



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

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



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

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

## FAIR USE POLICY

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

## CONTACT

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

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



19040-F

Distr. LIMITEE

ID/WG.515/8(SPEC.)  
25 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

COORDINATION DE L'AIDE ET DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL  
DANS LES PAIS 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.

## 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.

Ce document traite de la coordination de l'aide destinée au développement industriel dans les PMA. Il comporte cinq chapitres principaux. Le chapitre introductif étudie si une coordination de l'aide est nécessaire, en donne une définition et indique les caractéristiques de l'aide et de l'industrie dans les PMA. Le chapitre 2 fait état de l'évolution de la stratégie industrielle qui a été adoptée et de ses répercussions sur les types d'aide qui se prêtent le mieux au développement industriel. Le chapitre 3 examine les mécanismes de la coordination de l'aide, ses modalités et ses tendances et voit dans quelle mesure ils encouragent l'industrialisation dans les PMA. Le chapitre 4 étudie l'ensemble des exigences liées à la coordination de l'aide, en rapport avec le développement industriel des PMA. Enfin, le chapitre 5 conclut le document par un résumé et des propositions de politique générale qui visent à améliorer la coordination de l'aide industrielle dans les PMA.

Ce document a été établi par le personnel du Service des études par région et par pays, avec l'assistance de M. Stephen Lister, Mokoro Limited, Oxford (Royaume-Uni), consultant de l'ONUDI. Ce document n'engage pas l'ONUDI à une suite quelconque.

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
1. INTRODUCTION .....	1
1.1 Aide et industrie dans les PMA .....	3
2. STRATEGIES DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL .....	4
2.1 Généralités .....	4
2.1.1 Le développement industriel : les stratégies passées ...	4
2.1.2 Développement industriel : les stratégies actuelles ....	5
2.2 Répercussions sur la planification du secteur industriel et l'aide apportée à ce secteur .....	8
3. LA COORDINATION DE L'AIDE : PROBLEMES ET TENDANCES .....	10
3.1 Généralités .....	10
3.2 Réponses individuelles des donateurs .....	13
3.3 Réponses collectives : groupes consultatifs et tables rondes ..	14
3.4 Coordination de l'assistance technique .....	15
3.5 Perspectives des donateurs et des bénéficiaires sur les mécanismes de coordination de l'aide .....	18
3.6 Tendances possibles de la coordination de l'aide pour les PMA ..	19
4. COORDINATION DE L'AIDE POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL .....	20
4.1 Caractéristiques particulières de l'aide industrielle aux PMA ..	20
4.2 Importance du cadre macro-économique et de la politique sectorielle .....	21
4.3 Une aide pertinente pour le développement du secteur privé ....	22
4.4 Privatisation et gestion/restructuration des entreprises existantes du secteur public .....	24
4.5 Les ONG et le développement industriel dans les PMA .....	24
4.6 Coopération et coordination régionales .....	25
4.7 Coordination entre les organismes d'aide .....	26
4.8 Le rôle de l'ONUDI dans la coordination de l'aide .....	27
4.9 Modalités de l'aide .....	28
5. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS DE POLITIQUE .....	29
REFERENCES .....	31

## 1. INTRODUCTION

Compte tenu de l'environnement économique défavorable auquel sont confrontés les PMA, la faiblesse de leur capacité de production d'excédents d'investissement et l'ampleur des besoins de développement insatisfaits, il y a tout lieu d'accroître le volume de l'aide extérieure, financière et technique, pour satisfaire les besoins de développement à court et à long terme. La deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés a souligné non seulement la nécessité d'avoir une orientation ferme de politique qui permette une gestion efficace de l'aide parmi les pays bénéficiaires et les donateurs, mais elle a aussi mis l'accent sur le développement de mécanismes et d'institutions viables qui contribuent à une meilleure coordination de l'aide financière pour le développement des PMA 1/. Dans ce contexte, la coordination de l'aide devient une question cruciale pour le développement industriel et le développement en général des PMA.

Le concept de la coordination de l'aide tel qu'il est employé dans ce document porte sur les apports d'aide assortis de conditions favorables (aide publique au développement "APD" selon la définition donnée par le Comité d'aide au développement de l'OCDE), mais un certain nombre des questions qui se posent ont également des répercussions sur les investissements étrangers directs et sur les apports d'aide à des conditions commerciales telles que les crédits accordés aux échanges.

Malgré l'ambiguïté de cette définition, le concept de "coordination de l'aide" est d'actualité et il faut donc en préciser la définition à des fins pratiques. La notion "classique" de la coordination suppose que toute l'aide au développement soit regroupée d'une manière ou d'une autre dans un ensemble commun de fonds non liés à partir desquels les ressources peuvent être retirées afin de promouvoir les activités qui ont une priorité absolue. Cette proposition peut paraître absurde et peu pratique parce que les intérêts des gouvernements bénéficiaires et des donateurs divergent. L'expérience des dernières années montre toutefois que certains PMA, notamment le Bangladesh, le Mali, le Mozambique et le Soudan, ont accepté la coordination mixte de l'aide dans le contexte de la réhabilitation économique ou de l'ajustement structurel. Ainsi, à la demande des pays bénéficiaires, les donateurs se sont rencontrés au cours de groupes consultatifs (organisés par la Banque mondiale) ou de tables rondes (organisées par le PNUD) pour s'assurer que les projets clefs de programmes d'investissement bénéficiaient du financement voulu. Il apparaît que les PMA bénéficiaires ne sont qu'au tout début du processus de coordination de l'aide et que leur influence sur l'identification des projets clefs reste encore minime. Lorsque les PMA bénéficiaires sont en mesure d'identifier des projets économiquement viables qui profitent à la masse de la population, surtout à la population pauvre rurale, alors l'accroissement de leur participation au processus de coordination s'impose.

Contrairement à ce qui vient d'être dit, un concept plus ambitieux de la coordination de l'aide consiste en un "échange d'informations" passif entre les représentants des donateurs. Cette coordination vise à éviter toute contradiction dans les recommandations de politique, par exemple dans les politiques de recouvrement des coûts 2/.

---

1/ CNUCED, Déclaration de Paris et programme d'action de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, A/CONF.1457/Misc.9, GE.90-52264/2411B, 15 septembre 1990, p. 17 à 21.

2/ The Nordic UN Project, Perspectives on multilateral assistance, Rapport N° 10 : 1989, Stockholm, juin 1990, p. 24 et 25.

Malgré les critiques énoncées au sujet des avantages de la coordination de l'aide, ses mécanismes et agences de coordination, un consensus de plus en plus grand existe quant à la nécessité d'une coordination. Son but principal consiste à rendre l'aide existante plus efficace, à assurer une meilleure utilisation de toutes les ressources d'aide supplémentaires, à renforcer l'appui public en faveur de l'aide des donateurs et, par dessus tout, de mieux utiliser les maigres ressources existantes pour le développement industriel des PMA. Le développement industriel (et le développement en général) est un domaine vaste et dynamique, qui a une très large gamme de secteurs et de liens avec d'autres secteurs économiques. Ainsi, les projets de financement par les donateurs de l'infrastructure physique, les installations industrielles et les projets liés aux ressources humaines ont des effets multiples sur l'économie d'un PMA. Le manque de coordination des programmes d'aide peut signifier que les ressources sont dispersées en trop petite quantité, que l'impact escompté des projets n'est jamais réalisé. Il est donc très urgent de réévaluer les divers projets et de voir comment un effet de synergie et des économies peuvent être obtenus en rationalisant et en coordonnant ces nombreux projets. De plus, la coordination de l'aide suppose une idée claire des secteurs dans lesquels les donateurs peuvent investir à l'avenir, utiliser au mieux les maigres ressources et éviter toute duplication des projets.

La coordination de l'aide est une question complexe qui intéresse à la fois le donateur et le bénéficiaire des PMA. Les mesures prises par les deux parties intéressées déterminent leur champ d'action et leur succès. Dans quelle mesure les PMA sont en mesure d'attirer l'aide étrangère et d'utiliser efficacement ces maigres ressources pour le développement industriel dépend des avantages économiques que les projets industriels identifiés présentent et, en grande partie, de l'efficacité de la coordination de l'aide.

Jusqu'à présent, de nombreux PMA semblent avoir bénéficié d'une faible coordination de l'aide ou d'aucune coordination de l'aide. Les gouvernements des PMA n'ont pas de politique ou de mécanisme clairs pour coordonner les apports d'aide. Ils ne veulent pas, semble-t-il, s'ingérer dans les décisions d'aide prises par les donateurs et courir le risque de décourager les apports d'aide. Les donateurs craignent que les avantages politiques et économiques acquis au cours de nombreuses années diminuent si la coordination de l'aide est renforcée.

L'objectif principal de ce document est d'analyser la coordination de l'aide et ses effets sur le développement industriel des PMA. Au cours des années 80, la coordination de l'aide est devenue un sujet de très grande actualité, et il est certain que cette question reste à l'ordre du jour dans les années 90. Elle concerne tout particulièrement les pays les moins avancés (PMA) qui, en tant que groupe, sont plus tributaires de l'aide que les autres pays en développement.

Pour évaluer les besoins en coordination de l'aide du secteur industriel des PMA, il faut considérer en même temps les points suivants :

- Etat du développement industriel dans les PMA, leur dépendance générale à l'égard de l'aide et l'importance de l'aide pour le secteur industriel en particulier;
- Notions changeantes sur la stratégie du développement industriel; nouveaux rapports d'aide et évolution des mécanismes de coordination de l'aide.

L'état du développement industriel des PMA est examiné dans d'autres documents établis pour l'Atelier (voir en particulier Status of Industry in the LDCs) et l'ensemble des apports d'aide aux PMA, qui sont examinés dans le document Le rôle potentiel des projets d'aide publique au développement (APD) dans la promotion de l'industrie dans les pays les moins avancés (PMA). Ces documents présentent des informations très importantes et introduisent la question traitée dans ce document.

### 1.1 Aide et industrie dans les PMA

La plupart des PMA ont les caractéristiques communes suivantes :

a) Ils sont de plus en plus tributaires de l'aide. En 1988, l'aide assortie de conditions favorables provenant de toutes les sources à l'intention des PMA a présenté en moyenne les deux tiers de la valeur de leurs importations, alors que la moyenne pour tous les pays en développement n'était que de 10 % 3/. En 1989, l'APD représentait 94 % des apports de ressources nets aux PMA 4/.

b) Une faible part du secteur manufacturier 5/ dans le PIB total, et une performance décevante du secteur manufacturier au cours des années précédentes. (Comme l'ont indiqué la Déclaration de Paris et le Programme d'action, la croissance de la production manufacturière dans les PMA pendant les années 80 était bien inférieure à celle envisagée dans le Nouveau Programme substantiel d'action et elle était également inférieure de moitié au taux de croissance atteint pendant les années 70).

c) Une faible proportion des apports d'aide était destinée à l'industrie 6/.

---

3/ CNUCED, Les pays les moins avancés, rapport 1989, annexe, tableau 14.

4/ OCDE/DAC 1990 Report.

5/ La part de l'industrie (qui englobe la construction, l'électricité, l'eau et le gaz ainsi que la prospection minière) est beaucoup plus importante que celle de la production manufacturière. Bon nombre de ces problèmes de fond concernent à la fois la production manufacturière et l'industrie au sens large du terme.

