

VARIATIONS SUR UN "MODELE" : LA NPI SENEGALAISE

A. VALETTE

Economiste, Sénégal

Responsable du GP "Industrialisation"

Lorsque, fin 1989, les moutures successives du "Projet d'Unité de Recherche" débouchèrent sur la version définitive que nous connaissons, j'avais quelque peu tiqué sur l'intitulé retenu : "Modèles de développement et économies réelles". Bien qu'ayant été à l'origine d'une modification qui insistait sur "... la faillite des modèles, conduisant à déplacer les enjeux de la connaissance scientifique en matière de développement, du général au particulier, du global au spécifique, ...", ce titre me semblait à la fois naïf, dans cette opposition banale, et peu signifiant des thèmes traités en vérité par les équipes.

Après quelques mois de vie commune et de découverte réciproque, ce titre m'apparaît peu à peu moins candide. Car, finalement, il dit indirectement ce qui est peut-être le principal dénominateur commun à l'ensemble des travaux menés dans cette UR : toute décision, toute pratique - macro comme une politique économique, micro comme un comportement d'artisan - s'inscrit dans un champ social et culturel marqué, avec pour conséquence que les écarts, par rapport aux schémas initiaux, aux résultats attendus sont souvent plus riches et plus importants à identifier et comprendre que les normes elles-mêmes.

L'appel à contribution pour ce numéro de Chroniques du SUD nous conseille précisément "de repartir de la charte de notre UR". Dans cette optique, sur notre actuelle recherche sur l'industrialisation d'un Sénégal sous ajustement, nous proposerons, non pas un état d'avancement proprement dit, mais quelques réflexions inspirées par le message unitaire de cet intitulé de l'UR, celui d'un questionnement sur les distances que chaque réalité nationale impose aux modèles préétablis. Ces distances, en matière de politiques sectorielles, sont de deux types : les unes concernent les écarts que ces politiques peuvent marquer par rapport au modèle de développement dont elles s'inspirent, les autres vont se manifester à l'occasion de leur mise en oeuvre : ce sont les désagréables distorsions que les faits et les "sujets" réservent aux développeurs. Il ne sera pour l'instant question que des premières. Nous situant volontairement dans la logique des paradigmes de l'ajustement structurel, nous ne nous préoccuperons donc ici que d'analyser en quoi la nouvelle stratégie d'industrialisation sénégalaise affirme sa conformité à ces références ou, au contraire, s'en distingue.

Un schéma central sans surprise.

L'ensemble de la politique économique du Sénégal s'inscrit depuis environ dix ans dans un cadre de références et d'objectifs relevant de qu'il est convenu d'appeler "l'Ajustement Structurel". A un premier plan dit de "stabilisation" (1979), succéderont un second dit de "redressement économique et financier" (1980-1985) - dont la Banque Mondiale contestera la réalisation au point de suspendre son appui en juin 1983 -, puis le troisième et actuel "Programme d'Ajustement à Moyen et Long Terme" (PALMT 1985-1992).

Au cours de ce PALMT, pour approfondir et compléter les orientations macro-économiques à dominante financière, seront peu à peu mis en place des volets sectoriels parmi lesquels, fin 1986, un Plan d'Actions pour l'Industrie, que tout le monde identifie dorénavant à Dakar sous l'appellation de NPI : Nouvelle Politique Industrielle. Avant d'apprécier si ces qualificatifs de "nouvelle" et d'"industrielle" conviennent réellement à cette politique, il convient de la replacer dans le schéma d'ajustement appliqué au Sénégal.

Le facteur déclenchant la mise en marche du processus d'ajustement fut, comme à l'accoutumée, une "crise de balance des paiements" : non pas à proprement parler un déséquilibre, car ce tableau de bord synthétisant les relations économiques et financières d'un pays avec son extérieur est, par construction comptable, toujours en équilibre, mais plus exactement une évolution critique de sa structure, cela aussi bien au niveau des mouvements de biens et services (importations-exportations) que des entrées et sorties de capitaux.

