



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



19000-F

Distr. LIMITEE

ID/WG.515/3(SPEC.)

6 juin 1991

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Atelier sur l'industrialisation
dans les pays les moins avancés :
vers un plan d'action industriel

Vienne, 19-23 août 1991

LE ROLE POTENTIEL DES PROJETS D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT (APD)
DANS LA PROMOTION DE L'INDUSTRIE DANS LES PAYS LES MOINS AVANCES (PMA)*

Document établi par le Secrétariat de l'ONU

* Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Traduction d'un document n'ayant pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

V.91-25358 (EX) 0030G

PREFACE

Pour donner suite à la Déclaration de Paris et au Programme d'action adoptés par la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), tenue à Paris du 3 au 14 septembre 1990, l'ONUDI a décidé, avec l'appui financier du Gouvernement italien, d'organiser un Atelier sur l'industrialisation dans les PMA. Cet atelier vise à dresser un état de l'industrie et à analyser certaines questions clefs du développement industriel dans les PMA. Les travaux de l'atelier serviront de base à un plan d'action industriel pour les PMA qui sera soumis à la quatrième session de la Conférence générale de l'ONUDI en novembre 1991.

Une des questions principales auxquelles le processus de promotion industrielle dans les PMA se trouve confronté est celle d'une meilleure incorporation du secteur manufacturier des PMA dans les projets d'aide au développement. Les pays les moins avancés se caractérisent notamment par leur forte dépendance à l'égard de l'aide au développement. De toute évidence, une très petite part seulement de cette assistance est directement allouée au secteur industriel. Même si les allocations faites au secteur industriel sont faibles, les projets d'aide au développement dans d'autres secteurs tels que l'agriculture, la santé et l'éducation peuvent avoir un effet positif important sur l'industrie locale. Néanmoins, ce document indique qu'il y a un préjugé de la part des organisations contre la participation des entreprises industrielles des PMA dans la mise en oeuvre des projets d'aide au développement.

Pour pouvoir traiter efficacement cette question, ce document examine les mythes et les réalités de l'approvisionnement local des produits fabriqués pour les projets d'aide au développement et analyse les moyens de renforcer le rôle de l'industrie dans les PMA dans le cadre des projets d'aide au développement.

Ce document a été établi par le personnel du Service des études par région et par pays sur la base des informations fournies par M. Roger Riddell, de l'Overseas Development Institute, Londres (Royaume-Uni), consultant de l'ONUDI.

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre</u>	<u>Page</u>
1. L'APD : SON ROLE DANS LE CADRE DE L'ASSISTANCE A L'INDUSTRIE DES PMA	1
2. EXAMEN DE L'APPROVISIONNEMENT LOCAL DE PRODUITS MANUFACTURES POUR LES PROJETS DE L'ADP	4
2.1 Aperçu général	4
2.2 Les lacunes en matière d'information	6
2.3 Lacunes dans les procédures d'échange d'informations entre donateurs	8
2.4 Procédures de passation des marchés : théorie et pratique	11
2.4.1 Aperçu général	11
2.4.2 Quelques exemples de projets	17
2.5 Le problème de l'aide liée	20
2.6 Performance économique et sources d'approvisionnement locales ..	23
3. PROPOSITIONS ET IMPLICATIONS POUR LES ORIENTATIONS DE POLITIQUE GENERALE	25
3.1 Manque d'information : comment y remédier ?	25
3.2 Propositions au niveau national	28
3.3 Modification de l'ordre du jour international	30
BIBLIOGRAPHIE	34

Liste des tableaux

1. Aide liée et ensemble des engagements de l'APD des donateurs bilatéraux du CAD en faveur des PMA pour 1987	21
2. Intrants du secteur manufacturier pour les projets d'aide au développement	27

1. L'APD : SON ROLE DANS LE CADRE DE L'ASSISTANCE A L'INDUSTRIE DES PMA

Un pays est classé dans la catégories des pays "les moins avancés" en raison de la faible part de son secteur manufacturier dans la production totale. La faible part de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB 1/ des PMA est révélatrice du stade embryonnaire où se trouve le secteur manufacturier des PMA. Il n'est donc pas surprenant que le niveau d'industrialisation des 42 pays les moins avancés (PMA) soit le plus bas du monde. La possibilité d'utilisation de la capacité industrielle nationale à la fois en financement et en projets dans les PMA risque donc d'être extrêmement limitée, qu'elle soit entreprise à l'initiative des organismes donateurs extérieurs, de l'Etat, du secteur privé ou de personnes individuelles dans certains pays.

De plus, la petite taille de la base industrielle, la gravité des problèmes économiques rencontrés dans tous les secteurs productifs, le faible développement de l'infrastructure et le fait que l'agriculture de subsistance (dans certains cas, de la pêche) constitue les moyens essentiels d'existence, signifient que les priorités immédiates du développement des PMA se situent hors du secteur manufacturier.

Ce fait est bien illustré par l'allocation de fonds d'aide à différents sous-secteurs et sous-catégories : au milieu des années 80 (1984-1986), 2,4 % seulement des engagements d'aide publique étaient destinés à l'ensemble du secteur de la fabrication, des mines et de la construction 2/, contre 9,8 % pour tous les pays en développement (1986/87) 3/. De plus, ces 2,4 % constituent encore une part inférieure de l'assistance financière au secteur manufacturier des PMA que dans les années précédentes de la décennie (la part était encore de 2,7 % en 1981 et 1983) 4/. Il est également intéressant de noter que les organisations internationales (telles que la Banque mondiale, l'IDA, les organismes des Nations Unies et la Communauté européenne), qui tendent en général à soutenir plutôt le secteur industriel des pays en développement que les donateurs bilatéraux, semblent hésiter à transférer leurs fonds au secteur manufacturier des PMA. Les donateurs multilatéraux ont consacré aux pays en développement 14,2 % de l'ensemble de leurs fonds à

1/ La part des industries manufacturières dans le produit intérieur brut total est égale ou inférieure à 10 % (voir le rapport du Comité de la planification et du développement sur sa septième session, Documents officiels du Conseil économique et social, cinquante et unième session, Supplément N° 7 (E/4990), par. 60.

2/ Voir CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport 1988, Genève 1989, p. A-50. Ce rapport est supérieur dans certains pays. Ainsi, au Myanmar (Birmanie), en 1987, 12 % de l'ensemble de l'APD étaient transférés à l'industrie (Development Co-ordination Report 1987).

3/ Voir OCDE, Rapport 1989, coopération pour le développement dans les années 1990, Paris, 1989, p. 251.

4/ Voir CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport 1988, Genève 1989, p. A-50.

l'industrie et à d'autres secteurs productifs (1986/87) 5/; Néanmoins, dans les PMA, cette part n'a représenté que 2,3 % dans les années 1984-1986, alors qu'elle était de 2,8 % dans les années 1981-1983 6/ (ce qui est encore bien inférieur à la part que les donateurs bilatéraux ont allouée à l'assistance aux industries des PMA (2,5 %)).

Les PMA se caractérisent surtout par la part élevée de l'aide étrangère dans l'ensemble des ressources disponibles pour le développement de leurs économies par rapport à d'autres pays en développement.

Ainsi, en 1988, le total de l'aide publique au développement (APD) aux PMA s'est élevé à 17,8 % de leur produit national brut 7/, contre 1,4 %

5/ Voir OCDE, Rapport 1989, coopération pour le développement dans les années 1990, Paris, 1989, p. 251.

6/ Voir CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport 1988, Genève 1989, p. A-50.

7/ PMA : (1988)

PNB : 69 400 millions de dollars E.-U. (OCDE 1990, coopération pour le développement, p. 294).

APD en provenance des pays du CAD : 12 376 millions de dollars E.-U. (OCDE 1990, coopération pour le développement, p. 256).

Le rapport moyen de l'APD au PIB dans les PMA pour les années 80 (1980-1987) s'est élevé à 11,1 % (CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport 1989, p. A-30).

Les pays suivants ont été en particulier très tributaires de l'APD (1980-1989) : (OCDE, rapport 1990, coopération pour le développement, p. 250)

- Mozambique	76,1 % du PIB
- Somalie	46,0 % du PIB
- Les pays d'Indochine	32,0 % du PIB
- Tanzanie	17,8 % du PIB
- Les pays du Sahel	17,8 % du PIB
- Madagascar	17,7 % du PIB
- Ethiopie	15,8 % du PIB

(Les pays du Sahel sont : le Burkina Faso, Cap-Vert, le Tchad, la Zambie, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal [seul pays non PMA de ce groupe]).

ainsi que de nombreux petits pays insulaires du Pacifique (1980-1987) tels que (CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport 1989, p. A-30) :

- Tuvalu	241,6 % du PIB
- Kiribati	80,5 % du PIB
- Vanuatu	51,2 % du PIB
- Samoa	25,3 % du PIB

et d'autres PMA insulaires tels que :

- Cap-vert	50,0 % du PIB
- Comores	33,6 % du PIB
- Sao Tomé-et-Principe	29,2 % du PIB

pour tous les pays en développement 8/. Le volume total de l'ADP s'est donc chiffré à plus de 100 % de l'ensemble des investissements intérieurs dans les PMA 9/. En 1988, l'APD a représenté 66,5 % de l'ensemble des importations des PMA, par rapport à 9,6 % pour tous les pays en développement. Dans les 30 PMA sur 40 pour lesquels on dispose de données, la part de l'APD par rapport aux importations était excédentaire de 50 % en 1988 et de 100 % pour un quart de tous les PMA 10/. De plus, l'APD représente actuellement plus de 100 % de l'ensemble des apports financiers extérieurs aux PMA 11/, alors qu'elle était de 72 % en 1980. Cette forte augmentation de la part de l'APD résulte essentiellement de la baisse importante des investissements étrangers privés (qui comptent pour moins de 1 % de l'ensemble à la fin des années 80) et des crédits à l'exportation destinés aux PMA (Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], 1988).

Les apports d'aide peuvent donc influencer le modèle de croissance et de développement dans les PMA. Cela est beaucoup plus important pour les PMA que pour les autres groupes de pays en développement et montre à son tour que l'aide financière peut être utilisée pour la promotion, l'expansion et l'approfondissement du secteur manufacturier des PMA, en plus de son utilisation directe visant explicitement à développer le secteur industriel, à mettre en place des usines, à former des directeurs d'usine et des techniciens ainsi qu'à élaborer des plans pour le secteur industriel, etc.

Ces apports peuvent être concrétisés de quatre façons principales :

- * Premièrement, là où des industries appropriées existent déjà dans un PMA, il serait possible d'acheter au titre de projets non industriels financés par des donateurs des produits fabriqués localement plutôt que de les obtenir de l'étranger.
- * Deuxièmement, la création de nouvelles industries pourrait être encouragée là où les sources d'approvisionnement locales en produits manufacturés n'existent pas encore, mais là où l'information sur la demande d'articles manufacturés provenant d'un ensemble de projets planifiés est réunie et là où une évaluation commune pourrait faire ressortir les insuffisances de la demande intérieure et justifier la création d'industries locales 12/.

8/ OCDE, Rapport 1990, coopération pour le développement, p. 173.

9/ L'investissement intérieur total n'a représenté que 15 % du PIB total (CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport 1989, p. A-11), par rapport à la part de l'APD de 17,3 % dans le PIB. Au cours des années 1980-1987, le rapport de l'APD à l'investissement intérieur a représenté en moyenne 64,9 % (CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport 1989, p. A-30).

10/ CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport 1989, p. A-24.

11/ CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport 1989, p. 95.

12/ Des cas peuvent également se présenter où certains PMA sont en mesure de fournir des biens à des projets d'aide en cours d'exécution ou planifiés à d'autres PMA. Cette possibilité est examinée ci-dessous.

- * Troisièmement, des arrangements institutionnels, des règles et des réglementations d'organismes donateurs pourraient être mis en place pour encourager plus encore l'approvisionnement intérieur de produits manufacturés provenant de PMA.
- * Quatrièmement, des mécanismes pourraient être mis en place pour rendre l'achat d'articles manufacturés en provenance des PMA plus intéressant et plus compétitif dans le cadre des projets d'aide au développement international (en particulier dans un contexte régional).

Ce document a un double but. Il vise tout d'abord à examiner dans quelle mesure ces possibilités sont exploitées au profit de l'industrie manufacturière des PMA; deuxièmement, il vise à avancer des propositions qui encouragent les possibilités particulières de promouvoir le développement manufacturier. Le chapitre suivant de ce document montre dans quelle mesure les projets d'aide aux secteurs non manufacturiers dans les PMA recourent à des articles de fabrication nationale ou exploitent les possibilités offertes par les projets d'aide pour l'expansion des moyens de fabrication nationaux. Il fait aussi ressortir un ensemble de facteurs qui paralysent l'approvisionnement local.

Bien que ce document mette l'accent sur l'insuffisance des principales données, il montre que ces données sont néanmoins suffisantes pour affirmer que les donateurs peuvent continuer à exploiter les possibilités offertes par les sources d'approvisionnement locales.

Le dernier chapitre avance un ensemble de propositions sur le problème du manque de données et vise aussi à indiquer comment remédier à ces lacunes aux niveaux local et international.

