



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th 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 for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

21024

**QUELLES INCITATIONS POUR LE SECTEUR MANUFACTURIER
DE L'UDEAC APRES LA DEVALUATION DU FRANC CFA ?**

Gérard CHAMBAS
Chargé de Recherches CNRS,
CERDI

← Consultants →

Anne-Marie GEURJON
Maître de Conférences à
l'Université d'Auvergne,
CERDI

Redeslop Off M. Stearns, IRD/RES

Document rédigé à la demande de l'ONUDI, destiné à animer le Séminaire "Effet de la dévaluation du franc CFA sur le secteur manufacturier des pays de l'UDEAC", Brazzaville, 30 novembre-3 décembre 1994.

L'analyse présentée ici est propre à ses auteurs et ne reflète pas nécessairement celle de l'ONUDI.

SOMMAIRE

1 . Diagnostic sur la situation des activités manufacturières de l'UDEAC	3
1.1. L'évolution du secteur manufacturier	3
1.2. Les causes des difficultés du secteur manufacturier des pays de l'UDEAC	5
2 . La dévaluation, occasion d'une nouvelle stratégie pour les entreprises industrielles	15
2.1. L'amélioration de l'environnement des entreprises	16
2.2. Une politique du commerce extérieur d'accompagnement de la dévaluation	19
2.3. Le changement de comportement de l'entrepreneur	23

Introduction

La dévaluation est intervenue alors que depuis environ dix ans les secteurs manufacturiers des pays de l'UDEAC connaissent de graves difficultés. Cependant, les évolutions diffèrent fortement selon les pays et les types d'activités. La situation des différents secteurs manufacturiers résultent de facteurs multiples et complexes. Aussi, avant de déterminer dans quelle mesure la dévaluation peut offrir l'occasion d'un développement des activités industrielles, convient-il d'effectuer un bref diagnostic sur la situation du secteur manufacturier dans les pays de l'UDEAC.

1 - Diagnostic sur la situation des activités manufacturières de l'UDEAC

1.1 - L'évolution du secteur manufacturier

Ces dernières années, l'évolution du secteur industriel est de plus en plus mal appréhendée en raison de la détérioration de la collecte des statistiques, du développement de la fraude, mais aussi en raison de la disparition de nombreuses entreprises et de la réduction des activités industrielles du secteur public. Cependant, il paraît utile de présenter, malgré leurs limites, des données sur l'évolution des activités manufacturières (cf. tableau n°1).

Alors qu'en moyenne les activités manufacturières des pays à faible revenu parviennent à réaliser une croissance annuelle moyenne de près de 10 % sur la période 1980-1991, améliorant la croissance de la décennie précédente (7 %), le secteur manufacturier en Afrique connaît un taux de croissance deux fois moindre et demeure un secteur relativement marginal.

Pour les pays de l'UDEAC, les performances réalisées sont très diverses.

- On observe une régression sur la seconde moitié des années quatre-vingt au Cameroun, pays à l'appareil industriel le plus important de l'UDEAC. A partir de 1985, l'économie camerounaise déjà fragilisée par la baisse des cours internationaux des produits agricoles d'exportation et par des choix de politique économique risqués, a été durement affectée par une chute d'environ 40 % des cours exprimés en francs CFA du pétrole entre 1984 - 85 et 1985 - 86.

Tableau n° 1 - Evolution du secteur manufacturier

Unité : taux de croissance annuel moyen %

	1981-1986	1987-1991	Part du secteur manufacturier dans le PIB	
			1970	1992
1 - Cameroun	17,2	-4,0*	10	22
2 - Centre Afrique	0,5	5,2 *	7,0	nd
3 - Congo	11,2	3,3	nd	13
4 - Gabon	4,8	20,0	7,0	5,0
5 - Guinée Equatoriale	nd	nd	nd	nd
6 - Tchad	16,0	-0,1	17,0	16,0
Pour comparaison				
7 - Bénin	7,8	5,8	nd	7,0
8 - Burkina-Faso	-0,3	6,3	14,0	12,0
9 - Côte d'Ivoire	-1,2*	-2,2 *	13,0	nd
10 - Mali	11,2	2,1	7,0	12,0
11 - Niger	-3,0	nd	5,0	7,0
12 - Sénégal	5,8	5,6	16,0	13,0
13 - Togo	-0,3	8,3	10,0	10,0
14 - Ghana	-0,4	4,5	11,0	9,0
15- Kenya	4,2	5,3	12,0	12,0
16- Madagascar	-2,8	1,1	16,0*	14,0*
17- Malawi	3,0	5,4	17,0*	22,0*
18- Nigéria	0,6	5,1	4,0	nd
19- Zimbabwe	2,7	4,2	21,0	30,0
15 - Ensemble de l'Afrique	3,0	5,5	nd	nd
16 - Pays à taux de change fixe	5,3	6,1	nd	nd
17 - Pays à taux de change flexible	2,7	5,0	nd	nd

* Données se rapportant à l'évolution du secteur industriel.

Source : Banque Mondiale. *L'ajustement en Afrique. Réformes, résultats et chemin à parcourir*, 1994.Banque Mondiale. *Rapport sur le développement dans le Monde*, 1994.

- Pour les autres pays de l'UDEAC, le secteur industriel demeure peu important. Seul le secteur manufacturier gabonais connaît une croissance soutenue; son importance relative dans l'économie demeure cependant très faible.

- Enfin, notons le caractère similaire de la performance entre Afrique zone franc et hors zone franc.

Pour une économie donnée, les résultats diffèrent fortement d'un secteur à l'autre. Certaines branches rencontrent de grandes difficultés (textiles). Cependant, des entreprises ont cherché à s'adapter : ainsi l'effondrement du marché intérieur camerounais explique-t-il la performance des entreprises industrielles camerounaises à l'exportation qui ont accru sensiblement leur volume exporté vers les autres pays de l'UDEAC entre 1987 et 1992. Un phénomène analogue a pu être noté à la même période et dans un contexte identique pour la Côte d'Ivoire.

