuant aux objectifs du développement industriel. L'Etat peut dans ce cas intervenir par des apports de ressources, par la mise en place de conditions techniques ou réglementaires ou par des prestations de service spécifiques. A cet effet, il est nécessaire que l'Etat - c'est-à-dire les administrations compétentes directement concernées - participent à la concertation et prennent des engagements précis, au même titre que les autres acteurs.

*

Ces six principes paraissent assez clairs. Mais certains d'entre eux sont assez nouveaux. Et sans doute s'avèrera-t-il nécessaire de réexaminer et re-préciser ces divers principes à la lumière de l'expérience. La pratique pourra conduire à les nuancer ou à les compléter.

Par ailleurs, chacun de ces principes est important et en fait indispensable. C'est néanmoins leur combinaison qui paraît décisive, dans la mesure où elle les relativise forcément, chacun par rapport aux autres. C'est cette combinaison qui doit être considérée comme constituant ce que nous avons convenu d'appeler la gestion stratégique des sous-systèmes industriels.

III.2. La démarche concrète.

A supposer que ces principes puissent faire l'unanimité, il faut encore définir les modalités concrètes de la gestion stratégique des sous-systèmes industriels. C'est l'objet de cette dernière section.

Il faut cependant faire une remarque préalable. Il s'agit pour l'essentiel, dans la phase actuelle, de suggestions. Si sur certains points les choses paraissent assez claires, faute de pouvoir imaginer de réelles alternatives et si sur plusieurs points les solutions proposées ont déjà pu être testées et rodées, ce qui est dit ici doit néanmoins être considéré comme un ensemble de propositions. Partant de là, il faut que les réflexions, discussions et expérimentations soient développées, le plus possible, afin de pouvoir définir les modalités pratiques de la gestion stratégique sur des bases plus solides et de manière plus définitive (13). Il doit être entendu à cet égard qu'il ne peut de toute manière être question que de définir des orientations et directives assez générales, de manière à laisser des marges de manoeuvre suffisantes et permettre les adaptations nécessaires aux contextes socio-économiques locaux.

On insiste ci-dessous sur un certain nombre de points :

- la nécessité d'un système d'information adapté,
- le déclenchement des procédures,
- l'identification et la sélection des sous-systèmes,
- la concertation,
- la participation de l'Etat et la négociation,
- la conception de la stratégie,
- le programme d'action et les engagements réciproques,
- la gestion continue du sous-système.

i. le système d'information.

Il n'y a pas de gestion stratégique sans un système d'information approprié. C'est une condition absolue. Il faut donc pouvoir faire les investissements nécessaires à cet effet.

13 Dans une étape ultérieure, il sera utile d'élaborer une sorte de guide ou de manuel de la gestion stratégique des sous-systèmes productifs.

Une remarque s'impose à cet égard. Dans nombre de pays africains, les systèmes statistiques se sont petit à petit dégradés et sont devenus très peu satisfaisants sinon inexistantes. Les raisons en sont multiples : en termes d'ambitions exagérées, en termes de concepts et méthodologies inadaptes, en termes de moyens insuffisants.

Il ne s'agit pas ici de suggérer qu'il est nécessaire de relancer ce type de systèmes statistiques très ambitieux visant, dans une perspective de comptabilité nationale, à mesurer de manière exhaustive l'ensemble des activités de production, des échanges et des consommations. Il s'agit davantage ici de développer des systèmes d'information, plus modestes par leur ampleur, mais plus ciblés et plus pointus. C'est-à-dire mieux maîtrisables et moins onéreux. L'objectif est évidemment, d'une part de permettre la définition de la stratégie, mais d'autre part de pouvoir en assurer le suivi (14).

Sans entrer dans les détails, cela signifie qu'il faut disposer:

- d'informations continues sur l'activité et le fonctionnement des entreprises de production et leurs relations avec leurs partenaires, afin de pouvoir appréhender non seulement les entreprises comme telles mais le sous-système productif dans son ensemble en tant que système. Il faut en effet, à partir de là, pouvoir procéder à l'analyse-diagnostic de la situation, à l'identification du sous-système, et au suivi en continu du déroulement des opérations.

14 Dans le cadre de son assistance technique auprès des Ministères de l'Industrie, dont il a été question plus haut, l'O.N.U.D.I. a contribué à mettre en place de tels systèmes d'information dans plusieurs pays africains. Sur la base de cette expérience, l'O.N.U.D.I. pourrait envisager d'élaborer une sorte de manuel de base, comportant la définition des modules d'un tel système d'information et des logiciels correspondants.

- d'informations sur les marchés : échanges extérieurs et consommations apparentes.