2. EXAMEN DE L'APPROVISIONNEMENT LOCAL DE PRODUITS MANUFACTURES POUR LES PROJETS DE L'APD

2.1 Aperçu général

Les projets exécutés par différents organismes multilatéraux et bilatéraux dans les PMA nécessitent toute une gamme de produits manufacturés divers, certains relativement simples, d'autres plus complexes. Les projets de financement et d'infrastructure nécessiteront, par exemple, des matériaux de construction tels que ciment, briques, blocs de ciment, béton, matériaux de construction et de toiture, verre, mastic, cadres de fenêtre, peinture, bois, et objets mobiliers divers. Les projets de santé peuvent aussi nécessiter des fournitures pour les hôpitaux et les centres de santé ou des bombes d'insecticide, les projets d'enseignement peuvent nécessiter du matériel pour les écoles et les collèges d'enseignement, les projets agricoles et/ou de pêche peuvent nécessiter du matériel et des fournitures tels que les engrais, les pesticides, l'attirail de pêche, des bateaux et du matériel connexe. Il existe donc des articles d'appui vastes ou complexes tels que les véhicules, le matériel de transport ou l'équipement informatique, du matériel moins complexe tel que des vélos et des pièces détachées ainsi que des articles plus banals tels que la nourriture, les boissons, les vêtements, les médicaments et d'autres produits consommables du personnel d'aide à la fois étranger et recruté localement (permanent et temporaire).

Dans un monde idéal où les donateurs ne se soucieraient que de la prospérité et du développement à long terme des PMA, les projets des donateurs (en particulier les projets importants) seraient intégrés dans un

plan de développement à long terme d'un PMA dont les progrès seraient évalués sur une base annuelle. Les donateurs ayant besoin de produits manufacturés pour leurs projets vérifieraient si ceux-ci existent localement avant de se les procurer à l'étranger. Ils disposeraient d'informations sur les sources nationales d'approvisionnement d'articles nécessaires pour des projets particuliers, sur leur prix, leur qualité et leur disponibilité. Dotés de ces informations, les donateurs pourraient incorporer l'achat national dans leur politique d'achat globale. Les plans destinés aux futurs projets et programmes de donateurs seraient discutés avec les responsables gouvernementaux compétents et seraient intégrés, le cas échéant, dans un cadre de planification nationale. Les donateurs communiqueraient non seulement l'état d'avancement des projets et des programmes aux autorités gouvernementales pertinentes mais, par l'intermédiaire des mécanismes de tables rondes officielles et d'échanges informels d'informations, ils permettraient aux autres donateurs d'être constamment informés de l'avancement des projets et à l'affût d'une coopération appropriée dans un flot d'informations constant à double sens. Au niveau macro-économique, les exigences de tous les projets actuels et futurs seraient évaluées et réunies pour voir si une industrie nationale viable pourrait être mise en place afin de fournir les produits actuellement importés ou, en l'absence d'industries nouvelles, de continuer à les importer.

Néanmoins, le monde réel se trouve très éloigné d'un tel idéal. Tout d'abord, les donateurs sont animés d'un intérêt personnel certain et aspirent souvent à combiner l'assistance au développement avec leurs propres objectifs nationaux (tels que la création d'emplois dans leur propre pays, la mise en place de liens de coopération à long terme, etc.) qui ne tiennent compte que d'un nombre limité de sources d'approvisionnement locales dans les pays en développement. Les données éparses montrent en effet que seules de très petites sources locales d'approvisionnement en produits manufacturés existent pour les projets d'aide aux PMA; la plupart des articles manufacturés utilisés pour ces projets d'aide sont tout simplement importés.

Même si cela se comprend - non seulement du fait de la résistance des pays donateurs au financement local, mais aussi du fait du faible niveau d'industrialisation de la plupart des PMA - il semblerait néanmoins nécessaire d'aborder ce problème plus ouvertement.

Presque rien ne permet d'affirmer que des mécanismes satisfaisants sont en place soit pour accroître les sources d'approvisionnement local ou, plus encore, pour augmenter l'importance de l'approvisionnement local existant ou futur. En particulier, l'ensemble de règles et réglementations institutionnelles qui encouragent l'approvisionnement local ont tendance à être éclipsées et dépassées par d'autres règles et réglementations et aussi par tout un ensemble de pressions directes et indirectes. Cela aggrave encore l'environnement déjà hostile à l'égard du secteur manufacturier dans de nombreux PMA. Ce sont en particulier les petits marchés internes qui entravent souvent la mise en place et l'expansion d'industries locales dans les PMA ^{13/} qui, à leur tour, seraient dans de nombreux cas, une condition préalable pour les PMA de devenir une source fiable pour les produits manufacturés dans le cadre des projets d'aide au développement. Néanmoins,

^{13/} Ce problème a également été examiné à la deuxième Conférence des Nations Unies qui a souligné la nécessité pour les PMA d'offrir "aux produits des PMA un accès plus large et préférentiel aux marchés régionaux" pour résoudre le problème des petits marchés intérieurs (Nations Unies, Déclaration de Paris et Programme d'action de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, Paris 1990, p. 27).

les projets d'aide au développement qui créent une demande unique pour certains produits manufacturés justifient difficilement la mise en place ou l'expansion d'industries locales, à moins que leur viabilité à long terme ne puisse être garantie par d'autres moyens. L'un d'entre eux consisterait à créer des mécanismes dans lesquels les entreprises industrielles des PMA seraient explicitement incorporées au financement des projets d'aide au développement dans d'autres pays en développement (en particulier dans un contexte régional) pour utiliser efficacement leurs moyens pendant une large période de temps.

2.2 Les lacunes en matière d'information

Le problème crucial de base réside simplement dans le manque d'information. Dans la plupart des PMA, même les responsables gouvernementaux 14/ semblent totalement ignorer les possibilités locales d'approvisionnement. Ce fait traduit à la fois les insuffisances des mécanismes de planification et le manque de données sur l'industrie locale. Il touche en particulier les produits manufacturés en provenance des petites entreprises et des entreprises du secteur non structuré. Dans de nombreux PMA, il n'existe pas d'enquête industrielle, et les statistiques industrielles ne sont pas établies sur une base régulière 15/. Même lorsque des plans nationaux ou sectoriels ont été élaborés, ils comportent des données très incomplètes sur l'existence des produits manufacturés locaux. Ainsi l'information sur les sources d'approvisionnement local n'existent pas (sous une forme facilement accessible) auprès des pouvoirs publics et ne peut donc pas être facilement transmise aux donateurs. Alors que certains PMA, tels que le Bangladesh, la Tanzanie, le Botswana, le Malawi et le Népal, ont des plans de développement détaillés qui comportent souvent des détails sur la situation actuelle et l'expansion future des secteurs manufacturier, la plupart des PMA n'en ont pas.

Mais ce n'est là que le début du problème. Même si une part de données plus vaste énumérant les produits de fabrication locale existait, elle ne suffirait pas aux donateurs. Il faudrait avoir trois autres types de données : premièrement, les niveaux d'utilisation des capacités, savoir dans quelle mesure les demandes des donateurs pour des produits peuvent être satisfaites; deuxièmement, les délais de livraison; et troisièmement, la qualité des articles de fabrication locale. (C'est le dernier type d'information qui sera le plus difficile à fournir malgré son importance capitale; dans ce contexte, l'utilisation de normes nationales ou internationales et leur contrôle par des organismes ou établissements indépendants pourraient jouer un rôle important.)

L'ONUDI a déjà entrepris certains efforts pour combler les lacunes en matière de recherche et de disponibilité des données de base. Ainsi, en 1987, l'ONUDI a dispensé une assistance technique au Gouvernement des

14/ Ce problème est moins grave (du moins pour les produits manufacturés du secteur formel) dans les pays qui ont des secteurs manufacturiers plus importants et des plans de développement détaillés, à savoir le Bangladesh, Nyanmar, le Népal, le Soudan, la Tanzanie et le Yémen. En Ouganda, toutefois, qui a (en termes de PMA) un secteur manufacturier important, de vastes lacunes existent quant à la fabrication locale, parce que de nombreuses données proviennent des secteurs de la petite industrie et du secteur non structuré (voir Friedrich Ebert Foundation, 1989).

15/ Par exemple, aux Maldives, la création du Ministère des échanges et du commerce ne date que de 1983.

Maldives afin d'élaborer un plan industriel, et les données contenues dans ce plan pourraient de toute évidence contribuer à apporter des informations sur les sources d'approvisionnement national.

Les rapports d'études sur les secteurs industriels par pays entrepris et/ou publiés par l'ONUJI 16/ constituent une autre source possible d'informations sur l'industrie dans certains PMA. Il existe un problème du fait que cette série de publications, largement connues sous le titre de "Les possibilités de développement industriel des pays les moins avancés à partir des ressources locales" (1982-1986 17/ et la "Série d'études sur le développement industriel" 18/ (à partir de 1985) ne couvrent pas encore tous les PMA à cause du manque de ressources financières disponibles pour cette tâche importante.

Un autre problème réside dans le fait que ces rapports et études, qui portent sur une vaste gamme de questions ayant trait à l'industrie, au développement industriel et à la politique industrielle, ne contiennent pas le même niveau de données concrètes sur les possibilités d'approvisionnement pour tous les PMA. Les rapports sur les petits PMA dotés d'une petite base industrielle (tels que les rapports sur les PMA insulaires du Pacifique) comprennent bien sûr moins de données concrètes sur l'industrie que n'en contiennent, par exemple, les rapports de plus grands PMA dotés d'un secteur industriel plus important, tels que la Tanzanie, le Yémen ou le Bangladesh. Il faut toutefois noter que cette série de publications de l'ONUJI pourrait servir à combler ce manque d'information inquiétant, à savoir en fournissant une base de données supplémentaires mises à jour de produits manufacturés disponibles localement à laquelle les donateurs ayant besoin d'intrants manufacturés pourraient se référer 19/.

Il semble donc prudent de conclure que les donateurs qui élaborent des projets ne disposent pas d'information suffisante sur la gamme de produits disponibles localement. Cela s'applique tout particulièrement à des biens de consommation courante, notamment des vêtements (uniformes) et meubles, ainsi qu'à la gamme de produits manufacturés par les petites entreprises ou les entreprises du secteur non structuré qui, tout particulièrement dans les PMA, constituent une proportion élevée de l'ensemble de la production

16/ Ces rapports constitueront vraisemblablement la première source d'information sur l'industrie dans les PMA à laquelle d'autres organismes de Nations Unies, en particulier, auraient accès ou pourraient recourir.

17/ Il s'agit des pays suivants : Botswana (1982); Comores (1982); République démocratique populaire lao (1983); Lesotho (1982 et 1986); Malawi (1983); Népal (1984); Rwanda (1982); Somalie (1983); et Tanzanie (1982).

18/ Il s'agit des pays suivants : Angola (1990); Bangladesh (1988, 1989); Botswana (1987); Cameroun (1990); République centrafricaine (1986); Yémen démocratique (1989); Djibouti (1989); Ethiopie (1991); Libéria (1988); Malawi (1987); Mali (1986); Mauritanie (1989); Myanmar (1987); Népal (1988); Etats insulaires du Pacifique (y compris Samoa occidental, Vanuatu, Kiribati) (1986); Somalie (1988); Soudan (1985 et 1989); Tuvalu (1989); Tanzanie (1986); Vanuatu (1986); et République arabe yémen (1989).

19/ Il faut peut-être ajouter qu'une base de données couvrant toutes les sources d'approvisionnement provenant des petites industries et du secteur non structuré n'est même pas fournie par les ministères de l'industrie des pays en développement les plus avancés, qu'il s'agisse d'une base mise à jour ponctuellement ou de façon continue.

manufacturière. Ainsi, il est probable que les possibilités d'approvisionnement local sont négligées, car on ne sait pas qu'elles existent. Ce qui se passe le plus fréquemment, c'est que les donateurs sont au courant ou sont sensibilisés à l'existence de trois ou quatre installations industrielles importantes du secteur formel dans le pays, en particulier celles du secteur de la construction (ciment, briques, etc.), et les études sur la passation de marchés nationaux entreprises par le gouvernement s'arrêtent fréquemment à ce niveau rudimentaire d'évaluation.

2.3 Lacunes dans les procédures d'échange d'informations entre donateurs

Outre les lacunes sur les produits locaux, les lacunes existantes sur l'échange et les procédures d'informations entre donateurs créent des obstacles supplémentaires à l'exploitation des sources locales. Alors que la récente institutionalisation de tables rondes plus formelles parmi les donateurs de la grande majorité des PMA ainsi que les échanges moins formels d'informations (entrepris fréquemment par le représentant permanent des Nations Unies) ont certainement amélioré la communication et l'échange d'informations entre donateurs, l'échange d'informations sur les sources de financement national reste limité. A fortiori, l'échange d'informations est encore plus réduit sur les possibilités de financement local de futurs projets, ou sur la planification entre les donateurs et l'agence de planification du gouvernement, le ministère ou le département sur les possibilités d'établir des industries nouvelles à la suite de la demande accrue de ces projets 20/.

L'échange d'informations sur les projets entre différents donateurs tend à être extrêmement limité et, lorsque cela se produit, cet échange tend à se limiter en grande partie à une vaste description du projet sans entrer dans les détails techniques.

Un grand nombre de hauts fonctionnaires des Nations Unies sur le terrain ont récemment souligné la nécessité d'avoir des informations plus détaillées. Ainsi, le rapport de 1988 du Représentant permanent à Fidji dit ce qui suit :

La coordination et l'harmonisation dépendent de la transparence : les donateurs doivent s'expliquer ce qu'ils font et ce qu'ils prévoient de faire.