6/ 5,5 % seulement des engagements bilatéraux du CAD en 1989 étaient destinés à "l'industrie, la prospection minière et la construction"; en ce qui concerne l'engagement des donateurs multilatéraux pris comme groupe, le chiffre équivalent était de 6 %, mais moins de 4 % des engagements des organismes des Nations Unies étaient destinés à "l'industrie, la prospection minière et la construction" (DAC 1990 Report, tableau 29). Par contre, l'agriculture a représenté 11,3 % de l'APD des donateurs bilatéraux et 28 % du financement du développement par les donateurs multilatéraux; et l'infrastructure économique a représenté 19,1 % des engagements bilatéraux et 13,3 % des engagements multilatéraux. L'infrastructure sociale et administrative a représenté 25,7 % des engagements bilatéraux et 27,8 % des engagements multilatéraux. (Ces chiffres indiquent l'aide apportée à tous les pays en développement, mais il n'est pas improbable que la part de l'industrie dans les apports d'aide aux PMA excède cette moyenne.) Le tableau est similaire pour la coopération technique avec les PMA : en 1987, la part de "l'industrie et du commerce" dans le cadre de la coopération technique a dépassé 5 % dans très peu de cas dans les PMA pour lesquels on dispose de données. (Tableau IV du document PNUD, Technical Co-operation in the Development of the Least Developed Countries, contribution pour la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, 21 février 1990.)

En même temps, il est important de garder à l'esprit l'hétérogénéité des PMA, en particulier pour ce qui est de la coordination de l'aide. Bien sûr, le contexte de la coordination de l'aide dans les grands PMA, dotés d'une population qui se compte par dizaines de millions d'habitants, est très différent des tout petits PMA. Ces derniers disposent de possibilités différentes et plus restreintes pour leur développement industriel, d'un personnel compétent moins nombreux et doivent faire face à des coûts forfaitaires proportionnellement plus élevés du gouvernement. Il existe également des différences importantes entre les PMA, qui ne découlent pas nécessairement de leur taille - ainsi, la main-d'oeuvre est plus réduite au Bhoutan qu'au Bangladesh, au Botswana qu'au Malawi; les pays enclavés peuvent rencontrer des difficultés particulières lorsque les exportations augmentent, etc.

## 2. STRATEGIES DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

### 2.1 Généralités

Les années 80 ont été une "décennie perdue" pour le développement des PMA. La mauvaise performance générale du processus de développement nécessite une réévaluation des stratégies de développement pour les PMA dans les années 90. Dans ce processus, il est nécessaire de réviser surtout l'attitude et les exigences à l'égard du développement industriel 7/. D'autres documents de cet Atelier analysent les leçons tirées de l'expérience passée et décrivent les nouvelles orientations générales 8/. Il ne convient donc pas d'analyser cette question en détail, mais il faut résumer les changements clefs intervenus dans la stratégie industrielle, étant donné qu'ils ont des conséquences très directes sur le rôle que l'aide joue pour le secteur industriel. Certaines questions restent controversées; par exemple, selon certains critiques, le désintérêt pour la stratégie industrielle serait allé trop loin 9/. Un consensus important existe néanmoins sur le fait que de nombreux efforts d'industrialisation se sont soldés par un échec et sur ce qu'il faut faire pour l'avenir. Les paragraphes suivants offrent un résumé simplifié des diverses stratégies d'industrialisation qui ont été appliquées ou sont appliquées actuellement dans les PMA. Il ne s'agit pas d'étayer les nouvelles idées sur l'industrialisation, mais d'identifier les changements survenus de sorte qu'ils se répercutent directement sur l'aide (et la coordination de l'aide) pour le développement industriel.

#### 2.1.1 Le développement industriel : les stratégies passées

Les caractéristiques principales du modèle de développement industriel qui a été suivi surtout dans le passé (ou partiellement suivi) étaient les suivantes :

---

7/ La Banque mondiale a adopté une position très ferme dans la mesure où elle a réévalué la stratégie de développement industriel (voir, par exemple, le Rapport sur le développement dans le monde pour 1987 et les diverses études sur l'Afrique subsaharienne effectuées par la Banque mondiale).

8/ Voir tout particulièrement Industrial Policies in the Least Developed Countries: Major Challenges.

9/ Voir Roger Riddell, The Manufacturing Sector in African Development, Development Policy Review, mars 1990.

- a) Accent mis sur le rôle dominant de l'industrie manufacturière dans la transformation de l'économie;
- b) Rôle dominant pour l'Etat dans la planification détaillée du développement industriel; et
- c) Détention d'importantes entreprises manufacturières par le secteur public;
- d) Accent mis sur les investissements importants lors du développement du secteur manufacturier; et
- e) Stratégie de remplacement des importations au-delà des barrières de protection élevées.

Les économies socialistes à planification centrale ont été prises comme modèle d'industrialisation, quant aux résultats obtenus. La stratégie industrielle de base en cours en Tanzanie a illustré ce modèle, et ses éléments se sont reflétés dans les efforts d'industrialisation de nombreux PMA, notamment en Guinée, en Guinée-Bissau, au Laos et au Mozambique. Néanmoins, dans la pratique, les expériences ont été très décevantes. Les stratégies industrielles de base n'ont pas donné les résultats escomptés sur de nombreux plans, et leur faiblesse était d'autant plus critique que les circonstances économiques extérieures des années 80 étaient défavorables. Les stratégies de remplacement des importations n'ont pas réussi à réduire la dépendance à l'égard des importations; les entreprises individuelles ont souvent obtenu des résultats minimes avec une qualité de gestion souvent problématique; le transfert de technologie était décevant; la priorité accordée au développement industriel freinait la croissance d'autres secteurs, en particulier de l'agriculture qui, à son tour, freinait le développement industriel.

#### 2.1.2 Développement industriel : les stratégies actuelles

Compte tenu de ces expériences, un nouveau modèle de développement industriel a fait son apparition <sup>10/</sup>. Il englobe les éléments suivants (même si leur portée relative est encore débattue) :

- a) La nécessité d'établir un cadre macro-économique viable et approprié;
- b) L'importance d'avoir des "prix justes" dans le pays et d'assurer une équivalence acceptable entre les prix internationaux et les prix nationaux;
- c) L'importance du secteur agricole (en tant que source de demande en produits industriels, pour produire des ressources d'investissement et un stimulant pour les liens agro-industriels);
- d) L'importance qu'ont, pour le développement industriel, le progrès et la performance d'autres secteurs, notamment l'éducation et le transport, les communications et toute autre infrastructure physique;

---

<sup>10/</sup> La Banque mondiale a eu une influence dominante sur la réévaluation de la stratégie industrielle. Néanmoins, il convient de noter que de nombreux organismes donateurs, notamment la Banque mondiale, ont souscrit alors aux stratégies d'industrialisation qui se sont ensuite avérées insuffisantes. Ce point est souligné dans les études de la Banque mondiale sur son rapport d'aide à la Tanzanie.

e) La nécessité pour les entreprises industrielles d'opérer dans un environnement concurrentiel tout en favorisant la propriété privée;

f) La reconnaissance de l'importance des petites et moyennes entreprises industrielles (ce qui renforce l'importance accordée au secteur privé).

Le passage vers une économie de marché entrepris actuellement par les pays d'Europe de l'Est à économie planifiée a contrasté avec le dynamisme des nouveaux pays industriels (NPI) d'Asie. Ce sont ces derniers, plutôt que les anciens membres du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), qui sont de plus en plus apparus comme modèles pour les autres pays en développement.

Le nouveau modèle actuel de développement industriel a des conséquences radicales sur le rôle que les gouvernements jouent dans la promotion du développement industriel. Le slogan "environnement favorable" renferme la nouvelle prise de position sur le rôle du gouvernement. On s'accorde sur l'importance du rôle du gouvernement dans l'instauration d'un cadre macro-économique pour le développement industriel et la mise en place d'activités qui présentent un avantage comparatif pour le secteur privé, tel que l'établissement d'une infrastructure de base et la mise en valeur générale des ressources humaines. Une controverse existe encore quant au fait de savoir si un "environnement favorable" constitue l'exigence unique ou si, en plus, une promotion active de l'Etat et la tutelle de l'industrie s'imposent 11/.

L'expérience décevante des efforts d'industrialisation entrepris dans le nombreux pays en développement a été à l'origine d'un nouveau mode de penser sur la stratégie de l'industrialisation, mais le révisionnisme a repris son élan par suite du changement technologique qui tendait lui aussi à saper les idées traditionnelles sur le développement industriel. Dahlman, par exemple, met en évidence cinq tendances principales liées à une accélération du changement technologique dans l'industrie 12/ :

- a) Un taux accru d'innovations;
- b) Une possibilité plus vaste d'appliquer la technologie nouvelle;
- c) Des cycles de vie plus courts et une plus grande souplesse par rapport aux besoins des clients;
- d) Une automation accrue et un rôle moindre de la main-d'oeuvre non qualifiée; et
- e) Des changements dans l'utilisation des intrants (qui réduisent souvent la demande d'exportation traditionnelle des pays en développement).

Ces changements affectent les avantages comparatifs des PMA : une abondance de main-d'oeuvre bon marché, mais non spécialisée, n'est plus un

---

11/ Riddell, par exemple, déclare qu'un cadre de politique qui soutient l'industrie plus que la "négligence affable" adoptée par la Banque mondiale mérite une plus grande attention, mais il souligne que cette approche est également très différente de celle de l'"industrialisation à tout prix" qui a eu une si grande influence en Afrique.

12/ Dahlman, C. J., Technological Change in Industry in Developing Countries, Finance & Development, juin 1989.

avantage comme auparavant, parce que l'éloignement des marchés devient de plus en plus un inconvénient; la production de matières premières industrielles ne peut plus servir de base à l'industrialisation dans la mesure où ces matières constituent une part plus petite de la valeur ajoutée dans la production, etc. Les changements technologiques affectent aussi les modes d'industrialisation et le transfert de technologie. La nouvelle technologie accorde plus d'importance aux compétences et aux établissements et moins de poids au capital d'équipement; il ne suffit donc pas que les PMA importent du capital d'équipement si les compétences technologiques et de gestion requis pour son utilisation, son adaptation et sa modernisation n'existent pas. Les changements technologiques tendent ainsi à renforcer le modèle révisé 13/.

Pour assurer une industrialisation efficace, les PMA peuvent choisir parmi l'ensemble de stratégies ci-dessous, en fonction de leur taille, de leur base de ressources et de leur niveau d'industrialisation :

- a) Investissements du secteur public dans l'industrie lourde
  - i) Investissement nouveau;
  - ii) Réhabilitation et privatisation des installations existantes;
- b) Remplacement des importations
  - i) Biens de consommation;
  - ii) Biens d'équipement;
- c) Croissance axée sur les exportations
  - i) Traitement des matières premières destinées aux exportations;
  - ii) Traitement des matières premières importées et/ou des biens intermédiaires;
- d) Industrialisation axée sur l'agriculture;
- e) Participation du gouvernement à la planification ou à l'élaboration de plans indicatifs;
- f) Fixation des prix par les forces du marché international et rôle dominant du secteur privé;
- g) Responsabilité du gouvernement pour un "environnement favorable"; englobant des politiques appropriées, l'appui à l'infrastructure et la mise en valeur des ressources humaines.

---

13/ Voir aussi Raphael Kaplinsky et d'autres collaborateurs sur le sujet de la restructuration industrielle dans l'économie mondiale, IDB Bulletin 1989, vol. 20, N° 4, Institute of Development Studies, Sussex. Les conséquences du changement technologique sur le développement industriel dans l'Afrique subsaharienne sont examinées en détail dans le document de Sanjay Lall, Human Resources Development and Industrialization with Special Reference to Sub-Saharan Africa, Journal of Development Planning, N° 19, 1989.