Il faut évidemment disposer en outre, mais ceci ne devrait guère faire problème, d'une part d'informations systématiques sur le cadre législatif et réglementaire plus ou moins spécifique, d'autre part d'informations sur les ressources disponibles.

Ces informations propres devraient être complétées par des ensembles d'informations comparatives, tirées de particulier des systèmes statistiques et d'études des organisations internationales.

Le système d'information, y compris le traitement ad hoc des informations sur les besoins de la gestion stratégique devrait être un service presté par la collectivité.

C'est à ce niveau que peuvent être résolus certains problèmes de "secret statistique", encore que, pour le besoin de la gestion stratégique, ceux-ci doivent impérativement être réduits au minimum.

ii. Le déclenchement de la procédure.

Au niveau des principes, les choses sont claires. La responsabilité de la gestion stratégique incombe aux opérateurs de base, même s'il est entendu que les pouvoirs publics peuvent avoir à entrer en scène en tant qu'acteurs de base, pour ce qui relève de leur compétence. Pour le reste, en dehors de leur fonction globale d'arbitrage, les pouvoirs publics sont sollicités en vue de garantir certaines conditions de base.

La question se pose de savoir comment ce processus peut démarrer ou ce qui se passera si les acteurs de base ne se décident pas à organiser les concertations nécessaires. Rien ne permet en effet de supposer que les concertations nécessaires s'organiseront spontanément et qu'elles s'organiseront au

niveau de tous les sous-systèmes. Ce n'est pas parce que l'on décide, au niveau politique, de s'engager dans la voie de la gestion stratégique, que les sous-systèmes ont émerger et que la concertation va s'organiser au niveau pertinent et de manière efficace.

Sans doute peut-on imaginer qu'une fois que les pratiques de gestion stratégique des sous-systèmes industriels seront entrés dans les moeurs, les procédures seront, dans une assez large mesure, le résultat des initiatives spontanées des opérateurs. Mais on n'en est évidemment pas là.

Il faut donc que l'Etat prenne l'initiative, en prenant toutefois des précautions pour que de ce fait on ne dénature pas le processus en redonnant un poids trop important à l'Etat. Il est nécessaire d'une part d'expliquer et de convaincre : il faut donc faire des efforts de pédagogie et de conviction, et d'autre part mettre en place les conditions nécessaires (information, secrétariat,...) pour que la concertation puisse se dérouler de manière efficace.

En d'autres termes, les pouvoirs publics auront sans doute, certainement dans la phase de démarrage, mais peut-être de manière permanente, à amener les opérateurs à jouer le jeu de la concertation et à rentrer dans des pratiques de gestion stratégique en commun.

Cette action implique évidemment que l'on décide quels sont les sous-systèmes, actuels ou potentiels, qui paraissent pertinents.

iii. Identification et analyse-diagnostic des sous-systèmes (ou filières) pertinents.

Ainsi qu'il a été dit précédemment, il faut décider à quel niveau - pour quels sous-ensembles - doit être définie et mise en oeuvre la gestion stratégique.

Il faut insister

- d'une part sur l'importance de ce choix, car il conditionne, dans une très large mesure, la faisabilité et l'opérationnalité de la gestion stratégique,
- d'autre part, sur le fait que ce choix ne peut être fait uniquement sur la base de critères se référant à l'importance des échanges inter-industriels, mais doit se faire forcément en fonction des acteurs, et des relations et rapports de force entre eux,
- enfin qu'il faudra, en cours de route, le cas échéant reconsidérer les contours du sous-système pertinent.

Ces remarques étant faites, il faut préciser l'approche en vue de définir les sous-systèmes pertinents.

L'identification des sous-systèmes pertinents doit se faire nécessairement en deux ou plusieurs temps. En un premier temps, il s'agit d'appréhender au sein du système industriel, les systèmes qui paraissent constituer des unités pertinentes pour coordonner des actions de gestion stratégique. Il faut évidemment faire démarrer l'exercice quelque part. Le point de départ est nécessairement l'analyse du système ou tissu industriel, c'est-à-dire pour l'essentiel des acteurs et capacités existantes et des réseaux de relations d'interdépendance. Il s'agit en fait, à partir d'un Tableau d'échanges interindustriels ou autrement, de repérer les sous-systèmes apparents, indépendamment (provisoirement) du caractère plus ou moins complet, cohérent, performant... de ces sous-systèmes. Cette analyse doit permettre de dresser le diagramme de base des sous-systèmes.

Il s'agit ensuite, partant de cette première hypothèse, de procéder à l'analyse-diagnostic circonstanciée de ces sous-systèmes et d'organiser en conséquence les concertations. Les objectifs sont ici de deux ordres. Il s'agit d'évaluer à la

fois la structure- comment le sous-système est-il constitué ? est-il complet ? quelles sont les relations entre les acteurs ? ... - et le fonctionnement du sous-système - quelles sont les modalités de fonctionnement et les performances du sous-systèmes ? -.

