

EMPLOI

et

NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE AU SENEGAL

Alain VALETTE

Economiste

ORSTOM DAKAR

Département SDU

Avril 1989

Tous les observateurs de l'économie sénégalaise, nationaux ou étrangers, publics ou privés, conviennent que la crise de développement que traverse le pays est profonde et durable.

Sans originalité, cette crise est tout à la fois financière, productive et sociale. Et tout aussi communément, les efforts répétés du Gouvernement depuis le début de la décennie se sont inscrits dans une série de mesures qu'il est convenu d'appeler "politiques d'ajustement", élaborées puis traduites en actes en concertation avec les bailleurs de fonds étrangers, au premier rang desquels le FMI, la Banque Mondiale et le Club de Paris. Il serait cependant erroné de croire que ces modifications de politiques économiques, qui vont jusqu'à des renversements complets dans certains domaines, ne relèvent que de diktats imposés par la finance internationale, greffons peu assimilés par le corps social et économique. Tout témoin objectif des processus de définition et mise en oeuvre de ces "nouvelles politiques" dira, d'abord, à quel point les diagnostics de départ sont largement partagés par les responsables nationaux (y compris de l'opposition politique), ensuite, comment chaque orientation nouvelle est âprement discutée, négociée et amendée, enfin, combien les sphères de la haute administration nationale ont intégré ces inflexions dans leurs décisions quotidiennes.

C'est en 1978, puis de façon accélérée entre 1979 et 1981, que les "transferts réels de ressources extérieures" ont connu une progression alarmante, premier signal d'une crise de l'endettement. Sous ce jargon "washingtonien" se cache une notion très simple qui est la différence entre le rythme des dépenses d'un pays (dépenses de consommation et d'investissement de tous les agents économiques) et le rythme de la progression de ses richesses. Autrement dit, à partir de 1978, le Sénégal dépense beaucoup plus qu'il ne crée de richesse, et qui plus est, affecte ce découvert principalement à la consommation, très peu à l'équipement.

Le cortège des plans de redressement/ajustement n'allait pas tarder : dès fin 1979, le gouvernement annonçait un "Programme de stabilisation", bien vite rem-

placé par un " Plan à moyen terme de redressement économique et financier" (PREF) qui, sur cinq ans, visait essentiellement à relancer l'investissement productif, augmenter l'épargne et rationaliser le secteur public. Suite aux modestes résultats (avec pour principales raisons les rigidités budgétaires et les mauvaises performances agricoles dues aux sécheresses de 80 et 81), ce Plan laissait place dès 1983 à des programmes de court terme - 1 ou 2 ans- de nature presque exclusivement financière.

En 1985 le gouvernement proposait, en coordination avec le Groupe Consultatif (ensemble des créanciers étrangers publics, nationaux et multinationaux) un " Programme d'ajustement à moyen et long termes 1985-1992 " (PAML). Outre la mise en perspective de long terme des grands objectifs, la nouveauté essentielle de ce Plan par rapport aux programmes précédents tient au fait qu'il associe, aux incontournables considérations financières, de véritables stratégies sectorielles (agriculture, industrie, communications, énergie, éducation, population), en rupture sur bien des points avec les objectifs et les instruments de politique économique antérieurs. D'où l'apparition, dans un premier temps uniquement dans le vocabulaire des "experts", puis, très vite, dans le langage quotidien, des expressions NPA : Nouvelle Politique Agricole et NPI: Nouvelle Politique Industrielle.

Dans ses aspects horizontaux comme dans ses composantes sectorielles, l'inspiration libérale du PALM est évidente, reposant sur les quatre fondements classiques de ces programmes dits d'ajustement :

- Stabilisation, voire réduction de la demande interne dans le double but de réduire les tensions inflationnistes et de rétablir l'équilibre de la balance des paiements;
- Ouverture de l'économie sur l'extérieur avec retour aux conditions de la concurrence internationale;
- Restauration des règles du marché dans l'allocation des ressources et la fixation des prix;
- Réduction des interventions de la puissance publique et assainissement des finances de l'Etat.

