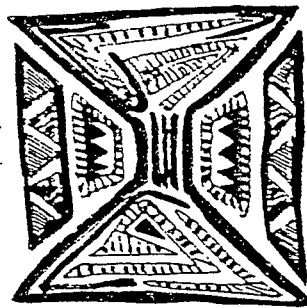


1993

ENJEUX ET REALITES D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE: LA NPI SENEGALAISE

Plan: voilà un substantif qui a su garder une étonnante actualité, traversant les modes et les conjonctures, flanqué de qualificatifs qui, eux, ont passablement évolué. Des inévitables plans de "développement économique et social" post-indépendances, aux plans "d'ajustement structurel" d'aujourd'hui, les références, les motivations et les objectifs ont bien changé!



Si le mot a perduré, c'est certainement qu'il renvoie à la notion clé de "politique publique", et par là, aux essentielles fonctions de l'Etat dans le chantier des développements nationaux, quels que soient les modèles. Les programmes de stabilisation qui se sont généralisés en Afrique subsaharienne au tournant des années quatre-vingt en réponse à une crise initialement financière, se sont progressivement mués en ensembles de mesures diversifiées s'attaquant aux structures et aux règles du jeu économique, qui ont justifié le retour en vogue de ce concept de plan. Car dans cette mutation vers un ordre plus libéral, l'Etat conserve son rôle premier de concepteur, d'organisateur et de réalisateur.

Le Sénégal est sous ajustement depuis plus de dix ans. Il eut même l'insigne honneur d'être le premier pays d'Afrique de l'Ouest à bénéficier, en décembre 1980, d'un prêt d'ajustement structurel de la Banque mondiale, accompagné de son programme d'actions: le *Structural Adjustment Loan 1* (SAL). En 1991, on en est au SAL 4. Tandis que du côté du Fonds monétaire international, sera utilisée successivement et sans interruption toute la panoplie des mécanismes de prêt aux noms si mélodieux de *Stand by*, "Facilité élargie",

Année Africaine 1992-1993

283

Fonds Documentaire IRD

Cote: B* 24728

Ex: ¹⁰⁰¹

Fonds Documentaire IRD



010024728

"Facilité d'ajustement structurel" ou encore, dernière procédure en vogue, "Facilité d'ajustement structurel renforcée". La première phase d'intervention des deux institutions de Washington donnera lieu à de sérieux tiraillements en 1982 et 1983, qui iront jusqu'à la rupture avec la Banque mondiale, essentiellement pour non respect des engagements sur la réforme de la politique agricole (Banque mondiale, 1984). C'est la période du Sénégal "mauvais élève".

Les *satisfecit* viendront plus tard, plus précisément à la suite de la réunion du Groupe consultatif (1) de décembre 1984 d'où sortiront de nouvelles orientations générales de politique économique, appelées "Programme d'ajustement à moyen et long termes" (PALMT 1985-1992) et qui demeurent aujourd'hui encore la référence. C'est dans ce cadre que seront mis en place, par étapes, les volets sectoriels de l'ajustement, parmi lesquels, fin 1986, un "Plan d'actions pour l'industrie", connu du grand public sous l'intitulé de NPI: Nouvelle Politique Industrielle.

A ses différents niveaux - objectifs, modalités de mise en oeuvre, réactions et effets -, cette NPI peut être analysée comme une politique gouvernementale reflétant des marges de manoeuvre, des enjeux exprimés ou implicites, des détournements ou des réappropriations. Les politiques d'ajustement structurel (PAS) sont ainsi à la fois des programmes économiques - à la pertinence contestée - et un fait politique, reflet d'un système étatique, de modes de fonctionnement d'une formation sociale. Nous nous proposons en conséquence de procéder ici à une "lecture" de cette NPI qui intègre ces deux dimensions, économique et politique. Pour ce faire, nous examinerons d'abord le schéma d'ensemble de la NPI et ses déviations par rapport au modèle initial, puis les stratégies de réponses des objets-acteurs essentiels que sont les industriels.

La NPI ou la manière de composer avec une doctrine

Le diagnostic couramment admis sur les raisons des faibles performances de l'économie sénégalaise fait appel à deux séries de facteurs: d'une part, un problème de gestion, à savoir l'incapacité de l'Etat à maîtriser des dépenses en fonction des revenus, et ce, en premier lieu, dans son secteur public, tentaculaire, budgétivore et peu efficace; d'autre part, une cause structurelle: l'absence de secteur productif moteur (Duruflé, 1988). La politique d'ajustement appliquée au Sénégal est précisément censée s'attaquer à titre principal à ces deux contraintes, par des programmes:

- de stabilisation, qui par des mesures monétaires et budgétaires de court terme, visent à freiner tous les éléments de la demande, hormis les investissements de production. Cet aspect des PAS est

essentiellement l'affaire du FMI dans ses rapports avec le gouvernement.