Lorsqu'un déficit commercial s'accroît fortement et qu'il s'accompagne d'une forte hausse des obligations de remboursement, elle-même concomitante d'un amenuisement des entrées de capitaux compensatrices, il n'existe que deux parades pour éviter la banqueroute à court terme : l'une consiste à négocier un rééchelonnement de sa dette, l'autre à faire appel à des facilités de crédits d'urgence logées auprès d'institutions telles que le FMI, la Banque Mondiale ou la Caisse Centrale française. Une première spécificité, dès ce stade, nous semble trop rarement relevée. Elle tient à l'appartenance à la Zone Franc et à la qualité de convertibilité totale de la monnaie nationale qui en découle. Alors que dans les pays à monnaie autonome, de telles déformations de la balance se traduisent rapidement par un blocage des paiements extérieurs - donc une impossibilité de continuer à importer - la garantie de convertibilité assurée par le Trésor français via la Banque Centrale conduit à repousser à l'extrême limite le point de rupture financière. Le Sénégal, comme d'autres pays de l'union monétaire, a pu ainsi différer un temps des mesures indispensables de rigueur, au prix d'un approfondissement ultérieur des difficultés.

On sait que tout pays, une fois dépassée sa première tranche de crédit mobilisable sans contrainte auprès du FMI (25 % de sa quote-part au Fonds), n'accède aux ressources supplémentaires qu'au prix de sujétions de plus en plus nombreuses et précises, les fameuses "conditionnalités". Chaque déblocage de crédit (la panoplie est étendue, par exemple : "accord stand-by" ou "Facilité d'Ajustement Structurel" au FMI, "Development Credit" ou "Special African Facility" pour la Banque Mondiale, prêts d'ajustement ou prêts sectoriels de la Caisse Centrale de Coopération Economique) est ainsi accompagné de documents qui diagnostiquent, proposent et fixent. Loin de tout apriorisme, l'examen de ces divers rapports nous a semblé la plus honnête façon d'aborder la question du modèle sous-jacent. Bien que divers dans leurs objets et leurs origines (à ce propos, on fera remarquer que nombre d'entre eux émanent du gouvernement sénégalais lui-même, en particulier les essentielles "Lettres de Politique de Développement", véritables programmes bisannuels d'action publique), ces documents signent un cheminement commun que l'on peut résumer comme suit.

Le diagnostic posé sur la crise sénégalaise fait toujours intervenir deux séries de facteurs. Les premiers relèveraient de la responsabilité des pouvoirs publics pour avoir soutenu des politiques économiques trop ambitieuses et trop laxistes ; les seconds se réfèrent à l'accumulation de contraintes exogènes, certaines propres au pays (du moins à la région) comme les aléas climatiques et leur impact sur la production agricole, d'autres imposées par l'environnement international, telles la détérioration des termes de l'échange (notamment chute des cours de l'arachide et montée des prix du pétrole) et la hausse des taux d'intérêt.

La première catégorie de facteurs invoqués est bien sûr la plus intéressante par ce qu'elle recèle de significations implicites dans l'interprétation du processus. Celui-ci serait schématiquement le suivant : les dépenses intérieures (consommation plus investissement) ont crû beaucoup plus vite que les ressources, l'écart étant financé par appel à des capitaux extérieurs. Plus grave, le recours croissant à l'emprunt externe a surtout servi une consommation improductive et un secteur public budgétivore. Si bien qu'à la crise de la balance des paiements évoquée ci-dessus opérant comme signal d'alarme, seraient venus s'adjoindre trois blocages structurels fondamentaux hypothéquant par avance toute tentative de relance. Ce sont d'abord l'hypertrophie et l'inefficacité du secteur public (administration) et parapublic (offices et entreprises) avec les déficits des finances publiques qui en résultent. Puis, les faibles résultats et performances du secteur productif, tant agricole qu'industriel, incapable de dégager ses propres ressources et porté à bout de bras par l'interventionnisme étatique. Enfin, la médiocre rentabilité des investissements imputable à une mauvaise allocation des capitaux et un système de prix inadapté.

Cette crise des paiements externes est un fait objectif qu'aucun observateur ne peut nier, pas plus que la réalité et la gravité des trois goulots d'étranglement cités. Le "modèle" commence vraiment quand sont proposés les remèdes. Ces solutions, quelles sont-elles ? Il n'est pas besoin d'entrer dans les détails techniques pour en saisir la logique. Il suffit de mettre en exergue les quatre axes qui les sous-tendent :

- Diminuer la demande intérieure par une politique monétaire restrictive de crédit et stimulant l'épargne.
- Réduire les dépenses publiques par une politique budgétaire comprimant fortement les dépenses de fonctionnement et les subventions au secteur parapublic.
- Rationaliser l'affectation des ressources par des mesures de libéralisation et dérèglementation. En clair, casser les protections et favoriser le secteur privé dans des activités mises en situation concurrentielle.
- Rechercher une vérité des prix par la limitation des interventions de l'Etat. Cet objectif vise aussi bien les prix des biens que ceux des facteurs de production, capital et travail.