Il est intéressant de relever que la ressource humaine n'y était initialement traitée en tant que telle que dans le volet politique de population (sous entendu, politique de la famille, ou plus directement, planning familial). Ce n'est qu'en décembre 1988, sous la pression des faits, que l'emploi a été appréhendé dans sa cohérence et sa globalité en faisant l'objet d'un "Plan d'action prioritaire pour l'emploi "(PAPE). Celui-ci reprend pour l'essentiel les éléments des politiques sectorielles consacrées

à cette question et confié à une structure transversale aux ministères - la Délégation à l'Insertion, la Réinsertion et l'Emploi (DIRE) - la mission de concevoir une politique globale de l'emploi et de la formation, de coordonner le foisonnement des initiatives sur le sujet et de gérer les fonds spécifiques à la promotion de l'emploi et d'aide aux personnels licenciés.

Concernant plus spécifiquement le secteur industriel, la façon dont la composante emploi est appréhendée et traitée ne peut être dissociée des autres orientations de la nouvelle stratégie appliquée depuis deux ans. C'est pourquoi nous nous proposons, dans une première partie, de présenter le canevas d'ensemble de la Nouvelle Politique Industrielle (NPI), afin d'en dégager les arguments, les logiques et les implications sur la conception des problèmes d'emploi. Dans une seconde partie, nous examinerons plus en détail le volet main d'oeuvre/productivité de cette NPI et tenterons de tirer les premiers enseignements des effets concrets de la NPI sur le facteur travail.

I) PRINCIPES ET INSTRUMENTS DE LA NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE

Les décisions prises fin 1986 par le gouvernement sénégalais, dans le cadre du PAML, en matière de politique industrielle sont mises en application progressivement, en deux phases : une phase d'ajustement (87-88), puis une phase de relance (89-92), une fois les principales restructurations réalisées. Nous donnerons de cette refonte de la stratégie industrielle une interprétation synthétique à deux niveaux : les principes et objectifs globaux de la NPI; le remodelage des instruments de politique économique.

I-1) Le pourquoi : principes et objectifs d'ensemble de la NPI

La démarche qui a prévalu dans la conception de la NPI est partie d'un diagnostic des faiblesses du processus d'industrialisation sénégalais duquel on peut tirer cinq constats de base :

- La politique de substitution aux importations a atteint ses limites dans un marché sur-protégé et réduit.

- Les filières traditionnelles d'exportation - arachide, phosphates, produits de la pêche - n'offrent plus de perspectives porteuses sur le long terme, ces tendances étant le résultat de l'affaiblissement du potentiel des ressources naturelles internes et de la crise des débouchés extérieurs.

- La forte protection (taux de protection effective allant de 25 à 300 % dans les activités tournées vers le marché national) a engendré des effets pervers dans l'allocation des ressources et induit une perte de compétitivité générale de l'appareil industriel doublée d'une forte rigidité à l'adaptation.

- Le coût élevé de nombreux facteurs de production (en comparaison internationale) ne peut être réduit de façon importante dans une conjoncture de désengagement de l'Etat.

- L'intervention de l'Etat dans le secteur productif est excessive et surtout dispendieuse et peu efficace (secteur para-public coûteux et inopérant).

L'ensemble de ces éléments - dont on notera que les deux premiers reflètent des contraintes objectives, tandis que les trois autres touchent à des problèmes d'organisation - conduit à parler de "déséquilibre structurel" expliquant le ralentissement de la croissance industrielle (0 à 2% par an depuis 1980, contre 4 à 5 pour la décennie précédente).

Les objectifs généraux de la NPI visent à appliquer au secteur secondaire les principes du cadre de référence commun fourni par le Programme d'Ajustement à Moyen et Long Termes. En conséquence, ils tournent autour des quelques idées maitresses suivantes:

1) Désengagement de l'Etat. Cet objectif devant prendre trois modalités principales : retrait des interventions directes de l'Etat comme producteur (entreprises publiques), réduction des subventions, changement de conception des instruments de stratégie industrielle qui restaure le libre arbitre des opérateurs privés.

2) Modification de la structure des activités industrielles par la recherche d'activités à plus haute valeur ajoutée (notamment pour compenser le handicap des coûts élevés de l'énergie et des transports) et (ou) davantage tournées vers l'exportation (balance des paiements oblige).

3) Amélioration de la compétitivité des entreprises, ce qui sous-entend recherche des moyens d'un accroissement direct des productivités physiques dans les unités déjà existantes et prise en compte des avantages comparatifs du Sénégal dans les projets nouveaux.