- de restructuration, dont l'objectif peut être résumé de la façon lapidaire suivante: redonner à l'économie sénégalaise compétitivité et efficacité. L'impulsion de cette seconde ambition de plus long terme est donnée à titre principal par la Banque mondiale, les autres bailleurs de fonds se plaçant généralement dans un suivisme prudent (Berg Associates, 1990).

Dans ces PAS, les conditions et les moyens d'un assainissement financier et d'une relance durable de la croissance sont fondés sur les trois piliers de la doctrine libérale: rétablissement des mécanismes du marché par une déréglementation et un rééquilibrage au profit du secteur privé; ouverture sur l'extérieur en référence au principe des avantages comparatifs internationaux; restauration des équilibres macro-économiques, en particulier budget et balance des paiements par une action volontariste de contraction de la demande (Fontaine, 1989).

La stratégie industrielle qu'exprime la NPI s'inscrit sans surprise, dans cette ligne (Valette, 1991a). Les grandes orientations du programme d'actions peuvent être en effet regroupées sous les quatre chapitres suivants:

- Réduction et harmonisation de la protection de l'industrie nationale vis-à-vis de la concurrence extérieure, protection jugée excessive et incohérente.

- Renforcement de la promotion des exportations, y compris - et c'est plus paradoxal - par un système de subventions.

- Promotion des investissements industriels privés, nationaux et étrangers.

- Amélioration des conditions environnementales, en particulier réforme de la réglementation du travail et des modes de fixation des prix des facteurs de production dans le sens d'une plus grande adéquation aux réalités du marché.

Ces objectifs et les décisions préconisées forment un ensemble complet, doté d'une cohérence double: interne, en ce sens que les mesures se confortent les unes les autres pour former une stratégie industrielle structurée; externe puisqu'elles collent aux objectifs globaux du programme d'ajustement. Tous les choix participent de l'idée selon laquelle une reprise de la croissance industrielle ne peut provenir que d'une amélioration préalable de la compétitivité, et que cette dernière ne peut s'envisager sans un rétablissement des règles du marché.

Une première observation sur les enjeux auxquels a donné lieu cette NPI peut être faite à ce stade de la conception de la politique. Qui est l'auteur de cette NPI? Formellement, le gouvernement sénégalais, le document de base étant bien signé du ministère

du Développement industriel et de l'artisanat (MDIA, 1986). Mais plus encore? L'élaboration du plan a en réalité, été l'oeuvre de trois partenaires: la Banque mondiale, l'Organisation des Nations unies pour le Développement industriel (ONUDI) et l'administration locale. Si la première nommée en a, bien évidemment, inspiré les lignes directrices, le rôle de l'ONUDI a été essentiel. Non seulement cette organisation a apporté son soutien technique à la conception et à la mise en forme - c'est à elle que l'on doit la qualité formelle du programme - mais de plus, en de nombreuses occasions, elle a joué de tout son poids pour infléchir le contenu du plan dans le sens d'une modération des réformes à engager et toujours en phase avec les positions nationales. Et pourtant c'est bien la Banque mondiale qui imprimera le plus son signe dans sa réalisation. Comment? Tout simplement en reprenant son hégémonie dans le calendrier de mise en application.

En effet, si la NPI constitue un bloc de mesures en soi et forme une stratégie sectorielle lisible en tant que telle, ces mesures sont aussi reprises dans les annexes aux prêts d'ajustement structurel de la Banque, les fameuses "conditionnalités". Et l'usage que fera la Banque de ces conditionnalités, notamment au cours des SAL 2 (1986-1987) et 3 (1987-1989) traduit une hiérarchie implicite du contenu de la NPI qui est bien différente du propos initial: alors que la libéralisation démarre brutalement et avance ensuite à marche forcée, les autres mesures voient leurs échéances différées, notamment celles dites d'environnement. Un des principaux reproches unanimement fait à la NPI (Judet, 1989) porte justement sur ce décalage dans le calendrier d'exécution entre les deux catégories de mesures.

En liant son appui à la prise de certaines décisions et pas à d'autres, la Banque reprend ce qu'elle avait pu céder lors de la phase d'élaboration. Ce que révèle ce traitement différencié, c'est également la faible conviction réelle des pouvoirs publics. Car avec ou sans contrainte externe, lorsqu'un gouvernement oublie en chemin la moitié des mesures annoncées, c'est qu'il n'était pas totalement convaincu, dès l'origine, de leur bien-fondé - outre les difficultés réelles de l'administration à gérer autant de réformes en si peu de temps.

D'une manière plus générale, l'expérience de la NPI fournit une bonne illustration des écarts qui s'établissent entre un modèle doctrinal exogène et sa mise en pratique dans un pays. Trois déviations semblent particulièrement révélatrices, dans la mesure où elles renvoient chaque fois à des oppositions que les rapports de force de l'heure trancheront.