1.2 - Les causes des difficultés du secteur manufacturier des pays de l'UDEAC

1.2.1 - Un choc considérable dû à l'évolution des termes de l'échange

Les activités manufacturières des pays de l'UDEAC ont été dès l'origine orientées vers la satisfaction des marchés intérieurs. Or, la chute des prix internationaux des produits primaires a entraîné deux phénomènes majeurs :

- Une baisse prononcée du marché intérieur dont la conjoncture est dépendante du secteur primaire. Par exemple, au Cameroun , le marché de la bière a chuté à un rythme d'environ 10% par an entre 1987 et 1992. La chute a été particulièrement forte pour la demande de biens manufacturés.

- Une baisse des ressources des Etats fondamentalement déterminée par la chute du prélèvement sur les exportations de produits primaires agricoles et pétroliers. Ainsi, le prélèvement public du Cameroun chute de 23% du PIB en 1981-86 à 15,4% du PIB en 1990-91 ; cette évolution provient en partie de la baisse du prélèvement pétrolier qui passe de 207 milliards en 1981 à 162 milliards de F.CFA en 1992. Elle provient aussi d'une fraude fiscale et douanière croissante. La régression des ressources des Etats a constitué la cause essentielle de l'aggravation des déséquilibres budgétaires et, compte tenu des règles de fonctionnement de l'UDEAC, de l'accumulation des arriérés publics.

1.2.2 - L'effet néfaste des arriérés publics

Hors zone franc, le blocage fondamental était dans beaucoup de pays la pénurie de devises. Au contraire, les pays de la zone franc n'ont jamais connu de pénurie de devises mais, en raison des règles de fonctionnement des Unions monétaires, ont accumulé des arriérés publics qui ont grippé le fonctionnement de l'ensemble des circuits économiques et financiers.

Les arriérés considérables de l'Etat et du secteur public ont précipité des crises de trésorerie d'entreprises disposant de capitaux propres insuffisants. Les établissements financiers ont accumulé les créances douteuses sur ces entreprises. L'ampleur de ce phénomène a pu être mesurée hors UDEAC à partir d'un échantillon de 40 entreprises manufacturières ivoiriennes : entre 1986 et 1989 les créances impayées sur l'Etat et les organismes publics sont passées de 17,8 jours de chiffre d'affaires à 45,8 jours, soit un triplement (Source : Rapport J. Thill et alii sur la fiscalité en Côte d'Ivoire, 1991). La crise de solvabilité interne s'est alors généralisée à l'ensemble des circuits économiques et financiers ; bien évidemment, grâce aux crédits fournisseurs dont il a été possible de constater la progression, les filiales de groupes étrangers ont été moins gênées dans leur fonctionnement. De même, certaines entreprises locales ont pu s'appuyer sur des systèmes de crédit informels. Les entreprises locales isolées ont été lourdement pénalisées car elles ont dû recourir à des crédits bancaires à court terme à taux réel très élevé, dont l'obtention était particulièrement difficile en raison des difficultés du secteur bancaire. Enfin, les ressources des Etats ont été affectées par l'accumulation d'arriérés publics ; des phénomènes de compensation avec diverses ressources fiscales se sont généralisés.

1.2.3 - Une politique commerciale erronée

Les limites de la substitution à l'importation.

La politique commerciale des pays en voie de développement et tout particulièrement des pays africains s'est essentiellement préoccupée d'atteindre deux objectifs : fournir des recettes aux Etats, et encourager le développement de l'industrie manufacturière. Ce choix repose sur l'argument de l'industrie naissante : les nouvelles entreprises ont besoin d'une protection temporaire pour leur permettre de pouvoir résister à la concurrence internationale dans leur période de démarrage, notamment dans les pays où les marchés intérieurs (marché du travail, marché des capitaux) ne fonctionnent pas de manière optimale.

Ainsi, pour corriger les dysfonctionnements internes de leur économie, auxquels s'ajoutent fréquemment des dysfonctionnements des marchés externes, de nombreux PVD ont accordé leur soutien aux activités industrielles en limitant les importations de produits concurrents des industries locales, c'est à dire en menant une politique de substitution à l'importation.

Or, dès qu'un gouvernement admet de tels arguments, les forces politiques entrent en jeu et il court le risque d'être soumis aux pressions d'intérêts particuliers désirant capter le maximum d'avantages. Il convient, d'autre part de noter que ces groupes d'intérêts sont d'autant plus influents qu'ils sont petits et bien organisés. Cette "recherche de rentes" de la part de différents agents économiques mobilise des ressources sans créer de richesses supplémentaires, ce qui constitue un gaspillage. Ainsi, à force de surenchère d'avantages réclamés et obtenus, les politiques commerciales menées jusqu'aux années 80 ont engendré des systèmes de protection inefficaces, incapables de réaliser leur objectif principal, c'est à dire celui de favoriser le développement du secteur industriel par une allocation efficace des ressources.

Les deux raisons principales de l'inefficacité des systèmes de protection des pays de l'UDEAC avant l'adoption du Programme Régional de Réformes (PRR) sont les suivantes : ils étaient trop complexes et offraient une protection excessive inégalement répartie entre les différentes activités.

