

ORSTOM

Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération

Centre de Dakar

NPI :

ESPOIRS DECUS, ESPERANCES
AMBIGUES

(Pour la revue "OPTIONS" n°2, mai 1991)

Alain VALETTE

Département SUD

Avril 1991

"Aminata, ma soeur Aminata, ne vois-tu rien venir? Non, rien, toujours rien!" Tous les observateurs de l'industrie sénégalaise, responsables publics du haut de leurs tours, opérateurs privés aux carnets de commandes bien vides, scrutent eux aussi l'horizon, en quête de quelques indices d'une reprise de l'industrie nationale qui se fait attendre.

Rappelez-vous: après une phase "d'ajustement" (1986-1988) consacrée à la remise en ordre d'un appareil industriel présenté comme essoufflé, peu productif et hyper protégé, les auteurs de la NPI promettaient une phase de "relance" à partir de 1989, à partir de laquelle, sur des bases assainies, le secteur industriel prendrait un nouveau départ. Cinq ans après le démarrage de cette NPI, tous les indicateurs sont au rouge. Pire: le temps de la "restructuration" n'a sans doute pas encore produit tous ses effets négatifs, tant sont nombreuses les entreprises à la trésorerie aujourd'hui exsangue.

La mesure précise de cette régression donne encore lieu à débats et varie sensiblement d'une source à l'autre. Trois indicateurs suffiront cependant à rappeler sa dureté et son ampleur:

* La production industrielle en volume, hors huileries (dont on sait la corrélation forte avec les facteurs climatiques) a baissé d'environ 15% entre mi 86, départ de la NPI, et fin 1989.

* Les pertes d'emploi pour les industries manufacturières, c'est à dire en laissant de côté les industries extractives et l'énergie, peuvent être évaluées à 5400 salariés, 2300 pour cause de fermeture, 3100 pour des efforts de productivité dans des entreprises qui existent encore à ce jour. Mais certaines pour combien de temps (textiles, transformation du poisson notamment)? Ramenées aux effectifs initiaux de 1986 de ces mêmes industries manufacturières, cela représente une chute de près de 20% des emplois permanents du secteur, que le millier de créations d'emplois réalisées dans le même temps est loin de compenser (et sur ce millier, la moitié pour une seule entreprise textile au devenir bien incertain !)

* Les investissements annuels de ces industries manufacturières, malgré des fluctuations fortes d'une année sur l'autre au gré de quelques opérations importantes dans de grosses entreprises, ont stagné autour d'une valeur moyenne de 25 milliards CFA en francs courants, ce qui compte tenu de l'évolution des prix de ces équipements, traduit une baisse sensible en termes réels.

Comment en est-on arrivé là? L'avenir est-il aussi sombre

que le dit l'opinion courante?

Ces résultats globalement décevants, et surtout tragiques à l'échelon des entreprises et des individus, sont la résultante de quatre séries de facteurs:

1) **Une mise en route brutale.** Cette brutalité est flagrante dans deux modalités. D'une part, la rapidité extrême des mesures qui vont réduire la protection dont bénéficiaient les industries vis à vis de la concurrence extérieure en s'attaquant simultanément aux quantités (suppression des contingents d'importations) et aux tarifs (droits de porte). D'autre part, l'absence d'évaluation préalable et de dialogue lors du lancement des premières mesures. De ce point de vue, la NPI peut être montrée du doigt comme une caricature des pratiques d'un pouvoir politico-financier confortablement calé dans ses certitudes technocratiques qui s'embarrasse peu des contingences locales subalternes. Est-il raisonnable de faire une "nouvelle politique" sans y associer ceux qui en connaissent le plus sur la question: les industriels eux-mêmes?

2) **Une réalisation à deux vitesses.** Alors que la NPI constituait un ensemble relativement complet de mesures, un "package" comme on dit, tout en bloc d'entre elles ont été oubliées ou retardées en cours de route. En gros toutes celles qui relèvent de ce qu'il est convenu de désigner par "mesures d'accompagnement". Pendant que la libéralisation avançait de son côté à marche forcée, de l'autre, les objectifs d'amélioration de l'environnement administratif, de financement de la restructuration, de baisse du coût des facteurs, de réforme de la législation du travail, etc., voyaient leurs échéances sans cesse différées. Un tel décalage dans le temps a eu évidemment pour conséquence de rompre la cohérence de l'ensemble.

