



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

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



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

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

## FAIR USE POLICY

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

## CONTACT

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

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

20983

Distr. RESTREINTE

DP/ID/SER.A/1671  
21 septembre 1993

Original : FRANCAIS

ASSISTANCE A LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST  
POUR LA PROMOTION DE LA COOPERATION ET DE L'INTEGRATION ECONOMIQUES  
DANS LA SOUS-REGION

DP/RAF/88/047

Rapport technique :  
Projet de schéma directeur industriel  
Problèmes, perspectives et stratégies d'action\*

Etabli pour le Secrétariat exécutif de la Communauté économique  
des Etats de l'Afrique de l'Ouest par l'Organisation  
des Nations Unies pour le développement industriel,  
Organisation chargée de l'exécution pour le compte  
du Programme des Nations Unies pour le développement

D'après les travaux de M. Hai NGUYEN THANH, Consultant ONUDI

Fonctionnaire chargé de l'appui : M. Philippe SCHOLTES  
Service des stratégies et politiques industrielles

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel  
Vienne

\* Document n'ayant pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

## TABLE DES MATIERES

	PAGE
A. INTRODUCTION . . . . .	3
B. CADRE GENERAL . . . . .	4
C. PROBLEMES ET CONCLUSIONS . . . . .	5
D. RECOMMANDATIONS POUR UNE STRATEGIE . . . . .	10

### Annexes

Annexe 1: Evaluation du potentiel d'industrialisation des pays de la CEDEAO . . . . .	15
Annexe 2: Evaluation du climat général des affaires au sein de la CEDEAO . . . . .	33

## A. INTRODUCTION

1. Dans le cadre du projet d'assistance multisectorielle à la CEDEAO pour le renforcement de la coopération et l'intégration économiques (projet RAF/88/047), le Consultant a été retenu par la Division des Opérations Industrielles, Service des Stratégies & Politiques Industrielles de l'ONUDI pour une mission d'assistance à l'élaboration d'une stratégie de promotion du développement et de la coopération industriels au sein de la CEDEAO, dans le but de contribuer à la mise au point du plan stratégique d'industrialisation (PSI) de la sous-région. Cette mission se situe dans le prolongement de l'étude entreprise par Alain S. Thery en mai 1992, et qui s'est focalisée sur les divers aspects de la libéralisation des échanges intra-communautaires considérée comme base de la stratégie d'intégration industrielle.

2. Il a été convenu, avec l'expert industriel de l'ONUDI chargé d'assister à la mise au point du PSI, que la présente mission procède dans le contexte plus général de l'évaluation du potentiel d'industrialisation de la sous-région, ainsi que du climat d'affaires qui y prévaut, afin d'identifier les principaux incohérences et facteurs de blocage qui contre-carrent les efforts d'industrialisation et d'intégration.

3. La mission s'est rendue au siège de la CEDEAO à Lagos (Nigéria) durant la période du 1er au 27 décembre 1992, puis dans les principaux pays membres entre le 12 janvier et 10 février 1993. De longues séances de travail avec l'expert de l'ONUDI ont lieu durant la période du 19 mars au 31 mai 1993, au siège de la CEDEAO.

4. Au cours de l'enquête, la mission a examiné la situation actuelle du secteur manufacturier dans la sous-région, afin de pouvoir mieux en apprécier les perspectives de développement et les possibilités d'intégration. Parce qu'il s'agit d'une sous-région caractérisée par de graves contraintes technologiques, des difficultés relatives aux échanges intra-régionaux, du manque d'infrastructures et de services, et des rigidités dans l'environnement macroéconomique et réglementaire, la mission a cherché à déterminer si ces facteurs constituent des obstacles à l'industrialisation et à l'intégration et, si tel est le cas, comment il sera possible de les surmonter.

5. En outre, du fait que les perspectives de développement et de coopération industriels doivent encore dépendre de l'initiative et de la participation du secteur privé (local et étranger), la mission a aussi élargi le champ d'investigation au climat général des affaires pour déterminer s'il y a lieu de procéder à des ajustements nécessaires pour faciliter les efforts d'industrialisation et d'intégration.

6. Avant de quitter le siège de la CEDEAO, la mission a présenté ses principales conclusions à Mr. Limane Barage (responsable de la *Division Industrie* de la CEDEAO) et à l'expert industriel de l'ONUDI.

### B. CADRE GENERAL

7. Les limites des stratégies nationales d'industrialisation basées sur l'import-substitution et orientées vers les marchés intérieurs, ont amené les pays ouest-africains à rechercher dans la coopération industrielle régionale le moteur d'une nouvelle croissance. La coopération industrielle a été perçue comme une solution appropriée pour surmonter les difficultés d'échelle des économies membres, accroître la complémentarité dans les structures de production, et permettre à plus long terme une planification industrielle coordonnée à l'échelle de la sous-région, ce qui aurait pour effet d'accroître le potentiel global d'industrialisation.

8. D'importantes réformes ont été apportées à l'économie et au secteur industriel des pays membres, comprenant des mesures radicales qui visent, entre autres, à libéraliser le régime d'importation, à réduire les interventions de l'Etat dans l'industrie nationale, à privatiser les entreprises, à corriger les prix des facteurs et à laisser les forces de marché déterminer la forme de l'avantage comparatif. Ces réformes tentent ainsi de rendre les structures industrielles plus efficaces et plus ouvertes, afin de leur donner plus de flexibilité pour entrer dans des formes variées de coopération industrielle.

9. La coopération industrielle a été très lente jusqu'à ce jour, et s'est limitée à quelques rares tentatives (d'ailleurs infructueuses) de la part des Etats membres d'établir des projets conjoints d'industrialisation (telle la CIMA), à cause d'un environnement jugé trop contraignant pour le développement des initiatives privées, ainsi qu'à d'autres problèmes. Maintenant que la plupart de ces contraintes ont été relâchées grâce à la libéralisation des économies et la suppression de diverses entraves liées à l'environnement macroéconomique et réglementaire, les autorités (nationales et supra-nationales) de la CEDEAO estiment que la situation d'aujourd'hui est en

mesure de générer des perspectives nouvelles pour le développement et la coopération industriels.

10. Au vu de ces perspectives encourageantes et du désengagement progressif de l'Etat des activités de production, les autorités souhaitent encourager le secteur privé (local et étranger) à jouer un rôle prépondérant dans le développement et la coopération industriels. Les objectifs visés semblent être les suivants: (i) recentrage de l'activité industrielle autour des capitaux privés considérés comme vecteur du développement; (ii) mobilisation d'un volume accru de capitaux privés étrangers; (iii) renforcement de la base productive sous-régionale, prenant avantage des complémentarités industrielles; et de l'ouverture du marché sous-régional plus vaste; (iv) et réduction de la dépendance économique à l'égard de l'extérieur.

### C. PROBLEMES ET CONCLUSIONS

11. Cependant, les autorités de la CEDEAO ne semblent pas encore avoir clairement défini la stratégie de développement et de coopération industriels à poursuivre, ni le type de régime d'incitations nécessaires pour promouvoir l'industrialisation et l'intégration. La mission a identifié plusieurs facteurs, économiques et autres, qui continuent à accroître les incertitudes concernant le développement et la coopération industriels, et ce sont ces facteurs qui seront examinés dans ce rapport. Il ne sera en effet possible de mettre au point une stratégie réaliste et soutenable que si l'on s'attaque directement et résolument à ces problèmes.

12. Il convient toutefois de commencer par quelques observations générales. Les autorités de la CEDEAO doivent se garder de tout optimisme injustifié concernant les perspectives des investissements privés (plus particulièrement des investissements directs étrangers) dans la sous-région. Si la situation d'aujourd'hui est devenue plus favorable au développement des opportunités industrielles nouvelles, cette amélioration des perspectives semble avoir conduit certains responsables des administrations à penser que la sous-région jouit désormais d'un tel avantage comparatif que les capitaux privés (locaux et étrangers) vont affluer, et ceci indépendamment du fait que les conditions requises pour le développement soient réunies ou non.

13. Ce point de vue semble erroné et pourrait retarder l'industrialisation et l'intégration dans la sous-région. La mission n'a relevé aucun fait, ni aucune opinion qui soient de nature à permettre de penser que la CEDEAO dans son ensemble présente un net avantage comparatif pour l'investissement. Il

semble, au contraire, que beaucoup de choses devront encore changer avant que les incitations à l'investissement puissent vraiment "intéresser" les opérateurs privés, tant locaux qu'étrangers.

14. Sur le plan de la production exportable, l'ensemble des pays de la CEDEAO doit être considéré, à ce stade, comme une région peu attractive pour les investissements industriels, comparée à d'autres parties du monde ou même à d'autres endroits en Afrique. La réponse mitigée des investisseurs, aussi bien locaux qu'étrangers, jusqu'à présent doit fournir une preuve à cet égard.

15. L'expérience industrielle passée en termes de production et de commercialisation est faible, et la mission a constaté que la production manufacturière existante est peu compétitive par rapport aux standards internationaux, ne procurant pas une base solide pour le développement de la production à l'exportation, même à l'échelle régionale et/ou sous-régionale. La raison de cette faible compétitivité tient en partie aux coûts élevés des facteurs, mais les difficultés sous-jacentes à l'environnement qui prévaut dans la CEDEAO en sont les principaux responsables.

16. D'une façon générale, cet environnement présente encore les caractéristiques suivantes: graves contraintes technologiques qui limitent le potentiel d'industrialisation; coût élevé de l'activité économique; incertitudes liées au climat d'investissement; difficultés relatives aux échanges intra-communautaires; absence de structures et de services d'appui aux efforts privés; absence de politiques claires en matière d'industrialisation et d'intégration; et manque d'incitations efficaces. Face à ces problèmes que nous examinerons successivement dans la suite, les autorités auront beaucoup à faire pour rendre la sous-région "intéressante" pour les initiatives privées.

17. La production manufacturière dans la CEDEAO est sujette aux contraintes technologiques suivantes:

- faible capacité technologique;
- faible mise en valeur des ressources humaines;
- faible effort technologique;
- manque de structures de soutien technologique aux efforts privés (normes, essais, recherche, etc.).

Face à ces contraintes qui limitent fortement le potentiel d'industrialisation de la sous-région et pèsent lourdement sur la performance et la compétitivité des entreprises, la génération "spontanée" d'activités industrielles nouvelles est des plus aléatoires.

18. Il n'y a pas grande chose que les autorités puissent faire rapidement pour remédier à cette situation. Les efforts de réforme sur l'environnement incitatif et réglementaire ne peuvent pas, à eux seuls, restaurer la compétitivité des entreprises. Les actions à cet égard doivent se caractériser par un supplément d'efforts et de rigueur, et être davantage axée sur le long terme et les changements structurels, dans le cadre d'une stratégie délibérée et de grande portée en matière de technologie et de mise en valeur des ressources humaines (voir section IV, annexe 1).

19. La production manufacturière dans la sous-région est encore entravée par le coût élevé de l'activité économique. La raison de ceci ne se trouve pas uniquement dans les coûts des facteurs qui y sont, en général, déjà moins favorables, en comparaison à d'autres parties du monde en développement (par exemple en Asie). Les déficiences dans les infrastructures physiques, ainsi que les inefficacités des systèmes de transports et communications contribuent également à alourdir le coût de l'activité économique. Il s'agit là d'un fait trop bien connu pour qu'il faille s'y attarder longuement.