Il est entendu que ceci doit permettre de revenir sur la question du sous-systèmes pertinent : l'évaluation structurelle doit normalement conduire à redéfinir les contours du sous-système pertinent.

En un deuxième temps donc, on sera amené à redéfinir les sous-systèmes pertinents, selon les circonstances de temps et de lieu. Cette redéfinition s'impose en particulier en raison de la nécessité de déboucher sur des actions concrètes et opérationnelles.

Mais d'autres intérations peuvent s'avérer nécessaires, d'une part en fonction des possibilités de mise en relation et concertation des acteurs - ceci peut en effet conduire à redéfinir les sous-systèmes de manière à garantir la faisabilité de la concertation - d'autre part en fonction des orientations stratégiques qui se dégageront de la concertation.

Mais l'analyse-diagnostic doit évidemment servir aussi, ou même principalement à apprécier la situation, les atouts et les faiblesses, les contraintes et les opportunités.

iv. La concertation.

Ainsi qu'il a été dit, au coeur de la gestion stratégique au niveau d'un sous-système productif, se trouve la concertation, et une concertation opérationnelle, sur des enjeux, des objectifs et des engagements réciproques. C'est de la qualité de cette concertation, y compris de la manière dont d'Etat intervient dans cette concertation, que dépend en fait tout l'exercice.

Pour qu'il y ait concertation, il faut

- a. que les participants soient des décideurs, c'est-à-dire des acteurs susceptibles de prendre des engagements et des décisions opérationnelles.

Dans la mesure où le rôle central doit être exercé par les opérateurs décentralisés, il faut que ceux-ci soient, non pas de simples représentants des entreprises, mais des responsables d'entreprises. C'est parmi eux que doit se dégager un président/animateur, dont le rôle d'animation sera souvent, dans les faits, très décisif.

- b. que des possibilités réelles existent : cela signifie qu'il faut que puisse s'établir concrètement une concertation entre tous les acteurs dont dépend le fonctionnement du système. Cela signifie que la concertation perd évidemment de sa signification, sinon tout intérêt, si certains acteurs importants font défaut. Mais en sens inverse la concertation devient peu praticable- ou redevient abstraite, sans enjeu opérationnel - si le nombre de partenaires est très élevé.

Cela pose deux types de questions :

- d'une part, la possibilité de faire se concerter des acteurs dont les intérêts sont trop ou radicalement divergents. Sans doute peut-on toujours essayer de trouver, dans une perspective plus longue, des convergences possibles, mais cela peut ne pas suffire.

Par ailleurs on ne peut forcer un acteur à rentrer dans un exercice de concertation et à prendre, dans ce cadre, des engagements précis. Indépendamment de la nécessité d'avoir en la matière des approches très pragmatiques, se pose la question des moyens d'incitation à utiliser pour amener ces acteurs à accepter la concertation.

Il n'y a pas de solution générale à ce type de problème. Dans certains cas, on sera forcé de se priver de la participation de certains acteurs réticents. Dans d'autres cas, le bénéfice de certains avantages octroyés dans le cadre de la gestion stratégique, pourra être réservé aux partenaires acceptant de jouer le jeu de la coopération.

- d'autre part, la possibilité d'organiser la concertation sur la base de représentations. Si dans certains cas, il faut que certains acteurs ne participent pas directement, mais soient représentés, il faut veiller évidemment à ce que ceci n'affaiblisse pas la nature des engagements pris.

- c. que les motivations nécessaires existent. En d'autres termes, il faut que les participants comprennent la nature du jeu et soient suffisamment conscients des avantages qu'ils peuvent en tirer. C'est sans doute affaire d'information et d'apprentissage.
- d. que des procédures de concertation assez précises soient clairement définies.

Il faut en effet, pour que la concertation puisse jouer son rôle dans la définition de la stratégie et dans le suivi de sa mise en oeuvre, que des procédures assez précises soient prévues à cet effet.

L'expérience tend à montrer que la définition d'une stratégie, qui constitue déjà en soi un exercice difficile, et en fait peu habituel, est chose peu aisée lorsqu'elle se fait à plusieurs. Il faut développer des méthodologies spécifiques à cet effet (15), de manière à

15 Dans le cas du projet en cours au Zaïre, une première tentative va être faite en vue de concevoir et mettre en place une sorte de "jeu stratégique", par analogie avec les exercices de type stratégique qui sont formalisés dans des jeux d'entreprises.

