



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

17958-F

Distr.
LIMITEE

IO.40(SPEC.)
30 novembre 1989

ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

ORIGINAL: FRANCAIS

Atelier Régional sur la Gestion Stratégique
du Processus d'Ajustement du Secteur Industriel
en Afrique

Vienne, 11-15 décembre 1989

RAPPORT INTRODUCTIF SUR LA GESTION STRATEGIQUE
DU PROCESSUS D'AJUSTEMENT DU SECTEUR INDUSTRIEL EN AFRIQUE*

par

Le Secrétariat de l'ONUDI

* Ce document n'a pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1. LE SECTEUR INDUSTRIEL EN AFRIQUE ET SON CONTEXTE	
A. L'évolution du secteur industriel.....	7
A.1 La formation du secteur industriel en Afrique.....	7
A.2 Les résultats des efforts d'industrialisation.....	9
A.2.1 Les résultats en terme de structure.....	9
- Un faible développement des activités industrielles.....	9
- Une structure industrielle déséquilibrée.....	9
- Une répartition géographique inégale.....	11
- Une industrie peu intégrée et extravertie.....	11
A.2.2 Les résultats en terme de performance.....	13
- Une dynamique de croissance insuffisante.....	13
- Des effets de développement limités.....	14
- Un manque de compétitivité.....	16
B. L'importance des contraintes structurelles et des déficiences organisationnelles .	18
B.1 Au niveau des marchés des produits industriels.....	18
B.2 Au niveau de l'environnement de l'industrie.....	19
B.3 Au niveau du système des ressources humaines.....	21
B.4 Au niveau des règles de fonctionnement du système industriel.....	23
B.5 Au niveau du système de promotion des investissements.....	25
B.6 Au niveau de l'organisation de la production industrielle.....	26
C. Le contexte des années 80.....	29
C.1 La montée des déséquilibres économiques.....	29
C.2 La crise de l'industrialisation.....	31
- La crise économique.....	31
- La crise de confiance des acteurs.....	32
- La crise du mode d'industrialisation.....	33
C.3 Les réponses à la crise.....	33
C.3.1 La recherche d'une nouvelle démarche de développement industriel à travers la D.D.I.A.	33
C.3.2 Les politiques globales d'ajustement.....	35

CHAPITRE 2. LE PROCESSUS D'AJUSTEMENT DU SECTEUR INDUSTRIEL

A. La problématique du processus d'ajustement du secteur industriel.....	39
- Les postulats.....	39
- Les objectifs.....	40
- Les politiques et instruments.....	40
B. La mise en oeuvre du processus d'ajustement industriel.....	42
B.1 Des problèmes au niveau des conditions de mise en oeuvre.....	42
B.1.1 La connaissance des réalités industrielles.....	43
B.1.2 La concertation et la coordination.....	44
B.1.3 La transparence.....	45
B.1.4 L'articulation des séquences.....	46
B.2 Des problèmes au niveau des marchés.....	48
B.2.1 L'organisation de la concurrence, le marché et les prix.....	48
B.2.1.1 La réglementation des prix.....	49
B.2.1.2 Le fonctionnement du marché.....	50
B.2.1.3 L'ouverture du marché.....	51
B.2.2 La réorientation vers l'exportation.....	54
B.3 Des problèmes au niveau du système de production et de son environnement.....	58
- En matière de procédures et de relations avec l'Etat.....	59
- En matière de financement.....	60
- En matière de fiscalité.....	61
- En matière de coûts des facteurs.....	62
- En matière d'approvisionnements.....	62
- En matière de commercialisation.....	63
- En matière d'infrastructures physiques.....	64
- En matière de capacités de soutien.....	64
B.4 Des problèmes au niveau des comportements d'ajustement.....	66
B.4.1 L'action d'ajustement des entreprises.....	66
B.4.2 Le processus d'ajustement au niveau de sous-secteurs.....	69
B.4.3 Les comportements d'investissement.....	73
C. Enseignements et conclusions intermédiaires.....	76

CHAPITRE 3. LA GESTION STRATEGIQUE DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

A. L'ajustement global et la gestion stratégique du développement industriel.....	81
B. Les principes de base de la gestion stratégique du développement industriel.....	83
B.1 Il faut agir au niveau des sous-systèmes industriels.....	84
B.2 Il faut agir dans un cadre de concertation.....	86
B.3 Il faut agir de façon continue et progressive.....	87
C. La pratique de la gestion stratégique du développement industriel.....	88
C.1 L'identification des sous-systèmes industriels.....	88
C.2 L'organisation de la concertation.....	90
C.3 La préparation et mise en oeuvre des stratégies et programmes d'action..	91
C.4 Le rôle de l'Etat.....	94
C.5 L'appui technique.....	95
C.6 La mobilisation des ressources.....	96
CONCLUSION.....	99
ANNEXE STATISTIQUE.....	103
LISTE DES DOCUMENTS.....	109

INTRODUCTION

Depuis la fin des années 70, les pays africains, dans leur majorité, ont vu s'aggraver de plus en plus les déséquilibres, intérieurs et extérieurs, qui affectaient leurs économies.

Ces évolutions, liées aux caractéristiques structurelles des économies africaines, ont été principalement déclenchées par des facteurs perturbants d'origine externe tels que: la diminution des activités et des importations des pays développés, la réduction des flux de capitaux, l'évolution défavorable à l'Afrique des termes de l'échange, la hausse des taux d'intérêt réels, la sécheresse dans certains pays, etc. Au lieu de considérer ces chocs externes comme des évolutions aux conséquences durables pour leurs économies, beaucoup de pays africains ont conduit des politiques qui implicitement considéraient ces phénomènes comme des facteurs passagers que des solutions de transition (emprunts, interventions publiques accrues, etc....) pouvaient permettre de dépasser¹.

Cette démarche inadéquate, jointe à la permanence des rigidités et contraintes des systèmes économiques nationaux et à l'absence d'une amélioration marquée de l'environnement et de la coopération au niveau international, a conduit de nombreux pays à engager, par nécessité, des politiques vigoureuses de rétablissement des équilibres économiques et financiers, le plus souvent avec l'appui des institutions internationales et notamment du F.M.I et de la Banque Mondiale. C'est ainsi qu'une trentaine de pays africains ont successivement mis en oeuvre depuis le début de la décennie 80, des politiques et des programmes d'ajustement structurel, et/ou des politiques de stabilisation, qui affectent profondément leurs structures économiques et sociales.

La nécessité de l'ajustement en profondeur aux données et aux conditions économiques nouvelles, nationales ou internationales, est aujourd'hui une exigence admise.

¹ On ne sous-estime pas pour autant la difficulté d'apprécier, à temps et à leur juste valeur, les effets des changements qui affectent une économie et son environnement ni les délais, souvent longs, dont les gouvernements ont besoin pour réagir aux changements.

Par contre l'approche et le *modus operandi* du processus d'ajustement peuvent différer et prendre en compte de manière diversifiée la réalité africaine, ses impératifs et les préoccupations des gouvernements du continent.

Ceux-ci, comme les échelons administratifs et les milieux économiques, ont souvent manifesté des hésitations ou des réticences devant les politiques fortement recommandées par les bailleurs de fonds et qui ne leur paraissaient pas répondre totalement à ces impératifs et ces préoccupations.

L'évolution économique enregistrée, après les thérapeutiques souvent douloureuses mises en oeuvre, n'a pas non plus apporté des satisfactions franches, hormis dans l'atténuation de déséquilibres macro-économiques. Les interprétations diffèrent très largement sur la signification des évolutions et des résultats des processus mis en oeuvre. Beaucoup reste encore à faire et il est parfois trop tôt pour tirer des conclusions.

De fait, la persistance de déséquilibres économiques et financiers, le maintien de la pression des facteurs internationaux et les performances insuffisantes en terme de croissance ont mis en évidence les limites des politiques globales d'ajustement telles qu'elles ont été mises en oeuvre à l'origine. Elles ont également montré les risques de tension sociale et de dérive dépressionniste qu'elles comportent. C'est ainsi que les pays africains, le système des Nations Unies et les institutions financières internationales concernées ont commencé d'une part à souligner la nécessité de mieux sensibiliser et d'associer davantage les partenaires économiques et sociaux à l'action de redressement et d'autre part à s'interroger sur les voies et moyens permettant d'atténuer le coût social des mesures d'ajustement et de mieux les articuler sur les ressorts et l'action concrète de développement, notamment au niveau des secteurs productifs. Aussi la dernière génération des programmes est aujourd'hui davantage orientée vers la recherche d'une croissance équilibrée.

C'est dans cet esprit que les Ministres Africains du Plan et du Développement ainsi que les Ministres des Finances, réunis dans le cadre de la Commission Economique pour l'Afrique, ont récemment adopté¹ un cadre d'ensemble et une approche commune définissant une stratégie qui entend s'attaquer simultanément au nécessaire ajustement économique global et aux

¹ African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation (AAF-SAP) Adis Abeba 10 avril 1989. Ref. E/ECA/CM 15/6/REV 3

facteurs permettant de créer de meilleures conditions de développement économique et social. Cette démarche de réévaluation du processus d'ajustement avait reçu l'appui de l'Assemblée Générale des Nations Unies lors de sa quarante troisième session¹. Se référant au même contexte, les Ministres africains de l'Industrie, réunis dans leur neuvième session en mai 1989, ont appelé à une deuxième Décennie du Développement Industriel de l'Afrique sur des bases renouvelées et avec des efforts renforcés, capables de faire de l'industrie un moteur de croissance et un facteur de transformation structurelle des économies africaines².

Il est ainsi apparu aux pays africains, comme à la communauté internationale, que les stratégies de rééquilibrage, dont l'esprit a dominé jusqu'ici les réformes globales, doivent être complétées, sinon remplacées, par des stratégies de développement davantage articulées sur les contraintes structurelles des économies africaines. Cette nécessité paraît particulièrement évidente pour le secteur industriel.

Sans être au centre des préoccupations des politiques globales d'ajustement, dont l'esprit et les objectifs sont essentiellement macro-économiques, le secteur industriel est forcément très impliqué par les différentes réformes entreprises dont certains aspects le concernent d'ailleurs directement. En particulier, deux idées-forces dominent l'aspect industriel des politiques d'ajustement engagées: il faut faire la place à davantage de concurrence et laisser les acteurs beaucoup plus libres de leurs initiatives.

Dans l'ensemble, les politiques globales d'ajustement et les processus engagés pour les mettre en oeuvre, ont créé un nouveau contexte économique, avec de nouvelles règles du jeu, de nouvelles exigences et de nouveaux rapports entre les acteurs du système industriel. Cette réalité conduit à poser une interrogation majeure: les entreprises industrielles et les promoteurs industriels peuvent-ils s'adapter et s'ajuster dans ce nouveau contexte et dans quelles conditions?

La question est d'autant plus cruciale qu'il faut parallèlement avoir à l'esprit deux composantes importantes de cette interrogation. D'une part, les

¹ Revue à mi-parcours du Programme d'Action des Nations Unies pour le Redressement Économique et le Développement de l'Afrique.

² Résolution 1(C)(IX). Rapport de la neuvième réunion de la Conférence des Ministres Africains de l'Industrie. 13 juin 1989. Ref: CAMI 9/22/REV 1.

caractéristiques actuelles de l'industrie africaine lui donnent-elle les moyens de s'ajuster spontanément? D'autre part, le contexte international, notamment dans ses aspects-clés liés aux marchés, à la technologie, aux financements, ne rend-il pas tout ajustement spontané encore plus difficile?

C'est à cet ensemble de questions qu'est consacré l'Atelier organisé par l'O.N.U.D.I. Les objectifs sont d'analyser le processus d'ajustement de l'industrie tel qu'il est vécu en Afrique et d'explorer les possibilités de le rendre plus effectif à travers une démarche de gestion stratégique. Cette démarche devrait permettre de déboucher sur une approche plus ciblée, plus opérationnelle et plus efficiente du développement industriel.

Le présent rapport a été élaboré sur la base de travaux préliminaires qui ont porté sur:

- Sept études de cas par pays¹ qui avaient pour objectif d'identifier à travers une enquête la perception que les acteurs du système industriel (l'Etat, les acteurs de l'environnement de l'industrie, et les entreprises industrielles) avaient du processus d'ajustement et quels comportements et relations ils ont développé.
- Deux études sectorielles qui ont couvert les deux activités les plus importantes de l'industrie africaine: les agro-industries et les textiles. Elles avaient pour objectif d'examiner qualitativement le processus d'ajustement au niveau de sous-secteurs appréhendés à l'échelle de l'Afrique.
- Quatre études thématiques. L'une visait à décrire les lignes générales du cadre macro-économique du processus d'ajustement du secteur industriel en Afrique. Les autres avaient pour objectif d'analyser le rôle et l'influence, dans le processus d'ajustement du secteur industriel, de trois fonctions d'appui aux activités industrielles et qui sont à la fois essentielles et fortement liées au contexte international: le financement, le commerce et la technologie.

A partir de cette base d'information, le rapport introductif s'est attaché principalement à tenter de rassembler et d'ordonner des constats, d'énoncer des problématiques et d'ouvrir des pistes de réflexion et de discussion. A cette fin, il se présente en trois parties:

¹ Les études de cas ont porté sur: la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, le Nigéria, le Maroc, le Sénégal, le Zaïre.

- La première donne une image de l'industrie africaine, de ses évolutions, de ses caractéristiques et du contexte dans lequel elle a évolué (Chapitre I).
- La seconde, à travers la présentation de la problématique du processus d'ajustement du secteur industriel et des conditions dans lesquelles il a été mis en oeuvre, s'attache à tirer quelques enseignements et à poser des interrogations en partant de l'expérience vécue (chapitre II).
- La troisième décrit la démarche de gestion stratégique qui vise à mettre en oeuvre la mobilisation et l'organisation des ressources et des acteurs du système industriel sur des objectifs ciblés de développement permettant au processus d'ajustement du secteur industriel d'être plus effectif (chapitre III).

Le présent rapport a pour objet de lancer le débat car la finalité de l'Atelier est de susciter la plus large contribution des participants: d'abord les pays africains qui ont vécu des expériences concrètes à travers leurs administrateurs et leurs industriels, ensuite les institutions régionales africaines et internationales qui y ont contribué et ont été des observateurs attentifs.

A partir de toutes ces contributions, des débats qui s'en suivront et des enseignements et conclusions auxquels l'Atelier sera parvenu, un Rapport Final sera élaboré par l'O.N.U.D.I. Il devrait permettre de dégager une vision, la plus pertinente possible, du processus d'ajustement du secteur industriel, de ses exigences et de l'appui qu'une démarche de gestion stratégique peut lui apporter.

L'O.N.U.D.I qui a pris l'initiative de cette rencontre, attend également qu'elle lui apporte un encouragement à poursuivre son action en matière d'assistance à la formulation et à la mise en oeuvre de stratégies efficaces de développement industriel et de programmes d'action adaptés aux réalités actuelles et aux ambitions des économies industrielles africaines.

Ceci étant il faut garder à l'esprit les limites du présent rapport. La diversité des expériences de développement industriel en Afrique comme des programmes d'ajustement qui ont été mis en oeuvre atténue inévitablement la portée des analyses d'ensemble qui sont forcément réductrices des particularités. Ces analyses elles-mêmes sont difficiles. Les enseignements que l'on peut tirer de l'impact et des conséquences des politiques globales d'ajustement ne sont, à ce stade, ni évidents ni définitifs. La difficulté de l'information, son

imprécision, la qualité souvent insuffisante des statistiques incitent de surcroît à la prudence dans les analyses et conclusions.

Toutefois pour des raisons de clarté et d'alimentation du débat, il a fallu simplifier, généraliser et proposer des enseignements et conclusions provisoires et qui sont avant tout à usage de discussion¹.

¹ Le présent rapport a été préparé par Monsieur K. Abdallah-Khodja consultant, qui a bénéficié de la collaboration et des observations d'un groupe de consultation composé de MM. J. de Bandt, J.J. Deveaud, A. Hewitt, F. Khoury et D. Weiserbs. Mr. A. Kervyn de Lettenhove a fourni des commentaires. La partie consacrée à la gestion stratégique a bénéficié de la contribution de Mr J. de Bandt.

CHAPITRE I

LE SECTEUR INDUSTRIEL EN AFRIQUE ET SON CONTEXTE

A - L'ÉVOLUTION DU SECTEUR INDUSTRIEL

A.1 - La formation du secteur industriel en Afrique

Pour l'ensemble du continent africain, l'industrialisation a commencé à être sensible dans les années qui ont suivi les indépendances, c'est à dire pour l'essentiel, pendant la décennie 60. En effet, à l'exclusion des quelques rares îlots de première transformation nécessaires à l'exportation des produits bruts, l'Afrique avait déjà à l'époque un retard comparé aux autres régions du monde en voie de développement.

A partir du début de la décennie 60, presque tous les pays africains ont accordé un intérêt marqué, souvent prioritaire, à l'industrialisation dans leur action de développement. Quelques soient leurs options de stratégie économique, les gouvernements ont opté pour une intervention très forte de l'Etat. Dans la majorité des pays, celui-ci est devenu le principal investisseur industriel.

Cet effort de l'Etat, plus ou moins accompagné suivant les pays, par l'apport d'investissements privés, dans l'ensemble essentiellement étrangers, s'est poursuivi jusqu'à la seconde moitié de la décennie 70.

Durant cette période de quinze à vingt ans, la stratégie mise en oeuvre, pas toujours, d'ailleurs de façon explicite, a mêlé deux orientations:

- promouvoir la substitution aux importations par la production nationale;
- promouvoir la transformation des productions primaires existantes ou développées dans les pays concernés.

La première orientation s'est particulièrement matérialisée dans l'industrie agro-alimentaire, surtout les boissons, la transformation des céréales, les tabacs, dans l'industrie du vêtement et de la chaussure, la chimie la plus simple (produits d'hygiène, produits en plastiques, formulation de produits tels que peintures, gaz industriels, etc...), quelques produits métalliques (quincaillerie domestique) et la production de quelques biens intermédiaires (ciment

notamment). Dans quelques pays, des industries d'assemblage mécanique ou électrique ont été mises en place.

La seconde orientation a très souvent rejoint la première lorsqu'elle a conduit à la mise en place d'activités de transformation dans le domaine agro-alimentaire (industries oléagineuses, sucreries, etc...) ou des industries textiles. Elle a été davantage orientée vers les marchés extérieurs dans des domaines comme la transformation des fruits et légumes, l'industrie du bois ou la première transformation minière.

En définitive, la substitution aux importations a été le moteur dominant de l'industrialisation soit à partir de ressources locales, soit à partir de matières premières ou demi-produits importés.

Dans l'ensemble, les processus de transformation ne sont jamais allés très loin. S'agissant de la valorisation des ressources locales, seule une part des productions primaires africaines ont été concernées et les processus se sont souvent limités au tout premier stade de transformation. L'industrie du bois en est une illustration qui montre que, malgré les pressions constantes exercées par les Gouvernements, le processus de transformation s'est cantonné essentiellement dans le sciage. En matière de substitution aux importations à partir de produits importés, les séquences de production ont également été limitées et n'ont concerné que les derniers stades de fabrication: formulation, assemblage, conditionnement, etc.

L'Etat a joué un rôle important dans la création de ce potentiel industriel, y compris comme promoteur. Son action a surtout porté sur les grands projets de transformation des productions primaires et certaines industries très lourdes en investissement (cimenteries, embryon d'industrie métallurgique dans certains pays, etc...).

C'est au cours de cette période, de 15 à 20 ans selon les pays, que l'industrie africaine s'est façonnée dans les formes qu'on lui connaît aujourd'hui. Depuis la fin de la décennie 70, l'industrie africaine a pratiquement cessé d'étendre ses activités et est entrée dans une période de crise aujourd'hui encore non résolue.

A.2 - Les résultats des efforts d'industrialisation

L'histoire récente montre que l'Afrique est le continent qui s'est le moins industrialisé et sa part est restée extrêmement modeste. Les efforts d'industrialisation ont produit des résultats limités, fort éloignés des professions de foi des dirigeants et des objectifs souhaités. On peut analyser ces résultats de deux points de vue: en termes de structure et en termes de performances.

A.2.1 - Les résultats en terme de structure

Ils expriment l'insuffisante industrialisation de l'Afrique et les fortes inégalités qui marquent la répartition des activités:

- Un faible développement des activités industrielles

Trente trois pays d'Afrique ont une valeur ajoutée manufacturière (VAM) inférieure à 10% du produit intérieur brut¹ parmi lesquels de grands pays comme le Zaïre dépassent aujourd'hui à peine 1%. Seul un pays le Zimbabwe a un secteur industriel représentant une part significative du P.I.B dépassant 20%.

En 1985, la valeur ajoutée manufacturière per capita à l'échelle de l'Afrique n'atteignait pas 60\$ US et tombait à la moitié de ce chiffre en excluant l'Afrique du Nord². A titre de comparaison, celle de l'Amérique Latine tournait autour de 450 \$, celle de l'Europe de l'Ouest dépassait 2.500 \$ et la moyenne mondiale se rapprochait de 700 \$.

Aussi, n'est-il pas étonnant que la part de l'Afrique dans l'industrie mondiale soit très modeste avec moins de 1% en 1985³ sur un total de l'ordre de 13% pour l'ensemble des pays en développement. Cette part de l'Afrique est restée la même depuis 1975, année où la Conférence de Lima avait ambitionné un redéploiement de l'industrie mondiale au bénéfice des régions en développement avec un objectif de 2,5% pour l'Afrique en l'an 2000.

¹ Voir tableau I.

² Voir tableau III.

³ Africa in Figures - O.N.U.D.I 1988. Ref: PPD 95.

- Une structure industrielle déséquilibrée

Le développement industriel africain s'est concentré dans quelques branches et quelques types d'industries.

Les activités mises en place ont touché essentiellement des industries légères comportant souvent un court processus de transformation et généralement orientées vers les biens de consommation.

C'est ainsi que deux sous-secteurs constituent aujourd'hui l'essentiel de l'industrie africaine: l'industrie agro-alimentaire (I.A.A.) et l'industrie textiles qui, à elles deux, représentent dans la grande majorité des pays 50 à 60% de la VAM¹.

Quelques pays font exception à cette structure: l'Algérie, le Nigéria, le Zimbabwe.

Parmi les industries agro-alimentaires, les boissons tiennent souvent une place fortement prédominante. Dans plusieurs pays, l'industrie textile occupe la première place avant les industries agro-alimentaires: c'est le cas de l'Egypte, de Madagascar, de l'Ile Maurice, du Niger et du Mali.

Dans l'ensemble, les industries de biens de consommation non durables représentent le plus souvent plus de 70% de la production industrielle.

Les industries de biens intermédiaires sont faiblement développées et concernent essentiellement les matériaux de construction, le bois, et dans quelques pays les produits métalliques (tôles ondulées, ronds à béton, etc...). Dans la chimie, les activités sont cantonnées dans la formulation.

Les industries de biens d'équipements et de biens de consommations durables sont quasi absentes et les quelques exemples existants sont, le plus souvent, limités à des opérations de montage.

Cette structure déséquilibrée ne se vérifie toutefois pas dans tous les pays. On doit sous cet angle mettre à part l'Afrique du Nord (à l'exclusion de la Lybie), le Nigéria et le Zimbabwe. Dans ces pays, le potentiel industriel est nettement plus diversifié et on y trouve une industrie chimique conséquente et des

¹ Africa in Figures - O.N.U.D.I 1988. Ref: PPD 95.

industries métallurgiques, mécaniques et électriques fabriquant des demi-produits et des biens d'équipement.

- Une répartition géographique inégale

A l'intérieur de chaque pays, l'industrie est très inégalement répartie. Dans la majorité des cas, seules quelques villes, parfois une ou deux, la capitale et/ou le port principal, concentrent la quasi totalité de l'industrie.

Sur l'ensemble de l'Afrique, la répartition du potentiel industriel montre de très grandes différences entre l'Afrique du Nord (poids spécifique de l'industrie, diversification des activités, etc...) et l'Afrique Sub-saharienne¹. A l'échelle du continent une dizaine de pays regroupe l'essentiel de l'industrie africaine. Plus précisément, trois pays (Algérie, Egypte, Nigéria), représentaient à eux seuls plus de 50% de la valeur ajoutée industrielle africaine. Immédiatement après, il faut classer six pays, avec en tête le Maroc, puis la Lybie (grâce à la transformation du pétrole brut), le Zimbabwe, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Tunisie qui ont une valeur ajoutée industrielle comprise entre 800 millions et 2 milliards de dollars. On peut isoler ensuite un autre groupe de cinq pays dont la VAM se situe entre 400 et 700 millions de dollars: le Kenya, le Ghana, le Sénégal, le Soudan et la Zambie. Deux pays, dont l'économie est relativement limitée, ont comparativement un important secteur industriel: l'île Maurice et le Swaziland. Inversement, des pays disposant d'un large potentiel économique, ont de faibles secteurs manufacturiers: l'Angola, la Guinée, Madagascar, le Mozambique et le Zaïre. Enfin, le reste des pays africains a, en général, un petit secteur industriel dans une économie encore faiblement développée (Somalie, Togo, par exemple) ou centrée sur un ou deux produits de base (Niger, par exemple).

- Une industrie peu intégrée et extravertie

Au terme de plus de deux décennies d'industrialisation, les systèmes industriels des pays africains connaissent, en général, des degrés d'intégration extrêmement faibles. Cela signifie que les relations inter-industrielles (domestiques ou régionales) sont très faibles et dans de nombreux cas, inexistantes.

¹ Voir tableau II.