Les limitations des échanges actuels d'informations ont également été soulignés dans le rapport de 1987 du Représentant permanent de la Somalie, qui explique ce qui suit :

Dans de nombreux domaines, la coordination entre donateurs a été limitée à un échange d'informations sur leurs activités respectives. Il est nécessaire d'avoir une consultation plus étroite et des actions coordonnées aux différents niveaux du développement des projets afin d'éviter le chevauchement et d'accroître l'effet net sur le développement.

Le plaidoyer en faveur d'une coordination plus étroite des activités n'est toutefois pas universellement partagé au sein de la communauté des donateurs, car il soulève la question de savoir dans quelle mesure il incombe

20/ Les futures demandes de tels projets ne devront pas, bien sûr, émaner exclusivement des projets d'aide financés par les donateurs pour que les industries nouvelles soient économiquement viables.

ou il incomberait aux donateurs individuels ou même aux organismes de coordination des donateurs d'aller au-delà d'échanges d'informations sur les projets en cours et futurs et, dans le cas examiné, se charger du rôle supplémentaire visant à surveiller les possibilités offertes pour la passation de marchés locaux et à recommander leur exploitation. Les tables rondes ou les processus d'échange d'informations entre donateurs pourraient, dans une large mesure, combler les lacunes d'information entre les donateurs.

Selon certains Représentants résidents du PNUD 21/, leur rôle s'arrête et doit s'arrêter à la coordination des échanges d'informations. Cela s'explique, d'une part, par le manque de personnel pour s'acquitter de ces fonctions et aussi, d'autre part, par des considérations de principe. Ce rôle, est-il affirmé, est une tâche qui doit être bien exécutée par le gouvernement bénéficiaire 22/. Le fait que le travail n'est pas exécuté ou n'est pas exécuté convenablement est considéré principalement comme un problème dû au manque de personnel compétent du gouvernement bénéficiaire. C'est ce problème qui doit être examiné et, selon le Représentant résident du PNUD, et le remède peut être trouvé en s'attaquant au problème de pénurie de main-d'oeuvre auprès des gouvernements plutôt que dans des efforts visant à court-circuiter le problème en laissant les donateurs exécuter le travail. Le Représentant résident à Fidji indique dans son rapport de 1988 :

Il incombe au gouvernement bénéficiaire (c'est-à-dire non aux organismes donateurs) de maintenir la cohérence nécessaire et d'assurer les liens.

Ce point de vue est partagé par le Coordonnateur résident aux Samoa occidentales, dans son rapport de 1988. Même si sa déclaration porte sur la question plus générale de la coordination de l'aide, elle devrait s'appliquer avec plus de force à la question plus technique des achats locaux :

... si le but de la coordination de l'aide est d'accroître la cohérence entre les programmes et les projets des différents donateurs, d'éviter les chevauchements et doubles emplois et de créer un effet mutuel maximum, il existe alors de toute évidence des limites qui ne peuvent être dépassées même par un contact accru entre les seuls donateurs. Tout d'abord et surtout, une stratégie cohérente s'impose de la part du bénéficiaire.

Par contre, le rapport de 1987 du Népal fait carrément dépendre la question des achats non pas du gouvernement bénéficiaire, mais du donateur :

La question des achats doit relever des agents chargés de l'exécution dont la responsabilité consiste à fournir des biens et des services. Ce n'est pas aux Coordinateurs résidents qu'incombe ce rôle.

Si l'on accepte l'argument selon lequel l'échange d'informations et la coordination des projets parmi les donateurs en vue d'accroître les sources d'approvisionnement local n'incombent pas au Représentant résident ni au

21/ Ou, du moins, ceux qui ont exprimé leur point de vue sur la question.

22/ Voir aussi la CNUCED, qui est pour "l'amélioration des mécanismes de coordination de l'aide qui renforcent la responsabilité centrale des gouvernements des PMA... Le service de l'administration centrale chargé de la coordination de l'aide devrait être clairement identifié et investi de pouvoirs adéquats, et le personnel et les compétences mis à sa disposition devraient être renforcés en fonction des besoins" (CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport 1989, p. 113).

personnel des Nations Unies chargé de la coordination de l'aide, on peut se demander si ce travail ne doit pas être exécuté par l'organisme des Nations Unies qui est chargée des questions de l'industrie, à savoir l'ONUDI.

Un certain nombre de questions peuvent être examinées dans ce contexte. Tout d'abord, une question pratique : l'ONUDI n'a pas de directeur par pays dans la plupart des PMA et, donc, ne dispose pas de l'information nécessaire pour surveiller s'il est tenu compte de l'industrie locale lors de la fourniture des biens aux projets des donateurs ^{23/}. Mais, même si l'ONUDI avait ce personnel, on pourrait dire que le but principal de l'ONUDI sur le terrain, but qu'elle partage avec d'autres organismes donateurs spécialisés, consiste simplement à promouvoir les projets industriels ou liés à l'industrie sur demande spécifique du gouvernement. Lorsqu'il est demandé à l'ONUDI d'établir ou de participer à l'élaboration d'un plan ou d'un programme industriel national ou, plus spécifiquement, de participer à la mise au point d'une base de données de produits fabriqués localement, ceci est entrepris dans le cadre d'un contrat précis avec un commencement et une fin bien définis. Il n'y a jamais eu de suivi pour promouvoir l'industrie locale, par exemple en fournissant des informations et en essayant de persuader d'autres donateurs et organismes d'aide d'accroître les sources locales d'approvisionnement de (tous) leurs projets d'aide. De même, il n'existe aucune disposition institutionnelle selon laquelle les autres organismes des Nations Unies devraient fournir à l'ONUDI des descriptifs de projets détaillés et échanger de cette façon des informations sur les biens provenant des industries nationales. Si une telle attitude est adoptée de façon rigide, un problème important peut s'ensuivre : les autres donateurs peuvent être libérés de l'obligation (en particulier ceux qui font partie du système des Nations Unies) d'informer l'ONUDI des activités qui intéressent ou peuvent intéresser l'ONUDI. Il ne s'agit pas du tout d'une question théorique, ainsi que cela ressort des notes recueillies par l'ONUDI au sujet du Laos en octobre 1989 :

Lors de l'analyse de la liste des projets financés par le PNUD, nous devons constater que l'ONUDI n'a été ni consultée, ni impliquée dans la plupart des projets ayant trait à l'industrie.

Dans son rapport de 1988 pour la République démocratique populaire du Yémen, le Coordinateur résident a critiqué les organismes des Nations Unies qui exécutent des projets sans même formuler leurs propres stratégies sectorielles.

Il est donc de toute façon clair que l'ONUDI devrait jouer essentiellement un rôle passif et réceptif. De plus, il existe des précédents, qui montrent que d'autres organismes des Nations Unies ont joué un rôle plus positif et novateur de coordination et de promotion, du moins pour des questions qui les intéressaient particulièrement. Un certain nombre d'exemples sont ainsi fournis, par exemple, dans le rapport de 1988 du Coordinateur résident de Tanzanie, qui indique les initiatives suivantes :

^{23/} Au cours des six premiers mois de 1991, l'ONUDI n'avait que sept directeurs de l'ONUDI par pays, situés dans 42 PMA, 26 autres PMA étant couverts par des directeurs de l'ONUDI par pays situés dans les pays voisins et, pour 9 PMA, il n'existait pas du tout de directeur jusqu'en mars 1991. A compter du 11 avril 1991, les PMA comptaient 11 administrateurs auxiliaires (information fournie par l'ONUDI, Country information sheet, 10, CRM, 1991/6, mars 1991).

L'UNICEF, le FNUAP et l'OMS ont tenu des réunions régulières de coordination pour échanger des informations, harmoniser des programmes et des méthodes visant à parvenir à une plus grande complémentarité.

Le FNUAP sert de point de liaison sur les questions de santé et de population lors de la visite de missions telles que la Banque mondiale, USAID et la FIPF ...

Le Programme alimentaire mondial a servi à la création de commissions interministérielles où les ministères/départements gouvernementaux pertinents et les organismes des Nations Unies prennent part.

Il est encore plus intéressant d'indiquer que d'autres organismes des Nations Unies ont même créé des initiatives sur les questions d'achat et de promotion de l'intégration industrielle régionale, mais d'une manière restreinte et limitée. Ce même rapport de la Tanzanie indique ce qui suit :

L'UNICEF participe activement à un réseau régional de fonctionnaires de l'approvisionnement qui vise à réduire la dépendance de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (SADCC) par rapport aux sources extérieures d'approvisionnement.

2.4 Procédures de passation des marchés ; théorie et pratique

Ce chapitre examine l'aspect plus technique de la passation des marchés et des procédures de passation des marchés, en particulier la façon dont elles s'appliquent aux organismes multilatéraux dans le cadre du système des Nations Unies, et il fait ressortir certains détails de projets particuliers exécutés par l'une des organisations spécialisées les plus importantes dans le domaine de l'aide aux projets dans les PMA, la Banque mondiale 24/.

2.4.1 Aperçu général

Les procédures d'obtention de biens (et services) nécessaires aux projets dans les PMA sont régies par les principes communs et pratiques en matière d'achat et sont coordonnées par le Bureau des services d'achats interorganisations (IAPSO). En général, l'approvisionnement de biens pour les projets de développement dans les PMA est principalement déterminé par le système de l'appel d'offres concurrentiel le plus souvent au niveau international, mais quelquefois au niveau local, selon les principes de base suivants en matière d'achats (PNUD et IAPSO, 1989:75).

Toutes les organisations visent :

- a) A fournir du matériel et des services d'un type et d'une qualité exigés dans le temps voulu, au prix le plus bas possible;
- b) A fournir l'accès aux possibilités d'achat pour les parties intéressées et qualifiées;

24/ Les engagements en faveur des PMA par l'intermédiaire de l'Association internationale de développement (IDA) se sont élevés à 1,5 milliard de dollars EU par an au cours de la période 1985-88 (Banque mondiale 1989:1). En 1988, des rentrées totales (nettes) d'APD provenant de l'IDA se sont élevées à 1,9 milliard de dollars E.-U., 42 % de l'ensemble de l'aide multilatérale aux PMA et près du double des rentrées de l'APD provenant des organismes des Nations Unies (CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport 1989, p. A-36).

- c) A entreprendre l'appel à la concurrence internationale; et
- d) A assurer une vaste répartition géographique des achats en provenance des pays en développement et des principaux pays donateurs sous-utilisés.

Le principal moyen utilisé par les organisations des Nations Unies pour effectuer des achats au coût le plus bas possible est l'appel à la concurrence, conformément aux réglementations et règles financières établies par chaque organisation. Pour donner à tous les fournisseurs potentiels du monde entier la chance d'être compétitifs, l'appel à la concurrence est, dans la plupart des cas, de nature internationale, et des efforts spéciaux sont déployés pour identifier les sources d'achat dans les pays en développement. 25/

Dans ce cadre général, différentes organisations ont des réglementations plus détaillées dont un résumé est contenu dans la version de juin 1989 de la publication du PNUD et de l'IAPSO General Business Guide for Potential Suppliers of Goods and Services to the United Nations System (PNUD et IAPSO : 1989). Il existe néanmoins une exception générale très importante à ces principes. Depuis 1977, les fournisseurs ont la possibilité, dans les pays en développement, de recevoir un tarif préférentiel dans l'appel à la concurrence internationale et de payer jusqu'à 15 % plus cher les achats locaux de matériel et de fournitures provenant de tous ces pays, à condition que le pays acheteur accepte cet arrangement. Pour sa part, l'ONUDI a été à l'avant-garde de ces initiatives visant à promouvoir le développement industriel dans les pays en développement; en octobre 1988, le Conseil du développement industriel de l'ONUDI a recommandé au Directeur général que 25 % des services et des équipements des pays en développement destinés aux projets proviennent de ce groupe de pays 26/.

Il n'existe pas, en particulier pour les PMA, de chiffres précis sur la part des biens provenant du pays dans lequel le projet est entrepris et qui ont été obtenus dans les projets multilatéraux d'aide par les procédures d'appel à la concurrence 27/. Néanmoins, des données internationales montrent qu'en 1987, seulement 20 % de tous 28/ les achats provenant d'organismes des Nations Unies venaient des pays en développement (Corps commun d'inspection, 1989:7). Le chiffre total pour les PMA risque d'être minime - inférieur à 1 % - et d'être significatifs seulement pour les pays ayant des secteurs manufacturiers relativement importants (voir tableau 2), parmi lesquels le plus important serait le Bangladesh.

25/ Aucun accent particulier n'est mis sur l'achat provenant des PMA.

26/ La décision suivante a été prise par le Conseil du développement industriel de l'ONUDI à sa quatrième session, en octobre 1988 :

A demandé au Directeur général d'avoir recours dans toute la mesure du possible aux experts, aux services et aux équipements des pays en développement dans les projets de coopération technique de l'ONUDI, afin d'accroître de manière substantielle - à au moins 25 % - la part de ces pays dans les marchés conclus et les équipements achetés par l'Organisation, le plus rapidement possible (IDB.4/Dec.15).

27/ Avec ou sans le régime préférentiel de 15 %.

28/ Et comprenant donc les fournitures aux projets dans un pays en développement à partir d'autres pays en développement. Citons, à titre d'exemple, les articles fournis au Bhoutan par les producteurs indiens.