Schématiquement, on peut dire que la finalité de la NPI est la création d'un cadre réglementaire et institutionnel qui restitue leur place aux mécanismes du marché en jouant sur les atouts supposés (mais peu explicités) du pays et en faisant le pari qu'une relance des investissements, de l'emploi et de la croissance succèdera à une phase de remise en ordre.

Il est clair que la NPI traduit la volonté d'accroître les contributions du secteur industriel au rétablissement de ce que les économistes appellent les "grands équilibres macro-économiques":

- Celui de la balance des paiements, par une croissance des exportations de biens manufacturés déjà existants ou à produire. On remarquera que dans cet objectif d'ouverture, il est fait peu de cas des tentatives de marchés communautaires régionaux (CEAO et CEDEAO) et que l'intégration ouest-africaine ne fait plus recette. - Celui des finances publiques, par la diminution des aides de l'Etat sous leurs diverses formes (participations en capital, subventions, avalisation de dettes, fixation de prix, etc.)

De ces principes généraux, il découle aussi que le troisième équilibre macro-économique, celui de l'emploi (offre/demande d'emplois) n'apparaît par contre qu'en filigrane et que la contribution du secteur industriel à cet objectif est renvoyée à une échéance beaucoup plus floue. Car repli de l'Etat plus rétablissement de la concurrence extérieure signifient que toutes les entreprises dont l'existence était liée à la protection douanière et à l'aide financière ou réglementaire de la puissance publique devront, soit changer d'activités, soit se moderniser, soit ... fermer, trois options guère favorables à la création d'emplois (et nous verrons dans la seconde partie qu'il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école).

I-2) Le comment : révision des mesures et refonte des instruments

La NPI, quel que soit le jugement porté sur le bien-fondé ou le réalisme de certains de ses objectifs, possède l'indéniable mérite de la cohérence. Son contenu opérationnel a été formalisé en mars 1987 dans un véritable "Plan d'Actions" dont nous résumerons les programmes en quatre grandes orientations : révision de la protection externe du secteur, promotion des exportations, relance des investissements, amélioration de l'environnement de l'activité industrielle.

Sur le premier point, la démonstration selon laquelle les industries d'import-substitution - environ les 2/3 de la richesse industrielle annuelle (valeur ajoutée), c'est à dire le sous-ensemble le plus important du secteur - ont bénéficié d'une protection excessive face à la concurrence extérieure, entraînant sclérose, surcoûts pour les consommateurs et transferts exagérés de ressource (en particulier en provenance du secteur rural) est peu contestable. Le dessein n'est pourtant pas de supprimer cette

protection indispensable à la survie des entreprises, mais de la réduire et de l'harmoniser.

Sans entrer dans un détail technique, on retiendra que les dispositions prises jouent à la fois sur les restrictions quantitatives, sur les droits d'entrée et sur le contrôle des prix à l'entrée des produits concurrents. Sauf rares exceptions concernant des produits sensibles (type riz ou produits pétroliers), les systèmes de restrictions quantitatives tels que les contingentements (fixation d'un volume annuel maximum d'importations) ou les autorisations préalables (déblocage au coup par coup des possibilités d'importer) sont supprimés et remplacés par une protection tarifaire. Quant à celle-ci, le code douanier a fait l'objet d'une profonde révision qui a conduit premièrement à une baisse nominale des taux (exemple, en deux ans, de 65 à 30-40% pour les produits finis courants), deuxièmement à une réduction du nombre et de la fourchette des taux.

Le renforcement de la promotion des exportations est au coeur de la nouvelle stratégie puisqu'elle doit tout à la fois contribuer à une relance de la production (le marché national étant en tout état de cause très étroit) et à une amélioration de la balance commerciale. Les instruments prévus - et déjà partiellement en place - concernent :

- La réforme du système des subventions à l'exportation. Le précédent mécanisme instauré en 1980 n'ayant pas donné entière satisfaction (concentration sur quelques branches et coût élevé pour les finances publiques), champ, assiette et taux doivent être révisés dans un système plus sélectif favorisant les produits à forte valeur ajoutée.