- La complexité des mécanismes de protection tarifaire (multitude de taux, de catégories de taxes, difficultés pour apprécier la valeur en douane, exonérations nombreuses) et le recours éventuel à des instruments de protection non tarifaire (essentiellement des restrictions quantitatives) rendent très difficiles la mesure des effets économiques du système de protection si bien qu'il ne peut être utilisé comme un outil efficace de politique économique. De plus, des systèmes aussi complexes ne peuvent être correctement appliqués dans des pays où la capacité des administrations concernées est particulièrement faible. Dans ces conditions, ils constituent un facteur de développement de la fraude qui avec la proximité du Nigéria trouve un terrain particulièrement favorable.

- Les différentes études qui ont mesuré la protection dans ces pays (notamment celle de la Banque Mondiale, octobre 1991: évaluation des taux de protection en 89/90) ont mis en évidence l'importance du niveau moyen de la protection offerte aux entreprises produisant pour le marché local, et des écarts existant entre les avantages accordés aux différentes activités et aux différentes unités de production. De telles

distorsions entraînent un gaspillage des ressources productives de la Nation ; elles compromettent notamment le développement des industries d'exportation puisqu'en protégeant les industries de substitution des importations, on attire dans ces activités des ressources en provenance de secteurs exportateurs ou susceptibles de le devenir. Les résultats obtenus mettent également en évidence les écarts existant entre les différents pays de l'UDEAC : la moyenne des taux de protection nominale est en effet plus élevée au Cameroun et au Gabon et plus faible au Tchad, alors que le Congo et la RCA se situent entre les deux. Il est ainsi permis de penser que les conséquences de l'harmonisation des taux seront différentes suivant les pays.

Pour une entreprise considérée de manière isolée, bénéficier d'une forte protection peut apparaître comme une situation idéale. Or, il convient de souligner que dans les faits, une protection élevée ne peut être considérée comme une solution capable de résoudre les difficultés de l'entreprise concernée. En effet, si une limitation des importations de produits concurrents peut permettre à une entreprise inefficace de survivre, elle ne peut pas directement rendre celle-ci efficace. Au contraire, l'entreprise à l'abri de la concurrence extérieure, n'est pas incitée à se restructurer et ses responsables sont tentés de consacrer à l'obtention ou au maintien de leurs avantages un temps qu'ils pourraient plus efficacement utiliser à améliorer la productivité de leur entreprise ou à rechercher de nouveaux débouchés commerciaux.

Il est d'autre part important de noter que les entreprises peuvent être désavantagées par une protection élevée qui, dans certaines conditions, peut les rendre plus vulnérables à la fraude, ainsi que le met en évidence l'encadré n° 1. Dans un tel cas relativement fréquent dans ces pays, une réduction du niveau de la protection légale offerte à l'entreprise entraîne paradoxalement, grâce à un effet favorable sur la fraude, un accroissement de la protection réelle dont celle-ci bénéficie effectivement.

Enfin, il serait illusoire, compte tenu de l'étroitesse des marchés intérieurs, d'espérer développer le secteur manufacturier dans ces pays uniquement sur les bases d'une politique de substitution à l'importation, qui, comme il a déjà été précisé, est par nature incompatible avec le développement d'un secteur d'exportation.

Encadré n° 1 : La vulnérabilité des entreprises locales face à la fraude, dans une économie très protégée : un exemple schématique.

Une entreprise vend un produit dont le prix CAF est de 100 : le coût des intrants nécessaires hors TVA est de 60. Sa valeur ajoutée internationale est donc de 40.

Cette entreprise bénéficie d'une forte protection effective : taxation au titre des droits de porte de 30 % du produit fini et de 10 % des intrants. Le prix du marché intérieur pour le produit fini s'élève alors à 130 (hors TVA) et le coût des intrants à 66 (hors TVA). Sa valeur ajoutée au prix domestique est de 64 et son taux de protection effective s'élève à $TPE = \frac{64 - 40}{40} \times 100 = 60 \%$.

L'entreprise est attaquée sur son marché par des fraudeurs qui parviennent à vendre le produit au consommateur à 126, en fraudant à la fois sur les droits de porte et sur la TVA dont le taux supposé est de 20 %. Dans ce cas l'entreprise est handicapée par une protection négative : pour faire face à la concurrence de la fraude, elle devrait commercialiser à 126 c'est-à-dire 105 hors TVA. Sa valeur ajoutée au prix domestique chute alors à 39. Son taux de protection effective compte tenu de la fraude (protection effective "réelle") devient $TPE^* = \frac{39 - 40}{40} \times 100 = -2,5 \%$.

L'entreprise est plus pénalisée que si elle devait, en l'absence de toute fraude sur la TVA à l'importation, affronter la concurrence internationale sans protection (c'est-à-dire sans droits de porte).

Des taux élevés de droits de porte apparaissent donc défavorables au développement des activités économiques : ils constituent un handicap très difficile à compenser pour les exportateurs, tandis qu'en raison d'une fraude encouragée par le niveau important de la taxation, ils peuvent entraîner un désavantage pour les entreprises tournées vers le marché intérieur alors pénalisées par le système. Évidemment, la fraude douanière est préjudiciable à l'équilibre des finances publiques. Or, en raison de l'"urgence" budgétaire, beaucoup de programmes de stabilisation ont conduit à majorer les taux des tarifs.

Des expériences de libéralisation difficiles à mettre en oeuvre

Les groupes d'intérêt en faveur de la protection du marché intérieur sont toujours plus efficaces, car mieux organisés, que ceux dont l'intérêt serait favorisé par une politique commerciale plus libérale. Dans ce contexte, les programmes d'ajustement structurel engagés depuis le milieu des années 80, avec leur conditionnalité, ont tenté de remettre en cause les politiques de protection menées jusqu'alors.

