



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

18800-F

Distr. RESTREINTE

IO/R.183

9 janvier 1991

ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

PROGRAMME D'APPUI A LA RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE
AVEC L'ANALYSE SUR LA REHABILITATION INDUSTRIELLE

US/SEN/88/269/11-52

SENEGAL

Rapport technique :
Présentation de l'approche choisie par l'ONUDI
pour la restructuration et la réhabilitation industrielles en Afrique*

Etabli pour le Gouvernement du Sénégal
par l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

D'après les travaux de M. Paul Wiedemann,

Expert en aspects économiques
de la réhabilitation industrielle

6/10

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

Présentation de l'approche choisie par l'ONUDI pour la restructuration et la réhabilitation industrielles en Afrique

- * Une approche intégrée et pluridisciplinaire
- * Ses caractéristiques
- * L'assistance technique traditionnelle
- * Les différentes phases
- * L'approche en bref
- * Les conditions préalables
- * La coopération technique envisagée
- * Les mesures d'accompagnement et d'appui
- * Les problèmes rencontrés
- * Conclusions

La présente note a pour objet de présenter les principaux enseignements qu'a tirés l'ONUDI de l'exécution de projets de coopération technique visant la restructuration et la réhabilitation industrielles en Afrique. On y expose, sur la base de l'expérience acquise, les caractéristiques fondamentales de tout programme efficace d'assistance et de coopération. Tous les services de l'ONUDI ont collaboré à la conception, à la mise en train, à l'application et au suivi d'un programme de restructuration et de réhabilitation industrielles qui soit le plus efficace possible.

Une approche intégrée et pluridisciplinaire

L'ONUDI s'est lancée dans la définition d'une nouvelle approche globale de la restructuration et la réhabilitation industrielles lors des délibérations du groupe de travail à composition non limitée du Conseil du développement industriel (CDI) sur de nouvelles approches et de nouveaux concepts pour l'ONUDI, délibérations qui ont trouvé un prolongement lors de la première session du groupe consultatif spécial auprès du Directeur général de l'ONUDI. Ce travail sur une nouvelle approche s'est poursuivi lors des sessions ultérieures du CDI, de la deuxième session du groupe consultatif spécial et des réunions du groupe de travail sur la réhabilitation industrielle. La mise au point du volet coopération technique du programme a été confiée au Département des opérations industrielles de l'ONUDI dont les divers services ont étroitement coopéré. Tout ce qui touche aux grandes orientations a été confié aux responsables des études par pays et par région, mais on n'omettra pas de citer le travail accompli en la matière par le

service de la planification industrielle. Tout ce qui touche les investissements relève naturellement de la division chargée de l'investissement industriel; quant à la formation, les principales activités ont, d'une manière générale, été menées par les divisions organiques, même s'il va de soi que le service chargé de la mise en valeur des ressources humaines pour l'industrie pourrait jouer un rôle plus important en la matière.

Les caractéristiques de l'approche

Les caractéristiques de l'approche de l'ONUDI sont les suivantes :

- * OBJECTIF : Améliorer la rentabilité des entreprises
- * AXE PRINCIPAL : Les entreprises
- * MOYENS : Assistance directe et active au niveau des installations industrielles
- * APPROCHE : Intégrée et multidimensionnelle
- * COMPOSANTE INTEGREE : Formation
- * CONTEXTE : Stratégie nationale de développement au niveau macro-économique
Politique industrielle nationale
- * CONDITIONS PROPICES : Entrepreneurs désireux de prendre des risques
Financement local et étranger
- * MECANISMES : Coopération régionale et internationale (si besoin est)
- * BUTS A LONG TERME : Renforcement de la capacité locale et nationale à créer un environnement propice aux entreprises industrielles, répondant aux impératifs d'efficacité et de rentabilité.

L'assistance technique traditionnelle

Toutes les observations qui précèdent se rapportent à la nouvelle approche retenue par l'ONUDI pour la restructuration et la réhabilitation industrielles, approche qui en est encore au stade embryonnaire.

La réhabilitation, au sens étroit du terme, c'est-à-dire l'aide apportée à une entreprise en vue de traiter un problème ponctuel d'une manière qui soit relativement indépendante de l'analyse générale du cadre global et complexe dans lequel il se pose, figure depuis longtemps parmi les activités les plus

importantes de l'ONUDI. De fait, selon certaines estimations, elle représenterait aujourd'hui encore plus de la moitié des activités de coopération technique de l'organisation.