éviter que les informations et discussions, faute de structuration, se "perdent dans les sables".

- e. que la concertation puisse être "alimentée", c'est-à-dire qu'existent des structures d'information et d'analyse susceptibles de fournir un certain nombre d'éléments nécessaires à la concertation et de mettre en forme les scénarios résultant de la concertation.

v. La participation de l'Etat et la négociation.

Parlant du rôle de l'Etat, il a été question de plusieurs aspects différents :

- un rôle d'initiative dans le lancement et l'organisation des procédures de concertation,
- un rôle d'acteur dans le fonctionnement des sous-systèmes,
- un rôle d'arbitrage global,
- un rôle d'environnement et de politique macro-économique.

Nous ne revenons pas sur la question des initiatives et incitations nécessaires en vue de lancer les procédures de concertation.

Nous excluons ici aussi tout ce qui concerne le dernier rôle énoncé, qui n'a rien à voir avec la gestion stratégique, même s'il affectent évidemment le fonctionnement de l'économie en général et donc des entreprises. De ce point de vue, les entreprises, en tant qu'acteurs, peuvent avoir à discuter, revendiquer ou négocier : c'est le rôle des instances patronales représentatives. Mais ce jeu de revendication/négociation sur les politiques et législations générales ou globales doit être, par principe, exclu des procédures de la gestion stratégique.

Il ne faut évidemment pas se cacher le fait qu'il y a là une réelle difficulté : les relations entre l'Etat et les entreprises ont, dans le passé, été systématiquement construites sur des combinaisons de décisions d'autorité d'une part et de cahiers de doléances et revendications d'autre part. Il n'est par conséquent pas aisé de sortir du moule de ce type de relations. Mais c'est bien un des enjeux de la mise en place de la gestion stratégique.

Mais il faut revenir aux deux autres fonctions rappelées ci-dessus.

Ces deux fonctions signifient en fait que l'Etat (les instances politiques et administratives) est ou doit être à la fois à l'intérieur de la concertation, c'est-à-dire du fonctionnement des sous-systèmes, et en dehors de la concertation. Il faut par conséquent - sans évidemment pouvoir épuiser cette question qui doit encore être approfondie - essayer de préciser d'une part la participation directe à la concertation et d'autre part les procédures de négociation.

En ce qui concerne la participation à la concertation, des représentants des pouvoirs publics doivent participer aux exercices de la gestion stratégique. Il en est ainsi parce que certaines conditions de fonctionnement spécifiques relèvent de la compétence de telle ou telle administration.

Ceci soulève bien entendu un certain nombre de questions :

- . Les administrations concernées sont d'une part celles dans le champ de compétence desquelles se situe l'activité du sous-système particulier et d'autre part celles qui sont susceptibles de prendre des décisions et actions spécifiques dans le fonctionnement du sous-système.

Sans doute ne peut-on faire participer de manière permanente toutes les administrations qui sont compétentes à un titre ou un autre. Mais il faut que participent

activement les administrations plus particulièrement compétentes et que d'autres administrations puissent, en tant que de besoin, être intégrées dans la concertation.

- . Comme pour les opérateurs décentralisés, les participants doivent être non de simples représentants, mais des décideurs, susceptibles de prendre des engagements précis.

Concernant la négociation, il faut distinguer deux types d'objet :

- le premier, le plus important, concerne l'intégration de la stratégie dans les orientations globales et la mise en cohérence à l'intérieur du cadre général. Le rôle d'arbitrage de l'Etat ne peut s'exercer que si sont organisées des procédures assez précises permettant - sans doute sur la base d'itérations successives - d'assurer la compatibilité de la stratégie définie au niveau des sous-systèmes avec les options et orientations macro-économiques et avec les stratégies définies au niveau des autres sous-systèmes,
- le second concerne des actions et mesures à prendre par des administrations compétentes autres que celles participant directement à la concertation ou, le cas échéant, par d'autres acteurs décentralisés qui n'ont pas été parties prenantes dans la concertation.

Parlant de négociation, il faut entendre que les sous-systèmes productifs doivent être représentés par une ou des personnes mandatées à cet effet.

vi. La conception de la stratégie.

L'objet central de la concertation est évidemment la définition de la stratégie. Ainsi qu'il a été dit, il faut définir à la

fois les cibles à atteindre, les moyens à réunir et le modèle organisationnel.

La première démarche, d'une certaine manière décisive - du moins si les participants se sentent motivés et solidement engagés - consiste à définir les cibles à atteindre.

Il s'agit de préciser, par voie de concertation entre les acteurs en présence, les objectifs que la coopération des acteurs doit permettre d'atteindre.