La faiblesse des degrés d'intégration apparaît à la fois comme un résultat et comme cause des faiblesses organisationnelles de l'industrie africaine. Elle est le résultat de la manière dont l'industrialisation s'est opérée, que se soit dans le cadre des approches par projets ou que ce soit dans le cadre des investissements directs étrangers. L'accent était mis sur une unité de production particulière ou un stade de production particulier - très en amont (valorisation) ou très en aval (substitution à l'importation) - indépendamment précisément des relations inter-industrielles effectives ou potentielles. Si dans certains cas exceptionnels, des tentatives ont été faites en vue de noircir les cases d'un T.E.I de manière à intensifier les relations inter-industrielles, les résultats sont restés très en deçà des attentes. C'est aussi la conséquence des insatisfactions concernant les relations inter-industrielles - en termes de qualité, délais, prix, etc... - qui ont souvent conduit à préférer des approvisionnements extérieurs.

Mais cette faiblesse des degrés d'intégration est aussi une cause: comment, en effet, organiser des relations si celles-ci sont peu importantes ou occasionnelles, voire inexistantes?

La contrepartie de ces faibles degrés d'intégration est le caractère très extraverti de l'industrie africaine. Les industries de transformation sont en effet très dépendantes de l'importation pour leurs consommations intermédiaire en biens et services.

La faible protection douanière généralement imposée aux matières premières et demi produits ainsi que, dans certains pays la surévaluation de la monnaie nationale ont été des facteurs non négligeables d'encouragement à l'extraversion. Tous ces facteurs ont alimenté le cercle vicieux habituel en la matière: l'importation supprime les conditions de développement d'une offre domestique, tandis que l'absence d'offre domestique encourage l'importation.

Il faut souligner le fait que cette faiblesse caractérisée des degrés d'intégration apparaît même dans les industries agro-alimentaires et dans les industries textiles, qui sont les secteurs les plus développés, et où, en règle générale, les exigences et possibilités d'intégration sont plus évidentes qu'ailleurs. Force est de constater en effet que, même dans ces cas, les relations inter-industrielles demeurent très sous-développées, les industries dépendant dans une très large mesure d'importations de produits intermédiaires.

Il est frappant de constater, en particulier dans le cas des I.A.A, que l'organisation des relations entre l'agriculture et l'industrie de transformation est demeurée totalement insuffisante. L'agriculture comme l'industrie devaient en subir les conséquences.

A.2.2 - Les résultats en terme de performance

Plusieurs angles d'analyse permettent de rendre compte des performances insuffisantes de l'industrie africaine.

- Une dynamique de croissance insuffisante

L'évolution de la valeur ajoutée manufacturière suggère deux séries de constatations importantes: une faible croissance sur le long terme de l'activité industrielle africaine et des mouvements erratiques de la production industrielle à court terme dans certains pays.

1- Entre 1970 et 1985, le taux de croissance de l'industrie¹ a été de 4,8 pour toute l'Afrique alors que la décennie 1970 - 1980 a été une période de fort investissement industriel. Cette moyenne est de surcroît peu significative. En effet elle inclut les taux de croissance élevés des pays pétroliers et, en particulier, ceux qui ont un poids spécifique important comme l'Algérie.

Entre 1980 et 1987, la valeur ajoutée du secteur industriel dans l'Afrique au sud du Sahara est passée de 14,5 à 16,1 milliards de dollars 1980² exprimant un taux de croissance de 1,8%. Ces résultats montrent que l'Afrique n'a pas pu participer à la reprise mondiale.

Cette situation de quasi stagnation, voir de recul pour certains pays, est le résultat de facteurs internes et externes à l'Afrique qui ont opéré simultanément.

Au plan extérieur, la chute des recettes des exportations primaires dont dépendent très fortement les économies des pays africains a fortement contribué à la baisse des activités à travers, d'une part, la contraction de la demande et, d'autre part, les restrictions à l'importation. De ce point de vue, le

¹ Voir tableau II.

² Global Report. 1988 - 1989 . UNIDO Statist' l data bank

ralentissement industriel de l'Afrique n'est qu'un aspect d'un phénomène plus vaste.

Au plan africain, on soulignera les facteurs suivants:

- La réduction et parfois la quasi disparition des investissements neufs apportant de nouvelles productions ou de meilleures productivités.
- Les taux d'utilisation des capacités de production en place sont faibles et bien plus bas qu'ailleurs dans le monde. Ils s'expliquent par toutes les difficultés et contraintes qu'a connues le secteur industriel ces dernières années et que l'on examinera plus loin.
- Les fermetures d'entreprises au delà du rythme normal de disparition d'activités qui marque la vie des entreprises.
- La désorganisation et le vieillissement des équipements dans les entreprises.

2- Des changements, parfois très sensibles, interviennent dans les évolutions de la valeur ajoutée industrielle qui passe facilement de taux négatifs à des taux positifs et vice versa. Indépendamment des problèmes statistiques qui ont pu marquer les évolutions réelles, cette observation est à rattacher à deux facteurs principaux.

- La sensibilité du secteur industriel facilement déstabilisé, ou relancé, par l'intervention de facteurs externes à l'activité industrielle. Celle-ci n'a ni suffisamment de poids spécifique, ni de dynamique interne pour avoir son propre profil de croissance. Ce sont les secteurs primaires (agriculture et dans certains cas activités minières) et leur prolongement de toute première transformation qui conditionnent encore la croissance et le niveau des activités industrielles.
- L'importance excessive que revêt la demande interne dans les débouchés de l'industrie.

- Des effets de développement limités

Les efforts d'industrialisation menés pendant deux décennies environ n'ont produit que des effets de développement limités et n'ont pas enclenché un véritable processus d'industrialisation (malgré les nuances qu'il faut apporter pour quelques pays). On peut le constater de divers points de vue:

1- Les insuffisances et les limites de la stratégie d'import-substitution telle qu'elle a été pratiquée. Elle a conduit à une très faible intégration des activités industrielles qui sont restées lacunaires et très peu liées entre elles.

Fondamentalement, celles-ci ont été le plus souvent conçues comme le dernier chaînon d'un processus de production se déroulant à l'extérieur et ont engendré de ce fait une très forte dépendance de l'industrie vis à vis des fournitures extérieures: non seulement en biens d'équipement, mais aussi en pièces détachées, matières premières, produits intermédiaires, emballages, services techniques et de gestion, etc.

La faible solvabilité des besoins d'une large couche des populations urbaines, et surtout de la population rurale, et des coûts de production industrielle très élevés se sont conjugués pour limiter les débouchés de l'industrie de substitution à des catégories sociales étroites.

Pour toutes ces raisons, ce type d'industrie a été incapable de contribuer à l'élargissement du marché intérieur.

Enfin, la stratégie d'import-substitution n'a pas favorisé pour autant l'émergence d'une classe d'entrepreneurs nationaux sauf dans quelques pays (Afrique du Nord, Zimbabwe, par exemple).

2- Le faible impact des projets de grande taille qui ont dominé les efforts d'industrialisation. Outre les soutiens coûteux qu'ils ont parfois nécessité, on constate que, dans l'ensemble, leurs effets de développement étaient limités en ce qui concerne à la fois:

- La satisfaction des besoins locaux de l'Afrique qui demeure largement tributaire des importations même dans les domaines comme les textiles (exemple: le Cameroun malgré une forte industrie textile).
- La promotion des exportations manufacturières qui sont restées excessivement modestes.
- La promotion d'une élite de techniciens et gestionnaires qui reste encore largement à faire (Afrique du Nord exceptée).
- La promotion des échanges interindustriels qui ont peu progressé sauf dans quelques îlots de l'agro-industrie et des textiles. Globalement, l'agriculture africaine est encore davantage liée à l'échange international qu'à l'industrie locale tant pour ses besoins que pour l'écoulement de ses produits.

La transformation des ressources minérales et forestières est encore plus décevante sauf pour quelques pays pétroliers.

On constate ainsi que malgré l'importance qui leur a été donnée, les grands projets n'ont pas été une solution. Ceci d'autant qu'ils ont été généralement organisés plus comme des enclaves que comme des pôles de développement.

3- L'absence d'un processus d'accumulation industrielle. Elle s'est manifestée au triple plan des capitaux, et de la technologie et des marchés.

Le surplus industriel, lorsqu'il existe, ne sert pas au développement du secteur. Le plus souvent, les entreprises ne sont pas en position de dégager des ressources et donc une capacité d'investissement que ce soit d'extension, de modernisation ou de création d'activités nouvelles. Elles dépendent de ressources accumulées hors du secteur ou apportées de l'étranger.

Au niveau technologique, l'apprentissage demeure extrêmement lent et ne se diffuse que difficilement. Le développement des techniques importées vers des adaptations ou des innovations est extrêmement rare.

Au niveau des marchés, l'accumulation des connaissances et de l'expérience en matière d'action commerciale n'a pas été suffisante pour consolider un savoir faire en la matière, notamment à l'exportation.

Cet état de chose fait que l'industrialisation a continué à être le fait de la multiplication de projets isolés, dont aucun d'eux ne réussissait à alimenter un véritable processus de croissance.

Ainsi, il n'y a donc pas de dynamique de développement partant du secteur. Les efforts d'industrialisation ont conduit à une forte dépendance à l'égard des facteurs extérieurs (capitaux, technologie, compétences techniques, et de gestion, intrants, etc) et, en conséquence, à une grande vulnérabilité de l'industrie africaine aux fluctuations qui touchaient les moyens de paiement extérieurs. La crise qui a affecté ces derniers a eu de ce fait des effets parfois très dommageables sur les industries existantes, surtout celles dominées par l'import substitution (cas du Bénin, du Ghana, de la Guinée, de Madagascar, du Mozambique entre autres).

- Un manque de compétitivité

L'industrie africaine n'est pas suffisamment compétitive et se trouve généralement dans l'incapacité d'affronter la concurrence internationale. L'évolution enregistrée de ce point de vue paraît de surcroît régressive si on se réfère aux indications disponibles en matière de productivité apparente par travailleur.

En effet, la valeur ajoutée industrielle par travailleur pour toute l'Afrique sub-saharienne qui était de 11.255 \$ en 1970 est tombée à 8.673 \$ en 1985 (en dollars constants 1980)¹. Quelques pays ont vu la productivité par travailleur baisser de plus de 50% entre ces deux dates. C'est le cas du Bénin, de la Centrafrique, du Ghana, du Togo, de la Somalie, de la Tanzanie et du Zaïre. Entre 1980 et 1985, vingt pays ont été affectés par une baisse de la productivité manufacturière, parmi lesquels on peut citer la Tanzanie, le Ghana, le Nigéria, la Somalie, le Congo².

Ainsi, non seulement les niveaux de productivité sont restés très bas, mais aucune dynamique d'accroissement ne semble s'être enclenchée. Tout un ensemble de raisons, tenant notamment aux types de projets industriels mis en oeuvre, font que les processus d'apprentissage n'ont pas réussi à se développer et n'ont pas permis de maîtriser et valoriser davantage les techniques.

Les niveaux de productivité étant faibles, par rapport surtout au niveau des charges salariales, la compétitivité ne pouvait être que très insuffisante. Ceci ne fait que renforcer l'image d'un développement resté très en deçà des ambitions et des espérances.

Par ailleurs, le succès industriel n'est pas simplement tributaire d'une plus grande efficacité dans la maîtrise des coûts de production. Il est de plus en plus lié à la maîtrise des techniques de pénétration des marchés qui constitue aujourd'hui un des éléments marquants de la compétitivité. La différenciation des produits, leur image, la capacité à cibler une catégorie de consommateurs, la rapidité de réaction, des stratégies de distribution, etc... sont autant d'éléments qui concourent tous à la compétitivité et qui font malheureusement souvent défaut chez les entreprises africaines.

¹ Global Report - UNIDO - 1988 - 1989.

² Il faudrait pour apprécier à leur juste valeur ces chiffres tenir compte de l'effet d'une part des baisses de production sur la productivité par travailleur du fait de la rigidité de l'emploi et d'autre part du taux de change.

B - L'IMPORTANCE DES CONTRAINTES STRUCTURELLES ET DES DEFICIENCES ORGANISATIONNELLES

Les performances insuffisantes de l'industrie africaine sont directement reliées aux importantes contraintes structurelles et aux déficiences organisationnelles qui la caractérisent.

B.1- Au niveau des marchés des produits industriels

On rappellera l'étroitesse des marchés solvables dont les limites sont rapidement atteintes et dont la croissance et la diversification sont restées faibles.

Les tentatives d'élargissement des marchés vers les pays voisins de la sous région n'ont pas eu, faute d'appuis suffisants, les suites que l'on pouvait attendre. seuls quelques rares pays peuvent faire état d'échanges industriels significatifs avec leurs voisins.

Les problèmes de taille insuffisante des économies et de pouvoir d'achat limité suggèrent une stratégie industrielle de spécialisation de complémentarité et de coopération. Les tentatives de créer des zones d'échange sous régional n'ont eu que peu d'impact en raison particulièrement du manque de compétitivité et du parallélisme des développements.

Plus généralement, c'est tout le système d'exportation qui a été défaillant. Outre leur compétitivité insuffisante, les entreprises ont manqué de soutien effectif et n'étaient pas organisées pour accéder à des marchés extérieurs.

Sur les marchés intérieurs, les entreprises industrielles de certaines branches sont de surcroît confrontées à la concurrence d'un nombre croissant d'unités de production qui fonctionnent hors du cadre légal et qui produisent dans des conditions minorées de charges leur permettant de mieux adapter leurs prix au pouvoir d'achat de la grande masse, même si la qualité des produits s'en ressent.

Par ailleurs, la perméabilité des frontières africaines, jointe à la diversité des réglementations et des structures fiscales ainsi qu'à l'inadéquation des taux de change dans certains pays, ont donné naissance à des flux commer-

ciaux frauduleux qui ont perturbé les marchés des entreprises industrielles locales.

Sur les marchés intérieurs, les relations avec le secteur commercial ne jouent pas en faveur de l'industrie. La prééminence sociale et parfois politique des activités commerciales permet à celles-ci d'imposer leur loi aux industriels et ce d'autant qu'elles bénéficient de fait de larges possibilités de jouer avec les prix et de contourner la protection douanière.

D'autres facteurs interviennent également. Tout d'abord, l'absence de normes quasi-généralisée, doublée d'une très faible capacité d'administration de systèmes de normalisation lorsque ceux-ci existent, fragmentent les marchés intérieurs et régionaux. Les économies d'échelles potentielles ne se dégagent pas et la production industrielle et les activités de support (les secteurs d'entretien, de service et de maintenance) en souffrent. Ensuite, l'absence de mécanismes de contrôle de la production affecte tant le flux régulier de produits que leur qualité. Les acheteurs potentiels sont souvent incapables d'obtenir des livraisons en quantité suffisante, selon un échéancier pré-établi et à des niveaux de qualité adéquate et/ou constants. Dans ce contexte, les exportations ne peuvent pratiquement pas se développer.

Tous ces facteurs ont conduit à une fragilité des marchés que les gouvernements et les entreprises ont cru pouvoir compenser par une protection tarifaire et non tarifaire élevée qui paraît alors comme le seul moyen de sécuriser les marchés des entreprises industrielles.

B.2 - Au niveau de l'environnement de l'industrie

Inadaptations, discordances, insuffisances, telles sont les caractéristiques communément constatées dès lors que l'on analyse les conditions d'environnement dans lesquelles opèrent les entreprises industrielles. On s'aperçoit en effet que l'ensemble des fonctions complémentaires et d'appui dont l'industrie a besoin ne se sont pas ou se sont mal développées, avec beaucoup de déficiences. On constate que:

1- Les relations avec les banques sont chaotiques et empreintes de malentendus profonds qui font que les besoins des entreprises sont mal assumés et l'accès au crédit est très difficile, surtout pour les promoteurs africains. Les entreprises sont souvent mal financées et se replient de plus en plus sur le

court terme, aggravant leurs contraintes structurelles. Parallèlement, le système bancaire, essentiellement public, s'effondre, notamment du fait de l'accumulation de mauvais prêts. Ceci a conduit, dans certains pays, à faire disparaître tout système de financement industriel digne de ce nom et spécialement à réduire considérablement le rôle des banques de développement que les Etats avaient mises en place principalement pour faciliter le financement des projets industriels et pallier l'insuffisance de ressources des promoteurs locaux.

2- D'importantes déficiences organisationnelles sont apparentes dans les systèmes de commercialisation intérieure. Les structures commerciales, souvent archaïques, peu fiables, dépourvues de service après-vente, sont peu adaptées à la distribution industrielle et les entreprises de production sont parfois obligées d'organiser elles-même le réseau de commercialisation de leurs produits. Le système d'information commerciale est dans l'ensemble assez défaillant surtout vers l'extérieur du pays; les entreprises et les consommateurs ont très peu d'informations sur les marchés et leurs caractéristiques. Les relations d'affaires avec l'extérieur sont limitées, sauf lorsqu'il s'agit de filiales de firmes étrangères.

Les institutions mises en place çà et là, notamment dans le cadre des chambres de commerce et d'industrie, pour fournir un appui en matière de promotion des échanges extérieurs n'ont eu qu'un impact limité, généralement faute de moyens humains et matériels.

3- En matière technologique, les entreprises africaines sont défavorisées à plus d'un titre. La dynamique industrielle est handicapée par l'absence d'une stratégie positive de soutien au développement des innovations technologiques intérieures. Trois séries de problèmes se posent en fait: des problèmes d'accès et d'exploitation de l'information, des problèmes d'acquisition et de maîtrise de la technologie et enfin ceux de l'émergence des innovations.

Les capacités des entreprises à utiliser l'information technologique sont insuffisantes. Leur environnement technologique est particulièrement pauvre. Il y a rarement un système organisationnel d'appui leur permettant d'accéder à l'information, technique et technologique, et capable de les aider à acquérir, maîtriser et adapter la technologie. La collaboration entre les milieux scientifiques et technologiques et les milieux industriels a été peu encouragée.

En fait, les contacts des entreprises avec l'évolution technologique mondiale est ponctuelle, à la faveur des projets lancés qui mettent en contact les industriels africains avec les centres de technologie extérieurs (entreprises des pays développés et bureaux d'études) sans qu'aucune capitalisation antérieure ne vienne les éclairer en matière d'accords contractuels propices au transfert et à l'adaptation des technologies. Dans le contexte actuel de rapidité de l'évolution technologique, l'écart qui sépare les entreprises africaines des autres entreprises ne cesse de s'élargir et ce d'autant qu'on a souvent installé des équipements déjà dépassés dans leur pays d'origine, en dehors d'une stratégie cohérente et à des prix inadéquats.

Enfin, l'adaptation des processus et des procédés de production, lorsque cela est souhaitable, ou celle des produits destinés aux marchés intérieurs ou régionaux ne voient pas le jour et ne sont pas soutenus activement.

4- Les services d'appui nécessaires à un bon fonctionnement de l'industrie sont rudimentaires: services de gestion, d'étude, d'ingeneering, de conseil, de maintenance, réseau d'information, etc.

Au niveau de la maintenance des équipements les capacités organisationnelles sont également faibles et lorsque les entreprises sont conscientes des enjeux, l'entretien de leurs installations leur impose des charges importantes faute d'un environnement adéquat au service de maintenance.

5- Les infrastructures (réseaux de communication, de télécommunications, eau, zones industrielles, etc...) sont très généralement insuffisantes et/ou en mauvais état, gênant et pénalisant la promotion et le fonctionnement des industries. De fait, l'inadéquation entre les infrastructures existantes et les besoins de l'industrie n'a cessé de s'élargir.

B.3 - Au niveau du système des ressources humaines

On a souvent tendance à qualifier la main d'oeuvre africaine d'abondante et de peu onéreuse. En réalité, la main d'oeuvre qualifiée est rare du moins en Afrique au Sud du Sahara. Sa productivité moyenne est faible et les taux de salaires industriels sont en général plus élevés que dans les autres pays en voie de développement. Les système d'incitation sont rares. Il en résulte que les coûts unitaires du travail sont beaucoup plus importants en Afrique qu'ailleurs. En outre, si l'inadéquation de la formation à l'emploi

industriel est un phénomène quasi universel, elle est toutefois beaucoup plus prononcée en Afrique où l'apprentissage au sein de l'entreprise ne peut pas être basé sur un niveau de formation général suffisant.

Beaucoup de pays ont fait des efforts pour mettre en place des systèmes de formation professionnelle qui sont cependant souvent soit insuffisants, soit mal adaptés au regard des besoins de l'industrie. Les inadaptations prennent également d'autres formes. Ainsi, la seule formation pratique de gestion ou finance semble souvent avoir été celle de l'Administration, dont l'orientation ne correspond que très partiellement aux besoins des entreprises.

Au niveau supérieur, on estime généralement insuffisante la qualité de la formation scientifique et technique. Elle serait même déclinante dans certains pays. Les mêmes problèmes d'adaptation aux besoins se posent. De surcroît, le personnel supérieur ou les étudiants formés sont touchés par la fuite des cerveaux qui réduit l'impact des efforts entrepris et aggrave le coûteux recours au personnel expatrié.

S'il est clair que les entreprises industrielles en Afrique manquent dans l'ensemble de personnel et surtout de cadres de bonne qualification, le problème se pose façon différente et avec une acuité différente pour différents types d'entreprises. Trois situations typiques peuvent être distinguées:

- les grandes entreprises nationales, le plus souvent publiques;
- les entreprises grandes ou moyennes avec une participation étrangère importante ou prépondérante;
- les petites et moyennes entreprises nationales.

Les problèmes sont en général les plus graves dans le premier groupe, surtout lorsqu'il s'agit de firmes de création récente (plutôt que de firmes anciennes nationalisées après l'indépendance). D'une part, les contrats initiaux d'assistance technique ont parfois été mal exécutés, parfois été trop courts pour être pleinement efficaces. D'autre part, les recrutements n'ont pas toujours prêté une attention suffisante à la qualité du personnel et des cadres qui étaient engagés: il peut s'agir d'ingérences politiques aussi bien que de normes de solidarité propres aux sociétés africaines. Finalement, si la présence de cadres étrangers était reconnue nécessaire pour assurer le transfert de technologies nouvelles, les autres fonctions de la gestion et de la direction n'ont souvent pas bénéficié du même effort de formation. Dans beaucoup de

pays, ceci s'applique en particulier au secteur comptable et financier où des procédures de pure routine n'offrent pas à la direction les instruments de gestion dont elle aurait besoin. On peut aussi citer la gestion même des ressources humaines dans l'entreprise où le travail de formation permanente est souvent négligé ou inefficace.

Dans ces entreprises, on retrouve certains de ces problèmes au niveau du personnel: la tentation est fréquente d'employer deux personnes sous-qualifiées au lieu d'une mieux formée. Les conséquences les plus graves portent sur l'usure et le bris du matériel et sur la qualité ou le manque d'homogénéité du produit.

Les entreprises à gestion étrangère échappent mieux à ces difficultés. Elles peuvent en général maintenir l'encadrement économiquement souhaitable d'expatriés. Mais comme ceux-ci coûtent très cher, on a intérêt à les remplacer aussitôt que possible. Aussi, la formation du personnel national y est rarement négligée. Il reste que les valeurs d'efficacité et de rendement ne sont pas toujours comprises et que l'identification du personnel aux intérêts de l'entreprise est plus difficile à atteindre que dans les pays de plus ancienne tradition industrielle.

Les petites entreprises nationales ont moins de problèmes dans leurs métiers et leurs dimensions traditionnels. Basées en général sur un artisanat qualifié, maîtrisant une technologie simple et formant leurs propres apprentis, elles sont en général capables de fonctionner sans trop de difficultés.

Pour les PME, les problèmes se posent lorsqu'elles accèdent d'emblée aux techniques industrielles ou lorsque le succès leur permet de passer à une dimension plus grande. Le patron ne peut plus assurer seul toutes les fonctions de la direction et doit en déléguer une partie en engageant du personnel spécialisé. Les problèmes d'investissement, de gestion financière, de calcul de rentabilité, de création d'un réseau commercial d'organisation de la production et autres qui se posent alors sont en général très mal maîtrisés.

B.4 - Au niveau des règles de fonctionnement du système industriel

Force est d'observer que de manière très générale, les efforts d'industrialisation n'ont pas été accompagnés de la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel adapté, c'est à dire d'un ensemble de règles et

procédures permettant de répondre aux exigences de fonctionnement des entreprises industrielles.

Compte tenu des faiblesses de l'environnement et des faiblesses structurelles du système industriel, le développement industriel aurait nécessité à la fois de fortes structures d'appui et une grande liberté d'action. Au lieu de quoi, le cadre réglementaire a été et est encore pesant, comportant des procédures complexes, incertaines et coûteuses. Plus généralement, les relations entre l'administration et les entreprises ont dégénéré le plus souvent en une multitude de contrôles, très contraignants.

Parallèlement, rien n'a été réellement fait pour que l'environnement soit porteur et pour que l'administration en pallie les lacunes. C'est ainsi par exemple qu'en matière de fiscalité, la part relative des entreprises manufacturières a excédé la proportion que l'on fait généralement supporter à ces entreprises. Pour des raisons pratiques et administratives, l'impôt des personnes reste en général extrêmement faible et est reporté sur les activités productives. Plus généralement, on s'est rarement posé le problème d'une fiscalité industrielle incitative au développement.

La planification est restée très formelle, souvent limitée à l'énoncé des démarches générales de développement et l'action de l'Etat promoteur, tandis que faisaient défaut des méthodologies adaptées aux contextes socio-politiques des pays africains. Par ailleurs, les exigences de concertation et de coordination n'ont été que faiblement prises en compte. Surtout, les acteurs du secteur industriel ont travaillé séparément.

Tout ceci fait que au delà de la formulation d'objectifs macro-économiques très généraux, les exercices de planification n'ont guère permis d'identifier des axes de développement précis, en fonction à la fois des opportunités et des contraintes, ainsi que les conditions organisationnelles nécessaires. Ces procédures ont au mieux débouché sur des listes de projets.