Cette distorsion a été maintes fois dénoncée. Il est peut-être intéressant de chercher ce que révèle cette non synchronisation: d'abord, une hiérarchie des priorités implicites de la Banque Mondiale, principale inspiratrice du plan d'action (il faut noter au passage que les bailleurs bilatéraux, et notamment la France par le biais de la Caisse Centrale de Coopération Economique, ont le plus souvent montré une grande réserve, et cela dès le départ, vis à vis de la NPI. Moins dans son principe du reste, que dans ses modalités et son calendrier). La Banque Mondiale a diminué la pression une fois qu'elle eut obtenu ce qui était le plus essentiel dans son schéma libéral: la baisse de la protection douanière. Ce que révèle ce traitement inégal des deux volets de la NPI, c'est aussi la lourdeur de l'administration et la faible conviction réelle des pouvoirs publics. On a oublié que l'ajustement de l'industrie réclamait un

"ajustement" parallèle et tout aussi impératif de l'administration qui était incapable de digérer à une telle vitesse autant de réformes. Quant aux pouvoirs publics, lorsqu'on oublie en chemin la moitié des décisions que l'on avait annoncées, quels que soient les motifs invoqués, c'est probablement que l'on était finalement pas très convaincu de leur pertinence, dès l'origine...

3) Des erreurs de conception. Nombreux sont les cas où les initiateurs ou les exécutants de la NPI ont mis à côté de la plaque. Telle orientation, tel outil s'avérera soit incohérent, soit techniquement mal préparé. Quelques exemples: la fameuse ligne APEX chargée de financer les restructurations. Non seulement elle est mise en place avec trois ans de retard, mais en plus à des conditions telles que seules des entreprises florissantes pouvaient y accéder. Autrement dit, on avait créé un instrument parfaitement inutilisable (le tir est rectifié depuis, avec succès). Autre exemple: les nouveaux tarifs douaniers. Chaque modification donne lieu à des "distorsions" - en particulier dans le différentiel des droits d'entrée entre matières premières et produits finis - dont la réalité n'est finalement établie qu'au terme d'une longue concertation, coûteuse en temps et argent. Mais le plus beau cas de conception erronée est sans conteste cette hypothèse selon laquelle, en diminuant des droits de douanes, on découragerait la fraude, faisant d'une pierre deux coups: remettre l'industrie dans des conditions de compétitivité internationale et augmenter les recettes budgétaires. On a vu ce qu'il en est advenu. Si les autorités locales portent leur part de responsabilité puisqu'il s'agit pour partie d'un problème de police ("les gendarmes de l'économie"), reconnaissons que les tenants de ce raisonnement n'avaient tout de même pas dû beaucoup sortir de leurs bureaux de Washington pour venir s'imprégner de la réalité sociale sénégalaise!

4) Un cumul d'aléas défavorables. Si les 4 campagnes arachidières de 86/87 à 89/90 peuvent être considérées comme satisfaisantes (de 700 000 à 950 000 tonnes), à l'opposé, il est rare de cumuler en si peu de temps autant d'événements négatifs, extérieurs aux options proprement dites de la NPI . Ainsi, les troubles pré et post électoraux de début 88 ont perturbé le climat des affaires et porté tort à l'image extérieure du pays. L'année suivante, ce sera le conflit avec la Mauritanie, doublement pénalisant pour l'industrie nationale puisque la fermeture d'un débouché important pour certaines sociétés a été majorée d'un impact immédiat sur la trésorerie des entreprises, le CNP évaluant ces créances désormais irrécouvrables à quelques 7 milliards cfa.

La profonde crise du système bancaire est un autre handicap pas encore entièrement réglé: avoirs gelés, tracasseries administratives lors d'opérations bancaires sur ces comptes, méfiance plus extrême que jamais des banques encore valides vis à vis du crédit à long terme, absence pénalisante de véritable banque de développement. Or toute activité industrielle a besoin de s'appuyer sur un environnement bancaire performant, pour ses opérations courantes comme pour ses investissements. Financer ces derniers par des crédits de trésorerie à court terme - pratique courante au Sénégal - est un jeu risqué pour tous.