Comme mentionné plus haut, il n'est pas nécessaire de prendre à priori une décision sur la stratégie de développement à suivre. Le choix d'une stratégie ou d'un ensemble de stratégies doit plutôt s'adapter aux ressources du pays, à son stade de développement et au secteur industriel à développer. Il peut par exemple paraître irréaliste pour le Botswana et Djibouti, qui ont un secteur agricole minuscule (une part inférieure à 10 % du PIB en 1980 en prix constants) de s'embarquer dans une industrialisation axée sur l'agriculture.

## 2.2 Répercussions sur la planification du secteur industriel et l'aide apportée à ce secteur

L'idée de la stratégie du secteur industriel ayant changé, elle a un certain nombre de répercussions importantes sur la planification du secteur et l'aide à ce secteur. Premièrement, le développement industriel doit être considéré d'une façon moins compartimentée. Les liens pertinents comportent :

a) Le rapport entre le développement industriel et le contexte macro-économique général. Cela suppose la mise en place d'un environnement macro-économique stable qui évite les conséquences néfastes des déséquilibres persistants sur l'industrie tout en assurant les incitations appropriées par les prix pour l'industrie;

b) Le rapport entre l'industrie manufacturière et les secteurs complémentaires.

Le rapport avec les autres secteurs revêt plusieurs aspects. L'industrie est très tributaire des transports, des communications et des services énergétiques. A court terme, la réhabilitation de ces services peut être aussi importante que la réhabilitation de l'installation industrielle elle-même. A long terme, les améliorations apportées au transport, aux communications et à l'énergie peuvent constituer un élément essentiel de l'environnement favorable pour l'industrie. L'interrelation entre l'industrie et l'agriculture est reconnue comme très importante. L'industrie ne peut prospérer si l'agriculture ne se développe pas, alors que le développement agricole offre des possibilités accrues à l'industrie tout en augmentant les revenus de la population et en créant des demandes à la fois pour les produits de consommation manufacturés et pour les inputs agricoles. L'enseignement (à la fois général et professionnel) est vital dans la mesure où il fournit les compétences fondamentales nécessaires à l'industrie de fabrication.

L'industrie n'est pas le seul moteur qui active le reste de l'économie et auquel d'autres secteurs devraient être subordonnés. Il faut recourir à une stratégie équilibrée, dans laquelle les planificateurs industriels sont conscients des liens entre l'industrie et les autres secteurs, et où les implications pour l'industrie manufacturière sont prises en compte dans la formulation de la politique macro-économique et ces stratégies pour d'autres secteurs.

Deuxièmement, le rôle du gouvernement doit être moins direct, sans être nécessairement moins important. La gestion des entreprises industrielles constitue un des aspects pertinents. La tendance actuelle est favorable à la propriété privée et à la gestion des entreprises commerciales, alors que la propriété publique constitue une exception qui doit se justifier dans des circonstances spéciales. Néanmoins, c'est l'orientation concurrentielle de la gestion, plus que la propriété publique ou privée, qui est considérée comme l'exigence clef, ce qui implique un rapport plus indépendant entre le gouvernement et les entreprises qui demeurent dans le secteur public. Même si

le gouvernement participe directement à la gestion de l'industrie, l'"environnement favorable" dépend, dans une très large mesure, de la qualité du gouvernement 14/.

Troisièmement, il est nécessaire que le secteur privé joue un rôle accru et qu'une importance plus grande soit accordée aux petites et moyennes entreprises. Il est de plus en plus nécessaire que les gouvernements facilitent et encouragent le développement industriel du secteur privé. Il faut donc que les gouvernements comprennent mieux tout le champ d'activités industrielles existantes et potentielles dans le secteur privé pour pouvoir servir de base à l'évolution de formes appropriées d'appui.

Tous ces facteurs tendent à rendre le secteur manufacturier des PMA moins souple à la planification sous ses formes traditionnelles. De même, l'aide effective destinée au développement industriel est moins directe. En même temps, le secteur est considéré d'une façon moins compartimentée et la coordination gagne en importance.

Le succès de l'industrialisation se mesurera de plus en plus au volume des investissements privés plutôt que des investissements publics que l'industrie attire 15/. Il est irréaliste de s'attendre à ce que le secteur industriel prenne le pas sur l'ensemble des préoccupations macro-économiques, les ressources humaines, l'agriculture, la réhabilitation de l'infrastructure, etc. Néanmoins, il est important qu'une perspective industrielle appropriée accompagne l'examen de ces questions capitales. Une grande partie de la "coordination de l'aide" pour le secteur industriel consiste à assurer que les politiques et programmes macro-économiques et ceux axés sur les autres secteurs contribuent bien au développement industriel. En ce qui concerne l'aide au développement industriel, l'accent doit être mis sur la qualité plutôt que sur la quantité.

Outre les programmes d'ajustement structurel, de nombreux PMA, notamment le Bénin, l'Éthiopie, le Mozambique et le Togo, ont entrepris de profondes politiques de privatisation. La privatisation et ensuite la rationalisation du secteur public ne peuvent être menées à bien si le secteur privé n'est pas en mesure d'accéder aux ressources de l'aide APD. La réponse du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) aux besoins du programme rural de crédit au Bhoutan, des banques de village au Mali, des mécanismes généraux de crédit au Lesotho et des crédits destinés à des petites et moyennes entreprises en Tanzanie est importante, mais insuffisante. Les petites et moyennes entreprises industrielles privées devraient disposer de plus de ressources de l'APD grâce à la participation du secteur privé au processus de coordination de l'aide. Un certain développement de la participation mettant à profit les talents humains et les énergies à tous les niveaux de la société, y compris à la base, s'impose donc. Il n'exclut pas la participation du gouvernement, il implique au contraire l'association entre un gouvernement fort et compétent, son ministère de l'industrie et des échanges ou du commerce, les représentants du secteur privé des petites et moyennes

---

14/ Voir, par exemple, Arturo Israel, *The Changing Role of the State: Institutional Dimensions*, Working Paper WPS 495, Banque mondiale, août 1990.

15/ L'étude prospective à long terme de la Banque mondiale sur l'Afrique envisage qu'une plus petite part de l'aide soit destinée à l'industrie et aux autres secteurs de production. Bien que des apports accrus d'aide soient prévus, le scénario de l'étude prospective à long terme implique presque toujours une aide plus réduite à la production industrielle. (*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development*, 1989, chap. 8.)

entreprises, la chambre de commerce, l'université, la recherche et les établissements techniques, etc., dans les processus de coordination de l'aide. Un travail d'équipe aussi "ambitieux" sera possible et efficace dans le cadre d'une économie de marché fondée sur la démocratie comme soutien au développement industriel. L'assistance financière effective et la participation du secteur privé à la coordination de l'aide encourageront la production de revenus et pourvoiront aux besoins fondamentaux des groupes déshérités, créeront un cadre pour la participation dynamique du peuple au processus de développement et, finalement, constitueront la base d'un bon gouvernement local, provincial et national. La coordination de l'aide ne doit pas désavantager l'industrie privée et le secteur non structuré, mais il faut mettre en place des mécanismes pour que la coordination profite à la fois aux secteurs public et privé dans le développement des PMA.

La réévaluation de la stratégie du développement industriel doit suivre de près les changements qui interviennent dans les relations d'aide. Les méthodes de coordination de l'aide sont examinées dans le chapitre suivant.

### 3. LA COORDINATION DE L'AIDE : PROBLEMES ET TENDANCES

#### 3.1 Généralités

Ce chapitre résume les mécanismes en cours pour la coordination de l'aide de façon à fournir un contexte pour les discussions ultérieures sur la coordination de l'aide par rapport au secteur industriel.

Le problème de la coordination de l'aide a été plutôt soulevé par les organismes d'aide que par les bénéficiaires <sup>16/</sup>. La coordination est plus qu'une préoccupation visant à éviter tout chevauchement ou double emploi susceptible de se produire quand un certain nombre d'organismes essaient d'agir dans le même sens de façon indépendante : de plus en plus, ledit "dialogue politique" a été au coeur du processus. Des changements importants se sont déroulés dans la manière dont de nombreux organismes multilatéraux et bilatéraux d'aide considèrent leurs relations avec les bénéficiaires de l'aide et leurs interrelations. Ces changements sont très liés aux expériences de développement des années 80 et se sont traduits non seulement dans l'évolution des attitudes, mais aussi dans les mécanismes institutionnels de la coordination de l'aide.

Le terme "coordination de l'aide" lui-même est souvent utilisé de façon plutôt vague, de sorte qu'une "meilleure coordination" devient obligatoire pour combler toute déficience dans la gestion de l'aide. Du côté du bénéficiaire, la planification et l'utilisation effectives de l'aide dépendent de l'ensemble de la planification et de la machine administrative du gouvernement, et non seulement de l'organisme à qui incombe la responsabilité formelle de gérer l'aide. Une "meilleure coordination" devient une recommandation vide, à moins que le problème spécifique à traiter soit clairement défini.

Du côté du gouvernement et des donateurs, il existe de nombreux acteurs dont les intérêts peuvent différer et dont les actions doivent être harmonisées. Même si l'harmonisation des divers efforts entrepris par les organismes d'aide et le bénéficiaire présente des avantages potentiels

---

<sup>16/</sup> Les bénéficiaires obtiendront probablement le volume d'aide escompté initialement.

évidents (à condition qu'ils soient cohérents et complémentaires), elle implique aussi toujours certaines dépenses : il faut optimiser et non maximiser la coordination.

La coordination peut s'appliquer à des niveaux multiples et différents. Une grande partie de la discussion traite de la coordination au niveau national (par exemple, par l'intermédiaire de réunions de groupes consultatifs), mais il existe également d'importants forums de coordination supranationaux (tels que le Comité d'aide au développement de l'OCDE parmi les donateurs occidentaux et divers regroupements nationaux de bénéficiaires, par exemple le groupe ACP qui négocie l'aide avec la Communauté européenne au titre des diverses conventions de Lomé et de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe). Les efforts de coordination peuvent être axés sur des questions de politique à "haut niveau" sur la façon d'éviter le double emploi des efforts au niveau opérationnel ou sur des problèmes administratifs ou techniques communs. Les attitudes et la méthode adoptée par les diverses parties peuvent être assez différentes aux divers niveaux examinés, et il est donc important de savoir clairement de quelle coordination il s'agit.

### Problèmes

Il faut examiner les trois principaux points suivants pour améliorer la coordination de l'aide :

- a) Le nombre des donateurs avec lesquels tout pays en développement moyen a à traiter;
- b) La capacité du gouvernement bénéficiaire lui-même à coordonner l'aide qu'il reçoit;
- c) L'importance croissante des préoccupations d'ordre macro-économique et politique par rapport aux projets d'investissement;
- d) Les modèles de développement complexes, imprévisibles dans des économies/sociétés de plus en plus pluralistes; et
- e) Le processus difficile et rapide du développement industriel.

L'élan vers une coordination de l'aide plus explicite à partir de chacune de ces sources a augmenté et, dans chaque cas, il a eu tendance à être plus fort pour les PMA que pour les autres pays en développement.

Nombre des donateurs : On considère qu'un pays en développement moyen bénéficie de l'aide de 25 à 30 organismes officiels <sup>17/</sup>. Pour les PMA plus petits, le nombre de donateurs actifs est plus réduit, mais des difficultés de coordination peuvent surgir, par exemple un plus petit nombre de donateurs actifs sont susceptibles d'être représentés dans le pays (chaque organisme donateur peut offrir une variété d'instruments financiers ou différents "guichets" d'aide, ce qui complique encore davantage le problème de la coordination).