Quant à ces projets, les approches suivies ont conduit à considérer chacun d'entre eux comme un tout et à négliger les interdépendances qui le reliant à tout un ensemble de réalités économiques.

B.5 - Au niveau du système de promotion des investissements

En Afrique, les systèmes de promotion des investissements n'ont pu jouer le rôle moteur qui leur était dévolu pour dynamiser l'industrie. Ces systèmes ont été défailants à maints égards. Plusieurs types d'organisation se sont vu confier la mission de promouvoir les investissements industriels. Elles ne maîtrisaient pas, pour la plupart, le processus complet de promotion des investissements. Chaque agence responsable de la promotion des investissements industriels en Afrique manifestait des carences soit au stade de l'identification des idées de projets, soit au moment du repérage des promoteurs-entrepreneurs ou, encore, lors du montage et du financement des investissements. D'autant que le milieu dans lequel elles opéraient ne leur était pas favorable à plusieurs égards: tout d'abord, l'esprit d'entreprise n'était pas suffisamment développé; ensuite, les ressources propres faisaient, et font encore, défaut et, enfin, des alternatives plus lucratives à court terme (i.e. le commerce ou le placement immobilier) attiraient les quelques ressources entrepreneuriales disponibles. Par ailleurs, les agences de promotion des investissements se sont vu confier également, par extension naturelle, la mission de supporter les P.M.E. naissantes et existantes en matière de gestion de la production, de commercialisation et de financement.

Les blocages bureaucratiques, le manque de ressources financières et humaines, les faibles liens avec le noyau d'entrepreneurs nationaux et le manque de coordination entre les diverses institutions engagées dans la promotion des investissements expliquent la faible efficacité des agences de promotion. La protection offerte et les avantages fiscaux consentis, notamment dans le cadre des codes des investissements, aux firmes qui voyaient le jour n'ont pas suivi une logique cohérente propre à installer une base saine d'entreprises efficaces et compétitives.

Au fil des années, plusieurs pays africains ont refondu leur code des investissements et ont reformé les institutions responsables de la promotion des investissements. Les garanties que l'ont y trouve sont plus aptes à créer le climat de confiance nécessaire à la croissance des investissements privés. Les nouvelles institutions de promotion des investissements sont de plus en plus "paritaires", réellement "autonomes", et effectivement "auto-financées". Il est néanmoins trop tôt pour savoir si cette nouvelle forme organisationnelle connaîtra un succès marquant une rupture effective avec les échecs du passé.

B.6 - Au niveau de l'organisation de la production industrielle

Les contraintes et insuffisances organisationnelles sont ici à la fois d'ordre interne et externe à l'entreprise. Elles tiennent:

- Aux coûts des facteurs techniques

Les facteurs externes tels que l'énergie, les transports, ont des coûts élevés et sont souvent aléatoires, obligeant à des solutions onéreuses de remplacement ou de complément. Les fournisseurs de facteurs sont en effet souvent en position de monopole, peu dynamiques et non compétitifs.

- Aux conditions d'approvisionnement

Dans l'ensemble, les industries sont très dépendantes de l'extérieur, comme on l'a déjà noté, cette dépendance se traduisant par des incertitudes importantes, des stocks anormaux ou des ruptures et en définitive par des coûts additionnels. Plus généralement, les approvisionnements extérieurs sont grevés de lourdes charges, notamment de transport et de contraintes au niveau des conditions de règlement. La crise des moyens de paiement extérieurs les a rendus particulièrement difficiles et pénalisants pour les entreprises.

Les approvisionnements intérieurs, certes souvent peu coûteux par le passé pour les produits agricoles, ont connu des aléas extrêmement importants. Si ces aléas ont été résorbés dans la période récente, les liaisons avec l'amont sont souvent mal organisées et posent des problèmes de prix, de qualité, de planning, etc. Dans l'ensemble, les conditions d'approvisionnement traduisent la faiblesse des relations inter-sectorielles.

- A l'organisation interne

Le constat dominant est que, sauf exceptions, le niveau d'organisation et de gestion des entreprises africaines est faible: le processus technique de production n'est pas toujours bien maîtrisé, notamment du fait des insuffisances de l'encadrement; la maintenance est mal assurée; la gestion, pas assez rigoureuse, est souvent insuffisamment prévisionnelle; les effectifs sont parfois excessifs, etc. Ces constatations traduisent généralement une mauvaise compréhension et/ou un non respect des exigences de l'industrie qui reste une activité d'introduction récente dans un contexte socio-culturel pas réellement

préparé à ses impératifs. Elles sont par ailleurs liées aux difficultés de l'environnement qui pose tellement de problèmes que les responsables d'entreprises n'ont plus le temps de s'occuper de la gestion.

- A l'état des équipements

Les équipements ont souffert soit du manque de renouvellement, soit de mauvais entretien, quand ils n'ont pas été implantés à un moment où ils devenaient obsolètes dans le monde industrialisé.

Cet inventaire des contraintes et déficiences organisationnelles n'est pas limitatif et on pourrait l'allonger en citant les interférences des pouvoirs publics, notamment dans la gestion courante des entreprises publiques, le manque d'expérience des dirigeants d'entreprises, la difficulté légale, politique et/ou sociologique de licenciement, la perte de substance que représente la gestion de difficultés permanentes, divers gaspillages de ressources, etc. Toutes ces contraintes et déficiences organisationnelles sont autant de sources de dysfonctionnement et de charges excessives qui handicapent grandement la compétitivité, en prix et qualité, des productions de l'industrie africaine et démobilisent les efforts des plus entrepreneurs.

La manifestation unique, sinon la plus importante du moins la plus visible et à bien des égards la plus choquante, est la généralité des très faibles taux d'utilisation des capacités des unités de production industrielle. Tous les observateurs ont souligné cette anomalie qui marque la majorité des pays africains.

Des degrés aussi extrêmes de sous-utilisation des capacités représentent évidemment des gaspillages caractérisés de ressources et, en particulier s'agissant du capital, des gaspillages de la ressource la plus rare. Ils se traduisent évidemment pour les entreprises par un accroissement des charges fixes par unité produite et de ce fait par des surcoûts importants.

Dans la mesure où elle est faisable, l'analyse de ces sous-utilisations fait ressortir le fait qu'elles résultent d'une multitude de facteurs: des erreurs de conception, notamment le surdimensionnement (par rapport à divers éléments: dimension des marchés, approvisionnement, contrainte de localisation, capacité de maîtrise, etc...), des sous-capitalisations systématiques, des défauts de maintenance et des phénomènes de vieillissement, des pannes et difficultés

d'approvisionnement en services de réparation et pièces de rechange, des ruptures d'approvisionnement en matières premières, des problèmes de compétence et de maîtrise des processus de production.

Cette liste de facteurs qui se conjuguent et se renforcent les uns les autres montre à l'évidence que la sous-utilisation des capacités est devenue dans une large mesure structurelle¹.

L'ampleur de la sous-utilisation structurelle des capacités reflète plus fondamentalement l'inadéquation du modèle industriel, transposé par voie de simple imitation, à partir des pays industrialisés.

Plusieurs des raisons évoquées plus haut, signifient en fait que les projets réalisés et les unités installées n'étaient pas adaptées et ne pouvaient pas fonctionner de manière satisfaisante dans le contexte socio-économique de la majeure partie de l'Afrique.

En d'autres termes, au delà de ce que l'on considère souvent comme des défauts de conception, dans le sens d'un manque d'adaptation aux disponibilités de matières et aux débouchés, ce sont les manières de faire et d'organiser les opérations de production qui sont en question.

Il reste que la dégradation de l'efficacité et des coûts qui s'en est suivie a alimenté des besoins de protection accrue et la tentation permanente pour les commerçants de recourir à l'importation y compris, s'il le faut, par la fraude.

L'ensemble des carences organisationnelles qui viennent d'être repérées peut également être illustrées par le développement très limité de l'univers de la sous-traitance en Afrique. Le faible degré d'intégration entre les entreprises industrielles de grandes tailles et celles pouvant les approvisionner s'explique en particulier par les phénomènes suivants:

- la capacité de production des grandes entreprises englobe des processus productifs secondaires de manière à réduire leur dépendance quant aux approvisionnements intérieurs et aux incertitudes d'accès aux fournitures extérieures; mais en même temps les taux d'utilisation de ces capacités installées sont généralement faibles;

¹ On notera toutefois que par rapport aux dépenses en capital et aux capacités installées, les capacités utiles sont dans bien des cas sensiblement inférieures.

- les capacités technologiques des plus petites entreprises ne paraissent pas généralement adaptées aux besoins des plus grandes entreprises;
- les normes nationales sont peu développées et en tout cas peu propagées;
- il n'existe pas de plate-forme de communication entre les entreprises potentiellement contractantes et sous-contractantes.

Le développement de la sous-traitance dans l'industrie africaine est en fait tributaire de la création d'un marché à l'intérieur duquel circuleraient les opportunités et les capacités de sous-traitance et où les perceptions des acteurs sur les possibilités ou les carences des uns et des autres seraient captées, des solutions trouvées et puis mises en oeuvre. Aucun système organisationnel ne joue dans ce sens.

Toutes ces caractéristiques de l'industrie africaine qui viennent d'être passées en revue soulignent à quel point celle-ci est fragile et expliquent largement son manque de compétitivité internationale.

C - LE CONTEXTE DES ANNEES 80

C.1 - La montée des déséquilibres économiques

C'est à la fin de la décennie 70 et durant le début des années 80 que les économies africaines ont enregistré des perturbations de plus en plus fortes, liées aux chocs d'origine externe, qui ont été à la fois des facteurs de dégradation et des révélateurs des faiblesses des économies africaines et notamment de leur secteur industriel.

Au plan externe, alors que les effets du renchérissement de l'énergie, qui ont pesé sur les pays d'Afrique les plus pauvres, s'estompaient, l'environnement international allait être marqué par plusieurs facteurs défavorables. La croissance économique des pays industrialisés devait se ralentir fortement entre 1981 et 1986 réduisant les marchés traditionnels de l'Afrique, notamment pour ses produits primaires tandis que la multiplication des obstacles non tarifaires créait des difficultés supplémentaires aux exportations africaines.

Parallèlement, les prix des produits de base entraient dans un cycle de baisse qui fait qu'en 1986 aucun des principaux produits primaires exportés par l'Afrique n'atteignait son prix réel de 1980. Les pays pétroliers, importants (Algérie, Angola, Gabon, Lybie et Nigéria) ou moins importants (Egypte, Cameroun, Tunisie et Zaïre) allaient subir le même phénomène. Au total, l'Afrique devait connaître une forte détérioration des termes de l'échange et une réduction de ses recettes à l'exportation, facteur essentiel de la rupture de ses équilibres extérieurs.

En même temps, divers autres éléments sont venus aggraver cette situation et notamment: la réduction des flux de capitaux, les incertitudes engendrées par les fluctuations du dollar, la montée des taux d'intérêt réels, etc.

Cet ensemble de facteurs a débouché sur la crise financière que traversent aujourd'hui les pays africains et qui handicape leurs capacités de mobilisation des ressources pour le développement. En 1986, le service de la dette se situait à 33% des revenus d'exportation pour l'ensemble de l'Afrique. Pour beaucoup de pays, sans rééchelonnement, le service de la dette serait monté à des niveaux intenable de 50 à 100% des exportations.

Au plan interne, les politiques menées dans beaucoup de pays africains ont également eu une part de responsabilité dans l'accumulation des déséquilibres économiques et financiers. L'insuffisance des efforts et des stimulants, à quelques exceptions près, en faveur du développement agricole, le faible intérêt apporté à l'efficacité économique, notamment dans les politiques d'investissement et dans la gestion du secteur public, la mise en place de règlements et procédures contraignants introduisant de fortes rigidités dans des économies déjà fragiles, des politiques budgétaires insuffisamment rigoureuses et dans certains pays, une mauvaise gestion du taux de change ont été autant de facteurs qui ont contribué, de façon différenciée selon les pays, à l'accumulation des déséquilibres.

Dans ce contexte, le secteur industriel a été en même temps acteur et victime. Il a en effet été un facteur d'aggravation des déséquilibres extérieurs à la fois par les surcoûts de ses investissements, le poids de ses importations, l'absence d'exportations manufacturières et sa faible contribution à la satisfaction des besoins intérieurs. Inversement, les besoins du secteur industriel en infrastructures et services de soutien ont été négligés. Les politiques agricoles inadéquates et les contraintes extérieures ont souvent handicapé ses appropi-

sionnements. Les rigidités introduites par l'excès de réglementation ont gêné le fonctionnement des entreprises et introduit des distorsions multiples. Tous ces éléments ont contribué à des performances médiocres qui ont alimenté les déséquilibres.

C.2 - La crise de l'industrialisation

La crise de l'industrialisation s'installe successivement dans presque tous les pays africains à partir des années 80 et révèle au grand jour les déficiences structurelles et organisationnelles que la croissance et l'aisance, toutes relatives d'ailleurs, avaient contribué à masquer. Elle a également révélé l'ampleur des déceptions par rapport aux espoirs et aux ambitions nourries en matière d'industrialisation.

Les années 80 marquent une nette rupture avec la période antérieure. Les financements s'épuisent, les entreprises cèdent devant l'accumulation des difficultés, la productivité et la compétitivité baissent, les marchés, spécialement sous-régionaux, sont investis par la concurrence. La crise était probablement inévitable. Mais les implications des chocs externes et les difficultés de balance des paiements vont achever de dégrader la situation productive et mettre à nu les défauts du système industriel.

- La crise économique

Elle se manifeste à travers la production industrielle dont, ainsi qu'on l'a vu, la croissance s'est dans presque tous les pays africains détériorée peu à peu à partir des années 80. Des entreprises ont cessé de produire dans de nombreux pays, et d'abord les plus vulnérables: les grands projets qui étaient mal conçus et mal gérés, les entreprises sans soutien extérieur et les P.M.E aux assises fragiles.

A la fois cause et conséquence, la sous utilisation des capacités s'est étendue à toute l'industrie africaine, de façon certes inégale d'un pays à l'autre et d'une branche à l'autre. Des pays comme le Zaïre ou la Guinée ont été particulièrement touchés avec des taux globaux situés entre 15 et 20% d'utilisation des capacités. D'autres comme la Tanzanie, le Soudan, le Libéria se positionnaient entre 25 et 35%. En fait dans de nombreux pays, les entreprises produi-

sent dans des conditions très difficiles et beaucoup ont une marche d'exploitation acrobatique.

Souvent l'outil de production s'est dégradé et la réhabilitation des industries potentiellement viables est aujourd'hui devenue une priorité essentielle dans la majorité des pays africains. Un grand nombre d'entreprises sont à restructurer, rééquiper ou moderniser pour être en mesure de produire dans des conditions techniques normales.

La fin des années 70 et le début des années 80 marquent ainsi le point de départ d'une dégradation du potentiel de production industriel africain à laquelle seuls quelques rares pays, comme le Zimbabwe ou d'Afrique du Nord, échappent.

Conséquence de la détérioration des activités industrielles, des difficultés du milieu et des doutes que cette situation engendre, les initiatives d'investissements commencent à diminuer. Les Etats en premier lieu, confrontés aux problèmes particuliers des entreprises publiques et à des difficultés financières, deviennent de plus en plus réservés. Les investisseurs privés étrangers, ensuite, se retirent nettement du circuit d'investissement industriel en Afrique sous l'effet à la fois des facteurs internationaux et des inquiétudes sur les conditions d'exploitation et de rentabilité des investissements en Afrique. Les nationaux, enfin, qui ont souvent maintenu un flux d'investissements là où les conditions leurs paraissaient favorables, l'ont généralement fait sur des séquences de production limitées et avec des moyens réduits.

- La crise de confiance des acteurs

Elle affecte les dirigeants et les fonctionnaires qui, face à l'ampleur des problèmes et des dégradations que subit l'industrie, tendent à marginaliser l'importance de celle-ci et à réduire les efforts d'organisation, d'initiative et d'action susceptibles de favoriser l'industrialisation. L'encadrement institutionnel s'affaiblit et les tâches de création et d'animation laissent la place aux tâches purement administratives. Déçus ou réservés, les dirigeants nationaux réduisent de fait, même si le discours le montre moins, le rôle de l'industrie sans toujours prendre conscience que c'est l'inaction ou des politiques inadéquates qui ont aggravé les facteurs de détérioration.

Cette crise affecte également les opérateurs économiques qui voient de moins en moins d'attrait dans les activités industrielles et manquent de plus en plus de confiance dans les capacités économiques du pays ou dans les politiques, souvent fluctuantes et incertaines, qui étaient menées. La complexité et l'inadéquation croissantes des systèmes bureaucratiques ont aussi contribué à une usure des énergies et à éloigner les entrepreneurs des problèmes de production. Les opérateurs déplacent souvent leur centre d'intérêt vers les opérations commerciales.

- La crise du mode d'industrialisation

Alimentée par le processus régressif qui se développe, la crise du mode d'industrialisation va affecter plusieurs aspects de la démarche antérieure. Elle touche en effet:

- le rôle de l'Etat dont l'interventionnisme excessif conduit à remettre en question la contribution pourtant essentielle qu'il doit apporter à l'industrialisation;
- la stratégie dominante d'import-substitution dont on estime qu'elle a conduit à davantage de dépendance sans effet réel d'industrialisation;
- le modèle industriel dont on pense de plus en plus qu'il a transposé sans les adapter les modes de productions, les modes de consommations, les financements et les modes d'organisation techniques du monde industrialisé lesquelles ne seraient pas forcément adaptés au contexte africain. Cette transposition, qui touche les manières de faire, les types de technique de production, les produits, les caractéristiques des unités de production, les modes d'organisation de la production et du travail et les règles de fonctionnement copiées de l'étranger, est aujourd'hui souvent mise en cause.

C.3 - Les réponses à la crise

Dans les années 80, deux types de réponses vont être données à la crise de l'industrialisation. celle qui résulte de la stratégie et des objectifs que les pays africains se sont donnés à travers la Décennie du Développement Industriel de l'Afrique (D.D.I.A) et celle qui résulte des politiques globales d'ajustement que des pays africains, de plus en plus nombreux, ont été conduits à mener.

C.3.1. - La recherche d'une nouvelle démarche de développement industriel à travers la décennie du développement industriel de l'Afrique

Il était devenu de plus en plus évident à partir de la fin des années 70 que les stratégies, les politiques et les pratiques industrielles telles qu'elles avaient été menées jusqu'alors ne permettaient pas de réaliser les ambitions annoncées. La situation de l'industrie appelait à concevoir de nouvelles démarches et à définir un cadre et des méthodes pertinentes pour leur mise en œuvre.

Dès 1980, les pays africains, appuyés par la communauté internationale, proposaient et obtenaient que la décennie 80 soit proclamée Décennie du Développement Industriel de l'Afrique.

La D.D.I.A, sur la base du Plan d'Action de Lagos, a articulé une stratégie industrielle orientée sur le développement auto-centré et appuyée à la fois sur la satisfaction des besoins nationaux et la transformation des ressources nationales, notamment pour les besoins africains. Cette stratégie, basée sur une solidarité organisée des économies africaines, entendait faire jouer un rôle essentiel aux industries dites motrices qui englobaient les industries métallurgiques, chimiques, mécaniques et électriques. Elle mettait également l'accent sur les conditions à mettre en place pour créer un environnement favorable au développement industriel.

Réunis à Harare en 1989 pour leur neuvième conférence, les Ministres africains de l'industrie ont procédé à l'évaluation des efforts entrepris et des résultats obtenus et ont appelé à la préparation et à l'adoption d'une deuxième Décennie du Développement Industriel de l'Afrique.

De fait, la première D.D.I.A s'est heurtée à d'importants obstacles qui ont largement réduit son impact sur le développement industriel de l'Afrique et ont rendu inopérante la stratégie proposée. On soulignera entre autres:

- l'évolution du contexte économique international marqué par la récession, les surproductions de produits intermédiaires à l'échelle mondiale (acier, ciment, grands intermédiaires de la chimie, etc...), l'acuité de la concurrence, la réduction des ressources disponibles pour l'Afrique, etc...;
- la lenteur des progrès de la coopération régionale: dans le contexte de l'étroitesse des marchés nationaux africains, la démarche de la D.D.I.A impliquait, pour être efficiente, un haut niveau de coopération entre les éco-

nomies des pays africains et une approche régionalisée des efforts d'industrialisation permettant de promouvoir une complémentarité des productions capable de tirer parti des économies d'échelle.

- l'insuffisance des efforts nationaux dans le domaine industriel, notamment pour mettre en place un meilleur environnement et des structures d'appui du développement industriel efficaces. La montée des difficultés économiques internes est largement responsable de cette réalité.

Ainsi, faute d'appui international suffisant, faute d'une mobilisation des efforts nationaux et régionaux, contrecarrée par les évolutions de l'économie mondiale et des économies africaines, la stratégie de la D.D.I.A n'a pu faire face à l'ensemble des défis de l'industrialisation de l'Afrique. De fait, durant une bonne partie des années 80, les Etats ont isolément laissé s'essouffler les ressorts des stratégies antérieures et ont poursuivi, plus ou moins, les méthodes pratiquées jusqu'alors.

C'est en réalité avec les processus d'ajustement macroéconomique que va se trouver concrètement posé le problème de nouvelles stratégies et de nouvelles politiques industrielles.

C.3.2 - Les politiques globales d'ajustement

L'accumulation, jusqu'à une situation de crise, des déséquilibres financiers, tant externes qu'internes, a conduit un nombre croissant de pays africains à mettre en place des politiques macroéconomiques relativement strictes. Malgré la diversité des économies et donc des modulations différentes des éléments, les mêmes principes et mesures se retrouvent.

En effet, les programmes d'ajustement structurels comportent presque toujours deux volets plus ou moins liés. D'une part, une politique de stabilisation qui vise à réduire les déficits financiers et, d'autre part, des mesures d'ajustement dont l'objectif est de créer des conditions internes plus favorables à la croissance économique.

Les deux principaux instruments de stabilisation sont la dévaluation monétaire (sauf dans les pays de la zone CFA) et la réduction du déficit des finances publiques le plus souvent par une forte diminution des dépenses en termes réels, parfois aussi par une hausse des recettes via le rendement de la fiscalité indirecte et/ou une tarification plus réaliste des services publics.

Les mesures d'austérité budgétaires aboutissent, au travers d'une diminution des investissements publics, de l'emploi public et des transferts nets aux ménages et entreprises publiques, à une contraction de la demande intérieure plus ou moins importante selon les cas. Elles impliquent une réduction des revenus réels de certaines couches de la population, et devraient servir aussi à lutter contre l'inflation.

La dévaluation est vue comme une condition de reprise des exportations et de substitution aux importations via, d'une part des changements de structure de la demande intérieure et, d'autre part l'incitation au développement d'intrants locaux. Toutefois, la réduction des importations découle principalement de la déflation de la demande intérieure. Dans les pays qui maintiennent un taux de change fixe, des effets similaires à la dévaluation peuvent être obtenus par une réforme tarifaire et des primes à l'exportation. Toutefois les mesures de ce type ont été fort limitées car elles entrent en conflit avec l'objectif d'assainissement des finances publiques (cf. l'expérience temporaire en Côte d'Ivoire).

Les mesures d'ajustement sont plus complexes et dépendent davantage encore des situations individuelles. Deux orientations de base prévalent: le rétablissement de prix relatifs réalistes, donc susceptibles de fournir les incitants appropriés, et l'amélioration du fonctionnement du système économique, plus précisément l'élimination des sources majeures d'inefficacité.

Pour les pays Africains, les problèmes de prix sont dans la majorité des cas ceux de l'agriculture et du commerce extérieur. En général, les premiers ont été maintenus trop bas tandis que les seconds ont été relevés et faussés par des systèmes de restrictions quantitatives et de tarifs peu rationnels d'un point de vue économique. Ainsi, la promotion de la substitution à l'importation a souvent abouti en fait à créer des incitants négatifs à l'exportation. La suppression de biais défavorables aux exportations rejoint d'ailleurs les objectifs de la politique du taux de change. Son succès repose évidemment sur le développement de l'offre du secteur privé face à des prix plus rémunérateurs.

Les améliorations de fonctionnement sont évidemment beaucoup plus diversifiées. Le secteur public est le plus souvent en cause tant au niveau de l'Administration que des entreprises publiques. Dans le premier cas, il s'agit de rationaliser la prise de décision, de renforcer le contrôle de l'exécution et d'en réduire le coût. Une réforme des entreprises publiques constitue aussi une

condition dans 60% des prêts: leurs déficits pèsent lourdement sur le budget, elles sont souvent au centre d'importantes distorsions dans le système des prix et montrent une gestion déficiente. C'est dans ce contexte que l'on rencontre les problèmes socialement et politiquement difficiles de réduction de la pléthore des fonctionnaires, de suppression des subventions diverses et les choix délicats de fermeture, réhabilitation ou privatisation des entreprises publiques.

Ces deux orientations s'inscrivent dans la même philosophie: le rétablissement des mécanismes et signaux d'une économie de marchés concurrentiels est une condition nécessaire à la croissance. Il en découle, outre la libéralisation des prix et du commerce extérieur déjà mentionné, une option de désengagement de l'Etat du secteur productif et commercial et donc la réduction des autorisations exigées, des contrôles ou entraves de toute espèce auxquels les entreprises sont souvent soumises et qui risquent de freiner les initiatives. Avec une fréquence moindre, on trouve aussi la réforme ou l'amélioration du fonctionnement du secteur financier et une politique de taux d'intérêt plus favorable à la mobilisation de l'épargne.

Il apparaît clairement que ces politiques n'entendaient pas répondre aux problèmes spécifiques de l'industrialisation. Leur esprit et leurs finalités étaient essentiellement macro-économiques et elles s'intéressaient à l'industrie essentiellement sous l'angle de la contribution que ce secteur pouvait apporter au rétablissement des équilibres économiques et financiers: contribution à l'équilibre budgétaire, allocation plus efficace des ressources, accroissement des recettes en devises, etc...