Un grand nombre de facteurs sont défavorables à l'achat de produits aux PMA, qui sont nécessaires dans les projets d'aide. Deux principaux facteurs sont le faible niveau d'industrialisation de ces pays et (comme indiqué ci-dessus) la pauvreté de l'information sur les sources nationales. Il existe aussi des problèmes connexes liés à la qualité et au prix des produits, à la vitesse de livraison et à la fiabilité de l'approvisionnement. Il est donc très difficile sur le plan pratique d'appliquer la règle préférentielle de 15 % pour les PMA. En particulier, si un PMA accepte les articles à des prix plus élevés, le coût intégral des biens et services, y compris le surcoût de 15 %, est imputé au budget des pays bénéficiaires. Aussi le pouvoir d'achat effectif de l'ensemble de l'aide financière est-il réduit. Dans la pratique, ce fait exerce un tel effet de dissuasion que le taux préférentiel n'a plus guère de sens. La solution qui permettrait de toute évidence de remédier à cette situation serait la création d'un fonds international spécial de PMA, sur lequel serait imputé le surcoût de 15 % pour les biens en provenance des PMA pour ne pas réduire le pouvoir d'achat dans le budget du gouvernement bénéficiaire et pour stimuler les PMA à utiliser les produits manufacturés dans les PMA. Néanmoins, des mécanismes spéciaux de contrôle visant à empêcher tout abus de ce système devront être mis en oeuvre dès le stade initial.

Un autre ensemble important de causes a une portée encore plus vaste. Première cause : l'analyse des Nations Unies montre que les pays en développement préfèrent souvent acheter aux principaux pays donateurs, croyant que les produits provenant des principaux pays développés sont - par définition - supérieurs 29/. Ce problème s'applique sûrement avec une plus grande force aux produits provenant des PMA. Deuxième cause : le faible niveau de conscience que certains donateurs ont de l'ensemble de la question de la promotion et du développement de l'industrie locale. A moins que leur attention soit spécifiquement portée sur la possibilité de trouver (ou de chercher) des fournitures locales, les donateurs accorderont (bien sûr) leur attention à leurs préoccupations et priorités immédiates et précises qui, outre l'ONUDI, n'ont rien à voir avec les questions industrielles. Citons par exemple la contribution de la Banque mondiale à la réunion des donateurs qui s'est tenue en mai 1989 pour préparer la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés; l'industrie n'y est absolument pas mentionnée, qu'il s'agisse des programmes en cours de la Banque mondiale ou de l'exposé de ses plans et priorités pour les projets et programmes futurs à long terme. Il semblerait donc que, pour un organisme aussi central que la Banque mondiale, la question particulière du financement local ni, plus généralement, la préoccupation à l'égard de la promotion du développement industriel des PMA ne sont pas des priorités élevées.

Un autre obstacle que rencontre la promotion de l'industrie locale tient aux personnes chargées d'établir les projets des donateurs. A quelques exceptions près, ces personnes sont très bien formées, ont souvent une très grande expérience professionnelle et des connaissances de la conception et de la mise en place de projets analogues dans différents pays. Mais ces fonctions ainsi que d'autres obstacles importants les incitent à rechercher des sources d'approvisionnement qu'ils connaissent bien et qui sont facilement accessibles. Ces sources tendent à être internationales et à provenir des principaux pays industrialisés. Il n'est donc pas surprenant que ces personnes aient très peu de connaissances de l'existence ou de la

29/ Ce point est illustré dans le rapport de mai 1989 du Corps commun d'inspection, Pratiques et procédures visant à une répartition géographique plus équitable des fournisseurs de biens et de services pour les projets de coopération technique (CCI 1989).

possibilité de s'approvisionner dans les pays les moins industrialisés ou, ce qui est plus important, d'avoir le temps de rechercher cette information. Comme le rapport de la CCI de 1989 l'indique (1989:10) :

Lors du choix final de la source du matériel, les directeurs internationaux de projet exercent une puissante influence, qui doit être reconnue en tant que telle ... Il faut admettre que le personnel international est plus facilement séduit par les produits, les équipements et les services des pays développés, notamment pour des raisons de familiarité.

D'autres obstacles paralysent les sources locales d'approvisionnement du fait de l'application du principe du "traitement juste" qui est implicite au souhait des Nations Unies en faveur d'un appel à la concurrence internationale. Les Common Principles and Practices Governing Procurement of Goods and Services by the United Nations System of Organizations (avril 1989) déclarent que, pour avoir un fournisseur potentiel, une société devrait (PNUD et IAPSO, 1989:76) :

- a) S'inscrire auprès de certaines organisation des Nations Unies qui, d'ordinaire, procurent les biens offerts;
- b) Prouver ses qualifications en tant que fournisseur de biens particuliers;
- c) Fournir une pièce justificative de sa situation financière;
- d) N'avoir aucune affiliation avec les pays désignés par l'Assemblée générale des Nations Unies comme source inacceptable d'approvisionnement;
- e) Etre capable, s'il le faut :
 - i) D'organiser la fourniture et de fournir l'installation, la mise en service et le service après vente dans le pays où l'équipement sera utilisé;
 - ii) De fournir les manuels techniques, les brochures d'instructions et les listes de pièces détachées dans la (les) langue(s) souhaitée(s);
 - iii) De fournir des services de soutien, y compris la formation par un personnel technique compétent dans la (les) langue(s) voulue(s);
 - iv) D'envoyer du personnel sur le site du projet dans un court délai en cas d'urgence;
 - v) D'assurer les contrôles administratifs, techniques et qualitatifs appropriés;
 - vi) De fournir toute la documentation nécessaire ayant trait à l'expédition des biens.

Il est évident que, même en voulant être "justes", les qualifications et les réglementations imposées au fabricant en tant que source potentielle d'approvisionnement du matériel dans le cadre de ce système sont défavorables aux petits producteurs et à ceux qui sont situés dans les PMA. Ils sont handicapés du fait que leurs ressources sont limitées soit pour trouver les possibilités existantes, soit pour indiquer rapidement par des systèmes de

communication modernes courants (téléphone, télex et fax) qu'ils sont en mesure de fournir les biens demandés.

Le prix des biens constitue un autre ensemble important de problèmes réels ou potentiels pour l'approvisionnement aux sources locales. La préoccupation la plus courante réside dans le fait que les fournitures locales aux PMA sont désavantagées du fait qu'elles tendent à être plus coûteuses que les biens des échanges internationaux, souvent par suite du manque d'économie d'échelle, de taux des changes surévalués et/ou des caractéristiques particulières des marchés internationaux. Aussi la structure des coûts de nombreuses entreprises des PMA ayant des coûts fixes relativement bas, mais des coûts variables relativement élevés ne se prête-t-elle pas à une concurrence agressive sur les marchés mondiaux. A titre d'exemple, on peut citer les briques fabriquées par la coentreprise CIMAO, située au Togo (Afrique de l'Ouest), qui au début des années 80 a essayé de vendre sa production au pays voisin, la Côte d'Ivoire, à un prix de 74 % plus élevé que les briques importées d'Europe. La raison de cette différence de prix s'explique par la surcapacité de l'Europe, ce qui a conduit à une politique d'établissement des prix des fournisseurs européens basés sur leurs coûts marginaux qui étaient bien inférieurs à ceux du Togo. Même si l'entreprise togolaise avait suivi une politique agressive de coûts marginaux au lieu d'une politique "coût intégral plus marge bénéficiaire", elle n'aurait pas réussi à rivaliser avec le concurrent européen compte tenu de la différence de structure des coûts (Mytelka, 1989:40-41).

Même si le prix officiel du produit importé est inférieur à celui du produit national, il convient de pondérer ce fait par le long processus des procédures d'appel à la concurrence internationale. Comme l'indique le troisième Plan de développement quinquennal du Bangladesh (République du Bangladesh, 1989:223) :

La passation de marchés dans le cadre de l'appel à la concurrence internationale prend du temps et ne correspond pas toujours à l'urgence du besoin de certains articles pour certaines entreprises. Comme les liquidités sont pauvres et les achats doivent être effectués dans le cadre de l'assistance aux produits de base, l'acheteur s'efforce toujours, pour être plus sûr, de surcommander des fournitures avec l'argent emprunté et un intérêt bancaire.

Un question connexe est celle de l'effet sur les coûts (et donc sur les prix) de l'établissement d'industries reliées entre elles : l'établissement d'une industrie dans un sous-secteur peut entraîner une réduction de prix d'autres produits (de coût élevé) et, donc, accroître les possibilités d'approvisionnement local. Ainsi, en Mauritanie, en 1981, une usine d'ensachage du ciment a été ouverte en utilisant du ciment importé en vrac d'Espagne puis, en 1985, a été établie une unité de fabrication du plâtre. Par suite de ces initiatives, il semblerait que le prix des matériaux de construction a considérablement baissé (Economist Intelligence Unis Country Profile 1989-90, p. 76 et 77). Néanmoins un développement contraire ne peut être exclu. En particulier, si les nouvelles industries qui produisent des biens intermédiaires sont bien en place et que des contrôles quantitatifs des importations et/ou des droits de douane visant à protéger ces industries naissantes sont introduits, les prix des intrants pour ces industries d'aval risquent d'augmenter. Ces industries risquent alors de devenir moins compétitives et moins intéressantes du point de vue de l'approvisionnement local des donateurs, à moins que des mécanismes spéciaux soient trouvés pour compenser les prix des intrants plus élevés de ces industries.

D'autres informations sur les problèmes liés aux achats dans les PMA peuvent être trouvés dans les Guidelines on Project Formulation du PNUD, qui sont continuellement mis à jour (PNUD, 1984). Lorsque des fonctionnaires entreprennent l'élaboration d'un projet, leur attention est portée sur un certain nombre de "sujets particuliers" qu'ils doivent toujours avoir à l'esprit. En particulier, ils doivent veiller à ce que les objectifs économiques et sociaux qui ont été mis en place au niveau mondial par les organes d'administration du PNUD et d'après lesquels le PNUD doit entreprendre des mesures nécessaires (PNUD, 1984:105.1.1). Quatre sujets sont couramment mentionnés : les femmes, les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la population d'un pays, l'environnement et la nécessité de promouvoir la coopération technique entre les pays en développement. Ce qui est intéressant de noter ici, c'est qu'il n'existe aucune allusion particulière à la promotion de l'industrie nationale des pays où les projets sont entrepris et, en particulier, à la nécessité de rechercher des biens de fabrication locale lors de l'élaboration des projets. En effet, le chapitre sur les directives porte sur les intrants et omet toute recommandation sur la recherche de sources locales ou sur la promotion de l'industrie locale et, de plus, semble (du moins implicitement) supposer que ces intrants seront normalement financés par des sources extérieures (chapitre 109.6) :

En ce qui concerne le matériel, il devrait être mis en conformité avec les objectifs économiques et sociaux du gouvernement (par exemple, les objectifs ayant trait à l'emploi, à l'intégration des groupes déshérités de la population dans le processus de développement, à l'environnement, etc.) et il faudrait que le pays qui les reçoit (souligné par l'auteur) ait des installations appropriées de réparation et de services. Il faut tout particulièrement tenir compte des pièces détachées qui n'existent pas ou sont difficiles à obtenir dans le pays."

Un résumé de certains de ces principaux obstacles figure à l'annexe au rapport CCI 1989, reproduit ci-dessous :

Obstacles aux achats aux pays en développement 30/

"Les initiatives prises pour augmenter les achats aux pays en développement se heurtent aux difficultés suivantes, les unes étant le fait du système des Nations Unies et les autres celui des pays en développement :

- a) De la part du système des Nations Unies, une mauvaise connaissance des organisations d'études techniques compétentes et expérimentées et des fabricants et vendeurs fiables dans les pays en développement et des difficultés à les recenser;
- b) L'esprit routinier, les préjugés et l'inertie du personnel international affecté aux projets et des fonctionnaires chargés des achats habitués à certains types de matériel et services provenant de sources bien précises et le peu d'enthousiasme qu'ils éprouvent à faire appel à des sources encore inconnues dans les pays en développement;
- c) De la part des fournisseurs des pays en développement, une expérience limitée de la procédure à suivre pour les soumissions;
- d) De la part de certains fournisseurs des pays en développement, le peu d'intérêt marqué pour l'exportation, compte tenu de la taille des

marchés locaux, de la structure des prix intérieurs et/ou des prescriptions en matière de contrôle de la qualité;

e) Dans les pays en développement, le manque de renseignements sur les possibilités de fourniture de matériel et de services qu'offrent les projets exécutés par le système des Nations Unies;

f) Dans les appels d'offres de services, l'exigence d'une expérience internationale, régionale ou nationale que n'ont pas forcément les soumissionnaires des pays en développement, les éliminant des contrats proposés et les privant du même coup de l'expérience nécessaire pour l'avenir;

g) La médiocrité de l'infrastructure et la cherté des transports qui font obstacle à une circulation rapide et économique des biens entre pays en développement;

h) L'instabilité du contenu de l'élément "matériel" des projets, reflétant leur haute technicité;

i) Dans certains pays en développement, la préférence donnée aux biens et services provenant de pays développés ou au maintien des sources traditionnelles;

j) Les considérations touchant la normalisation, les garanties, le démarrage, la formation et les services après-vente, y compris les accords à long terme de livraison de pièces de rechange, qui parfois excluent la participation de fournisseurs et fabricants de pays en développement.