- L'assistance financière à l'exportation. Un organisme spécialisé est chargé de développer un système intégré d'assurance-crédit et de financement des exportations de produits manufacturés. Face aux risques inhérents à la vente à l'étranger (connaissance des débiteurs, variations de taux de change) et à la grande réserve des banques traditionnelles pour assurer les financements relais de ces opérations, la mise en place d'un outil financier d'appui à l'exportation ne peut venir que d'une attitude volontariste de la puissance publique (ce qui montre bien que dans "NPI", il y a "Politique" et que le "désengagement" de l'Etat a ses limites ...)

- Enfin, le renforcement des fonctions d'aide, d'appui et de conseil aux entreprises dans les aspects commerciaux et juridiques de l'exportation (recherche de clients, études de marché, foires commerciales, etc.)

Autre point clé de la nouvelle stratégie industrielle : la promotion des investissements. Comme il a été dit plus haut, il n'est plus question d'intervention directe de l'Etat dans la constitution des entreprises, mais plutôt de revoir les dispositions propres à promouvoir l'investissement privé, national et étranger. A cet effet trois outils ont été privilégiés : la révision du code des investissements, la création d'un fonds financier de restructuration industrielle et le renforcement de l'agence de promotion chargée de conseiller et assister les investisseurs potentiels. Nous nous contenterons ici de préciser que la réforme du code des investissements, dans la droite ligne des principes libéraux du PALM, est une tentative de rééquilibrage entre le système dérogatoire que reste l'agrément au code et le régime de droit commun. Autrement dit, les avantages accordés sont désormais plus faibles, plus sélectifs et dégressifs dans le temps et l'espace, en même temps que les procédures sont simplifiées pour une plus grande transparence et une meilleure efficacité de mise en route.

La quatrième et dernière orientation dominante qui se dégage du changement des instruments de la NPI porte sur ce que l'on peut appeler l'environnement de la croissance industrielle. Ces mesures ont pour commun dénominateur de chercher à réduire les contraintes d'ordre administratif qui limitent les marges de manoeuvre des entreprises ou qui freinent leurs réactions aux impulsions du marché. Elles portent notamment sur :

- La libéralisation des prix et des circuits de commercialisation;
- La réduction des coûts des facteurs techniques de production. Des actions spécifiques portent sur un programme d'économie d'énergie dans l'industrie et sur les prix des intrants fournis par les entreprises publiques(eau, électricité, télécommunications, transports);
- La centralisation et la simplification des formalités administratives.

Entrent également dans cette catégorie, un ensemble de réformes visant à donner une plus grande souplesse et efficacité dans l'utilisation du facteur travail que nous examinerons dans une seconde partie.

II) CONTENU ET EFFETS DE LA NPI EN MATIERE D'EMPLOI

Avant d'aborder les dispositions de la NPI dans le domaine du travail, nous proposerons quelques repères chiffrés sur les effectifs et les revenus, bien que donner une image fidèle de l'emploi au Sénégal ne soit pas chose aisée car les données sont rares, disparates et parfois contradictoires. Aussi nous contenterons nous d'ordres de grandeur pour fixer les idées.

Sur une population active occupée d'environ 3,2 millions de personnes (population totale : 6,7 millions en 1987), les effectifs du secteur dit moderne peuvent être estimés à 200 000, se partageant, du point de vue institutionnel, à peu près par tiers entre la fonction publique, le secteur para-public au sens large (organismes publics et sociétés d'Etat ou d'économie mixte) et le privé, toutes activités réunies. En 1987, le secteur secondaire moderne occupait près de 38 000 permanents, dont 31 000 pour le secteur industriel stricto sensu et 7 000 dans le BTP (ces chiffres s'entendent secteurs privé et parapublic confondus). Sur ces 31 000 emplois, les industries manufacturières en totalisaient environ 26 000 (le solde portant sur les branches mines et énergie). En évolution, la croissance des emplois industriels se ralentissait progressivement de 1980 à 1985 (en six ans, guère plus de 1 000 emplois permanents étaient créés), la baisse s'amorçant dès fin 85.

Les deux tiers de ces 26 000 salariés appartiennent à la catégorie des "employés, ouvriers et manoeuvres", avec une rémunération moyenne mensuelle de 75 000 f. cfa en 1986, cette même mensualité atteignant 150 000 f. cfa pour les salariés de l'industrie pris dans leur ensemble (rappel : revenu national par tête : environ 200 000 f. cfa par an). Une première observation est la déconnexion du salaire de ces catégories basses d'avec le SMIG, fixé depuis le 1er janvier 1985 à environ 32 000f. mensuels, et bloqué depuis lors à ce taux (excepté une augmentation forfaitaire et uniforme en 1986 de tous les salaires de 3 000 f. portant le SMIG à 35 000 f., montant toujours en vigueur en 1989).