Les cibles ou objectifs ne sont pas des objectifs socio-économiques globaux, en termes de croissance, d'emploi, de balance extérieure... Ceux-ci sont évidemment sous-jacents, en ce sens que se fixant des objectifs propres, les acteurs sont censés se référer aux objectifs socio-économiques d'ensemble. Les acteurs représentant la collectivité sont d'ailleurs là pour assurer cette référence. A ce stade déjà, mais ensuite au niveau de la coordination d'ensemble, les pouvoirs publics doivent assurer la convergence avec les objectifs d'ensemble, quitte d'ailleurs à payer le prix nécessaire, en ce sens que les aides fournies et les services prestés par l'Etat pourront être plus ou moins importants selon le degré de convergence.

Bien entendu, il ne s'agit pas simplement de fixer un objectif quantitatif et synthétique - la production de telle quantité de tels produits - mais de définir tous les résultats (ou productions) intermédiaires qui doivent être réalisés. Ceci implique pratiquement que l'on puisse définir des sortes de scénarios, définissant, y compris dans le temps, les diverses contributions nécessaires pour que la ou les cibles(s) puissent être atteintes.

La ou les cible(s) sont datées. Toute la gestion stratégique doit se situer dans une perspective temporelle et celle-ci ne

doit pas être trop courte. Si l'on doit agir dans l'immédiat, c'est en fonction de la réalisation d'objectifs qui prendra nécessairement un certain temps.

Des scénarios alternatifs doivent permettre de définir diverses hypothèses quant à la cible mais aussi, de manière liée, aux voies et moyens, étant entendu que la sélection - et donc la définition de la cible finalement retenue - dépendra, dans une mesure plus ou moins large, des ressources collectives ou extérieures qu'il sera possible de mobiliser.

La définition de la cible comportera de ce fait, des itérations successives, d'une part parce que la formalisation des scénarios doit permettre de prendre la conscience exacte des conditions et implications, d'autre part parce que les négociations menées en dehors du sous-système seront à même d'affecter les données du problème.

Par ailleurs, en cours de route, il faudra, le cas échéant, revoir la définition des cibles à atteindre, soit parce que les données du problème auront changé, soit encore parce que les apports extérieurs s'avèreront plus ou moins importants que prévus, soit enfin parce que les coopérations au sein du sous-système s'avèreront plus ou moins efficaces que prévues.

Ainsi qu'il a été dit, la définition des cibles à atteindre est déjà inséparable de la question des moyens. Les discussions internes et les négociations externes portent déjà, inévitablement, sur les moyens nécessaires en vue d'atteindre les cibles proposées ou sur les cibles qu'il est possible d'atteindre en fonction des moyens disponibles ou susceptibles de l'être.

Le débat s'est cependant concentré d'une part sur les niveaux d'ambition possibles et d'autre part sur des ordres de grandeur

des moyens nécessaires. Même si l'on ne peut tout à fait séparer les opérations, il s'agit maintenant de passer à une phase beaucoup plus opérationnelle. On entre ici dans une phase où les choses - comme dans le cas d'un projet - doivent devenir très précises, dans la mesure où des engagements doivent être pris qui se conditionnent les uns les autres.

Il s'agit de préciser concrètement

- qui fait quoi : c'est-à-dire les engagements - conditionnels - précis que prennent les divers acteurs, chacun dans son champ de compétence et d'action,
- comment se font les choses : comment s'organisent concrètement les opérations et relations entre acteurs.

Dans le premier cas, il s'agit de définir un programme d'action, précisant ce que chacun doit faire et à quel moment. Dans le second cas, il s'agit de définir un certain nombre de règles, de manière à ce que chaque acteur sache à quoi s'en tenir.

C'est ce dernier aspect qui, à bien des égards, est le plus décisif. C'est à ce niveau qu'il s'agit de concevoir et mettre en place l'organisation qui est susceptible d'assurer le fonctionnement du système. Par rapport aux constats relatifs aux insuffisances organisationnelles et aux handicaps et dysfonctionnements que tous les acteurs subissent, chacun dans leur propre activité, du fait de relations défectueuses avec leur environnement ou du fait de l'absence de certaines fonctions ou activités complémentaires, il s'agit précisément de veiller à ce que les actions et relations entre les acteurs, qui se conditionnent les uns les autres, convergent. Il s'agit en d'autres termes d'introduire des degrés supplémentaires d'organisation et d'harmonie dans les relations entre les divers acteurs.

vii. Le programme d'action et les engagements réciproques.

La définition de la stratégie ne peut évidemment en rester au niveau des principes. Il s'agit évidemment de déboucher sur un ensemble d'actions et obligations concrètes.