Stabiliser ou structurer?

Comme on l'a dit plus haut, les PAS sont des politiques à la fois de stabilisation et de réformes structurelles. La NPI, en tant que politique de l'offre s'attelle à modifier les conditions de la production, relève du second groupe. Mais en plusieurs occasions, des incompatibilités sont apparues entre la gestion immédiate des contraintes financières et budgétaires et les engagements pris sur des réformes des structures. Trois exemples sont très significatifs:

- En août 1989, les droits de douanes sont majorés (d'environ 5 %), hausse suivie en août 1990 de la création d'un nouveau droit (timbre de 3 %) sur toutes les importations sans exclusive. En contradiction flagrante avec une orientation fondamentale de la NPI, le gouvernement procède donc à un relèvement de la protection des industries nationales.

- Fin 1990, le système de subventions aux exportations est suspendu, mettant immédiatement à mal la trésorerie de nombreuses entreprises, particulièrement dans les secteurs pêche et textile. Or cette procédure constitue un élément essentiel de la compétitivité internationale des produits sénégalais, qui est elle-même un des piliers de la NPI.

- Les coûts des facteurs de production sont sensiblement plus élevés au Sénégal que dans les pays comparables (Barbier, 1989; Salmon et Solignac, 1990). La NPI prévoit un important volet de réduction de ces charges, spécialement celles dont les prix sont directement fixés par la puissance publique: transport, énergie, eau (MIA, 1990). Ces réajustements dans le sens d'une vérité des prix - par exemple répercussions des baisses des cours du baril et du dollar sur les prix internes des produits pétroliers - se font toujours attendre, au grand dam des industriels.

Ces trois exemples de contradictions (mais il en est d'autres) ont été retenus car ils portent sur des domaines fondamentaux de la NPI dont la non exécution met en péril l'ensemble. Quelle interprétation leur donner?

On constatera que chacun de ces cas concernait directement les recettes (ou les dépenses) du budget de l'Etat ou des établissements publics. A un premier niveau, les choix opérés disent donc simplement que les autorités locales ont estimé que le Trésor avait un besoin de ces ressources plus urgent que le secteur industriel (la ponction sur les produits pétroliers apporte, bon an mal an, quelques 40 milliards f. CFA au budget de l'Etat). Mais, derrière ces décisions, se profilent les tiraillements entre bailleurs de fonds sous un consensus de façade. La prééminence des objectifs monétaires (équilibre budgétaire, inflation, masse monétaire) sur les considérations de réformes en profondeur traduit la prééminence de fait du FMI dans la conduite de ces PAS. Dans chacun de ces cas, le point de vue du Fonds l'a emporté, contre l'avis de la Banque. Bien entendu,

au final, Banque et Fonds alignent leurs positions. Mais cet accord formel n'en cache pas moins des divergences à court terme, où les objectifs de stabilisation prennent le pas sur la volonté de restructuration. Dans ces situations, la Banque sait parfaitement passer la main aux autorités sénégalaises, leur reprochant ensuite un manque de fermeté, alors qu'elle s'est bien gardée, elle, de s'opposer de front au FMI au cours des négociations tripartites!

Vraiment moins d'Etat?

L'option libérale de la NPI est censée contribuer au rééquilibrage en faveur du marché et du secteur privé. Ceci peut s'entendre à la fois comme un processus de déréglementation et une diminution du poids du secteur public de production. C'est le dogme du fameux "moins d'Etat, mieux d'Etat". Les faits sont tout autres: cette nouvelle politique met en branle un interventionnisme sans doute renouvelé mais non moins universel, tandis que la privatisation marque le pas.

Certes, puisqu'il s'agit d'une politique publique, sa mise en oeuvre requiert des décisions du pouvoir central traduites en textes législatifs et administratifs. Mais, au-delà de la période de démarrage, le dispositif institutionnel prévu en phase finale reste si lourd que la mixité de l'économie sénégalaise paraît bien peu entamée. Pas un organisme ne manque, pas un domaine où une réglementation ne vienne remplacer la précédente. Tous les codes, bien sûr, sont là (douanier, des impôts, du travail, des investissements, etc.), mais également une gamme impressionnante de structures et d'organismes qui vont des fonds financiers aux offices de promotion, en passant par la normalisation, la recherche technologique ou la réinsertion des licenciés. Même créés ou réformés dans un sens libéral, il est certain que l'existence de cette multitude d'outils institutionnels ou réglementaires (MDIA-ONUDI, 1989) est peu conciliable avec le combat anti-bureaucratique et anti-interventionniste affiché.

Cet état de fait est lui aussi révélateur d'enjeux contradictoires dans la mise en oeuvre de la NPI. Le gouvernement sénégalais, soutenu par son opinion publique et assisté techniquement en cela par l'ONUDI, n'entendait pas se défaire d'un quelconque des outils de stratégie industrielle. Face à cette fermeté, la Banque mondiale a préféré imposer des réformes de l'intérieur plutôt que batailler pour des suppressions pures et simples. Le pari implicite étant que des structures légères fonctionnant sur un mode non administratif seraient plus performantes que les départements ministériels traditionnels.