Mais en même temps, ces politiques emportaient des conséquences importantes pour l'industrie. Les effets globaux dépressifs induits par la compression voulue de la demande intérieure et la réduction des ressources, en tous cas celles affectées à l'industrie, risquaient de créer un contexte de contraction des activités et de faible incitation à l'investissement.

Y avait-il pour autant dans ces politiques suffisamment de mesures pour contrecarrer, ou au moins contrebalancer, les effets dépressifs des politiques globales mises en oeuvre ?

Enfin, ces politiques, principalement d'essence macro-économique, n'en dessinaient pas moins ainsi qu'il sera vu plus loin, une stratégie implicite pour le secteur industriel et créaient en même temps un cadre et des exigences nou-

velles pour les activités industrielles. Elles posaient en conséquence deux autres questions cruciales: telles qu'elles ont été envisagées et mises en oeuvre, constituent-elles une réponse suffisante à la crise de l'industrialisation ? Créent-elles des conditions favorables à l'ajustement du secteur industriel au contexte national et international induit par les politiques globales et l'évolution des données extérieures ?

La réponse à ces questions est fondamentale pour l'avenir de l'industrie africaine. La deuxième partie qui suit vise entre autres à éclairer ces interrogations.

CHAPITRE II

LE PROCESSUS D'AJUSTEMENT DU SECTEUR INDUSTRIEL

A. LA PROBLEMATIQUE DU PROCESSUS D'AJUSTEMENT DU SECTEUR INDUSTRIEL

Bien que d'essence macro-économique, les politiques économiques d'ajustement menées par beaucoup de pays africains n'en comportaient pas moins, de façon plutôt implicite, et avec une intensité différenciée, un volet industriel. A travers la diversité des situations, on peut cependant reconstituer les aspects permanents de la démarche industrielle qui repose sur quelques postulats, vise des objectifs nettement apparents et met en oeuvre des politiques et des instruments déterminés.

- Les postulats

Dans l'ensemble, les politiques globales d'ajustement considèrent que le développement de l'industrie ne s'est pas fait sur des bases solides, et cela à divers titres:

- l'expansion des industries s'est faite derrière des protections tarifaires et quantitatives très inégales et souvent excessives dans leur montant et leur durée;
- les termes de l'échange entre l'agriculture et l'industrie ont été en général favorables à celle-ci qui sous-payait ses approvisionnements agricoles;
- le secteur public, dominant dans beaucoup de pays, a très souvent survécu grâce à des subventions et des facilités diverses;
- l'investissement industriel n'a pas répondu à une bonne allocation des ressources en raison des biais créés par les politiques et réglementations économiques et ne reflète pas les avantages comparatifs du pays.

En conséquence, les entreprises industrielles ne sont pas compétitives car dans de telles conditions, elles ont peu de chances d'être efficaces et dynamiques.

Dans ce cadre d'analyse, on estime que pour relancer l'industrialisation, il faut rétablir le plein jeu des règles du marché, et, en particulier ouvrir les

entreprises à la concurrence et créer un environnement libéral et le plus ouvert possible aux signaux du marché.

- Les objectifs

A partir de cette analyse de base trois objectifs ressortent des politiques d'ajustement mises en oeuvre:

- il faut assainir le tissu industriel et ne pas craindre l'élimination des entreprises qui n'ont pas fondamentalement les moyens de survivre dans un contexte de marché confronté à la concurrence internationale;
- il faut améliorer la compétitivité des entreprises, un des paramètre-clés de l'existence et de la pérennité d'un secteur industriel;
- il faut modifier les débouchés de l'industrie et renforcer l'orientation vers l'exportation.

- Les politiques et instruments

Les politiques et instruments mis en oeuvre n'avaient pas pour l'essentiel de finalité industrielle exclusive mais à travers la recherche des équilibres macro-économiques, ils dessinaient de nouvelles règles du jeu ou de nouvelles conditions pour l'industrie. On rappellera:

1- La politique de libéralisation qui, en visant l'élimination des restrictions au libre jeu des mécanismes du marché devait conduire à plusieurs réformes portant sur :

- le système des prix par un retour à la liberté (réduction ou suppression de la réglementation d'encadrement) et l'élimination des subventions directes ou indirectes;
- le système de commerce extérieur par la suppression des mécanismes de protection quantitative et l'abaissement des protections tarifaires;
- le système des changes par des dévaluations et/ou une gestion flexible des taux de change (sauf dans la zone franc).

2- L'élimination des distorsions dans l'allocation des ressources à la fois par les prix relatifs et par l'abaissement et l'uniformisation de la protection tarifaire effective, permettant une meilleure exploitation de l'avantage comparatif.

3- Le désengagement de l'Etat appelé à privatiser les entreprises industrielles, à cesser d'investir dans les activités industrielles et à laisser le secteur privé jouer le rôle prépondérant qui devrait être le sien dans ce domaine.

4- La politique incitative qui, elle, est plus directement centrée sur le secteur industriel et qui a touché des aspects institutionnels, réglementaires ou financiers. On rappellera ici:

- la réforme du système de promotion industrielle et principalement des codes des investissements;
- l'allégement de toutes les procédures administratives;
- la suppression des obstacles fiscaux et douaniers à l'exportation et dans quelques rares cas, l'établissement d'une prime aux exportations manufacturières (essentiellement dans la zone CFA);
- la mise en place de lignes de crédit et de crédits d'ajustement sectoriel affectés suivant le cas à l'investissement, à la réhabilitation ou aux importations destinées au secteur industriel.

5- La politique de change, lorsqu'elle a été utilisée, entendait contribuer à améliorer la compétitivité globale de l'industrie, décourager la consommation de produits importés et favoriser les achats locaux des industriels à travers de nouveaux prix relatifs résultant de l'établissement d'un taux de change réaliste et évolutif.

Il était attendu de ces réformes et mesures que se mette en oeuvre un processus d'ajustement qui aurait conduit:

- à une meilleure compétitivité des entreprises existantes, contraintes de réagir;
- à un accroissement des exportations industrielles, facilitées et encouragées;
- à une relance des investissements, notamment étrangers qui se seraient portés sur les activités rentables et bénéficiant d'un avantage comparatif.

En résumé, en ce qui concerne le secteur industriel, le processus d'ajustement s'appuyait sur deux démarches de base:

- forcer les entreprises à s'ajuster sous la pression de la concurrence;

- mettre en place des mesures d'appui à caractère général pour encourager l'investissement et la recherche d'une meilleure compétitivité.

Dans quelle mesure la mise en oeuvre des réformes a-t-elle permis au processus d'ajustement de se dérouler au mieux du développement industriel africain, c'est à dire consolider les activités viables et relancer les investissements?

B. LA MISE EN OEUVRE DU PROCESSUS D'AJUSTEMENT INDUSTRIEL

Quelles observations peut-on faire sur les conditions dans lesquelles s'est opéré l'ajustement du secteur industriel? Quels enseignements peut-on en tirer pour la recherche d'une meilleure efficacité du processus d'ajustement?

L'expérience des pays africains est très diversifiée et pour certains d'entre eux trop récente pour prétendre à des analyses définitives. Aussi, toute généralisation doit être formulée avec prudence. Par ailleurs, l'hétérogénéité des sources d'information et des concepts utilisés ouvre la voie à des interprétations des faits qui peuvent être divergentes suivant les analystes. Enfin, l'approche par enquête qui a été pratiquée pour la présente analyse, même si elle est la meilleure pour révéler les perceptions et les comportements, prend le risque d'introduire une dose de subjectivité à travers les réponses surtout dès lors qu'une série de mesures ont touché aux avantages acquis.

Il reste toutefois que l'examen, à partir des situations vécues, des conditions de mise en oeuvre du processus d'ajustement comme de l'impact des réformes et mesures sur le secteur industriel permet d'identifier les tendances mais surtout de repérer un certain nombre de problèmes et d'interrogations qui font l'objet des paragraphes qui suivent. On rappellera ici que l'essentiel des analyses qui suivent s'appuient sur les études de base et les enquêtes effectuées par l'O.N.U.D.I pour les besoins de l'Atelier¹.

B.1. Des problèmes au niveau des conditions de mise en oeuvre.

Dans l'ensemble, les programmes qui sous-tendent le processus d'ajustement ont été conçus et mis en oeuvre dans des conditions qui n'ont pas satis-

¹ Voir introduction, page 6.

fait tous les acteurs du système industriel, principalement les entreprises. Celles-ci semblent en définitive avoir été peu impliquées dans le processus d'ajustement et leur adhésion est très inégale. L'observation des situations vécues montre qu'au delà de la validité et de l'opportunité des programmes et mesures adoptés, la manière et les conditions dans lesquelles le processus est mis en oeuvre est déterminant pour le comportement des opérateurs industriels. C'est là un fait reconnu, y compris par les institutions internationales qui sont le plus souvent impliquées et qui sont conscientes de la nécessité d'aborder aujourd'hui différemment le processus d'ajustement.

Quatre aspects doivent être mentionnés ici:

B.1.1. La connaissance des réalités industrielles

La connaissance concrète des situations, des réactions des comportements est évidemment importante dès lors que sont entreprises des réformes fondamentales sur un système économique.

Or, dans plusieurs pays, on estime, à la fois dans l'administration industrielle et chez les opérateurs, que l'analyse approfondie du secteur industriel, sous l'angle de ses contraintes et de ses capacités d'adaptation, a été insuffisante pour pouvoir mieux apprécier la nature et la portée des mesures à prendre. On estime parfois, que les programmes n'ont pas tenu compte des diverses spécificités sectorielles de l'industrie et surtout de la vitesse et des possibilités réelles d'adaptation des entreprises.

Ces observations sont nettement apparentes en Côte d'Ivoire ou au Nigéria où nombre d'entreprises auraient souhaité des études préalables et des concertations par sous-secteur. Au Ghana, les autorités responsables des programmes d'ajustement estiment qu'une meilleure connaissance du secteur industriel aurait facilité la transition. Au Sénégal, une étude très globale et dont les opérateurs ont mis en cause la méthodologie n'a été entreprise qu'après le lancement de la nouvelle politique industrielle. Au Maroc, au contraire, une réflexion préalable conduite sur le secteur industriel semble avoir été utile au processus d'ajustement.

Dans l'ensemble, davantage d'analyse micro-économique est souhaitée, avec une nette préférence pour des approches sous-sectorielles.

On soulignera enfin que la dégradation des systèmes statistiques et leurs insuffisances imposaient de reprendre en mains l'organisation de l'information industrielle pour disposer à la fois d'une bonne base de connaissances et d'un instrument de suivi pour enregistrer les réactions du système industriel. Cette nécessité n'a pas semble-t-il été prise en compte dès le départ. Au Kenya, ces carences sont nettement apparentes: il n'y a aucune information sur le nombre et la distribution sectorielle des sociétés en faillite, les rapports annuels des sociétés para-publiques ne sont pas disponibles, etc.

B.1.2. La concertation et la coordination

Les programmes comme les processus d'ajustement ont été généralement élaborés dans des cercles restreints qui en ont décidé les modalités sans large discussion et concertation. Dans presque tous les pays enquêtés, le Ministère chargé de l'industrie a faiblement participé au processus de décision. Les industriels à travers leurs organisations représentatives n'ont pas non plus été consultés en règle générale même lorsque la profession est très structurée. Si on prend le cas de la Côte d'Ivoire où le secteur industriel est pourtant très important et organisé, le processus a été conduit essentiellement par le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de l'Industrie, les banques et surtout les industriels estiment avoir été insuffisamment associés.

De façon générale, les programmes ainsi préparés par les administrations responsables des Finances et/ou du Plan sont perçus comme un cadre et des actions imposées, même s'ils contiennent des dispositions bénéfiques et utiles au secteur industriel. Cette absence de concertation, permettant de faire connaître le point de vue du secteur, de faire valoir ses besoins et ses problèmes et d'apprécier ses capacités d'adaptation, est quasi unanimement déplorée par les entreprises. Elle déclenche des phénomènes de réticence, voir de résistance, vis à vis du processus d'ajustement et à tout le moins des récriminations lorsque l'ajustement est plutôt apprécié positivement comme au Ghana.

Dans le cas du Sénégal, les représentants patronaux estiment avoir en vain attiré l'attention des pouvoirs publics sur un certain nombre d'aspects non pris en compte et sur la nécessité de prendre les mesures d'accompagnement qui s'imposaient.

Inversément, l'exemple du Maroc montre qu'une large concertation avec les industriels a des effets bénéfiques sur le processus d'ajustement dans la mesure où la profession adhère à l'ensemble de la démarche. Au Kenya également les consultations avec la Kenya Association of Manufacturers a influencé le programme d'ajustement.

De fait, les industriels ont souvent été sollicités mais plutôt en tant que fournisseurs d'informations et non en tant que partenaires d'un processus qui les concerne, ce qui explique leur réaction quelque peu négative.

Celle-ci est renforcée par le sentiment que se poursuivent en fait les pratiques autoritaires de l'Etat. De surcroît, il n'a pas été suffisamment expliqué qu'il s'agissait jusqu'ici d'un processus essentiellement macro-économique qui ne conduit pas forcément à solliciter le consensus. Souvent enfin, l'absence d'une unité de vues sur le rôle de l'industrie n'a pas non plus aidé à l'adhésion au processus.

A la lumière des expériences menées, il est aujourd'hui clair pour tous les partenaires que tout changement important doit, pour réussir, impliquer les acteurs.

On doit cependant souligner que certains types de mesures sont par essence des décisions qui ne peuvent se prendre que "par surprise" (par exemple, la dévaluation) et que, d'autre part, dans la mesure où l'on modifie la répartition des revenus, il a pu paraître de bonne stratégie à certains gouvernements d'éviter des négociations difficiles.

B.1.3. La transparence

Les opérateurs économiques, industriels et non industriels, concernés par le processus d'ajustement considèrent souvent que l'ensemble de la démarche ne leur a pas été clairement présentée et expliquée dans ses finalités, ses composantes et son déroulement. C'est ainsi qu'ils se plaignent de voir apparaître des mesures une à une sans pouvoir les situer dans un ensemble et sans savoir quelle est la suivante.

Parfois, le sens des mesures prises est mal interprété. On peut noter à titre d'exemple les plaintes renforcées à l'égard des banques (comme au Nigéria) dont le comportement, lié à la politique monétaire et de restriction de

la demande, n'est pas compris par les entreprises qui rendent responsables ces institutions des conditions plus sévères d'accès au crédit. C'est ainsi également qu'en Côte d'Ivoire certaines entreprises ont pu considérer la révision du Code des Investissements comme contraire à la politique incitative annoncée parce que le nouveau Code supprime l'exonération douanière sur les biens intermédiaires et introduit la dégressivité des avantages. Au Ghana le processus d'ajustement a souffert à ses débuts du peu de connaissance que les firmes en avaient.

D'autres erreurs d'interprétation ont conduit certains à penser que le processus d'ajustement ne visait qu'à restructurer l'Etat; ou encore, faute de mieux, on rattache les mesures à un parti pris doctrinal (Nigéria, Côte d'Ivoire, ...). Même au Maroc où la concertation n'a pas fait défaut, les entreprises se plaignent d'un manque de transparence et certaines n'ont perçu de la démarche et du programme d'ajustement que les actions ponctuelles. Ce manque de transparence est d'ailleurs corroboré par le fait que dans certains pays la déclaration de politique industrielle qui déclenche la mise en oeuvre d'un processus d'ajustement, ou d'une de ses étapes, reste un document plus ou moins confidentiel dont la circulation est restreinte au cercle des décideurs.

Il s'en suit pour les opérateurs industriels mais également pour d'autres, banquiers, investisseurs, etc..., des incertitudes qui se traduisent en hésitations et attentisme, autant de facteurs qui réduisent l'efficacité du processus d'ajustement du secteur industriel. En Côte d'Ivoire, le climat de méfiance réciproque qui semble s'être installé entre l'Etat et les industriels est peut-être entre autres à rattacher à ce manque de transparence et d'explication.

B.1.4. L'articulation des séquences

L'observation de l'expérience des pays enquêtés montre une articulation insuffisante des séquences du processus d'ajustement et cela à divers titres.

D'une part, les finalités macro-économiques ont éclipsé les problèmes propres de l'industrie qui n'ont pas été pris en compte au départ du processus d'ajustement, créant un hiatus entre les mesures globales et la prise en compte de l'impact sur le secteur industriel ou l'intégration de ses problèmes.

Le cas de la Côte d'Ivoire illustre cette situation. Ce n'est, en effet, qu'après plusieurs programmes d'ajustement que l'on se préoccupe de résoudre certains problèmes-clés du secteur. Ainsi, plusieurs années après le déclenchement du processus d'ajustement et alors que l'industrie est en pleine crise, on aborde l'examen d'ensemble de problèmes aussi fondamentaux que les coûts des facteurs, ou la fiscalité industrielle. Ainsi, ce n'est que progressivement que l'on prend la juste mesure des problèmes du secteur.

Au Nigéria, le programme d'ajustement a été différé jusqu'au discours sur le budget de 1986 et l'accord avec le FMI n'a été conclu qu'en 1989.

Au Sénégal, également, les industriels considèrent que les mesures d'accompagnement indispensables, même celles qui avaient été prévues et annoncées, n'ont pas été prises en temps voulu. Soumises aux effets des programmes d'ajustement, les entreprises estimaient ne pas recevoir de la part des pouvoirs publics les appuis nécessaires.

Au Ghana par contre, on a introduit d'un jour à l'autre en 1983 une série de réformes radicales. Les chocs ont été tels que le Gouvernement a dû, quelques années après, introduire un programme d'adoucissement social.

D'autre part, d'importants décalages se sont souvent installés entre la politique annoncée et sa traduction en mesures effectives ou bien entre les décisions et leur application. Des remises en causes, même partielles, jettent le doute sur la signification et la portée des séquences de mesures prises ou annoncées. Les exemples abondent: on annonce un programme que l'on ne met pas en oeuvre (Kenya); on annonce une réduction des droits de douane et l'on pratique l'inverse (Maroc); on établit une prime à l'exportation et on arrête son service discréditant ainsi le système de soutien à l'exportation (Côte d'Ivoire). Mais surtout les administrations se sont rarement donné les moyens adéquats pour l'application des mesures édictées. Nombre de mesures restent trop longtemps à l'état de décision de principe soit faute de textes d'applications, soit faute des actions nécessaires à leur mise en oeuvre. En Côte d'Ivoire, le bureau de la valeur, outil essentiel de lutte contre la fraude, largement répandue, n'existe que dans les textes. Ainsi le doute s'installe sur la validité et la pérennité des programmes et mesures d'ajustement.

En définitive, les conditions de mise en oeuvre montrent que les implications politiques et psycho-sociologiques des programmes et mesures ont été

insuffisamment appréhendées au départ. Les hésitations, les incertitudes, les délais de mise en oeuvre, ont certainement nui à l'efficacité et induit des comportements défavorables aux finalités des politiques et programmes d'ajustement.

Ainsi, l'insuffisance des analyses approfondies et ciblées sur le secteur, l'absence, ou le peu de concertation avec les principaux acteurs du système industriel le manque de diffusion ou de clarté dans les programmes et mesures envisagées, et la maîtrise insuffisante des séquences du processus d'ajustement semblent avoir réduit notablement son efficacité. Pour être soutenus par les décideurs comme par les opérateurs, les programmes doivent être compris, acceptés et organisés dans leur mise en oeuvre. Comment aboutir à des progrès décisifs sur tous ces plans? Quelques exigences sont en tous cas apparentes: il faut prendre en compte l'ensemble des problèmes et contraintes du secteur industriel; il faut le faire avec tous les intéressés; il faut le faire à un niveau d'analyse et d'action qui soit pertinent compte tenu de la spécificité des activités industrielles et qui engage la responsabilité des acteurs du système industriel.

B.2. Des problèmes au niveau des marchés

C'est au niveau du marché des entreprises que les programmes et mesures d'ajustement apportaient et attendaient le plus de changement. Les conditions de la protection étaient en général radicalement changées au profit d'une large ouverture à la concurrence internationale. On attendait de la modification des prix relatifs une réorientation de la demande vers les productions du secteur abrité. Enfin, les entreprises étaient incitées à se tourner vers l'exportation.

Aussi, c'est par la contrainte et les signaux du marché que l'on entendait forcer les entreprises à s'ajuster et en particulier à devenir plus compétitives. De même, il était attendu que l'élimination des distorsions de prix et l'égalisation de la protection effective conduise à une allocation des ressources plus efficace et plus conforme aux avantages comparatifs du pays et contribue à une relance des investissements industriels.

Dans l'ensemble, les programmes et mesures qui touchaient au marché ont apporté aux entreprises industrielles deux éléments importants dont elles

se félicitent unanimement: de meilleures conditions d'approvisionnement et la liberté de fixation de leurs prix. Ces aspects positifs ont particulièrement profité aux entreprises travaillant sur intrants locaux pour le marché local, surtout lorsqu'elles bénéficient d'une protection géographique et qu'elles s'adressent à une demande relativement inélastique.

Ceci étant, l'observation de l'expérience vécue montre qu'il demeure d'importants problèmes qui seront examinés autour de deux thèmes essentiels des politiques d'ajustement: la concurrence et l'exportation.

B.2.1. L'organisation de la concurrence, le marché et les prix

Au niveau du marché, l'action des programmes et mesures d'ajustement a visé à rétablir le plus largement possible le libre jeu des mécanismes de concurrence. On analysera ici trois aspects de la démarche: la déréglementation des prix, le fonctionnement du marché et l'ouverture vers l'extérieur.

B.2.1.1. La réglementation des prix

Dans l'ensemble, la réglementation des prix et les procédures d'importation sont les deux domaines où la libéralisation a induit le plus fort allègement des contraintes bureaucratiques qui perturbaient le jeu du marché et gênaient le fonctionnement des entreprises. L'objectif de l'ensemble des mesures réglementaires prises dans ces domaines vise à améliorer les effets d'offre.

Il faut cependant noter que la déréglementation des prix, qui est applaudie par les entreprises industrielles, leur a quand même créé des problèmes d'ajustement et de compétitivité. En effet, les entreprises se plaignent très généralement du renchérissement de leurs approvisionnements qui en est résulté et qui a affecté les firmes utilisant une proportion importante d'intrants locaux. Cette évolution est particulièrement sensible pour les entreprises agro-industrielles du fait de la politique voulue en matière de termes de l'échange ville-campagnes et de la suppression des subventions à la production agricole.

Les prix agricoles antérieurement très administrés, avaient été maintenus à des niveaux souvent bas qui avaient à la fois favorisé l'économie urbaine et découragé la production agricole. La libéralisation des prix ou les réajustements des prix agricoles officiels ont parfois conduit à des problèmes

d'adaptation et dans certains cas à des coûts d'approvisionnement élevés. Au mieux cette tendance a conduit à absorber les progrès de productivité: cas du Maroc.

Ainsi, certaines agro-industries se sont trouvées prises en tenaille entre des coûts d'approvisionnement agricole élevés et un marché de produits finis beaucoup plus ouvert à la concurrence extérieure. Cette situation a parfois conduit à revenir sur les mesures de libéralisation (cas des produits oléagineux en Côte d'Ivoire).

Enfin, en matière de prix, il faut noter que la déréglementation, a permis en principe aux entreprises d'adapter leurs prix de vente à leurs coûts réels, ce qu'elles ne pouvaient faire que difficilement dans beaucoup de pays et pour beaucoup de produits.

B.2.1.2. Le fonctionnement du marché

Dans les pays où les programmes d'ajustement ont conduit à libéraliser les marchés très organisés et très réglementés, les entreprises ont accueilli très favorablement la démarche. Toutefois, on constate que divers problèmes ne sont pas pour autant résolus et principalement trois que mentionnent les entreprises.

- Le rétrécissement des marchés

Les entreprises soulignent souvent que la demande s'est rétrécie dans leur secteur. Il est difficile de faire la part entre ce qui est dû à la poursuite de la crise économique et ce qui est directement imputable à la compression de la demande à travers les restrictions budgétaires et monétaires.

De surcroît, il faut souligner que les marchés sous-régionaux n'ont pas fonctionné comme il aurait fallu pour soutenir les programmes d'ajustement. Les marchés voisins présentaient déjà des obstacles structurels: développement de productions semblables, faiblesses organisationnelles, coopération insuffisante, etc... Malgré la faible communication entre les marchés, il y a eu une certaine répercussion chez les voisins du rétrécissement de la demande. C'est ce qu'ont éprouvé la Côte d'Ivoire, le Nigéria ou le Sénégal.

- L'imperfection des marchés et du système de commercialisation

Pour que les mécanismes de marché apportent pleinement les éléments favorables que l'on en attend, encore faut-il qu'il y ait réellement un marché. Or, dans les pays africains, il y a de nombreux obstacles à cela. Les marchés sont très imparfaits, souvent cloisonnés en micro-marchés, fonctionnant sur d'autres bases que la libre concurrence. On a déjà souligné la faiblesse des réseaux de commercialisation, peu adaptés aux exigences de la production industrielle.

Dans ce contexte, la libéralisation semble avoir plutôt favorisé le secteur commercial. La prééminence de ce dernier, déjà soulignée, et sa capacité concurrentielle face à l'industrie se sont trouvées renforcées. La possibilité de marges plus élevées sur les produits finis importés détermine des comportements discriminants même quand les produits locaux sont compétitifs.

C'est ainsi que dans plusieurs pays, y compris au Maroc, certains industriels soulignent le durcissement des commerçants en matière de délais et de prix. Ce comportement est également à rattacher à l'ouverture plus grande aux importations.