20. Mais, ce qui est plus grave et constitue un sujet de préoccupation croissante des milieux d'affaires, ce sont les coûts cachés des transactions pour se conformer aux nombreuses procédures réglementaires et administratives. Ces coûts résultent en partie d'exigences généralisées et croissantes auxquelles doivent faire face les représentants d'entreprise qui se voient réclamer des paiements à titre gracieux pour des services officiellement fournis par les pouvoirs publics (par exemple, l'approbation et la délivrance de permis et de licences); mais il existe aussi d'autres coûts, imputables à des pratiques largement répandues et dépassées (démarches pour obtenir des précisions sur les politiques officielles, les réglementations, les mesures d'incitations, etc.).

21. Les milieux d'affaires se plaignent qu'"il est coûteux de traiter des affaires en Afrique". C'est une question cruciale, étant donné la nécessité d'encourager les entrepreneurs locaux à se lancer dans des activités d'achat, de production et de commercialisation à plus grande échelle, et qui impliquent des opérations transfrontières. Pour les investisseurs étrangers, cet aspect est tout aussi importante, sinon davantage, compte tenu des facteurs qui pourraient aboutir à une concurrence internationale de plus en plus vive pour l'accès aux capitaux et aux investissements étrangers. De toute évidence, la transparence des administrations et la suppression des règlements les plus contraignants permettraient d'éliminer les coûts cachés que de nombreux entrepreneurs doivent supporter, soit pour obtenir des permis et enregistrer une entreprise, soit pour avoir accès à des informations officielles.

22. Les initiatives du secteur privé, tant local qu'étranger, sont, elles aussi, freinées par le climat d'incertitude qui règne actuellement dans la CEDEAO. Les milieux d'affaires locaux et étrangers ont exprimé leurs incertitudes concernant la continuité des politiques gouvernementales. Ils ont fait valoir que les décisions d'investissement ont besoin du temps pour mobiliser les ressources réelles et les affecter à des projets, pour amener les projets à leur régime de croisière et récupérer au moins le capital investi. De trop brusques changements dans les orientations et les mesures dont dépend l'investissement ont pour effet de détourner celui-ci vers des activités à court terme et à rentabilité immédiate. L'un des témoignages les plus manifestes de ce climat d'incertitude est la désertion croissante des capitaux et l'attitude attentiste ("wait-and-see") des investisseurs potentiels.

23. La CEDEAO traverse pour le moment une période de transition ambiguë, et se trouve à mi-chemin entre un environnement dominé par des contrôles rigides exercés par les pouvoirs publics sur l'économie et un nouvel environnement qui n'est que partiellement définie, et dont les règles du jeu ne sont pas toujours explicites pour les opérateurs privés. Il n'est pas possible, en fait, d'éviter toute incertitude lorsqu'on passe d'un type de régime économique à un autre. Cependant, en l'occurrence, les incertitudes inhérentes à la situation semblent être aggravées par d'autres facteurs, économiques et autres, qui sont examinés dans l'annexe 2. Tout espoir d'une participation active du secteur privé sera illusoire si les autorités ne prennent pas les mesures de redressement nécessaires pour atténuer les incertitudes auxquelles se trouvent confrontés les investisseurs potentiels.

24. Les autorités devront donc agir rapidement pour rendre le cadre réglementaire, juridique et politique plus stable et plus transparent pour le secteur privé. Naturellement, la première mesure à prendre sera d'associer le secteur privé (à travers les organisations professionnelles représentatives) au processus d'élaboration des politiques gouvernementales afin de réduire les incertitudes des opérateurs et garantir la stabilité des réformes réglementaires et institutionnelles. Ce dialogue devra toutefois être institutionnalisé, de façon à permettre au secteur privé d'être informé à temps des modifications envisagées au niveau des politiques économiques et financières et à lui offrir la possibilité de formuler son opinion, au moment de l'élaboration de ces politiques.

25. Sur le plan de l'intégration sous-régionale, les multiples difficultés relatives aux échanges intra-communautaires ne sont pas de nature à encourager les initiatives privées en matière de coopération industrielle. Les entreprises se plaignent de multiples obstacles, tarifaires ou non, qui entravent leurs opérations commerciales avec les pays voisins. Cette situation s'est, en outre, aggravée par des règles strictes de

la CEDEAO en ce qui concerne la provenance des produits: ne sont admis au bénéfice des préférences tarifaires que les produits fabriqués par des entreprises dont le capital appartient pour au moins 25% (ce taux devra atteindre au moins 51% sur une période de six ans) à des nationaux. Cette restriction (que n'a pas la CEA) limite les exportations des pays membres tels que la Côte d'Ivoire et le Sénégal (leurs usines étant considérées comme des établissements étrangers) et décourage l'investissement étranger.

26. Le protectionnisme des Etats membres est une question apparemment sans issue pour le moment, et il est fort probable qu'elle en restera ainsi pendant longtemps encore. De même, la situation économique générale n'est pas favorable, du moins pour l'instant, à des réformes sur l'harmonisation tarifaire, à cause de leur implication financière sur les opérations fiscales des Etats. Toutefois, les autorités peuvent déjà s'atteler à résoudre les problèmes non-tarifaires, dont le plus important est l'élimination de toute sorte d'entraves administratives afin d'améliorer le libre mouvement des personnes et des biens à l'intérieur de la CEDEAO.

27. Le développement des initiatives privées en matière de coopération industrielle est aussi entravé par les faiblesses inhérentes au secteur privé local. Les entreprises locales ont été longtemps isolées des forces concurrentielles du marché extérieur. Bien que cette situation ait quelque peu changé grâce à la libéralisation des économies, le développement de ces entreprises est encore entravé par les contacts limités avec les fournisseurs et clients étrangers.

28. Cette faible interaction des entreprises locales avec leur environnement de marché ne leur permet pas, à son tour, d'appréhender les opportunités de développement offertes dans la sous-région, ni de formuler des plans d'action efficaces. Ces carences constituent un obstacle important pour la coopération industrielle. Il convient de combler ces défaillances du marché par des interventions appropriées afin de favoriser le développement des échanges d'informations stratégiques. Les autorités nationales et supra-nationales de la CEDEAO ont, à cet égard, un rôle fondamental à jouer pour soutenir les initiatives privées en matière de coopération industrielle.

29. Le dernier point, mais certainement pas le moindre des problèmes requérant l'attention des autorités, est l'absence de politiques d'investissement et d'incitations propres à encourager la coopération industrielle sous-régionale. Les investissements nationaux donneront certes droit aux incitations standard prévues par les codes d'investissement dans chacun des pays membres, lorsque l'opération doit contribuer au développement national et à l'utilisation des ressources nationales. Mais, les problèmes relatifs à l'investissement sous-régional sont beaucoup plus complexes, nécessitant des

politiques claires en matière d'investissement et d'incitations et des engagements fermes des Etats en ce qui concerne les facilités d'ouverture des marchés nationaux.

30. Au vu de nombreuses contraintes qui limitent l'attractivité de la sous-région, il est peu probable que les politiques d'incitation à l'investissement, telles qu'elles sont mises en application actuellement, puissent contribuer efficacement aux efforts d'industrialisation et d'intégration. La plupart des problèmes évoqués ci-dessus montrent que l'industrialisation et l'intégration ne peuvent pas être résolues dans le court terme; il est normal que l'on ne peut pas s'attendre à ce que la solution dont se préoccupent certains gouvernements membres (exonérations fiscales temporaires, exonérations de taxes et droits de douane, etc.) puisse offrir de réels avantages au cours des années à venir. Toute stratégie d'industrialisation et d'intégration, qui doit dépendre de l'initiative et de la participation du secteur privé (local et étranger) exigera un supplément d'efforts et de rigueur, et une plus grande orientation sur le long terme et les changements structurels.

#### D. RECOMMANDATIONS POUR UNE STRATEGIE

31. L'expérience suggère que ce serait aller à l'encontre des objectifs poursuivis que de vouloir promouvoir activement les initiatives privées, ainsi que la coopération industrielle avant d'avoir mis en place les capacités, les institutions et les politiques économiques appropriées. Dans la section C de ce rapport, la mission a indiqué les importantes conditions qu'elle estime devoir être remplies avant qu'il soit possible de promouvoir le développement et la coopération industriels (voir aussi les conclusions des annexes 1 et 2). Il faudra inévitablement du temps et des efforts soutenus pour réunir la plupart de ces conditions, d'une part, parce que cela exigera des réformes de fond et des améliorations de structures et d'autre part, parce que le plan stratégique d'industrialisation de la CEDEAO devra encore être approuvé. Lorsque ce plan deviendra effectif, la mise en oeuvre des propositions qui y sont contenues prendra encore plusieurs années. La plupart des entrepreneurs privés (locaux et étrangers) n'envisageront pas, pendant ce temps, de s'engager sérieusement tant que les facteurs fondamentaux et critiques n'auront pas été clarifiés. Ce n'est que lorsque les choses sont claires que de sérieux efforts de promotion seront justifiés, et probablement pendant longtemps encore, pour attirer les investisseurs privés.

32. La mise en place de programmes bien conçus et d'incitations appropriées pourrait alors permettre aux entrepreneurs privés de compenser les désavantages, notamment sur le plan des coûts, qui rendent la production manufacturière dans la

CEDEAO moins "intéressante" par rapport à d'autres parties du monde produisant pour l'exportation.

33. Dans ces conditions, la mission a conclu à la nécessité d'une période-test de réalisation d'un certain nombre de projets de coopération industrielle. Les projets lancés au cours de cette période seraient des projets-pilotes de modeste dimension, nécessitant moins de capitaux d'investissement et de travaux préparatoires pour pouvoir permettre un démarrage rapide. Les autorités devraient activement promouvoir et encourager la réalisation de pareilles opérations, tout en reconnaissant explicitement leur caractère expérimental. Ceci permettrait de tester la viabilité de la production et de la commercialisation à l'échelle sous-régionale, la pertinence d'autres approches, moins coercitives et plus spontanées, à l'intégration régionale. L'idéal serait de réaliser ces expériences-pilotes dans des entreprises qui présentent les meilleures perspectives d'intégration (par exemple, dans des secteurs industriels qui présentent plus de complémentarités) ou qui sont en voie de restructuration, de façon à améliorer les chances de réussite et aboutir plus vite à des résultats. Naturellement, ces expériences-pilotes devraient bénéficier de toutes les incitations nécessaires pour encourager une mise en oeuvre rapide.

34. Un certain nombre d'entreprises dans la CEDEAO seraient disposées à participer à ces opérations-pilotes, du moment où leurs mises de fonds initiales et leurs risques seraient limitées. Ces entreprises, qui doivent faire face à des problèmes chroniques de sous-exploitation des capacités, de difficultés dans les approvisionnements, etc., ont certainement besoin de se restructurer. Un diagnostic précis des causes d'inefficience pourrait déceler des goulots d'étranglement qui seraient susceptibles d'être résolus à l'échelle sous-régionale. Les actions préconisées dans ce cadre reposent exclusivement sur l'exploitation d'une des ressources disponibles localement, à savoir le capital fixe inutilisé. En tant que telles, elles n'impliquent que des montants limités - au cas où il y en a - d'investissements nouveaux, et contribuent à la revitalisation des unités de production existantes; elles peuvent avoir un impact immédiat parce qu'elles s'adressent directement aux contraintes les plus urgentes de l'industrie sous-régionale.