Quant au retard du programme de privatisation, il est clair qu'il est autant imputable aux réticences de fond qu'aux difficultés techniques. Le SAL 2 incluait dès 1986 un programme de privatisation. Pour faire bonne mesure, la loi portant privatisation ne sortira qu'avec un léger retard (août 1987). Mais ce sera pour mieux différer

l'opération. Il faut attendre le PAS 4 et 1990-1991 pour que le programme démarre réellement, la Banque mondiale ayant bien fait comprendre qu'il y avait là, cette fois-ci, une conditionnalité un peu plus inconditionnelle que d'autres! Les réticences et les obstacles n'en demeurent pas moins: pourquoi vendre ce qui est rentable, comment trouver un acquéreur pour ce qui ne l'est pas? Vif débat également sur les valeurs de cession: valeurs comptables (position du Sénégal) ou valeurs de productivité financière (position de la Banque)? Il est probable que les gros dossiers du secteur industriel (chantier naval, huileries, électricité) devront maintenant être effectivement traités. Dans le laps de temps, le Sénégal a su jouer de tous les prétextes, politiques, financiers, techniques pour retarder les échéances. L'opposition générale des groupes sociaux (syndicats ouvriers bien sûr, mais aussi partis politiques, voire une frange du patronat) qui y voient une opération aux avantages hypothétiques et lointains, alors que les réductions d'effectifs sont souvent la première décision des repreneurs, renforce les atermoiements et... l'irritation de la Banque.

Avez-vous vu l'entreprise?

Les industriels du Sénégal n'ont pas été associés à la conception de la NPI, c'est une réalité qu'ils déplorent vivement comme on le verra plus loin. Si omettre de faire participer ceux qui seront les plus impliqués (et qui en connaissent probablement le plus sur le sujet) semble une pratique bien établie, au Sénégal ou ailleurs, quand s'élaborent ces politiques d'ajustement (Quarco, 1990), l'absence de l'entreprise comme notion opératoire est plus étonnante dans le contexte doctrinal en faveur!

La NPI est en effet une politique sectorielle globalisante qui laisse de côté toute approche par les unités de base que sont les entreprises. Elle aurait pu être une politique de l'entreprise manufacturière, elle n'est qu'une politique du secteur industriel, prônant des mesures d'ensemble fondées sur des raisonnements et des mécanismes exclusivement macro-économiques. D'essence technocratique, elle ignore les contraintes individuelles, les capacités (ou les incapacités) concrètes d'adaptation des unités, les exigences de chaque firme pour mener à bien les restructurations imposées. Il s'agit là d'une belle entorse au credo libéral qui fait de l'entreprise le pivot de la réforme.

L'explication principale de cette occultation réside dans le profil professionnel des auteurs et réalisateurs de cette NPI. C'est une évidence que ces maîtres d'oeuvre sont rarement des hommes d'entreprise, plus à l'aise dans les schémas globaux et les modèles abstraits que dans les détails du fonctionnement d'une usine. Ce penchant à raisonner en termes de tendances, moyennes, enchaînements macro-économiques, vaut du reste aussi bien pour les cadres nationaux des ministères des Finances ou de l'Industrie que pour les experts étrangers.

Un autre facteur explicatif tient à ce que l'on pourrait appeler une culture administrative. Ce terme veut évoquer la dérive d'autonomisation qui conduit les administrations, y compris celles qui sont le plus directement impliquées dans le développement, à fonctionner pour elles-mêmes, selon leurs propres valeurs et logiques, oubliant les agents économiques auxquels les décisions seront censées s'appliquer. En période de multiples réformes comme c'est le cas depuis quelques années au Sénégal, cette tendance à l'autolégitimation et à la reproduction autarcique, s'amplifie, dans la bousculade des calendriers à respecter.

Enfin, une donnée plus spécifique au Sénégal a également joué: sans que cela soit évidemment jamais écrit, il est certain que la Banque mondiale n'était pas fâchée d'ébranler ce qu'elle considérait comme des rentes de situation d'industriels en majorité français, attitude qui ne trouvait pas que des détracteurs au sein de l'appareil politico-administratif sénégalais. La pensée de casser des privilèges et protections perçus comme indûment acquis n'était certainement pas propice à une intégration de la problématique "entreprise" dans la NPI.

Pourtant, l'impact négatif de la libéralisation obligera les pouvoirs publics à réintroduire cette dimension de l'unité-entreprise dans l'exécution de la NPI. Mais ce sera sans la Banque mondiale, sous la menace d'une liquidation exagérée de pans entiers de l'appareil industriel, et avec l'appui d'autres partenaires.