B.2.1.3. L'ouverture du marché

C'est dans le domaine des relations commerciales extérieures que les problèmes d'ajustement les plus importants ont été créés aux entreprises industrielles. L'orientation dominante visait ici deux objectifs:

- modifier le cadre incitatif résultant du système de protection pour orienter les productions vers une meilleure allocation des ressources;
- favoriser les progrès de compétitivité en contraignant les entreprises à affronter sur le marché local la concurrence internationale.

Pour ce faire, on a procédé à la suppression des restrictions quantitatives et des procédures complexes qui les accompagnaient, et on a utilisé l'instrument du tarif douanier. Les réformes généralement menées ont visé à réduire la protection effective à travers les taux nominaux et à l'uniformiser autour d'une valeur située entre 20 et 40%. Dans la majorité des pays, la déprotection qui s'en est suivie a été en fait sélective comme résultat de l'uniformisation des droits d'entrée.

En même temps, on supprimait les régimes de faveur faits aux importations de matières premières et demi-produits pour l'industrie soit à travers le tarif soit, comme en Côte d'Ivoire, en supprimant les exonérations prévues par le Code des Investissements. Ainsi, pensait-on atteindre un autre objectif visant à favoriser le recours aux intrants locaux et susciter donc des occasions d'investir.

Il est certain que l'accumulation des facteurs d'inefficience avaient conduit beaucoup de pays à surprotéger leur industrie en cumulant les protections tarifaires et les restrictions quantitatives aux importations. Mais il ne faut pas sous-estimer dans ces pratiques les aspects liés à la politique des finances publiques et extérieures et la volonté des pouvoirs publics d'économiser les devises et de faire face aux difficultés de leur balance des paiements ou dans certains pays de contrebalancer la surévaluation de leur monnaie (zone CFA).

Par ailleurs, les protections élevées dont a bénéficié l'industrie africaine sont à relier à son orientation privilégiée vers le marché intérieur. La thèse dominante veut que ce soit la protection excessive qui a déterminé cette orientation. Il paraît plus raisonnable de considérer que les deux phénomènes se sont confortés mutuellement et qu'il est difficile d'isoler ce qui est cause et ce qui est effet. On ne peut pas plus mettre au compte de la protection excessive la régression industrielle des années 80. L'exemple du Kenya montre en tous cas qu'une croissance industrielle, certes faible, s'est maintenue parallèlement à une élévation de la protection.

La protection doit rester dans des limites raisonnables et le problème de politique industrielle ici posé est de trouver un niveau qui soit d'une part compatible avec les besoins réels de l'industrie et la réalité de ses contraintes et d'autre part qui évite des distorsions importantes et la facilité. En outre la protection ne peut pas être isolée de la politique de change.

Dans l'ensemble, dans tous les pays, les entreprises se plaignent de la réduction des protections, soit de son importance, soit de sa rapidité; même en Côte d'Ivoire où des transitions ont été ménagées, même au Maroc où elles étaient beaucoup mieux armées pour affronter la concurrence. Il s'agit évidemment d'un domaine très sensible où les entreprises ont peut-être un peu facilement tendance à se plaindre dès que l'on touche aux situations acquises.

Les entreprises travaillant sur intrants importés et pour le marché national sont évidemment objectivement les plus affectées par la déprotection et ce d'autant que les réformes ont souvent éliminé les exonérations d'importations d'intrants.

Il est certain que les modifications, de forte ampleur au regard du contexte de protection auquel étaient habituées les industries africaines, créaient aux entreprises de gros problèmes d'ajustement. Ces problèmes d'ajustement étaient d'autant plus difficiles à résoudre qu'ils s'inscrivaient dans une conjoncture marquée par de bas taux d'utilisation des capacités, des entreprises affaiblies sur le plan financier et une demande locale déprimée.

Le plus souvent les entreprises mettent en avant les objections suivantes:

- tous les pays protègent leurs industries;
- les industries naissantes ont besoin d'une longue protection;
- les pratiques de dumping des firmes étrangères sont facilitées par l'ouverture des frontières;
- la diminution de la protection n'a pas éliminé la fraude qui semble avoir plutôt augmenté.

Et surtout, le contexte économique pénalise les entreprises industrielles qui ainsi ont besoin d'une compensation. En effet, les entreprises estiment avoir d'autant plus droit à être protégées contre la concurrence étrangère que leurs conditions de production sont jugées difficiles, grevées de charges exceptionnelles et de contraintes propres à l'univers africain (taille des marchés, coût des facteurs intérieurs et extérieurs, environnement de soutien insuffisant, etc...).

Au Sénégal, les réactions des entreprises sont très vives. Elles ont en effet subi la déprotection de plein fouet du fait de la rapidité des mesures intervenues, en particulier pour certains secteurs comme le textile.

Dans un pays comme le Maroc, où l'industrie est confrontée à moins de problèmes, la déprotection est mieux acceptée mais certaines firmes restent réservées et considèrent qu'elle introduit une incertitude pour l'avenir et risquent de livrer le marché intérieur aux importations.

D'une toute autre façon, ce sentiment d'incertitude est aussi alimenté par le cours aléatoire des mesures de libéralisation: hésitations sur la politique tarifaire dans plusieurs pays, mesures administratives pour protéger certains produits en Côte d'Ivoire.

D'ailleurs, dans ce dernier pays, où une période de transition de cinq ans a cependant été ménagée à travers des surtaxes et surcharges, les entreprises comme certaines administrations considèrent que la déprotection a un effet négatif sur l'industrie et qu'elle a accru la vulnérabilité du secteur. De fait, la conjugaison de la crise de la demande et de l'ouverture du marché a été fatale aux secteurs les plus fragiles comme les industries de montage. Aussi, la résistance à la déprotection paraît assez forte dans les esprits. C'est le cas du Sénégal où l'ouverture semble avoir eu des effets particulièrement déprimants sur l'industrie.

Ces constatations amènent à poser plusieurs questions importantes:

- Ne faut-il pas examiner les conditions de production et de marché propres aux différentes catégories d'activités industrielles pour définir un système d'incitants plus efficaces que les mesures macro-économiques?
- Le problème central est ici de savoir si les entreprises ont les capacités de s'adapter et de répondre rapidement à de nouvelles conditions sur le marché. Peuvent-elles résister aux concurrences internationales? Peuvent-elles le faire seules?

B.2.2. La réorientation vers l'exportation

On a souligné dans le premier chapitre la faible part des industries manufacturières exportatrices. Cette situation est entre autres expliquée par la non compétitivité des industries due principalement à la protection excessive, tarifaire et surtout quantitative, dont le secteur manufacturier a bénéficié et qui a, en même temps, détourné les investissements vers des productions inefficaces et encouragé le laxisme dans les coûts de production et décourager les efforts d'exportation.

Quelques questions méritent d'être posées à cet égard.

- 1- Cette explication suffit-elle à rendre compte du faible développement des industries exportatrices?

Probablement pas entièrement. On constate en effet dans certains pays comme le Kenya, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Zaïre, qu'au sein de la même activité coexistent des entreprises compétitives et d'autres qui le sont beaucoup moins et que certaines ont amélioré ou maintenu leur compétitivité. De même, on constate que le contexte de protection n'a pas empêché des industries exportatrices de prendre place même si elles sont très minoritaires.

Il faut ajouter à cette explication quelques autres causes parmi lesquelles deux sont essentielles.

- D'abord le fait que les stratégies dominantes étaient orientées vers la substitution aux importations à travers laquelle on pensait atteindre une certaine indépendance économique et réduire la charge des dépenses extérieures. Certes, on s'est aussi préoccupé d'allonger le processus de transformation de la production locale de produits primaires mais, probablement avec une conviction insuffisante et surtout en se heurtant à une forte résistance des marchés et des opérateurs étrangers et à des mécanismes pénalisants (par exemple en matière de transport).
- Ensuite, il faut noter qu'aucune politique réelle de soutien aux exportations manufacturières n'était mise en place avec une stratégie, des institutions et des mécanismes d'appui. Si les objectifs d'exportation ont été souvent affirmés, ils ont rarement été accompagnés par un système d'appui à l'exportation efficace. Souvent par contre des freins existaient: autorisations, prélèvements fiscaux, non fonctionnement des procédures classiques de facilitation (telle que admission temporaire, etc...).

L'existence d'une stratégie, d'un "climat" et de conditions pour l'exportation sont pourtant essentiels.

2- La réduction et l'uniformisation de la protection a-t-elle permis de déclencher une réorientation vers l'exportation de l'industrie africaine?

Les améliorations significatives des exportations industrielles sont très modestes même dans un pays comme la Côte d'Ivoire qui avait déjà une tradition exportatrice établie. Le Maroc, par contre, a enregistré des progrès plus significatifs.

De façon générale, l'objectif d'une réorientation de l'allocation des ressources vers les industries exportatrices s'est cantonné en fait dans l'exportation de productions traditionnelles.

Mais surtout on trouve très peu d'exemples d'entreprises habituées à travailler sur le marché intérieur, qui, sous l'impulsion de la concurrence sur le marché local, se sont nettement orientées vers l'exportation. Le cas de l'industrie textile de Côte d'Ivoire qui semble se tourner vers la grande exportation est rare, semble-t-il; encore que cette industrie avait déjà une tradition exportatrice sur la sous-région dont les marchés se sont réduits. Généralement, les entreprises enquêtées qui n'étaient pas en mesure d'exporter avant les programmes d'ajustement le sont demeurées. On le constate très nettement par exemple au Ghana ou au Nigéria.

En l'absence d'une action de fond et systématique sur toutes les conditions qui déterminent l'exportation, on s'aperçoit que des mesures aussi importantes que la dévaluation ou l'octroi de primes à l'exportation se révèlent insuffisantes. L'expérience de la Côte d'Ivoire, qui a mis en place un système de primes, est particulièrement décevante par le peu d'impact que la mesure semble avoir eu¹ et par le fait que son arrêt l'a transformée en facteur de découragement. Les très fortes dévaluations de certains pays (Ghana, par exemple) n'ont pas semble-t-il eu d'effets sur l'exportation manufacturière². Par contre une bonne adaptation du taux de change a permis au Kenya de maintenir ses exportations manufacturières.

Cette action de fond et systématique doit en fait viser à résoudre les problèmes et les causes d'inefficience du système de production industrielle tel qu'il fonctionne au niveau des firmes et dans les différents types d'activité industrielle. La libéralisation du commerce extérieur et la concurrence ne semblent pas suffire à développer un secteur manufacturier internationalement compétitif et orienté vers l'exportation. Il faut agir sur les multiples facteurs qui interviennent dans la compétitivité et mettre en oeuvre à ce niveau les stimulants du changement ou les mesures de soutien: améliorer la technologie, les techniques et moyens humains de gestion, la productivité du travail et

¹ Les entreprises exportatrices considèrent que la prime n'a pas modifié fondamentalement leur comportement.

² Sous réserve de vérifier la variation du taux de change réel.

du capital, la qualité, l'organisation commerciale, le soutien financier, les infrastructures et services d'appui, etc.

Un autre aspect, tout aussi fondamental doit être rappelé. Les entreprises n'ont pas les capacités techniques et commerciales pour pénétrer de nouveaux marchés au plan international: elles n'ont ni les moyens financiers, ni l'information, ni les relations nécessaires pour ce faire et il faut les soutenir.

L'amélioration de toutes ces conditions ne dépend pas que des stratégies d'entreprises et exige souvent un appui de l'Etat.

Par contre, le cas du Maroc montre que lorsque les entreprises peuvent être fondamentalement compétitives, la mise en situation de libre échange a des effets positifs sur l'accroissement des exportations. Mais inversement, le recours aux approvisionnements locaux n'est pas forcément encouragé.

3- L'industrie africaine a-t-elle des chances et la possibilité de s'insérer davantage dans le marché international tel qu'il se présente actuellement?

On constate ici que les faiblesses propres à l'industrie africaine rendent encore plus difficiles à franchir les nombreux obstacles que présente l'accès aux marchés internationaux.

En effet, contrairement aux professions de foi de libéralisation des échanges internationaux, les barrières non tarifaires se multiplient et le protectionnisme s'habille de formes de plus en plus subtiles. Les subventions prennent des formes détournées, les normes de qualité se renforcent, notamment dans l'agro-industrie où l'Afrique pouvait nourrir des ambitions exportatrices d'autant que de nouveaux concurrents venant des pays en développement sont apparus sur les marchés traditionnels de l'Afrique.

Par ailleurs, les grands marchés des pays développés sont de plus en plus complexes et diversifiés. L'information y est devenue cruciale et les capacités de réaction doivent y être rapides et très adaptées aux nuances du marché. En même temps, les produits se personnalisent, la technologie évolue très vite et renforce de plus en plus la compétitivité, y compris dans des sous-secteurs considérés il y a peu comme des domaines de redéploiement où l'Afrique pouvait avoir ses chances (textiles par exemple). Au plan commercial, les partenariats et les liaisons entre l'industrie et le commerce se renforcent et la fonction commerciale dans les entreprises devient primordiale.

Sur tous ces plans, on peut noter que l'industrie africaine se positionne en situation de faiblesse et n'a pas les moyens de faire face, sans appuis conséquents, à tous ces défis. Le marché sous-régional qui aurait pu constituer un terrain d'action plus accessible offre lui-même les contraintes déjà mentionnées et notamment le parallélisme des productions et l'engagement insuffisant des pays concernés. Les entreprises se plaignent d'ailleurs parfois du non respect des règles des accords régionaux et de la multiplication des obstacles au commerce intra-africain.

De surcroît, la tendance à la baisse des protections en Afrique met en concurrence les exportations industrielles africaines avec les produits venus des régions développées ou d'économies plus compétitives généralement asiatiques.

B.3. Des problèmes au niveau du système de production et de son environnement

Les programmes et mesures d'ajustement n'ont que très peu porté directement sur le système de production industrielle. Par contre, diverses réformes et mesures d'accompagnement ont intéressé l'environnement de l'industrie et notamment le système financier.

Il est utile de se demander dans quelle mesure le fonctionnement du système industriel a été rendu plus efficace par ces programmes et mesures. Quels besoins d'ajustement on a créé aux entreprises et comment ont-elles réagi? A-t-on aidé à leur adaptation à travers le réseau de relations que l'industrie entretient avec son environnement?

La question est essentielle car l'environnement des entreprises est très vite déterminant pour leurs performances et les progrès dans l'intensification des échanges inter-industriels. Par ailleurs, les problèmes qu'il pose sont souvent spécifiques lorsqu'ils intéressent l'industrie.

Pour tout ce qui concerne leurs relations avec les acteurs de leur environnement, les entreprises considèrent très généralement que leurs problèmes et contraintes demeurent en l'état quand ils ne sont pas aggravés.

La conclusion à laquelle les entreprises arrivent est que les programmes et mesures d'ajustement n'ont apporté à ce niveau que peu de changements bénéfiques. Au Nigéria, par exemple, on souligne plutôt les contraintes sup-

plémentaires que représenterait la puissance désormais non partagée des banques, l'incertitude et la difficulté de prévision qu'introduisent les fluctuations du taux de change ou encore le renchérissement des coûts d'approvisionnement et des transports.

Ainsi, dans certains pays, les entreprises jugent l'environnement plutôt plus incertain (Nigéria) et elles se sentent plus vulnérables (Côte d'Ivoire). Par contre, au Maroc, on souligne surtout que les programmes et mesures d'ajustement n'ont pas changé fondamentalement les conditions de l'activité (en dehors de la liberté des prix et des modifications du taux de change), ni modifié le comportement des acteurs de l'environnement de l'industrie et certaines industries estiment que l'Etat prend peu d'initiatives pour lever les obstacles.

Ainsi, dans l'ensemble, les appréciations globales s'échelonnent entre le constat de la stabilité des conditions de l'environnement et l'affirmation de leur aggravation en soulignant parfois leur incertitude. Un tour d'horizon sur les différents domaines concernés permet d'apprécier les choses de façon plus précise et parfois plus nuancée.

- En matière de procédures et de relations avec l'Etat

On a déjà souligné le poids des procédures que l'expansion de l'action dirigiste et de contrôle de l'Etat avait engendré.

L'élimination ou la réduction des multiples entraves réglementaires et de procédure qui gênaient le fonctionnement des activités industrielles faisaient partie des objectifs du processus d'ajustement. De fait, dans la majorité des pays, l'allègement des procédures et des réglementations contraignantes a été recherché sinon pleinement réalisé. Les entreprises sont unanimes à se féliciter de cet allègement et d'une plus grande compréhension de l'Etat et de ses agents, à l'égard des contraintes qui existaient de ce point de vue. L'exception la plus nette à cette tendance est semble-t-il la Côte d'Ivoire où les industriels se plaignent au contraire de procédures plus compliquées ou incertaines et d'un Etat plus pointilleux. Au Sénégal, les industriels se plaignent de ce que l'allègement des procédures a surtout profité aux importateurs, dont le nombre a cru considérablement.

- En matière de financement

Les entreprises notent souvent les restrictions de ressources et le renchérissement du crédit à un moment où les entreprises ont encore plus besoin de financement en fonds de roulement et d'investissements pour faire face à l'accroissement des coûts et au renouvellement de leur matériel. Les jugements sur le système financier sont assez systématiquement négatifs et expriment tous un rétrécissement des conditions d'accès au crédit (durcissement des banques, davantage d'exigences de garanties, etc...). Le Maroc, bien que de façon moins virulente, ne fait pas exception, comme c'est souvent le cas. Il est clair que le fossé établi en Afrique entre les banquiers et les industriels s'est plutôt approfondi et que les incompréhensions se sont plutôt élargies.

Dans la plupart des pays, ce fossé résulte de la conjonction des facteurs suivants:

- d'abord la persistance des contraintes macro-économiques;
- en second lieu, le maintien des pesanteurs traditionnelles des politiques d'offre de crédit des systèmes de financement qui ne les incitent guère à arbitrer en faveur de l'industrie ou des opérateurs privés nationaux (P.M.E du secteur formel) une fraction accrue d'un potentiel de financement restreint;
- mais aussi, la dégradation profonde déjà notée des systèmes de financement eux-mêmes (banques commerciales comme sociétés de financement du développement) et à laquelle on n'a pas encore réellement remédié;
- enfin, la perception des prêteurs que les industries sont gravement atteintes et que leur rétablissement problématique risque d'être différé assez longtemps. Cette perception, fondée ou non, n'est évidemment pas de nature à les inciter à intervenir durant une phase incertaine d'adaptation où de surcroît les stratégies de branche ne sont pas apparentes. Dans certains pays, comme au Nigéria, il semble que l'on ait délégué de fait un pouvoir de régulation aux banques. On peut se demander s'il est opportun de confier au système bancaire un rôle plus important alors qu'il est encore très fragile et qu'il risque d'être dans l'impossibilité de jouer un véritable rôle d'appui. Certains banquiers interrogés confirment ces inquiétudes.

L'élément positif qui vient contrebalancer le jeu de ces facteurs est la mise en place de financements spécifiques d'origine extérieure dans le cadre des programmes d'ajustement. Presque tous les pays en bénéficient. Ces ballons d'oxygène ont en général visé à financer d'abord les importations prioritaires puis les équipements productifs, avec parfois une priorité à la restructuration comme au Zaïre. Ils ont parfois permis de mettre en place des institutions destinées à faciliter l'accès au crédit (exemple: le prêt sectoriel au Kenya pour la mise en place d'un "Capital Markets Development Authority").

Les banques commerciales sont souvent les intermédiaires pour la distribution des ces financements institutionnels extérieurs dont les termes et conditions (longueur, différé, marges bancaires, risque de change) paraissent acceptés des prêteurs et des bénéficiaires. Ces derniers font cependant ressortir que ces dispositions sont souvent venues très tard, que les mécanismes de mise en place sont lourds et, surtout, que les financements ainsi dégagés sont très en deçà des besoins d'ajustement du secteur industriel et n'ont fait l'objet d'aucune garantie de renouvellement.

- En matière de fiscalité

Les aménagements fiscaux ont généralement été significatifs dans les programmes d'ajustement. Mais leur optique était davantage de réforme d'ensemble pour accroître l'efficacité, simplifier et moderniser le système. En matière fiscale, on a surtout eu affaire à des mesures successives, prises au fil des lois de finances annuelles. Parmi celles qui ont intéressé l'industrie, on citera par exemple en Côte d'Ivoire les mesures qui visaient à améliorer le réinvestissement des bénéfices, à instituer un système d'amortissement accéléré et à introduire des dégrèvements pour les P.M.E, ou encore au Zaïre, la suppression des taxes à l'exportation.

Mais le problème de la fiscalité industrielle en tant que telle et le rôle qu'elle peut jouer dans le processus d'ajustement et de soutien du développement industriel n'a pas réellement été pris en compte ou ne l'a été que de façon partielle. Seule la Côte d'Ivoire semble sur le point d'aborder le problème à travers les travaux d'une commission inter-ministérielle.

De façon générale, les industriels continuent de se plaindre du poids de la fiscalité jugée parfois plus pénalisante, comme au Sénégal; elle est plutôt jugée non sélective et peu dynamisante et on considère que les conditions fis-

cales sont demeurées de même nature, quand elles ne sont pas aggravées (cas du Ghana).

- En matière de coûts des facteurs

C'est là un élément clé de la compétitivité des entreprises industrielles dont il faut cependant noter qu'il leur échappe totalement à l'exception des coûts salariaux où elles disposent d'une marge de manoeuvre. Dans l'ensemble, les évolutions sont marquées par une double tendance: les coûts salariaux réels ont subi des pressions à la baisse sous l'effet des politiques globales de limitation de la demande et/ou de dévaluation tandis que les facteurs techniques (énergie, eau, etc...) et les transports ont eu tendance à accroître leurs coûts, surtout pour ces derniers. Les récriminations sont pratiquement unanimes à l'égard des coûts de l'énergie jugés toujours trop élevés et des transports en constant renchérissement et toujours insuffisamment fiables.

Dans certains pays, comme au Sénégal, on s'est inquiété du manque de flexibilité des mécanismes de licenciement et des coûts complémentaires de la main d'oeuvre. Au Ghana, la très forte baisse des rémunérations réelles a provoqué une vive résistance des travailleurs et son effet sur la demande n'a pas permis une amélioration de l'emploi. Au Kenya, où l'ajustement a été moins radical, la légère baisse du coût des facteurs a été plutôt bénéfique à l'industrie.

Dans la plupart des pays, on souligne également que la main d'oeuvre est chère par rapport à la concurrence et à sa productivité. Les entreprises considèrent généralement que les programmes d'ajustement n'ont apporté aucune amélioration au niveau des coûts des facteurs et que les seules évolutions constatées entre autres, du fait de l'élimination des subventions, ne font qu'accentuer les charges de la production industrielle.

Les autorités de certains pays commencent à se préoccuper de ces problèmes. C'est en tous cas ce qui se passe en Côte d'Ivoire où une étude systématique sur les coûts des facteurs est envisagée et devrait déboucher sur des réformes.

- En matière d'approvisionnements

La détérioration des approvisionnements extérieurs de l'industrie avait été un aspect-clé des conséquences de la crise des moyens de paiement qu'ont

subi les pays africains. A cela, se sont ajoutées les difficultés liées aux politiques agricoles, notamment de prix, qui ont rendu aléatoires les approvisionnements locaux des agro-industries. Sur ces deux plans, les politiques et programmes d'ajustement ont amélioré la situation des entreprises. Elles ont eu plus facilement accès aux achats extérieurs, grâce, entre autres, aux prêts d'ajustement sectoriels qui ont été mis en place dans quelques pays. On peut citer les cas du Nigéria et au Ghana qui illustrent bien cette amélioration des approvisionnements extérieurs.

L'amélioration des approvisionnements agricoles, bien que très nette, n'a pas été aussi systématique. La liberté des marchés a parfois joué contre l'industrie comme c'est le cas du Nigéria pour l'industrie de transformation du cacao dont le taux d'utilisation des capacités a brutalement chuté jusqu'à 10%.

Il faut cependant souligner que des contraintes d'environnement liées soit au transport, soit au financement ont gêné l'approvisionnement régulier et/ou suffisant des entreprises. on peut citer à cet égard le Zaïre et le Sénégal ou même le Ghana. Dans ce dernier pays, les industriels ont fini par assimiler les nouveaux prix des intrants mais les répercussions ont été négatives sur la demande intérieure.

De façon générale, en matière d'approvisionnement, les entreprises se plaignent presque toutes du renchérissement des coûts soit du fait des dévaluations (Nigéria, Ghana), soit du fait de la suppression des avantages tarifaires sur les intrants (Sénégal, Côte d'Ivoire) soit du fait des politiques de prix agricoles (dans tous les pays enquêtés). Les entreprises marocaines sont celles qui ont le moins de récriminations à ce niveau. Dans plusieurs pays, il semble qu'un équilibre reste encore à trouver entre les prix agricoles administrés et les besoins d'une industrie confrontée à la concurrence accrue et à la permanence de ses contraintes.

- En matière de commercialisation

Aucune action n'a été spécialement menée dans le cadre des programmes et mesures d'ajustement à destination des structures et méthodes de commercialisation ou portant sur l'organisation des marchés de produits industriels. L'approche est ici de considérer que la liberté des marchés et des

prix, l'ouverture sur l'extérieur et la concurrence forceront le contexte à évoluer vers davantage d'efficacité.

L'expérience des pays enquêtés ne permet pas de tirer une conclusion de ce type. Par contre, comme cela a déjà été noté, il semble que cette nouvelle situation a plutôt renforcé la prééminence du secteur commercial et certaines entreprises industrielles soulignent soit le durcissement du comportement des commerçants, soit que les commerçants se désolidarisent davantage de l'industrie nationale. Ceci est particulièrement signalé en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Sénégal et au Maroc.