Dernier en date de ces avatars: alors qu'un premier train de mesures, tant attendu des industriels, concernant le coût des facteurs (en particulier le prix de l'énergie) était techniquement prêt et avalisé par les autorités, les contrecoups de la guerre du Golfe en différeront la décision.

Les optimistes peuvent toujours se dire qu'une telle série d'infortunes n'a qu'un temps.

Plus sérieusement, quelques indices permettent peut-être une lecture un peu moins morose du futur. C'est que certains bouleversements induits par la NPI pourraient finir par porter leurs fruits. Il faut cependant au préalable bien préciser que les effets négatifs en termes d'emplois ne sont pas encore à leur apogée: plusieurs entreprises, certaines parmi les grandes de la place, sont dans une situation financière quasiment désespérée et leur fermeture est probable. Le creux du cycle n'est malheureusement pas encore atteint. Mais des facteurs plus favorables existent aussi.

Un premier élément positif est d'ordre immatériel. Il est néanmoins fondamental: l'image de l'industrie (et de l'industriel) a profondément changé dans ce pays. Le mouvement des idées lié à la crise de l'ajustement, la gravité des faits et les débats suscités, la circulation des notions liées au métier d'industriel, ont conduit à une prise de conscience générale que l'industrie n'était pas une sorte de verrue plus ou moins bien supportée. Une des conséquences les plus porteuses de cette mutation concerne les rapports entre l'administration et le milieu industriel. Le démarrage de la NPI a été marqué par une incompréhensible mise à l'écart du patronat et des syndicats. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. En particulier cette administration si encline à ne voir dans l'industriel, au mieux, qu'un râleur, plus souvent, un vil exploiteur, a pris conscience de la réalité de ses problèmes et de l'importance de sa mission dans le développement national. Ceci ne veut pas dire qu'il n'y ait plus d'antagonismes. Mais le dialogue existe, les opinions sont prises en compte, on débat plus souvent avant de décider (il

y a encore des exceptions, notamment en matière fiscale).

Un second changement positif porte sur la conception même de la NPI. Pour se conformer à la mode des sigles, on pourrait dire que l'on assiste à un transfert progressif d'une NPI à une NPE "Nouvelle Politique de l'Entreprise". Il n'est que temps! La NPI, dans une première phase, n'a été qu'une politique du secteur industriel, cantonnée aux mesures générales fondées sur des raisonnements et des mécanismes exclusivement macro-économiques. Depuis peu, l'analyse des problèmes et donc les solutions, sont plus fréquemment appréhendées au niveau des groupes d'activités, qu'on les appelle "branches", "filières" ou "sous-systèmes", voire au niveau de l'entreprise. Les différentes structures mises en place, telles que CRI au MDIA, GREND au MEF, CAEE à l'échelon interministériel, ou les "Ateliers stratégiques" de l'ONUDI, participent à ce mouvement. Ce ne sont pas là seulement des "ambulanciers" pour entreprises en détresse, mais des outils pour une autre politique industrielle qui fait de l'entreprise le centre. Dans cette approche, on s'intéresse en effet en priorité à ce qui touche directement l'entreprise ou un groupe d'entreprises, les relations avec l'amont, les débouchés, la concurrence, les choix technologiques, etc. Cette mutation du contenu de la NPI est sans conteste un atout pour l'avenir.

Une troisième série d'éléments plus favorables se réfère au fait que d'importants projets de réformes arrivent enfin au stade opérationnel. Beaucoup d'observateurs avaient crié au casse-cou au début de la NPI eu égard aux délais annoncés. Ils avaient assurément raison. Le temps a fait son oeuvre: aujourd'hui, quelques dossiers clés sont parvenus à maturation et leur exécution en cours, ou prochaine, contribuera à changer sensiblement le climat des affaires. On peut évoquer notamment l'entrée réelle en pratique du Fonds de Restructuration (ligne APEX) pour lequel de bons dossiers ont été agréés ou sont sur le point d'aboutir pour près de la moitié des crédits prévus, la remise sur pied lors du prochain exercice budgétaire du système des subventions aux exportations selon des procédures claires, la réforme de la législation du travail en particulier sur la question de la flexibilité des effectifs, les mesures sur le coût des facteurs que la conjoncture pétrolière pourrait débloquer, la mise en route du plan " Pêche " qui établira enfin les règles du jeu et le rôle des industries de transformation dans ce secteur, etc.