Les réponses du milieu industriel

Plus que d'autres domaines de l'ajustement structurel aux effets davantage diffus et étalés dans le temps, la NPI a touché directement et rapidement ses cibles qu'étaient les entreprises du secteur industriel dit moderne. Quelle perception les chefs d'entreprises ont-ils alors eu de ces nouvelles orientations, comment les ont-ils reçues, ont-ils essayé de les infléchir, quelles stratégies d'adaptation ont-ils mis en oeuvre, quel en fut l'impact sur cette collectivité en tant que groupe social?

Une enquête que nous avons réalisée auprès d'une centaine d'entreprises (2) permet d'apporter des éléments de réponse. Nous en laisserons de côté les résultats de pure comptabilité ou gestion industrielle, pour nous intéresser aux données plus qualitatives qui permettent d'esquisser ce que furent et sont les recompositions les plus marquantes.

Trois idées forces caractérisent les opinions et les comportements du milieu industriel face à la NPI:

- L'appréciation est globalement très négative, quasiment sur tous les

aspects de la NPI, mélange de contestation de fond et de déception sur le déroulement du plan.

- Les industriels sont loin d'être restés inertes: les trois quarts d'entre eux ont réalisé de véritables efforts d'ajustement.

- Les deux modalités favorites de cet ajustement sont, de loin, le marketing sous ses diverses facettes et la gestion des ressources humaines.

L'hostilité à la NPI n'est pas vraiment une surprise - 90 % d'opinions "très" ou "plutôt" "globalement défavorables" -, mais il serait erroné de n'y voir qu'une réaction épidermique d'un groupe social peu porté au changement ou irrité de voir ses privilèges attaqués. Plus intéressant est d'approfondir l'argumentation sous-jacente. Elle repose sur une combinaison de trois attitudes qui, dans la majeure partie des cas, se sont succédé dans le temps depuis 1987: la stupeur critique, la riposte stratégique, la désillusion.

La stupeur critique

Malgré une connaissance relativement complète et assimilée de ce que pouvait signifier un "ajustement structurel" au niveau de leur secteur et malgré l'annonce répétée d'un prochain volet sectoriel consacré à ces activités, la publication officielle et le démarrage instantané de la NPI créent une surprise matinée d'irritation. Ce qui frappe alors les industriels (du moins tel que leur mémoire collective le conserve trois années plus tard), ce sont, dans l'ordre décroissant:

- La rapidité des premières mesures (sous-entendu, la baisse de la protection douanière du 5 août 1986, véritable acte de naissance de la NPI).

- L'ampleur de la réforme annoncée dans la diversité de ses composantes (surprise doublée d'incrédulité).

- Leur non association à la préparation des décisions et l'assurance arrogante de l'administration face à leurs mises en garde.

- Mais aussi, l'acceptation pour une importante minorité (40 %) de l'idée que des changements dans la politique industrielle sont indispensables et que cette NPI sera peut-être, malgré tout, l'occasion d'une positive remise en ordre, notamment dans les domaines de la réglementation du travail, des prix des facteurs et des entraves bureaucratiques.

L'imputation à la NPI de tous les maux dont vont souffrir après 1987 les entreprises industrielles relève assurément du parti pris - ce discours est du reste davantage tenu par des intellectuels ou certains médias que par les industriels eux-mêmes. Ainsi, une analyse objective et cas par cas des fermetures les plus spectaculaires (textile, chaussure, biens d'équipement) montre que d'autres causes ont été plus déterminantes, comme les faiblesses de gestion, le non renouvellement des équipements, les pertes de marché antérieures ou le

désengagement d'actionnaires-gestionnaires (MIA, 1990). La NPI, à laquelle se superposent d'autres facteurs comme la baisse des dépenses publiques, la déroute du secteur bancaire ou la déprime de l'environnement international, a néanmoins provoqué de réelles perturbations qui vont susciter des stratégies d'adaptation de quasiment toutes les firmes: "toutes ne mouraient pas, mais toutes étaient touchées".

La riposte stratégique

C'est ainsi qu'après cette première période de surprise et d'indécision, l'attitude largement dominante du milieu industriel, dans une seconde phase que l'on peut approximativement dater de mi-88 à mi-90, est marquée par une forte volonté de réagir, s'exprimant au double plan collectif et individuel.

En tant que groupe social, les industriels vont alors d'une part, trouver une cohésion jamais atteinte, d'autre part, se constituer en groupe de pression - sans connotation péjorative - pour faire connaître leurs problèmes et avancer leurs propositions. Pour un temps, les oppositions intestines seront évacuées, telle la fracture traditionnelle entre petites entreprises locales et grandes firmes (généralement représentantes du capital étranger). Ce front uni va s'appliquer à renouer le dialogue avec les pouvoirs publics pour infléchir les conditions d'application de la NPI et mettre en exergue les risques, spécialement en terme d'emploi. Parallèlement, il faut faire bloc contre ce qui est considéré comme les éléments les plus déstabilisants: le commerce frauduleux d'import-export et le secteur informel (3).