Dans le tableau ci-dessous, nous avons mis en rapport l'évolution, d'un côté, de l'indice des prix à la consommation, de l'autre, des valeurs nominales du SMIG et du salaire moyen de la catégorie "employés, ouvriers, manoeuvres". Si les pouvoirs d'achat sont à peu près maintenus en 1980 et 1981, leur dégradation s'amorce et s'amplifie de 82 à 85, c'est à dire à l'époque des plans d'ajustement à connotation quasi exclusivement budgétaire. Par contre, à partir de 1986, grâce à une stabilisation des prix - et même une légère baisse les dernières années, essentiellement due à la libéralisation des importations et à la baisse des droits d'entrée - ces pouvoirs d'achats sont en redressement, bien que restant amputés d'environ 15% en 88 par rapport à 80.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Pouvoir d'achat du SMIG	100	99	91	93	84	78	81	84	86
du salaire moyen ouvrier	100	103	88	83	79	75	77	81	84
Productivité apparente du travail Effectifs	-	-	100	103	94	97	105	116	126
permanents (a)	25,9	26,2	26,7	27,0	27,2	27,2	26,8	26,1	-

(a) En milliers. Ces chiffres concernent le seul secteur des industries manufacturières

Source : nos propres calculs à partir de données officielles : Direction de la Statistique MDIA, Banque Mondiale.

Ces variations ne doivent pas être perdues de vue dans l'appréciation des effets de la NPI. Depuis début 87, date de l'application des premières mesures de la NPI, il est faux d'affirmer que les salaires réels nominaux aient baissé. Au contraire, ils connaissent une reprise modeste. Le problème est que cette progression, d'une part, ne compense pas les pertes antérieures, d'autre part, s'applique à des effectifs décroissants, si bien que la masse des revenus distribués stagne.

Les mesures de la NPI explicitement consacrées au thème de l'emploi s'articulent autour de trois objectifs : donner plus de flexibilité au marché de l'emploi;

augmenter la productivité du travail; accompagner les répercussions sociales de l'ajustement.

II-1) Flexibilité de l'emploi

Rechercher une plus grande souplesse du marché de l'emploi recoupe, pour partie, la position tout à fait orthodoxe des tenants du libéralisme : la législation s'appliquant à la main d'oeuvre, trop coercitive et trop rigide, est devenue un frein à l'embauche; une dérèglementation amorcera de façon quasi-automatique un processus de création d'emplois. S'y ajoute, dans le cas du Sénégal, la conviction que la faible productivité physique d'un grand nombre d'entreprises - qui est une réalité - est souvent due à un sureffectif, particulièrement dans les entreprises publiques. Pour "s'adapter à leur nouvel environnement", les entreprises doivent dès lors retrouver leurs marges de manoeuvre dans la gestion de la main d'oeuvre. Il s'agit donc aussi de donner aux firmes les possibilités réglementaires de supprimer les sureffectifs.

La traduction concrète de cette première ligne d'actions a donné lieu à deux révisions du Code du Travail. Premièrement, la suppression du monopole de placement du Service de la Main d'Oeuvre, ce qui permet aux entreprises de recruter directement ou de passer par des agences privées. Deuxièmement, l'extension des possibilités pour les employeurs de renouveler plus d'une fois les contrats à durée déterminée, notamment en cas de "surcroît d'activité de l'entreprise" ou pour remplacer du personnel en suspension temporaire de travail.

Deux commentaires sur ces mesures : d'abord, la suppression du rôle de placeur de l'Office de la Main d'Oeuvre (qui garde sa fonction de chambre d'enregistrement) est plus symbolique qu'essentielle. Cette contrainte n'avait déjà généralement qu'un caractère formel - mais il est vrai, pénalisant en délais - puisque les filières de recrutement empruntent au Sénégal massivement les chemins peu technocratiques des appartenances ethno-religieuses et que, dans le cas de personnel très qualifié, le ciblage des compétences demandées permettait d'éliminer les candidatures non souhaitées. Quant à la révision des règles de renouvellement des contrats à durée déterminée, elle a réussi l'exploit de mécontenter et les syndicats de travailleurs qui y ont vu une concession de taille au patronat, et les employeurs qui l'ont jugée bien timorée, considérant que la flexibilité annoncée ne serait réalisée qu'à deux conditions : que la non limitation des contrats devienne la règle (avec dérogations

éventuelles, c'est à dire exactement l'inverse du principe retenu), et que l'autorisation administrative préalable de licenciement soit supprimée, ce qui n'est pas le cas.