Cela signifie que la traduction concrète de la stratégie doit se faire dans un programme d'actions circonstancié, définissant toutes les actions prévues selon un calendrier précis :

- . toutes les actions doivent être prévues, que ce soient celles de l'ensemble des opérateurs décentralisés et des administrations, qui ont participé à la concertation ou que ce soit les actions prévues dans le cadre d'accords avec d'autres acteurs,
- . il faut que le calendrier des opérations soit précisé, dans la mesure où nombre de mesures se conditionnent les unes les autres et que les engagements sont nécessairement conditionnels.

Ainsi qu'il a déjà été précisé, il s'agit de déboucher sur un ensemble de décisions opérationnelles. Il faut insister ici sur la nécessité, pour que ceci fonctionne, d'engagements précis. La concertation a permis de préciser tout ce qui doit être fait pour atteindre la cible. Celle-ci a été choisie parce que "faisable" et elle a été ajustée en fonction des moyens et actions possibles. La cible ne peut dès lors être atteinte que si tous les moyens et efforts sont mis en oeuvre. En d'autres termes, tous les acteurs, chacun pour ce qui relève de son champ de compétence, sont solidairement responsables de la réalisation des cibles fixées.

Cela suppose donc des engagements précis. Non seulement de la part des entreprises de production, même si les actions principales dépendent sans doute d'elles, mais des autres acteurs participant au fonctionnement du système, et en particulier de l'Etat (ou de la collectivité territoriale). La concertation doit conduire à préciser un certain nombre de conditions à remplir, qui relèvent de la compétence de

l'instance publique compétente. Les aides et interventions de l'Etat sont ici, comme pour les autres acteurs, des actions qui conditionnent les autres.

Il faut que tous les partenaires concernés, y compris les pouvoirs publics, s'engagent à diverses actions qui se conditionnent les unes les autres. Tout ceci devrait idéalement déboucher sur une sorte de contrat, formalisant les engagements réciproques des divers participants au fonctionnement du sous-système.

Il est indispensable que ces engagements soient tenus. Bien entendu, ils peuvent s'avérer insuffisants. Certains efforts peuvent ne pas être couronnés de succès, certaines actions peuvent être insuffisantes, ou s'avérer l'être en raison des circonstances. Dans tous ces cas, il s'agit d'y remédier et la question se posera nécessairement de savoir comment seront répartis les efforts complémentaires à accomplir. Cela fait normalement partie de la concertation permanente. Mais des conflits peuvent surgir, nécessitant des arbitrages.

Par ailleurs, que se passera-t-il si l'un des acteurs est en défaut, ne respectant pas ses engagements ? En fait, si le respect des engagements est essentiel, on imagine mal que des sanctions puissent exister. Il est néanmoins indispensable de prévoir des procédures de gestion des conflits et d'arbitrage.

viii. La gestion continue du sous-système.

La stratégie étant précisée, le programme d'action étant défini, il faut passer à l'action. Si ce programme d'action sert de référence, il ne peut évidemment pas être conçu comme un cadre rigide. L'une des difficultés est d'assurer l'équilibre entre la nécessité d'un programme précis et d'engagements fermes, et la nécessité d'une adaptation permanente aux circonstances. C'est là que réside toute l'importance mais aussi la difficulté de la gestion stratégique

dans le temps, c'est-à-dire dans la vie quotidienne du fonctionnement du sous-système et de la mise en œuvre de la stratégie.

Sur la base donc des concertations et engagements il s'agit ensuite de mettre en œuvre cette stratégie, c'est-à-dire de développer concrètement et en continu la gestion des diverses composantes et actions correspondant à la stratégie.

Il a déjà été question plus haut de la responsabilité de la gestion : ce sont les acteurs qui, solidairement, doivent gérer. Il faut évidemment insister sur cette nécessité. Il ne s'agit en aucune manière, après avoir défini un programme d'actions et d'engagements, de laisser les acteurs à eux-mêmes. Il faut au contraire assurer le suivi, c'est-à-dire veiller à ce que se fassent, et se fassent comme il faut, l'ensemble des opérations nécessaires. Il faut, dans le quotidien, résoudre une multitude de problèmes et faire face aux imprévus.

Cela suppose évidemment

- d'une part que l'on dispose d'un système d'informations et d'analyse permettant d'évaluer dans quelle mesure les objectifs sont susceptibles d'être réalisés,
- d'autre part que, en fonction de cette évaluation, les actions nécessaires soient entreprises en vue de pallier les insuffisances, d'engager des efforts ou des ressources supplémentaires et le cas échéant de rectifier le tir. Il faut à cet égard que soient définies des procédures permettant de réagir en temps voulu.