Cette riposte collective s'appuie sur plusieurs leviers. Le premier est politique. Il s'agit, par tous les réseaux de relations qui peuvent être mobilisés (via l'actionnariat national et les relations personnelles des cadres), de faire entendre sa voix auprès des instances de tous niveaux: députés, conseillers économiques, directions, *staffs* des cabinets ministériels et présidentiel. Le second est technique. Le syndicat patronal, par l'intermédiaire de son secrétariat général ou à travers quelques patrons actifs, cherche à se poser en interlocuteur incontournable dans les détails techniques de l'application de telle ou telle directive. De si nombreuses mesures se sont avérées après coup d'une applicabilité si douteuse que les industriels, en faisant reconnaître leurs compétences de spécialistes, ont fini par conquérir la place qui leur avait été initialement refusée. Le troisième levier est médiatique. Le Sénégal s'honore - à juste titre - de posséder une presse plurielle et ouverte. Celle-ci, particulièrement sensibilisée, pour la partie écrite, à tout ce qui touche l'ajustement, a été judicieusement utilisée comme un vecteur d'information et de sensibilisation de l'opinion et de la classe politique.

Et les résultats sont là. Tous les trimestres, depuis fin 1989, se tient une rencontre gouvernement/patronat - Conseil national du Patronat (CNP) -, sous la présidence effective du chef de l'Etat, avec un ordre du jour concernant essentiellement le secteur (4) et qui est une des modalités de l'expression, au plus haut niveau, du point de vue des industriels. Les cellules et autres groupes de concertation se sont multipliés au point que c'est le surnombre qui aujourd'hui menace. De la "cellule de restructuration industrielle" (CRI) du ministère de l'Industrie au groupe interministériel pour les entreprises en difficultés (GREND) du ministère des Finances, en passant par la "cellule d'appui à l'environnement des entreprises" (CAEE) - à laquelle la France apporte un appui imposant: près de 800 millions f. CFA sur trois ans -, sans oublier la kyrielle des groupes de travail sur la réforme fiscale, les mercuriales, la révision du code du travail, etc., ce sont des outils à la fois de sauvetage d'urgence et de dialogue en continu qui ont été institués.

Ce foisonnement en arrive à sembler parfois un peu suspect, c'est le syndrome connu de la "commissionnite": un problème? Créons une commission! Il ne doit pas masquer deux réalités importantes. D'abord, l'entreprise est réhabilitée comme noeud du dispositif de politique industrielle. La démarche originelle, systématique et globale, est dorénavant doublée d'une autre qui intègre les besoins d'adaptation, sinon individualisés, du moins plus proches des problèmes spécifiques de chaque sous-branche d'activités. Les exigences de la NPI sont ainsi mieux confrontées aux capacités d'adaptation réelles des entreprises. Ensuite, l'image de l'industrie et de l'industriel s'est profondément modifiée. L'administration, mais aussi le pouvoir politique, l'intelligentsia, voire l'opinion publique, facilement enclins à ne voir dans l'industriel qu'un spoliateur quand il est étranger, un affairiste quand il est national, ont pris conscience du rôle essentiel qu'il a à jouer, notamment en matière d'emploi. La circulation des notions liées à la gestion de l'entreprise et la large diffusion des difficultés du métier d'industriel ont substitué une prise de conscience bénéfique au manichéisme habituel. En même temps qu'elle fragilise à court terme l'appareil industriel, la NPI contribue ainsi à la formation d'une identité patronale et au renforcement de sa légitimité.

Cette seconde période 1988-1990 que nous avons qualifiée de phase de "riposte stratégique", voit également se développer l'autre catégorie de réactions à la NPI, les réponses propres à chaque entreprise: les ripostes gestionnaires. On entend par là les différentes stratégies d'ajustement mises en oeuvre par chaque unité industrielle pour faire face aux situations nouvelles. S'agissant d'un domaine qui a spécifiquement trait aux questions de gestion de l'entreprise, qui n'est pas notre propos ici, nous nous en tiendrons aux quelques

faits saillants suivants:

- Comme indiqué plus haut, l'effort d'adaptation est général: 8 chefs d'entreprises sur 10 estiment avoir engagé des mesures explicitement liées à tel ou tel aspect de la NPI.

- Les dispositions prises portent en priorité sur la politique commerciale et la politique du personnel (90 % des entreprises ont établi des programmes dans ces deux directions), fréquemment (60 %) sur le réaménagement des conditions physiques de la production (maintenance, gestion des stocks, facteurs techniques), plus rarement sur des efforts d'investissement de capacité ou de reconversion (30 %).