35. La mobilisation effective de ces ressources locales sur des projets-pilotes concrets pourrait, dans une très grande mesure, éveiller l'intérêt des investisseurs étrangers et les inciter davantage à participer à des projets de coopération industrielle viables. La participation des multinationales étrangères donnera plus de chance de viabilité à ces projets, étant donné le savoir-faire technique, la compétence managériale, les réseaux commerciaux à l'étranger, et les ressources financières de celles-ci.

36. Cette période probatoire donnerait aux autorités de la CEDEAO les délais supplémentaires et, peut-être aussi, la confiance dont elles auront besoin pour mettre en place les politiques et les types de régime d'incitations nécessaires pour attirer de nouveaux investissements, en particulier les investissements étrangers. Lorsqu'elles auront des exemples attrayants à montrer aux investisseurs internationaux, les autorités pourront cibler plus efficacement leurs efforts de promotion de façon à pouvoir atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés pour le développement industriel et l'intégration économique de la sous-région.

37. Enfin, il convient d'attirer l'attention sur le fait que les incitations doivent être uniformes pour tous les opérateurs privés, qu'ils soient locaux ou étrangers. A cet égard, les règles strictes de la CEDEAO en ce qui concerne l'accès aux préférences tarifaires des produits localement fabriqués (les entreprises fabricant ces produits doivent avoir une participation des nationaux au capital social égale au moins à 51%) ont été perçues de l'extérieur comme "anti-investissement étranger". Il n'est pas du tout réaliste, étant donné les structures économiques prévalant dans la CEDEAO, d'exclure, par une réglementation restrictive envers les investissements étrangers, les composantes économiques extérieures du processus d'intégration régionale. L'expérience nigériane dans le passé, avec sa loi restrictive sur l'investissement étranger ("*Indigenisation Law*" limitant la participation étrangère à 40% du capital), est instructive à cet égard. Une stratégie soigneusement conçue pour susciter une interaction positive avec les intérêts économiques étrangers pourrait tourner à l'avantage de la sous-région, comme en témoigne l'exemple des pays de l'ASEAN, où le sentiment que l'investissement étranger n'est pas hostile aux efforts de coopération régionale est en train de gagner rapidement du terrain.

LISTE DE PERSONNES/ORGANISMES CONTACTES

Lagos, Nigeria

Mr. Limane Barage	Chef Division Industrielle, CEDEAO
Mr. A. Seek	Chef Division Douane, CEDEAO
Mr. J.K. Gougoua	Chef Section Transport, CEDEAO
Mme Iscandari	Chef Division Commerce, CEDEAO
Mr. Asante	Chef Division Monnaie, CEDEAO
Mr. David Tommy	UNIDO Country Director, Nigeria
Mr. Akram Dallalah	Assistant UCD, Nigeria
Mr. Omar Thiaw	CTP, projet RAF/88/047
Mr. A. Ait-Younès	Expert ONUDI, projet RAF/88/047
Mr. Nnabaogor	Secretary, Manufacturers Association of Nigeria (MAN)
Dr. B.N. Olorunfemi	Director, Raw Materials Research & Development Council
Mr. Tecku Chainani	Director, Crislock Nigeria Ltd
Mr. Frank Chou	Managing Director, Royal World Inc., Taiwan (in business trip in Lagos)
Mr. Cheong Heng Keong	Project engineer, IPCO (Nigeria) Ltd
Dr.. Chak Hang Cheung	Kennedy & Donkin Power Ltd, U.K. Consultant to NEPA

Abidjan, Côte d'Ivoire

Mr. Hugues Olivier	UCD, Côte d'Ivoire
Mr. Frédéric Komenan	Représentant Min. Ind. & Commerce auprès de l'ONUUDI
Mr. Koffi Kouassi	Secrétaire Général, SCIMPEX
Mr. Soro Nagolo	Directeur Promotion Ind. & Comm., Ministère de l'Industrie & Commerce
Mr. Michel Assamoua	Directeur de la Réglementation, Direction Générale des Douanes
Mr. Boubli	Directeur Affaires Econ. Extérieures, Ministère de l'Economie & Finances
Mr. Krekoumou	Chambre de Commerce & Industrie
Mr. Ballou Kanga	Centre Ivoirien de Promotion des PME
Mr. Boissau	FIDI
Mr. Toukourou Mamadou	Secrétaire Adjoint, Fonds d'Entraide & de Garantie des Emprunts, Conseil de l'Entente
Mr. Leke Marin	Economiste, BAD
Mrs. Ballivian	Economiste, Banque Mondiale
Mr. Robert Shakotko	Directeur, APDF
Mr. Teurquetil	Secrétaire Général, Syndicat des Industriels (SICI)
Mr. Honorat de Yedagne	Journaliste, Fraternité Matin

Ouagadougou, Burkina Faso

Mr. Amidou Ouedraogo	Chargé de Programme, PNUD
Mr. Bruno Kafondo	Directeur, Promotion Echanges, CEAO
Mr. Kacou Bony	Directeur, Promotion Industrie, CEAO
Mr. Ben Fadhl	CTP CNUCED, en poste à la CEAO
Mr. S.L. Thiam	CTP UNIDO
Mr. Nzobambona Didace	Représentant du Ministère Commerce & Ind. auprès de la Banque Mondiale
Mr. Daouda Kontongomde	Directeur Général, Flex-Faso
Mr. Yanogo	Directeur Général, UCOBAM

Lomé, Togo

Mr. Alain Tirard	UCD, Togo/Bénin/niger
Mr. Kougblenou	Directeur d'Etudes, SOTED
Mr. Yawovi Gbone	Directeur, Direction de Contrôle du Conditionnement des Produits et des Instruments de Mesure

ANNEXE 1:

EVALUATION DU POTENTIEL D'INDUSTRIALISATION  
DES PAYS DE LA CEDEAO

I. INTRODUCTION

1. Afin de mieux appréhender les problèmes de développement industriel (tout comme ceux d'intégration régionale), nous procédons dans cette partie du travail à une évaluation plus générale du potentiel d'industrialisation existant dans les pays de la CEDEAO. Le processus de développement industriel étant de nature complexe, la seule mise en place des politiques d'incitation (incitations d'exporter, mesures favorisant la concurrence nationale, incitations financières à l'investissement, etc.) a peu de chance d'engendrer un développement industriel soutenu. La capacité de réaction à ces incitations dépend encore du potentiel de chacun des pays en matière de compétences et de technologie. Toute stratégie viable de développement devra nécessairement intégrer ces paramètres.

2. La présente annexe examine ces divers paramètres à la lumière des faits relevés au cours de l'enquête et aussi en fonction de certaines valeurs qui nous semblent essentielles. Plutôt que de mener une analyse systématique qui, au stade actuel des choses, ne peut que rester fragmentaire et insuffisamment étayée, nous pensons qu'il est préférable de procéder par les faits qui doivent venir consolider nos connaissances sur la situation actuelle de l'industrie manufacturière dans la sous-région. Les perspectives d'action seront ensuite revues de façon à créer la base d'une dynamique de progrès devant amener les pays concernés à dépasser le stade de la réflexion et évoluer graduellement vers la mise en oeuvre de mesures plus adéquates.

II. CADRE GENERAL ET RECENTES REFORMES

3. Jusque vers le milieu des années 1980, les pays de la CEDEAO (tout comme la plupart des pays en développement) ont une conception très étroite de l'industrialisation. La peur de ne pas pouvoir tirer avantage des économies d'échelle a incité ces pays à introduire des politiques de restriction des importations, en même temps qu'ils protégeaient leurs industries nationales de toute forme de concurrence. Sous prétexte de stimuler l'industrialisation et le développement, les marchés intérieurs et les entreprises locales sont soumis à des contrôles stricts sur les prix et les quantités. Il en

résulte que tout effort d'exportation a été complètement découragé. On a constaté, par exemple, que la marge bénéficiaire d'un produit vendu sur le marché national en Côte d'Ivoire a été de 3 à 4 fois celle qui résulterait de l'écoulement du même produit sur le marché d'exportation.

4. Les restrictions sur les importations et la protection excessive de la production domestique conduisent à leur tour à des distorsions observées sur les marchés des facteurs. Les marchés des capitaux ont tout simplement disparus, les banques n'ont plus pour mission de régulariser l'offre et la demande des capitaux, mais de draguer les capitaux d'épargne vers des destinataires désignés par le gouvernement, et au taux d'intérêt fixé au gré de celui-ci. En même temps, le marché du travail est régi par des réglementations strictes concernant l'embauche ou le licenciement.

5. Ces rigidités dans l'environnement macroéconomique et concurrentiel ont finalement rendu les structures de production extrêmement cloisonnées, rigides et inefficaces, ne leur permettant pas de s'adapter à l'évolution technologique, ni d'entrer dans une large coopération industrielle régionale. Plus grave encore, les contraintes auxquelles les pays se sont imposés par leurs propres politiques ont virtuellement rendu vains les efforts d'industrialisation et de développement.

6. Sous la pression de l'environnement économique international, ces pays ont commencé, au cours des années 1980, à réviser complètement leurs stratégies de développement. Des réformes (de politique économique) d'envergure ont été mises en application, et qui vont dans le sens d'une moindre réglementation des activités économiques par les pouvoirs publics et, par voie de conséquence, d'une plus large place laissée au jeu des forces du marché et à la concurrence. Sur le plan industriel, elles se traduisent par la libéralisation de l'environnement dans lequel s'opère le secteur manufacturier, un plus grand accent sur la production à l'exportation, le désengagement de l'Etat des activités de production, et le recentrage de l'activité industrielle autour des capitaux privés considérés désormais comme moteur du développement industriel.

7. Au vu de l'environnement jugé favorable grâce à ces réformes, les gouvernements souhaitent encourager le secteur privé (national et étranger) à jouer un rôle important dans le développement industriel. A cette fin, des politiques industrielles hautement incitatives ont été mises en place, accordant une place prépondérante à la promotion des investissements; la plupart des pays ont aussi aménagé des zones franches industrielles et procédé à des réajustements de leur code d'investissement, accordant des conditions particulièrement alléchantes à l'investissement.

8. Cependant, les autorités doivent prendre garde à ne pas se montrer trop optimistes en ce qui concerne l'impact des mesures d'incitation à l'investissement. Le champ des possibilités d'activités industrielles s'est notablement amélioré depuis l'avènement des réformes. Cette amélioration des perspectives semble toutefois avoir conduit certains responsables de politique économique à penser que "tout ce qui doit être fait a été fait" et que la base potentielle nécessaire pour un développement industriel soutenu a été enfin établie, permettant ainsi de procéder activement à la promotion des investissements.