Il est difficile d'apprécier la portée intrinsèque de cette amorce de dérèglementation car les fluctuations d'effectifs sont affectées par bien d'autres décisions simultanées, à la pondération probablement beaucoup plus forte. L'impression toute qualitative que nous pouvons retirer d'entretiens avec des chefs d'entreprises est que, outre leur déception par rapport à l'attente d'une nouvelle donne des règles d'embauche-licenciement, ces mesures n'ont pour le moment aucun effet, ni dans le sens des recrutements, ni dans celui des suppressions d'emplois.

II-2) Productivité du travail

Pour accroître la productivité du travail, l'essentiel des mesures proposées portent en fait sur le volet investissements de productivité. Dans ce but, un Fonds de Restructuration Industrielle a été institué, d'un montant de 9 milliards de francs CFA, sur ligne spéciale d'une filiale de la Banque Mondiale (ce qui implique que pour toute demande de crédit supérieure à 100 millions f. cfa, l'accord de Washington soit requis...). Bien que cette opération soit présentée comme le pivot du mécanisme de relance des investissements indispensables pour redonner aux entreprises la compétitivité qui leur manque, les industriels mettent peu d'empressement à y déposer des projets, leur urgence étant d'avantage un problème de trésorerie que d'investissement de productivité.

L'accouchement laborieux de ce Fonds (la gestation en a duré un an de plus que prévu, alors que les décisions de libéralisation des importations couraient déjà) est un bon révélateur des malentendus qui peuvent s'établir entre les trois acteurs principaux : un patronat qui attendait d'abord une aide à ses fonds de roulement et qui tombe de haut quand lui sont annoncées les conditions d'éligibilité au Fonds; des pouvoirs publics empêtrés dans des négociations avec les bailleurs sur les règles de fonctionnement et la maîtrise du dispositif, mais qui, finalement convaincus de la pertinence et de l'intérêt du produit, comprennent mal le mauvais démarrage de la ligne de crédit; les syndicats ouvriers qui voient avec inquiétude l'apparition d'un outil ouvertement destiné à économiser le facteur travail au profit d'équipements plus performants.

Dans une autre optique, à équipements inchangés, il est admis que le potentiel d'amélioration de la productivité physique du travail est important et que des méthodes adéquates peuvent le mobiliser. Cette position est notamment liée à l'idée que la part relativement faible de la rémunération du facteur travail dans la structure globale des coûts de production, associée à des situations de surprotection vis à vis des importations concurrentes, ont conduit à un relâchement de la part des entreprises. Celles-ci ne se sont pas senties contraintes aux efforts, soit de formation, soit de mise en place de systèmes incitatifs, individuels ou collectifs, vers des gains de productivité.

Le programme d'actions de la NPI propose donc également une révision des conventions collectives permettant d'introduire la faculté de rémunérer les salariés en fonction de la productivité du travail. Dans cet esprit, trois mesures concrètes peuvent être envisagées :

- La révision des normes physiques par branches d'activités;
- La généralisation de procédures liant une partie de la rémunération aux rendements des individus ou des équipes;
- La recherche de systèmes de participation des salariés au capital social des entreprises et leur intéressement aux profits d'exploitation.

Tous les acteurs économiques et sociaux s'accordent à reconnaître que ces points, malgré le lancement de plusieurs études et même si quelques entreprises pratiquent déjà l'une ou l'autre formule, sont ceux sur lesquels les réformes ont le moins avancé. La complexité des solutions à définir, le peu d'empressement à bouleverser des systèmes bien assis et surtout la délicate conjoncture sociale (blocage des salaires et premières cessations ou réductions d'activités directement liées à la NPI) ne favorisent pas les avancées en la matière.