La gamme des activités de coopération technique dans le cadre desquelles l'ONUDI fournit ce type d'assistance couvre toute une série de problèmes et défis auxquels doivent faire face les entreprises : de la réparation et la maintenance au contrôle de qualité en passant par les pièces de rechange; de la normalisation au matériel de commande et de mesure; des systèmes d'information de gestion aux analyses de préinvestissement en passant par le marketing; des analyses par pays et par région aux analyses sous-sectorielles en passant par les analyses industrielles. Des programmes sous-sectoriels complets ont été élaborés, qui sont appliqués par des fonctionnaires spécialisés de l'ONUDI chargés de l'appui dans chacun des domaines susmentionnés; ainsi, dans l'industrie alimentaire, un programme complet sur le sucre est en cours d'élaboration qui comporte nombre de ces éléments.

La nouvelle approche diffère de l'assistance technique traditionnelle où chaque problème était traité séparément sur les points suivants :

- * Elle repose sur l'idée que toute solution passe par une approche intégrée et pluridisciplinaire;
- * Avant d'envisager de créer de nouvelles installations industrielles, il faut étudier avec soin la viabilité financière de la réhabilitation des installations existantes;
- * Les entreprises s'inscrivent dans un cadre économique et sectoriel national, les grands choix faisant partie intégrante du tout;
- * La formation à tous les niveaux, qu'il s'agisse de la formation des cadres dirigeants ou de la formation en cours d'emploi, est considérée comme un volet indispensable de l'assistance fournie par l'ONUDI;
- * Les éléments comme les audits énergétiques et les études d'impact sur l'environnement, d'une part, et les fonctions d'appui technique dans des domaines tels que la conception des produits, d'autre part, font partie intégrante des activités d'analyse et d'assistance.

Les différentes phases

Cette approche a déjà été retenue pour l'exécution de plusieurs projets en cours et l'élaboration de projets en attente; l'aperçu ci-après est fondé sur les enseignements tirés de ces projets.

L'approche de l'ONUDI en matière de restructuration et de réhabilitation industrielles devrait comporter au moins cinq phases. La première serait la phase de prédiagnostic dans laquelle une étude est effectuée sur un pays, un secteur et/ou un sous-secteur en vue de recenser les entreprises industrielles remplissant les conditions requises et de choisir celles qui seront réhabilitées. Cette phase peut être entièrement couverte par le descriptif du projet (comme c'est le cas du projet en cours au Sénégal ou du projet en attente pour la Tunisie), ou peut découler d'une assistance (purement technique) fournie antérieurement par l'ONUDI et exécutée par des agents de la Division de la technologie des opérations industrielles (sur l'industrie du ciment dans la ZEP, par exemple), ou bien être exécutée sous la forme d'une analyse des grandes orientations par un spécialiste des études par pays et par région (comme dans le cas de la Zambie), ou bien encore être issue des activités de spécialistes de la promotion des investissements, de la mise au point et de la promotion des techniques ou des fonds d'affectation spéciale, ou enfin faire suite à des discussions et délibérations intervenues lors de consultations de l'ONUDI telles que la récente Consultation régionale sur la restructuration et la réhabilitation, axée sur le sous-secteur de l'industrie alimentaire en Afrique. Le choix des entreprises pourrait aussi découler d'autres formes d'assistance multilatérale ou bilatérale ou, bien entendu, être arrêté par des organismes ou ministères du pays intéressé.

La deuxième phase, dite phase de diagnostic, est celle de l'application de mesures de réorganisation et de réhabilitation à court terme (dans les domaines suivants : gestion financière, contrôle d'inventaire, contrôle de qualité ou maintenance, etc.). Ces mesures à court terme se limitent, par définition, à des mesures ne nécessitant pas de gros investissements; de fait, des sommes relativement faibles sont généralement nécessaires pour les mesures d'accompagnement telles que la création d'un atelier de réparation, l'achat de certaines pièces de rechange indispensables, etc. En outre, on élabore des plans de réhabilitation détaillés à moyen et à long terme pour chaque volet de l'activité de l'entreprise (gestion, analyse de préinvestissement, marketing, conditionnement, technologie, etc.). Ces analyses et les mesures d'assistance à court terme forment le noyau des projets qui sont actuellement mis au point par le Département des opérations industrielles, et les plans de travail détaillés, qui y sont également mis au point, constituent le point de départ d'une éventuelle assistance technique de suivi qui serait fournie par tous les services de l'ONUDI.