9. Il est en fait fort possible que cela ne soit pas le cas, car si les réformes engagées ont rendu l'environnement industriel plus favorable, elles n'ont pas pour autant changé le potentiel d'industrialisation de la sous-région. Ce potentiel présente encore aujourd'hui de graves faiblesses structurelles qui semblent accroître les incertitudes concernant les possibilités réelles d'industrialisation de la sous-région, et ce sont ces divers éléments qui seront examinés ci-dessous. Il ne sera en effet possible de mettre au point une stratégie réaliste et soutenable de promotion du développement industriel que si l'on s'attaque directement et résolument à ces problèmes.

### III. PROBLEMES SPECIFIQUES AU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

10. D'une façon générale, le développement industriel dans la CEDEAO présente les caractéristiques suivantes: faible capacité technologique, faible valorisation des ressources humaines, faible effort technologique, absence de politiques claires en matière de technologie et de formation, et manque de structures de soutien aux efforts privés (normes, essais, recherche, etc.). Face à ces problèmes que nous examinerons successivement, les autorités auront donc beaucoup à faire avant que les mesures d'incitation puissent pleinement avoir effet sur l'investissement et le développement industriel.

11. 1) La capacité technologique constitue sans aucun doute l'élément le plus contraignant, mais aussi l'aspect le plus "challenging" du développement industriel dans la sous-région. D'une façon générale, cette capacité est définie comme étant l'ensemble des compétences - en matière d'organisation, de gestion et techniques - qui sont nécessaires pour créer et exploiter avec efficacité des secteurs d'activité industrielle [Sanjaya Lall, 1990, p. 19]. On a constaté, par exemple, que l'absence de compétences locales en matière d'investissement dans la CEDEAO a pour conséquence que la réalisation des projets doit encore largement faire appel à des sociétés étrangères et est, de ce fait, souvent retardée et beaucoup

plus onéreuse qu'ailleurs. L'un des témoignages les plus manifestes est donné par la CIMAO où les retards de réalisation et les changements fréquents dans la conception ont entraîné des surcoûts importants (le coût final du projet s'est élevé à 69 milliards FCFA, soit 4,9 fois les estimations de départ). Cette forte dépendance vis-à-vis de l'étranger va souvent de pair avec une connaissance imparfaite des technologies transférées, ce qui se traduit par des coûts d'exploitation plus élevés et par l'absence d'améliorations locales aux techniques et procédés.

12. La faiblesse de la capacité technologique est générale à l'ensemble de la sous-région; elle se manifeste, d'une part par l'inaptitude du secteur manufacturier à opérer des transformations structurelles, et d'autre part, par la dégradation quasi-continue de la productivité et de la compétitivité de la production. Ceci est mis en évidence dans ce qui suit:

13. (i) Nous avons reproduit l'évolution de la répartition de la valeur ajoutée des industries manufacturières (VAM) - par groupes d'activités sélectionnées - pour illustrer à la fois le niveau actuel de développement et la capacité du secteur manufacturier à transformer ses structures de production, en s'éloignant peu à peu des activités traditionnelles à faible valeur ajoutée (tableau 1). Les données concernent les quatre économies considérées comme les plus industrialisées de la CEDEAO (Côte d'Ivoire, Sénégal, Ghana et Nigeria), auxquelles nous avons ajouté celles de trois pays de l'ASEAN (Singapour, Malaisie et Thaïlande) pour faciliter la comparaison.

14. La plupart des pays en développement amorcent leur processus d'industrialisation en se dotant des industries de biens de consommation les plus simples: alimentation, tabac, boissons, textiles et habillement. Les deux premières colonnes du tableau 1 montrent le rôle de ces activités traditionnelles en 1975 et 1985. Comme on peut s'y attendre, c'est dans les quatre pays ouest-africains que ces activités sont encore les plus importantes et qu'elles ne semblent pas se résorber rapidement (elles semblent au contraire s'accroître au Nigeria). Par contre, les trois pays asiatiques ont réduit sensiblement la part de ces activités, bien qu'elle reste encore élevée en Thaïlande (rappelons que la Malaisie et la Thaïlande sont au début du processus, alors que Singapour en est à un stade plus avancé).

15. La part des biens d'équipement dans la VAM augmente normalement avec le niveau du développement industriel: il faut y voir à la fois la cause et la conséquence d'une capacité technologique plus grande en industrie mécanique et électrotechnique. On considère que des compétences en fabrication mécanique constituent le fondement même des capacités industrielles. Des compétences en électrotechnique et électronique s'acquièrent à un stade plus avancé, encore que sous

l'effet de la révolution technologique actuelle, elles revêtent désormais une importance tout aussi fondamentale pour le fonctionnement de la quasi-totalité des industries modernes [Sanjaya Lall, 1990, p. 41].

Tableau 1: Evolution de la Structure des Activités Industrielles  
(en % de la VAM)

	Activités traditionnelles <sup>1</sup>		Biens d'équipement <sup>2</sup>		Qualifications de faible niveau <sup>3</sup>		Qualifications de haut niveau <sup>4</sup>	
	1975	1989	1975	1989	1975	1989	1975	1989
Côte d'Ivoire	49,6*	43,6	10,1*	17,5	61,0*	50,9	3,5*	3,2
Sénégal	68,1	62,3	3,4	7,2	75,4	66,4	6,8	7,9
Ghana	47,4	45,0	3,7	1,4	59,4	63,1	2,5	1,2
Nigéria	48,3	52,9	3,2	7,1	59,4	59,8	2,8	4,1
Singapour	12,8	8,5	42,8	54,3	21,7	17,0	26,2	53,0
Malaisie	31,5*	25,3	20,6*	24,2	48,7*	37,4	18,4*	32,0
Thaïlande	56,4	45,0	9,6	12,3	67,5	59,3	5,4	7,3

Sources: Base de données CNUCED

(\*): Données de 1980

1. Les "industries traditionnelles" comprennent les industries alimentaires, les boissons, le tabac, les textiles, l'habillement, les cuirs & fouritures, et les chaussures.

2. Les "biens d'équipement" incluent les machines, le matériel de transport, et les instruments professionnels & scientifiques.

3. Les "activités de faible niveau de qualifications" sont les activités traditionnelles + les articles à base de bois et de papier + les meubles & accessoires + les imprimeries & éditions + les "autres" activités manufacturières.

4. Les "activités de haut niveau de qualifications" sont les industries à haute intensité de technologie (étude industrielle + machines non électriques + machines électriques + équipements professionnels & scientifiques).

16. En matière de production d'équipement, la part des pays ouest-africains est encore faible, ces pays en sont encore au stade rudimentaire de l'assemblage, avec une industrie mécanique sous-développée qui fait obstacle au développement industriel et à la diversification. Un rapport de la Banque Mondiale en 1991 a montré que l'industrie mécanique nigériane se résume pratiquement à l'activité d'assemblage en bout de chaîne, les deux autres activités en amont (production des éléments de forge et de moulage; fabrication de pièces machines et de composants industriels pour les biens d'équipement) sont virtuellement inexistantes. Ceci est en contraste avec les pays de l'ASEAN (Thaïlande, Malaisie) où l'on observe un plus grand équilibre au niveau de ces trois composantes de l'industrie mécanique.

17. En ce qui concerne la production de biens d'équipement, la Thaïlande et la Malaisie sont aussi au stade de l'assemblage, avec toutefois une part croissante des composantes d'origine locale, ces deux pays ont réussi à assembler des automobiles pour l'exportation. Singapour n'est pas un grand producteur de machines au sens où l'on entend normalement, mais s'est hautement spécialisé dans la fabrication de composants pour des industries d'équipement étrangères. Les processus de fabrication entrant en jeu exigent eux-mêmes un haut niveau de compétence et d'ingénierie. Ces compétences commencent aussi à se développer en Malaisie et en Thaïlande, dont les activités industrielles consistent encore pour l'essentiel en des opérations d'assemblage de matériel électronique destiné à l'étranger.

18. La répartition des qualifications entre celles de niveau élevé et celles de faible niveau (il existe une catégorie intermédiaire qui n'apparaît pas dans le tableau) repose essentiellement sur les niveaux de technologie impliquée dans le processus de fabrication, les industries à forte intensité de technologie constituant naturellement des activités de haute qualification. Elle semble confirmer l'hypothèse de départ, à savoir que l'industrie progresse graduellement, au fil des années, d'un niveau à l'autre. Le rythme avec lequel cette évolution se fait, dépend toutefois de la capacité technologique de chacun des pays. Ceci expliquant cela, la plupart des activités industrielles des pays ouest-africains restent encore aujourd'hui des activités à basse qualification, tandis que les trois économies asiatiques continuent à progresser de plus en plus vers des activités à plus forte compétence technologique.

19. (ii) Pour avoir maintenant une idée de la productivité du secteur manufacturier ouest-africain, nous nous sommes basé sur le ratio VAM/emploi (voir tableau 2). Ce ratio révèle, en fait, l'incidence d'une conjugaison de divers facteurs: structure de l'industrie, technologies utilisées, efficacité de la production, fréquence des excédents de capacité, pression pour garder une main-d'oeuvre en surnombre, etc.. On peut toutefois utiliser ce critère pour avoir une appréciation approximative de la complexité, de l'intensité du capital et de la productivité de l'industrie. Selon cette mesure, Singapour a une VAM par emploi la plus élevée (environ 30.000 dollars), sans doute grâce à l'utilisation intensive de technologies de pointe. La Malaisie et la Thaïlande ont, par contre, des activités industrielles exigeant une plus forte intensité de main-d'oeuvre (leur VAM par emploi se situe aux environs de 11.000 dollars). Le chiffre élevé de la Côte d'Ivoire (27.000 dollars) reflète probablement le caractère hautement capitalistique des activités agro-industrielles d'exportation des multinationales (qui dominent le secteur manufacturier ivoirien), résultat de l'incidence de la structure des coûts salariaux considérés comme étant des plus élevés de la sous-région; tandis que la

VAM par emploi au Sénégal, Ghana et Nigéria semblent plutôt indiquer d'importants excédents de capacités et une structure industrielle fortement dualiste.

Tableau 2: Productivité du Secteur Manufacturier

	VAM/emploi (en dollars)	Salaire moyen (en dollars)	Emploi secteur manufacturier (en milliers)		Productivité de la M (% variation annuelle réelle de la VAM/emploi)	
	1989	1989	1980	1989	70-80	80-89
Côte d'Ivoire	27.435	10.586	67	50	-0,95	+1,46
Sénégal	7.069	3.941	32	41	-6,45	-0,63
Ghana	7.360	961	80	68	-11,35	+3,91
Nigéria	6.283	1.202	432	363	-4,17	-0,86
Singapour	29.507	8.931	294	348	+2,81*	+4,62
Malaisie	10.920	2.899	521	620	ND	+6,28
Thaïlande	11.805	2.709	1.549	1.413	+5,62*	+9,25

Source: Base de données ONUDI

[\*] entre 1975 et 1980

20. L'évolution de la VAM par emploi, en termes réels, semble indiquer une chute générale de la productivité au niveau des quatre pays ouest-africains au cours des années 1970, chute qui a été quelque peu amortie dans les années 1980 par des efforts de rationalisation de la production. Cependant, la différence est nette avec les trois pays asiatiques qui ont constamment réussi à améliorer l'efficacité dans l'utilisation des ressources au cours des deux décennies passées.