Nous ferons par ailleurs observer que les pratiques locales de rémunération accroissent encore la difficulté. Nous voulons évoquer par là l'usage très répandu des compléments de salaires, en particulier dans les entreprises du secteur para-public. En effet, pour contrecarrer, du moins en partie, le blocage officiel des salaires depuis 1985, de nombreuses sociétés ont étendu les primes de toutes sortes (assiduité, technicité, ancienneté, pénibilité, etc.) dont l'attribution, laissée pour partie à la discrétion des chefs des différents niveaux de la hiérarchie de l'entreprise, est considérée comme un acquis. Sur un échantillon représentatif des plus grosses entreprises industrielles de la région de Dakar, ces sur-salaires atteignaient en moyenne

20% de la rémunération de base pour l'ensemble, près de 30 % dans les entreprises publiques (avec probablement d'énormes disparités individuelles). Il est certain que le contrôle de ces conduites où le clientélisme l'emporte fréquemment sur les critères objectifs, renforce encore les enjeux d'une réforme des systèmes de rémunération sur une base plus transparente.

II-3) Effets sociaux de l'ajustement

Sous cet intitulé lénifiant d'"effets sociaux" la troisième composante de la NPI dans le domaine de l'emploi traduit le souci majeur des pouvoirs publics de proposer des solutions alternatives aux personnels perdant leur emploi pour fait de NPI.

Une étude d'impact - à notre connaissance, la seule qui ait précédé l'application d'une quelconque des mesures de la NPI - réalisée en 1986, estimait à environ 4 000 les suppressions d'emplois à venir, réparties en 1 000 suppressions à court terme induites directement par les mesures de libéralisation des importations et 3 000 liées aux effets à plus long terme (dont 2 000 suite aux efforts de productivité). Compte tenu du champ de l'échantillon couvert par cette étude, cela représentait une déflation d'environ 20% des effectifs industriels permanents.

L'hétérogénéité des sources, le caractère sensible du sujet et le manque de recul rendent délicate une évaluation des effets réels. Une source statistiquement fiable nous semble néanmoins être l'Observatoire de suivi de la NPI mis en place par le Ministère de l'Industrie et qui, sur un échantillon d'entreprises couvrant environ les deux tiers du secteur, estime les pertes d'emplois sur un an (mi 87 à mi 88) à 7% des effectifs permanents, soit, rapportés au secteur manufacturier total, environ 1 800 emplois. En l'état actuel de nos analyses, il n'est cependant pas possible de discerner ce qui relève des tendances récessives antérieures et ce qui est proprement imputable aux nouvelles mesures de la NPI. Tout au plus, peut-on estimer que, s'ajoutant aux 1 900 emplois perdus précédemment, la diminution d'emplois industriels depuis 1986 approche les 3 700. Ce chiffre considérable, dont la matérialité n'échappera pas au visiteur des diverses zones industrielles du Cap Vert devant les nombreuses usines fermées, est assurément largement dépassé un an plus tard.

Dans un premier temps, la réponse à cette chute des emplois a été recherchée dans l'aide à la création de PME par la création d'un Fonds de Réinsertion vi-

sant à financer l'installation à leur propre compte des personnels licenciés. Le dessein de base était donc d'engager le salarié licencié à recréer, de préférence à plusieurs, son emploi par la constitution de micro-entreprises. Les limites de ce dispositif sont très vite apparues : trop exclusivement financier, conditions bancaires dissuasives, peu adapté à des individus sans formation.

Une démarche plus globale lui a été substituée, dépassant le cadre du secteur industriel (sont concernés aussi les salariés d'anciennes sociétés d'encadrement rural, certaines catégories de nouveaux demandeurs d'emplois tels les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur, les émigrés de retour, éventuellement des fonctionnaires en rupture de fonction publique). La toute récente Délégation à l'Emploi, l'Insertion et la Réinsertion, structure interministérielle directement rattachée à la Présidence, est chargée de coordonner cet éventail d'actions qui compose une véritable politique de réinsertion : requalification-formation, conseils à la gestion et appuis techniques, prêts à conditions préférentielles, etc.

Il serait prématuré de faire un bilan de l'action de cette Délégation qui semble disposer de moyens financiers importants et à laquelle le dynamisme ne fait pas défaut. On sait pourtant déjà que les recalés seront nombreux. L'amoncellement des dossiers, la complexité des démarches, les difficultés de coordination entre des administrations qui ont toutes leurs projets de promotion de la PMI, et surtout l'attitude très prudente des banques de la place, relais obligés pour la distribution des prêts spécifiques, font naître dès à présent des désillusions.