Des réformes visant à la libéralisation des échanges ont été proposées afin d'instaurer un système de protection uniquement tarifaire plus simple à gérer et à maîtriser. La diminution du taux moyen du tarif et la réduction des écarts entre les différents taux pratiqués devaient permettre de réduire et d'harmoniser la protection offerte aux activités locales et en conséquence de limiter le handicap à l'égard des industries d'exportation. Les exonérations devaient d'autre part être réduites et leur suivi mieux assuré, afin de rendre le système d'incitations plus cohérent et d'en assurer une meilleure application. Si le principe et l'orientation de ces réformes ne sont pas remis en cause, leur mise en oeuvre est difficile.

Dans les pays de l'UDEAC, la mise en place des programmes d'ajustement n'a pas permis une libéralisation importante des échanges extérieurs. Celle-ci est actuellement en cours d'application pour l'ensemble de la zone, dans le cadre de la réforme fiscal-douanière prévue dans le PRR.

Une promotion inefficace des exportations

Par rapport aux producteurs orientés vers le marché intérieur, les exportateurs subissent des handicaps spécifiques car ils sont exposés sans protection, soit à la concurrence internationale au "grand large", soit à une concurrence sur le marché de la sous-région. Dans ce dernier cas, les exportateurs bénéficient, en raison de la spécificité du marché d'une protection naturelle qui pénalise leurs concurrents extérieurs à la sous-région.

A défaut de promotion des exportations, la fiscalité interne et externe devrait être neutre, c'est à dire ne pas affecter le coût des exportations. Cette condition est loin d'être satisfaite dans la zone UDEAC. Ainsi, jusqu'à cette année, les systèmes de fiscalité interne des pays de l'UDEAC reposaient sur de multiples taxes intérieures (ICAI, TU, TT, TIP, TIC). Ces systèmes présentaient l'inconvénient d'entraîner des effets de cascade: les exportations bien qu'exonérées de taxes internes au stade final, se trouvaient grévées par la fiscalité interne incluse dans leurs consommations intermédiaires. Ces systèmes présentaient l'inconvénient d'une grande complexité puisque de fait, la fiscalité interne était utilisée comme un instrument de protection.

La réforme fiscalo-douanière permet de pallier en partie ces inconvénients puisqu'elle prévoit une fiscalité interne reposant sur une TCA à deux taux, s'appliquant de la même manière aux biens importés et aux productions locales et assortie d'un système de déduction des taxes en amont. Cette TCA est complétée par des droits d'accises aux champs d'application strictement limités. Cependant, ainsi que le met en évidence l'expérience des pays de l'UEMOA (Côte d'Ivoire, Sénégal), cette réforme ne peut garantir à elle seule une neutralité économique de la fiscalité interne, même si elle devait évoluer vers un système de TVA généralisé (évolution prévue au Gabon). Ainsi, dans la zone UEMOA, malgré les efforts engagés ces dernières années, l'objectif de neutralité n'est pas atteint. En raison des difficultés de trésorerie de l'Etat ou parfois du maintien de la règle du butoir, les entreprises d'exportation voient leurs coûts majorés par l'accumulation de crédits de TVA. Dans de nombreux cas, cette accumulation de crédits a été décisive dans le choix de ne pas exporter : en Côte d'Ivoire, une usine de confection a renoncé à se fournir sur le marché intérieur pour ses achats de toile car la TVA au taux de 25% affectant ces achats était à l'origine de crédits de TVA que l'entreprise ne parvenait pas à se faire rembourser.

De plus, les régimes économiques (admission temporaire, draw-back...) qui permettent à l'exportateur de ne pas payer de taxes sur ses intrants, ne sont pas toujours applicables si l'exportateur se fournit auprès d'une entreprise locale. Par exemple, une entreprise locale titulaire d'un marché à l'extérieur a intérêt à importer en admission temporaire plutôt que de se fournir auprès de la manufacture locale dont les coûts sont grévés par les taxes douanières payés sur les intrants. Les régimes économiques ne permettent donc pas de purger complètement les exportations de surcoût imputables aux droits de douane ou incitent à s'approvisionner sur le marché extérieur.

Une politique de subvention des exportations a été mise en oeuvre dans certains pays afin d'offrir aux activités d'exportations des avantages similaires à ceux des industries concurrentes des importations. Cette politique, théoriquement justifiée, qui constituait, jointe à la politique de protection, un substitut à une dévaluation, n'a pu être convenablement appliquée en raison des difficultés budgétaires des Etats et de la complexité des procédures de calcul et d'octroi de la prime. La suspension, puis l'arrêt des subventions à l'exportation ont créé des difficultés à de nombreuses entreprises dont certaines avaient été incité à investir pour desservir des marchés extérieurs.

Hormis ce système de prime, divers dispositifs ont été mis en oeuvre en faveur des industries d'exportations. Les zones franches d'investissement en Afrique Sub-saharienne (Cameroun, Sénégal, Togo) n'ont cependant pas connu un succès équivalent à celui des expériences asiatiques ou mauricienne. De même, les initiatives des centres de promotion du commerce extérieur (organisation de foires internationales et de séminaires) ont eu peu de retombées, vraisemblablement en raison de la préférence des investisseurs pour des activités orientées vers le marché intérieur plus avantagées par le système de protection en place.

1.2.4 - L'effet de l'environnement

Outre les phénomènes cités ci-dessus, les difficultés des entreprises manufacturières de ces pays sont également imputables à la conjonction d'un grand nombre de facteurs sur lesquels les politiques d'ajustement structurels ont tenté d'agir.

Les Etats ont joué imparfaitement leur rôle de garants de l'Etat de droit. Ainsi les dysfonctionnements de la justice ont considérablement renchéri la prise de garantie auprès de sociétés d'assurance. Dans le domaine de la fiscalité interne et douanière, les contribuables et notamment les entreprises du secteur formel ont vu leur activité entravé par un arbitraire fiscal et réglementaire. Les pratiques ont fortement varié selon les pays mais compromettent gravement la crédibilité du secteur public. L'instabilité politico-sociale, l'insécurité ont également joué un rôle fortement négatif pour l'activité économique.