21. Dans une étude empirique de la productivité totale des facteurs (PTF) effectuée en parallèle au Kenya, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe, on a observé que bien qu'il y ait une croissance significative de la production, de l'investissement et de l'emploi dans ces pays, la PTF ne s'est pas améliorée et a même régressé au Kenya, Tanzanie et Zambie au cours de la période entre mi-1960 et début 1980. Ceci peut s'expliquer par le fait que les protections et réglementations excessives appliquées par les pouvoirs publics ont fait obstacle à une utilisation efficace des intrants et à une meilleure maîtrise de la technologie [E. Shaeldin, 1989, p. 27].

22. Cette explication ne nous paraît pas suffisante. Etant donné la faiblesse de la capacité technologique qui prévaut ici, il est peu probable que les efforts de réforme sur l'environnement incitatif et réglementaire peuvent, à eux seuls, relever la productivité et la compétitivité des acti-

vités manufacturières. Nous allons dans la suite examiner les autres variables qui nous paraissent fondamentales de par leur interaction avec l'investissement réel et les politiques industrielles et commerciales: le capital humain et l'effort technologique.

23. 2) Capital humain. L'existence d'un faible potentiel humain rend encore plus problématiques les perspectives de développement industriel dans la sous-région. L'expérience des pays les plus dynamiques sur le plan industriel (Corée, Taiwan, Singapour, Malaisie, Thaïlande) a, de façon unanime, mis en évidence le rôle primordial que la mise en valeur des ressources humaines, et notamment l'investissement dans les différents niveaux et types d'enseignement, peut jouer en tant que facteur de croissance et de développement. Or, à cet égard, on observe au niveau de la sous-région plusieurs indices inquiétants:

Tableau 3: Niveaux d'Instruction, 1965 et 1989  
(effectifs scolarisés en % de la tranche d'âge considérée)

	Primaire		Secondaire		Enseignement supérieur	
	1965	1989	1965	1989	1965	1989
Côte d'Ivoire	60	70	6	20	0	3
Sénégal	40	58	7	16	1	3
Ghana	69	75	13	39	1	2
Nigéria	32	70	5	19	0	3
Singapour	105	110	45	69	10	12
Malaisie	90	96	28	59	2	7
Thaïlande	78	86	14	28	2	16

Source: Base de données de la Banque Mondiale

24. (i) Avec des taux de scolarisation qui, aujourd'hui, n'atteignent qu'à peu près le niveau des pays asiatiques cités ci-dessus vers le milieu des années 1960 (voir tableau 3), la sous-région ne peut prétendre disposer d'une solide assise pour développer les compétences qu'exigerait le passage d'une stade de faible industrialisation vers un stade plus avancé impliquant le recours à des technologies plus élaborées. Pour ce faire, il faudrait intensifier les efforts de formation scientifique et technique de niveau supérieur, et élargir l'enseignement professionnel. Or, les systèmes de l'enseignement supérieur, tels qu'ils existent au sein de la CEDEAO, ne sont pas en mesure de répondre à ces nécessités.

25. (ii) La récession et la crise de la dette ont exercé un impact très grave sur cet enseignement, à un point tel que les professionnels parlent volontiers de "crise des universités en Afrique subsaharienne", laquelle se manifeste par une dégradation des budgets et une détérioration des perspectives d'emploi pour les diplômés [F. Orivel, 1991, p. 377].

26. (iii) L'inadéquation de l'enseignement supérieur au sein de la CEDEAO est due, en partie, au fait que les systèmes de formation sont calqués sur les modèles et les besoins des pays industrialisés. Ces systèmes forment des diplômés dont les débouchés traditionnels d'emploi sont dans la fonction publique. On a constaté, dans la plupart des pays, que le marché privé n'est qu'un pâle substitut du marché public; et devant les impératifs des programmes d'ajustement structurel qui restreignent les débouchés dans l'administration, de nombreux diplômés attendent en vain depuis des années l'emploi correspondant à leurs qualifications (on estime jusqu'à 50% des diplômés en Côte d'Ivoire qui ne trouvent pas d'emplois). Paradoxalement, on constate une grave pénurie de techniciens, d'ingénieurs et de scientifiques (le nombre de scientifiques et d'ingénieurs par million d'habitants est très faible, en comparaison avec les pays asiatiques mentionnés ci-dessus).

27. (iv) A l'inadéquation de la formation professionnelle s'ajoute encore le problème de la qualité. Les fréquentes pénuries de certains inputs importants - équipements de laboratoires, approvisionnement des bibliothèques, etc. - ne sont pas de nature à garantir le maintien d'un niveau de qualité certaine. Dans les disciplines scientifiques par exemple, on forme des chimistes qui n'ont jamais fait de dosages, des biologistes qui n'ont jamais fait de dissections, des physiciens qui n'ont jamais mesure de courant électrique, des agronomes qui n'ont jamais fait aucun essai sur le terrain, des ingénieurs qui n'ont jamais démonté les machines qu'ils sont appelés à utiliser [Banque Mondiale, 1988, p. 76]. Ceci peut expliquer, dans une certaine mesure, pourquoi les élites locales ont une forte propension à chercher des universités étrangères pour y inscrire leurs enfants.

28. (v) Mais, c'est surtout l'absence d'une stratégie en matière de technologie et de formation qui rend les systèmes de formation supérieur existants inaptes à produire une base scientifique et technologique solide pour les besoins d'industrialisation. Nous avons vu que la capacité technologique des pays de la sous-région est faible; et la stratégie en matière de technologie et de formation ne semble pas constituer aujourd'hui une priorité pour les gouvernements. Le sentiment général est que d'autres problèmes sont beaucoup plus pressants. On entend beaucoup parler sur la relance des activités industrielles en Afrique. Or, la relance de l'ensemble de l'économie exige que davantage encore soit fait pour la

réorganisation des systèmes d'enseignement à tous les niveaux, et surtout au niveau de l'enseignement supérieur.

29. 3) Effort technologique. A défaut d'efforts propres de recherche & développement (R&D), les importations de technologie constituent la principale source d'apport technologique pour les pays de la sous-région. Cependant, la stratégie adoptée en ce qui concerne à la fois le degré de dépendance à l'égard des importations de technologie et la forme que doit revêtir ces importations est d'un intérêt primordial pour le développement du potentiel technologique local. Les importations de technologie, sous certaines formes, concourent de manière déterminante au processus de développement; mais une dépendance excessive à l'égard de la technologie étrangère, surtout sous des formes qui n'exigent pas au niveau local de connaissances technologiques de base, peut être préjudiciable à long terme au développement du potentiel technologique [Sanjaya Lall, 1990, p. 64].

30. Les importations de technologie dans la sous-région se font en général sous la forme globale d'investissements directs étrangers (filiales étrangères détenues en totalité ou en partie), mais aussi par des importations de biens d'équipement pour la production (dans la majorité des cas, incorporés dans des projets clés en mains). Ce mode de transfert de technologie est considéré plus commode que les importations sous forme de biens d'équipement désincorporés (ou même de licences) qui requièrent des efforts d'absorption nettement plus importants à l'échelon local. Les investissements directs étrangers dans la sous-région ont trait, le plus souvent, à des technologies relativement simples, où une association d'incitations commerciales et de main-d'oeuvre qualifiée paraît suffisante pour utiliser la technologie. D'ailleurs, les multinationales qui opèrent dans la sous-région emploient très peu de personnel local (moins de 1% de la population active) et utilisent des technologies à forte intensité de capital; les compétences quelque peu élaborées venant de l'extérieur. D'autre part, les contrats clés en mains comportent bien souvent des consultations d'ingénierie et divers services techniques non récurrents incluant la formation de la main-d'oeuvre, de sorte que l'effort technologique au niveau local est réduit au minimum.

31. Qui plus est, l'absence d'une stratégie explicite en matière de technologie et de formation a fait que les importations de technologie n'ont pas donné lieu à un transfert: les politiques industrielles poursuivies n'ont pas mis la priorité nécessaire sur le développement du potentiel technologique et humain. Au contraire, les investissements publics massifs dans les capacités physiques de production (au lieu des capacités humaines) et les tentatives diverses pour attirer les capitaux étrangers à travers l'octroi d'avantages de marché et financiers ont pour effet d'annihiler tout effort

d'innovation et de perpétuer la dépendance à l'égard des technologies étrangères.

32. Nous avons l'impression que les pays de la sous-région ne semblent guère s'intéresser aux politiques et pratiques du développement technologique de certains pays qui ont réussi leur industrialisation, en particulier au rôle des entreprises industrielles (publiques et privées) dans la constitution des capacités technologiques, et aux modalités appliquées par les gouvernements pour appuyer et compléter ce rôle dans la poursuite d'objectifs particuliers. La R&D industrielle semble encore être perçue comme une activité relevant des laboratoires créés par les pouvoirs publics et dont le personnel se voit confier des tâches très vastes consistant à identifier et résoudre les problèmes de l'industrie.

33. Peut-être parce que les modes d'action adoptés en matière de technologie ont été influencés par cet état d'esprit, les gouvernements, comme on a pu le constater, n'ont pas su tirer parti du contrôle qu'ils exercent sur le capital et la gestion d'un vaste réseau d'entreprises publiques pour stimuler les aspects plus concrets de la R&D industrielle et de l'innovation, ou pour amener les organisations nationales s'occupant de normalisation, de contrôle de la qualité, ... à faire un travail efficace dans le domaine industriel. Ils n'ont pas réussi non plus à utiliser à ces fins leurs achats considérables de biens d'équipement.

34. L'expérience des pays les plus dynamiques sur le plan industriel a montré que, quelque soit la forme des importations de technologies étrangères, leur utilisation efficace demande un grand effort de compétences, d'ingénierie et de savoir-faire à l'échelon local. Singapour, qui a recherché au maximum cette technologie étrangère (via les multinationales), s'est délibérément employé à attirer, parallèlement au transfert de savoir-faire, un transfert de "savoir-pourquoi", de façon à augmenter la part de ses activités innovatrices; elle a, pour ce faire, développé un fort apport local de compétences techniques. La Corée et Taiwan ont pratiqué une politique de style japonais consistant à réduire leur dépendance à l'égard des investissements directs étrangers, et à accréditer la technologie moderne par le biais de l'importation de biens d'équipement et, dans une certaine mesure, d'accords de licence; elles doivent pour cela fournir la plus forte proportion de compétences techniques d'origine locale [Sanjaya Lall, 1990, p. 70]. Tous ces pays ont unanimement axé sur le développement technologique, en pratiquant une stratégie délibérée de mise en valeur de leurs ressources humaines pour se doter du potentiel scientifique et technologique nécessaire à leur industrialisation.

35. 4) Infrastructure technologique. Enfin, les perspectives de développement industriel dans la sous-région sont encore entravées par le manque généralisé des structures de soutien technologique à l'industrialisation ("infratechnologie"). Les associations professionnelles, les sociétés d'ingénierie, les centres de formation, les instituts de normalisation et autres organismes à vocation technologique, les institutions spécialisées dans l'importation et la diffusion de la technologie, etc. (qui doivent, en principe, venir en appui aux efforts privés), font encore terriblement défaut dans la sous-région. On a cependant observé une augmentation dans le nombre des institutions à vocation scientifique et technologique, ainsi que du stock des scientifiques et ingénieurs [H. M. Bwisa, 1990, pp. 8-9, 19], mais la question subsiste de savoir si cette augmentation est suivie d'une performance au niveau de l'amélioration technique. Malheureusement, les études sur ce sujet ont invariablement souligné l'inefficacité des institutions africaines.