L'ensemble de ces efforts ont pour dessein directeur de réduire la période de dé-salarisation des "déflatés" par la promotion de l'initiative individuelle. Or l'expérience de nombreux autres pays ayant prôné ce type de démarche en montre les écueils: on ne passe pas aisément du statut de salarié à celui de chef d'entreprise, même dans le secteur informel et sur le long terme, c'est à dire une fois passée la période où les aides à l'installation assurent encore la trésorerie, le bilan des emplois créés est globalement marginal.

Il nous semble que deux autres lignes d'actions n'ont pas été suffisamment fouillées. La première est l'incitation aux entreprises contraintes de réduire leurs effectifs (ou même fermer, et donc vendre leurs actifs) à proposer un plan social de déflation. Les entreprises elles-mêmes sont certainement les mieux placées pour aider leur personnel licencié à s'insérer dans des activités connexes à un domaine qu'elles

connaissent bien (commercialisation, sous-traitance, maintenance, etc.). En les soutenant plus systématiquement à ce niveau, par des appuis financiers et de conseil, les pouvoirs publics valoriseraient davantage les savoir-faire acquis, qu'il s'agisse des firmes ou des individus. La seconde concerne la main d'oeuvre la plus qualifiée. En effet, dans une problématique d'avantages comparatifs, le Sénégal, grâce à un système éducatif ancien et diversifié, possède une main d'oeuvre de cadres sous ou pas employée qui constituerait, vu son niveau de rémunération, un avantage relatif en coût de travail encore plus important que la main d'oeuvre ouvrière. Plutôt que d'affecter des fonds publics à gonfler un secteur informel pléthorique, leur utilisation à la recherche de pistes pour la création d'activités nouvelles susceptibles de valoriser ces qualifications serait une voie probablement plus pertinente.

En conclusion, on relèvera que malgré sa double cohérence - interne par la complémentarité de ses objectifs, mesures et moyens, externe dans son concours aux autres orientations générales financières et budgétaires du PAML, la NPI incorpore un paradoxe non négligeable en matière de politique de l'emploi.

Alors que l'affectation des ressources entre travail et capital selon les règles de la théorie classique des dotations en facteurs - pilier des politiques d'ajustement structurel - ferait pencher la balance vers la ressource humaine, il est indéniable que la majeure partie des révisions d'objectifs et d'instruments incluse dans la NPI est faite en faveur du facteur capital. Deux mesures capitales en sont l'illustration :

- Dans le nouveau code des investissements, l'exonération de droits sur les achats de biens d'équipement a été maintenue (afin d'en diminuer le coût), mais on a refusé de s'engager sur la voie de primes à la création d'emplois, y compris à l'intérieur du pays. L'option a été effectivement débattue pour être finalement écartée au nom d'une vérité des prix des facteurs de production - et, sans doute, surtout par crainte des dérapages sur les finances publiques -. Seule concession sur le coût du travail : une minime exonération de l'une des charges salariales (d'environ 3% du salaire brut).

- Autre exemple : pour s'attaquer aux contrecoups des mesures de libéralisation des importations de produits finis, c'est une révision des choix technologiques qui est proposée et notamment une aide aux "investissements de productivité". Ce qui signifie que pour les responsables de la politique industrielle du pays, la seule voie de sor-

tie de la crise de compétitivité est le recours aux procédés et équipements les plus modernes et les plus performants dans l'absolu, donc économes en travail. La "logique industrielle" de la NPI est bien un renforcement de la pondération du capital dans la combinaison productive.

Or c'est certainement au niveau des "coûts sociaux" de l'ajustement que se situeront les critères essentiels du jugement national sur la réussite ou l'échec des "nouvelles politiques économiques" (national car les critères du FMI et de la Banque Mondiale sont certainement différents!). La compression des emplois est finalement admise comme un mal nécessaire - mode de contribution du monde du travail à l'effort collectif - mais un mal provisoire, comme un détour obligatoire sur le chemin de la croissance reconquise, en contrepartie d'un retour attendu à la compétitivité, d'un redressement des échanges extérieurs, d'une baisse du coût de la vie, et à terme, d'une reprise de l'emploi. Sinon, c'est le fragile équilibre de la répartition de la charge de l'ajustement qui serait compromis.