CONCLUSION

L'objectif des réflexions qui ont été poursuivies est d'essayer de définir des voies et moyens permettant de redonner toutes ses chances au processus d'industrialisation et d'améliorer les performances . Si le point de départ concernait principalement l'Afrique Subsaharienne, le type de réflexion menée doit être étendu à l'ensemble des pays en développement dans lesquels le besoin se fait fortement sentir de nouvelles démarches en matière de développement industriel.

Les analyses effectuées débouchent sur deux types de constats qu'il faut souligner.

Le premier type de constats concerne les déficiences structurelles et organisationnelles de l'industrie dans les pays d'Afrique subsaharienne. Ces déficiences sont telles qu'elles constituent un handicap décisif, qui doit être si possible supprimé, au minimum atténué. C'est une condition absolue.

Le deuxième type de constats concerne les approches utilisées dans le passé pour organiser les processus d'industrialisation et gérer les systèmes industriels. Force est de constater que ces approches ont été et sont, en principe comme en pratique, incapables de répondre aux exigences organisationnelles des processus en jeu.

On est conduit à remettre en cause, les approches utilisées :

- les plans : les plans ont été systématiquement très décalés par rapport aux possibilités et nécessités opérationnelles,
- les approches par projets : ces approches par projets ont été trop partielles et ne permettaient pas de garantir des exigences minimales de cohérence,

- les programmes d'ajustement structurel : ces programmes n'ont pas le plus souvent pris en compte les exigences spécifiques de fonctionnement des entreprises industrielles.

Par ailleurs, dans la plupart des pays d'Afrique Sub-saharienne, les défaillances, la bureaucratisation excessive et souvent l'arbitraire des pratiques de l'Etat, ont été maintes fois dénoncées. Il n'est pas nécessaire d'y revenir, sauf à tenir compte des limites qu'imposent les appareils d'Etat à toute tentative de définition et de mise en oeuvre d'approches alternatives.

De toute manière, l'accord s'est généralisé quant à la nécessité de redonner aux opérateurs décentralisés les libertés nécessaires d'initiative et d'action et la responsabilité centrale dans les processus d'industrialisation. Encore faut-il que ces opérateurs puissent trouver des conditions rendant leurs initiatives et actions viables. Ce qui remet davantage encore l'accent sur les exigences organisationnelles.

Ces deux éléments réunis - les faiblesses structurelles et organisationnelles d'une part, la nécessité de redonner aux entreprises leur liberté d'action - oblige de toute évidence à renouveler les approches.

Il faut évidemment que puissent exister sur le plan des équilibres et des politiques macro-économiques des conditions minimales et de préférence les conditions les meilleures possibles. Quelles que soient cependant les conditions macro-économiques - sauf dans des situations extrêmes de déséquilibre - il faut créer les conditions de fonctionnement nécessaires des entreprises.

Il faut donc créer des conditions de liberté d'action des opérateurs : des conditions matérielles et surtout des conditions institutionnelles et réglementaires.

De telles conditions de liberté peuvent sans doute, dans certains circonstances de temps et de lieu favorables, permettre l'émergence et le développement d'entreprises ou de sous-systèmes de production localisés. Ceci n'est cependant apparemment possible que dans la mesure où ces entreprises ou sous-système arrivent à internaliser la solution des problèmes organisationnels posés. Mais de tels cas, lorsqu'ils existent, paraissent assez exceptionnels et de toute manière très insuffisants pour asseoir un développement industriel tant soit peu systématique.

Quel que soit le modèle de production - pouvant aller du secteur industriel moderne au secteur informel, en passant par diverses formes plus ou moins structurées de PME - il faut à cet égard davantage de volontarisme et davantage d'organisation. Davantage de volontarisme parce qu'il faut - pour assurer la convergence des intérêts et actions et engendrer par là une dynamique, se projeter dans l'avenir. Davantage d'organisation, parce que en particulier dans les conditions difficiles et turbulentes que connaissent les industries de nombre de pays en développement, les entreprises individuelles ont des handicaps qu'elles ne sont pas réellement en mesure de surmonter. Elles peuvent résoudre un certain nombre de problèmes matériels, mais aux prix de coûts importants et de fait au détriment de la possibilité de se consacrer à la maîtrise des performances et du développement.

C'est à ces préoccupations que vise à répondre la démarche de gestion stratégique des sous-systèmes industriels, en vue d'assurer le développement industriel.

Sur la base des discussions qui ont eu lieu, les principes de base peuvent être définis de manière relativement simple et, pourrait-on dire, de manière sans doute assez définitive. Ils représentent une combinaison, à certains égards optimale, des diverses exigences en jeu.