Les fondements doctrinaux de cet éventail d'orientations sont évidents. On y retrouve les piliers libéraux de tout programme d'ajustement : la restauration des mécanismes du marché qui passe par la dérèglementation et son corollaire, le repli de l'Etat ; l'ouverture à l'extérieur en référence au dogme des avantages comparatifs ; la priorité donnée à court terme à la restriction de la demande globale comme condition sine qua non de réduction des déficits. L'architecture de la NPI va participer du même raisonnement.

Une stratégie industrielle nouvelle, cohérente, mais restrictive.

Si, comme annoncé en introduction, nous laissons ici de côté l'approche évaluatrice (effets) pour nous intéresser à l'articulation des politiques, cette mise en perspective réclame que soient préalablement dégagés les axes de la NPI. Pour ce faire, nous synthétiserons le large éventail d'éléments combinant jugements, orientations et décisions contenus dans le Plan d'Action sous trois thèmes : pourquoi un changement de stratégie, avec quels objectifs, en utilisant quels moyens ?

Point de départ : le constat de l'irrégulière et de plus en plus faible croissance de l'industrie nationale. Le cheminement suivi depuis l'indépendance a été incapable de générer une progression stable et durable des activités manufacturières. Cet échec mettrait en cause la nature du "modèle antérieur", c'est à dire à la fois le choix des activités et le bien-fondé des instruments de politique industrielle. Les deux bases de l'appareil industriel

sénégalais, substitution aux importations et valorisation des ressources naturelles pour l'exportation, seraient arrivées à leurs limites ; la première butant sur un marché trop étroit pour se diversifier et s'intensifier, la seconde trop dépendante de trois filières au devenir hypothétique (arachide, phosphates, pêche). Erreurs également sur les outils : entreprises publiques devenus des boulets financiers, protection douanière excessive, code des investissements trop généreux, organismes de promotion inefficaces. Un modèle alternatif doit donc être appliqué qui mettra au premier rang de ses objectifs le désengagement de l'Etat, l'amélioration de la compétitivité des entreprises, la création d'activité à haute valeur ajoutée et la densification du tissu industriel régional (sic). Cinq grandes catégories de mesures sont proposées à cet effet, qui constituent l'ossature de la NPI :

- a) Réduction et harmonisation de la protection du secteur industriel vis à vis de l'extérieur ;
- b) Promotion des exportations ;
- c) Mise en place d'un nouveau dispositif de promotion de l'investissement industriel ;
- d) Renforcement de la productivité du travail ;
- e) Amélioration de l'environnement institutionnel et action sur le coût des facteurs techniques.

La conformité de ce programme aux principes libéraux de l'ajustement, lisible dès l'intitulé des thèmes, devient plus évidente encore lorsqu'on en traduit certaines expressions. Ainsi "réduction et harmonisation de la protection" signifie-t-il, plus explicitement, suppression des quotas à l'importation et abaissement modulé des tarifs douaniers afin de mettre les entreprises nationales en situation de plus grande concurrence avec l'extérieur. Sous entendu, les meilleures sauront s'adapter, les autres feront la démonstration qu'elles n'auraient jamais dû être créées. "Promotion des exportations" signifie d'abord abrogation du système en cours de subventions à l'exportation, trop lourd pour les finances publiques (et accessoirement mise en oeuvre d'un système de financement-assurance à l'exportation, tellement "accessoirement" que quatre ans après l'adoption de la NPI, il n'est toujours pas en place). "Nouveau dispositif de promotion de l'investissement" désigne une refonte du Code des Investissements, certes dans le dessein louable d'accélérer et simplifier les procédures, mais surtout dans le but de rendre les avantages de ce régime d'exception moins importants et d'accroître la sélection, avec l'optique de replacer la majorité des entreprises sous le régime commun. De même, "renforcer la productivité" a une signification bien précise : il s'agit de modifier la réglementation du travail dans le sens d'une plus grande flexibilité de l'embauche et des contrats à temps, et d'introduire des modes de rémunération davantage liés au rendement (pour faire bonne mesure, on évoquera aussi la participation des sala-

riés au capital social des entreprises). Pour être juste, il faut préciser que c'est sous ce thème de la productivité qu'est également dessinée une autre ligne d'action concernant l'aide à la réinsertion professionnelle des personnels licenciés.