Enfin, il est toutefois important de noter que, même si les règles applicables pour la passation de marchés et la pratique des organismes donateurs tendent à ne pas favoriser l'approvisionnement local, cette situation peut changer. Elle peut changer non seulement au niveau des organismes individuels pour encourager l'approvisionnement local, mais il semble que différents donateurs peuvent traiter et traitent la question de façon tout à fait différente. L'OIT a ainsi augmenté récemment sa part d'achats en provenance des pays en développement, a relevé les plafonds financiers pour les achats locaux et a assoupli ses procédures de dérogation. En Tanzanie, tout particulièrement, la FAO a élevé la limite d'achat local, la faisant passer de 10 000 dollars E.-U. à 20 000 dollars E.-U. par article, ce qui a permis l'achat local d'articles de matériel important tels que les véhicules 31/.

2.4.2 Quelques exemples de projets

L'examen détaillé d'un certain nombre de descriptifs de projets de la Banque mondiale dans les PMA illustre un grand nombre de ces points et fait ressortir certaines difficultés d'ordre pratique liées aux procédures de passation des marchés qui sont susceptibles de paralyser leur utilisation actuelle et d'encourager davantage le développement de l'industrie locale. Un des problèmes est le suivant : une fois qu'il a été décidé que les biens

31/ D'après le rapport du Coordinateur résident de 1988 pour la Tanzanie (p. 10). Les procédures destinées au Secrétariat des Nations Unies exigent que les achats uniques dépassant 10 000 dollars E.-U. soient soumis à l'appel d'offres à la concurrence internationale en l'absence de facteurs exceptionnels rendant la soumission impossible (PNUD et IAPSO, 1989:12).

peuvent être trouvés sur place, il est courant de stipuler qu'ils peuvent l'être au moyen du système d'appel d'offres, fréquemment par trois offres. Cette condition exclut tout simplement de grands secteurs de l'industrie dans la majorité des PMA.

De plus, lorsque la Banque refuse les procédures d'appel d'offres et s'engage dans ce qu'elle appelle "l'achat local prudent" du matériel, elle essaie toujours de réduire ses achats à un minimum absolu, en évitant de recourir à cette méthode chaque fois que cela est possible. En outre, elle n'adopte ces procédures que dans des circonstances très précises : lorsque les contrats existants sont prolongés, lorsqu'il n'y a pas lieu d'avoir du matériel normalisé ou de marque 32/, lorsque la fourniture est urgente ou lorsque la procédure d'appel d'offres a échoué (Jepma, 1989:21).

Dans un projet de sylviculture de la Banque mondiale en Ethiopie, en 1986 33/, il a été décidé que les articles immédiatement disponibles coûtant moins de 20 000 dollars E.-U. chacun et qui sont urgents, et achetés au moyen de l'achat local prudent avec au moins trois quotations de prix (p. 24), pouvaient être obtenus. Néanmoins, le rapport sur ce projet ajoute que la valeur totale d'achat par "achat prudent" ne devrait pas excéder 200 000 dollars E.-U. (p. 24).

L'approvisionnement local est aussi rebutant du fait que la pratique combine les besoins en équipement dans différents "groupes". Cette pratique réduit beaucoup les possibilités qu'un fournisseur de PMA a de se procurer tous les éléments dans un groupe, alors qu'il n'est pas rare que ces groupes soient achetés dans le cadre d'appels d'offres internationaux 34/. Ainsi, le rapport du projet de sylviculture déclare que les véhicules, le matériel, les outils, les fournitures de pépinières, les machines et engrais évalués à 12,7 millions de dollars E.-U. seraient regroupés autant que possible dans des contrats estimés à 100 000 dollars E.-U. et plus et achetés conformément aux procédures d'appels d'offres internationaux (p. 24). En ce qui concerne les travaux de construction et la fourniture de matériaux de construction locaux, il a été fait partiellement appel aux sources locales (0,8 million de dollars E.-U. sur un total de dépenses en matériel s'élevant à 5,7 millions de dollars E.-U.). Le recours aux sources locales n'est considéré que comme la deuxième meilleure solution (p. 22) :

Les contrats des travaux civils s'élevant à 14,1 millions de dollars E.-U. englobent la construction de bâtiments, de maisons, de routes ... Ces contrats ne conviendraient pas à des appels d'offres internationaux parce que les travaux seraient trop petits et dispersés pour présenter un intérêt international.

Les rapports de la Banque mondiale sur une série de projets d'irrigation importants au Myanmar (auparavant Birmanie) semblent confirmer l'absence de coordination entre les projets en cours et planifiés pour encourager l'industrie locale. Cette question est illustrée par l'industrie de

32/ Ce qui ne résoud pas la question de savoir qui doit décider ce point important.

33/ Banque mondiale, rapport d'évaluation du projet de sylviculture de l'Ethiopie, 29 mai 1986, 6096-ET.

34/ Il faut noter que l'appel à la concurrence internationale n'exclut pas les fabricants locaux; il est fait ici référence à la possibilité qu'ils ont de bénéficier du régime préférentiel de 15 % sur le prix à l'achat c.a.f.

construction. Les documents de la Banque mondiale pour le projet de réhabilitation de l'irrigation au Myanmar en 1986, et s'élevant à 26 millions de dollars E.-U., indiquent qu'il n'existe pas d'industries privées en mesure de passer un marché dans le pays et déclarent, bien sûr, que cette activité doit être entreprise par des étrangers 35/. Ce qui est particulièrement intéressant dans ce rapport, c'est l'adaptabilité des contracteurs étrangers qui ont très bien travaillé, non pas pour un ou deux projets antérieurs, mais aussi pour un autre projet en cours (irrigation I [17 millions de dollars E.-U.], Paddyland II [30 millions de dollars E.-U.] et Padyland II [4,5 millions de dollars E.-U.]). De plus, les descriptifs indiquent que le projet de 1986 est la première étape d'un plan de 25 ans pour la réhabilitation de l'irrigation dans le pays. Si d'autres informations sur les divers projets d'irrigation et de l'industrie de construction au Myanmar fournissent des réponses claires, il est étonnant qu'il ne soit pas fait mention de la possibilité de créer des installations de construction locales, étant donné qu'une demande importante existe pour des matériaux de construction, et ce pour une longue période.

Par ailleurs, il apparaît également que le personnel de la Banque mondiale fait des efforts particuliers pour recourir aux sources locales, mettant en valeur le rôle clef que les administrateurs de projet peuvent jouer sur place. Ces différences tiennent en partie à ce que le libellé des directives sur les sources locales laisse une grande liberté. Ainsi le General Business Guide de 1989 (PNUD et IAPSO, 1989:54) indique que la Banque exige également que soient utilisées les procédures d'appel d'offres international, à moins que d'autres procédures soient plus appropriées pour des achats particuliers. A cet égard, un document d'évaluation préalable préparé par le personnel de la Banque pour un projet d'électrification dans les provinces du sud de la République démocratique populaire lao 36/ indique qu'il existe localement des fils électriques et des interrupteurs (p. 20) :

Les documents de soumission mentionneront que le recours partiel aux fabricants nationaux est partiellement autorisé. Certaines petites industries locales de Vientiane fabriquent des fils électriques et des interrupteurs. Selon l'EDL (Electricité du Laos), la qualité de leurs produits est acceptable, mais la quantité de production a été limitée.

Le descriptif de document n'explique pas pourquoi la quantité de production a été limitée et n'explique pas non plus pourquoi les sociétés de construction locales ont obtenu l'autorisation d'établir les entrepôts nécessaires au projet, mais pourquoi la construction d'une usine de traitement des poteaux en bois a dû être passée par un contrat clefs en main à responsabilité unique pour l'approvisionnement en biens et matériel, pour la construction civile, l'installation, les essais et la mise en service du matériel.

35/ Banque mondiale - Ye-U Irrigation Rehabilitation and Modernization Project. Report N° 5524-BA, juillet 1986.

36/ Banque mondiale - Rapport d'évaluation, République démocratique populaire lao, Southern Provinces Electrification Project, mai 1987, 6733-LA.

2.5 Le problème de l'aide liée

Les biens et services liés au pays d'origine du donateur constituent un problème qui met en question directement les achats locaux. Cela s'applique en particulier à l'aide bilatérale, mais même l'aide multilatérale tend de facto à devenir de plus en plus liée par certains types de fonds spéciaux.

Les derniers chiffres (pour 1988) montrent que les PMA ont reçu 11,5 milliards de dollars E.-U. pour l'aide publique au développement. Sur cette somme, 7,4 milliards de dollars E.-U., ou près de 65 %, ont consisté en aide bilatérale provenant des principaux donateurs occidentaux qui sont membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. De plus, la part de l'aide bilatérale dans l'aide totale aux PMA a augmenté au cours des dernières années, passant de 38 % en 1978 à 65 % en 1988 37/.

Comme chacun sait, les principaux pays donateurs lient en pratique une part de leur aide bilatérale aux achats de biens et services produits dans leurs propres pays. Lorsqu'il en est ainsi, il n'est pas possible que les PMA utilisent les fonds d'aide pour promouvoir leurs propres programmes d'industrialisation. Ce qu'on ne sait pas, c'est dans quelle mesure les principaux donateurs lient de facto l'aide qu'ils fournissent aux pays les moins avancés pour l'achat de biens et services produits dans leurs pays. Néanmoins, il semblerait que cette pratique existe et que son effet est important.

Citons tout d'abord quelques exemples de certains pays. Le rapport de 1988 du Représentant résident des Samoa occidentales indique que des biens identiques à ceux produits localement sont importés d'Australie, de Nouvelle-Zélande et du Japon, alors que le rapport de 1988 du Représentant résident pour la Guinée dit que l'assistance bilatérale continue à être liée à l'achat de biens provenant du pays donateur. En Tanzanie, un projet d'aide japonais utilise du ciment importé, alors que les usines de ciment dans ce pays sont sous-utilisées et la Tanzanie est, dans la plupart des années, exportateur de ciment (Wangwe, 1989:37 et contact personnel en décembre 1989).

Le tableau 1 donne une indication générale du degré de l'aide liée par des donateurs bilatéraux et compare la part de l'aide bilatérale provenant des principaux donateurs du CAD qui est liée à leur contribution à l'APD totale vers les PMA. Ce tableau indique que, dans l'ensemble, 51 % des engagements d'aide par les donateurs du CAD sont liés ou partiellement liés. De plus, la part de l'aide liée par rapport à l'aide totale semble augmenter, ayant passé de 48 % en 1985 à 50 % en 1986 (Jepma, 1989:18).

Il semblerait néanmoins que le volume de l'aide liée est même supérieur à celui qui ressort des chiffres du tableau 1. Cela s'explique entre autres par l'augmentation des crédits mixtes et des systèmes de financement mixte qui lient la fourniture de prêts à des conditions favorables, pour les achats d'équipement provenant des pays donateurs. Cela s'explique aussi, selon Cassen, par une raison moins tangible, mais également importante (1986:286) :

Il existe de nombreuses façons pour les donateurs d'influencer l'achat sans aide liée formelle. Ils peuvent choisir des secteurs particuliers ou des produits qui se prêtent mieux à l'achat pour le donateur. Plus

37/ CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport 1989, p. A-37.

ou moins subtilement, ils peuvent indiquer que le bénéficiaire aurait intérêt à passer des commandes avec le donateur. Ces pratiques, liées aux rapports commerciaux traditionnels risquent de créer une inertie dans le choix des fournisseurs et peuvent donner lieu à des commandes d'achats beaucoup plus grandes que les pratiques de l'aide liée formelle ne le permettraient à elles seules.

Tableau 1

Aide liée et ensemble des engagements de l'APD des donateurs bilatéraux du CAD en faveur des PMA pour 1987

Pays	Pourcentage des engagements d'APD pour l'aide liée et partiellement liée	Engagements de l'APD aux PMA	
		millions de \$	Total
Allemagne (République fédérale d')	43	872,4	6,9
Australie	48	59,8	0,5
Autriche	28	11,8	-
Belgique	57	84,4	0,7
Canada	48	304,5	2,4
Danemark	17	186,1	1,5
Etats-Unis	64	827,0	6,6
Finlande	82	93,1	0,7
France	47	793,2	6,3
Irlande	-	11,0	-
Italie	62	1 337,0	10,6
Japon	44	1 094,5	8,7
Norvège	31	123,9	1,0
Nouvelle-Zélande	45	10,4	-
Pays-Bas	43	429,8	3,4
Royaume-Uni	58	338,8	2,7
Suède	10	5,9	-
Suisse	25	126,1	1,0
Total DAC	51	6 709,6	53,1

Source : Base de données de l'OCDE indiquée par Jepma (1989).

Les études de certains donateurs tendent à confirmer cette situation. Ainsi, la majorité de l'aide que la France accorde à ses anciennes colonies revient à la France, quelles que soient les conditions de l'aide liée (Cassen 1986:287). Même dans le cas du Canada pris comme donateur moins enclin à lier son aide que beaucoup d'autres donateurs bilatéraux du CAD, on peut constater qu'au début des années 80 plus de 82 % de son aide était liée à l'achat de biens et services canadiens, même si les chiffres du CAD indiquaient que seulement 51,75 % de l'aide bilatérale canadienne étaient liés (Riddell, 1987:208). En ce qui concerne le Royaume-Uni, un rapport de 1986 indique le chiffre de 74 %, contre 58 % donnés au tableau 1 (Jepma, 1989:20). Après un examen approfondi, Jepma déclare ce qui suit (1989:20) :

Les informations fournies par les pays individuels font ressortir que quelque 70 % de l'aide bilatérale accordée par les pays de la Communauté européenne ont donné lieu à l'achat dans les pays donateurs. Il s'agit de 20 % de plus que les achats basés sur l'aide liée seule.