Les principes de base concernent :

- le rôle central des opérateurs décentralisés,
- les exigences spécifiques d'organisation au niveau de sous-systèmes particuliers ,
- la nécessité de rendre convergents les intérêts et les actions par la concertation sur des objectifs stratégiques,
- la nécessité d'une gestion stratégique continue,
- l'importance des fonctions d'arbitrage et d'appui technique et réglementaire de l'Etat.

Ces principes paraissent essentiels, même si, en tant que tels ils demeurent généraux. Nous les considérons comme largement acquis.

Cela ne signifie évidemment pas qu'il faille en rester là. Il faut de toute manière soumettre ces idées et propositions, à l'examen et la critique. Il faut pouvoir bénéficier des expertises relevant d'autres expériences et d'autres sensibilités. Il faut roder l'argumentation et la préciser.

Mais il faut surtout, au delà des principes, faire avancer les réflexions et les discussions sur les modalités et procédures de mise en oeuvre d'une telle démarche de gestion stratégique.

Il faudrait procéder à l'analyse circonstanciée d'expériences plus ou moins réussies d'organisation de sous-systèmes : c'est-à-dire faire des études monographiques, de manière à examiner comment les divers problèmes ont été résolus dans la pratique.

Par ailleurs, des expériences sont actuellement en cours dans divers pays, permettant, dans le cadre d'une sorte de recherche-action, d'approfondir la réflexion. D'autres expériences sont nécessaires, dont les protocoles devraient être précisés à la lumière des expériences passées.

Il est dès lors proposé d'organiser un séminaire international sur la gestion stratégique du développement industriel. Trois types d'objectifs sont visés :

- il s'agirait tout d'abord de procéder à une sorte de bilan critique des expériences réalisées, sur la base d'une part d'études monographiques qu'il faudrait faire d'un certain nombre de cas intéressants (comme le jouet en Thaïlande, ou le plastic au Portugal), et d'autre part d'une synthèse des expériences faites dans le cadre de l'ONUDI,
- il s'agirait ensuite de développer la réflexion sur les modalités organisationnelles et institutionnelles de mise en oeuvre d'une telle approche, étant entendu que des latitudes doivent être laissées pour permettre les adaptations nécessaires aux spécificités nationales ou locales.

Il faudrait que l'ONUDI soumette à cet égard un ensemble de propositions opérationnelles,

- il s'agirait enfin, d'intéresser d'autres pays à cette démarche en vue sans doute d'élargir le champ d'expérimentation, mais surtout de diffuser ce que l'on pourrait appeler une première ébauche de manuel de propositions et instructions pour la mise en oeuvre de la gestion stratégique.

A N N E X E

Notes de travail élaborées dans le cours du travail :

1. J. DE BANDT, Planification et Gestion des filières industrielles intégrées (dans les pays d'Afrique Sub-saharienne) : propositions des équipes consultées, 14/11/88. 10 pp.
2. J.-H. MOULIGNAT, Gestion stratégique des filières industrielles ; note de travail, 5/89, 12 pp.

J.-H. MOULIGNAT, l'Industrie en Afrique Sub-saharienne, 25/8/89, 16 pp.
3. R. TIBERGHIEU, Gestion stratégique des filières industrielles ; note de travail, 30/4/89, 20 pp.
4. J. DE BANDT, Gestion stratégique des filières industrielles: Expériences en matière d'analyse et de définition des programmes de développement industriel en Afrique (y compris Madagascar), 5/89.
5. J. DE BANDT, Gestion stratégique des filières industrielles: propositions pour le contenu du rapport, 30/5/89.
6. R. TIBERGHIEU (avec la collaboration de R. CHAPONNIERE), Gestion stratégique du Développement industriel : approche système et méso-économique, Deuxième note de travail, 2/6/89, 17 pp.
7. R. TIBERGHIEU, Gestion stratégique du Développement industriel : approche système et méso-économique, Troisième note de travail, 17/6/89, 14 pp.
8. J. DE BANDT, Gestion stratégique des filières industrielles: propositions pour le Plan du Rapport, 20/6/89, Révisé 3/7/89, 6 pp.
9. J. DE BANDT, Gestion stratégique : projet de rédaction de l'introduction, 10/7/89.
10. R. TIBERGHIEU, Gestion stratégique du Développement industriel : éléments pour une rédaction, juillet 1989, 14 pp.
11. J. DE BANDT, La gestion stratégique dans les ajustements et le fonctionnement du système industriel, document préparé à l'occasion de l'Atelier Régional sur la Gestion stratégique du processus d'ajustement du secteur industriel en Afrique, novembre 1989, 25 pp., deuxième version décembre 1989, 32 pp.
12. R. TIBERGHIEU, Gestion stratégique du Développement industriel : Développement des réseaux des petites entreprises industrielles, janvier 1990, 7 pp.