En première lecture, ces mesures forment un ensemble large et cohérent d'inspiration libérale. Abordant les aspects essentiels d'une politique industrielle (promotion, facteurs de production, productivité, ...), ces choix sont tous conformes à l'idée maîtresse qu'une reprise de la croissance industrielle impose une amélioration préalable de la compétitivité que seul le rétablissement des règles du marché saura amorcer. Il est implicitement considéré comme acquis que le secteur privé réagira automatiquement de façon positive à un accroissement de ces marges de liberté. La première phase que l'on peut qualifier de remise en ordre grâce à la modification de l'environnement institutionnel, au renforcement de la concurrence et à l'assainissement du secteur parapublic, n'est censée être qu'un préalable à la relance d'un tissu industriel replacé dans de saines conditions d'activité. Pourtant, à y regarder de plus près, cette NPI, tellement en phase avec l'inspiration libérale de son modèle d'ajustement macro-économique, intègre des caractéristiques qui viennent tempérer cette première appréciation.

Une orthodoxie plus métissée qu'il n'y paraît.

Certes, il ne saurait être question de nier de quel côté penche la balance. L'importance des développements consacrés à certains thèmes, le rabâchage de mots tels que "(dé)protection", "flexibilité", "désengagement", et, derrière les mots, le poids de la volonté, ne laissent aucun doute sur les choix prioritaires. Il n'en est pas moins intéressant de mettre l'accent sur les hétérodoxies qui remettent partiellement en cause l'image figée qu'inspire l'association des mots "politique" et "ajustement". On en relèvera quatre. La NPI :

- constitue une indéniable politique de l'offre alors que les programmes d'ajustement passent pour être focalisés sur une gestion astreignante de la demande ;
- implique une singulière omniprésence de l'Etat quand "Ajustement" est réputé équivaloir à moins d'Etat ;
- comporte d'étonnantes absences sur le rôle de l'entreprise, pourtant pilier du credo néo-libéral ;
- laisse sceptique sur le stéréotype de l'ouragan "Ajustement" emportant toute protection de l'industrie locale et laissant désarmées les pauvres firmes locales face au raz de marée de la concurrence étrangère.

La NPI est une **politique économique de l'offre**. Elle n'est même que cela. C'est en effet une politique qui ne lit la réalité industrielle que du côté des conditions de la production, autrement dit qui laisse dans l'ombre tous les paramètres de demande, interne et externe, qui sont bien évidemment des moteurs fondamentaux de la croissance industrielle. Les déboires actuels de cette stratégie - ou plus exactement des entreprises industrielles du Sénégal - s'expliquent en grande partie par cette limitation de perspective, qui consiste à négliger les débouchés en ne s'intéressant qu'aux conditions d'exercice de l'activité, à occulter le vendre derrière le produire.

Mais c'est à un autre titre que nous évoquons cette approche réductrice inhérente à la NPI : en prônant des objectifs et des moyens s'appliquant à favoriser l'offre, la NPI se situe à contre-courant du modèle de base de l'ajustement censé donner la primauté à la compression de la demande. L'assimilation courante des PAS aux mots austérité, rigueur, récession vient de l'emprise de cette tendance qui est à la fois la première à être exercée et la plus déstabilisante. La NPI est la preuve qu'il serait erroné de ne retenir des programmes appliqués au Sénégal que ce volet. Elle illustre clairement la tendance des plans d'ajustement à ne plus se consacrer exclusivement aux équilibres macro-économiques par des politiques économiques récessives, mais à intégrer également, et au plus haut niveau, des mesures en faveur de l'offre, c'est à dire des structures de la production.