- En matière d'infrastructures physiques

Dans les domaines d'infrastructures physiques, les programmes d'ajustement ont parfois été l'occasion d'une action plus rigoureuse notamment en ce qui concerne le réseau routier et les télécommunications. Ceci a été le cas au Sénégal par exemple. L'état très retardataire de ces infrastructures, ainsi que l'absence d'une action ciblée sur l'industrie (équipement de zones industrielles par exemple) fait que les entreprises continuent généralement à souligner la permanence des contraintes en ce domaine. Les restrictions budgétaires ont parfois conduit les pouvoirs publics à réduire les ressources affectées aux investissements neufs et à mettre l'accent sur l'entretien, la réhabilitation, ce qui a parfois eu des effets bénéfiques sur l'infrastructure existante comme au Zaïre mais dans des proportions insuffisantes et trop lentement.

- En matière de capacités de soutien

Mis à part les aspects directement liés à la promotion des investissements qui sera examinée plus loin, les programmes d'ajustement n'ont pratiquement pas concerné les activités de soutien à l'industrie. Peu d'actions particulières sont venues aider soit au renforcement de la formation industrielle, soit à la solution des problèmes technologiques, soit encore à l'organisation des services d'appui qui intéressent l'industrie. Au contraire, les restrictions budgétaires ont été probablement un des facteurs qui ont conduit les institutions de soutien aux P.M.E à réduire leur action comme on a pu le constater en Côte d'Ivoire.

De fait, en ces domaines, on laisse le champ libre à l'action des entreprises et aux initiatives privées. On peut se demander si cela suffit.

Ainsi, en matière de technologie, on ne peut se contenter d'approches globales. Il faut des démarches spécifiques: que faire dans le secteur textile par exemple qui a son profil propre d'évolution technologique? Quelles conditions doit-on mettre en place? On est contraint ici d'aborder le problème en terme de stratégie et de façon concrète, à la lumière des forces et contraintes de chaque industrie: comment construire une maîtrise technologique adaptée? Compte tenu de l'environnement africain, des stratégies étrangères, des caractéristiques du secteur, de ses enjeux et de ses limites.

C'est la seule façon de trouver un chemin optimum entre le démarcage pur et simple des modèles étrangers, parfois obsolètes, la course excessive à la technologie de pointe et la recherche parfois un peu abstraite d'une technologie intermédiaire.

Pour cela, il faut promouvoir un cadre organisationnel adéquat et des instruments de soutien.

Les mêmes types d'interrogations se posent pour les autres activités de soutien et notamment la plus essentielle, la formation qui ne peut dans le contexte africain, se suffire de la formation générale et de l'appoint des entreprises.

Ainsi, pour ce qui est des relations avec les acteurs de l'environnement de l'industrie et du comportement de ces derniers, il est possible de constater à travers les pays enquêtés:

- l'existence de facteurs favorables à l'ajustement du secteur essentiellement en matière d'approvisionnements physiques et d'assouplissement des procédures et du cadre réglementaires;
- l'émergence d'exigences supplémentaires d'ajustement et en particulier:
 - une croissance marquée des coûts supportés par les entreprises qui n'a pas toujours pu être répercutée dans les prix de vente;
 - un durcissement des relations avec le système bancaire et avec le secteur commercial;
- la permanence de contraintes dans tout le reste du champ de l'environnement, ce qui n'a pas soutenu l'ajustement des entreprises industrielles.

Il convient de souligner ici que l'élargissement des relations inter-industrielles, qui constitue un élément-clé de la consolidation de l'industrialisation, n'a pas été pris en charge explicitement par la démarche d'ajustement. Certaines mesures ponctuelles, comme la suppression des exonérations des droits d'entrée (ou leur relèvement), sur les matières premières et demi-produits, pouvaient effectivement inciter les entreprises à se retourner vers la production nationale. Mais il apparaît que ce type d'incitation ne peut se révéler efficace que si les relations de l'industrie avec son environnement sont mieux organisées et que les problèmes qu'elles posent sont mieux résolus. Il en est ainsi en particulier de toutes les questions de qualité, de prix, de délais, de fiabilité dans les échanges inter-industriels.

B.4. Des problèmes au niveau des comportements d'ajustement

On examinera ici successivement l'action d'ajustement menée par les entreprises, le processus d'ajustement au niveau de sous-secteurs et enfin les comportements d'investissement.

B.4.1. L'action d'ajustement des entreprises

Les développements qui ont précédé ont montré l'ampleur des besoins d'ajustement que les politiques économiques globales ont créé pour les industries. Celles-ci se sont trouvées devant la nécessité d'améliorer fortement et rapidement leur compétitivité tout en étant confrontées à des facteurs d'aggravation de leur inefficience et avec un faible appui externe, alors que de nombreuses contraintes ou facteurs de compétitivité ne dépendent pas directement des entreprises.

Il demeure certes un champ d'action assez vaste où les entreprises peuvent opérer et agir sur leurs sources d'inefficience: toute l'organisation technique de la production, la qualification des hommes, la gestion, l'organisation commerciale, leurs équipements de production et leur maintenance..., autant d'éléments permettant aux entreprises d'élever leur productivité, d'améliorer la qualité et d'abaisser les coûts.

Encore faut-il que les entreprises en aient à la fois la conscience, la volonté et les moyens.

Les réactions des entreprises et leurs moyens de réponse sont en fait très diversifiés. Les entreprises travaillant sur intrants locaux pour le marché local sont celles qui semblent avoir eu le moins de problèmes d'adaptation. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'elles pouvaient reporter leurs charges additionnelles sur le prix de vente, ce qui a été le cas de beaucoup d'entreprises fournissant des besoins de base dont le volume de la demande s'est maintenu malgré la baisse des revenus et/ou l'augmentation des prix. Au Ghana toutefois, toutes les firmes ont été affectées par suite de la très forte baisse du pouvoir d'achat de la population pendant la première phase du programme d'ajustement.

Les unités travaillant sur intrants importés sont globalement les plus touchées par le processus d'ajustement parce qu'elles vendent des produits plus sensibles à la baisse de la demande et qu'elles sont dans l'ensemble plus exposées à la concurrence étrangère. Mais même parmi ces entreprises, les réactions sont différenciées:

- Là où il y avait de gros problèmes d'approvisionnement extérieur (Zaire, Ghana, ou même Nigéria, par exemple), les entreprises réagissent plutôt favorablement aux mesures des programmes d'ajustement même si elles en critiquent divers aspects. Ces programmes leur ont ouvert de meilleures possibilités d'approvisionnement et un fort ralentissement de l'inflation, même si c'est accompagné d'un renchérissement des prix d'importation et d'un alourdissement de la fiscalité et du coût du crédit comme au Zaire.
- Là où les problèmes d'approvisionnement extérieurs n'étaient pas très sensibles (Côte d'Ivoire, Sénégal, par exemple), la réaction des entreprises est plus nettement défavorable aux mesures soit du fait du rétrécissement du marché et de la concurrence extérieure, soit du fait du renchérissement des importations en raison de droits d'entrée plus élevés sur les matières premières et demi-produits.

Les P.M.E locales sont celles qui se plaignent le plus des nouvelles conditions et notamment dans le domaine du crédit. Elles sont les entreprises les plus affaiblies, les moins armées pour affronter la concurrence et les moins aptes à mobiliser les ressources matérielles et humaines pour valoriser les opportunités ouvertes.

Elles soulignent d'ailleurs leur manque de moyens. Leur adaptation s'est parfois faite par le bas, comme cela semble s'être produit en Côte d'Ivoire et au Sénégal où certaines P.M.E se seraient réfugiées dans l'informel.

Les entreprises filiales de sociétés étrangères semblent être celles qui ont le mieux résisté et se sont le mieux adapté, lorsqu'elles n'ont pas opté pour le désengagement comme certaines au Sénégal. La tendance dominante est plus difficile à identifier pour les entreprises d'Etat sauf au Maroc où elles semblent majoritairement avoir amélioré leur situation à la faveur des programmes d'ajustement.

Les différences constatées dans les réactions et les résultats entre le cas du Maroc et les autres pays font penser que l'efficacité du processus d'ajustement est directement liée à la situation du secteur industriel et à ses forces et faiblesses. Il paraît difficile d'attendre de bons résultats de redressement d'entreprises très fragilisées et aux assises incertaines.

Ainsi, en Côte d'Ivoire, les entreprises ont clairement dit qu'elles ne peuvent pas s'ajuster seules et dans des délais aussi courts. Au Nigéria plusieurs entreprises ont mis en avant des contraintes financières. Au Ghana, les firmes se déclarent incapables de résoudre les contraintes dont elles font état et qui concernent surtout leur environnement. Au Sénégal, les entreprises estiment, pour un grand nombre d'entre elles, ne pas pouvoir se débrouiller toutes seules.

Enfin, il est probable que le malaise ambiant a parfois conduit à une certaine démobilisation des entreprises, ce malaise et cette démobilisation étant entretenus par trois facteurs principalement:

- le contexte économique de crise;
- l'effort insuffisant fourni pour faire comprendre le processus d'ajustement;
- le sentiment très répandu chez les industriels de ne pas être écoutés ou en tout cas entendus.

Les enquêtes menées à travers les études de cas montrent que les entreprises étaient dans l'ensemble conscientes de la nécessité d'améliorer leur compétitivité. Les entreprises du Nigéria, par exemple, soulignent nettement que le processus d'ajustement les a rendues plus attentives aux coûts. Dans tous les pays, elles déclarent souvent avoir eu les capacités nécessaires pour

s'ajuster et elles font état d'une action interne qui semble non négligeable. Il faut cependant s'interroger sur la signification exacte de cette réponse.

En effet, même si cela paraît normal dans le contexte, les résultats paraissent souvent restés en deçà de l'action annoncée: les ventes n'ont pas progressé ou peu; pas de réorientation sur les marchés extérieurs malgré la stagnation ou le rétrécissement du marché intérieur; les progrès de rentabilité sont rares alors qu'on annonce des gains de rendement et de productivité et des baisses d'effectifs.

Ce constat signifie en réalité que la plupart des entreprises ont essayé de réagir et que, somme toute, elles ont la volonté de s'ajuster mais qu'elles ont buté sur des limites.

Tout ceci explique peut-être le fait que les entreprises ont une vision très courte de leur adaptation et on est frappé de constater qu'elles ont très rarement une stratégie à long terme.

Le cas le plus cohérent est certainement le Maroc où se conjuguent l'existence d'un tissu industriel plus élaboré et un environnement industriel plus favorable. Les entreprises ont bien saisi la nécessité de s'ajuster et ont généralement les capacités pour ce faire. Aussi, ont-elles agi sur tous les paramètres à leur disposition: réductions d'effectifs, formation, organisation de la production, amélioration de la qualité et des installations. Presque toutes les entreprises annoncent une amélioration de la productivité et de la rentabilité, et une amélioration des ventes, souvent pas très forte. Mais par contre, pour ce pays également, peu de progrès en matière d'exportation sont avancés par les firmes.

B.4.2. Le processus d'ajustement au niveau de sous-secteurs

Deux sous-secteurs essentiels ont été observés: les industries agro-alimentaires et les industries textiles qui représentent généralement entre la moitié et les deux tiers de l'industrie manufacturière. Les degrés d'intégration y étaient, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, très faibles reflétant les faiblesses organisationnelles qui ont été exposés précédemment. Les relations agriculture - industrie - aussi bien les relations techniques que les relations économiques - n'étaient réellement ni organisées ni gérées.

La question est de savoir comment, dans ce contexte, ont opéré les processus d'ajustement dans ces industries. Les réactions varient selon les industries et les pays étudiés. En règle générale, plutôt que d'exploiter de concert les opportunités et de lutter contre les obstacles, les entreprises ont agi de façon non-coordonnée quelquefois contrairement à leurs intérêts communs à moyen terme.

Dans le secteur du textile et du vêtement, malgré les tentatives de valorisation des ressources domestiques, les conditions d'approvisionnement des industries sont restées, dans l'ensemble, très précaires conduisant à favoriser les importations de produits intermédiaires, tandis que les tentatives de substitution à l'importation n'ont guère permis de réduire, de manière significative, les volumes d'importation dans ces domaines.

Indépendamment du fait que les entreprises n'ont pas disposé des informations nécessaires - concernant les programmes et les nouvelles règles du jeu en général et concernant les modes de régulation des relations avec l'agriculture en particulier - les programmes d'ajustement ont entraîné deux types de réactions qui n'ont pas aidé à résoudre la situation. Des attitudes d'attente ont dominé dans bien des cas, conduisant à retarder les ajustements nécessaires. Par ailleurs, la perspective et la réalité des pressions concurrentielles accrues ont conduit les entreprises à jouer chacune pour soi et à court terme. De ce fait, les divergences d'intérêt se sont trouvées accentuées, rendant les sous-systèmes concernés encore plus fragiles.

Dans le cadre de l'ajustement structurel, les industries étudiées ont surtout subi la modification du cadre réglementaire et incitatif dans lequel elles évoluaient. Peu d'entre elles ont pris en charge de manière stratégique leur destin. Les politiques d'ajustement semblent avoir affecté les entreprises de différentes façons.

Le premier point concerne la libéralisation des prix. A très court terme, les intrants ont coûté en général plus chers à l'usine mais, en même temps, les produits finis ont été vendus plus cher au marché. Dans la mesure où la demande finale est relativement inélastique au prix, (c'est-à-dire entre autres que la disponibilité des produits substitués demeure sensiblement la même), les entreprises ont alors amélioré leur sort. Cependant, lorsque la demande finale était relativement élastique au prix, l'entreprise de transformation a soit réduit sa marge bénéficiaire (c'est-à-dire absorbé la hausse du coût de ses matières

premières) soit tenté de comprimer d'autres éléments de son coût de fabrication (c'est du reste cela aussi que visait l'ajustement). Cette dernière situation n'a été possible que lorsque, entre autres, dans le cadre des mesures d'ajustement, les règles de fonctionnement du marché du travail ont été assouplies (la main d'oeuvre étant fréquemment le principal autre coût variable de fabrication).

A moins court terme, les hausses de prix des intrants ont dans certains cas stimulé l'offre et ont assuré un approvisionnement national plus régulier et un meilleur taux d'utilisation de la capacité installée; dans ce contexte, la demande solvable a en général peu réagi du fait de la hausse simultanée des prix des produits transformés localement et de ceux des produits directement substitués.

Le deuxième se rapporte à la problématique de l'harmonisation des taux de protection effectifs. Lorsque la modification des tarifs douaniers et des licences à l'importation s'est traduite pour les secteurs concernés par une diminution de la protection, ce qui n'a pas toujours été le cas, elles ont affaibli leur position concurrentielle (par le fait de la chute immédiate de leur compétitivité à court terme résultat de la combinaison de l'introduction de tarifs sur leurs intrants importés et de la baisse des tarifs sur les produits finis importés). Il faut bien saisir qu'en règle générale ce risque de concurrence accrue ne s'est pas produit immédiatement. Du reste, lorsque les intrants importés étaient destinés à l'exportation, les frais de douane prélevés à l'entrée ont été ultérieurement remboursés à la sortie. Les enjeux à court terme de la déprotection (mouvement simultané de l'harmonisation des taux de protection effectifs) et de la concurrence accrue ont porté surtout sur les opérateurs multinationaux qui en ont profité pour rationaliser leur capacité mondiale de production. Fréquemment, dans ces secteurs, des entreprises multinationales s'étaient installées dans des marchés nationaux pour accéder au marché domestique en contournant le problème des barrières au commerce et pour profiter des avantages fiscaux offerts par les gouvernements hôtes. Pratiquement, ce mouvement de rationalisation de la production bénéficie à certains pays d'Afrique au détriment d'autres, sans biais systématique.

Le troisième point concerne avec l'ensemble des mesures budgétaires qui accompagnent l'ajustement. En effet, la recherche de recettes fiscales (hausse des prélèvements et amélioration de la perception fiscale) a créé une pression

sur les entreprises africaines qui apparaît contraire à la stricte règle de l'efficacité économique. Ainsi, le maintien d'un prix élevé pour le pétrole (importé plus souvent qu'autrement) en dépit des glissements des prix internationaux a provoqué dans plus d'un pays une baisse significative de la compétitivité des entreprises sur le marché national (surtout par rapport aux opérateurs de l'extérieur). De même, l'accroissement de la fiscalité et le maintien hors de l'assiette fiscale de larges segments de l'économie ont provoqué des déséquilibres concurrentiels importants (surtout pour les entreprises "légales").

Le quatrième point résulte de la mise en oeuvre incohérente et incomplète des mesures d'ajustement industriel. Ainsi, dans le cas du Sénégal, on se trouve à avoir tout à la fois déprotégé l'industrie, maintenu une taxe élevée sur le pétrole, conservé la protection du sucre (commercialisé nettement au-dessus du cours mondial), préservé la législation du travail, gardé la base fiscale sans l'élargir et la rendre plus équitable. En même temps, les sources de financement pour l'ajustement des entreprises ont été insuffisantes. Le Sénégal ne fait malheureusement pas figure d'exception. Dans ces conditions les secteurs industriels ont vu leur performance affectée.

Finalement, il existe deux domaines où l'on escomptait une réponse positive du comportement des entreprises mais sans que les résultats, jusqu'à présent, paraissent significatifs. Le premier est celui d'une augmentation de l'offre dont les exemples sont rares en dehors des produits agricoles déjà cités. Le second est celui de l'exportation. L'ajustement structurel par la réfection des mécanismes d'incitation, était censé stimuler les exportations. On oublie souvent que cette stimulation a pris la forme d'une élimination des biais implicites contre l'exportation mais ne comprenait pas de mesures directes au support pro-actif de l'exportation elle-même (sauf dans certains pays de la zone-franc où une dévaluation était exclue). Or, la croissance des exportations, c'est-à-dire des ventes à l'étranger, n'est pas que la conséquence de l'élimination des désincitations implicites. Celle-ci est une condition nécessaire dans certains cas (lorsque le prix et donc le coût direct de fabrication - est la principale variable de commercialisation), mais n'est pour ainsi dire jamais une condition suffisante. Particulièrement dans les domaines agro-alimentaire et vêtements-textiles, d'autres variables bien plus déterminantes interviennent: la qualité des produits, le choix d'une niche haut de gamme à faible élasticité

prix, l'identification d'une stratégie commerciale et d'un réseau de distribution adapté.

Les acteurs individuels se sont trouvés ainsi fortement démunis sans pouvoir s'appuyer sur les autres éléments du sous-système dont ils font partie. Leurs capacités d'ajustement en ont été réduites d'autant.

B.4.3. Les comportements d'investissement

Une des attentes des politiques globales d'ajustement était la relance de l'investissement industriel orienté de façon plus efficiente vers les productions pour lesquelles les pays concernés offraient un avantage comparatif. Outre la réforme des prix et des tarifs douaniers et les politiques de change lorsqu'elles étaient possibles, des mesures d'accompagnement ont souvent été mises en place pour renforcer le cadre incitatif. Ces mesures ont essentiellement concerné la réforme du Code des Investissements et le renforcement des institutions de promotion avec une priorité marquée pour les petites et moyennes entreprises considérées comme la cible privilégiée des politiques d'investissement industriel.

Les réformes réglementaires et institutionnelles semblent avoir eu une portée limitée. La réforme des institutions de promotion a du mal à se faire et les P.M.E se heurtent toujours aux mêmes difficultés spécifiques, en particulier la faiblesse des moyens financiers des promoteurs, leur manque de préparation aux diverses exigences de l'industrie et la difficulté d'accès aux services et aux marchés. En fait, Les institutions de promotion, sont encore à la recherche de nouvelles formes d'organisation et d'intervention plus efficientes.

De façon générale, on peut s'interroger sur l'efficacité des Codes des Investissements qui, d'une part, ne semblent pas offrir des incitations et des avantages décisifs dans le contexte international actuel et, d'autre part, finissent rapidement par se ressembler d'un pays à un autre.

Au plan des évolutions constatées, il apparaît qu'à l'échelle de l'Afrique, les investissements sont faibles et ont été régulièrement déclinants toutes ces dernières années.

L'absence d'une nette reprise de l'économie et le retrait de l'Etat, antérieurement investisseur majeur, expliquent en partie le mouvement. Il est

clair en tous cas que les investisseurs privés, nationaux et étrangers, n'ont pour le moment pas pris la relève de l'action de l'Etat.

Dans le cadre des nouvelles orientations retenues et du contexte actuel, les investissements étrangers revêtent pourtant une importance majeure: ils peuvent être générateurs à court terme de flux de capitaux utiles à l'équilibre extérieur, ils ouvrent des possibilités à l'exportation des produits manufacturés, ils permettent un transfert de techniques et une intégration aux évolutions technologiques et ont en général les moyens de formation nécessaires.

Pour l'heure, ces investisseurs étrangers sont largement sur la réserve et les investissements privés nationaux subissent toujours les mêmes facteurs limitants.

Le reflux constaté en Afrique depuis près d'une décennie ne s'est pas inversé. Notons que les flux d'investissements directs étrangers qui demeurent sont essentiellement le fait des pays européens

Ces constatations générales sont confirmées par les études de cas. En Côte d'Ivoire, les investissements industriels ont connu un net ralentissement qui ne s'est pas inversé avec la mise en oeuvre des politiques globales d'ajustement et on constate que sur la période 1982 - 1988, les gros investissements sont encore le fait de l'Etat. Plus de la moitié des investissements se situent dans la transformation des produits bruts locaux (caoutchouc, huile, sucre, textile, etc...), avec une part de caractère agricole (plantations d'hévéas et de palmes, égrenage de coton, etc...). Le secteur privé, à l'exception des sous-secteurs des textiles, des plastiques, des emballages et du bois (sous la pression de la réglementation), manifeste un attentisme évident.

La réaction d'investissement paraît plus significative au Kenya et au Zaïre. Au Zaïre où elle porte plutôt sur le rééquipement et les réhabilitations, les entreprises ont semble-t-il davantage profité des financements ouverts à la faveur du programme d'ajustement pour améliorer leurs installations de production qui avaient particulièrement souffert du vieillissement et d'insuffisance d'entretien. Toutefois, les entreprises considèrent que le coût du crédit élevé (en fait lié au maintien d'un taux élevé d'inflation), leur situation financière: détériorée et dans certains secteurs la poursuite de la baisse de la demande (industries métalliques par exemple) constituent des obstacles à leur rééquipement.

Bien qu'il soit difficile d'avoir des données exactes, il semble que dans certains pays, on assiste à un mouvement de désinvestissement des opérateurs étrangers. Au Sénégal, par exemple, beaucoup d'entreprises internationales se sont retirées dans les toutes dernières années.

Au Maroc, les investissements se sont mieux maintenus, bien qu'une croissance en valeur de 0,4% par an traduise en fait un ralentissement. Certains secteurs comme la chimie et la para-chimie enregistrent un recul très net des investissements.

Dans l'esprit des politiques globales d'ajustement, l'accroissement des investissements productifs est indispensable si l'on veut restructurer l'offre, soit pour les besoins locaux soit pour l'exportation.

Or, on constate que cette démarche est en fait gênée et handicapée :

- d'une part, par les mesures déflationnistes;
- d'autre part, par la hausse des coûts de financement même si elle peut être justifiée par ailleurs;
- enfin, par les mesures de libéralisation des échanges qui atténuent les incitations à investir en raison des pressions concurrentielles plus fortes.

L'observation de ces comportements et résultats précédents permet de penser que dans l'ensemble, les mesures de fond (libéralisation, réforme douanière, etc...) comme les mesures d'accompagnement mises en oeuvre dans le cadre des politiques globales ne paraissent pas avoir été suffisamment attractives, en tout cas, pas dans un contexte récessif et marqué encore par d'importantes contraintes. Les mesures d'ajustement n'ont remédié que faiblement aux freins structurels et contraintes organisationnelles qui entravent l'investissement. dès lors, les évolutions constatées confirment les appréhensions que l'on peut nourrir sur l'efficacité au niveau sectoriel d'une approche essentiellement macro-économique.

Ne faut-il pas dans ces conditions une action beaucoup plus fine et mieux ciblée pour créer des incitations beaucoup plus adaptées aux problèmes de chaque type d'activité? Ne faut-il pas agir de façon plus concrète et plus volontaire pour améliorer le climat et les conditions capables d'aider les investisseurs locaux et attirer les investisseurs étrangers? Ne faut-il pas adopter une

attitude moins systématique et plus active quant au rôle de l'Etat dans la promotion des investissements?

C. ENSEIGNEMENTS ET CONCLUSIONS INTERMEDIAIRES

Les signes existants résultant des observations faites tout au long de la compilation des résultats de l'enquête auprès des acteurs du système industriel font penser que l'ajustement du secteur industriel a été insuffisant, tout au moins au regard des objectifs ambitionnés.

Il faudrait évidemment davantage de recul pour asseoir des jugements plus assurés. Mais il apparaît d'ores et déjà que d'une part, les contraintes et faiblesses du secteur industriel ne lui ont pas permis de s'ajuster correctement et que, d'autre part, les politiques globales n'ont résolu que peu de ses problèmes structurels et organisationnels.

Le secteur industriel semble avoir pâti de deux aspects de la démarche d'ajustement.

1. Les doutes sur le rôle et la place de l'industrie

A un moment où le scepticisme des dirigeants africains à l'égard de l'industrie devenait apparent, les programmes d'ajustement n'ont apporté que peu d'ambitions sur le rôle assigné à l'industrie en tant que secteur moteur du développement. Mieux, l'accent était mis plus sur les impacts négatifs qu'elle avait introduites dans la croissance économique: accaparement des ressources (extérieures et budgétaires), dévoiement des termes de l'échange intérieurs, etc...ainsi que sur la médiocrité de ses potentialités et résultats: non compétitivité, faible utilisation des capacités, etc...

Au mieux, les ambitions de développement à long terme cantonnaient principalement l'industrie dans un rôle d'appui à l'agriculture et focalisaient sur la petite et moyenne industrie. A court terme, les programmes ont souvent mis en avant l'assainissement du secteur, éventuellement expurgé de ses entreprises défailtantes, plus qu'une stratégie de relance.