- Il est à noter que les actions pour une plus grande efficacité commerciale intègrent, outre les démarches marketing classiques pour un producteur industriel en matière de gammes de produits, de prix, de distribution et publicité, un renforcement de la fonction commerciale stricte dans près de 3 cas sur 10. Une pratique d'adaptation non négligeable consiste donc en un glissement de l'activité industrielle à l'activité purement commerciale sur des produits complémentaires importés.

- Quant à la politique de main-d'oeuvre, elle inclut peu d'actions nouvelles de formation professionnelle (20 % d'entreprises ont fait un effort dans ce sens), fréquemment des réformes d'organisation du travail (postes, fonctions), presque toujours (80 %) des éléments de gestion quantitative dans un sens restrictif, d'abord en direction des travailleurs temporaires, puis à l'encontre des permanents (5).

Mais, malgré ces mesures d'adaptation fréquentes, diversifiées et, dans certains cas, entreprises depuis maintenant plusieurs années, le climat économique paraît plus morose que jamais à la majorité des industriels.

La désillusion

Mieux que le mécontentement initial, ce qui peut qualifier la note dominante en 1991, c'est le désappointement. Certes, il reste des industriels heureux - c'est-à-dire faisant du profit - et ayant foi en l'avenir, mais le plus grand nombre doute - ce qui signifie des ajustements non payés de succès - et s'essoufflent - autrement dit, gèrent à vue une trésorerie exsangue.

Ce désappointement est d'autant plus ressenti qu'il repose sur le cumul d'une conviction, celle d'avoir fourni des efforts réels d'adaptation et d'un ressentiment, celui de promesses non tenues par les partenaires publics. Car, en plus des facteurs conjoncturels peu maîtrisables (mauvaise campagne arachidière, taux d'intérêt élevés, marchés internes et externes récessifs...), des éléments précis de politique économique étayent cette attitude.

Ainsi, malgré le dialogue renoué avec les pouvoirs publics, les contraintes bureaucratiques n'ont pas diminué. Toutes les régle-

mentations changent sans arrêt, sans desserrer pour autant le carcan. Plus, pour faire face à ses échéances budgétaires délicates, l'Etat pâle au plus pressé et se tourne vers le plus immédiatement ponctionnable. La dernière réforme du code des impôts et l'incapacité du gouvernement à faire appliquer l'extension (votée) de la TVA au micro-commerce en sont les dernières expressions. Autres *leitmotive*: la réforme toujours reportée du code du travail (6) et la baisse plusieurs fois annoncée et différée du coût des facteurs gérés par le secteur public.

Les quelques acquis, comme la création d'un guichet unique pour traiter l'ensemble des formalités administratives de l'agrément au Code des investissements - par ailleurs de moins en moins attractif après deux réformes -, la suppression du monopole de l'embauche de l'Office de la main-d'oeuvre ou le maintien d'un différentiel de protection entre produits finis et intrants, semblent bien maigres au regard des perturbations induites et des mesures parallèles annoncées et non concrétisées. La phase de relance prévue dans le schéma de la NPI démarre ainsi dans une conjoncture économique toujours aussi morose et un climat de faible motivation peu propice à l'investissement et à la création d'emplois.

Même si la dureté des contraintes immédiates n'est pas contestable (7), comment interpréter ce déphasage entre une stratégie annoncée et sa concrétisation autrement que par l'absence d'une véritable adhésion du pouvoir politique à ce qu'il est en train de mettre en place? L'ajustement, même si on lui adjoint l'adjectif "structurel" et même s'il emplit quotidiennement le discours des politiques et les pages des journaux, ne forme toujours pas ce projet économique pris en charge avec conviction par un corps social. De plus en plus considéré pour lui-même, il en arrive peut-être à constituer un champ d'autonomie qui viendrait à faire oublier les pourquoi originels. Elle n'est probablement pas dénuée de bon sens cette remarque d'un industriel: la somme d'attentions que nous portons aux remèdes et aux docteurs qui les prescrivent, n'arrive-t-elle pas à nous distraire des problèmes fondamentaux premiers?

*Alain Valette
ORSTOM-Dakar*

NOTES

(1) On appelle groupe consultatif (CG), la réunion de tous les bailleurs de fonds publics, bilatéraux ou multilatéraux d'un pays débiteur. Deux CG sur le Sénégal se sont tenus en 1984 et 1985, un troisième est prévu fin 1991.

(2) Le secteur industriel moderne dans son ensemble (activités manufacturières, industries extractives et production énergétique) compte à peu près 300 entreprises. Du fait de la grande concentration des activités (poids des plus grosses unités), cet échantillon d'un tiers des effectifs représente cependant 80 % de la production totale. Rappel: en 1989, le secteur contribue pour 22 % à la richesse nationale (PIB), emploie environ 33 000 salariés permanents, et fournit les deux tiers des exportations du pays.