Ce tournant est révélateur d'un infléchissement théorique non négligeable. Le traitement par l'ajustement des problèmes de balance des paiements repose sur deux approches théoriques complémentaires, essentiellement développées par le FMI, l'une monétariste, l'autre appelée théorie de l'absorption. En présentant le revenu comme une fonction directe de la masse monétaire (trop expansionniste), la première constitue le soubassement des mesures déflationnistes, tandis que la seconde, en traitant la balance des paiements comme l'expression de la relation entre ressources et dépenses globales (excès des secondes sur les premières), donne leur assise à toutes les mesures de restriction budgétaire. Contraignant les agents économiques à moins dépenser et moins emprunter, ces deux approches conduisent à des politiques qui peuvent être qualifiées d'austères, avec leur cortège d'effets récessifs. La NPI est la marque de l'intégration dans le modèle d'une troisième approche dite "structuraliste". Il s'agit cette fois-ci de s'attaquer à la rigidité et à la compétitivité des structures de l'offre, c'est à dire s'atteler à réformer les appareils productifs. Cette perspective, sans déroger aux principes libéraux d'assainissement financier et de retour aux mécanismes du marché, change profondément l'esprit de ces politiques en visant, sur un plus long terme, la réhabilitation des appareils de production. En complément des approches classiques du FMI, cette vision manifeste le poids pris par la Banque Mondiale dans la conception des programmes d'ajustement.

C'est en effet cette institution qui a introduit la dimension structuraliste et qui en possède le leadership conceptuel incontesté (la France, Ministères ou CCCE, n'ayant jamais été capable de contre-proposition globale). La pertinence et l'efficacité des solutions proposées est une autre question ...

Une autre singularité de la NPI par rapport au modèle de base consiste en la **présence constante et forte de l'Etat** dans tout le dispositif. On s'étonnera ainsi de voir que, au moment où s'affiche avec tant de bruit le principe du "moins d'Etat, mieux d'Etat", dans les faits, la plupart des orientations de la NPI exigent un interventionnisme tous azimuts. Certes, s'agissant d'une politique "publique", son exécution passe par des décisions du pouvoir gouvernemental traduites et répercutées par une administration, d'où une multiplication de textes et règlements. Mais la remarque vaut également pour la situation qui prévaudra en régime de croisière, une fois le plan d'action appliqué.

Pendant l'actuelle phase de mise en place, le moins que l'on puisse dire est que les options libérales n'ont pas entamé l'excès bureaucratique. Il y aurait même plutôt inflation en la matière. Toute politique nouvelle est assurément productrice de nombreuses décisions et textes juridiques et administratifs. Il est simplement regrettable que ce surcroît de charges ait été confié à une administration qui, elle, n'avait pas fait sa restructuration productiviste. D'où de nombreux retards, et plus grave, de non moins nombreux attermoissements avec la publication de règlements, ensuite repris et corrigés parce que la première version s'est avérée incomplète ou inadaptée. Il y a deux façons de lire ces hésitations : la première qui consiste à déplorer un manque d'efficacité de l'outil administratif, la seconde qui consiste à y voir le fruit positif de marchandages entre les pouvoirs publics sénégalais et les bailleurs de fonds internationaux. L'une et l'autre sont pour partie exactes. Mais pour l'entrepreneur le résultat de cette instabilité est le même : un gâchis, au mieux, en temps, au pire, en finances et, en tout état de cause, une impression de précipitation intempestive peu attractive pour le capital.

Plus contradictoire encore avec la règle du moins d'Etat, le poids du dispositif institutionnel prévu au terme de l'application de la NPI. Là encore, la tendance est plutôt à l'inflation. Pas un organisme ne manque, pas un domaine où une réglementation ne vienne remplacer la précédente, rarement plus légère ou plus claire. On retrouve évidemment les inévitables codes (des investissements, douanier, fiscal, etc.) et leurs suites réglementaires. Mais également, un impressionnant attirail d'organismes qui vont de la promotion industrielle à la normalisation en passant par le suivi statistique ou la réinsertion des licenciés. Cette multiplication d'organismes reflète probablement une volonté délibérée de court-circuiter les administrations ministérielles traditionnelles. Toujours est-il que la restructuration industrielle est

accompagnée de tout un environnement institutionnel extrêmement lourd dont on peut craindre que, malgré les objectifs de réformes internes pour les organismes maintenus, il ne produise un effet de bureaucratisation très exactement contraire à l'esprit de libéralisation voulu.

Un troisième sujet de singularité réside dans le **peu de cas fait de l'entreprise et de l'entrepreneur** dans cette nouvelle stratégie, qui propose pourtant la réhabilitation des fonctions de l'une et l'autre. Cette absence est patente sous deux formes.