Dans l'ensemble, le secteur industriel a rarement été pris en compte comme un pôle d'ajustement avec un ensemble cohérent et complet de straté-

gies, d'objectifs et de moyens. La politique industrielle du processus d'ajustement a en fait surtout été plus implicite qu'explicite, à travers les réformes et quelques mesures d'accompagnement qui concernaient le secteur.

Ces nouvelles démarches, qui contrastaient avec les politiques et stratégies antérieures et notamment l'importance donnée antérieurement par les gouvernements africains au développement industriel, ne pouvaient que jeter le trouble, aussi bien dans une administration industrielle appelée à reconverter ses méthodes que chez les opérateurs et promoteurs qui avaient besoin d'une vision claire et mobilisatrice du rôle de l'industrie dans le développement.

2. L'approche essentiellement macro-économique

Mettre en place ou privilégier des mécanismes globaux appelés à commander de façon autonome le comportement des acteurs du système industriel et le sort des industries ne garantit pas, dans le contexte des économies africaines, que les adaptations nécessaires vont se faire et que le développement industriel va effectivement se concrétiser. Le risque est grand de voir au contraire des phénomènes de désindustrialisation s'installer affaiblissant encore plus les maigres bases industrielles des pays africains. En effet:

- L'industrie africaine laissée à elle-même est mal placée pour résister au jeu des forces du marché. Sa fragilité la rend particulièrement vulnérable à la concurrence internationale (dumping et autres). Ses capacités de réponse aux changements du marché, de l'offre comme de la demande, sont faibles.
- L'industrie africaine est, à de très rares exceptions, en état de désavantage absolu en raison de ses charges, de ses conditions particulières de développement et des contraintes structurelles qui caractérisent son système de production.
- L'industrie africaine est mal armée pour répondre aux changements technologiques qu'elle n'a ni les moyens humains ni les moyens matériels d'assumer en l'absence de puissants soutiens des pouvoirs publics ou d'apports extérieurs.

Ainsi, la libéralisation des conditions du marché suppose, pour être utile, que les entreprises soient en mesure de répondre valablement aux opportunités ouvertes et donc qu'elles aient les capacités de s'ajuster.

On a pu voir qu'il y avait des obstacles à cela dans le contexte des économies industrielles africaines en raison:

- de la fragilité et des charges sur les structures de production qui ne sont pas en mesure de résister à une concurrence brutalement accrue;
- des rigidités et défauts d'organisation du système industriel qui réduisent largement les degrés de liberté et empêchent de définir de nouvelles solutions de production.

Les entreprises industrielles et les promoteurs ont besoin d'être soutenus efficacement par l'Etat pour dépasser ces contraintes quelques soient leurs responsabilités propres dans un tel processus.

Les mêmes facteurs empêchent par ailleurs des réponses favorables aux incitations des mesures de politique économique, ce que l'on peut constater au niveau des effets limités par exemple de la dévaluation sur les exportations, des taux d'intérêt sur l'épargne, ou de la libéralisation sur la fraude.

Il n'est donc pas étonnant que l'approche globale adoptée introduise de larges marges d'incertitude quant à l'évolution du tissu industriel et à la réalisation des objectifs visés.

La revue qui vient d'être faite des conditions de mise en oeuvre du processus d'ajustement du secteur industriel à travers les études de cas réalisées permettent de faire quelques observations susceptibles d'ouvrir la voie à une réflexion sur des approches plus efficaces:

1. Une bonne gestion macro-économique est certes indispensable mais pas suffisante pour le redressement du secteur industriel
2. Dans les choix économiques souvent complexes et conflictuels, il semble que le processus de décision n'a privilégié à aucun moment la sauvegarde du potentiel industriel: on a sacrifié les besoins de soutien de l'industrie (infrastructures, formation, et autres appuis) aux économies budgétaires, les coûts industriels aux prix agricoles, le financement de l'industrie à la restriction monétaire, etc... En d'autres termes, on a sacrifié la prise en compte des besoins de l'industrie à l'approche globale.
3. Les politiques économiques globales et sectorielles d'ajustement créent de forts besoins d'adaptation au niveau des entreprises.

4. Pour s'ajuster, les entreprises ont besoin de connaître parfaitement la problématique et les programmes du processus d'ajustement global. Il apparaît que la manière et les conditions de formulation et de mise en oeuvre des politiques, programmes et mesures d'ajustement sont tout aussi importantes que leur contenu pour un bon déroulement du processus d'ajustement.
5. Seules les entreprises sont en mesure, directement, par leurs structures de représentation et par l'information qu'elles détiennent, de faire connaître les problèmes de l'industrie, en particulier ceux créés par les changements de politique économique.
6. Les besoins d'ajustement de l'industrie ne sont ni uniformes ni univoques. Ils peuvent être différents d'une activité à l'autre et induisent des feedbacks qu'il faut gérer et des effets pervers qu'il faut contrecarrer.
7. Le processus d'ajustement de l'industrie dépend largement, d'une part, de facteurs sur lesquels les entreprises n'ont aucun pouvoir d'action et, d'autre part, des relations avec d'autres acteurs de son environnement.
8. Le désengagement de l'Etat ne doit signifier ni son retrait de l'orientation de l'économie, ni la renonciation aux instruments réglementaires.
9. Le rétablissement des mécanismes de l'économie de marché ne signifie pas que tous les problèmes d'ajustement de l'industrie vont se résoudre spontanément et positivement pour le développement des activités industrielles.
10. L'Etat est l'acteur du système industriel le mieux placé pour, d'une part, rassembler tous les acteurs et, d'autre part, arbitrer entre les intérêts divergents et les rapports de force inégaux.

Les programmes et mesures d'ajustement et les observations que l'on peut faire sur le processus d'ajustement du secteur industriel posent en fait une question centrale pour l'avenir de l'industrie africaine. Après avoir excessivement usé de l'interventionnisme dans des conditions qui ont fini par créer des contraintes supplémentaires aux industries, les pays africains ne sont-ils pas en train de glisser dans excès inverse qui consiste à se reposer sur le jeu et les impulsions des forces du marché pour promouvoir et stimuler la création d'un tissu industriel efficient dans leurs économies?

Ne faut-il pas rechercher une voie moyenne qui allie d'une part le respect des exigences incontournables du marché, l'utilisation de la concurrence

comme puissant stimulant et comme facteur d'équilibre et d'autre part un interventionnisme lucide et approprié qui soit capable d'organiser de meilleures conditions pour l'industrie en agissant sur ses contraintes et points faibles?

Sauf à suivre ceux qui tendent à penser que de nombreux pays africains ne sont pas mûrs pour l'industrialisation, il faut essayer de faire face, de prendre les problèmes qui se posent aujourd'hui à bras le corps et tenter de définir les approches nécessaires. Indépendamment de l'utilité d'examiner dans une perspective à plus long terme, un ou des modèles industriels alternatifs, plus adaptés le cas échéant au contexte africain, l'enjeu immédiat est la définition de méthodes de gestion et d'organisation, privées et publiques, susceptibles d'assurer les ajustements nécessaires et d'accroître les niveaux de performance des industries concernées.

CHAPITRE III

LA GESTION STRATEGIQUE DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

A. L'AJUSTEMENT GLOBAL ET LA GESTION STRATEGIQUE DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Nul doute que les stratégies antérieures, implicitement ou explicitement basées sur une forte et durable protection des industries, des coûts de production élevés, une compétitivité internationale insuffisante et une orientation dominante, sinon exclusive, vers le marché intérieur, n'ont pas prouvé leur efficience et ont contribué à fragiliser l'industrie des pays d'Afrique.

Il est certain que des changements structurels importants étaient à promouvoir pour rendre les activités industrielles plus efficaces, relancer l'industrialisation et lui faire jouer un rôle moteur dans le processus de développement économique et social des économies africaines. L'industrie devait, pour ce faire, devenir compétitive, dynamique et cesser d'être une charge sur les ressources des pays africains.

Après les erreurs et difficultés du passé, il y a aujourd'hui un consensus sur quelques impératifs de base qui devraient désormais guider les stratégies et politiques si l'on veut créer les conditions d'un redémarrage de l'industrialisation en Afrique:

- L'industrie doit trouver de nouveaux marchés. Elle ne peut se renforcer et s'élargir avec les marchés intérieurs déprimés de ces dernières années et la faible ouverture à l'exportation qui l'a caractérisée jusqu'à présent.
- L'industrie doit pouvoir disposer des ressources financières, humaines et technologiques nécessaires pour être compétitive et assurer son développement.
- L'industrie doit bénéficier d'un environnement plus favorable à l'émergence et au renforcement d'activités industrielles qui ont souffert de lourdes contraintes au niveau de tous les facteurs et services d'appui dont elles ont besoin.

A partir de ces nécessités majeures, sans lesquelles les stratégies et programmes d'actions risquent d'être inopérants, quelques orientations égale-

ment essentielles sont désormais partagées par tous les partenaires du développement industriel, nationaux comme internationaux:

- il faut changer le rôle de l'Etat dont les activités de promoteur gestionnaire n'ont pas été concluantes et la réglementation excessive néfaste à l'expansion des industries;
- les mécanismes de l'économie de marché, les signaux qu'elle donne, et l'étalon de compétitivité qu'elle fournit ne doivent plus être écartés ou ignorés comme ils l'ont parfois largement été dans le passé;
- un rôle majeur est désormais dévolu aux initiatives privées dans le processus d'industrialisation qui doit, en conséquence s'ouvrir davantage aux concours extérieurs.

Ces impératifs et orientations générales qui peuvent constituer le tronc commun de la démarche industrielle dans l'Afrique d'aujourd'hui n'ont pas encore trouvé leur expression finale et unitaire dans des stratégies et politiques industrielles complètes, détaillées et fermement établies et, d'autre part, dans des méthodes d'action qui assurent la traduction de ces stratégies et politiques en démarches opérationnelles efficaces .

La gestion stratégique appliquée au processus d'ajustement est de nature à aider à définir des démarches plus efficaces et des moyens d'action plus efficaces pour aider le secteur industriel à la fois à s'adapter et à réenclencher la croissance de ses activités

On a pu constater que le contexte interne et externe des économies africaines ne permet pas d'éluder des politiques globales d'ajustement et/ou de stabilisation ayant pour finalité de rétablir les équilibres économiques et financiers fondamentaux et de créer de meilleures conditions au redémarrage de la croissance économique. On a également vu que ces politiques sont, pour un temps apparemment long, le cadre dans lequel doivent être pensées, formulées et mises en oeuvre des stratégies et politiques sectorielles de développement.

S'agissant du système industriel deux constatations essentielles et liées paraissent devoir être faites à partir de l'analyse de l'industrie africaine et de l'observation du processus d'ajustement:

- les programmes et mesures mis en oeuvre dans le cadre du processus global d'ajustement n'ont pas répondu à tous les problèmes et contraintes que connaît le secteur industriel, et ce n'était probablement pas leur objet.
- mais, en même temps, il est apparu que les entreprises industrielles ne pouvaient s'ajuster que si leurs problèmes, leurs contraintes et leurs relations avec leur environnement s'améliorent. Cet environnement est encore trop incertain et fluctuant. Trop de sources d'inefficiences demeurent à ce niveau qui constituent des limites sur lesquelles risquent de buter les efforts d'organisation interne aux entreprises.

Ainsi pour rendre l'industrie plus efficace et plus dynamique il ne suffit pas de mettre en place des règles du jeu pertinentes, claires et neutres et d'attendre. La réponse positive du système de production requiert une démarche plus active et plus ciblée des acteurs économiques. C'est là que se joue la réussite ou l'échec des objectifs de meilleure compétitivité, d'aptitude à exporter, d'intégration des activités, de capacités d'accumulation et de croissance. Il faut agir sur les problèmes auxquels sont confrontés les entreprises et sur lesquelles elles ont individuellement peu de prise. C'est ainsi que les entreprises industrielles pourront s'adapter et s'ajuster dans le nouveau contexte de concurrence qui se met en place. La gestion stratégique du développement industriel peut y concourir.

B. LES PRINCIPES DE BASE DE LA GESTION STRATEGIQUE DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Pour rendre effectif l'ajustement du secteur industriel, une action concertée est nécessaire. Celle-ci appelle l'articulation d'objectifs et de stratégies claires et partagées et des programmes d'action efficaces.

Pour arriver à concrétiser utilement ces stratégies et programmes d'action, l'expérience accumulée en matière de développement industriel permet d'affirmer trois principes d'action qui sont les clés indispensables de toute réussite en la matière et qui constituent les piliers de la gestion stratégique du développement industriel.

B.1. Il faut agir au niveau des sous-systèmes industriels

L'expérience montre que toute stratégie et tout programme d'action ont peu de chance d'être efficaces à l'échelle de l'industrie prise globalement. A l'opposé, les actions au niveau des entreprises individuelles sont susceptibles d'être fragmentaires et insuffisantes. Il faut donc se situer à un niveau plus pertinent.

Or, on constate que l'activité industrielle ne se déroule pas de façon ponctuelle et uniforme sur toute la gamme des branches. Elle s'opère à travers des interdépendances et un complexe de relations que les entreprises entretiennent avec d'autres acteurs et ces interdépendances et ce complexe de relations sont différents d'une activité à l'autre.

Ainsi s'organisent en fait des sous-systèmes industriels¹ plus ou moins homogènes et plus ou moins fortement structurés. Ils s'organisent autour de la valorisation d'une ressource (par exemple l'industrie cotonnière en aval de la production de coton) ou de l'exploitation d'un marché final (par exemple l'industrie des boissons) ou de la mise en oeuvre d'un processus technologique (par ex. l'industrie mécanique ou plus étroitement l'industrie automobile) ou encore autour d'un type de fourniture (par exemple l'industrie des emballages ou de maintenance). Il pourrait également s'agir d'un sous-système d'industries rurales organisées autour d'un espace de production agricole.

Ainsi le sous-système industriel qui nous intéresse est un ensemble d'acteurs qui s'occupent tous, plus ou moins directement et à titre plus ou moins principal, de la production d'un certain type de produits et/ou la satisfaction d'un certain type de marché. Il ne s'agit pas seulement des entreprises de production mais de tous les acteurs contribuant à cette production: il peut s'agir de services financiers, de transports, d'entreprises de fourniture ou de distribution, de structures de formation, d'administration émettant des règlements, etc...

Dans la réalité, on constate alors que c'est le comportement de l'ensemble des acteurs concernés et les relations qu'ils entretiennent entre eux qui conditionnent l'organisation, le fonctionnement et les performances du

¹ D'autres concepts voisins mais moins opportuns ont pu être utilisés, les plus courants étant celui de filière en français et "value chain" en anglais.

sous-système industriel et que c'est là que se forge l'efficacité globale de l'industrie.

C'est donc à ce niveau des sous-systèmes particuliers qu'il faut agir. C'est le champ d'action qui paraît le plus pertinent pour lever les contraintes, remédier aux déficiences organisationnelles et soutenir les différents acteurs du développement industriel.

En effet, tant que l'on raisonne au niveau global, on se contente de constater et déplorer un certain nombre de défauts, sur lesquels cependant on n'a, à ce niveau, que peu de prise. On constate et enregistre des problèmes d'approvisionnement, des problèmes liés aux intrants techniques, des problèmes de stocks, de fiscalité, de financement, d'utilisation des capacités... et ainsi de suite. Ce sont des problèmes généraux, en ce sens qu'on les retrouve partout et constamment. Mais il n'y a souvent pas de solution globale à ce type de problèmes qui se posent, dans chaque cas, dans chaque sous système industriel selon des modalités particulières.

C'est qu'en effet les conditions d'efficacité et de compétitivité diffèrent d'une industrie à l'autre; en fait d'un sous système à l'autre. Les caractéristiques des marchés sont différentes, les réseaux commerciaux plus ou moins complexes, les conditions de la concurrence varient, les comportements des fournisseurs ne sont pas les mêmes, l'organisation et le poids des facteurs changent, la technologie n'évolue pas au même rythme, etc... C'est dire que les conditions d'efficacité et de compétitivité sont propres à chaque sous système industriel et que chacun a une logique d'organisation différente. Ainsi le fonctionnement et le développement d'une industrie pharmaceutique procède de principes différents de ceux d'une industrie liée à la mode. Dans l'une l'innovation technologique est essentielle, dans l'autre les comportements sociaux sont déterminants. Aussi pour agir sur le développement des différentes industries il faut, au-delà de règles de base communes qui les encadrent, des stratégies et des programmes d'action bien adaptés aux caractéristiques structurelles et d'organisation de chaque sous-système et qui tiennent compte à la fois de son état actuel, de son degré de développement et de ses tendances d'évolution.

Il est clair que dans les systèmes industriels bien rodés où la densité du tissu industriel est forte, où les pratiques et règles régissant les rapports entre les acteurs sont bien établies, où les professions sont très structurées, où les

comportements sont stables et connus, les relations entre les acteurs sont, dans une large mesure, auto-organisées. Les exigences additionnelles d'organisation et de soutien des sous-systèmes s'en trouvent fortement réduites et on peut se contenter d'incitants qui infléchissent clairement les comportements connus. Mais ce ne sont évidemment pas les circonstances qui prévalent dans les pays Africains.

B.2. Il faut agir dans un cadre de concertation

Les stratégies et plans d'action nécessaires au niveau des sous-systèmes doivent se concevoir et s'exécuter avec l'ensemble des acteurs concernés.

L'échec de la planification centrale est aujourd'hui manifeste, et pas seulement en Afrique. Par ailleurs, les politiques industrielles des programmes d'ajustement ne semblent pas produire, du moins assez vite, des réactions positives de l'offre.

Dans le contexte de l'ajustement, les entreprises industrielles ont besoin d'appui et de soutien, elles ont besoin de renforcer l'organisation et l'efficacité de leur environnement et ceci ne peut se faire valablement que dans la concertation. Faut-il rappeler également que tout changement ne peut se faire avec efficience que si les acteurs y participent et y adhèrent.

Les entreprises opèrent, comme on l'a vu, dans des sous-systèmes d'acteurs où les actions des uns et des autres sont interdépendantes et complémentaires pour converger vers des productions qui doivent être compétitives. Dans ce jeu, il y a des intérêts opposés et des concurrences mais il y a aussi des intérêts communs et des convergences. Améliorer l'efficacité d'un sous système industriel suppose qu'on renforce les convergences en s'appuyant sur les intérêts communs, sans pour autant éliminer la compétition économique et les motivations individuelles. Il est clair, par exemple, que tous les fabricants de tissus de coton ont intérêt à coopérer, y compris avec les filateurs, pour que les conditions d'approvisionnement en termes de quantité, prix, qualité, délais... des fils de coton soient les meilleurs possibles, ce qui ne les empêchent pas d'être concurrents sur les mêmes marchés.

Il s'agit donc bien d'obtenir que les conditions de fonctionnement et les performances d'ensemble du sous-système, dont chacun peut tirer parti et bénéficier, soient meilleurs.

Seule la concertation entre les acteurs permet d'obtenir un tel résultat. Il faut pour cela que les acteurs se rencontrent, discutent des possibilités et des objectifs, mais aussi des moyens d'y arriver.

Il faut également que les stratégies et programmes d'action qui en résultent soient bâtis autour de la consolidation ou de l'émergence d'intérêts convergents. Alors on peut espérer une mobilisation pour changer les comportements et les relations, obtenir des engagements d'action et en définitive améliorer l'efficacité du sous-système. Les stratégies et programmes d'action deviennent alors des quasi contrats entre les acteurs d'un sous système industriel.

B.3. Il faut agir de façon continue et progressive

Trop souvent dans l'histoire du développement industriel africain on s'est contenté d'agir de façon ponctuelle sur un projet, sur une entreprise, sur une mesure réglementaire etc. On a souvent négligé les conditions de l'environnement, les exigences du milieu, les préalables de l'action, les séquences nécessaires et surtout les aléas et les changements permanents qui affectent la vie réelle des industries.

L'expérience montre qu'il faut gérer tout cela et le gérer dans le temps au fil de la vie industrielle et des facteurs, internes ou externes, qui agissent sur elle.

Ainsi ne suffit-il pas de définir une fois pour toute des stratégies et programme d'action pour tel ou tel sous-système industriel et puis de supposer que les acteurs font, chacun de leur côté, ce qu'il faut pour que, par une sorte de convergence spontanée, les actions se conjuguent pour atteindre le résultat escompté. Il faut d'abord veiller à l'exécution des engagements pris par les uns et les autres et à la concrétisation progressive des dispositions adoptées dans les programmes d'action suivant les étapes définies. Il faut ensuite enregistrer leur impact et vérifier la conformité avec les attentes.

Il faut aussi parfois prendre, à tout moment, les mesures nécessaires pour pallier les insuffisances, résoudre les problèmes imprévus et renforcer l'action sur tel ou tel point. Il faut enfin être en mesure d'analyser les évolutions des circonstances et des facteurs, endogènes ou exogènes, qui interviennent et procéder le cas échéant aux rectifications d'objectifs et d'action nécessaires.

Ce suivi permanent qui doit accompagner la mise en oeuvre des stratégies et programmes d'action au niveau des sous-systèmes implique nécessairement une gestion continue que le cadre de concertation doit être en mesure d'assumer.

Ainsi, à la lumière des trois principes de base qui viennent d'être rappelés, la gestion stratégique du développement industriel apparaît-elle:

- d'une part, comme un processus d'action orientée ayant pour finalité d'améliorer la compétitivité et d'encourager l'investissement industriel à travers l'intervention continue sur les conditions dans lesquelles opèrent les entreprises industrielles.
- d'autre part, comme un processus d'organisation concertée à travers une approche systématique qui s'intéresse non pas à un projet, à des entreprises de production ou une branche, mais à un ensemble d'acteurs concrètement en relation et interdépendants dans un sous système industriel déterminé.

C. LA PRATIQUE DE LA GESTION STRATEGIQUE DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

C'est sur la base de ces principes d'action que l'ONUDI a développé ces dernières années des méthodologies et des assistances en matière de gestion stratégique du développement industriel dans plusieurs pays africains¹. C'est à travers ces assistances techniques que s'est forgée l'expérience et se sont élaborées des méthodes d'action visant à mieux maîtriser à la fois l'ajustement et le développement du secteur industriel. Cette expérience et ces méthodes d'action sont encore largement perfectibles. On en rappellera ici les aspects-clés.

C.1. L'identification des sous-systèmes industriels

L'identification des sous-systèmes industriels est un élément de première importance parce que c'est là que commence la gestion stratégique: il s'agit en effet d'identifier le sous-système pertinent, c'est-à-dire appréhender la configuration réelle des acteurs en présence.

¹ Ce type d'approche a été ou est sur le point d'être développé au Burkina Faso, au Cameroun, au Congo, en Côte d'Ivoire, en Guinée, à Madagascar, au Niger, au Nigéria, au Sénégal, au Zaïre, .

Le sous-système concerné n'est pas simplement un ensemble d'acteurs, fonctionnellement liés par la nature de leur activité (par exemple les entreprises agro-alimentaires), mais un ensemble d'acteurs qui sont de fait concrètement, en relation et par là interdépendants.

Dans un sous système agro-alimentaire, il y aura bien sûr les transformateurs industriels, mais aussi les producteurs agricoles, les vulgarisateurs agricoles peut-être, les fournisseurs, les collecteurs éventuellement, les structures de stockage, les transporteurs, une caisse de stabilisation, les banquiers qui font des crédits de campagne, les commerçants distributeurs, les administrations émettant des règlements spécifiques, etc..., chacun des acteurs pouvant avoir un rôle plus ou moins important selon le sous système.

C'est évidemment l'existence de liens suffisants de complémentarité et d'interdépendance entre les acteurs et un minimum de convergence d'intérêt qui permet de cerner le sous-système et ses composantes. L'expérience de l'ONUDI a conduit à opérer ici de façon très pragmatique compte tenu de la configuration du tissu industriel et des relations de fait qui se sont développées entre les acteurs.

Ceci étant, il est rarement possible, pour des raisons de moyens et de capacités notamment, d'intervenir sur tous les sous-systèmes industriels identifiés. Cette contrainte a conduit à en sélectionner un nombre limité au départ avec la perspective d'étendre l'action au fur et à mesure.

Cette sélection s'est également faite sur une base pragmatique, au cas par cas, à la lumière de quelques critères d'évidence assurant la plus grande efficacité possible à l'action:

- l'ampleur des contraintes et des déficiences organisationnelles et/ou la complexité des relations des entreprises industrielles avec leur environnement. En d'autres termes, la nécessité et l'utilité d'une concertation d'une part, et d'autre part, un rôle possible de soutien de l'Etat pour éliminer les contraintes et les déficiences;
- la possibilité de dégager des effets de synergie dans le domaine de la production et de la technologie (c'est à dire d'accélérer un processus d'innovation, d'atteindre des économies d'échelle,...) dans le domaine commercial (c'est à dire de réduire les coûts de distribution ou de promotion,...) dans le domaine

des coûts et des prix (c'est-à-dire mieux négocier des prix d'intrants, réduire certains frais tels que les coûts d'apprentissage...);

- le repérage de potentialités de développement d'activités industrielles efficaces et compétitives. En d'autres termes l'existence d'une dynamique possible, soit pour améliorer l'efficacité des industries en fonctionnement, soit pour développer des relations d'échange inter-industriel, soit pour développer des marchés, soit pour mettre en place un potentiel de production nouvelle efficace;
- le poids spécifique du sous-système dans l'économie industrielle;
- le degré de contribution du sous-système à la réalisation des objectifs socio-économiques du pays tels que par exemple les effets d'entraînement sur le développement agricole ou la valorisation d'une ressource primaire.