---

<sup>17/</sup> Robert Cassen et al., Does Aid Work?, 1986. Ces chiffres n'englobent pas les ONG.

Capacité de coordination du bénéficiaire : Selon la quasi-totalité des analyses de la coordination de l'aide, la responsabilité première incombe au gouvernement bénéficiaire. Cassen a remarqué que le rôle du gouvernement bénéficiaire est primordial aux niveaux les plus élevés de la coordination. A moins que le bénéficiaire ait une solide connaissance du processus d'aide, la coordination n'aura pas lieu ou elle ne reflétera au mieux que les priorités des donateurs 18/. Les principes directeurs de 1986 du CAD relatifs à "Aid for Improved Development Policies and Programmes and Implications for Aid Co-ordination" ont fait ressortir que les pays en développement ont la responsabilité capitale de mettre en place leurs politiques et leurs priorités ainsi que la coordination de leur aide. Il existe toutefois un contraste déplaisant entre les protestations des organismes d'aide au sujet de la responsabilité et de la souveraineté du bénéficiaire et le rôle direct accru que les donateurs ont joué dans la coordination de l'aide. Ce fait reflète partiellement le scepticisme croissant des donateurs au sujet des politiques suivies par les pays en développement, mais dans de nombreux cas il reflète aussi le vide créé par le pouvoir administratif de plus en plus réduit des bénéficiaires.

Les PMA étaient tout d'abord administrativement faibles, et la capacité du secteur public s'est de plus en plus érodée par suite des difficultés économiques des années 80. Les symptômes, à savoir les ressources publiques en baisse menant à l'érosion de l'infrastructure physique et sociale, les fonctionnaires sous-payés n'ayant pas les moyens d'effectuer proprement leur travail, sont des faits hélas désormais familiers. Les mêmes circonstances qui ont réduit la capacité du bénéficiaire à gérer l'aide ont rendu les tâches de la gestion de l'aide encore plus difficiles. L'incertitude au sujet des niveaux des ressources disponibles s'est accentuée et, comme les ressources nationales se sont épuisées, les possibilités de compenser ces déséquilibres dans les apports des donateurs ont également diminué. (Même l'approvisionnement en ressources locales complémentaires nécessaires pour les projets d'aide s'est avéré impossible dans de nombreux cas.) Les faiblesses qui sont apparues au début dans les systèmes de planification et d'allocation des ressources sont de plus en plus marquées compte tenu des conditions économiques difficiles 19/.

Importance moins grande de l'aide aux projets : Traditionnellement, l'aide avait pour objectif de combler le fossé financier. Le transfert de l'aide aux projets a satisfait les besoins des donateurs qui ont quelque chose à montrer pour leur assistance ainsi que les besoins des bénéficiaires en matière d'investissements. La définition de l'aide par rapport aux projets de financement a été affaiblie par plusieurs facteurs :

a) Souvent, les projets eux-mêmes n'ont pas donné de très bons résultats, et on a vu de plus en plus que la politique et les facteurs macro-économiques indépendants des projets individuels nécessitent une attention accrue;

---

18/ Cassen et al., op. cit., p. 227.

19/ Il convient de noter que les PMA ont très souvent été considérés comme un système modèle en matière de planification et de gestion de l'aide. Le Botswana n'a pas eu son système de planification et de budgétisation soumis à l'épreuve d'une période durable d'amointrissement des rentrées gouvernementales.

b) Le problème lié aux dépenses de fonctionnement produites par les projets est devenu de plus en plus grave et a suscité un intérêt croissant pour les dépenses publiques dans leur ensemble. (Cela se voit dans les nombreuses études sur les dépenses publiques de la Banque mondiale : depuis que ces études ont été entreprises, leur objet s'est élargi pour englober la programmation des investissements publics et l'examen des dépenses de financement et des dépenses de fonctionnement en général);

c) Le soutien de la balance des paiements ("aide aux programmes") a gagné en importance pour les pays qui connaissent des déséquilibres économiques graves et des conditions liées aux politiques des pays bénéficiaires plutôt qu'à la mise en oeuvre des projets. Les prêts aux programmes constituent un trait caractéristique des programmes d'ajustement structurel que de nombreux PMA en détresse ont négocié avec la Banque mondiale et le FMI; et

d) L'assistance technique a connu un regain d'importance. (Au fur et à mesure que les pays ont renforcé leur propre capacité, le volume de l'assistance technique a effectivement augmenté plutôt que de diminuer).

Changée, la structure de l'aide est devenue plus difficile à coordonner. L'aide aux projets était souvent alignée sur les responsabilités d'une commission de planification ou d'un ministère. Avec la réduction des fonds et l'accroissement de l'aide aux programmes, le rôle du ministère des finances et de la banque centrale augmentent. (Les liens du FMI s'établissent toujours avec le ministère des finances plutôt qu'avec le ministère/commission de la planification, ce qui est également vrai de la Banque mondiale.) Le très faible volume des ressources risque de rendre la compétition encore plus féroce entre les divers organismes du gouvernement. De la part du donateur, l'aide de politique renforce la coordination entre les donateurs, alors que les bénéficiaires ne peuvent simultanément satisfaire les conditions incohérentes de politique. (Le recouvrement des coûts, c'est-à-dire la question de l'imputation des services de base en tant que moyens d'augmenter les fonds destinés à payer les services, est un domaine dans lequel les gouvernements ont parfois reçu des avis divergents de la part des donateurs.).

### 3.2 Réponses individuelles des donateurs

Les réponses aux changements des rapports d'aide ont été à la fois formelles et informelles et se traduisent dans la manière dont les organismes individuels d'aide gèrent leurs programmes, aussi bien que dans leurs mécanismes collectifs de coordination. Dans la plupart des cas, les initiatives ont émané des donateurs. Les changements dans la structure de l'aide, ainsi que la part de plus en plus grande des programmes d'appui aux importations, ont déjà été signalés. Des changements plus subtils ont également porté sur les types de "projets" qui ont été appuyés : une grande part de l'aide a gardé la présentation du "projet", alors que le contenu du projet s'est éloigné des nouveaux investissements pour porter sur la réhabilitation ou même sur le financement des frais d'exploitation. Comme les normes administratives gouvernementales se sont détériorées, les donateurs ont eu de moins en moins tendance à dispenser leur assistance par l'intermédiaire du gouvernement pour garder de plus en plus un contrôle direct; il semblerait que les ONG sont de plus en plus appelées à jouer un rôle d'intermédiaire. Un changement de facto est également intervenu dans l'orientation de la coopération technique : une grande partie de cette coopération a été défensive et plus soucieuse de maintenir des fonctions gouvernementales clefs opérationnelles que de les renforcer ou de les développer.

Toutes ces réponses données par les organismes d'aide sont faciles à comprendre, mais il convient de noter que bon nombre d'entre eux compliquent les tâches de la gestion de l'aide au bénéficiaire. Il est plus difficile pour un gouvernement de suivre de près l'aide qui ne passe pas par les propres dossiers du gouvernement <sup>20/</sup>. Il n'est pas rare de trouver de nos jours des économistes parmi les plus qualifiés des PMA qui travaillent pour des organismes plutôt que pour le gouvernement qui n'est pas en mesure d'offrir un salaire ou des conditions concurrentiels.

Dans de nombreux PMA, les organismes d'aide sont les premiers à mener des études importantes d'économie ou de politique sectorielle et même à recueillir et analyser les données de base. Les gouvernements des PMA sont souvent incapables de produire des documents du niveau de la Banque mondiale (Country Economic Memorandum) ou de l'UNICEF (Situation Analyses) portant sur les conditions sociales et économiques (surtout lorsqu'ils concernent les femmes et les enfants).

### 3.3 Réponses collectives : groupes consultatifs et tables rondes

Les réponses collectives ont été axées sur les groupes consultatifs ou les tables rondes. La Banque mondiale a organisé les groupes consultatifs, alors que le PNUD a eu l'initiative d'organiser des tables rondes, mais une convergence des méthodes et des présentations a existé en permanence. La présentation des groupes consultatifs visait à organiser l'appui des donateurs aux programmes d'ajustement structurel approuvés par la Banque mondiale ou le FMI. Les tables rondes ont été initialement des sessions d'annonces de contribution, puis elles se sont de plus en plus axées sur des questions de politique générale et sur la coordination entre les donateurs d'un pays. La plupart des PMA ont tenu une ou plusieurs réunions de groupes consultatifs ou de tables rondes depuis 1981 <sup>21/</sup>.

Les groupes consultatifs se sont toujours efforcés de parvenir à un accord sur les politiques d'ajustement. Cet accord entre le pays en développement, d'une part, et la Banque mondiale ou le FMI, d'autre part, sur un document-cadre de politique générale a été une condition préalable à la tenue d'un groupe consultatif. Ce document-cadre de politique générale expose les politiques et les objectifs macro-économiques pour une période triennale; par le biais de ces groupes consultatifs, la Banque mondiale et le FMI s'efforcent de mobiliser des ressources d'aide pour appuyer les réformes nationales. A l'origine, les tables rondes étaient moins axées sur les problèmes macro-économiques et les situations de crise mais elles s'efforçaient de mobiliser l'appui des donateurs dans le contexte général des besoins d'aide nationaux. Avec le temps, les groupes consultatifs ont eu tendance à adopter une perspective à plus long terme et à élargir leur cadre analytique pour donner plus d'importance aux questions sectorielles et à l'analyse de l'impact de l'ajustement plutôt qu'à aborder de façon étroite les ajustements macro-économiques à très court terme. Les tables rondes se sont de plus en plus souciées des politiques des pays bénéficiaires comme d'une

---

<sup>20/</sup> La plupart des dossiers sur l'aide des gouvernements des PMA sont très pauvres; les bureaux du PNUD se sont chargés du rôle d'élaboration des recueils annuels de l'aide dans des rapports normalisés : "Development Co-operation Reports".

<sup>21/</sup> Voir Devendra raj Panday et Maurice Williams, Aid Co-ordination and Effectiveness: Least Developed Countries 1981-89, étude préparée pour la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, UNCLDC II/4, 8 mars 1990.

"liste d'achats" des besoins d'aide. Pour les groupes consultatifs et les tables rondes, le PNUD se charge d'ordinaire de coordonner l'analyse des besoins en coopération technique (voir ci-dessous), afin qu'elle ne porte pas exclusivement sur les besoins financiers.

Les réunions des groupes consultatifs et des tables rondes ont tendance à être plutôt formelles et cérémonielles. Leur signification réelle consiste à légitimer et à fournir un calendrier destiné au processus de dialogue entre le pays en développement et ses principaux partenaires (occidentaux) d'aide. Le pays en développement doit fournir une documentation pour la réunion, dans laquelle il expose les politiques et les besoins d'aide, alors que l'organisme multilatéral de tutelle donne une approbation qui, il faut l'espérer, galvanisera l'appui des donateurs multilatéraux et bilatéraux. La documentation destinée aux groupes consultatifs et aux tables rondes remplace souvent le plan plus conventionnel de développement national du pays bénéficiaire, devenu caduc à cause de la crise économique. La préparation de la documentation du bénéficiaire à l'intention du groupe consultatif ou de la table ronde a souvent été tributaire de l'assistance des consultants et/ou de l'organisme multilatéral de tutelle lui-même.