Tout d'abord dans la phase d'élaboration de la NPI. Au Sénégal, comme ailleurs, les procédures de confection de ces brillantes politiques censées remettre en état les appareils industriels omettent simplement de faire participer ceux qui en connaissent probablement le plus sur le sujet : les industriels. Même s'il est évident qu'une politique macro-économique implique d'autres facteurs qu'une somme d'approches du niveau de l'entreprise, confier celle-ci exclusivement à des experts qui n'ont qu'une connaissance distante de la réalité industrielle locale est une forme de négation du postulat libéral. Cette connivence, même non préméditée, d'experts de tous poils, publics et privés, nationaux et étrangers, bilatéraux et internationaux, pour mettre sur la touche la compétence vécue n'est-elle pas finalement une flagrante entorse au sacro-saint principe de l'utilisation optimale des dotations en facteurs ?

Le second niveau de cette absence de l'entreprise est plus inquiétant encore puisqu'il concerne la conception même de la NPI. Celle-ci prend la forme d'une politique macro-économique qui évacue quasiment toute approche par les unités de base que sont les entreprises. Or, on pouvait attendre d'un tel volet sectoriel d'un programme d'ajustement qu'il se distingue précisément de l'empreinte macro-économique des autres composantes monétaires, fiscales ou budgétaires par une réconciliation micro-macro. Conformément à l'esprit du modèle libéral de référence, la NPI pouvait être une politique de l'entreprise industrielle. Elle n'est qu'une politique du secteur industriel, cantonnée aux mesures générales fondées sur des raisonnements et des mécanismes exclusivement macro-économiques. Ses auteurs ne donnent qu'une réponse partielle à cette observation : "Nous mettons le doigt sur les blocages et dysfonctionnements globaux, nous proposons des solutions puis finançons les réformes nécessaires. Au delà, c'est au secteur privé de prendre ses responsabilités". Il suffirait donc de s'arrêter à la réunion des "bonnes conditions" de l'exercice de l'activité industrielle pour que la mécanique s'enclenche. Malheureusement, rien ne dit (et les faits le prouveront), d'une part, que cette somme de réformes soit perçue comme un facteur suffisamment déclenchant, d'autre part, que le tissu industriel national soit assez homogène pour coller à ces hypothèses globalisantes. Ajouter un chapitre "Mesures d'accompagnement" ne suffit pas à entraîner une réaction positive des opérateurs privés. D'essence trop macro-économique et technocratique, la NPI ignore les contraintes individuelles, les capacités

réelles d'adaptation des unités, les exigences de chaque firme pour mener à bien sa restructuration. Ce n'est qu'après coup, et grâce à d'autres partenaires (ONUDI et certains bilatéraux) que ces préoccupations seront réintroduites dans l'application de la NPI (avec, éventuellement, quelques beaux conflits de compétence et de paternité). Mais il s'agira alors souvent d'opérations de sauvetage, tandis que l'intégration de cette approche micro-économique aurait pu relever du schéma initial.

Autre domaine objet de quelques entorses à l'orthodoxie libérale : la **protection douanière**. La réforme du système de protection de l'industrie nationale vis à vis de l'extérieur est pourtant considérée comme le noeud de la NPI. Elle a de plus été la cible des critiques les plus fréquentes et les plus violentes, accusée d'être la cause essentielle des difficultés actuelles des entreprises locales. Il est exact que les deux objectifs annoncés de "réduction et harmonisation" ont été tenus avec, d'un côté, l'élimination de la protection non tarifaire (suppression des restrictions quantitatives), de l'autre, la diminution de la fiscalité de porte. Il est également vrai que ces mesures ont été prises dans des délais courts (18 mois pour les premières, 24 pour les secondes) et surtout sans négociation préalable et sans respect des mesures d'accompagnement prévues.

Mais à l'opposé, et au regard des postulats libéraux, on peut aussi bien faire remarquer que cette libéralisation est loin de supprimer toute protection et de livrer sans contrainte l'industrie nationale à la concurrence internationale. Au contraire, bien qu'indiscutablement perturbatrice dans sa soudaineté, cette déprotection prévoit des barrières non négligeables. Par exemple :

- Le maintien d'une "protection effective moyenne" de 40%. Cette notion de taux de protection effective mesure la protection de fait dont bénéficie une production nationale. Le taux retenu signifie que la valeur ajoutée incorporée dans un produit fabriqué localement peut être 1,4 fois supérieure à la valeur ajoutée du produit similaire fabriqué à l'extérieur. Un tel niveau de protection reconnu est loin d'être mineur.