Une fois effectuée l'analyse de diagnostic, intervient la troisième phase, dite de l'application de mesures de promotion des investissements visant à aider les entreprises à financer la réhabilitation envisagée. Il peut s'agir de contacts pris avec les banques locales de développement et autres établissements financiers, de l'organisation de forums des investissements, de la visite par des chefs d'entreprise des installations de partenaires potentiels à l'étranger, etc.

En règle générale, parmi les premières activités entreprises par les consultants internationaux qui effectuent les études de diagnostic, figure un recensement des besoins de restructuration de chaque pays et, l'organisme local de contrepartie étant tenu de fournir des experts locaux travaillant de concert avec les experts internationaux, ces derniers ont généralement une idée précise de l'aptitude de chaque pays à entreprendre des analyses de restructuration et de réhabilitation et à appliquer les mesures à moyen et à long terme requises.

Au titre de la quatrième phase du programme, les experts internationaux sont tenus de réaliser une évaluation des besoins en matière de formation, le rapport ainsi établi pouvant servir de base à la coopération technique devant intervenir ultérieurement. Au coeur de la phase de formation, on trouve une série de séminaires - axés sur les problèmes rencontrés et les enseignements tirés de la phase de diagnostic - destinés aux chefs d'entreprise, aux chefs comptables et aux responsables des opérations des entreprises du sous-secteur examiné. Ces séminaires garantissent un effet multiplicateur à l'assistance apportée par l'ONUDI aux différentes entreprises. Ceux qui sont en cours d'élaboration se répartissent dans trois catégories : les séminaires de haut niveau pour les chefs d'entreprise consacrés à la stratégie d'entreprise et à l'industrialisation, dont le premier se tiendra au Sénégal en février 1991; deuxièmement, les séminaires basés sur les travaux accomplis par l'ONUDI dans l'analyse de préinvestissement où on apprend à analyser et à évaluer les projets d'investissement visant la réhabilitation; enfin, un troisième type de séminaires - destinés aux responsables des opérations - où l'on tire parti de l'expérience acquise par l'organisation, tant en gestion industrielle que dans les opérations techniques, et qui sont axés sur les problèmes concrets de production qui se posent dans les installations industrielles.

Le suivi par l'ONUDI, qui constitue la cinquième phase du programme, couvrira une vaste gamme d'activités parmi lesquelles on citera l'assistance

technique fournie par des experts en technologie des opérations industrielles; la coopération dans la mise au point et le transfert de techniques; la formation complémentaire sur tout ce qui touche à la réhabilitation - de la maintenance à la gestion de la production en passant par l'analyse financière; les conseils sur les stratégies et politiques technologiques nationales ou sectorielles ou sur la gestion en général; l'évaluation préalable de projets d'investissement nouveaux dans la perspective d'une expansion, d'une diversification ou d'une production entièrement nouvelle; enfin, la coopération dans la promotion des investissements et dans la négociation des contrats.

L'approche en bref

Tout au long de ces différentes phases où interviennent l'analyse, l'assistance et la coopération, deux notions fondamentales se font jour. La première est que l'approche choisie par l'ONUDI en matière de restructuration et de réhabilitation est une approche verticale et la deuxième est que cette approche est aussi horizontale. Par approche verticale, on entend que l'accent y est mis sur les grandes orientations, la stratégie du secteur industriel et l'activité opérationnelle des entreprises. Ces différents niveaux sont liés pour la raison évidente que le fonctionnement des entreprises dépend, du moins partiellement, du bien-fondé des politiques et stratégies des pouvoirs publics. Toutefois, au même titre que les politiques des pouvoirs publics peuvent influencer sur la disponibilité de devises pour l'achat de pièces de rechange pour les entreprises, les entreprises peuvent, grâce à leurs recettes potentielles en devises, avoir une incidence sur la balance commerciale d'un pays.