(3) Les industriels entretiennent couramment la confusion entre les deux. Or, s'il est certain que le développement confondant de la fraude commerciale (et les mesures de libéralisation - notamment la suppression des contingents à l'importation et la libéralisation de la carte d'importateur - n'y sont pas étrangères) a une responsabilité directe importante dans leurs difficultés, la croissance d'un secteur informel même non fiscalisé, n'a pas que des inconvénients, ne serait-ce qu'en tant que créateur d'un pouvoir d'achat minimal.

(4) Par exemple, 7 des 9 points de l'ordre du jour de la réunion du 7 mars 1991 sont consacrés à l'industrie:

subventions à l'exportation, fonds de restructuration industrielle, secteur de la transformation du poisson, procédures douanières, etc.

(5) Pour le seul secteur des industries manufacturières, les pertes d'emplois, à mi-90, peuvent être évaluées à 5 400, dont 2 300 pour des fermetures d'entreprises et 3 100 pour des efforts de productivité, soit 18 % des effectifs. Deux à trois milliers d'emplois supplémentaires sont en situation de très grande précarité (Valette, 1991b). L'opinion des industriels sur l'impact syndical de cette conjoncture est très partagée: un tiers estime qu'elle a renforcé le poids des syndicats, un autre tiers pense le contraire, le reste estimant qu'elle n'a rien changé dans leur entreprise.

(6) Autre lieu, même réflexe: le patronat, comme la Banque mondiale, affiche sa certitude qu'un assouplissement de la liberté de licenciement créera à terme un solde net positif d'emplois. Discours tenu en son temps par M. Gattaz, le président du patronat français lors du grand débat, en 1986, sur la suppression de l'autorisation administrative de licenciement en France. Avec les résultats que l'on sait!

(7) Le simple paiement des salaires de la fonction publique donne régulièrement quelques frappeurs au Trésor public, comme en juin dernier, malgré l'accord de rééchelonnement qui venait d'être donné par le Club de Paris. Il est vrai que le FMI et la Banque mondiale, eux, ne connaissent pas encore le rééchelonnement de dettes, laissant cela aux bilatéraux.

BIBLIOGRAPHIE

BANQUE MONDIALE. Washington. *Sénégal: memorandum économique*. Rapport n° 5243-SE. Washington, 1984, 193 p.

BANQUE MONDIALE. *Republic of Senegal: Parapublic Sector Review*. Main report (vol. 1) et Annexes (vol. 2). Report n° 7774-SE. Washington, 1989, 38 p. et annexes.

BARBIER J.-C. *Réflexions sur la compétitivité. Comparaisons Afrique Asie*. Paris, Caisse centrale de Coopération économique, 1989, 71 p. (Notes et Études n° 26).

BERG ASSOCIATES E. *Adjustement Postponed: Economic Policy Reform in Senegal in the 1980s*. Dakar, US AID, 1990, 253 p.

DURUFLE G. *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte-d'Ivoire, Madagascar)*. Paris, Karthala, 1988, 206 p.

FONTAINE J.-M. Diagnostics et remèdes proposés par le Fonds monétaire pour l'Afrique. Quelques points critiques. *Revue Tiers Monde* (Paris, PUF), 30(117), 1989, p. 175-186.

JUDET P. *La Nouvelle politique industrielle au Sénégal: évaluation, ouvertures*. Paris, Caisse centrale de Coopération économique, 1989, 56 p. (Notes et Etudes n° 32).

SÉNÉGAL. Développement industriel et Artisanat (Ministère). *Plan d'actions pour l'industrie*. Dakar, MDIA, 1986, 59 p.

SÉNÉGAL. Développement industriel et Artisanat (Ministère); ORGANISATION DES NATIONS UNIS POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL. *L'ajustement du secteur industriel au Sénégal. Cellule de restructuration industrielle*. Dakar, MDIA, 1989, 82 p.

SÉNÉGAL. Industrie et Artisanat (Ministère). *Rapport au Conseil interministériel sur les facteurs de production*. Dakar, MIA, 1990, 55 p. et annexes.

QUARCOO P.K. Structural adjustment programmes in sub-saharan Africa: evolution of approaches. *Revue africaine de Développement*, 2(2), 1990, p. 1-26.

SALMON J.M. et SOLIGNAC LECOMTE H.B. *Institutions, coûts de transaction et développement économique: le cas des relations de l'entreprise industrielle du secteur moderne avec ses fournisseurs d'intrants au Sénégal* (Mémoire DEA: Economie du Développement: Université de Paris 1: 1990), 138 p. multigr.

VALETTE A. (a) Variations sur un modèle: la NPI sénégalaise. *Chroniques du Sud* (Paris, ORSTOM), n° 6, octobre 1991, n° spécial: Modèles de développement et économies réelles, p. 21-32.

VALETTE A. (b) Industrie sénégalaise: espoirs déçus, espérances ambiguës. *Options* (Dakar), n° 2, p. 4-5.