Les imperfections de certains marchés ont réduit la compétitivité des entreprises, et, comme il a été noté, fournit un argument aux politiques de protection excessive. Ainsi, la rigidité de certaines réglementations du marché du travail a contribué aux difficultés d'entreprises devant se restructurer. De même, les coûts élevés des frêts maritimes et aériens largement déterminés sur des marchés de monopole ont-ils obéré la compétitivité de beaucoup d'entreprises locales, lourdement dépendantes de l'extérieur pour leurs approvisionnements.

Les politiques de stabilisation ont réduit les investissements publics dans des proportions considérables. Outre l'effet direct sur l'activité des entreprises, la dégradation de certaines infrastructures (routes, voies ferrées, ports, télécommunications, approvisionnement en eau, électricité...) tend à constituer un handicap grandissant pour le développement du secteur manufacturier.

Enfin, les anticipations sur le changement de parité du franc CFA ont constitué un facteur majeur de la dégradation du climat des affaires. Elles ont fortement contribué au retrait des investisseurs et à la faiblesse des initiatives.

1.2.5 - La vulnérabilité des entreprises manufacturières

Le caractère exogène de nombreuses entreprises.

De nombreuses entreprises manufacturières privées dépendent de groupes étrangers qui cherchent soit à desservir le marché local régional, soit à se rapprocher des matières premières (cacao, café, coton, poisson, ...). Cette appartenance à des groupes étrangers a pu constituer dans le passé un facteur de stabilité (accès à des crédits fournisseurs, pouvoir de négociation renforcé), mais elle peut autoriser des stratégies de retraits d'autant plus facile que le poids de l'Afrique dans ces groupes a chuté.

L'obsolescence des équipements.

La chute des investissements entraîne le vieillissement des équipements. Le manque d'investissements nouveaux résulte directement de la faiblesse de la demande interne et de l'incapacité de la plupart des entreprises à exporter de manière rentable.

Le manque de participation des entreprises à la définition des politiques économiques.

Il est frappant de constater la faible place tenue par les responsables d'entreprises dans le dialogue de politique économique. Ce phénomène provient de la conjonction de facteurs multiples (attitude des Etats et des bailleurs de fonds désireux de vaincre des réticences, précipitation en raison des conditionnalités, carence des organismes représentatifs des entreprises...).

Jusqu'ici les entreprises ont plutôt développé des stratégies individuelles visant à l'obtention de régimes particuliers (exonération fiscale, convention, ...). Avec l'effondrement des marchés internes, il est évident qu'une telle stratégie conduit à l'impasse : il est donc nécessaire que les entreprises deviennent un partenaire important et crédible dans la définition des politiques économiques.

La faiblesse des structures des entreprises.

Hormis les entreprises appartenant à de grands groupes, la plupart des entreprises africaines sont de petites tailles. L'environnement ne les a pas incité à consentir des efforts importants de rationalisation de leur gestion pour deux raisons essentielles :

- les résultats d'une entreprise dépendent fortement de leur régime fiscal et douanier
- la réglementation, les rigidités réduisent l'efficacité des efforts de gestion des entrepreneurs qui peuvent avoir intérêt à exploiter voire à susciter certaines imperfections de marché.

L'instabilité chronique de l'environnement des entreprises les a, de plus, conduit à des stratégies de court terme. Enfin, l'accès au marché extérieur au-delà du marché régional s'est révélé particulièrement difficile pour des entreprises de petite taille ne bénéficiant pas de relais à l'étranger, et devant quelquefois faire face à des réactions protectionnistes de la part des pays industrialisés ou à des pratiques de dumping de concurrents déloyaux.

2 - La dévaluation, occasion d'une nouvelle stratégie pour les entreprises industrielles

Bien que l'environnement socio-économique demeure particulièrement difficile et que la dépréciation du naïra depuis juillet 1994 constitue un grave facteur d'incertitude, la dévaluation du franc CFA s'accompagne de plusieurs éléments favorables.

- A la suite des accords avec le FMI, les financements externes reprennent et donc une réduction des arriérés publics peut être engagée.

- Une hausse sensible des cours de nombreux produits primaires (café, cacao, caoutchouc, coton, ...) a pour conséquence de permettre une progression des prélèvements publics et dans la mesure où cette hausse est répercutée sur le prix au producteur une demande interne nominale du secteur rural en progression.

- En raison du fort contenu d'importation des consommations intermédiaires et de la faible valeur ajoutée des entreprises, le gain de compétitivité consécutif à la dévaluation est limité mais non négligeable : il permet d'alléger le coût relatif de la main d'oeuvre qui représente le plus souvent 5 à 15 % du chiffre d'affaires des entreprises.

- Enfin, la dévaluation du franc CFA en raison de son ampleur a rétabli la crédibilité du franc CFA.

Toute la politique économique doit avoir pour objectif d'utiliser rapidement ces facteurs favorables pour favoriser le développement d'activités manufacturières en Afrique. Trois axes essentiels peuvent être distingués : l'amélioration de l'environnement des entreprises, une politique du commerce extérieur d'accompagnement de la dévaluation et un changement de comportement des entrepreneurs.

2.1 - L'amélioration de l'environnement des entreprises

La politique d'ajustement en "termes réels" engagée avant la dévaluation a buté sur diverses rigidités structurelles qu'il est toujours indispensable de surmonter pour améliorer la compétitivité des entreprises. A défaut de cela, l'effet positif de la dévaluation, dont il convient de rappeler le caractère limité, sera absorbé par des imperfections de marché nuisibles à la compétitivité.