Quant à l'approche horizontale, elle s'inscrit dans le cadre des effets d'entraînement en amont et en aval. Appliquant cette approche, l'ONUDI a, par exemple, systématiquement refusé de donner suite à une demande de réhabilitation complète d'une boucherie industrielle dans un pays en raison de l'échec successif de trois projets différents d'élevage ou d'achat de porcs - même si l'ONUDI achève par ailleurs l'exécution d'un programme visant à accroître la valeur ajoutée des sous-produits d'abattage (les os). De la même manière, dans un autre pays, l'ONUDI a décidé de n'engager un processus de réhabilitation du secteur du traitement du manioc que lorsque les agronomes de la FAO auront achevé leur analyse de certains problèmes que pose la culture du manioc (lutte phytosanitaire et irrigation, par exemple).

Il existe, en fait, une troisième approche qui sera peut-être d'une importance capitale pour l'ONUDI à l'avenir. Elle se situe au confluent de trois activités distinctes de l'ONUDI : la première est la mise au point de programmes sous-sectoriels dans le secteur alimentaire, la deuxième est l'approche systémique dans laquelle l'assistance à l'industrie alimentaire va de la production d'intrants industriels (machines et engrais), passe par la transformation industrielle, se poursuit par le conditionnement et le marketing, localement et à l'exportation; la troisième est celle des analyses de préinvestissement en vue d'une expansion future. Intégrés, ces trois éléments devraient permettre à l'ONUDI de coopérer utilement avec les pays en développement et de les aider à mettre en place un mode de développement industriel véritablement autonome.

Dernière caractéristique de l'approche de l'ONUDI qui découle des observations précédentes, elle est différenciée. Elle est différenciée, d'une part, par sous-secteur; en effet, la restructuration et la réhabilitation du secteur des huiles végétales en Afrique sont totalement différentes de la restructuration et de la réhabilitation de la meunerie (sans parler de la production de ciment, par exemple). Cela est vrai tant du point de vue de l'homogénéité de la production que de l'homogénéité de la technologie employée. Dans le même temps, l'approche définie semble être mieux adaptée à ce que l'on appelle généralement les PME. Pour les très petites entreprises, qui sont à peine sorties du secteur non structuré, elle semble tout simplement trop complexe, et pour les très grands monopoles du secteur public, le problème principal est souvent de nature très particulière et les objectifs recherchés sont différents.

Les conditions préalables

Pour que le suivi soit couronné de succès, certaines conditions préalables doivent être remplies. Il faut notamment que les entreprises qui sollicitent une aide soient des entreprises représentatives tant par leurs problèmes que par leurs caractéristiques du sous-secteur considéré et qu'elles soient désireuses de participer, avec l'ONUDI et les pouvoirs publics, à la diffusion des résultats de l'assistance dont elles bénéficieront. Autre condition indissolublement liée aux précédentes : la nécessité pour les entreprises retenues d'appliquer avec tout le sérieux requis leurs plans de réhabilitation et d'accepter les sacrifices qu'entraîne leur mise en place.

Dans la pratique, ce dernier impératif est respecté au plan opérationnel, lorsque les entreprises destinataires d'une aide acceptent de prendre à leur charge, en monnaie locale, de 15 à 20 % du coût estimatif des dépenses locales pour l'assistance fournie, en versant une contribution à un organe désigné par les pouvoirs publics (l'organe de contrepartie, par exemple). On notera qu'en aucun cas ces sommes ne seront perçues par l'ONUDI ou le PNUD. Elles pourront toutefois être utilisées par l'organisme local de contrepartie pour couvrir les frais de formation des experts locaux ou pour régler d'autres prestations qui amplifient localement l'impact du projet. Pour l'ONUDI, cette contribution est indication de la volonté plus ou moins affirmée de l'entreprise sélectionnée d'exécuter le programme.

L'expérience a montré que deux autres considérations jouent directement dans le succès ou l'échec du suivi au niveau de l'entreprise et, partant, de la réhabilitation dans son ensemble et, indirectement, dans la réussite de la politique industrielle sectorielle des pouvoirs publics. Il faut tout d'abord s'efforcer de déterminer si les décideurs des entreprises susceptibles de bénéficier d'une aide sont réellement désireux de prendre des risques. Si ces décideurs - qu'il s'agisse d'entreprises privées ou d'entreprises publiques - hésitent à prendre des risques, il ne faut pas compter sur une augmentation réelle à long terme de la rentabilité. Par ailleurs, il faut engager un processus de recensement des partenaires potentiels nationaux et/ou étrangers le plus rapidement possible et non pas seulement à la fin du projet. Dans ce domaine, le réseau de services de promotion des investissements de l'ONUDI peut bien entendu jouer un rôle important.