Néanmoins, l'aide liée ne devrait pas être considérée seulement sous son aspect négatif. Elle est une possibilité et souvent un avantage réel (pour les pays donateurs) et les incite aussi à continuer et à renforcer leurs activités d'aide au développement. De plus, des groupes de pression économiquement forts dans les pays donateurs ont ainsi été créés et ont un intérêt explicite à renforcer les activités d'aide au développement, ce qui, tout particulièrement en période de consolidation budgétaire dans les pays donateurs, empêche toute réduction importante du budget global de l'aide au développement qui se produirait autrement.

Par ailleurs, les conséquences négatives de l'augmentation de la part de l'aide liée ne doivent pas être négligées, car elles sont considérables. Il existe deux moyens principaux par lesquels le développement industriel dans les PMA est freiné à cause de l'aide liée. L'expansion de l'industrie locale est entravée par le fait que les produits fournis par le donateur auraient pu provenir de sources locales. De plus, des études ont bien fait remarquer que l'aide locale tend à coûter entre 10 et 30 % de plus que les produits obtenus à des prix compétitifs 38/. Dans la mesure où cela représente une perte de pouvoir d'achat international pour le bénéficiaire de l'aide 39/, la croissance et le développement global potentiel sont réfrénés par suite de la réduction de la capacité d'achat des produits importés. Cette difficulté particulière est mise en valeur dans le commentaire suivant issu du troisième Plan quinquennal du Bangladesh (ROB, 1985:223) :

Dans le cadre de ces arrangements (d'aide aux importations), l'acheteur doit acheter à un marché particulier ou à un groupe de marchés et non pas à la source concurrentielle ou meilleur marché ... C'est pourquoi, chaque année, des corporations et entreprises sont obligées d'effectuer d'importants achats non rentables. Ces achats ont des effets à long terme sur le coût des produits finis et leur commercialisation...

Les procédures d'achat du secteur public restent lourdes à cause des formalités d'appel d'offres imposées par divers pays donateurs, et le pouvoir financier en matière d'importation de matériel reste aussi limité.

Il faut enfin noter l'impact que le prochain Marché unique de la CEE aura sur l'aide bilatérale liée. Bien que les pays donateurs européens soient réticents à examiner les applications de "1992" sur l'aide, les hauts fonctionnaires de Bruxelles et du Luxembourg ainsi que les fonctionnaires de l'OCDE de Paris 40/ estiment qu'à partir de 1993 les pays ne seront plus en mesure de lier leur aide bilatérale à leurs propres ressortissants, biens ou services. Si ce point de vue est maintenu, cela signifierait que les donateurs européens individuels ne pourront pas, dans leurs programmes bilatéraux d'assistance, lier l'aide qu'ils donnent exclusivement à l'approvisionnement de leurs propres ressortissants dans le cas de l'assistance technique, de leurs propres biens dans le cas de l'aide aux produits de base et à d'autres achats de produits ainsi qu'à leurs propres banques, maisons de financement, agences de crédit à l'exportation, maisons d'expédition et d'assurances dans le cas de services d'aide. Ils devront élargir leurs procédures d'appel d'offres pour englober les 12 pays membres de

38/ Pour l'étude, voir Riddell (1987:209).

39/ Pour certains donateurs, il est évident que si l'aide n'était pas liée à des achats nationaux, le montant absolu de l'offre baisserait.

40/ Interviews avec l'auteur en juin et juillet 1989.

la Communauté européenne 41/. Cela signifierait - toutes choses restant égales - une augmentation importante du pouvoir d'achat et, donc, de facto, une augmentation de l'assistance au développement par les donateurs européens aux pays en développement. On peut donc se demander si le niveau de l'aide bilatérale sera maintenu au taux actuel dans le cas où les bénéficiaires des donateurs seront, du moins potentiellement, réluits. Mais si le niveau est maintenu, l'impact en termes de réduction du coût de l'achat international serait assez important. Les barrières qui forçaient les donateurs à rechercher des ressources uniquement dans le cadre du pays donateur pourraient, étant éliminées, avoir une autre conséquence positive : une fois l'obstacle éliminé, il ne devrait plus y avoir de difficulté à étendre la recherche de produits manufacturés pour les projets d'aide au développement au-delà des frontières des pays donateurs européens. Il serait donc plus facile pour les pays donateurs européens de suivre les recommandations de la Déclaration de Paris de 1990 afin d'accroître l'efficacité de l'aide au développement étranger en "déliant l'aide dans toute la mesure possible" et en "effectuant des achats de préférence auprès des sources locales" 42/.

2.6 Performance économique et sources d'approvisionnement locales

Si l'un des principaux obstacles à l'approvisionnement local tient de toute évidence au faible niveau d'industrialisation des PMA, il ne fait pas de doute qu'un autre facteur important est celui de la performance relativement pauvre et, pour certains PMA même de plus en plus mauvaise de leurs secteurs manufacturiers, en particulier au début des années 80.

Pour l'ensemble des PMA, la base de données de l'ONUDI montre que la valeur ajoutée manufacturière (VAM) en dollars constants de 1980 a augmenté de moins de 2,2 % par an pour la période 1975-1988, donc un chiffre bien inférieur au taux prévu de +9 % par an, stipulé lors de la première Conférence des Nations Unies sur les PMA à Paris (1981) 43/. Contrairement au point de vue général, le taux de croissance de la VAM dans les années 80 (1980-1988) semble être supérieur (+2,3 % par an) à celui de la fin des années 70

41/ Il faut néanmoins ajouter que ce point de vue est celui de nombreux hommes politiques des pays de la Communauté européenne qui ont déclaré que l'aide constitue une activité off-shore et, donc, que les règles applicables aux achats publics dans le cadre de la CEE ne doivent pas s'appliquer et ne s'appliqueront pas.

42/ Nations Unies, Déclaration de Paris et Programme d'action de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, Paris, 1990, p. 20.

43/ Ce fait s'explique néanmoins parce que les PMA individuels ont fixé des taux de croissance de la VAM inférieurs aux taux fixés pour les groupes. Aussi, au cours de la première moitié des années 80, le Bangladesh avait-il un taux prévu de croissance de la VAM de seulement 8,4 % (atteignant 4,8 % dans la pratique), alors que le troisième Plan quinquennal (1986-90) de la République démocratique populaire du Yémen a annoncé un moratoire effectif de nouveaux projets industriels (autres que l'usine de biscuits). Dans la pratique, de nombreux PMA qui avaient déjà d'ambitieux taux de croissance de la VAM (Tanzanie, Malawi et Somalie, en Afrique) se sont maintenant embarqués dans des mesures d'ajustement structurel à court terme, dont la préoccupation principale est plus souvent la réhabilitation que l'expansion industrielle.

(1975-1980) (+2 % par an) 44/. L'augmentation des taux de croissance dans les années 80 ne s'est produit, toutefois, qu'au cours de la deuxième moitié des années 80. Au début des années 80 (c'est-à-dire de 1980 à 1986), les taux de croissance de la VAM ont décliné jusqu'à tout juste +1,7 % par an, avant de reprendre au cours de la deuxième moitié des années 80. Compte tenu des taux élevés de croissance démographique dans les PMA, la VAM par habitant en dollars constants de 1980 a néanmoins décliné, passant de 20,53 dollars E.-U. en 1975 à 18,26 dollars E.-U. en 1986 (-11,1 %), avant de remonter à 18,95 dollars E.-U. en 1988 (+3,8 %) 45/. Si l'on change les années de base de l'analyse, tout le tableau change comme suit : au cours de la période de dix ans allant jusqu'à 1987, le taux de croissance de la VAM dans les PMA était de 1,64 %, c'est-à-dire inférieur à la moitié du taux de 3,86 % obtenu dans la période décennale allant jusqu'à 1977 et une baisse stupéfiante par rapport au record moyen de dix ans pour 1973 de 13,47 %, première période décennale après l'indépendance de la plupart des PMA 46/.

Ce qui nous préoccupe surtout ici, c'est l'effet que la performance globale a sur l'achat local. La majorité des PMA ont souffert depuis les dernières années 70 de graves pénuries en devises dues aux lourds endettements étrangers, aux versements élevés au titre du service de la dette, à la détérioration des prix internationaux pour l'exportation de leurs principaux produits de base 47/ et à l'importance trop grande accordée au rôle de l'Etat dans le développement, alors qu'une attention insuffisante était prêtée à l'initiative individuelle et à l'esprit d'entreprise 48/. Cette mauvaise performance a contraint de nombreux PMA à entreprendre de sévères programmes d'ajustement structurel au milieu des années 80. Les effets à court terme de ces politiques d'ajustement structurel ont toutefois eu des conséquences négatives sur la demande intérieure par la réduction des plans de projets de développement, la compression du service public et des importations de produits dans le secteur manufacturier 49/. En même temps, "l'expansion du secteur privé pour atteindre les objectifs nationaux a parfois été gênée par l'absence de codes et de réglementations modernes en matière d'investissement et par le manque d'institutions dynamiques capables de fournir un appui financier, technique et autre" et "le secteur semi-public ne s'est pas vu

44/ De même que toutes les statistiques sur les PMA, ces chiffres doivent être interprétés avec quelque précaution. Néanmoins, les tendances sous-jacentes, c'est-à-dire la détérioration du secteur manufacturier au début des années 80 et la (légère) reprise à la fin des années 80, semblent être incontestables et sont confirmées par la plupart des données statistiques disponibles.

45/ Les chiffres proviennent de la base de données de l'ONU/DI pour 1991, Service des études par région et par pays.

46/ Les chiffres proviennent du Report Writer Retrieval System de l'ONU/DI, Countries Time Series Data-Base, novembre 1989.

47/ Les détails figurent dans le document de la CNUCED (1989a et 1989b).

48/ Nations Unies, Déclaration de Paris et Programme d'action de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, Paris, 1990, n. 6.

49/ Les détails sur les effets des politiques d'ajustement structurel figurent dans le document de la CNUCED (1989b).

accorder le degré d'autonomie nécessaire ou n'a pas acquis l'efficacité voulue pour contribuer au succès des efforts nationaux de développement" 50/.

Ces obstacles qui ont pesé sur l'achat local n'ont fait que renforcer les facteurs qui entravaient déjà l'utilisation de produits de fabrication locale dans les projets d'aide. Les mécanismes de planification d'Etat existants n'ont pas été continués et n'ont pas été remplacés par des mécanismes de planification de marché plus appropriés (par l'intermédiaire des chambres de commerce, des syndicats, des associations d'industriels et autres institutions similaires), de sorte qu'il a été encore plus difficile de promouvoir toute utilisation de produits locaux courants. Aussi les efforts visant à utiliser les fonds des donateurs de façon coordonnée pour planifier le développement industriel ont-ils également eu des conséquences négatives. L'arrêt de la production causé en particulier par l'absence de produits importés et de pièces détachées a rendu l'approvisionnement encore moins fiable et renforcé la tendance déjà forte des donateurs à s'approvisionner à l'extérieur.

3. PROPOSITIONS ET IMPLICATIONS POUR LES ORIENTATIONS DE POLITIQUE GENERALE

3.1 Manque d'information : comment y remédier ?

Ce document avance des propositions visant à promouvoir l'utilisation de produits industriels de fabrication locale dans les projets et programmes des donateurs. De nombreuses propositions se fondent sur l'analyse du chapitre précédent.

La première conclusion à tirer de cette analyse est qu'en dépit de toutes les difficultés indiquées, des possibilités énormes existeraient pour les projets non industriels financés par les donateurs, à la fois pour utiliser les fabrications disponibles et pour aider à promouvoir l'expansion industrielle beaucoup plus que jusqu'à présent.

Si l'on analyse les offres récentes de projets d'aide au développement dans les PMA 51/, on peut voir qu'il existe suffisamment de possibilités pour les approvisionnements locaux, à l'exception de quelques machines et matériels sophistiqués (tels que les ordinateurs, les systèmes de télécommunications numériques, les transformateurs, les machines à photocopier, les scanners, les turbines hydroélectriques à systèmes de commande électronique, les grues, les dragues, les camions spéciaux et tracteurs, le matériel audiovisuel, le matériel scientifique tel que le matériel médical, le matériel radiologique, le matériel de laboratoire, notamment les microscopes, les spectromètres, les oscilloscopes, etc.), les projets d'aide au développement tels que les projets de réhabilitation des routes (Tanzanie) nécessitent des galets cassés; un projet de réhabilitation de laiterie (Ethiopie) nécessite du matériel d'irrigation; un projet de réhabilitation de pipeline (en Tanzanie) nécessite des pompes portatives d'assèchement et des compresseurs rotatifs; la Botswana Telecommunications Corporation a besoin de matériaux pour des clôtures de sécurité destinés aux tours de radiotélécommunication. En Ethiopie, l'approvisionnement en meubles, en bibliothèques, en matériel de cuisine et de restauration s'impose pour un projet d'enseignement et des canalisations, installations et outils de plomberie sont nécessaires à un projet d'approvisionnement en eau.

50/ CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport de 1989, New York, 1990, p. 5.

51/ Source : African Economic Digest, janvier 1990 - mars 1991.