Le modèle de coordination des groupes consultatifs a donné lieu à des réunions plus spécialisées et plus générales. Les réunions plus spécialisées, accompagnées d'un processus similaire, peuvent traiter des besoins sectoriels particuliers. (Par exemple, les besoins d'aide pour la réhabilitation du secteur des transports en Tanzanie ont fait l'objet d'une conférence spéciale des donateurs.) Certaines réunions spéciales au niveau national ont été axées sur les dimensions sociales de l'ajustement. Les programmes d'assistance en cas de sécheresse ou de situation d'urgence ont donné lieu à des accords de coordination similaires 22/.

A un niveau plus général, les réunions des organismes d'aide peuvent être organisées pour examiner les besoins généraux d'aide d'un groupe de pays. L'exemple le plus significatif est celui du groupe d'environ 20 donateurs qui se réunit deux fois par an à la Banque mondiale pour appuyer le programme spécial d'assistance aux pays africains lourdement endettés, dont 16 PMA parmi eux, et qui entreprend des programmes d'ajustement structurel avec l'assistance de la Banque mondiale. Ce groupe a réussi à mobiliser l'assistance aux programmes et à en normaliser les conditions et les modalités.

### 3.4 Coordination de l'assistance technique

Le PNUD s'est chargé de la responsabilité particulière d'examiner les besoins d'assistance technique des PMA. L'assistance technique qui suppose des apports importants et accrus de ressources aux PMA est de plus en plus critiquée quant à son efficacité. L'objectif premier des procédures de planification et d'allocation des ressources aux bénéficiaires a d'ordinaire reposé sur l'assistance financière, et les procédures d'allocation et d'évaluation de l'assistance technique ont été moins bien développées. Les bénéficiaires considèrent d'ordinaire l'assistance technique comme moins précieuse qu'une assistance aux programmes ou aux projets et estiment souvent qu'il s'agit là d'une obligation du donateur qui a été acceptée comme faisant partie du prix à payer pour recevoir l'assistance financière. Le refus de nombreux pays à emprunter pour financer les programmes d'assistance technique reflète leur scepticisme à ce sujet. L'intérêt spécial porté à la coordination de l'assistance technique se justifie non seulement par le nombre

---

22/ Voir Panday et Williams, P. 154.

d'organismes qui fournissent une telle assistance (d'ordinaire, un groupe beaucoup plus important que ceux qui fournissent des volumes considérables d'aide aux programmes ou aux projets) et par le montant des ressources impliquées (environ un cinquième de l'ensemble des apports nets d'APD aux PMA 23/), mais aussi par les liens existant entre l'assistance technique, les orientations générales et les problèmes institutionnels sur lesquelles le dialogue d'ajustement est souvent axé. Le PNUD a mis au point une méthode pour l'examen et la programmation des besoins d'assistance technique par ses exercices de NaTCAP 24/ (voir encadré). Ces exercices ont été entrepris dans de nombreux PMA (et, récemment, aussi par des PMA d'Asie); avec le temps, l'accent a de plus en plus été placé sur la localisation du processus d'examen et sur le renforcement des capacités nationales permettant d'examiner et de planifier les besoins d'assistance technique.

---

23/ PNUD, Technical Co-operation in the development of the Least Developed Countries, document préparé pour la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, 21 février 1990.

24/ Analyse et programmation nationales de la coopération technique (NaTCAP).

### Encadré 1. Coordination de l'assistance technique - NaTCAP

Les exercices d'analyse et programmation nationales de la coopération technique (NaTCAP) ont été organisés par le PNUD dès le milieu des années 80. En 1990, ces exercices avaient eu lieu dans 34 pays africains et à Haïti.

Les caractéristiques principales du NaTCAP sont les suivantes :

- Un examen de l'expérience nationale en matière d'assistance technique afin de tirer les leçons du passé.
- Une analyse des compétences humaines et des capacités institutionnelles existantes visant à mettre en oeuvre la stratégie économique et à identifier les domaines à renforcer, sur la base des objectifs, priorités et stratégies de développement national.
- Une évaluation systématique des besoins prioritaires de la coopération technique pour les opérations immédiates et le renforcement des capacités à plus long terme, ainsi que l'évaluation de la satisfaction de ces besoins par les activités de coopération technique en cours.
- Un programme échelonné d'activités et de programmes de coopération technique, de mesures de renforcement des compétences et des capacités, qui permettra d'assurer une stratégie de développement nationale viable.
- Des mesures visant à renforcer la capacité de gestion de la coopération technique.

L'objectif du NaTCAP consiste à définir les priorités et besoins de coopération technique pour, à la fois, combler les fossés opérationnels immédiats et renforcer la capacité nationale à long terme, apportant ainsi un cadre aux donateurs pour qu'ils programment leur aide et aux gouvernements bénéficiaires pour qu'ils la coordonnent.

Les objectifs du NaTCAP sont très ambitieux, et aucun pays n'a entièrement réussi à réaliser tous les éléments de cet exercice. Les premiers exercices du NaTCAP dépendaient beaucoup trop des équipes de consultants extérieurs : l'accent est actuellement mis sur l'établissement d'un système de coordination nationale dès le début de l'exercice.

En général, les tâches consistant à examiner les expériences de coopération technique et à établir un cadre politique pour la coopération technique ont été moins difficiles que l'étape de définition et de programmation détaillées des besoins de coopération technique. (La Guinée fait partie des quelques pays qui ont exécuté ce processus jusqu'à la préparation d'un programme de coopération technique.) Les systèmes d'information de suivi des programmes existants de coopération technique sont souvent très faibles; leur amélioration est une condition préalable à la programmation effective des besoins de coopération technique.

De toute évidence, l'efficacité à long terme des NaTCAP dépendra de l'examen et de la programmation des besoins d'assistance technique adaptés à la planification et à la coordination des autres apports de ressources. De nombreux organismes d'aide sur le terrain restent sceptiques sur l'aptitude du NaTCAP à accomplir la coordination et la planification détaillées de l'assistance technique. Une évaluation du PNUD effectuée en 1991 a conclu que les résultats du NaTCAP ont été très bons quant à l'évaluation, mais faible quant aux progrès de la maîtrise des techniques de programmation. (Maurice Williams, Evaluation of National Technical Co-operation Assessment and Programmes (NaTCAP) pour le bureau régional du PNUD pour l'Afrique, février 1991.

### 3.5 Perspectives des donateurs et des bénéficiaires sur les mécanismes de coordination de l'aide

Les donateurs et les bénéficiaires tendent à réagir différemment aux mécanismes de plus en plus formels de la coordination de l'aide. Les bénéficiaires ont souvent été impliqués à contre coeur dans les processus des tables rondes et ont adopté des programmes d'ajustement structurel sous la pression de crises économiques très graves. La tendance initiale consistait à considérer l'exercice comme un moyen de produire une aide supplémentaire et, très souvent, les participants ont été à juste titre déçus par les niveaux d'appui supplémentaire qu'ils ont obtenus. Certains donateurs ont été beaucoup plus défiants que d'autres à l'apparition de "groupes" favorables à des réformes urgentes. Les donateurs ont probablement des attitudes toujours aussi divergentes, mais ils ont de plus en plus reconnu le processus de groupes consultatifs comme un fait réel. Les donateurs soucieux du "visage humain" de l'ajustement ont participé à un dialogue de haut niveau sur la politique d'ajustement ainsi qu'aux processus de coordination nationaux. Toute opposition est sévèrement comprimée par le processus consultatif et ne se fonde pas toujours sur des considérations d'ordre politique : les donateurs continuent à avoir leurs propres intérêts institutionnels, politiques ou commerciaux qui limitent le degré de coopération formelle qu'ils acceptent dans la pratique. Les donateurs sont souvent déchirés sur le terrain entre un engagement formel de coordination et le souci pratique de faire avancer leurs programmes et de satisfaire leurs propres impératifs organisationnels.

La crise économique dans les PMA a entraîné des changements importants du point de vue du rapport d'aide "sur le terrain" : la pénurie de ressources de base (transport, salaires, etc.) mises à la disposition des fonctionnaires gouvernementaux des PMA défavorise ces derniers dans des négociations avec les organismes d'aide et peut menacer l'intégrité de l'apport d'aide. Diverses formes d'aide peuvent être recherchées pour leurs avantages accessoires, plutôt que pour une évaluation globale des coûts et avantages qu'elles apportent au bénéficiaire. Ainsi, la formation et les bourses peuvent être surtout considérées comme une forme de revenu supplémentaire; les projets d'assistance technique peuvent être appréciés davantage pour les voitures qu'ils fournissent que pour les experts qui représentent la plupart du budget. Il est difficile de traiter l'aide comme une association entre partenaires égaux lorsque l'organisme gouvernemental de coordination de l'aide doit en permanence mendier auprès des organismes d'aide des ressources nécessaires, afin de mener ses affaires quotidiennes.

Le rôle accru des donateurs a détourné les bénéficiaires de leurs responsabilités : l'affirmation contraire ne serait que de la rhétorique. Au lieu de renforcer les capacités des PMA pour coordonner et gérer leurs ressources, dans la réalité les donateurs ont joué des rôles de plus en plus importants pour la coordination de l'aide, à la fois directement et par l'intermédiaire du cadre de politique générale de la Banque mondiale, et le rôle des gouvernements des PMA a été assez réduit dans le processus <sup>25/</sup>. Dans un certain nombre de PMA, on a mis en place un système de planification et de gestion des ressources à deux niveaux. D'une part, les PMA continuent formellement à préparer un plan de développement national à intervalles réguliers, en mettant souvent l'accent sur les besoins traditionnels en projets de financement. Dans la pratique, toutefois, cet exercice reste

---

<sup>25/</sup> Panday, D., et Williams, *op. cit.*, p. 120.

académique puisque les ressources requises pour le plan n'existent tout simplement pas. D'autre part, un petit groupe de fonctionnaires responsables des PMA oeuvrent avec la Banque mondiale et le FMI pour préparer un document de cadre de politique générale et des documents pour le groupe consultatif qui permettent mieux de déterminer la politique macro-économique et les allocations de ressources, mais qui ne font pas partie du système de planification reconnu et qui restent souvent invisibles pour la plupart des pays concernés. L'adaptation de la rhétorique de la responsabilité du pays bénéficiaire en matière de planification et de coordination de l'aide à la réalité nécessitera une convergence entre ces procédures de planification parallèles 26/.

### 3.6 Tendances possibles de la coordination de l'aide pour les PMA

La coordination de l'aide tend à se regrouper autour des groupes consultatifs et des tables rondes et cette tendance se poursuivra selon toute vraisemblance. La défiance de certains donateurs au sujet du concept global de cette coordination a en grande partie disparu. Les réactions opposées à une perspective trop étroite et à court terme des programmes d'ajustement structurel se sont alignées sur une "conditionnalité" plus vaste portant, par exemple, sur des critères de valorisation humaine. Le débat a porté sur les stratégies que les PMA pourraient être aidées à suivre et sur la question fondamentale de savoir si les donateurs et le bénéficiaire devraient tout d'abord discuter ensemble de cette stratégie. En même temps, on reconnaît de plus en plus le danger qu'une coordination plus énergique de la part des donateurs risque de faire courir à la capacité de planification et de coordination du bénéficiaire.