Ce sont là des signes encourageants. Les mettre en valeur n'autorise cependant pas aux conclusions définitivement optimistes. Cette accumulation progressive de facteurs qui vont dans le sens d'un éventuel éclaircissement de l'horizon ne portera ses fruits que si sont abordés avec fermeté des domaines

de la politique industrielle - pour en rester à ce niveau - où la situation reste défavorable, tels que l'indigence de la promotion industrielle, les attermolements de la coopération régionale ou la "réformite" qui touche l'administration.

Sur la question de la promotion industrielle, on connaît la position très réservée de la Banque Mondiale: "ce qu'il faut au patronat industriel, c'est un environnement attractif, des règles du jeu claires et attirantes. Le reste, la recherche de créneaux d'activités, la promotion de projets, l'Etat n'a pas à s'en mêler, cela relève de l'initiative privée". Cette attitude est suicidaire. Même dans les pays du Nord, la promotion est un aspect essentiel de la politique industrielle. En Europe, il n'est pas un pays, pas une région, et même, de nos jours, pas une grande ville, qui ne fasse de la promotion industrielle volontariste. Et ce qui compte en la matière, ce n'est pas de faire bien, c'est de faire mieux que les autres, ce qu'ont très bien compris certains pays du Maghreb ou d'Afrique subsaharienne. Le retard du Sénégal est immense, à commencer, exemple bien révélateur, par l'absence de "Guide de l'investisseur" digne de ce nom.

La petite taille des marchés nationaux ouest africains est un handicap bien connu. Deux exemples pour rafraîchir les mémoires: en pouvoir d'achat, les revenus globaux du Sénégal (PIB) représentent à peu près ceux d'un demi département moyen français. Le chiffre d'affaires de toute l'industrie sénégalaise, c'est moins de 10 % de celui du seul groupe Renault. Plus que jamais, la création d'espaces régionaux paraît incontournable. Or les échecs de certaines tentatives d'intégration et la prééminence ces dernières années des impératifs d'ajustement dans toutes les économies ouest africaines ont relégué au second plan cette préoccupation. Pour des raisons aussi bien techniques (incompatibilité de plus en plus évidente des orientations prises séparément dans chacun des pays) que politiques (prises de conscience locales, pressions de la France et de la CEE), il semble que les choses soient en train de changer. Mais on en est toujours à l'heure des incantations, pas des décisions. Le nouveau gouvernement sénégalais veut faire de l'intégration africaine son cheval de bataille. Souhaitons que du côté des pays partenaires, on soit autant convaincu qu'il s'agit d'une condition sine qua non à la construction des industries africaines.

Enfin, et ce n'est pas le moins important, le Sénégal est pris depuis quelques années dans un véritable tourbillon de réformes législatives et réglementaires. Cela tient aussi bien à toutes les réorientations imposées par les PAS, qu'à des contraintes budgétaires, ou qu'à l'absence de lignes directrices

réellement mobilisatrices pour le pouvoir central. Cette image d'instabilité institutionnelle est malheureusement maintenant bien établie, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Or les industriels n'aiment rien moins que les climats d'incertitude où toute règle peut être changée du jour au lendemain. La crédibilité des mesures d'accompagnement qui commencent à être prises comme on l'a vu plus haut, sera d'autant plus forte que la stabilité des réglementations sera assurée. Il paraît indispensable de faire une pause dans le "réformite" pour rétablir un climat de confiance.

On peut du reste souhaiter que cette pause dépasse le seul cadre réglementaire et administratif, et qu'elle soit accompagnée d'une phase de réflexion plus générale sur un bilan des politiques économiques suivies depuis plus de dix ans par le Sénégal. Le temps est venu d'un examen introspectif global, impliquant toutes les composantes de la société civile. Le scepticisme et l'amertume sont à ce point généralisés dans ce pays qu'ils appellent de façon urgente un débat de société. Les "Etats généraux de l'économie" annoncés répondront-ils à cette attente?

Alain VALETTE
Economiste