36. Au vu des graves faiblesses dans les capacités technologiques, le potentiel humain, et les structures de soutien à l'industrialisation, il est peu probable que les politiques industrielles axées sur les incitations qui font l'objet de présentes préoccupations des gouvernements (exonérations fiscales temporaires, exonérations de taxes et droits de douane, etc.) puissent avoir un impact quelconque sur les investissements et le développement industriel.

#### IV. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

37. Les problèmes évoqués ci-dessus requièrent l'attention des autorités (nationales et communautaires) si les pays de la CEDEAO souhaitent promouvoir efficacement les investissements et le développement industriel. Les capacités technologiques de la plupart des pays, tout comme leurs capacités industrielles, sont encore limitées; et nous n'avons pas l'impression qu'une stratégie claire en matière de technologie et de mise en valeur des ressources humaines constitue aujourd'hui une priorité pour les gouvernements. La priorité accordée depuis peu aux stratégies commerciales a ainsi détourné l'attention de ce genre de considérations.

38. Pour leur développement industriel, les pays de la CEDEAO auront besoin d'accéder à un flux considérable de technologies étrangères, mais les importations de technologie, sous quelque forme que ce soit, requièrent des efforts d'absorption au niveau local. Ces pays doivent se rendre compte que leur faible capacité d'absorption dans le passé ne leur permettait pas d'attirer des technologies plus élaborées nécessaires à leur développement. La réticence des investisseurs étrangers

face aux diverses tentatives afin d'attirer les capitaux étrangers dans la sous-région, tient en partie à cela. Toute chose étant égale par ailleurs, les investisseurs étrangers préfèrent opérer en ligne directe aux grands marchés en plein épanouissement et offrant la possibilité d'importantes économies (c'est-à-dire celles que permettent l'existence de facteurs de production tels que des entrepreneurs locaux avec lesquels coopérer, une main-d'oeuvre professionnelle, des ouvriers spécialisés, des infrastructures appropriées, etc.).

39. C'est pourquoi nous avons exprimé des réserves quant à la probabilité de réussite des politiques industrielles axées uniquement sur des mesures incitatives. L'expérience des pays les plus dynamiques sur le plan industriel a montré que la réussite industrielle peut être attribuée à la manière dont ces pays ont su associer les incitations émanant des politiques industrielles et commerciales, avec des ressources humaines appropriées et des investissements dans l'apprentissage et l'innovation technologiques, ainsi que des institutions chargées de remédier aux imperfections du marché dans le système technologique.

40. Une vision plus réaliste du développement industriel devra donc se caractériser par un supplément d'efforts et de rigueur, et être axée davantage sur le long terme et sur les changements structurels, dans le cadre d'une stratégie délibérée et de grande portée en matière de technologie et de mise en valeur des ressources humaines.

41. Les propositions suivantes ont pour but de renforcer les réformes d'ajustement en cours, de façon à créer une dynamique de progrès amenant progressivement les autorités et acteurs concernés à dépasser le stade de la réflexion et évoluer graduellement vers la mise en oeuvre de mesures jugées plus adéquates.

#### (1) Renforcement des capacités

42. Il n'y a pas de doute que les capacités technologiques doivent être développées et renforcées. Pour créer cet ensemble de compétences scientifiques et technologiques, il faut beaucoup de temps et une planification étudiée. Ceci concerne à la fois l'investissement et les réformes dans les structures de l'enseignement supérieur, le développement des études d'ingénieur et de technologie, l'élévation de la qualité de l'enseignement supérieur.

43. La planification de l'enseignement supérieur relève directement des responsabilités des gouvernements qui doivent exercer un contrôle méthodique, que ce soit au niveau des subventions accordées aux établissements, aussi bien qu'au

niveau des lois et réglementations qui visent à limiter le développement de l'enseignement supérieur et à en définir l'orientation.

44. On a constaté qu'en Malaisie par exemple, l'enseignement supérieur est étroitement surveillé par le Ministère de l'Éducation, qui est l'un des principaux acteurs du développement national. Le gouvernement malaisien a la haute main sur l'admission des étudiants, le recrutement des enseignants, les programmes d'études et le financement des établissements. Des plans quinquennaux successifs ont assigné des objectifs précis à la rénovation de l'enseignement supérieur, et un service central des admissions applique une politique de contingentement rigoureuse. A Singapour, le gouvernement a soigneusement réglé le développement des instituts techniques, des instituts universitaires et des universités pour qu'ils forment le type et la quantité de personnel dont l'économie a besoin. L'accès aux universités et *colleges* ne dépend pas des besoins individuels, mais de critères objectifs; et le niveau des effectifs est déterminé par un plan décennal de mise en valeur des ressources humaines. Le gouvernement influence directement le choix des carrières, encourage les étudiants à choisir des domaines où le personnel manque et à éviter ceux où la concurrence est forte. Il favorise le développement de certaines facultés en leur fournissant le personnel qualifié dont elles ont besoin [J. S. Singh, 1991, p. 430].

45. On est en train d'assister, au niveau de l'enseignement supérieur dans la sous-région (tant du côté anglophone que francophone), à un cruel dilemme: au fil des années, le budget des universités leur permet de moins en moins d'assurer un fonctionnement décent de leurs établissements, d'où une baisse de la qualité des diplômés et de la recherche; en même temps, un certain nombre d'études ont montré que les coûts unitaires y sont trop élevés, que l'enseignement supérieur reçoit une proportion trop forte de crédits d'éducation et que la cure d'amaigrissement de leur budget doit être prolongée et accentuée [F. Orivel, 1991, p. 377].

46. Enrayer une situation de crise en réduisant les coûts alors que certains inputs de base font gravement défaut ne semble pas être une solution pertinente. Au contraire, il faudra réactiver la coopération sous-régionale, seule capable de permettre la réalisation des économies d'échelle indispensables pour les formations élitistes et pointues. La taille moyenne des pays ne permet pas de justifier la répétition ruineuse de tous les types d'institutions souhaitables; la reconstruction du système de l'enseignement supérieur sur une base sous-régionale permettrait de constituer un système à deux niveaux: un niveau d'excellence, d'accès difficile, où l'on entre par concours, qui forme le personnel de haut niveau requis par l'industrie et la recherche; et un niveau plus ouvert et régulé par la demande. Le secteur d'excellence

verrait se concentrer l'aide extérieure, les meilleurs enseignants et les meilleurs étudiants d'une discipline donnée. Il n'y aurait pas de statut supranational, mais chaque institution serait gérée et financée à titre principal par le pays hôte (le statut international n'est pas synonyme de qualité, mais entraîne une dérive des coûts à la hausse). La CEDEAO pourra jouer un rôle de premier plan dans l'initiation de cette coopération sous-régionale, en tâchant de renforcer à l'échelon communautaire l'action des gouvernements au niveau national.

47. En matière de développement des capacités technologiques, la CEDEAO est aussi bien placée pour servir d'antenne aux pays membres, notamment en organisant des programmes qui feraient mieux connaître aux principaux acteurs de la vie économique, les modalités appliquées par certains pays nouvellement industrialisés pour développer leur potentiel technologique. Ces programmes devraient notamment comporter des visites d'étude, des profils d'instituts de R&D industriels, des profils de qualification du personnel de certains établissements techniques, ainsi que des informations sur les méthodes de formation et de perfectionnement de ce personnel.

(2) Les institutions d'"infratechnologie"

48. La mise en place d'institutions durables est sans doute la tâche la plus difficile pour les gouvernements de la sous-région, mais elle s'avère essentielle pour le développement industriel. Les institutions d'"infratechnologie" (surtout en matière de normes) est indispensable à tout effort sérieux d'industrialisation, et le caractère de bien public du produit justifie que l'Etat en soit propriétaire. De même, l'organisation d'autres services de soutien tels que la conception du produit, l'assurance de qualité, les essais, peut être mieux assurée par des institutions indépendantes qui peuvent être gérées par l'industrie [Sanjaya Lall, 1990, p. 79]. Les gouvernements peuvent cependant être amenés à prendre l'initiative de la création de ce genre d'institutions et à les soutenir.

49. Dans le domaine technologique proprement dit, un support institutionnel consistant à fournir des informations sur les sources de technologie et à identifier et négocier les transferts de technologie peut être d'une aide précieuse pour les entreprises qui se lancent dans de nouvelles activités. Ce genre de service devient moins nécessaire lorsque les entreprises développent leur propre réseau d'informations et que les intermédiaires commerciaux (sociétés d'ingénierie, de conseil) font leur apparition.

50. Il faut reconnaître que de nombreuses institutions moribondes servent déjà de décor au tableau administratif de la sous-région, c'est pourquoi nous hésitons à recommander la création d'autres qui risquent de connaître le même sort. Aussi faudrait-il, partout où c'est possible, renforcer les institutions existantes pour qu'elles exercent les fonctions nécessaires en matière de politique technologique à suivre. Cependant, la plupart de ces fonctions sont si nouvelles que de nombreuses institutions scientifiques et techniques de la CEDEAO devraient être substantiellement modifiées pour pouvoir les exercer. Dans plusieurs pays membres, ces institutions n'existent pas encore, de sorte qu'il faudra un jour en créer.

51. Il est extrêmement important de ne pas se borner aux formes traditionnelles pour renforcer les institutions. Il faut au contraire étudier de nouvelles formes d'organisation et de coopération qui permettraient une participation active du secteur privé.

52. Enfin, dans le domaine institutionnel, il est important de souligner que les interventions pour remédier aux imperfections du marché doivent être institutionnalisées et séparées des procédures administratives et politiques, les institutions compétentes devant autant que possible viser des objectifs économiques.

### (3) Les politiques incitatives (d'accompagnement)

53. Dans le cadre d'une stratégie en matière de technologie et de formation, les politiques d'accompagnement visent à développer les incitations et interventions qui doivent servir à réduire le risque de sous-investissement dans les activités de formation, de recherche, ainsi que dans d'autres liées au développement technologique. On ne peut a priori décider les politiques qui permettraient de concevoir des solutions optimales pour la sous-région; mais il y a lieu de souligner que le développement des capacités technologiques, la mise en valeur des ressources humaines, ainsi que le renforcement des institutions dont nous avons parlé plus haut dépendront, en majeure partie, des politiques suivies par les autorités.

54. Il convient aussi souligner qu'il est absolument nécessaire de disposer de ressources humaines de très haut niveau, autant pour élaborer et mettre en oeuvre les politiques que pour stimuler le développement technologique.