Au Lesotho, en projet de la Banque mondiale pour du matériel de bureau nécessite entre autres des gommés, des agrafes, des trombones, des stylos bleus et rouges, des sonnettes de bureau, etc.; en Gambie, à Madagascar, au Mozambique, au Rwanda et au Soudan, des projets d'enseignement nécessitent du matériel scolaire et du matériel d'enseignement de base; au Burkina Faso, des cartables d'écolier sont requis dans le cadre d'un autre projet d'enseignement; du matériel d'irrigation est requis en Mauritanie; des insecticides sont requis au Mali et au Cameroun; un schéma d'approvisionnement en eau au Malawi nécessite des pompes et des filtres ainsi que plusieurs réservoirs d'acier; un projet de réhabilitation du sucre en Ouganda nécessite des filtres de boue et des pompes; un projet d'aide à l'ingénierie pétrochimique à Madagascar semble avoir besoin de pompes à eau et de centrifugeuses d'huile et de gaz oil; du matériel de salle de bain (feuilles d'isorel, céramiques, des éléments à base de ciment et du matériel de salle de bain) sont nécessaires au Cap-Vert pour un projet de l'EDF; dans le cadre du programme de relèvement de zone sinistrée, des pompes à eau et du matériel de terrassement sont nécessaires au Soudan; des tuyauteries en fonte et en PVC, des accessoires de plomberie et divers sont nécessaires pour l'installation d'un réseau d'eau au Togo; en Tanzanie, il existe une demande en feuilles de tôle ondulée dans le cadre d'un projet de culture vivrière pour petits cultivateurs; en Ouganda, un programme EDF nécessite l'approvisionnement de bicyclettes; dans de nombreux PMA (par exemple au Mozambique), la réhabilitation d'hôpitaux inclut l'installation de systèmes de climatisation et de ventilation ainsi que des systèmes d'eau chaude et froide, etc.

De nombreux produits et systèmes pourraient être produits dans un ou plusieurs PMA. Les possibilités d'approvisionnement local en produits manufacturés existent pour presque tous les types de projets d'aide au développement, et des milliers de (petits) articles pourraient être disponibles auprès de fabricants de PMA au lieu d'être tout simplement importés, si ces fabricants étaient informés en détail et en temps voulu des demandes spécifiques relatives à ces projets d'aide au développement et si ces projets pouvaient être conçus de manière à tirer le meilleur profit des ressources de fabrication locale existantes.

Le tableau 2 indique (à l'aide de la classification ISIC à trois chiffres) les principaux domaines de l'aide au développement (selon la classification utilisée par la CNUCED) ainsi que les principaux produits industriels nécessaires à cette aide. Ces tableaux devraient être beaucoup plus détaillés pour être vraiment opérationnels et être utilisés comme une liste de contrôle pour les donateurs ainsi que les PMA lors de la préparation et de la mise en oeuvre des projets d'aide au développement.

Même si les PMA ne sont pas encore en mesure de fournir les biens nécessaires pour les projets d'aide au développement, les donateurs ainsi que les PMA pourraient utiliser ces listes comme des directives nécessaires pour les stratégies de diversification des industries manufacturières, compte tenu des types de projets d'aide au développement envisagés à moyen et long terme dans les PMA.

Il faut toutefois noter que les lacunes sont encore énormes quant aux détails de l'approvisionnement actuel en équipement et aux approches utilisées pour la prise de décisions des donateurs en vue de l'approvisionnement de leur matériel. Il est donc proposé tout d'abord d'accroître les connaissances dans ces deux domaines. Cela est possible de deux façons particulières. Des études nationales détaillées des projets d'aide et des processus d'achat pourraient être entreprises. Il faudrait au moins se rendre dans les pays, discuter avec les fonctionnaires des Nations Unies ou autres donateurs et analyser les descriptifs détaillés des projets en utilisant des cadres

Tableau 2. Intrants du secteur manufacturier pour les projets d'aide au développement

Code CIT	Allocation des engagements totaux au titre de l'APD au milieu des années 80	Industria								Echanges banque Aide tourisme alim	Secours d'urgence	Appui Balance paiements dette *)	Coop techn non allouée par sect	
		Agricul- ture	Mines Constr	Energie 7 4%	Trans- port 9 2%	Sante 5 3%	Educa- tion 2 9%	intra- sociale 1 8%	0 5%					9 3%
31	Fabr. de produits alimentaires, boissons et tabac													
311	Industries alimentaires											VI		
313	Fabrication des boissons													
314	Industrie du tabac													
32	Ind. des textiles, de l'habillement et du cuir													
321	Industrie textile		VI											
322	Fabr. d'art. d'habillement à l'excl. des chaussures		VI											
323	Ind. du cuir, des art. en cuir et de la fourrure à l'excl. des chaussures... des art. d'habillement			I										
324	Fabr. des chaussures à l'excl. des chaussures en caoutch. vulc. ou moule et des chauss. en plastique													
33	Industrie du bois et fabrication d'ouvrages en bois, y compris les meubles													
331	Ind. du bois et fabr. d'ouvrages en bois et en liège à l'excl. des meubles		VI											
332	Fabr. de meubles et d'accessoires, à l'excl. des meubles et accessoires en métal		VI											
34	Fabr. de papier et d'art. en pap., imprimerie et edit													
341	Fabr. de papier et d'articles en papier		VI											
342	Imprimerie, édition et industries annexes													
35	Ind. chimique et fabr. de prod. chimiques de dérivés du pétrole et du charbon													
351	Industrie chimique		VI	VI	I									
352	Autres produits chimiques		I	VI			VI							
353	Raffineries de pétrole			VI	VI	I								
354	Fabr. de divers dérivés du pétrole et du charbon			I	I									
355	Industrie du caoutchouc			VI		VI								
356	Fabr. d'ouvrages en plastique non classés ailleurs			VI										
36	Fabr. de produits minéraux non métalliques, à l'excl. des dérivés du pétrole et du charbon													
361	Gres, porcelaines et faïences													
362	Industrie du verre			I	VI	I	I	VI	VI	I	I	I	I	I
369	Autres produits minéraux non métalliques		VI	VI	VI	VI	VI	VI	VI	VI	VI	VI	VI	VI
37	Industrie métallurgique de base													
371	Siderurgie et première transformation de la fonte du fer et de l'acier			VI										
372	Prod. et 1ère transi. des métaux non ferreux			VI										
38	Fabr. d'ouvrages en métaux, de mach. et de mat.													
381	Fabrication d'ouvrages en métaux à l'exclusion des machines et du matériel			VI	VI	I	I	I	I	I	I	I	I	I
382	Constr. de machines, à l'excl. des mach. électriq.			VI	VI	VI	I							
383	Fabrication de machines, appareils et fournitures électriques			VI	VI	VI	I	I						
384	Matériel de transport		VI	VI	I	VI	I							
385	Fabr. de mat. méd.-chirurgical, d'instr. de précision, d'appareils de mesure, de contr. non classés ailleurs			I	VI	VI	VI	VI	I					

Note: VI = intrants manufacturiers qui peuvent être considérés comme très importants (en termes de valeur)

I = intrants manufacturiers qui peuvent être considérés comme importants (en termes de valeur)

*) et appui économique général

directeurs similaires à ceux qui ont été établis pour le présent exercice 52/. Compte tenu de la diversité des niveaux de l'industrie dans différents PMA et de l'ampleur différente des obstacles macro-économiques qui paralysent leurs secteurs manufacturiers, il est proposé de choisir un ensemble de pays, y compris des représentants de ceux qui ont les secteurs industriels les plus grands, ceux qui ont les moyens industriels peu importants, ceux qui ont été particulièrement affectés par les obstacles macro-économiques et ceux qui ont réussi à avoir une expansion industrielle stable dans les années 80.

Une autre approche (complémentaire) serait de sélectionner un certain nombre de principaux organismes d'aide multilatérale ou bilatérale qui maîtrisent les projets d'aide des PMA et de voir dans quelle mesure ils s'approvisionnent ou s'efforcent de s'approvisionner localement, et dans quelle mesure les questions d'approvisionnement local sont intégrées dans leurs délibérations sur le cycle de projet. Pour faire une telle analyse, il faut bien sûr se rendre au siège des organisations choisies. Il est proposé de sélectionner au minimum un donateur multilatéral et un donateur bilatéral; étant donné la diversité de l'expérience des divers organismes mentionnés plus haut, il serait toutefois bon de fournir une source assez riche de données permettant d'étudier au moins deux d'entre eux. L'examen préalable montre que des organismes multilatéraux tels que l'UNICEF et la Banque mondiale et, pour les donateurs bilatéraux, la France ou le Royaume-Uni ainsi qu'un pays scandinave, les Pays-Bas ou le Canada, mettent en lumière des approches différentes pour les deux types de donateurs.

3.2 Propositions au niveau national

Comme le deuxième chapitre a mis en valeur un certain nombre de lacunes en matière d'information qui limitent les possibilités de l'approvisionnement local des projets de donateurs, il n'est pas nécessaire de répéter ces faits ici. Néanmoins, certaines recommandations particulières peuvent être formulées sur la base de cette analyse. L'objectif primordial consiste à augmenter le profil des possibilités des sources nationales; cela peut se faire en avançant des propositions pour fournir à la fois des informations et sensibiliser la communauté des donateurs à cette question. Des mesures s'imposent sur un certain nombre de fronts.

L'approvisionnement local limité s'explique, entre autres, du fait que les gouvernements de certains PMA, et donc les donateurs, n'ont pas d'informations ou disposent d'informations limitées sur la question. Un certain nombre d'initiatives devraient être entreprises. Premièrement, une assistance pourrait être dispensée aux gouvernements des PMA (et là où des ministères de l'industrie existent) ou à d'autres établissements (tels que les chambres de commerce, les associations industrielles, etc.) fournissant une base de données de produits de fabrication locale en rassemblant l'information disponible ou qui pourrait être facilement disponible. Pour qu'une telle base de données soit utile aux donateurs, il est nécessaire qu'elle contienne les informations suivantes : désignation du produit et description brève; remarques sur la qualité (normes ou spécifications); volume de la commande à exécuter; délai de livraison; problèmes réels ou potentiels d'approvisionnement (par exemple, capacité totale et utilisation réelle des capacités); nom du fabricant; adresse/numéro de téléphone et personne à contacter.

52/ L'examen des projets particuliers de la Banque mondiale indique ici qu'il est insuffisant de lire les descriptifs de projets si l'on veut, en particulier, comprendre pourquoi l'approvisionnement local n'a pas eu lieu.

Outre la nécessité de fournir une base de données d'informations accessible sur les produits de fabrication locale, dans la plupart des pays il faut aussi établir un catalogue, en particulier, des produits fabriqués par les petites entreprises ou les entreprises du secteur non structuré. Il serait donc utile, à titre de deuxième initiative, de fournir une aide pour rechercher les informations et établir des données sur les produits fabriqués par le secteur des petites entreprises et le secteur non structuré, et d'introduire ces informations dans la base de données. Contrairement à la proposition faite au paragraphe précédent, cette initiative nécessitera certainement des travaux détaillés d'enquête dans la plupart, si ce n'est dans l'ensemble des PMA.

La décision finale de ces initiatives incombe bien sûr aux gouvernements respectifs des PMA. Néanmoins, l'ONUDI tirerait deux avantages précis si elle offrait ses services pour aider à recueillir et à présenter les données. Premièrement, elle aurait l'avantage comparatif d'être en mesure de mettre au point un système commun pour l'ensemble des PMA. Deuxièmement, en tant qu'organisation des Nations Unies chargée des questions industrielles, l'ONUDI est dans une position excellente pour veiller à ce que les donateurs tiennent compte de cette information et l'utilisent lors de la planification et de l'exécution de leurs projets.

L'étape suivante serait donc de chercher les moyens que l'ONUDI aurait de remédier au manque d'information des donateurs sur les produits de fabrication locale. Un certain nombre de propositions peuvent être formulées, depuis les propositions à long terme aux propositions les plus immédiates. L'objectif le plus fondamental pour l'ONUDI est peut-être de sensibiliser davantage la communauté des donateurs à l'industrie, de les aider à toujours "penser industrie" lorsqu'ils abordent les différents aspects de leurs activités. Cela peut être réalisé de diverses façons. Il est toutefois clair que bon nombre d'entre elles peuvent être facilitées si l'ONUDI disposait d'un personnel permanent plus important sur le terrain 53/.

Il est possible d'exposer certaines des tâches incombant à ce personnel, ainsi que les avantages qui en découleraient. Tout d'abord, l'ONUDI serait en mesure d'intégrer à maintes reprises une perspective industrielle dans les réunions formelles et informelles et les tables rondes de la communauté des donateurs. Ensuite, l'ONUDI serait en meilleure position pour être régulièrement au courant des autres projets de donateurs et pour prendre l'initiative dans le cadre de la communauté des donateurs en coordonnant l'impact industriel réel ou potentiel de leurs projets pour veiller à une utilisation maximale des ressources locales 54/.

Troisièmement, l'ONUDI serait alors à même d'examiner les possibilités offertes par les sources locales directement avec les chefs de projet ou d'autres organismes donateurs chargés de la planification, de la conception et de la mise en oeuvre des projets futurs et, en particulier, d'accroître la portée de l'approvisionnement local dans les décisions prises sur l'origine du

53/ Au cours des six premiers mois de 1991, l'ONUDI n'avait que sept directeurs de l'ONUDI par pays, situés dans 42 PMA, 26 autres PMA étant couverts par des directeurs de l'ONUDI par pays situés dans les pays voisins et, pour 9 PMA, il n'existait pas du tout de directeur jusqu'en mars 1991. Les PMA comptaient 11 administrateurs auxiliaires (information fournie par l'ONUDI, Country information sheet, 10, CRM, 1991/6, mars 1991).