2.1.1 - L'amélioration du marché du travail

La réglementation du marché du travail est à l'origine de distorsions importantes qui handicapent les entreprises structurées. Malgré leur intérêt social indéniable à court terme pour les salariés bénéficiaires de cette législation, la réglementation du marché du travail a empêché les entreprises de secteurs en difficulté de s'adapter (autorisation préalable de licenciement) d'embaucher librement (office de la main d'oeuvre). Le coût du travail a été maintenu parfois à un niveau qui a conduit les entreprises à recourir à des combinaisons de production plus intensives en capital, alors que les pays de l'UDEAC connaissent un sous-emploi considérable. Sans méconnaître l'intérêt d'une protection des travailleurs, la réglementation du marché du travail ne doit pas favoriser le dualisme de ce marché.

2.1.2 - La réduction du coût des "facteurs"

Toutes les analyses disponibles mettent en évidence le coût excessif des "facteurs" (électricité, énergie, eau) qui pèse lourdement sur les comptes d'exploitation. Compte tenu de l'importance des équipements ou des intrants importés, la dévaluation renchérit fortement le coût des facteurs. Des mesures fiscales (déductibilité de la TCA ou de la TVA frappant ces consommations intermédiaires, voire prime à l'exportation cf. infra) sont ainsi indispensables pour alléger le coût des "facteurs" pour les entreprises exportatrices du secteur structuré. De telles mesures compensatoires devraient être transitoires, car l'effort d'amélioration de la productivité dans la fourniture des "facteurs" est à poursuivre.

2.1.3 - Une plus grande neutralité de la fiscalité interne

La dévaluation devrait être l'occasion d'assurer une plus grande neutralité de la fiscalité interne : il serait irrationnel que la compétitivité des entreprises (substitution à l'importation, exportations) continue d'être gravée par la fiscalité interne (cf. supra). Bien que des réformes importantes des règles fiscales demeurent encore nécessaires (mise en oeuvre d'une TCA évoluant vers une TVA d'application générale), il paraît essentiel d'améliorer l'administration de l'impôt et de réduire les régimes dérogatoires au droit commun.

Une meilleure administration de l'impôt

Comme en matière tarifaire, une simplification des règles de la fiscalité interne, constitue un préalable à toute application efficace de l'impôt. A terme, une TVA au maximum à deux taux en plus du taux zéro, d'application aussi large que possible, complétée par des droits d'accise bien ciblés, devrait constituer le fondement de la fiscalité.

Les régimes de fiscalité directe devraient, pour être applicables, privilégier eux aussi, la simplicité (taux unique de BIC, barème simplifié pour l'impôt sur le revenu). Une attention particulière est à apporter à la fiscalisation du secteur informel qu'il est possible de réussir, au moins en partie, en organisant des effets de rémanence de TVA à travers une patente synthétique, des acomptes forfaitaires sur la production les importations ou les marchés publics...

La réduction des régimes dérogatoires au droit commun

L'évolution vers une fiscalité indirecte interne plus neutre diminue la justification des exonérations : quand un système de TVA à large champ d'application est mis en place, la seule justification des exonérations de TVA est de pallier des défaillances dans l'application de cette fiscalité (accumulation de crédits de TVA en raison de l'insolvabilité de l'Etat).

Dans le domaine de la fiscalité directe, le corollaire des exonérations est une fiscalité de droit commun excessive et donc des distorsions économiques importantes entre les entreprises.

La réforme fiscal-douanière prévoit la suppression à terme des régimes dérogatoires sur la base de négociations. On doit remarquer cependant que les codes d'investissements peuvent conserver un rôle utile. Ils transmettent un signal favorable sur la volonté des Autorités de favoriser des investissements privés. De plus, les codes des investissements pourraient fournir une garantie contre des dysfonctionnements du régime fiscal de droit commun.

2.1.4 - Le comportement des Etats

Les Etats africains sont les héritiers d'une longue tradition peu favorable au développement des activités manufacturières privées. Ces Etats se sont révélés très interventionnistes et eux-mêmes ont cherché au travers d'un secteur public à devenir des entrepreneurs. Le secteur privé est alors apparu comme un concurrent de l'Etat qui a cherché à favoriser ses propres activités par exemple en appliquant de manière discriminatoire la fiscalité. La complexité du système a été d'autant plus grande que des groupes ont bénéficié d'avantages particuliers hors du droit commun notamment grâce à des conventions. Ces Etats par leurs interventions tout azimuts ont empêché un fonctionnement des marchés qui aurait permis une allocation plus efficace des ressources. De plus, les défaillances de l'Administration ont été la cause d'un renchérissement des coûts des entreprises : ainsi, les entreprises manufacturières de la région doivent prévoir dans la gestion des stocks, une immobilisation coûteuse pour la formalité de dédouanement qui évidemment s'ajoute au coût et au délai de transport, déjà long sur l'Afrique Centrale.

La dévaluation devrait là encore constituer l'occasion pour permettre aux Etats de continuer à réduire les handicaps créés par leur réglementation et leur comportement. Le changement de parité a créé un choc psychologique important et malgré des mesures d'accompagnement social, entraîne des effets sociaux sensibles. Une prise de conscience de la gravité de la situation économique et sociale pourrait être utilisée pour faciliter certaines réformes (justice, marché du travail, restructuration des administrations, élimination des rentes de situation...) Cependant, la dévaluation peut aussi, à l'inverse, constituer l'occasion d'un retour à des réglementations abolies par les politiques d'ajustement structurel. Ainsi, dans différents pays, des dispositifs de contrôle des prix sont réapparus. A moins d'être rapidement levés, ces dispositifs engendreront des rigidités insupportables pour l'activité économique (création de pénuries). De plus, les conséquences de la dévaluation, difficiles à gérer par les autorités, peuvent inciter ces dernières à éluder des réformes structurelles dont la mise en oeuvre avait déjà été différée.