55. En guise de conclusion générale, il faut rappeler enfin que seules, les capacités de l'entreprise sur le marché de la concurrence importent en fin de compte. Aucune mesure gouvernementale destinée à développer les ressources, aucune forme de soutien ne peut déboucher sur la compétitivité et stimuler la croissance si les entreprises concernées ne peuvent pas transformer ces mesures en véritables capacités. Les entreprises doivent donc faire un gros effort d'apprentissage et beaucoup investir avant que leurs dotations ne deviennent des capacités; celles-ci ne se créent pas non plus uniquement sous l'impulsion des interventions des pouvoirs publics. Dans ces domaines, une étroite collaboration entre les entreprises et les pouvoirs publics s'avère d'une nécessité absolue.

---

Références:

1. Sanjaya Lall, "Promouvoir la Compétitivité Industrielle dans les Pays en Développement", OCDE, Paris, 1990.
2. E. Shaaeldin, "Sources of Industrial Growth in Kenya, Tanzania, Zambia and Zimbabwe: Some Estimates", African Development Review, vol. 1, n. 1 (June 1989).
3. François Orivel, "La Crise des Universités Francophones en Afrique Subsaharienne", Perspectives, vol. XXI, n. 3, 1991.
4. Banque Mondiale, "L'Education en Afrique Subsaharienne: Pour une Stratégie d'Ajustement, de Revitalisation et d'Expansion", Washington, D.C., 1988.
5. H. M. Bwisa, "Scientific Cooperation for Development in Africa", African Development Review, vol. 2, n. 1 (June 1990).
6. J. S. Singh, "Enseignement Supérieur et Développement: L'Expérience de Quatre Pays d'Asie Nouvellement Industrialisés", Perspectives, vol. XXI, n. 3, 1991.

NEXT PAGE(S) left

ANNEXE 2:

EVALUATION DU CLIMAT GENERAL DES AFFAIRES  
AU SEIN DE LA CEDEAO

I. INTRODUCTION

1. Nous procédons dans cette partie à l'évaluation plus générale du climat des affaires qui prévaut dans la CEDEAO, car nous pensons qu'une stratégie d'industrialisation et d'intégration qui dépend de l'initiative et la participation du secteur privé (national et étranger) a peu de chance de réussir si un tel climat n'est pas favorable aux initiatives des entrepreneurs potentiels.

2. Une autre raison qui nous fait également examiner le climat général des affaires tient au fait que les pays de la sous-région semblent afficher un trop grand optimisme en ce qui concerne les possibilités d'attirer de nouveaux investissements (notamment étrangers). Les perspectives encourageantes des réformes semblent avoir conduit certains responsables des administrations à penser que l'environnement industriel est désormais tellement favorable que les capitaux et opérateurs privés afflueront spontanément, sous l'effet des incitations à l'investissement. Il y a de grandes chances que cela ne soit pas le cas, car les réformes entreprises jusqu'à ce jour n'ont pas particulièrement amélioré le climat des investissements industriels dans la sous-région. En fait, la réaction mitigée des investisseurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers, montre en elle-même qu'il existe certaines contraintes qui devront être éliminées avant que l'on ne puisse vraiment s'attendre à ce que les investissements privés se concrétisent dans la sous-région.

II. PROBLEMES LIES AU CLIMAT D'INVESTISSEMENT

3. Avec l'adoption des réformes de politiques économique et industrielle, le secteur public devra progressivement quitter la scène économique. Aussi faut-il s'attendre à ce que le secteur privé devienne le principal moteur de la croissance économique. Les codes d'investissement ont été réajustés pour offrir aux nouveaux investisseurs des incitations mieux adaptées à un système s'appuyant dans une large mesure sur les forces du marché. Ces nouveaux codes tentent de corriger une distorsion fondamentale qu'avaient créé les anciens en accordant une protection excessive aux nouveaux investisseurs et en favorisant l'établissement d'opérations inefficentes

et onéreuses qu'il fallait protéger indéfiniment de toute concurrence pour assurer leur survie.

4. La mise en application de ces nouveaux codes est suivie par la création d'un centre d'approbation polyvalent, appelé "guichet unique" (Sénégal, Côte d'Ivoire) ou "one-stop shop" (Nigéria, Ghana). Cette innovation institutionnelle a pour objet de simplifier la procédure administrative dans le processus d'approbation, mais elle risque d'avoir des effets négatifs si les lois ne sont pas appliquées avec soin et de manière pragmatique. Nous avons noté, au niveau de certains pays, de graves divergences entre d'une part, les intentions qui ont dicté l'instauration des nouveaux codes et la création de l'institution qui est chargée de les appliquer, et de l'autre, les procédures administratives effectivement suivies.

5. Comme toutes les autres législations, le code d'investissement n'est qu'un des éléments du cadre réglementaire général au sein duquel les investissements privés doivent être réalisés. Toutefois, le problème majeur du cadre réglementaire ne réside pas tant dans les réglementations en elles-mêmes que dans la manière suivant laquelle celles-ci seront mises en application. Les incertitudes quant aux règles du jeu (et aux interprétations des responsables d'administration) sont encore plus plus déterminantes pour l'investisseur potentiel que les incitations à l'investissement.

6. Les milieux d'affaires, aussi bien locaux qu'étrangers, ont exprimé leurs incertitudes quant à la continuité des politiques gouvernementales. Ils ont fait valoir que les décisions d'investissement ont besoin du temps pour mobiliser les ressources réelles et les affecter à des projets, pour amener les projets à leur régime de croisière et récupérer au moins le capital investi. De trop brusques changements dans les orientations et les mesures dont dépend l'investissement ont pour effet de détourner celui-ci vers des activités à court terme et à rentabilité immédiate. C'est ce sentiment d'incertitude qui explique aujourd'hui l'attitude attentiste des investisseurs en réponse aux efforts d'incitation des gouvernements.

7. Les pays de la CEDEAO traversent actuellement une période de transition ambiguë, et se trouvent à mi-chemin entre un environnement dominé par les contrôles rigides exercés par l'Etat et un nouvel environnement qui n'est que partiellement défini, et dont les règles du jeu ne sont pas toujours explicites pour les opérateurs privés. Il n'est pas possible, dans une certaine mesure, d'éviter toute incertitude lorsqu'on passe d'un type de régime économique à un autre; mais, en l'occurrence, les incertitudes inhérentes à cette situation semblent être aggravées par d'autres facteurs, économiques et autres. Tout espoir d'une participation active du secteur privé sera sans doute illusoire si les autorités ne prennent

pas les mesures de redressement adéquates pour atténuer les incertitudes auxquelles se trouvent confrontés les investisseurs potentiels.

8. Les incertitudes que ressentent les opérateurs privés semblent provenir, d'une part, de l'absence d'un dialogue institutionnalisé qui permettrait au secteur privé d'être informé à temps des modifications envisagées au niveau des politiques économiques et financières et lui offrirait ainsi la possibilité de formuler son opinion au moment de l'élaboration de ces politiques. De fait, le secteur privé est fréquemment confronté à des modifications de facto lors de la mise en application des décisions gouvernementales. Le dialogue qui est alors engagé relève beaucoup plus du résultat des récriminations privées et devient plus acrimonieux qu'il ne devrait l'être. Le manque de communication entre les parties en présence fait que les intentions des gouvernements sont souvent perçues comme contradictoires et/ou difficilement compréhensibles pour le secteur privé.

9. Les incertitudes qu'éprouvent les opérateurs privés semblent, d'autre part, être aggravées par l'extraordinaire montée du commerce "informel" qui a miné la crédibilité des programmes gouvernementaux de réforme du commerce. Parce qu'il échappe complètement au contrôle des autorités fiscales, ce commerce illégal place le secteur privé structuré dans une position concurrentielle de plus en plus inconfortable.

10. L'existence généralisée d'un commerce "informel" n'est pas en soi une si mauvaise chose, puisqu'il rapproche les prix intérieurs de la structure des prix internationaux et peut donc accélérer le processus d'ajustement de l'économie. Cependant, ce n'est pas la meilleure manière d'atteindre ces objectifs. Il serait préférable de procéder à un réalignement plus général des politiques macroéconomiques qui éliminerait les distorsions de prix et profiterait à toutes les activités économiques, ce qui pourrait ranimer l'effet des forces de marché et rétablir l'application d'un ensemble de règles sur laquelle les agents économiques peuvent compter. La situation actuelle est grave, car les fondements moraux sur lesquels s'appuie le respect des lois sont en train de s'éroder.

11. Le sentiment d'incertitude du secteur privé semble encore être aggravé par le fait que les milieux d'affaires sont confrontés à des rigidités bureaucratiques qui leur infligent une lourde charge, de par le temps qu'elles font perdre, des frustrations qu'elles engendrent, et de l'accroissement du coût des transactions qu'elles occasionnent. Le secteur privé se plaint qu'il lui faut prendre des mesures auxiliaires pour combler les déficiences d'une bureaucratie léthargique et peu maniable. Cette manière de procéder a des effets négatifs sur l'ensemble du système, dans la mesure où elle encourage une attitude cynique et entretient le sentiment que effort

d'investissement et travail acharné ne sont pas les meilleurs moyens de s'enrichir.

12. Un autre facteur qui semble aussi accroître le sentiment d'incertitude du secteur privé tient au fait qu'il est difficile de faire respecter les contrats par la voie judiciaire. Les milieux d'affaires se plaignent que les tribunaux sont lents à rendre un verdict pour les affaires commerciales; et qu'une fois le verdict rendu, sa mise en application est lente et erratique. L'un des témoignages les plus manifestes est donné par le piètre état où se trouve le système bancaire qui reflète, dans une grande mesure, l'impossibilité des banques à faire jouer des garanties comme les nantissements.

13. Enfin, un dernier facteur d'incertitude réside dans le fait que l'activité économique dans la sous-région traverse actuellement une crise de confiance qui reflète dans l'image défavorable d'une sous-région en situation de surendettement, caractérisée par une faible rentabilité des capitaux investis et des hauts risques inhérents à l'investissement. Dans de telles circonstances, tout effort pour attirer les nouveaux investissements (en particulier les investissements directs étrangers) sera sans doute vain si les autorités ne prennent pas les mesures nécessaires destinées à restaurer l'image de la sous-région. Ce qui importe, en l'occurrence, n'est pas tant le niveau absolu des incitations que les pays concernés sont en mesure d'offrir aux investisseurs potentiels, mais l'attractivité relative d'une région en tant que destination pour des capitaux internationaux de plus en plus mobiles.

### III. PROBLEMES PROPRES AU SECTEUR PRIVE ET A LA COOPERATION SOUS-REGIONALE

14. Outre les incertitudes liées au climat d'investissement, il convient également de porter une attention particulière à certains problèmes plus spécifiques au secteur privé et à la coopération sous-régionale. Ces problèmes, qui sont examinés ci-dessous, ont trait aux difficultés relatives aux échanges intra-communautaires, au coût élevé de l'activité économique dans la sous-région, à la faible compétitivité des entreprises, ainsi qu'aux faiblesses inhérentes aux entreprises et opérateurs locaux.