Cette préoccupation se traduit dans les améliorations des processus de groupes consultatifs et de tables rondes que divers examens 27/ ont recommandés. Les principales améliorations proposées portent sur les points suivants :

- a) Renforcement du lien entre la coordination de l'aide, la planification du développement national et la programmation des ressources;
- b) Définition plus précise et allocation de l'aide et des responsabilités de planification dans le cadre des gouvernements des PMA;

---

26/ Cela se produit dans certains pays. Les procédures visant à établir un programme d'investissement public prioritaire ont été mises au point par l'Ouganda pour de la documentation de groupe consultatif et elles ont été incorporées dans le cycle de planification ordinaire du Ministère de la planification et du développement économique de l'Ouganda. Pour préparer la table ronde de 1992, le Bhoutan a l'intention d'utiliser son propre septième Plan comme documentation principale.

27/ Voir, entre autres, Diallo et al., Capacity Building for Aid Coordination in the Least Developed Countries: An Evaluation Report on UNDP's role in Capacity Building for the Management of Development Resources, PNUD, février 1991 (projet); Panday et Williams, op. cit., et l'étude perspective à long terme de la Banque mondiale pour l'Afrique subsaharienne.

c) Suivi plus systématique des groupes consultatifs et des tables rondes, qu'il s'agisse de réunions formelles ou de travail préparatoire amélioré;

d) Elaboration supplémentaire des macro-économies avec des stratégies sectorielles et sous-sectorielles pour fournir un contexte approprié aux projets sectoriels et à l'assistance technique;

e) Poursuite et amélioration du contact entre la Banque mondiale et le PNUD dans leur rôle d'organiseurs de groupes de coordination de l'aide au niveau national;

f) Efforts plus explicites visant à examiner les capacités de coordination des PMA et à engager les gouvernements des PMA à examiner les questions de gestion;

g) Efforts particuliers visant à examiner et à améliorer l'efficacité de l'assistance technique, en particulier en ce qui concerne le renforcement des capacités des PMA;

h) Plus grande participation des ONG au processus de coordination; et

i) Meilleure coordination et programmation entre les divers organismes des Nations Unies.

Les efforts visant à parvenir à un consensus de "haut niveau" sur la stratégie du développement et les besoins en ressources pour les PMA se poursuivront également et, dans la mesure où ils seront menés à bien, ils faciliteront la coordination entre les donateurs au niveau national. La Coalition mondiale pour l'Afrique proposée dans l'étude prospective à long terme de la Banque mondiale pour l'Afrique subsaharienne représente une tentative délibérée de maximiser le consensus sur la stratégie du développement : cette approche a été approuvée par la Conférence africaine à Maastricht, en juillet 1990. Le CAD offre un mécanisme permettant d'harmoniser plus avant les procédures d'organismes d'aide et améliorer la qualité de l'aide, etc.

#### 4. COORDINATION DE L'AIDE POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

##### 4.1 Caractéristiques particulières de l'aide industrielle aux PMA

Le chapitre 2 a répertorié un certain nombre de tendances qui affectent le rôle de l'aide pour le développement industriel dans les PMA. Il convient également de noter que l'aide destinée au secteur industriel est probablement plus touchée que d'autres secteurs par les intérêts spécifiques des donateurs bilatéraux. Il faut donc que les bénéficiaires procèdent à un examen et à une évaluation particulièrement minutieux <sup>28/</sup>. L'un des effets de l'intérêt

---

<sup>28/</sup> Voir Pandey et Williams, *op. cit.*, p. 27 : le processus d'examen par pays devrait empêcher que les intérêts commerciaux des donateurs influencent la sélection des projets dans la mesure où il devrait faire ressortir les négligences du pays bénéficiaire puisque tous deux contribuent, entre autres, à l'inefficacité des projets et à l'escalade des prix.

personnel de la part des donateurs consiste à réduire la part des PMA dans l'aide au développement industriel, puisque les PMA offrent moins de possibilités commerciales aux pays donateurs. Cette considération peut également influencer sur l'aide provenant des organismes multilatéraux tels que l'ONUDI, puisqu'une part importante de leurs activités repose sur le financement spécifique des projets par les organismes bilatéraux.

Le reste de ce chapitre expose les principaux défis de l'aide à l'industrialisation des PMA, qui découlent de la discussion précédente.

#### 4.2 Importance du cadre macro-économique et de la politique sectorielle

Des efforts visant à parvenir à un consensus international sur la stratégie du développement (qui englobe l'Atelier sur l'industrialisation dans les PMA) peuvent contribuer à un déploiement plus efficace de l'aide. Au cours des années 80, le souci de faire face aux crises immédiates a souvent donné lieu à des méthodes d'ajustement à court terme qui n'étaient pas basées sur une perspective suffisamment vaste ou à long terme. On a remédié à ces lacunes, mais l'adoption de perspectives à long terme ne devrait pas faire oublier que les stratégies doivent garder le contact avec la réalité.

Il est reconnu que le développement industriel doit être fondé sur un cadre macro-économique solide. Dans la mesure où les groupes consultatifs et les tables rondes se développent, ils devraient compléter leurs perspectives macro-économiques avec des stratégies sectorielles et sous-sectorielles, notamment des stratégies d'industrialisation. Ces stratégies devraient néanmoins préserver les interconnexions entre le développement industriel des autres secteurs. Les organismes d'aide peuvent contribuer au développement des capacités des PMA pour une analyse de politique industrielle large et pour aider les pays en développement à tirer les leçons de leurs expériences mutuelles.

L'analyse des politiques et la planification des besoins industriels doivent reposer sur des statistiques plus élaborées et une meilleure compréhension du secteur industriel des PMA (secteur formel et non structuré, large et petite échelle). Les organismes d'aide peuvent jouer un rôle important en réhabilitant et/ou améliorant les statistiques industrielles. Certains organismes internationaux disposent non seulement des connaissances voulues, mais ils ont aussi une vue à plus long terme de l'importance des bases de données pertinentes que les gouvernements des PMA, qui sont inévitablement préoccupés par la gestion des crises à court terme.

L'assistance visant à renforcer la capacité des PMA pour une analyse de politique industrielle et une planification ne devrait pas s'adresser uniquement aux spécialistes sectoriels dans les ministères de l'industrie, elle devrait également englober les institutions macro-économiques gouvernementales et faire appel à d'autres organismes en aval tels que les établissements universitaires des PMA et, bien sûr, l'industrie elle-même.

L'élaboration des politiques devrait accorder moins d'importance aux projets quant au mode d'aide, à la fois en général et en ce qui concerne l'assistance technique. L'étude nordique sur le rôle des Nations Unies dans le développement a préconisé une redéfinition du rôle des institutions spécialisées dans la fourniture de la coopération technique, en réduisant leur rôle à l'exécution des projets, en particulier au niveau national, et en augmentant leur rôle dans les activités d'amont telles que l'analyse

sectorielle et les conseils 29/. Bien que cette recommandation ne porte pas spécifiquement sur la coopération technique industrielle, elle est clairement pertinente.

Les méthodes intersectorielles devraient être soulignées par l'examen des interrelations entre l'agriculture et l'industrie, par exemple, et par la définition des répercussions du changement économique et industriel sur l'enseignement. Lorsque des études intersectorielles sont entreprises, il est important que de vraies coentreprises et établissements des PMA y participent. (Le ministère de l'industrie ne devrait pas commander de façon indépendante un examen des questions agro-industrielles, par exemple; une telle activité devrait faire participer dès le début le ministère de l'agriculture en tant que partenaire égal.)

#### 4.3 Une aide pertinente pour le développement du secteur privé

Comme le secteur privé a été négligé dans le cadre de l'ancien modèle de développement industriel, on sait comparativement peu de choses sur le secteur privé dans de nombreux PMA, en particulier sur les petites et moyennes entreprises (PME) 30/. Comme indiqué ci-dessus, une meilleure compréhension du secteur doit être à la base des interventions futures.

Comme l'a indiqué le chapitre 2 de ce document, le nouveau modèle de développement industriel implique un rôle moins clair et direct des gouvernements des PMA dans la promotion de l'industrie. Puisque l'aide est d'ordinaire dispensée, du moins, par l'intermédiaire des gouvernements, le rôle de l'aide est donc moins direct. Néanmoins, l'aide peut être utile pour appuyer les stratégies de développement industriel selon diverses façons qui ne vont pas jusqu'au financement des investissements directs du secteur public :

a) Par la promotion des investissements étrangers directs au moyen de schémas de garantie, en encourageant les contacts entre les PMA et les secteurs privés du pays développé, etc.;

b) Par la promotion des exportations (bien qu'un grand nombre d'expériences opérées avec des établissements de promotion des exportations aient été décevantes) 31/;

---

29/ The United Nations in Development, final report of the Nordic UN Project (1991).

30/ Les programmes de réforme de politique économique tendent à mettre l'accent sur l'impact de grandes entreprises, principalement à cause de l'absence d'information sur les micro-entreprises et leurs besoins spécifiques; ces dernières devraient être davantage prises en considération. Maryke Dressing, Support for Microenterprises; Lessons for Sub-Saharan Africa, World Bank Technical Paper Number 122, juillet 1990.

31/ Voir Danold B. Kessing et Andrew Singer, Development Assistance Gone Wrong; Why Support Services Have Failed to Expand Exports, World Bank Working Paper WPS 543, novembre 1990.

c) Par l'aide à la vulgarisation industrielle et aux services d'appui; (ces services pourront s'éloigner du modèle d'état industriel "captif" et pourront de plus en plus être fournis par les établissements du secteur privé);

d) Par l'appui au développement des établissements financiers dans le cadre des PMA.

Le développement du secteur financier des PMA est important car il permet de décentraliser l'allocation des ressources par les marchés. Plus cet investissement est orienté vers les PMA et moins les organismes d'aide extérieure pourront pratiquement participer à la prise de décisions d'investissements individuels. De nombreuses institutions de financement du développement des PMA ont souffert de la mauvaise gestion et d'autres faiblesses inhérentes aux entreprises du secteur public; il faut tirer les leçons de ces expériences lors de la conception de l'aide. Dans de nombreux cas, la restructuration des établissements existants s'impose comme condition préalable.

L'élaboration des projets peut apparaître comme une faiblesse particulière des entreprises privées des PMA. Des initiatives telles que le Mécanisme africain d'élaboration des projets du SFI pourraient y remédier. Il faudrait essentiellement fournir une aide sous des formes qui n'encouragent pas les entreprises non viables du point de vue économique ou protéger les entreprises des conséquences de l'inefficacité.

Les représentants du secteur privé doivent participer à la prise de décisions de politique industrielle dans le cadre des PMA. Les gouvernements devraient encourager les organisations représentatives et collaborer avec elles (par exemple, fédérations des employeurs et chambres de commerce), tout en reconnaissant qu'il s'agit là de gros intérêts spécifiques dont les vues doivent être comparées par le gouvernement par rapport aux considérations d'ordre national.

L'enseignement et la formation constituent des domaines particulièrement importants pour la coopération entre le gouvernement et le secteur privé. En tant que principaux "producteurs" de l'enseignement, les gouvernements risquent d'accorder une importance trop grande aux besoins éducatifs du secteur public, et cette tendance risque aussi de se traduire dans l'aide négociée par les gouvernements. Il faut mettre en place des mécanismes consultatifs et inclure l'industrie pour déterminer les priorités des cours et des programmes, encourager les systèmes pertinents de formation professionnelle et d'apprentissage et, là où l'allocation de ressources aux stagiaires par l'administration a lieu, prévoir des allocations de ressources au secteur privé.

Il semble qu'une aide à des conditions favorables aux PMA s'impose de plus en plus, mais là où cette aide est transférée à des entreprises commerciales (du secteur public ou privé), il est important d'éviter tout effet déformateur. Il faut tenir compte de ce fait lorsqu'on détermine qui doit bénéficier des avantages directs de la libéralité de l'aide.