Les mesures d'accompagnement et d'appui

Comme on l'a expliqué plus haut dans l'approche intégrée et pluridisciplinaire, l'entreprise est "perçue" dans son cadre opérationnel (il s'agit donc d'une approche à la fois de la restructuration et de la réhabilitation). Pour que soit atteint l'objectif - au niveau de l'entreprise - d'amélioration de la rentabilité ainsi que l'objectif à long terme de renforcement de la capacité locale et nationale à créer un cadre où les entreprises industrielles fonctionnent selon des impératifs d'efficacité et de rentabilité, certaines mesures d'accompagnement et d'appui doivent impérativement figurer dans la politique économique des pouvoirs publics. Parmi ces mesures, on citera l'assistance et la coopération dans les domaines suivants :

- * Politiques et stratégies industrielles (pour l'alimentaire, par exemple);
- * Etudes technologiques sous-sectorielles (sur les technologies alimentaires existantes, par exemple);
- * Services d'information industrielle et technique (en vue d'assurer l'accès à l'information sur l'industrie alimentaire au plan international, par exemple);
- * Etudes techniques sur le ré-usinage, la remise en état et/ou le démarquage industriel (pour les machines agricoles, par exemple);
- * Centres de conception de matériel (en vue d'aider les nombreux pays en développement qui ont acheté des usines alimentaires clefs en main dont la mise en exploitation exige plus qu'un simple "tour de clef");
- * Programmes de contrôle de qualité, de mise au point de matériel de mesure et de contrôle, et de standardisation et de normalisation (en vue de renforcer le potentiel d'exportation de l'industrie alimentaire, par exemple);
- * Programmes et systèmes nationaux de conditionnement (en vue d'aider l'industrie alimentaire à augmenter la valeur ajoutée de sa production, par exemple);
- * Renforcement des réseaux d'organismes d'appui, en vue de créer des points de contact au niveau national dans les domaines mentionnés ci-dessus;
- * Spécialisation et coopération sous-régionales (dans la production d'intrants industriels tels que les machines agricoles ou les engrais chimiques, par exemple).

Les objectifs globaux de toute ces mesures d'accompagnement et d'appui sont la mise en place d'une capacité nationale et d'un environnement permettant aux entreprises industrielles de fonctionner conformément aux impératifs de l'efficacité et de la rentabilité. Tous ceux qui, à l'ONUDI, coopèrent avec les pays d'Afrique, forment le voeu que, lorsque l'on se penchera à nouveau sur cette question, dans 10 ans par exemple, on constatera que tout ce qui vient d'être exposé aura été accompli, que la capacité locale aura été mise en place et que les acteurs locaux du développement auront pu poursuivre, pour l'essentiel, le travail des experts internationaux.

Conclusions

Avant de conclure, il importe de formuler une brève observation sur le devenir du programme. Jusqu'à présent, la plupart des projets ont été conçus presque entièrement en tant que nouveaux projets d'assistance technique et de coopération par le Département des opérations industrielles de l'ONUDI. On s'efforce aujourd'hui, en faisant appel au travail d'analyse des données économiques et techniques effectué par d'autres services de l'Organisation, de renforcer la coopération entre les services de l'ONUDI pour toutes les activités de coopération technique. Mais il n'en reste pas moins qu'un nouveau programme de restructuration et de réhabilitation industrielles dépend pour son succès en grande partie de l'assistance technique déjà fournie par l'ONUDI. En élargissant cette assistance aux autres volets du processus de restructuration et de réhabilitation, tels que les études économiques, la gestion, le financement, l'énergie, les orientations, l'environnement, etc., on pourra non seulement améliorer la qualité de l'assistance que fournit l'ONUDI aux pays en développement (et favoriser ainsi leur développement), mais aussi augmenter la valeur unitaire moyenne de chaque projet de coopération technique de l'ONUDI et, partant, la valeur totale des activités de coopération technique de l'ONUDI.

Enfin, on ne dira jamais assez que les ressources du PNUD ne sont pas suffisantes pour faire face aux demandes des pays en développement visant la restructuration et la réhabilitation industrielles. L'ONUDI compte donc beaucoup sur les pays donateurs pour lui permettre de coopérer avec les pays en développement dans ce domaine. A ce propos, l'ONUDI a reçu le soutien généreux de la France pour ce projet particulier et elle est très reconnaissante à ce pays donateur pour la confiance qu'il a placée dans son action.