15. Le premier problème auquel doit faire face le secteur privé a trait aux difficultés relatives aux échanges intra-communautaires. D'un côté, les entreprises se plaignent des multiples obstacles, tarifaires ou non, qui entravent leurs opérations commerciales avec les pays voisins. Elles ont fait savoir que leurs produits, bien qu'étant agréés à la taxe de coopération régionale, n'ont pas cependant pu traverser la

frontière des pays voisins et qu'il n'existe aucune instance juridique communautaire de recours. D'un autre côté, la règle édictée par la CEDEAC en ce qui concerne la provenance des produits est à l'origine de graves désaccords: ne sont admis au bénéfice des préférences tarifaires que les produits fabriqués par des entreprises dont le capital appartient pour au moins 25% (ce taux devra atteindre au moins 51% dans une période de six ans) à des nationaux. Cette règle limite les exportations des pays tels que la Côte d'Ivoire et le Sénégal (leurs usines étant considérées comme des établissements étrangers) et décourage l'investissement étranger.

16. L'existence d'une multiplicité de droits de douane et taxes, levés à des taux élevés (qui peuvent atteindre jusqu'à 100% de la valeur des marchandises), grève lourdement les perspectives de développement des initiatives privées et, partant, de la coopération sous-régionale. On peut comprendre la crainte générale de certains pays membres d'être submergés par leurs voisins plus développés sur le plan industriel, et leur hésitation à abaisser leurs droits de douane et à prendre d'autres mesures de libéralisation du commerce. Cependant, la situation qui prévaut actuellement est particulièrement grave, car elle se prête à de fortes incitations à la corruption et à la fraude (sous forme de déclarations falsifiées, de sous-facturations, de passages illégaux de produits aux frontières, et de pots-de-vins). Il est à noter qu'une fiscalité complexe et lourde a un rendement vraisemblablement moindre en recettes à long terme que ce ne serait le cas si la structure fiscale était plus simple, à des taux moindres.

17. L'investissement privé est encore entravé par le coût élevé de l'activité économique au sein de la sous-région. Les coûts des facteurs (et notamment de la main-d'oeuvre) y sont en général moins favorables, en comparaison à d'autres parties du monde en développement. Les coûts des transactions pour se conformer aux nombreuses procédures réglementaires et administratives se sont, eux aussi, considérablement accrus suite aux déficiences d'une bureaucratie léthargique et peu maniable. Ces coûts résultent en partie d'exigences généralisées et croissantes auxquelles doivent faire face les chefs d'entreprise qui se voient réclamer des paiements à titre gracieux pour des services officiellement fournis par les pouvoirs publics (par exemple, l'approbation et la délivrance de permis et de licences); mais il y a aussi d'autres coûts, imputables à des pratiques largement répandues et dépassées (démarches pour obtenir des précisions sur les politiques officielles, les réglementations, les mesures d'incitations, etc.). Enfin, il faut y ajouter les inefficacités des systèmes de transports et communications qui alourdissent considérablement le coût de l'activité économique dans la sous-région. Il s'agit là d'un fait trop bien connu pour qu'il faille s'y attarder plus longuement.

18. La faible compétitivité des entreprises pose aussi un sérieux problème pour l'investissement industriel et la coopération sous-régionale. L'expérience suggère que les pays ne sont pas disposés à acheter des biens à des prix plus élevés à leurs partenaires quand ils peuvent s'en procurer ailleurs, à de meilleures conditions de prix. La question de compétitivité revêt aujourd'hui une importance primordiale dans la décision d'investir, en raison de la concurrence croissante des produits importés. L'échec de la CIMAC est due, en grande partie, à son incapacité de produire dans des conditions suffisamment compétitives pour la maintenir en opération.

19. Les raisons de la faible compétitivité des entreprises tiennent en partie aux problèmes de coûts et de productivité des facteurs de production, mais les faibles capacités technologiques et les surcoûts liés au fait d'opérer dans un environnement pénalisant par l'état d'une économie faiblement développée (manque d'infrastructures et de services et/ou coûts élevés de ceux qui existent, pénuries de devises qui rendent les approvisionnements aléatoires, utilisation non optimale des capacités, mauvaise conception et conduite des projets, mauvaise maintenance et non-maîtrise des équipements, etc.) et, de surcroît, caractérisée par de graves distorsions macroéconomiques, en sont les principales responsables.

20. La portée de ce travail ne permet pas de s'étendre plus longuement sur ces questions, mais il paraît inévitable que les stratégies de promotion du développement et de la coopération industriels à travers la participation du secteur privé doivent viser à renforcer la position concurrentielle des entreprises, par une association judicieuse des incitations émanant des politiques industrielles et commerciales, avec des ressources humaines appropriées et des investissements dans l'apprentissage et l'innovation technologiques, ainsi que des institutions chargées de remédier aux imperfections du marché dans le système technologique (paragraphe 37, annexe 1).

21. Autre faiblesse inhérente aux entreprises locales: les entreprises et opérateurs privés de la sous-région ont été longtemps isolés des forces concurrentielles du marché extérieur. Bien que cette situation ait quelque peu changé depuis l'avènement des réformes, le développement des initiatives privées est encore entravé par les contacts limités avec les fournisseurs et clients étrangers. L'expérience d'autres pays a montré que de tels contacts avec les marchés étrangers constituent l'une des sources les plus importantes et les moins coûteuses de transfert de technologie et de savoir-faire commercial.

22. La faible confrontation de ces entreprises aux marchés extérieurs n'est pas non plus de nature à accélérer le processus d'intégration sous-régionale. Ces entreprises ont, en

effet, une capacité limitée pour appréhender les opportunités offertes dans la sous-région; elles ont, en outre, une perception tout à fait imprécise de leur environnement qui ne leur permet pas d'élaborer des plans d'action efficaces. Ces lacunes se manifestent, aussi bien sur le plan national que sous-régional, et constituent des obstacles à la coopération industrielle.

23. A cet égard, il convient de noter l'absence, au niveau de la CEDEAO, de mécanismes qui permettraient aux entreprises et opérateurs privés d'avoir une connaissance complète de leur environnement pour saisir pleinement des opportunités de marché offertes dans les pays voisins. Il n'existe, en fait, aucune structure d'informations, de conseils et de soutien aux entreprises potentiellement intéressées par le marché sous-régional.

#### IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

24. Au vu des problèmes évoqués ci-dessus, toute stratégie d'industrialisation et d'intégration qui doit dépendre de l'initiative et de la participation du secteur privé (local et étranger) exigera une action spéciale pour le soutien et l'encouragement des entrepreneurs potentiels. Le climat d'investissement qui prévaut dans la sous-région étant chargé d'incertitudes de toutes sortes, il est peu probable que la solution dont se préoccupent certains gouvernements membres (exonérations fiscales temporaires, exonérations de taxes et droits de douane, etc.) offre de réels avantages au cours des années à venir.

25. Une vision plus réaliste de la promotion du secteur privé devra se caractériser par un supplément d'efforts en vue de "normaliser" l'environnement et le rendre apte à permettre un véritable ancrage du secteur privé. Les actions à cet égard devront nécessairement s'inscrire dans le temps et être réalisées par les Etats eux-mêmes, avec le concours et l'assistance des opérateurs privés (locaux et étrangers). Dès maintenant, il faut déjà jeter les fondations en apportant des remèdes aux carences des services publics, en améliorant le fonctionnement des administrations, en rétablissant la stabilité et la transparence dans les réglementations. Il est important de rappeler que la transparence dans l'élaboration et l'application des réglementations est, pour les investisseurs potentiels, encore plus importante que les incitations financières. Les règles doivent être perçues comme stables et crédibles, et se borner à remédier aux défaillances du marché au lieu de contourner celui-ci ou aller à son encontre.

26. Les entrepreneurs ont besoin d'un environnement stable pour prendre leurs décisions d'investir. L'implication des associations professionnelles représentatives au processus d'élaboration des politiques est la première mesure à prendre pour atténuer les incertitudes des chefs d'entreprise et garantir la stabilité des réformes du cadre réglementaire et institutionnel. Le dialogue doit être institutionnalisé et exiger un changement d'attitude des gouvernements et des entreprises. Les responsables politiques doivent se garder de prendre des mesures arbitraires qui perturbent les activités du secteur privé. Pour leur part, le secteur privé doit apprendre à opérer dans un environnement où la compétitivité et l'efficacité, et non les privilèges ou l'évasion, sont la clé du succès à long terme [Banque mondiale, 1989, p. 170]. L'expérience de certains pays, pourtant de tradition politique autoritaire (Corée, Taiwan, Singapour) a montré qu'il existe une étroite collaboration de fait entre le secteur privé et les pouvoirs publics.

27. L'excès d'interférence bureaucratique incite les entreprises à trouver des moyens de détourner les réglementations et diminue la compétitivité de ceux qui les respectent. La suppression des règlements les plus contraignants permettrait d'éliminer les coûts cachés que de nombreux entrepreneurs doivent supporter pour obtenir des permis et enregistrer leur entreprise. Les pots-de-vin ne sont qu'un aspect de ces coûts, dans lesquels il faut inclure les pertes d'efficacité et de productivité dues à la longueur et à la complexité des procédures [Banque mondiale, 1989, p. 170].

28. Il est indispensable pour le succès à long terme des entreprises qu'il existe un cadre juridique simple et transparent, dont le respect soit assuré. Toutes les entreprises doivent pouvoir bénéficier d'un cadre juridique qui définit précisément le droit des contrats et de la propriété et qui offre des instances équitables pour le règlement des différends [Banque mondiale, 1989, p. 171].

29. Au niveau sous-régional, le rôle de la CEDEAO dans le soutien et l'encouragement du secteur privé est tout aussi critique, notamment dans le domaine de l'information. La principale faiblesse des entreprises et opérateurs locaux est sans doute leur faible interaction avec l'environnement du marché. La mise en place de vastes réseaux d'informations sur les investissements et sur les activités des opérateurs économiques et entreprises industrielles dans la sous-région peut être une aide précieuse pour le développement des initiatives privées et de la coopération sous-régionale.

30. Toutes ces actions seront nécessaires pour réduire les incertitudes des entrepreneurs, restaurer leur confiance et promouvoir un climat d'affaires plus stable et plus concurrentiel. A terme, ce sont d'autres interventions du genre de

celles évoquées dans l'annexe 1 (les facteurs "structurels") qui devront constituer les véritables incitations aux initiatives privées et les déterminants de la compétitivité à long terme des entreprises de la place.

31. En guise de conclusion, il convient d'attirer l'attention sur le fait que les autorités doivent se garder de ne pas trop miser sur l'apport des investissements directs étrangers dans leur processus d'ajustement industriel. Il est de l'évidence même que les autorités doivent rendre l'environnement attrayant pour l'investissement étranger, mais cette composante extérieure de la stratégie de développement doit être uniquement perçue comme un apport à leurs propres efforts. Il est important de reconnaître que les investissements étrangers ne peuvent jamais se substituer aux investissements locaux. Les capitaux étrangers ne peuvent que combler momentanément une pénurie d'épargne intérieure. Le succès des processus d'ajustement industriel dépend donc, fondamentalement, de l'existence d'une réaction positive au niveau des investisseurs locaux. Les efforts devront, par conséquent, être mobilisés en vue de constituer une réserve d'épargne privée aux fins d'investissements productifs, dans des domaines où la sous-région dispose de réels avantages comparatifs.

---

#### Références:

Banque Mondiale, *"L'Afrique Subsaharienne: De la Crise à une Croissance Durable"*, Washington, D.C., 1989.