C.2. L'organisation de la concertation

La concertation est au coeur de la gestion stratégique d'un sous-système industriel. C'est le facteur-clé pour la mobilisation des efforts et l'engagement des acteurs pour améliorer l'efficacité économique des sous-systèmes. C'est à travers elle que se réalisera l'analyse-diagnostic la plus concrète du fonctionnement des sous-systèmes et des problèmes qu'ils posent. C'est grâce à elle que seront élaborées des stratégies et programmes d'action répondant à la réalité des problèmes, acceptées par les acteurs et valorisant le potentiel d'action que représentent les intérêts convergents des partenaires. C'est enfin par elle que sera suivie la réalisation de ces stratégies et programmes et le respect des engagements.

Ainsi l'esprit de cette concertation est d'être opérationnelle, sur des enjeux, des objectifs et des engagements réciproques. C'est de la qualité de cette concertation, que dépend en fait tout l'exercice.

C'est dire combien l'organisation de la concertation est essentielle. Elle n'est pas facile à réussir et suppose, pour être efficace, le respect de quelques exigences de base. On en reprendra ici les trois plus importants:

- il faut d'abord faire effectivement participer les acteurs-clés. Ce ne sont pas uniquement des industriels et ce sera spécifique dans chaque sous système industriel. Il est certain que dans un sous système de valorisation de ressources, les acteurs en amont de l'industrie sont très importants. Dans tel

autre, ce sera soit la distribution, soit les activités d'emballage, soit encore les transporteurs qui sont déterminants.

Tous ceux dont le rôle est essentiel doivent être présents; industriels, fournisseurs, banques, institutions d'appui, administrations, etc. Inversement le risque existe en élargissant trop le cercle, de rendre la concertation impraticable ou trop dispersée.

- il faut que la concertation soit reconnue comme telle par les acteurs et cela suppose que l'on soit en mesure de faire ressortir des intérêts communs et d'organiser la concertation autour de ces derniers. C'est à ce prix que peut se dégager une volonté partagée de prendre des engagements. Pour qu'elle soit reconnue comme telle, il paraît nécessaire de formaliser ou d'institutionnaliser la concertation et de lui donner des méthodes et procédures de travail.
- il faut qu'elle soit "alimentée". C'est-à-dire qu'existent des structures d'information et d'analyse susceptibles de fournir un certain nombre d'éléments nécessaires à la concertation et de mettre en forme les scénarios, les mesures et actions résultant de la concertation. Le risque à éviter ici est que les structures de concertation se transforment en commissions techniques ou de planification et quittent le terrain de l'action et de la convergence des intérêts.
- il faut enfin qu'elle soit efficace. C'est à dire qu'elle débouche sur une action réelle des acteurs et surtout quelle apporte quelque chose de plus que de se réunir à deux ou d'aller frapper à la porte d'un Ministère.

C'est sur ces bases qu'a été entreprise la mise en place de groupes de concertation, pour un nombre limité de sous-systèmes industriels, dans les pays qui ont fait l'objet d'une assistance de l'ONUDI à la gestion stratégique du développement industriel. Ces groupes avaient chacun pour responsabilité la formulation et la mise en oeuvre d'une stratégie et d'un programme d'action pour le sous système considéré.

C.3. La préparation et la mise en oeuvre des stratégies et programmes d'actions

La préparation des stratégies et programmes d'actions recouvre trois étapes de travail:

Il s'agit tout d'abord d'établir un *diagnostic* approfondi sur:

- l'organisation et le fonctionnement du sous-système,
- le rôle de l'Etat dans l'organisation et les performances de la filière.

En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du sous-système, il s'agit de décrire et d'analyser les conditions de fonctionnement et d'organisation de la filière et leurs conséquences sur les performances des activités industrielles du sous système. L'objectif de cette analyse est d'identifier les contraintes et les facteurs de désorganisation, d'incertitudes et de surcoûts qui influencent les performances des activités industrielles du sous système aussi bien au niveau des structures de marchés (intrants et produits finis), des services (approvisionnement, distribution, transport, financement, utilités,...), des activités de formation, de conseil, d'études et de gestion, d'ingénierie, de réparation et de maintenance, des infrastructures...

En ce qui concerne le rôle de l'Administration, il s'agit en particulier d'évaluer:

- le système de régulation, de contrôle, de fiscalité et d'incitations au niveau des investissements, des marchés extérieurs et intérieurs, du crédit, des devises, des facteurs techniques, du marché du travail,...
- le rôle et les performances des entreprises publiques de production, de commercialisation, de financement;
- les programmes et institutions d'appui: promotion, financement, développement et transferts technologiques, formation, normalisation et contrôle de la qualité, investissements collectifs et d'infrastructures, assistance technique et financière fournie par les bailleurs de fonds etc...

Il s'agit ensuite de formuler une *stratégie* pour le développement (ou la restructuration) du sous système.

Cette stratégie indique:

- les choix en termes de marché et de produits correspondants;
- l'organisation industrielle et les types de technologies;
- les objectifs à atteindre.

Il s'agit enfin de formuler un *programme d'actions* pour la mise en oeuvre de la stratégie choisie

Ce programme d'actions comprend:

- un ensemble de mesures visant une amélioration du cadre administratif, réglementaire, incitatif et fiscal des industries du sous système;
- un ensemble cohérent d'actions et d'investissements en vue d'améliorer l'organisation et l'efficacité des services et activités nécessaires au fonctionnement des industries du sous-système; distribution, approvisionnements, transports, services financiers et industriels, maîtrise et développement technologiques, formation, infrastructures, etc...;
- l'identification des opportunités et/ou des nécessités d'investissement industriel à promouvoir en vue d'un développement intégré, organisé et efficace du sous-système. Ces investissements peuvent concerner l'établissement de nouvelles unités ou la réhabilitation/restructuration/modernisation d'unités existantes.

Trois remarques importantes sont à faire en ce qui concerne les stratégies et programmes d'actions:

- ils doivent être réalistes, clairs et opérationnels. Ce qui suppose que les cibles soient effectivement atteignables, que les engagements réciproques des acteurs soient précis et que les démarches attendues des partenaires soient concrètement définies.
- ils doivent être traduits en termes de ressources à mobiliser, aussi bien au niveau des opérateurs que de l'Etat, aussi bien en hommes qu'en financements. Les programmes d'actions doivent en conséquence identifier leurs besoins d'assistance technique et financière.
- ils doivent enfin et surtout être cohérents avec les politiques économiques globales et sectorielles suivies par le pays. Il ne servirait à rien par exemple de prévoir des subventions si la politique budgétaire ne le permet pas.

Les stratégies et programmes d'actions, une fois préparées, appellent une action de mise en oeuvre. Celle-ci implique trois démarches:

- appliquer les décisions et actions que les groupes de concertation ont défini: il s'agit aussi bien de celles qui ressortent des responsabilités de

l'administration et des institutions publiques que de celles qui relèvent des entreprises et autres acteurs privés.

- mobiliser les ressources dont les stratégies et programmes d'actions ont besoin pour s'exécuter qu'il s'agisse d'assistance technique ou de financements.
- suivre les performances et le développement des sous-systèmes, et sur cette base évaluer, et éventuellement réviser les stratégies et programmes d'actions.

C.4. Le rôle de l'Etat

Sans reprendre ici les critiques pertinentes que l'on peut faire sur les conceptions passées du rôle de l'Etat et les contraintes que son action a engendré, il faut souligner le rôle nouveau qui résulte de la démarche mise en oeuvre à travers la gestion stratégique du développement industriel. Celle-ci entend en effet à la fois laisser aux opérateurs les responsabilités de base et les appuyer, en tant que de besoin, par des actions spécifiques. Cela signifie en fait que les pouvoirs publics doivent, au même titre que les autres acteurs, participer, pour ce qui les concerne, à la concertation et à la mise en place des conditions nécessaires au développement efficace des sous-systèmes.

En d'autres termes, par rapport aux pratiques antérieures en matière d'organisation de l'action de développement industriel, la gestion stratégique correspond au déplacement de l'initiative vers le "secteur privé", c'est-à-dire à la mise en relief du rôle des entreprises et la relativisation du rôle de l'Etat. C'est le groupe de concertation, où dominant les opérateurs, qui devient le concepteur et le gérant du développement industriel au niveau de chaque sous système. Ce qui n'empêche pas une présence active des représentants des pouvoirs publics les plus concernés dont le rôle demeure important.

Ce rôle ne sera pas forcément le même d'un sous système à l'autre. Il sera probablement spécifique en fonction de la problématique du sous système, de son état de développement, de ses problèmes, de la stratégie et des programmes d'actions qui le concernent. Il peut par exemple être concevable que l'Etat conserve un rôle de partenaire industriel dans certains domaines comme la valorisation de ressources primaires. Dans tel autre sous système, l'Etat

peut n'avoir pratiquement rien à faire dans l'organisation du développement du sous système.

Il reste que dans le cadre de la gestion stratégique trois aspects appellent normalement la contribution de l'Etat:

- il peut être l'initiateur du processus de gestion stratégique, spécialement de la mise en place des groupes de concertation, et en assurer le bon fonctionnement (procédures, alimentation en informations et études, conflits, etc...);
- il doit apporter sa propre contribution aux programmes d'actions pour ce qui relève de sa compétence. Il peut également contribuer à l'organisation de certains services d'appui: (formation, infrastructures, institutions de soutien (technologie, normalisation, promotion, etc...).
- il doit assurer la cohérence des stratégies et programmes d'actions à la fois avec les politiques globales et avec les politiques sectorielles. En d'autres termes, il lui appartient d'assurer les liaisons avec les données et politiques macro-économiques. Il incombe aux représentants des pouvoirs publics d'assurer la coordination interministérielle et de veiller à l'adhésion de tous les échelons de l'Etat aux mesures et actions proposées relevant des différentes responsabilités ministérielles.

C.5. L'appui technique

Pour analyser le fonctionnement des sous-systèmes, élaborer les stratégies et programmes d'actions, les suivre dans leur mise en oeuvre, il faut d'une part un système d'information approprié et d'autre part des méthodologies adaptées. L'assistance menée par l'ONUDI en matière de gestion stratégique du développement industriel s'est attachée de plus en plus à promouvoir ces deux types d'instruments.

En ce qui concerne le système d'information, on sait que dans nombre de pays africains, les systèmes statistiques se sont petit à petit dégradés et sont devenus très peu satisfaisants sinon inexistantes.

L'objectif poursuivi en ce domaine n'a pas été de rétablir une base statistique très ambitieuse mais davantage de développer des systèmes

d'information, plus modestes par leur ampleur, mais plus ciblés et plus pointus.

Il s'agit à travers ce système d'information:

- d'aider à l'identification des sous-systèmes industriels et à la compréhension de leur fonctionnement;
- de fournir les informations et les analyses nécessaires aux travaux d'élaboration des stratégies et programmes d'actions;
- de suivre régulièrement le développement et les performances des sous-systèmes et en conséquence du secteur industriel dans son ensemble.

En ce qui concerne les méthodologies, l'effort entrepris vise à se doter d'instruments permettant d'une part de mieux comprendre la problématique et les ressorts de développement des sous-systèmes et d'autre part de renforcer les capacités à gérer de façon efficace leur développement.

La finalité de ces outils et instruments d'information et de méthode est avant tout d'aider à la décision. Ils sont de ce fait à développer dans le cadre de la coopération entre l'administration et les industriels, instaurée dans les groupes de concertation. S'il en était autrement le risque serait grand que ces outils et instruments retombent dans la logique bureaucratique qui en a condamné l'efficacité.

Il est évident, ainsi que cela a déjà été noté, que le processus de gestion stratégique a besoin d'être alimenté en analyses et études spécialisées, que les groupes de concertation doivent identifier, et pour lesquels un appui technique, parfois extérieur, est nécessaire.

C.6. La mobilisation des ressources

Il est clair que le processus de développement industriel que la gestion stratégique entend promouvoir a besoin de ressources importantes. L'Afrique ne les a pas, et elle les a encore moins qu'il y a quelques années en raison des problèmes économiques qu'elle connaît et des politiques globales d'ajustement ou de stabilisation qu'elle mène.

Plus que jamais, l'Afrique a donc besoin d'un surcroît de ressources extérieures pour couvrir les besoins du développement qu'il s'agisse

d'assistance technique ou d'investissements. Les programmes d'actions qui sont élaborés offrent une bonne base pour, à la fois, la mobilisation et la coordination des assistances techniques et des financements extérieurs qui peuvent ainsi être ciblés et éviter des actions éparpillées, voire divergentes.

Deux procédures sont utilisées pour assurer cette mobilisation et cette coordination sur la base des stratégies et programmes d'actions:

- d'une part, des réunions de bailleurs de fonds destinées à arrêter un programme d'assistance technique coordonné pour la mise en oeuvre des stratégies et programmes industriels;
- d'autre part, des actions de promotion destinées à faire connaître d'une part les opportunités de développement repérées et d'autre part l'ensemble du dispositif de soutien et d'encouragement de l'activité industrielle dans les différents sous-systèmes, en vue de concourir à mobiliser les initiatives d'investissements privé, national et étranger.

CONCLUSION

Dans l'optique du développement industriel, les politiques d'ajustement structurel font dans l'ensemble un pari sur la réaction positive de l'offre privée. L'approche stratégique est en mesure d'aider à gagner ce pari et à rendre *l'ajustement du secteur industriel effectif*. La gestion stratégique du développement industriel agirait alors comme catalyseur de l'ajustement au sein de l'industrie.

En effet, les politiques d'ajustement tendent à réaligner les structures productives nationales en fonction des avantages relatifs comparés internationaux. En exposant les entreprises nationales à la concurrence extérieure et en éliminant les distorsions, on devrait à terme atteindre une plus grande spécialisation, un plus haut degré d'efficacité et un accroissement de la production exportable. Or, même si tout le monde s'accorde à reconnaître la nécessité des politiques d'ajustement structurel, on constate aujourd'hui que les résultats positifs escomptés tardent à se manifester dans le secteur industriel. Il semblerait que l'ensemble des économies sous ajustement en soient au stade de la transition et que les signes de "réaffectation des facteurs de production" au sein de l'industrie soient, pour le moment, ceux de l'abandon de nombre de productions sans que de nouvelles avenues ne voient le jour.

En effet, les programmes d'ajustement posent le décor et c'est aux acteurs économiques, et principalement au secteur privé d'en tirer profit. La démarche stratégique permet aux opérateurs privés de passer du mode "attente" au mode "action" en discernant les opportunités, en accédant aux informations sur les créneaux porteurs, en identifiant les obstacles à éliminer et, plus généralement, en coordonnant leur actions et leurs stratégies de développement. En privilégiant la concertation entre les différents acteurs nationaux, la solution institutionnelle qu'apporte la démarche de gestion stratégique est propice à l'émergence des comportements souhaités par les politiques d'ajustement.

La gestion stratégique du développement industriel est en mesure d'appuyer l'ajustement:

1° en renforçant la capacité institutionnelle de gestion du programme

- (i) par le dégagement d'un consensus permanent autour du programme;
- (ii) par l'aménagement de la transparence des mesures de politiques ayant des effets sur les activités industrielles;
- (iii) par la mise à jour et l'adaptation des mesures d'ajustement aux contraintes des opérateurs en place;
- (iv) par l'adoption d'une séquence ordonnée et réaliste dans la mise en place des programmes;

2° en favorisant directement l'émergence des réactions positives de l'offre par le biais des programmes d'actions, le renforcement de la compétitivité des entreprises industrielles et l'incitation à de nouveaux investissements.

L'exigence d'adaptation à l'échelon des entreprises requiert l'ouverture d'un champ d'action au sein duquel, d'une part, la firme conserverait le contrôle des principales variables sur lesquelles porteraient ses décisions stratégiques et opérationnelles et, d'autre part, la firme coordonnerait ses actions avec celles des acteurs ayant un effet déterminant sur son développement. Ce champ est en fait le sous-système industriel auquel l'entreprise appartient. L'Etat en ferait d'office partie.

En effet, le taux de change, les tarifs douaniers, les règles d'importation et d'exportation, les éléments de fiscalité directe et indirecte, les règles juridiques relatives à la circulation des capitaux et des dividendes, les conditions de crédit, les modalités d'agrément, la législation du travail et la réglementation des prix sont en principe hors du champ de responsabilité direct de l'entreprise. Les entreprises prennent ces contraintes comme des données en les internalisant, tout en établissant à travers la gestion stratégique un dialogue avec les pouvoirs publics pour modifier celles qui ne leur paraissent pas adéquates. Par ailleurs, les entreprises s'expriment par leurs choix de marchés, de technologie, d'approvisionnement et plus généralement par leurs actes de gestion. Leurs décisions, qui reflètent leur position concurrentielle et leurs contraintes, prennent forme autour de contrats, d'alliances et d'ententes avec les acteurs en interaction avec elles.

La gestion stratégique offre une plate-forme pour agir de façon coordonnée à la fois sur les paramètres réglementaires et sur les interrelations des entreprises avec leur environnement.

Les relations entre agents économiques, notamment entre l'Etat et le secteur industriel privé, ne sont pas articulées clairement dans les programmes d'ajustement. Le degré, le type et la substance de la concertation entre les pouvoirs publics et les opérateurs privés varient d'un pays à l'autre sans qu'aucune forme générale n'apparaisse. La gestion stratégique du développement industriel peut combler cette carence en proposant un schéma de concertation et d'action à la fois entre les agents économiques privés et entre ceux-ci et le secteur public.

L'ensemble des actions qui émergeront des plate-formes de concertation permettront non seulement d'éliminer les sources de distorsions, comme entend le faire l'ajustement structurel mais les bénéfices qui ne pourraient pas être captés par les entreprises séparément (par exemple ceux générés par les installations en infrastructure et les investissements dans la main-d'oeuvre nationale) pourront être récoltés. Les actions des groupes de concertation contribueront également à la construction et à la consolidation des avantages comparatifs qui ne sont pas fixés une fois pour toutes dans le temps et dans l'espace.

Ainsi l'ajustement structurel accompagné de la gestion stratégique du développement industriel pourraient apparaître en couple comme les conditions nécessaires et suffisantes de la croissance industrielle. Les stratégies industrielles et les programmes d'actions pourraient contenir les mesures adéquates et harmonieuses d'ajustement, en même temps qu'une vision claire des objectifs et moyens de tous ordres à mettre en oeuvre en vue du développement de l'industrie.

A travers la gestion stratégique, l'ajustement du secteur industriel aurait alors plus de chance d'être à la fois efficace et effectif.

ANNEXE STATISTIQUE

TABLEAU I

Part de la valeur ajoutée manufacturière dans le produit intérieur brut
(% basés sur des dollars constants 1980)

PAYS	1975	1985
Algérie	7,6	9,5
Angola	3,0	2,5
Bénin	7,8	5,7
Bostwana	9,2	3,8
Burkina Faso	12,5	12,2
Burundi	6,7	7,2
Cameroun	10,0	17,0
Cap Vert	5,7	5,3
Comores	8,0	5,4
Congo	5,8	8,3
Côte d'Ivoire	11,0	10,4
Djibouti	6,2	7,2
Egypte	14,0	13,6
Ethiopie	9,2	10,6
Guinée Equatoriale	7,2	5,7
Gabon	4,6	6,2
Gambie	6,1	12,9
Ghana	10,5	6,3
Guinée	3,1	3,2
Guinée Bissau	1,5	1,5
Iles Maurice	11,5	15,3
Kenya	8,7	12,1
Lesotho	4,0	5,7
Libéria	8,2	7,5
Libye	1,3	4,1
Madagascar	11,9	13,6
Malawi	16,8	14,6
Mali	3,9	5,1

PAYS	1975	1985
Mauritanie	3,5	4,2
Maroc	18,7	15,5
Mozambique	11,3	6,6
Niger	4,7	3,6
Nigéria	2,9	4,7
Ouganda	4,1	4,0
Rép. Centrafricaine	13,1	8,9
Réunion	9,5	8,8
Rwanda	15,3	17,1
Sao Tome et Principe	9,1	10,2
Sénégal	14,7	13,9
Seychelles	7,4	7,2
Sierra Leone	7,3	5,8
Somalie	5,7	4,9
Soudan	8,0	8,0
Swaziland	17,1	17,8
Tchad	9,3	8,6
Togo	7,0	6,7
Tunisie	11,8	13,6
Tanzanie	9,7	7,3
Zaïre	3,0	2,5
Zambie	18,5	19,8
Zimbabwe	23,3	20,4
Afrique du Nord	8,8	10,5
Afrique Centrale	7,1	10,1
Afrique de l'Ouest	5,9	5,7
Afrique de l'Est et du Sud	10,7	10,2
Pays les moins avancés d'Afrique	7,1	6,7
Afrique	7,5	8,9

Source: Africa in Figures. ONUDI PPD.95.

TABLEAU II
Valeur ajoutée manufacturière et taux de croissance

PAYS	1985 ¹	Taux de croissance 1980 - 1985 ²
Algérie	4 787	9,2
Angola	40	2,3
Bénin	51	3,2
Bostwana	52	1,6
Burkina Faso	125	3,2
Burundi	83	1,4
Cameroun	1 201	21,1
Cap Vert	5	6,5
Comores	5	4,6
Congo	101	8,9
Côte d'Ivoire	808	-1,4
Djibouti	28	0,7
Egypte	8 311	8,2
Ethiopie	481	4,0
Guinée Equatoriale	3	3,6
Gabon	223	-0,7
Gambie	20	14,7
Ghana	742	-5,6
Guinée	65	3,4
Guinée Bissau	1	-0,8
Iles Maurice	177	7,4
Kenya	631	3,8
Lesotho	21	4,2
Libéria	59	-4,8
Libye	1 530	10,0
Madagascar	265	3,3
Malawi	166	3,4
Mali	43	-2,4
Mauritanie	3,5	4,2
Maroc	1 972	0,7

PAYS	1985 ¹	Taux de croissance 1980 - 1985 ²
Mozambique	331	-8,7
Niger	68	0,6
Nigéria	3 020	-5,6
Ouganda	21	5,4
Rép. Centrafricaine	52	3,0
Réunion	168	2,6
Rwanda	268	5,2
Sao Tome et Principe	3	-1,7
Sénégal	465	2,5
Seychelles	15	1,2
Sierra Leone	54	-7,1
Somalie	96	1,3
Soudan	488	0,4
Swaziland	70	3,3
Tchad	50	-5,9
Togo	43	-3,3
Tunisie	990	6,8
Tanzanie	393	-4,7
Zaire	31	-2,8
Zambie	593	0,2
Zimbabwe	1 314	0,9
Afrique du Nord	18 079	6,1
Afrique Centrale	2 056	12,0
Afrique de l'Ouest	5 651	-3,7
Afrique de l'Est et du Sud	4 825	1,5
Pays les moins avancés d'Afrique	2 767	1,4
Afrique	30 610	3,3

¹ en dollars courants.

² en dollars constants 1980.

Source: Africa in Figures. ONUDI PPD.95.

TABLEAU III
Valeur ajoutée manufacturière par tête

PAYS	1975 ¹	Taux de croissance 1980 - 1985 ²
Algérie	220	5,9
Angola	5	-0,2
Bénin	13	0,2
Bostwana	47	-2,2
Burkina Faso	18	0,7
Burundi	18	-1,4
Cameroun	122	17,9
Cap Vert	16	4,4
Comores	11	1,5
Congo	58	6,1
Côte d'Ivoire	82	-4,9
Djibouti	77	-2,4
Egypte	177	5,6
Ethiopie	11	1,5
Guinée Equatoriale	9	1,4
Gabon	193	-2,3
Gambie	31	12,5
Ghana	55	-8,6
Guinée	11	1,0
Guinée Bissau	1	-2,6
Iles Maurice	169	5,4
Kenya	31	-0,4
Lesotho	14	1,6
Libéria	27	-7,7
Libye	424	5,8
Madagascar	26	0,5
Malawi	24	0,3
Mali	10	5,1
Mauritanie	29	-5,2
Maroc	90	-1,7

PAYS	1975 ¹	Taux de croissance 1980 - 1985 ²
Mozambique	24	-11,2
Niger	11	-2,2
Nigéria	32	-3,7
Ouganda	1	2,0
Rép. Centrafricaine	20	0,7
Réunion	315	1,7
Rwanda	44	1,7
Sao Tome et Principe	32	-4,3
Sénégal	72	-0,0
Seychelles	194	-1,9
Sierra Leone	15	-8,8
Somalie	21	-1,6
Soudan	23	-2,4
Swaziland	108	0,2
Tchad	10	-8,0
Togo	14	-6,1
Tunisie	140	4,6
Tanzanie	17	-8,0
Zaire	1	-5,6
Zambie	89	-3,1
Zimbabwe	150	-2,6
Afrique du Nord	147	3,4
Afrique Centrale	29	8,9
Afrique de l'Ouest	33	-6,7
Afrique de l'Est et du Sud	30	-1,6
Pays les moins avancés d'Afrique	15	-1,4
Afrique	220	5,9

¹ en dollars courants.

² en dollars constants 1980.

Source: Africa in Figures. ONUDI PPD.95.

LISTE DES DOCUMENTS

A. Etudes de cas

- Côte d'Ivoire Mr A. Lungart
- Ghana MM R.C. Riddell et E. Taylor
- Kenya MM I. Karmiloff et T. Killik
- Nigéria MM U.O. Eleazu et A. Hewitt
- Maroc MM F. Oualalou, L. Jaidi et Mme T. Zhiri
- Sénégal MM J. de Bandt, S. N'Diaye et H. Tilliole
- Zaïre Mr B. Beaudonnet

B. Etudes sectorielles

- Agro-alimentaire MM M. Doutrelepon, J.C. Kessous et F. Khoury
- Textiles Mr J. de Bandt

C. Etudes thématiques

- Le cadre macro-économique du processus d'ajustement du secteur industriel Mr D. Weiserbs
- Financement Mr J.J. Deveaud
- Commerce International MM F. Khoury et D. Boutaud
- Technologie MM M. Humbert et J.R. Chaponnière