2.2 - Une politique du commerce extérieur d'accompagnement de la dévaluation

2.2.1 - La nécessité de la libéralisation

En théorie, la dévaluation de la monnaie d'un pays est considéré comme une mesure de politique économique équivalente à l'instauration d'un tarif uniforme appliqué aux importations associé à une subvention des exportations d'un même montant, puisqu'une telle décision se traduit par un accroissement du prix des produits importés et une diminution du prix de produits exportés.

Dans le cas de la dévaluation du FCFA, plusieurs pays voisins ayant dévalué en même temps d'un même montant, les produits fabriqués dans ces économies, malgré le renchérissement de certains coûts, voient donc leur compétitivité accrue sur les marchés extérieurs (aux pays concernés par la dévaluation), et les entreprises de substitution à l'importation bénéficient d'un surplus de protection face à la concurrence des produits en provenance des pays africains hors zone franc.

Comparée aux effets économiques d'une politique de protection (tarifaire ou non) excessive, cette conséquence de la dévaluation du FCFA, qui pénalise uniformément les importations de produits extérieurs à la sous-région, est plus favorable au développement de l'industrie manufacturière des différents pays concernés puisqu'elle est moins distordante. De plus, une telle mesure devrait permettre d'encourager les échanges intra-zone, donc d'élargir les marchés et de réaliser des économies d'échelle. Cette évolution est bien évidemment favorable à l'intégration régionale et rejoint ainsi les objectifs de la réforme fiscal-douanière.

Celle-ci, dont le processus d'application s'est accéléré depuis la dévaluation, prévoit, en ce qui concerne la fiscalité de porte, trois catégories de mesures destinées à l'harmoniser et la simplifier:

- adoption d'un Tarif Extérieur Commun (TEC) avec cependant des modalités particulières pour la Guinée Equatoriale : classification des produits en quatre catégories et consolidation des droits de porte (droit de douane, droit d'entrée et autres taxes complémentaires) sur les bases suivantes :

catégorie I pour les produits de première nécessité (5%)

catégorie II pour les matières premières et les biens d'équipement (10%).

catégorie III pour les biens intermédiaires et les produits finis (20%)

catégorie IV pour les produits de luxe et les productions locales justifiant une protection (30%).

- mise en place d'un Tarif Préférentiel Généralisé (TPG) pour les marchandises de la zone sans agrément préalable pour les opérateurs prévoyant l'application d'un taux égal à 20% du TEC.

- application éventuelle, en compensation de la suppression des restrictions quantitatives, d'une surtaxe temporaire de 0 à 30% destinée à protéger les secteurs sensibles.

Depuis janvier 1994, la réforme fiscal-douanière a été mise en place dans les pays de l'UDEAC suivant des rythmes et des intensités différents. Le Cameroun, le Congo et le Gabon ont adopté les premiers les différentes mesures, suivis par la RCA, le Tchad et la Guinée.

Des différences apparaissent aussi dans les modalités d'application de ces mesures : dans certains cas, pour des raisons sociales ou afin de limiter l'inflation, des produits ont été déclassés par rapport aux catégories prévues, des suspensions accordées, ou, au Tchad par exemple, la parité ancienne du FCFA a été maintenue pour calculer l'assiette de la taxation des produits importés, réduisant ainsi de 50% le niveau de celle-ci.

D'autres pratiques ont également permis d'alléger la pression fiscale sur les importations : sous-évaluation, fractionnement éventuel de opérations d'importation pour échapper au contrôle des sociétés de pré-inspection, multiplication des exonérations exceptionnelles, utilisation abusive de certains régimes économiques (admission temporaire par exemple), aggravation de la contrebande.

Par conséquent, il convient de se demander si la réforme telle qu'elle est appliquée actuellement constitue un véritable système d'incitations, tel qu'il était initialement prévu et non un simple moyen de taxer les importations. L'accélération du processus de réforme inhérente à la dévaluation a vraisemblablement été la cause principale de cet état de fait. De même, des réformes entreprises dès le début des années 80 dans plusieurs pays de l'UEMOA ont connu, elles aussi d'importantes difficultés de mise en oeuvre.

A travers les leçons tirées de ces expériences, il apparaît que les difficultés rencontrées lors de l'application des réformes sont essentiellement dues au fait que l'on n'a pas suffisamment tenu compte, souvent en raison d'une trop grande précipitation, de certaines contraintes fondamentales.

Tout d'abord, les conséquences budgétaires des réformes tarifaires ont souvent été mal appréciées alors que dans le contexte de l'ajustement structurel, la neutralité budgétaire des mesures proposées est une condition minimale. Ainsi, la baisse des taux n'entraîne pas toujours un élargissement immédiat de l'assiette : les opérateurs économiques peuvent réagir avec un certain délai et leur réaction est différente suivant les produits. La diminution des recettes douanières a dans certains cas, par exemple au Sénégal, conduit à remettre en cause la baisse des tarifs, donc la réforme elle-même, ce qui a gravement compromis sa crédibilité.

Les dysfonctionnements dans les administrations chargées d'appliquer les réformes ont constitué un facteur important des difficultés de leur mise en œuvre. La complexité des règlements administratifs et quelquefois leur non diffusion peuvent engendrer un flou administratif qui oblige les agents à "interpréter" des textes dont l'application peut alors varier dans l'espace et dans le temps et encourage la corruption. Les opérateurs économiques, dans de telles conditions, ne peuvent réagir favorablement à un système d'incitations dont ils ignorent les modalités. Le manque de moyens et de formation dans ces administrations est également un handicap pour une application convenable des systèmes proposés (absence de service de la valeur dans les administrations des douanes, par exemple).