#### 4.4 Privatisation et gestion/restructuration des entreprises existantes du secteur public

Bien qu'il ne faille pas négliger l'encouragement du nouveau développement industriel, l'héritage des entreprises en difficulté continuera à jouer un rôle important pour l'aide (directe ou indirecte) au secteur 32/. Il s'agit là d'un domaine où la coordination est capitale, puisque les instincts et intérêts individuels des divers donateurs n'arriveront vraisemblablement pas à élaborer une stratégie cohérente de réhabilitation industrielle. De plus, les efforts de réhabilitation (au niveau des installations et des entreprises) seront certainement futiles s'ils ne suivent pas des stratégies macro-économiques et sectorielles qui s'attaquent aux principales contraintes. Souvent, la restructuration se heurte au refus du gouvernement à encourager la liquidation des entreprises, même lorsque la surcapacité est évidente ou que l'entreprise est, dès le début, non viable. Un objectif simpliste consistant à accroître l'utilisation des capacités ne peut remplacer l'évaluation économique minutieuse de la viabilité potentielle des entreprises.

De leur côté, les organismes d'aide ne devraient pas être catégoriques sur les formes de propriété. L'objectif devrait surtout consister à promouvoir des entreprises efficaces et concurrentielles : la propriété privée peut être un des éléments de ce cadre, mais elle ne doit pas l'être nécessairement.

#### 4.5 Les ONG et le développement industriel dans les PMA

Le rôle des organisations non gouvernementales dans la promotion du développement s'est accru au cours des dernières années (en partie par suite des résultats obtenus, mais en partie aussi par réaction aux insuffisances des gouvernements). Le Programme d'action de Paris déclare que le rôle des ONG dans l'assistance au développement est reconnu et qu'elles peuvent jouer un rôle utile dans l'expansion de l'assistance dans le cadre des PMA en coordination étroite avec les autorités nationales. Ainsi, "Les organisations non gouvernementales concernées, en particulier les ONG locales, sont également priées de participer au Programme d'action pour le développement des PMA".

Néanmoins, une grande partie de la discussion sur les ONG est axée sur une variété particulière d'ONG, comme organisations spécialisées dans la promotion de la participation au développement sur le terrain. L'objectif primordial de ces ONG est rarement le développement industriel, même si elles participent fréquemment à la promotion de petites activités industrielles. Du point de vue du développement industriel, il paraît raisonnable d'adopter une vue plus large des ONG pour incorporer non seulement le niveau local des organisations de participation, mais aussi d'autres organismes non gouvernementaux tels que les fondations pour l'éducation, les associations industrielles telles que les chambres de commerce, les associations à but non lucratif, y compris les groupes de développement technologique, etc.

Il est difficile d'exprimer des généralités sur ces divers groupes, mais les points suivants peuvent être pertinents pour la planification de la coordination du secteur industriel :

---

32/ Le document sur "Les principaux défis" établi par l'Atelier note que la réhabilitation, qui préoccupe déjà l'Afrique, intéressera de plus en plus le travail de l'ONUDI dans d'autres régions.

a) La force des ONG réside souvent dans leur hétérogénéité; il ne faut pas viser une direction et un contrôle détaillés. Par ailleurs, des politiques et objectifs gouvernementaux clairs peuvent fournir un cadre dans lequel les efforts des ONG s'avéreront plus efficaces;

b) Une formulation et une planification ouvertes des politiques peuvent donner aux ONG et à d'autres organismes une chance de contribuer de leur perspective. Il faut veiller à ce que les représentants de divers groupes d'intérêt puissent participer à la planification du développement industriel ainsi qu'à d'autres secteurs;

c) Les ONG sont des pionniers précieux pour le développement de nouvelles méthodes de développement. Les gouvernements (et organismes d'aide) devraient être prêts à appuyer leurs expériences et à en tirer les leçons, mais ils devraient hésiter à détruire leur caractère volontariste en fournissant trop d'appui;

d) Les ONG peuvent souffrir des mêmes faiblesses que les gouvernements lorsqu'elles participent à des activités commerciales concurrentielles; les activités menées par les ONG devraient être évaluées sans parti pris;

e) Les ONG peuvent avoir des rôles particuliers à jouer dans la promotion et l'appui de la petite industrie <sup>33/</sup> et dans la mise en valeur des ressources humaines par l'industrie.

#### 4.6 Coopération et coordination régionales

Les PMA appartiennent à une grande variété d'organisations régionales dont les participations chevauchent et qui comprennent presque invariablement des pays non PMA. Le coût de services de ces organisations (à savoir les dépenses de voyage et le recrutement d'un très petit nombre de hauts fonctionnaires) est disproportionnellement élevé pour des petits PMA. Certains incitations visant à poursuivre ces activités sont perverses (d'autant que les voyages à l'étranger constituent un supplément important à des salaires officiels inadéquats). Néanmoins, la plupart des PMA jouent un rôle si insignifiant dans l'arène économique internationale que la coopération et la coordination régionales exercent un très grand attrait de principe.

Toutefois, les avantages essentiels que le développement industriel tirera de la coopération régionale parmi les PMA seront peut-être des avantages indirects. Les efforts visant à une coopération régionale directe dans l'industrie (telle que les usines de ciment ou d'engrais destinées à plusieurs pays) enregistrent de très faibles résultats, alors que les regroupements régionaux qui ont connu le plus grand succès (tels que la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe) n'étaient

---

<sup>33/</sup> Dressing, *op. cit.*, p. iv, note que les micro-entreprises ne peuvent mener à bien leurs activités que si les organisations sont de petite taille, souples, réagissent vite et ont suffisamment d'autonomie pour prendre les décisions ad hoc, toutefois avec suffisamment de coordination au niveau national. Il faut donc instituer un accord à deux niveaux avec des établissements financiers spécialisés... Ces organisations comportent des institutions bénévoles privées, des ONG, des coopératives, des banques, des associations d'affaires, des églises et des groupements de femmes. A cet égard, la coopération avec les ONG serait grandement facilitée par des engagements de donateurs à plus long terme, des critères d'évaluation bien définis et une entente préalable entre les objectifs sociaux des ONG et les besoins d'assistance du programme pour une efficacité économique.

pas axés au départ sur la coopération industrielle. L'affirmation des intérêts nationaux dans la localisation des industries a sapé plusieurs efforts de coopération régionale, et la coopération directe peut être, de façon inhérente, plus pratique que les activités qui sont secondaires pour l'industrie, notamment les couloirs de transport internationaux, les communications, la recherche agricole et la formation. La coopération fructueuse dans ces activités peut avoir des avantages importants pour le développement industriel.

Des regroupements régionaux offrent un point de contact utile entre les pays en développement et les pays donateurs, et la fourniture de certaines installations au niveau international peut être le seul moyen pratique d'assurer leur accès aux PMA. (Le Mécanisme africain d'élaboration des projets et le Fonds d'entreprise africain en sont des exemples.)

Par son programme de la Décennie du développement industriel de l'Afrique (IDDA), l'ONUDI adopte une approche régionale et sous-régionale à la fourniture de ses services consultatifs en matière d'investissement pour la coordination et la surveillance des projets. C'est dans ce contexte que l'ONUDI envisage d'organiser des réunions régulières, par exemple tous les deux ans, à l'intention des gouvernements, des organismes de coordination et des donateurs d'aide afin d'examiner, d'ajuster et de surveiller les projets et les programmes industriels dans la région de l'Afrique australe et orientale. L'objectif principal consistera à promouvoir la coopération industrielle en coordonnant et en harmonisant les projets. IDDA II prévoit que l'ONUDI se lance à la fois dans les domaines de la promotion industrielle et de la coordination au profit de l'industrie privée et de l'industrie publique de la sous-région africaine.

#### 4.7 Coordination entre les organismes d'aide

Les systèmes de coordination nationaux (voir chap. 3 ci-dessus) peuvent être très utiles pour renforcer la planification et la coordination de l'aide, mais certains aspects de la coordination entre les organismes donateurs restent encore à examiner. Ainsi, il a été reconnu qu'il existe des problèmes particuliers de coordination parmi les divers organismes des Nations Unies. Les tentatives visant à donner aux représentants résidents du PNUD un plus grand rôle comme coordonnateurs résidents pour les organismes des Nations Unies se sont soldées par un succès très limité. (En effet, l'un des avantages des tables rondes peut être de renforcer la position du représentant résident vis-à-vis des organismes spécialisés.)

Les donateurs d'aide de l'Europe de l'Est n'ont pas participé aux groupes consultatifs ni aux tables rondes; ils sont des donateurs importants pour un petit nombre de PMA (par exemple le Laos). Les changements politiques et économiques qui surviennent actuellement en Europe peuvent renforcer la coopération, comme ils peuvent réduire les différences idéologiques dans les approches sur le développement. (Malheureusement, il apparaît que les apports d'aide provenant de l'Europe de l'Est continueront à diminuer, du moins dans un futur proche.)

Les attitudes des bénéficiaires à l'égard de la collaboration informelle entre les organismes d'aide sont ambivalentes. Toute manifestation de "regroupement" est rejetée, au même titre que l'inefficacité des activités de deux groupes de donateurs qui travaillent chacun de son côté sur les mêmes sujets. La coopération entre les organismes d'aide devrait être transparente, mais aussi longtemps que les PMA ne sont pas exclus du processus, les organismes devraient accueillir et encourager la coopération interinstitutions.

Le fardeau administratif de la gestion de l'aide peut être réduit par des formes de cofinancement, dans l'industrie et dans d'autres secteurs. Toutefois, les avantages du cofinancement dépendent en grande partie de la forme qu'il revêt. Si plus d'un organisme tient à entreprendre ses propres études de faisabilité, la supervision, etc., le projet risque de devenir plus lourd. Les vrais avantages interviennent lorsqu'un donateur est prêt à confier à un autre donateur l'entière responsabilité de la préparation et de la gestion.

Il peut également être approprié de rechercher les moyens selon lesquels différents organismes peuvent compenser leurs inconvénients mutuels. Ainsi, comme les organismes bilatéraux ont souvent des attitudes non altruistes dans l'aide commerciale qu'ils offrent, les PMA peuvent tirer profit des conseils multilatéraux désintéressés lorsqu'ils négocient l'assistance industrielle ou la gestion des projets financés par des organismes bilatéraux.

La nomination des principaux donateurs pour des projets particuliers ou des activités est souvent proposée et quelquefois mise en pratique. En ce qui concerne le secteur industriel, les organismes multilatéraux sont plus à même que les organismes bilatéraux de prendre une telle direction pour les raisons déjà mentionnées. Par ailleurs, il s'agit là d'un secteur dans lequel de nombreux organismes ne tiennent pas à faire preuve d'autodiscipline : enfin, il incombe au bénéficiaire d'être strict et de rejeter les offres qui ne conviennent pas aux besoins techniques ou politiques.

#### 4.8 Le rôle de l'ONUDI dans la coordination de l'aide

Il ressort des discussions ci-dessus que l'ONUDI n'a pas, par le passé, entièrement rempli le rôle qui lui était assigné dans la coordination de l'aide. Après tout, l'ONUDI est l'organisation d'exécution des Nations Unies pour l'assistance technique <sup>34/</sup> liée à l'industrie et elle a établi sa principale compétence professionnelle dans ce domaine.