54/ Comme mentionné ci-dessus, l'UNICEF, la FNUAP, le PAM et l'OMS, entre autres, exercent désormais fréquemment le rôle de coordination.

matériel. De nombreuses autres actions peuvent être menées avant la prise définitive de décisions visant à influencer l'origine du matériel, son "dégrouperment", sa conception et son caractère approprié ainsi que la méthode d'achat (de l'achat local direct à l'appel à la concurrence internationale). Il est néanmoins clair qu'il s'agit là d'un domaine très délicat entre les donateurs et le gouvernement hôte. Aussi, pour que cette tâche soit réalisée et qu'elle ne soit pas prise comme une atteinte au rôle des pouvoirs publics, il serait important que l'ONUDI entreprenne cette tâche soit explicitement, soit en collaboration très étroite et en liaison avec le gouvernement. Dans les pays tels que le Bangladesh, où le gouvernement injecte déjà ses informations dans le processus de planification générale, ces données sont déjà traitées. Néanmoins, dans la plupart des pays, des informations à jour sur l'utilisation potentielle, en particulier sur l'intégration des besoins en matériel, ne sont pas recueillies de façon exhaustive. De plus, même dans des pays tels que le Bangladesh, l'ONUDI aurait un rôle à jouer, par exemple en sensibilisant davantage la communauté des donateurs aux possibilités offertes par les sources locales et à la coordination des donateurs 55/.

Parallèlement à cette initiative et dans le but d'accroître le profil de l'industrie auprès des donateurs, l'ONUDI pourrait à la fois élargir le niveau actuel et coordonner de façon plus systématique la diffusion d'informations sur l'industrie auprès des PMA à d'autres donateurs 56/. Les modalités de cette diffusion d'informations pourraient être examinées ultérieurement. Les propositions suivantes sont à étudier : allouer plus de ressources à la Série d'études sur le développement industriel de l'ONUDI afin d'inclure une analyse complète par pays de l'industrie couvrant tous les PMA; entreprendre une nouvelle série dont l'objectif particulier viserait à diffuser l'information sur les sources locales; offrir une assistance technique visant à produire des études sur le secteur industriel dans le cas des PMA où cette information est inexistante; offrir de mettre à jour les informations déjà périmées sur le problème actuel de l'industrie dans les PMA.

La collecte de ces informations ne devrait pas constituer un but en soi; il est important de diffuser les informations et de veiller à ce que le nécessaire soit fait. Mais il peut se produire qu'aucun mécanisme institutionnel n'existe actuellement qui permette que l'ONUDI diffuse cette information à d'autres donateurs aux niveaux international ou local, ou qu'elle assure la mise en pratique de cette information.

3.3 Modification de l'ordre du jour international

Une meilleure base de données et une plus grande sensibilisation des donateurs aux possibilités d'achat local par des initiatives relevant de la compétence de l'ONUDI doivent être complétées par une série d'initiatives parallèles mais plus vastes au niveau international. Même si un certain

55/ Il est clair que les tâches exposées ici pour une présence permanente de l'ONUDI sur le terrain sont importantes, et il faut veiller qu'une telle charge supplémentaire puisse être absorbée par le personnel de l'ONUDI qui réside déjà dans les (grands) PMA.

56/ L'ONUDI devrait coordonner ses efforts dans ce domaine avec ceux de la Banque mondiale pour éviter tout double emploi. Des exemples récents d'études industrielles parallèles entreprises par la Banque mondiale et l'ONUDI à la fois en Côte d'Ivoire et au Zimbabwe, avec une interaction minime ou nulle entre les efforts des deux organisations, montrent qu'il est possible de changer cette situation.

nombre des propositions avancées dans ce document dépassent la compétence de l'ONUDI du point de vue de l'exécution ou même de leur promotion, l'ONUDI pourrait les passer aux instances internationales appropriées.

Il semble que l'utilisation réelle et potentielle des achats au titre des projets de donateurs est limitée dans la plupart des PMA. Les problèmes auxquels les PMA ont été confrontés dans les années 80 persisteront vraisemblablement aussi dans les années 90, à moins que d'importantes ressources financières supplémentaires soient injectées dans les économies des PMA et que les montants annuels payés pour le service de la dette soient réduits. Il est donc important que l'ONUDI accorde son plein appui aux efforts déployés par les gouvernements des PMA et les autres organismes des Nations Unies visant à accroître le niveau des fonds des donateurs destinés aux PMA. L'ONUDI pourrait entreprendre sa propre analyse des lacunes des ressources extérieures des PMA et/ou adjoindre ses propres données à celles des autres organismes tels que la CNUCED et la Banque mondiale. L'ONUDI doit également jouer un rôle plus important dans les discussions internationales sur les pénuries de ressources financières extérieures. Elle peut le faire en jouant un rôle plus actif dans les délibérations du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Comme cela a été indiqué dans le chapitre sur les "Achats : théorie et pratique" lors de l'élaboration des projets, tous les organismes des Nations Unies doivent toujours accorder une attention particulière aux quatre sujets particuliers : l'environnement, les femmes, les pauvres et les groupes les plus vulnérables de la population, et la promotion de la coopération technique entre pays en développement. Il est proposé que les organismes des Nations Unies ajoutent une cinquième question spéciale, à savoir la nécessité de rechercher toujours les possibilités de promouvoir l'industrie nationale dans les PMA.

Dans le cas des pays les moins avancés, il est aussi suggéré de modifier les règles et pratiques actuelles qui tendent à favoriser l'appel à la concurrence internationale et la fourniture de matériel en quantités relativement importantes. Il est en particulier proposé que les procédures d'appel à la concurrence internationale ne soient adoptées qu'après une évaluation des possibilités de ressources locales ^{57/} et que, si les produits locaux existent, les procédures devraient être suffisamment souples pour permettre aux directeurs de projet d'acheter directement à la source (achats locaux prudents), s'il existe moins de trois fabricants locaux ^{58/} et si il n'existe pas de limite supérieure préétablie au montant de fonds de projets qui peuvent être utilisés pour l'achat local ^{59/}. Néanmoins, il faut trouver d'autres mécanismes de contrôle qui préviendront tout abus de ce système. L'ONUDI pourrait jouer un rôle en surveillant et contrôlant ces prix des

^{57/} Le terme "possibilités d'approvisionnement local" se rapporte aux possibilités de fabrication et non à la fourniture de biens étrangers importés par les marchands locaux. Il est proposé que les clauses internationales se rapportant à la règle du pays d'origine qui s'applique aux PMA soient utilisées pour définir une "fabrication étrangère" par opposition à une "fabrication locale".

^{58/} Dans une telle situation, il est peu probable qu'une soumission locale puisse avoir lieu.

^{59/} Il peut être nécessaire de fournir une limite de pourcentage supérieure pour certains pays. Cette question devra être étudiée. Il importe ici d'éliminer le préjugé actuel à l'égard des sources locales.

fabricants des PMA et en les comparant aux prix réels du marché mondial. Il est ensuite proposé que le regroupement des "petites" commandes pour des fournitures de matériel soit entrepris seulement après une évaluation des possibilités locales et que ce regroupement ne porte pas préjudice à l'approvisionnement de matériel provenant de fabricants locaux. Dans les deux cas, il est proposé que les règles communes applicables aux fournisseurs éventuels de projets des Nations Unies soient mises de côté.

Dans la pratique, le surcoût de 15 % pour les achats effectués dans les pays en développement n'est pas sans poser de problèmes. Dans le cas des PMA, il est proposé de "ne pas grever le budget du projet considéré ... et d'imputer ailleurs le supplément de prix" (CCI, 1989, p. 10). Dans ce contexte, le Corps commun d'inspection propose trois autres possibilités de financement : débiter un compte de réserve courant, adapté à la situation, aux besoins en élargissant les dispositions qui le régissent; créer une réserve spéciale en débitant les ressources générales du programme au début de chaque nouveau cycle quinquennal des CIP; débiter les ressources générales du programme à la fin de chaque exercice financier ou à la fin de chaque cycle des CIP.

Tous les donateurs bilatéraux et les donateurs autres que les Nations Unies devraient être encouragés à adopter, en matière d'achat local, des approches similaires à celles qui sont proposées par les organismes des Nations Unies. De plus, il existe un ensemble de mesures particulières pour les donateurs d'aide bilatérale que l'ONUDI s'est proposée d'inscrire au programme d'organisations internationales appropriées. Ces mesures devraient avoir un impact direct et indirect sur la promotion de l'industrie locale, en encourageant les achats locaux et en augmentant l'efficacité des établissements industriels nationaux.

Il est en particulier proposé que les donateurs bilatéraux délient leur aide de telle sorte qu'ils réfèrent leurs livraisons aux PMA de matériel fabriqué dans le pays bénéficiaire ou pour lequel il existe un substitut local approprié. De plus, il est proposé que les donateurs bilatéraux publient, par l'intermédiaire du CAD, des détails sur le volume de l'aide liée qu'ils destinent aux PMA 60/. Ce renseignement pourrait en particulier de facto servir d'effet dissuasif moral pour les pays donateurs et accroître encore leur part déjà très élevée d'aide liée.

Enfin, compte tenu des problèmes graves que de nombreuses industries des PMA rencontrent quant au faible niveau d'utilisation des capacités et aux besoins de réhabilitation, il est aussi proposé que les donateurs ne se contentent pas d'accroître le niveau de leurs engagements d'APD en faveur des PMA, mais qu'ils accroissent aussi leur financement du secteur industriel pour le rendre encore plus compétitif et, donc, plus prêt aux sources locales dans le contexte des futurs projets d'aide au développement. Trois utilisations particulières pour cette aide industrielle élargie sont proposées. Premièrement et, si nécessaire 61/, les donateurs devraient utiliser ou élargir les fonds d'aide aux produits de base pour se procurer des produits

60/ En utilisant les définitions établies par le CAD pour l'aide liée et partiellement liée.

61/ Il est souhaitable de proposer que l'aide liée soit abandonnée. La qualification "si nécessaire" est faite pour suggérer que les donateurs devraient être encouragés à fournir une aide liée pour les produits de base uniquement pour les biens qu'ils produisent eux-mêmes à des prix compétitifs internationaux.

importés, des pièces détachées et du matériel de remplacement pour l'industrie existante. Deuxièmement, les donateurs devraient financer davantage les dépenses locales et les dépenses de fonctionnement de l'industrie. Troisièmement, les donateurs devraient utiliser des fonds supplémentaires pour renforcer la formation de la gestion locale et les compétences techniques pour l'industrie.

BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale (1989), Activities in the Least Developed Countries 1981-1988, document préparatoire de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, Assemblée générale des Nations Unies, A/CONF.147/DR/3/Add.14, 21 avril, anglais seulement.
- Barry, A. J. (1988), Aid Co-ordination and Aid Effectiveness: a review of country and regional experience, Paris, OCDE, Development Centre Papers.
- Cassen R. and Associates (1985), Does Aid Work?, Londres, Oxford University Press for the World Bank.
- CNUCED (1989 b), Commerce et développement, rapport 1989, New York, Nations Unies.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (1989a), Les pays les moins avancés, rapport 1988, New York, Nations Unies.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (1990), Les pays les moins avancés, rapport 1988, New York, Nations Unies.
- Corps commun d'inspection (des Nations Unies) (CCI) (1989), Pratiques et procédures visant à une répartition géographique plus équitable des fournisseurs de biens et de services pour les projets de coopération technique, Genève, CCI, mai (JIU/Rep/89/8).
- Friedrich Ebert Foundation (1989), Small-Scale Industry in Uganda, Kampala, Friedrich Ebert Foundation.
- Jepma, C. J. (1989), Tying of Aid, Department of Economics, Groningen (Pays-Bas), document préparé pour l'OECD Working Party on Financial Aspects of Development Assistance.
- Mytelka, L. (1989), Ivorian Industry at the Crossroads, Oxford, document préparé pour le Workshop on Alternative Development Strategies in Africa, Queen Elizabeth House (miméo).
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1988), Financement et dette extérieure des pays en développement, Paris, OCDE. OCDE (1989a), Répartition géographique des ressources financières mises à la disposition des pays en développement, Paris, OCDE.
- OCDE (1989b), Rapport 1989, Coopération pour le développement dans les années 1990 : efforts et politiques poursuivis par les membres du Comité d'aide au développement, Paris, OCDE.
- OCDE (1990), Rapport 1990, Coopération pour le développement, Paris, OCDE.
- Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) (1986), Industrial Policy in the Developing Countries: An analysis of local content regulations, Vienne, Service des études mondiales et conceptuelles, Division des études industrielles (UNIDO/IS.606), 3 février.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (1984), Guidelines on Project formulation, New York, Programme Policy Division of the UN.

Republic of Bangladesh (ROB) (1985), The Third Five Year Plan 1985-90, Khaka, ROB, novembre.

Riddell, R. C. (1987), Foreign Aid Reconsidered, Londres, James Currey.

UNDP and IAPSO (1989), General Business Guide for Potential Suppliers of Goods and Services to the United Nations System (including Annex: Common principles and practices governing procurement of goods and services), Copenhagen, UNDP and IAPSO, 9ème éd., avril.

Wangwe, S. (1989), Building Indigenous Technological Capacity: A Study of Selected Industries in Tanzania, Oxford, document présenté pour le Workshop on Alternative Development Strategies in Africa, Queen Elizabeth House (miméo).