Enfin, si l'ajustement structurel offre une occasion de faire pression sur les groupes d'intérêts favorables au maintien d'une protection élevée, il est toutefois important de tenir compte du fait que ceux-ci peuvent réagir négativement et, par leur comportement, compromettre le succès des réformes : en effet, la raison d'être d'un système d'incitations est de susciter une réponse favorable du secteur privé convaincu du bien-fondé des mesures proposées. L'instabilité chronique du système d'incitations associée à une concertation insuffisante avec les opérateurs économiques a souvent exercé, à cet égard, un effet particulièrement négatif.

Compte-tenu de ces enseignements, certaines orientations peuvent être proposées. Il convient, bien entendu, de ne pas revenir sur le principe d'un TEC simple, uniforme et revu à la baisse et d'un TPG non discriminatoire suivant les opérateurs. C'est essentiellement l'application du système lui-même qui doit être améliorée. Les incohérences tarifaires dues à un mauvais classement des produits doivent évidemment être corrigées, mais de telles dispositions ponctuelles seront sans effet si des mesures ne sont pas adoptées pour améliorer l'efficacité de l'administration des douanes (lutte contre la corruption, maîtrise de la valeur, suivi des exonérations et des régimes économiques ...) et réduire la pratique des exonérations.

2.2.2 - Promouvoir les exportations de produits manufacturés

Les pays d'Asie cités en exemple pour leurs performances à l'exportation (Taïwan, Corée, Hong-Kong...) pratiquent des politiques systématiques de promotion des exportations : exonérations fiscales et douanières, tarifs préférentiels sur les "facteurs" de production (eau, électricité...), crédit à des conditions de faveur, accès préférentiels aux devises et à des tarifs plus avantageux, subventions aux transports, régimes d'amortissement particulièrement favorables, subventions publiques aux activités de prospection des marchés extérieurs. Or, par rapport aux pays africains, ces pays bénéficient d'avantages comparatifs (main d'oeuvre qualifiée, Etat de droit, qualité des infrastructures, coût plus faible des facteurs, fret meilleur marché...).

La dévaluation du FCFA a permis de réduire la surévaluation de la monnaie, mais il reste nécessaire à la fois de supprimer les obstacles aux exportations et de pratiquer une politique active de promotion des exportations.

Réduire les handicaps du secteur d'exportation est une condition préalable : il serait inefficace de pratiquer une politique de promotion qui serait censée compenser des infrastructures défailtantes, une qualification insuffisante de la main d'oeuvre, un Etat de droit incertain, le coût excessif des facteurs, des frets, les conséquences de l'insolvabilité de l'Etat et une politique de protection excessive (cf supra). La réduction de ces obstacles amorcée par les programmes d'ajustement structurel est donc à poursuivre avec d'autant plus de vigueur que le retard du continent africain est important.

Cependant, des handicaps demeureront et il paraît indispensable, afin de rechercher une plus grande parité vis à vis des pays concurrents, d'engager parallèlement une politique de soutien des activités d'exportation, tout particulièrement pour les exportations au grand large. Les instruments possibles d'une telle action sont multiples (cf. supra). En particulier, il semble difficile malgré les échecs décrits plus haut, de ne pas s'interroger sur l'opportunité d'un système de prime à l'exportation en essayant bien sûr d'éviter à la fois le blocage dû à l'insolvabilité de l'Etat et les difficultés créées par la complexité excessive des procédures.

Ainsi, une des conséquences indésirables de la dévaluation pour les entreprises est le renchérissement de certains coûts (électricité, carburants, eau...) sur lesquels il est difficile d'agir (cf. supra). Afin de compenser ces surcoûts pour les exportateurs, il serait possible à partir du compte d'exploitation des entreprises de les évaluer, puis d'en permettre l'imputation sur les impôts dus par l'entreprise au prorata du chiffre d'affaires à l'exportation (cf. A. Pilloux in Thill et alii, 1991). Un tel système présenterait l'avantage de la simplicité : il nécessite cependant d'être contrôlé et n'apporte pas de solution en cas d'insolvabilité de l'Etat pour les entreprises purement exportatrices fortement créditrices de TCA ou de TVA.

2.3 - Le changement de comportement de l'entrepreneur

La dévaluation du FCFA constitue, comme il a déjà été dit, une opportunité pour les entreprises de s'implanter sur le marché de la sous-région et éventuellement d'exporter dans les autres pays. En raison des politiques menées dans ces pays, les entreprises ont été pendant longtemps incitées à être plus soucieuses de l'obtention d'avantages fiscaux et douaniers particuliers que d'améliorer leur politique interne. Compte tenu des circonstances, les entrepreneurs doivent maintenant, pour pouvoir profiter des effets positifs de la dévaluation, modifier leur comportement en tenant compte de nouvelles contraintes.

Ainsi, la première des conditions à remplir pour qu'un produit soit concurrentiel sur les marchés extérieurs est qu'il soit substituable au produit local. Ceci implique pour l'entreprise candidate à l'exportation de bien connaître les marchés externes, et de mener une politique de qualité.

Cette démarche nécessite un engagement de la part de l'entreprise, et un soutien de la part des Etats. Ces derniers pourraient mettre en place des structures chargées de promouvoir la qualité des produits fabriqués localement (sensibilisation, aide aux entreprises, création de labels). Cette tâche pourrait éventuellement être confiée aux directions du commerce extérieurs dont la charge a été considérablement allégée par la libéralisation des procédures pour importer et exporter.

La conquête des marchés doit devenir la principale préoccupation de l'entrepreneur, ce qui implique d'adapter la politique interne de l'entreprise (gestion de la production, politique de produit, d'investissement...) et surtout d'accroître la politique de communication de l'entreprise à travers des actions visant à mieux connaître l'offre et la demande et éventuellement à agir sur ces deux composantes pour mieux répondre aux impératifs du marché.