L'ONUDI a, jusqu'à présent, été très tributaire des projets financés par le PNUD. Ce financement du PNUD semble toutefois diminuer. De plus, il existe une rivalité croissante dans l'exécution des projets venant du PNUD, de la Banque mondiale, des banques de développement régionales et des organismes bilatéraux. Une réévaluation du rôle de l'ONUDI est donc nécessaire, au même titre que son intérêt accru pour une coordination efficace des activités liées à l'industrie de toute la communauté des donateurs des PMA. Dans quelle mesure ces possibilités sont prises en compte pour renforcer le rôle de coordination de l'ONUDI dépend en grande partie du dynamisme et de la compétence de la représentation de l'ONUDI sur le terrain dans les PMA.

Les services hautement spécialisés de l'ONUDI, depuis les divers programmes d'activité tels que l'approche-programme, le Développement industriel pour l'Afrique (IDDA) pour les projets nationaux, subrégionaux et régionaux, le Programme spécial pour les PMA d'Asie devraient permettre à l'ONUDI de jouer un rôle actif dans la coordination de l'aide industrielle

---

<sup>34/</sup> Voir les Articles 1 et 2 de l'Acte constitutif de l'ONUDI. "L'ONUDI a pour principal objectif de promouvoir et d'accélérer le développement industriel dans les pays en développement ... [elle promeut aussi] ... le développement et la coopération industriels aux niveaux global, régional et national, de même qu'au niveau sectoriel".

dans les PMA. Malgré l'approche-programme 35/, les directeurs de l'ONUDI par pays dans les PMA sont à même de fournir de précieux services aux NaTCAP (en 1990, 23 NaTCAP ont été entreprises dans l'Afrique subsaharienne). L'approche-programme de l'ONUDI pourrait servir à préparer les NaTCAP. L'ONUDI pourrait fournir des études et des analyses des secteurs et sous-secteurs servant d'outils à des programmes. Les programmes actuels de réhabilitation industrielle de l'ONUDI dans les pays en développement peuvent servir eux aussi d'instruments utiles à la coopération internationale. Ces programmes pourraient aider efficacement à la conception de stratégies cohérentes de réhabilitation qui tiennent compte non seulement des aspects macro-économiques, mais aussi des stratégies sectorielles visant à éliminer les obstacles au fonctionnement du système industriel et, en même temps, à réhabiliter des installations industrielles. Au lieu de viser des projets d'assistance technique isolés, les services de l'ONUDI pourraient être utilisés à formuler des programmes complets et multidisciplinaires pour des pays individuels. Ces programmes pourraient alors inclure un groupe d'acteurs importants qui est la plupart du temps négligé, à savoir l'industrie privée. Un investisseur potentiel à la recherche de possibilités d'affaires dans un PMA serait un exemple typique. Dans les PMA et les pays en développement, les clients traditionnels de l'assistance internationale ont été les ministères gouvernementaux chargés du développement industriel et les établissements de promotion connexes. Mais, compte tenu de l'accent mis actuellement sur la promotion des industries privées et sur la privatisation des entreprises publiques dans les PMA, cette orientation traditionnelle des services techniques ne présentera que des possibilités limitées dans un avenir proche. Un partenaire important sera l'industrie privée. Comme les ONG et autres établissements donateurs privés ont de plus en plus tendance à financer l'industrie privée, l'ONUDI pourrait appuyer la programmation et la coordination des projets des divers donateurs et des gouvernements des PMA dans le domaine industriel.

#### 4.9 Modalités de l'aide

Des moyens "évidents" (mais pas simples) qui permettraient une plus grande efficacité à tout niveau d'aide (en termes d'avantages pour le bénéficiaire) consistent à simplifier les procédures et à délier l'aide. Les avantages pour le développement industriel pourraient être directs ou indirects : les avantages directs pourraient augmenter également dans d'autres secteurs, si les donateurs prenaient des mesures pour simplifier leurs procédures et les harmoniser et si les procédures étaient plus compatibles

---

35/ L'approche-programme a été mise au point à l'ONUDI en réponse au besoin qui s'était fait largement sentir d'un impact accru des projets d'assistance technique dans le développement industriel des pays en développement. Elle peut s'appliquer à trois niveaux : a) les programmes indicatifs : représentent une méthode de programmation rentable par la préparation de typologies sectorielles utilisables par les gouvernements, les organisations d'assistance au développement, les donateurs d'aide bilatéraux et les investisseurs potentiels; b) les programmes sectoriels par pays : peuvent être préparés indépendamment des activités de programme en cours, ou peuvent être entrepris comme un suivi de la typologie sectorielle et/ou d'un exercice de programmation indicative et peuvent être préparés à différents niveaux; et c) le programme sectoriel intégré : fournit un ensemble de projets d'assistance technique connexes aussi bien que des besoins d'investissement et recommandations de politique pour le développement d'un système industriel dans un pays donné.

avec celles du bénéficiaire. (Il s'agit d'une voie à double sens, les bénéficiaires ayant également besoin de renforcer leur administration pour pouvoir satisfaire les soucis légitimes des donateurs.)

Les moyens qui permettraient à l'aide accordée à d'autres projets de profiter indirectement au développement industriel des PMA font l'objet d'un document séparé, qui explique que l'aide consiste en un apport important de ressources aux PMA et que ces derniers ne peuvent donc se permettre de sous-estimer son potentiel pour stimuler le développement industriel 36/.

## 5. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS DE POLITIQUE

La nature défavorable de l'environnement national et international auquel les PMA sont confrontés augmente la nécessité de recourir à une ADP plus importante (à la fois en volume et en qualité) et à une coordination plus efficace de l'aide pour le développement industriel. La coordination de l'aide aux niveaux national et supranational pourrait éviter toute dispersion des efforts au niveau opérationnel ou des problèmes administratifs/techniques communs et faciliter ainsi une meilleure utilisation des maigres ressources.

Il semble que l'apport de l'APD pour le développement économique des PMA connaisse une tendance à la baisse. La rareté des apports de ressources rendra la concurrence de l'aide plus forte parmi les secteurs économiques et les organismes des gouvernements des PMA. En fait, l'aide destinée à l'industrie est plus touchée que tout autre secteur économique des PMA. L'industrie ne reçoit qu'une faible part des ressources. Pour réagir à cet handicap, il semble bon d'adopter une stratégie efficace de coordination qui utilise à bon escient les maigres ressources disponibles pour le développement industriel des PMA.

Les propositions visant à améliorer la coordination de l'aide pour le développement industriel dans les PMA portent sur certains aspects du niveau national/régional et les systèmes de coordination des organismes donateurs. Les propositions peuvent porter sur les points suivants :

### Coordination parmi les organismes donateurs :

- a) Liaison continue et améliorée entre la Banque mondiale, le FMI et le PNUD dans leur rôle d'organismes de la coordination de l'aide aux niveaux national ou régional;
- b) Meilleures coordination et programmation parmi les divers organismes des Nations Unies : ONUDI, FAO, UNICEF, BIT, Banque mondiale, PNUD, etc.;
- c) Surveillance et suivi plus systématiques des groupes consultatifs et des tables rondes entre les réunions formelles ainsi que le travail préparatoire, les services compétents de l'ONUDI dans les domaines industriels qui doivent être pleinement utilisés;

### Coordination au niveau national/régional :

- a) Définition plus précise de la coordination de l'aide, de l'allocation des ressources et des responsabilités de planification dans le cadre des gouvernements des PMA;

---

36/ ONUDI (juin 1991), Le rôle potentiel des projets d'APD dans la promotion de l'industrie dans les PMA.

b) Meilleure harmonisation de l'aide et des politiques d'allégement de la dette;

c) Renforcement des liens entre la coordination de l'aide, la planification du développement national et la programmation des ressources;

d) Les services de l'ONUDI peuvent s'avérer être très utiles en complément des études macro-économiques avec les stratégies des secteurs et sous-secteurs pour fournir un contexte approprié aux projets sectoriels et à l'assistance technique;

e) Des efforts plus explicites en collaboration avec les organismes donateurs d'aide pour étudier la capacité de coordination des PMA et engager les gouvernements des PMA à examiner les questions de gestion;

f) Des efforts particuliers visant à revoir et à améliorer l'efficacité de l'assistance technique, en particulier pour renforcer les capacités;

g) Une plus grande participation des ONG dans le processus de coordination de l'aide; elles peuvent compter non seulement des organisations à participation identifiables au niveau local, mais aussi des organismes non gouvernementaux tels que les fondations pour l'éducation, les associations industrielles telles que les chambres de commerce, les groupes de développement technique et les établissements de recherche; et

h) Une plus grande coopération du gouvernement et du secteur privé dans le processus de coordination de l'aide permettrait de créer un environnement favorable à l'apport de ressources au secteur privé. Compte tenu de l'accent mis actuellement sur la promotion des entreprises privées et de la privatisation des entreprises publiques des PMA, l'orientation traditionnelle de l'assistance technique ne présentera que des possibilités réduites dans un avenir proche, le partenaire important étant l'industrie privée. Malgré le rôle de la privatisation, le transfert de l'aide, par exemple dans des conditions commerciales aux entreprises commerciales, doit être coordonné de façon à éviter tout effet de distorsion.

Tout mécanisme viable de coordination de l'aide pour le développement industriel dépendra, dans une large mesure, de l'harmonisation des intérêts et des activités à la fois du donateur ou des donateurs et du PMA(s) bénéficiaire(s).

REFERENCES

- Banque mondiale, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development, 1989, chapter 8.
- Cassen, Robert et al., Does Aid Work?, 1986.
- CNUCED, Les pays les moins avancés, Rapport 1989.
- Déclaration de Paris et Programme d'action de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (A/CONF.147/MISC.9 GE.90 - 52264/24IIB, 25 septembre 1990, p. 17 à 21.
- Dahlman, C. J., Technological Change in Industry in Developing Countries, Finance and Development, juin 1989.
- Dressing, Maryke, Support for Microenterprises: Lessons for Sub-Saharan Africa, World Bank Technical Report, Paper No. 122, juillet 1990.
- Diallo, et al., Capacity Building for Aid Co-ordination in the Least Developed Countries: An Evaluation Report on the UNDP's role in Capacity Building for the Management of Development Resources, PNUD, février 1991 (projet).
- Israel, Aturo, The Changing Role of the State: Institutional Dimensions, World Bank, Working Paper WPS 495, août 1990.
- Kaplinski, R., et al., Restructuring in the Global Economy, IDS Bulletin vol. 20, No 4, Institute of Development Studies, Sussex.
- Kessing, D. B., et Singer, A., Development Assistance Gone Wrong: Why Support Services have failed to Expand Exports, World Bank Paper WPS 543, novembre 1990.
- Lall, S., Human Resource Development and Industrialization with special reference to Sub-Saharan Africa, Journal of Development Planning, No 19, 1989.
- Nations Unies, Nordic UN Project, Perspectives on multilateral assistance, Report No 10: 1989, Stockholm, juin 1990.
- Nordic UN Project, United Nations in Development, Final Report, 1991.
- OECD/DAC 1990 Report.
- ONU/ID, Industrial Policies in the Least Developed Countries: Major Challenges, ID/WG.515/2(SPEC.), juin 1991.
- Le rôle potentiel des projets d'APD dans la promotion de l'industrie dans les pays les moins avancés (PMA), ID/WG.515/3(SPEC.), juin 1991.
- Panday, D., et Williams, Maurice, Aid Co-ordination and Effectiveness: Least developed Countries 1981-89, étude préparée pour la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, 8 mars 1990.
- PNUD, Technical Co-operation in the Development of the Least Developed Countries, contribution pour la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, 21 février 1990; et plusieurs autres questions.
- Riddell, R., The Manufacturing Sector in African Development, Development Policy Review, mars 1990.