- Une fiscalité de porte encore élevée. Il s'agit là des divers droits imposés aux importations dont le cumul constitue ce que l'on appelle la "protection nominale" (celle-ci constituant le véritable instrument de politique économique, à la différence de la précédente qui est un outil de calcul ex post). Cette protection nominale est différenciée selon les types de produits ("sociaux", "stratégiques", "de luxe", etc.), la catégorie la plus intéressante en matière industrielle étant sans doute celle des "produits fabriqués au Sénégal", puisqu'elle concerne le groupe des importations qui viennent en concurrence des productions nationales. Avant la NPI, la fiscalité de porte pour ces produits s'élevait à 65%. Elle est aujourd'hui de 49%, après des étapes succes-

sives à 50% (8/86), 40% (7/88) et 45% (8/89). La baisse est importante, assurément. Mais la valeur finale, près de 50%, pas moins! Ce taux vient contredire le principe de libre circulation des produits et confirme que la notion de protection des industries naissantes a encore cours dans le monde de l'ajustement, à un niveau qui n'a rien de marginal.

- On pourrait citer d'autres techniques de protection douanière que la NPI n'a pas supprimé, comme les mercuriales (barème de prix planchers des produits importés, publiés pour lutter contre la sous-facturation ou le dumping), les minima de perception (montants forfaitaires de droits à acquitter quelle que soit la valeur déclarée) ou le différentiel de fiscalité de porte entre produits finis et intrants (admis à 20 points, censés représenter d'une manière globale les surcoûts locaux).

Le véritable choc de cette libéralisation externe - car il n'est pas niable que des branches entières, telles les industries textiles et mécaniques, ont été durement touchées - est moins dû aux décisions de fond en matière de déprotection industrielle, restée modérée, qu'à la manière dont elles ont été prises et à leur contexte. Trois facteurs ont ainsi cumulé leurs effets négatifs : premièrement, la soudaineté des mesures et la non association/préparation des industriels comme on l'a signalé plus haut ; deuxièmement la totale libéralisation de la carte d'importateur-exportateur qui était simultanément décidée ; troisièmement, l'extraordinaire poussée de la fraude qui en a résulté. Face à de telles masses d'importations frauduleuses pour un marché interne aussi réduit que celui du Sénégal, le débat n'a plus à porter sur la compétitivité économique, mais sur les racines socio-culturelles de ces pratiques déloyales. Là se situe le véritable facteur de bouleversement. Il ne s'agit plus alors de politique économique mais de police.

*

**

A côté des objectifs de restauration des "équilibres macro-économiques" et des mesures de contraction de la demande interne, cette Nouvelle Politique Industrielle s'attache donc à une oeuvre de longue haleine : remodeler l'appareil industriel, lui donner souplesse et performance. Sans que l'on puisse encore savoir si c'est un "autre Etat" ou un "mieux d'Etat", quatre ans d'application de cette stratégie donnent à penser que ce ne sera pas un beaucoup "moins d'Etat", en contradiction avec les orientations libérales qui la modèlent. De même, l'invitation faite à l'entreprise privée, nationale ou étrangère, à participer rapidement et vigoureusement à la relance de l'investissement productif, prend un aspect singulièrement incantatoire quand on constate l'absence de toute approche micro-économique sérieuse

dans ce plan d'action. Quant à la libéralisation des importations, elle réussit la gageure de focaliser les critiques parce que mal conduite, alors qu'elle est, en fait, étonnamment modérée pour des doctrinaires libéraux que sont censés être les initiateurs de la NPI. La manière a caricaturé l'image aux dépens du fond.

Ces quelques aspects paradoxaux de la NPI ne remettent pas en cause la marque libérale du schéma ni l'évidente affiliation au modèle d'ajustement. Ils n'en démontrent pas moins une souplesse d'adaptation du modèle passée souvent sous silence. Les orientations et les mesures sont-elles pour autant opportunes, efficaces ? C'est une toute autre et complexe question : celle de l'évaluation de ces politiques d'ajustement, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir.