

# La politique industrielle: controverses et démarche stratégique en Afrique au Sud du Sahara: le cas du Sénégal

Seck Alioune\*

---

**Abstract:** *Underdevelopment is first and foremost a problem of under-industrialization. Hence states intervene to build industrial systems through the setting up of industrial policies. These policies underline the public prerogatives of the states as well as their political ideologies, hence the debate on the role of the state in intentional and/or unintentional mode of regulation of the market, the forms and limits of public intervention, the rôle of the market and competition and economic and social regulation. The theory of industrial policy raises the issue of its formalization, hence the various analytical and normative approaches. Industrial policy is first and foremost a strategy designed to reach some targets. In Africa, it has more and more taken a supranational dimension. However it still remains vulnerable to economic and financial crises.*

---

La persistance des déséquilibres économiques du Sénégal, ainsi que les transformations des échanges internationaux en sa défaveur, sont des raisons assez suffisantes pour relancer la réflexion sur le rôle de l'Etat dans les transformations et adaptations structurelles du tissu industriel de ce pays. L'objectif est d'identifier les niveaux où se situent les contre-performances industrielles et le degré de pertinence de l'intervention publique pour accroître la performance et la compétitivité de l'activité industrielle. Cette relance de la réflexion trouve sa justification dans le fait que le sous-développement est essentiellement de la sous-industrialisation, vu la forte corrélation qui existe entre la croissance économique et la croissance de la valeur ajoutée industrielle, surtout lorsque l'agriculture de rente a de moins en moins d'effets d'entraînement sur l'économie sénégalaise.

Cependant cette relance de la réflexion sur le rôle de l'Etat dans les transformations industrielles est accompagnée de controverses théoriques qui influent sur les politiques industrielles sénégalaises. Ces controverses s'expliquent essentiellement par les niveaux d'opposition entre partisans de la dynamique industrielle qui passe par le désengagement de l'Etat des activités industrielles, et ceux pour qui on ne saurait faire l'économie d'une politique industrielle, les entreprises n'ayant qu'un très faible degré de liberté pour choisir dans l'environnement, les déterminants de leurs bases productives. Les entreprises n'étant pas douées de dynamisme spontané pour

résoudre d'elles-mêmes leurs contraintes productives, l'intervention publique se pose comme une démarche incontournable, fonctionnelle et supplétive à leurs insuffisances. Dès lors, accepter que l'Etat intervienne, conduit à reconnaître la politique industrielle comme une démarche d'organisation industrielle, en ce qu'elle est appelée à contribuer à réduire les défauts d'organisation interne et les défauts d'organisation externe des entreprises. Dans ce sens, il s'agit d'amener ces dernières à se constituer en système industriel, et mieux en organisation industrielle en tant que lieu de solidarisation de leurs contraintes productives.

On va dès lors s'attacher à:

- mettre en évidence les controverses dont fait l'objet la politique industrielle et qui affectent l'intervention publique dans le domaine industriel en Afrique;
- définir malgré les difficultés une politique industrielle;
- délimiter le lieu de pertinence de la politique industrielle à savoir le système industriel et sa structure;
- donner les niveaux d'intervention de la politique d'organisation industrielle.

#### **La politique industrielle: objet de controverses et de maturité industrielle**

La conception ainsi que le niveau de compréhension de la politique industrielle, sont sujets à des contradictions de nature à la rendre ambiguë comme l'a souligné Dutailly (1985). Cette ambiguïté n'est pas seulement liée à celle qui caractérise le terme d'industrie. Elle pose également des difficultés en ce qui concerne une théorisation complète et acceptée de tous, de la politique industrielle, cette dernière doit être capable de donner une mesure exacte des niveaux de performance de l'intervention publique, et de sa capacité en lieu et place d'une régulation industrielle par le marché adaptée au contexte socio-économique, socio-politique des pays sous-industrialisés et aux exigences auxquelles les soumet la division internationale du travail.

#### **La politique industrielle objet de controverses théoriques**

La politique industrielle en tant qu'intervention publique sur l'activité industrielle, est avant tout une politique. Elle est l'expression du pouvoir de l'Etat, sur la base de ses prérogatives de puissance publique, à contraindre l'activité industrielle dans un cadre d'évolution choisi et/ou dicté par le contexte international. Elle se pose dès lors comme une démarche explicite et intentionnelle de transformation des comportements et des structures industriels, pour les adapter à un contexte d'évolution plus propice à leur expansion, ou pour les amener à réaliser des objectifs spécifiques définis par la puissance publique.

Elle se conçoit ainsi comme un ensemble de mesures et d'actions, soit de portée générale (concernant l'ensemble de l'économie et influant alors sur l'industrie), soit de portée horizontale (parce que ne pesant que sur le système industriel, ce qui réduit les délais de réaction par rapport aux mesures et actions précédentes), ou enfin soit de portée spécifique beaucoup plus efficace pour transformer la structure de certaines activités. Dans ce dernier cas, la politique industrielle est entendue comme une démarche sélective sur un nombre limité d'activités industrielles aux prises ou non avec des contraintes particulières, et dont on chercherait à transformer les structures, et/ou à les faire participer à des transformations structurelles d'autres activités du tissu industriel. A ce niveau, la puissance publique agit sur les intensités capitalistiques, sur la technologie, sur la nature des biens et services produits ou détruits, sur les conflits et confrontations stratégiques des agents... Ici, la démarche est ciblée pour réaliser des objectifs spécifiques d'organisation industrielle.

La politique industrielle résulte la plupart du temps de décisions arbitraires, dictées souvent par une idéologie politique qui ne tient pas toujours compte de certaines réalités industrielles. Elle se pose comme une contrainte, et contredit ainsi les impératifs de rentabilité et de compétitivité de certaines entreprises soumises à des pressions concurrentielles assez aiguës.

C'est surtout à ce niveau que se situent les controverses, entre ceux qui estiment que la régulation non intentionnelle de l'activité industrielle par les mécanismes du marché est plus efficace que la régulation intentionnelle de l'intervention publique, et ceux pour qui le marché est imparfait, et que les entreprises ne sont pas dotées de mécanismes de régulation spontanée, pour réduire elles-mêmes leurs contraintes organisationnelles et élever leur niveau de compétitivité et de performance.

### **La régulation inintentionnelle par le marché**

Au Sénégal, l'intervention publique intentionnelle pour transformer les structures industrielles, s'est soldée par un échec. A la suite de cet échec, de nouvelles politiques industrielles (NPI) inspirées par la logique libérale des institutions financières internationales, sont proposées ou imposées à la plupart des pays en mal d'industrie dont le Sénégal. Dans cette démarche, l'aptitude de ces pays à faire l'économie d'une intervention publique n'a pas été prise en compte. En effet dans les pays industrialisés, les entreprises peuvent se passer d'une forme d'intervention publique parce qu'elles sont non seulement plus mûres mais elles bénéficient également de plus de liberté, ce qui est loin d'être le cas des entreprises sénégalaises.

Selon les tenants des NPI, l'Etat est incapable de favoriser une dynamique industrielle, son action dans le domaine industriel étant perçue comme une entrave à l'initiative privée, au jeu sélectif du marché et à la confrontation stratégique des entreprises. Ces dernières constituent, du fait de leur autonomie de décisions, les seules responsables de l'amorce d'une véritable

dynamique industrielle. Ainsi, selon cette logique, la dynamique industrielle ne s'instaure que lorsque l'Etat se désengage de l'activité industrielle. L'intervention publique doit être périphérique et limitée:

*à faciliter un processus d'ajustement industriel: infrastructures de qualité, force de travail professionnellement adaptée, accès aisé aux crédits, fiscalité qui ne s'oppose pas à la rationalité économique, autant de conditions à respecter pour que le système des prix puisse émettre les signaux de prix corrects et que les agents soient amenés à y réagir correctement (Jacquemin 1985).*

L'argument avancé ici est que l'entreprise privée, parce qu'elle est privée, donc soumise à une tension concurrentielle, est autonome dans ses décisions stratégiques. C'est ce qui lui vaut un dynamisme que ne connaît pas l'entreprise publique, soumise à la logique de la puissance publique. Quant à l'entreprise publique, l'Etat la bloque dans son autonomie de décision et maintient son évolution à l'abri de la concurrence stimulante, lui conservant une position de monopole qui la rend inerte et inefficace dans l'allocation des facteurs par rapport à une entreprise privée et d'atteindre des niveaux plus importants de rentabilité et de compétitivité. Pour Anastassopoulos et Stora (1982) l'entreprise publique connaît un état de contre-performance parce qu'elle est confrontée à un dilemme qui résulte de deux logiques contradictoires.

La première logique est que l'entreprise publique se doit d'assurer le service public, le bien-être social tout en permettant que se maintiennent les grands équilibres. Ces objectifs sont contradictoires avec ceux d'une seconde logique qui concerne la recherche de rentabilité et de compétitivité propres à une entreprise privée. Cette dernière est caractérisée par des coûts et un mode de financement de la production fondé sur l'endettement, ainsi que des tensions concurrentielles qui la soumettent à des exigences d'accroissement de son niveau de performance et de compétitivité. Elle a pour objectif de dégager des marges de profits qui puissent justifier son existence. A priori, une entreprise publique financée par la collectivité ne doit pas concilier une logique de service public et de satisfaction du bien-être social, avec une logique de rentabilité et de compétitivité, susceptible de réduire l'accès aux biens et services publics à certaines couches sociales défavorisées par leur niveau de revenu.

Ainsi pour une entreprise soumise à la concurrence, toute intervention publique incompatible avec l'accroissement de son niveau de compétitivité et de performance, est automatiquement ressentie comme une contrainte susceptible de la conduire vers la contre-performance. C'est pourquoi, pour lever le dilemme de ces deux logiques contradictoires afin de rendre plus compétitives les entreprises publiques et les investissements publics plus productifs, le choix des tenants du libéralisme et de l'économie de marché,

est qu'elles doivent être privatisées. Ainsi leur résistance au jeu des forces du marché est la preuve de leur performance, tandis que leur disparition est celle de leur contre-performance.

C'est ce qui fait dire à Michalski, que l'essor et le déclin de certaines activités constituent un processus d'ajustement industriel. Ils rentrent dans le cadre normal de l'évolution économique et ne devraient pas être un prétexte à une intervention publique. Cette démarche est une voie par laquelle l'allocation efficace des ressources a plus de chance de se réaliser. C'est dans ce sens que s'est exprimée Voisin (1991), disant que résoudre les contre-performances des entreprises publiques, c'est casser leur état de monopole en les soumettant à des pressions concurrentielles. Ainsi les mécanismes pervers de l'intervention de l'Etat seraient résolus les investissements publics rentabilisés.

Cette logique a été appliquée par l'Angleterre. A ce propos, Santini (1986) a montré que les performances économiques et financières du secteur nationalisé britannique se sont dégradées, par rapport à celles des entreprises privées entre 1960 et 1970. Ce à quoi, le gouvernement de ce pays a réagi dès 1979, en déréglementant l'économie et en privatisant un certain nombre d'entreprises publiques. La privatisation semble s'imposer donc comme une logique incontournable de restructuration, et d'adaptation de l'industrie aux nouvelles contraintes liées à l'instabilité de l'économie internationale. Le fait que la privatisation s'adapte aux réalités de ces pays où les entreprises jouissent de plus de liberté, et d'un environnement beaucoup moins contraignant ne signifie pas qu'elle doit également s'adapter aux réalités des pays sous-industrialisés d'Afrique.

Cette logique a privilégié le jeu sélectif, les mécanismes du marché et la hiérarchisation des activités industrielles en activités performantes devant exister et en activités non-performantes vouées à disparaître à terme. C'est pourquoi elle a imprimé sur le tissu industriel de certaines économies africaines, une régulation structurelle qui a entraîné une croissance de l'informel et du secteur privé résultant de la libéralisation de l'économie et des abus du laissez-faire. Dans la plupart de ces pays mais plus particulièrement au Sénégal, un pan entier du secteur public et du tissu industriel a été passé par le jeu de la privatisation par pertes et profits depuis 1986.

La démarche de structuration industrielle, par le jeu des forces du marché et la réduction de l'intervention publique, s'est traduite par une désindustrialisation dont l'ampleur se mesure par l'importance des fermetures d'entreprises aussi bien privées que publiques. La cause principale est leur brutale soumission sans aucune préparation organisationnelle préalable, à des pressions concurrentielles trop élevées par rapport à celles qu'elles ont connues par le passé. D'un état de monopole, elles sont passées brusquement à un état de compétiteur sans transition organisationnelle. La tension concu-

rentielle ne peut d'elle-même entraîner une véritable dynamique industrielle par le jeu du hasard et du marché, pour que l'on fasse l'économie d'une politique d'organisation industrielle.

### **La régulation intentionnelle de l'activité industrielle**

À la démarche libérale s'oppose celle qui a donné naissance à la politique industrielle caractérisée essentiellement par l'implication de l'Etat dans l'activité industrielle. Cette démarche appelée "interventionnisme" se justifie entre autres raisons, par l'incapacité du marché (*market failures*) à émettre des prix justes auxquels les activités réagiraient de manière automatique et satisfaisante pour ajuster leurs niveaux de performance et de compétitivité en fonction des tensions concurrentielles qu'elles subissent. L'intervention publique cesse d'être périphérique pour être impliquée dans le processus d'organisation industrielle. Ainsi l'Etat est aussi bien acteur que gestionnaire du système industriel, pesant à la fois sur les structures technologiques et les structures financières et humaines des activités, l'objectif fondamental étant la réduction par une intervention publique concertée des contraintes productives.

En tant que telle, elle a surtout été le contraire d'une démarche de régulation de la concurrence, de lutte antitrust telle que développée dans les politiques industrielles et dans la littérature américaine de l'économie industrielle au sens de l'*industrial organization* (Tirole 1989). Elle correspond surtout à une démarche fonctionnelle et supplétive à l'insuffisance des entreprises pour agir et réaliser les conditions d'accumulation propices à leur reproduction ou d'exercer des fonctions essentielles à leurs décisions opérationnelles. Dans cette logique, la politique industrielle ne se réduit pas uniquement à une démarche de régulation de la concurrence, à une démarche supplétive et fonctionnelle. Elle est surtout organisationnelle.

Ce dernier aspect est d'importance, car dans des économies où l'environnement accuse un certain nombre d'insuffisances qui rendent difficiles les décisions opérationnelles dans et entre les entreprises, la politique industrielle se pose comme une nécessité organisationnelle. Elle se justifie dans la mesure où les entreprises sont isolées et non intégrées, incapables de définir des interrelations productives. A cela s'ajoute que l'Etat est appelé à agir pour assurer un certain nombre de fonctions dont ne peuvent se charger les entreprises parce qu'elles ne sont pas suffisamment flexibles et dynamiques pour résoudre leurs problèmes de contre-performances.

En outre l'intervention publique doit limiter les conséquences néfastes externes des activités industrielles susceptibles d'affecter le tissu industriel lui-même, le bien-être social, la sécurité de l'environnement et de la collectivité. L'action de l'Etat sur les structures industrielles se pose ainsi comme un facteur de régulation industrielle intentionnelle dans le sens de la protection du système industriel contre lui-même, et contre les abus du

"laisser-faire", mais aussi dans le sens de la protection de la collectivité et de l'environnement contre les revers de l'industrialisation.

C'est dans ce sens qu'il convient d'intégrer selon une logique de normalisation de l'état de la concurrence et de protection sociale, l'idée d'une réglementation de l'activité industrielle. Encaoua (1986) distingue une réglementation "économique", et une "réglementation sociale".

Par réglementation "économique", l'intervention publique cherche à protéger le système industriel et à normaliser les confrontations stratégiques des agents, afin de réduire les mécanismes pervers du marché et les abus de position dominante. Elle régleme ainsi les comportements et les structures industriels grâce aux mesures suivantes:

- la fixation des structures de marché en instaurant des barrières pour limiter l'exercice de certaines activités assurées en général par le service public;
- l'instauration de règles de contingentement, d'autorisations préalables d'importation de certains biens et/ou services pour protéger certaines activités industrielles nationales d'une concurrence internationale qui leur est défavorable.

La réglementation "sociale" est plutôt une démarche de protection de la collectivité et de son bien-être en facilitant l'accès à un certain nombre de biens et services. Selon la théorie microéconomique, seule l'entreprise publique peut satisfaire au moins deux exigences essentielles au bien-être social:

- produire et distribuer des biens et des services à un prix égal à leur coût marginal;
- fournir à une demande "socialisée" une offre "socialisée" (Voisin 1991).

En tant que démarche d'organisation industrielle, la politique industrielle est appelée à agir sur l'accroissement de l'efficacité des activités industrielles en définissant des mesures et des actions fonctionnelles et supplétives à l'insuffisance des entreprises. C'est ce qui lui vaut d'être une voie de résolution des contraintes productives, dès lors qu'elle permet d'organiser un environnement déficient en moyens matériels et institutionnels de production, indispensables à la finalisation efficace des décisions opérationnelles entre les entreprises et (ou) dans les entreprises.

Quel que soit le niveau de perception et la conception qu'on pourrait avoir de la politique industrielle pour atteindre les objectifs ainsi fixés, sa pertinence reste déterminée par la maturité industrielle du pays qui la met en place ou pour qui elle a été conçue.

### **Intervention publique et maturité industrielle**

La politique industrielle en tant qu'intervention publique directe sur l'activité industrielle et/ou indirecte par l'intermédiaire d'autres secteurs du

système productif, est une pratique très ancienne et très répandue. Elle est surtout indissociable de l'expansion industrielle occidentale. Elle y a sa source, s'y est développée, différenciée et diffusée par et avec la révolution industrielle. C'est pourquoi comme la démarche d'industrialisation, la politique industrielle constitue des pratiques d'importation non encore maîtrisées dans les pays d'Afrique, du fait de la faiblesse de leur maturité industrielle par rapport à celle des pays occidentaux.

### **Maturité industrielle et intervention publique en Occident**

Dans les pays occidentaux hautement industrialisés, les actions et les mesures de politique industrielle résultent d'un long apprentissage et d'une grande accumulation d'expériences depuis le 18<sup>e</sup> siècle. La politique industrielle constitue la réponse apportée aux nombreuses contraintes industrielles rendues de plus en plus complexes par les exigences de la concurrence, et qui ont nécessité des solutions différentes et différenciées. Cette différenciation des solutions est le résultat des nouvelles contraintes nées avec une dynamique industrielle particulière que Delapierre, Mytelka qualifient de "décomposition, recomposition des Oligopoles" (Delapierre; Mytelka 1988). Cette dynamique naît de la formation et de la déformation structurelles des activités industrielles qui ont résulté des conflits et des confrontations stratégiques dans le cadre d'une concurrence assez aiguë, exige des formes de comportements stratégiques très complexes, et en rupture avec celles du passé.

En effet, les informations sur les caractéristiques du marché deviennent de plus en plus aléatoires, et entraînent des bouleversements dans les méthodes de production et dans les caractéristiques des produits. Ces dernières n'obéissent plus à la logique d'une situation de concurrence "normale", où les données sur l'état de l'offre et de la demande sont plus ou moins disponibles et très peu variables. Les industries se concentrent maintenant sur des données nouvelles qui constituent les bases de la concurrence "aiguë", à savoir l'augmentation des avantages concurrentiels à partir de la maîtrise de la connaissance et de la technologie pour incorporer de l'innovation, ou toute autre forme de différenciation dans le produit et/ou dans les processus de production.

En France, ces données nouvelles se sont traduites par le passage des investissements immatériels en matière de Recherche et Développement (R et D), de 8% de la formation brute de capital fixe en 1970 à 12,3% en 1984. Elles ont également entraîné une restructuration industrielle que met en évidence des mutations technologiques que souligne Guilhon (1985) et qui se traduisent par la simultanéité entre un mouvement de désindustrialisation (692.000 emplois ont disparus en France entre 1974 et 1981) et un mouvement de rétrécissement de la base industrielle du pays, la valcur ajoutée des industries de biens d'équipements, de biens intermédiaires, de bien de con-



somation et d'énergie ayant baissé durant cette même période de 33,3% à 30,7%.

C'est pourquoi, dans ces pays, la politique industrielle constitue de plus en plus une démarche stratégique d'adaptations structurelles des systèmes industriels constitués, aux nouvelles technologies, au contexte international de crise économique et financière, à l'intensité de la concurrence capitaliste (Prager 1985), ceci afin d'accroître leur rapidité de réaction, c'est-à-dire la flexibilité aux changements de l'environnement devenu très peu maîtrisable.

### **Maturité industrielle et intervention publique dans les pays sous-industrialisés**

L'enjeu des politiques industrielles y est autre. Il s'agit d'abord de définir un cadre d'organisation de l'industrie nationale, préalable à toute intégration dans la concurrence internationale. Dans les pays occidentaux, la logique de l'organisation industrielle, d'adaptations structurelles au contexte international devenu concurrentiel pour un système industriel déjà constitué et auto-organisé, obéit à une logique qui ne correspond pas aux réalités industrielles des pays sous industrialisés. Ces derniers sont aux prises avec des difficultés de démarrage industriel donc de définition et de mise en place de nouveaux modes de production, de consommation et de financement adéquats. La cause principale de ces difficultés est la faiblesse de leur maturité industrielle, qui les a conduit à adopter sans les adapter, les différentes manières de faire propres à l'évolution industrielle occidentale. Par conséquent, il s'agit d'organiser les entreprises en système industriel, doté de savoir-faire plus adaptés avant de les exposer à une tension concurrentielle qu'elles ne pourraient supporter. C'est ici que se mesure la pertinence de leurs politiques industrielles.

Par conséquent, l'intervention publique y est une démarche de résolution des difficultés de production parmi lesquelles figurent les contraintes d'accumulation, c'est-à-dire de renouvellement des forces qui constituent les bases matérielles de reproduction des activités à la même cadence que leur usure. La désaccumulation rabaisse les productivités c'est-à-dire les capacités à répondre à la multiplicité et à la diversité des besoins de la collectivité, ainsi que la perspective d'atteindre des niveaux plus importants de compétitivité et de performance. La question est alors d'intégrer des variables qui tiennent compte des réalités dans lesquelles évoluent les structures industrielles, et qui seraient en mesure d'apporter des solutions aux défauts d'organisation interne et externe des entreprises.

Ainsi, les logiques sont inversées en fonction des maturités industrielles. Dans les pays occidentaux dont les systèmes industriels sont constitués, l'heure est aux adaptations structurelles guidées par des exigences concurrentielles conduisant à des bouleversements des appareils productifs incorporés d'investissements immatériels de plus en plus importants. Dans les pays d'Afrique, ce sont les investissements matériels qui réduisent les

performances et les compétitivités industrielles à cause de leur faiblesse. Les maturités industrielles étant différentes comme le sont les politiques industrielles qui, par conséquent, ne peuvent être transposables sans créer de profondes inadéquations. Ce phénomène peut remettre en cause l'identité de perception que les uns et les autres pourraient avoir de la politique industrielle et même de sa définition malgré l'évolution de celle-ci.

### **Une définition de la politique industrielle**

Saint-Géours donne de la politique industrielle la définition suivante: "Un ensemble d'orientations majeures et de choix conscients ordonnant les moyens publics d'intervention en fonction d'objectifs clairement définis".<sup>1</sup>

Cette définition manque de précision car elle ne tient pas compte explicitement des transformations structurelles de l'activité industrielle. Elle est de portée trop générale car visant toute l'économie, alors que la politique industrielle est nécessairement ciblée d'où sa dénomination. A cela s'ajoute le manque de précision sur l'agent de cette politique; s'agit-il de l'Etat central, du niveau décentralisé ou de l'instance supranationale?

Par ailleurs, même conscients, les choix peuvent-ils être suffisamment pertinents pour réduire les contraintes industrielles afin d'en faire des objectifs de politiques industrielles dont la réalisation se ferait par les activités industrielles? Suite à cette définition marquée surtout par une considération de politique économique générale, des évolutions sont apparues et ont conduit à des définitions de la politique industrielle.

### **Une multiplicité de définitions**

L'ambiguïté de la notion d'industrie ainsi que la diversité des interprétations de l'intervention publique peuvent rendre la définition de la politique industrielle plus difficile. C'est pourquoi De Bandt (1985) a signalé de multiples définitions mettant l'accent soit sur l'agent chargé de la politique industrielle (L'Etat, les collectivités décentralisées ou le niveau supranational), soit sur l'objet de l'intervention publique (les entreprises, certaines d'entre elles regroupées en filières ou en secteurs...), soit sur le domaine de mise en oeuvre de la politique industrielle (l'industrie), et enfin soit les instruments et moyens de la politique industrielle.

Ces définitions multiples conduisent à des approches diverses. Elles s'interrogent toutes sur l'efficacité des instruments utilisés. L'approche analytique s'appuie sur les théories économiques pour mettre en évidence les logiques et réalités qui sous-tendent les politiques industrielles; l'approche normative met l'accent sur ce qui doit être fait en matière de politique industrielle et à quel niveau il faudrait le faire; et enfin l'approche déterminant

---

1 Jean Saint-Géours in *Revue de la Défense Nationale*, février 1968, cité par Daniel Déguen.

la logique d'une politique industrielle en tant que démarche de développement industriel, s'intéresse davantage aux modes d'organisation du système industriel.

Dans ce cas, l'intervention publique porte soit sur la nature des interrelations multiformes pour les rendre plus denses, soit sur la nature des produits et des méthodes de production afin de promouvoir une incorporation d'innovation plus importante en favorisant une augmentation des intensités capitalistiques et en réalisant des objectifs de production plus ambitieux.

Quelle que soit l'approche concernée, la politique industrielle est avant tout une démarche stratégique; elle est le cheminement par lequel l'intervention publique apporte des solutions matérielles, institutionnelles et/ou organisationnelles à des problèmes industriels, pour atteindre des objectifs précis pour des activités industrielles sélectionnées à cet effet.

L'objectif de la politique industrielle est d'accroître les niveaux de performance des entreprises. Sa mise en oeuvre suppose par conséquent que les niveaux de contre-performance sont connues aussi bien au sein qu'entre les activités industrielles. Par conséquent, la politique industrielle est nécessairement précédée d'une démarche diagnostique concertée dans et entre les entreprises. Les diagnostics concernent les défauts de fonctionnement interne des entreprises tels que les difficultés d'accès aux facteurs de production, leur qualité, leur quantité, leur conditions d'acheminement et de stockage, l'usage qui en est fait, la technologie; les circuits de distribution de la production; les produits de remplacement (s'ils existent); le niveau des pressions concurrentielles... Cependant, aussi bien l'intervention publique que la démarche diagnostique ne peuvent être conçus qu'à partir de données fiables sur les caractéristiques de l'offre et de la demande.

### **La politique industrielle: synthèse des définitions**

A la lumière des diverses remarques faites à propos de la politique industrielle, elle peut être définie comme une démarche stratégique cohérente, constituée d'un ensemble finalisé de mesures et d'actions sélectives et explicites, spécifiques et concertées, interactives (mais pas forcément à sens unique) des pouvoirs publics, pour transformer les structures, les comportements et l'environnement des entreprises afin d'accroître le niveau de performances et de compétitivité d'une partie ou de l'ensemble de l'activité industrielle.

Cette définition appelle un certain nombre de précisions concernant l'agent en charge de la politique industrielle et le caractère sélectif, explicite et concerté de celle-ci.

Pour ce qui est de l'agent, il convient de souligner qu'avant de concerner le niveau supranational ou les niveaux décentralisés tels que les collectivités, les communes et les régions, la politique industrielle est avant tout définie et mise en oeuvre par l'Etat central. Ce dernier à cause non seulement de ses prérogatives de puissance publique, mais aussi des moyens institutionnels et

matériels dont il dispose, est plus qu'une instance décentralisée, apte à définir et mettre en oeuvre une politique industrielle, surtout dans les pays sous-industrialisés. Celui-ci est à la fois acteur et garant de la gestion et de l'efficacité des activités industrielles que l'on ne peut pas tout simplement réduire à des mécanismes échappant à son contrôle.

Cependant, dans certains pays africains comme le Sénégal, la politique industrielle, est de plus en plus conçue au niveau supranational par les organismes financiers internationaux, en raison des contre-performances industrielles du niveau d'endettement envers ces organismes et de leur incapacité à définir et mettre en oeuvre une politique industrielle adaptée. A cela s'ajoute le fait que dans les pays hautement industrialisés, le niveau décentralisé est de plus en plus impliqué dans la gestion de l'activité industrielle, alors que dans les pays sous-industrialisés, la politique industrielle reste encore le domaine réservé de l'Etat central si elle n'est le fait du niveau supranational.

Une politique industrielle conçue comme processus d'organisation industrielle ne peut être que sélective car le caractère compétitif de l'activité et les objectifs qui lui sont fixés ne peuvent être réalisés qu'au sein et avec un nombre limité d'activités industrielles si l'on veut accroître les niveaux de performance et de compétitivité de l'ensemble ou d'une partie du système industriel. Autrement dit, il faut dégager des critères d'éligibilité qui devront être fondés sur des soucis d'efficacité. Les choix à faire devront tenir compte du fait que les chances de voir les objectifs se réaliser sont plus grandes avec un nombre d'activités limité, ce qui veut dire que les moyens devront être utilisés avec le minimum de gaspillage.

La politique industrielle est explicite, car si les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures (réaménagements tarifaires, mesures d'ordre fiscal, fixation des taux d'intérêt, aménagement du territoire, etc.) qui peuvent avoir des effets sur l'activité industrielle, elles n'en constituent pas pour autant une démarche de politique industrielle. La politique industrielle ne se définit pas par ses effets, mais plutôt par ses objectifs et les voies et moyens de leur réalisation. Ces voies et moyens devront être très clairement définis, expliqués de manière volontaire, et concerner d'abord les transformations des comportements et des structures industrielles ciblées.

Quelle que soit l'instance (nationale, supranationale, collectivités...) qui définit et/ou met en place la politique industrielle, cette dernière est réalisée par et entre les entreprises. Elle est nécessairement spécifique et concertée, donc voulue, parce qu'il n'est de politique industrielle efficace que celle qui découle de concertations avec les entreprises pour résoudre leurs contraintes spécifiques. Grâce à la concertation, l'arbitraire qui entache les politiques industrielles est atténué. Sans la consultation avec les entreprises, le terrain pour saisir les niveaux et les causes de contre-performance et de perte de compétitivité, toutes les actions et les mesures destinées à identifier les

niveaux où se situent les contraintes sont vouées à l'échec et entraînent des pertes considérables de moyens, et ont finalement très peu d'impacts positifs sur le tissu industriel.

### **Une politique de système industriel**

La politique industrielle a pour rôle fondamental de gérer le système industriel. Elle se réalise par et dans le système industriel. Par conséquent il ne peut être conçu de politique industrielle sans système industriel. C'est pourquoi, il faut non seulement définir ce système en donnant les caractéristiques de sa constitution, mais il faut également situer ses faiblesses au Sénégal, indiquer les explications qui ont été données ainsi que les niveaux auxquels l'intervention publique serait la plus pertinente, et se poserait en tant que démarche d'organisation industrielle.

Au préalable, il faut expliquer les difficultés de production et l'utilité d'une définition d'une politique de système industriel face à l'insuffisance des explications jusqu'ici données à la désindustrialisation du Sénégal, à l'instar des autres pays d'Afrique au Sud du Sahara.

### ***Justification de la démarche stratégique de politique de système industriel***

Lorsque des entreprises ne sont pas en mesure de produire et de livrer sur le marché le maximum de biens et/ou de services de qualité, avec le minimum de ressources humaines, de ressources en capital, de matières premières et de services divers, en maintenant croissante ou à défaut constante, leur contribution en valeur ajoutée dans le PIB, ou celles d'autres activités du système industriel, elles sont technologiquement inefficaces. Elles sont inefficaces à cause de la faiblesse de leurs résultats par rapport aux moyens qu'elles ont engagés, et à cause de la faiblesse de leurs résultats par rapport aux objectifs fixés par une activité industrielle dite performante. Dans ce cas, l'inefficacité des activités est essentiellement déterminée par celle du système industriel et se mesure par l'incapacité de celui-ci à permettre une prise en charge d'amont en aval de tous les moyens et de toutes les opérations de production.

Ces contre-performances traduisent les difficultés des entreprises pour atteindre des objectifs plus ambitieux, elles traduisent également leur perte de compétitivité, car elles n'arrivent pas à dégager et à exploiter des avantages concurrentiels pour supporter les pressions concurrentielles auxquelles elles sont soumises, afin d'occuper des positions de marché relativement élevées par rapport à leurs concurrentes, en produisant et en livrant des biens et services de qualité.

Ces difficultés d'allocation efficace des ressources sont dues pour l'essentiel à la faiblesse des productivités liée à la profonde désaccumulation, à la faiblesse de la qualité et de la quantité des biens et des services pour compenser les coûts de production, surtout ceux des facteurs de production importés qui sont plus coûteux que la plupart des facteurs de

production locaux. Ces difficultés ont fait l'objet d'explications théoriques différentes mais surtout insuffisantes.

***L'insuffisance des explications des niveaux de contre-performances***

Bien que constatées au Sénégal, ces contre-performances qui ont fait l'objet de diverses interprétations n'ont pas pu créer une dynamique industrielle. Pour la plupart des experts du développement économique ces contre-performances industrielles sont dues à des faiblesses structurelles liées au degré d'intégration des unités. Ce dernier est exprimée en termes d'insuffisances des unités pour définir et entretenir des relations marchandes au sens de noircissement du tableau d'échanges inter-industriels (TEI).

Cette interprétation est le résultat d'approches en termes de croissance du produit national total et du produit national par tête assimilée aux termes "d'industrialisation" et de "mécanisation". Ces approches supposent que le développement passe obligatoirement par une série d'étapes. L'étape la plus décisive est celle de l'industrialisation qui se mesure par l'intensité des relations marchandes inter-industrielles et de la croissance du produit national. Ces relations marchandes ont fait l'objet de théorisations différentes.

Ferroux a développé dans ce sens l'idée de pôles de croissance selon laquelle, lorsque des changements par le progrès technique sont introduits dans les fonctions de production d'une branche, ces changements se propageraient sur l'ensemble du système industriel, par les canaux de diffusion de la productivité entre les industries. L'approche de Hirschmann, inspirée de l'idée de Perroux, abonde dans le même sens et met en évidence les relations marchandes d'amont en aval des branches industrielles. Il défend l'idée selon laquelle l'intensité des liens entre l'agriculture et l'industrie est à la base de la dynamique industrielle.

Reprenant la démarche de Hirschmann, Destanne de Bernis développait la démarche "d'industrie industrialisantes", qui a fait l'objet d'investissements très importants en 1962 en Algérie. L'idée était que l'industrie par son développement industrialiserait l'agriculture en accroissant sa productivité par la fourniture de différents moyens de production.

Ces approches se sont révélées insuffisantes car elles ont expliqué la sous-industrialisation des pays d'Afrique par rapport à l'expérience de pays développés et ont promu une dynamique industrielle qui par la transposition du modèle occidental sur des réalités autres, "les choses n'étant pas égales par ailleurs". Les échecs s'expliquent surtout par la surévaluation des contraintes internes, et l'évolution des économies concernées en autarcie en y développant des industries par substitution des importations, sans tenir compte des caractéristiques du marché local et des difficultés d'ouverture sur le marché international.

Pour Courlet (1988) les limites de ces démarches sont les suivantes: la non-prise en compte de la faiblesse des forces productives locales, entraînant une sous-évaluation des contraintes externes et des influences extérieures sur

des économies extraverties; la non-prise en compte des difficultés à maîtriser les différentes phases de la production aussi bien en amont qu'en aval. Ce qui conduit ces pays à ne s'occuper que de phases terminales qui consomment très peu de capitaux, mais surtout beaucoup de main-d'oeuvre. Ces phases terminales correspondent aux stades les plus avancés de l'industrie occidentale, c'est-à-dire la production de biens durables, ce qui bien entendu entraîne l'implantation d'un mode de production qui ne tient pas compte du mode de consommation local et ne satisfait qu'une faible partie de la population au niveau de revenu assez élevé.

Dans le cadre du débat sur la domination technologique de l'Occident par rapport aux pays sous-industrialisés, Duhamel (1979) attribue les contre-performances de l'Afrique aux difficultés d'accès à la technologie. En outre les difficultés d'approvisionnement en facteurs de production divers augmentent les contraintes de production et aggravent les niveaux d'extraversion économique, à cause de la forte dépendance des activités industrielles et de l'économie entière vis-à-vis de l'extérieur.

Cette forte dépendance entraîne des coûts de production très importants, alors que les gains de productivité qui sont très modestes ne peuvent pas dégager suffisamment de surplus pour compenser les coûts. Le renouvellement des forces productives est alors rendu plus difficile. Il en est résulté une baisse des intensités capitalistes, accentuée par de profonds désinvestissements qui ont débuté depuis que l'industrie a cessé d'être rentable. En même temps, se développe le secteur tertiaire non pas dans une logique qui correspondrait à l'accroissement des besoins en services du secteur industriel, mais plutôt en sens inverse, le déclin de l'industrie entraînant le développement du tertiaire et de l'informel, par le transfert des investissements et le développement de la spéculation surtout immobilière.

### **Les causes fondamentales des déficiences structurelles**

Si ces considérations d'ordre théorique sont non négligeables, elles demeurent cependant insuffisantes pour expliquer les contre-performances industrielles liées aux déficiences structurelles, celles-ci dépassant de simples relations marchandes pour concerner surtout la difficulté des entreprises à se constituer en système industriel auto-organisé. L'absence d'un tel système industriel constitué et auto-organisé est liée à trois considérations principales.

Les entreprises ne sont pas parvenues à entretenir entre elles et avec leur environnement des relations d'échanges multiformes de savoir-faire donc de technologie, d'informations, d'équipements, de pièces détachées, de services et des facteurs intermédiaires jusqu'ici importés. Ces déficiences maintiennent les activités industrielles dans une dépendance aiguë externe, aux fluctuations des devises et aux délais de livraison qui réduisent les possibilités de production à moindres coûts, alors que la perspective

d'occupation de créneau dans les échanges internationaux est incertaine pour permettre une compensation des coûts de production.

Le système industriel est ainsi rendu vulnérable à l'environnement international dont il ne peut se libérer ne serait-ce que partiellement sans provoquer des réactions en chaîne dans toute l'économie nationale, la dépendance étant aussi bien une dépendance en facteurs de production qu'en moyens de consommation finale à haute valeur ajoutée.

A ce niveau, la théorie de l'existence de l'entreprise en tant que lieu de coordination moins coûteuse des activités par rapport au marché dans un contexte d'échanges spécialisés (Ravix 1990) ne tient plus. En effet, lorsque les entreprises sont confrontées à des difficultés pour se procurer dans leur environnement les services et les facteurs de production nécessaires à leur existence, l'idée d'un marché local capable d'assurer une coordination efficace des activités est remise en cause, parce qu'un tel marché n'existe pas, ou s'il existe, il est externe et difficilement accessible comme le prouvent les coûts de production, d'où la lourdeur de l'extraversion économique qu'aggrave l'étroitesse du marché local.

Dès lors, il apparaît difficile ici, voire impossible de saisir des données fiables, pouvant permettre de comparer les niveaux des coûts pour situer lequel entre le marché et l'entreprise assure le mieux l'allocation efficace des ressources. Il est aussi difficile de juger de l'opportunité ou non d'externaliser des entreprises ou certaines fonctions de production considérées comme accessoires et coûteuses, afin d'alléger les coûts de production et d'accroître les niveaux d'efficacité des activités concentrées sur des fonctions essentielles ou jugées comme telles. Ici on ne peut même pas parler de coûts de transactions, parce que tel qu'il est, le système industriel est conçu de manière non intégrée, les relations inter-industrielles étant presque inexistantes, d'où l'absence de transaction pour que l'on puisse en situer le coût et le poids sur les contraintes productives.

Dans la même logique, il apparaît que les entreprises se heurtent à des difficultés pour finaliser individuellement et/ou en commun des projets de production d'un ou plusieurs biens et/ou des services de qualité, en exploitant des possibilités d'interrelations contractuelles de coopérations, de cotraitance ou de sous-traitance. Ce phénomène nous conforte dans notre idée que ces entreprises ne sont pas conçues pour entretenir de tels échanges, car les études et le choix des projets ne prennent pas en compte les variables nécessaires à leur intégration et les caractéristiques de l'environnement. Plusieurs explications peuvent être données à ce phénomène. Parmi celles-ci, on pourrait retenir surtout les rigidités technologiques ainsi que le gigantisme de certaines entreprises qui réduisent leur degré d'intégration, réduisant les possibilités de recours à la sous-traitance sans que ne s'accroissent les coûts fixes ou un difficile réaménagement technologique qui dépasse les moyens de certaines activités.



Et enfin, les entreprises isolées, non intégrées qui évoluent dans et avec une forme de protection, occupant des positions de monopole qui les mettent à l'abri de tensions concurrentielles mais les maintiennent dans un état d'inertie, sont confrontées à des difficultés pour définir entre elles des comportements et des confrontations stratégiques, soit en exploitant des gisements de productivité, soit en procédant à une innovation sur les produits et/ou sur les manières de produire pour accroître leurs avantages concurrentiels.

Ainsi les faiblesses structurelles qui sont à la fois qualitatives et quantitatives dépassent les relations marchandes. La raison est que l'environnement est jusqu'ici considéré comme une donnée qui s'impose aux entreprises comme dans les économies occidentales, au lieu de constituer pour les entreprises sénégalaises, un lieu de disponibilités des ressources et une composante de leurs comportements stratégiques.

Les déficiences de l'environnement en facteurs de production multiples ou les défauts d'organisation externe affectent l'organisation interne des entreprises. C'est pourquoi il est difficile aux activités intenses créatrices de valeur qui forment la chaîne de valeur des entreprises au sens de (Porter 1986) finaliser avec efficacité les décisions opérationnelles. Chacune de ces activités est en effet le siège d'une complémentarité et d'une compatibilité entre des technologies, des équipements, des informations, des facteurs intermédiaires, et des compétences provenant de l'environnement.

C'est sur la base de cette complémentarité et de cette compatibilité que s'exécutent les décisions opérationnelles avec le minimum de gaspillages de ressources au niveau de chaque procès de production. Toute déficience de l'environnement de certains de ces facteurs rompt aussitôt la complémentarité et la compatibilité entre les activités d'où l'apparition d'un certain nombre de défauts d'organisation interne qui réduisent les possibilités pour définir des stratégies afin d'atteindre des objectifs ambitieux.

Il ne s'agit pas de rétablir l'équilibre financier de l'activité pour la rendre plus performante, ses déficiences étant essentiellement organisationnelles, ce dont on a très peu tenu compte dans les différentes démarches de restructurations industrielles fondées sur une logique essentiellement macro-économique. Ni la macroéconomie, ni la microéconomie ne sont aptes à donner les explications suffisantes et les solutions adaptées aux déficiences organisationnelles du tissu industriel sénégalais. Les faiblesses du tissu industriel sont liées aux défauts d'organisation interne et d'organisation externe des activités industrielles de ce pays, dont on sait qu'ils ne naissent pas de défauts de cheminement géométrique des investissements ou de la baisse des tensions concurrentielles.

L'organisation externe sur laquelle les entreprises isolées ne peuvent avoir qu'une faible emprise, reste ainsi liée à l'organisation interne qui, elle,

dépend de décisions autonomes. Ainsi les difficultés d'obtention à moindres coûts de ces facteurs se répercutent aussitôt sur la manière dont s'accomplissent les opérations de production au niveau de chaque activité interne. Il en résulte un dilemme par les entreprises en difficulté de croissance, à savoir l'impossibilité de recourir à l'environnement à cause des défauts d'organisation externe et de l'inefficacité de l'organisation interne pour compenser les défauts d'environnement, d'où les contre-performances parmi lesquelles figure l'intégration dans la Division Internationale du Travail (DIT).

### **L'intégration dans la DIT une solution insuffisante**

Aux différentes stratégies proposées pour compenser les insuffisances industrielles, il faut ajouter celles du FMI et de la Banque mondiale concernant l'intégration des économies sous-industrialisées dans la DIT pour résoudre des problèmes d'intégration industrielle et de profonde désaccumulation.

Aucune économie n'est en mesure de subsister en marge de la DIT. Cependant pour les organismes internationaux, elle a consisté à faire passer un système industriel national aux prises avec des contraintes d'accumulation nationale, dans la sphère de l'accumulation mondiale sous prétexte que la désaccumulation nationale serait résorbée par l'accumulation internationale dominée par des économies relativement autonomes, celle-ci est aux structures industrielles assez intégrées et auto-organisées, en interdépendance avec le reste du monde.

Sur un autre plan, comme l'expriment Madeuf et Ominami (1984) la logique de l'intégration dans la DIT a consisté à rejeter vers les tiers nations des activités industrielles du Nord, confrontées à des contraintes de production dues aux coûts salariaux très élevés.

Les économies sous-industrialisées gardent avec l'économie mondiale des relations asymétriques de dépendance par lesquelles, elles sont réduites au niveau de consommateurs dépendants plutôt que de producteurs concurrents. Dès lors les défauts d'organisation industrielle, dont la résolution aurait dû être un préalable à toute intégration à la DIT sont à la base de l'échec d'une telle intégration pour les pays d'Afrique. Ces échecs trouvent une part importante de leurs explications au fait qu'aucune précision n'a été donnée en ce qui concerne le rôle, les moyens, le créneau de ces pays. Toutes ces approches ont ignoré ou négligé un certain nombre de préalables surtout d'ordre organisationnels, alors que les contraintes externes sont surévaluées.

La démarche est d'autant plus insuffisante qu'aucune référence n'a été faite en ce qui concerne les problèmes de décapitalisation du fait de la baisse des investissements, du difficile accès et de la maîtrise d'une technologie pouvant accroître l'efficacité des capacités, sous prétexte que ces problèmes se résoudraient par les effets d'entraînement de l'accumulation internation-

ale. C'est dans ce sens que la démarche de politique de système industriel national précède la démarche d'intégration dans la DIT et s'impose à cette dernière comme une démarche supplétive dans la recherche de solutions aux contre-performances industrielles.

### **La logique de système industriel**

L'approche du développement industriel en termes de choix, d'études et d'édification de projets et d'unités industriels pris en soi, non intégrés et édifiés sur la base des caractéristiques des modes de production, de consommation et de financement de la production propres à la maturité industrielle des pays occidentaux, a montré ses limites au Sénégal. Les entreprises sont isolées et leur environnement est déficient en moyens matériels et institutionnels de production, c'est-à-dire de relais de partenaires sur place pour réduire leurs contraintes à finaliser des productions à moindres coûts de biens et services de qualité et à haute valeur ajoutée.

C'est ainsi qu'elles se voient obliger de tenir compte de fonctions coûteuses et accessoires de production, de maintenance, de transport, de distribution, de gestion, de stockage de matières premières et de pièces détachées pour se prémunir d'éventuelles pénuries, ce qui rend nécessaire une forte immobilisation de capitaux et un l'accroissement de coûts non générateurs de revenus du fait entre autres, des coûts d'avaries et de gestion de stocks des matière premières, et des coûts fixes d'entretien des surcapacités.

Ainsi les unités sont amenées à effectuer mal ou à abandonner des fonctions fondamentales de production concernant la conception, la recherche, la fabrication et le dépistage des gisements de productivité pour compenser les coûts de production, ou pour accroître leurs avantages concurrentiels et les possibilités pour renouveler les bases matérielles de reproduction des activités internes.

La nécessité de concevoir les entreprises en système industriel se pose dès lors comme une démarche stratégique d'organisation industrielle dans le sens d'un accroissement de l'efficacité des activités industrielles, dans une logique de solidarisation de leurs contraintes productives. Plusieurs raisons justifient l'utilité d'amener les entreprises à se constituer en système industriel.

Lorsque le système réunit les facteurs institutionnels et matériels de production, les possibilités de prise en charge de l'ensemble des opérations de production par les entreprises s'accroissent, ce qui leur fait bénéficier de la différence entre le coût d'importation des facteurs et le coût d'acquisition sur place. De la sorte, elles sont à l'abri des incertitudes de livraison et de stockage, des coûts de transport et des fluctuations de changes. La démarche systémique fait bénéficier aux entreprises d'avantages provenant des approvisionnements plus rapides et garantis, sans qu'on ait besoin de se prémunir d'éventuelles pénuries en constituant d'importants stocks de

matières entraînant d'importantes immobilisations de capitaux. Ces avantages peuvent réduire les coûts de production, accroître par conséquent la différenciation des activités, c'est-à-dire leur capacité à aspirer à une domination par les coûts pour atteindre des niveaux de compétitivité plus importants.

Cette démarche cherche à amener les entreprises à opérer entre elles et avec l'environnement dont l'Etat, des articulations et des réseaux de relations. Ils pourraient ainsi trouver les relais sur lesquels se reposer pour finaliser individuellement et/ou en commun la production d'un ou plusieurs biens de qualité dans le système industriel, la dynamique de ce dernier étant essentiellement liée à la manière dont se forment et se transforment ces réseaux de relations.

### **Le système industriel: une présentation**

A Garrigou-Lagrande (1979) définit un système comme un ensemble cohérent d'éléments. Sur cette base, le système industriel se définit comme un ensemble cohérent d'activités industrielles, d'hommes qui les exercent et des réseaux structurants de relations (Hall; Saias 1979) multiformes qu'ils entretiennent entre elles, avec le système et avec son environnement. Ce dernier est constitué du regroupement d'un ensemble de systèmes, dont le système des prix en tant que facteur d'information, le système de la distribution des produits et de la fourniture des différents facteurs de production, le système bancaire en tant que base du financement de la production, le système des transports, le système social en tant que domaine des variables sociétales auxquelles le système industriel devrait s'adapter à défaut de pouvoir agir sur elles pour les faire évoluer, et enfin le système de l'éducation pour fournir les compétences qu'exige la transformation des matières. En tant que tel, le système industriel entretient avec l'environnement des relations multiformes qui sont à la fois qualitatives, quantitatives, concurrentielles et contractuelles.

Cette définition appelle un certain nombre de précisions à trois niveaux en ce qui concerne la cohérence du système industriel:

Tout d'abord, le système industriel est cohérent parce qu'il est composé d'activités qui ne sont pas "disparates". Il s'agit d'activités industrielles qui ne sont pas que des activités de destruction-crédation de matières au sens de Schumpeter. Il s'agit aussi de l'ensemble des services de conception, de gestion, d'organisation, de distribution et de recherches qui de plus en plus occupent une part importante de la valeur ajoutée industrielle. Ils constituent les bases de différenciation prises en compte de manière croissante dans la nouvelle dynamique concurrentielle qui s'appuie sur une base de développement fondée sur les services de la production industrielle.

La cohérence du système industriel trouve également sa justification dans le fait que la production industrielle ne se réalise pas avec une activité industrielle isolée, mais à partir d'un ensemble d'activités dans et/ou en dehors

de l'entreprise, et que des affinités technologiques rendent compatibles et complémentaires pour finaliser une transformation de matière.

Le système est cohérent quand les activités industrielles elles-mêmes sont le siège d'une cohérence, chacune d'elles résultant de la composition de technologie, de facteurs intermédiaires, d'hommes et d'informations pour exécuter une tâche déterminée selon les capacités dont chaque activité est dotée, et de la position qui est la sienne au niveau de la hiérarchie que constitue l'ensemble des activités qu'est l'entreprise.

C'est la manière dont se forment et se transforment ces activités, ainsi que leurs interrelations, et la manière dont leurs actions et réactions se font et se défont, leurs causes et/ou leurs conséquences se trouvant dans et/ou en dehors du système industriel, qui constituent les mécanismes par lesquels le système industriel se forme et se déforme. Cette formation et cette déformation du système industriel résultent de celles de ses composantes et résument sa dynamique. Cependant la dynamique du système industriel n'est pas la somme des dynamiques de ses composantes, et tel que l'avance Scott (1987:19) aucune de ces composantes et le système lui-même ne sont doués de dynamisme spontané ou isolés de l'environnement au sens général.

Par conséquent la dynamique du système industriel résulte entre autres de la confrontation et des conflits qui rendent les composantes que sont les entreprises interactives. C'est l'intensité de cette interactivité qui caractérise le système par rapport à ses composantes et qui lui confère une flexibilité capable de faire évoluer leurs comportements en vue de l'auto-organisation pour s'adapter aux exigences et aux transformations de l'environnement qui cesse d'être une donnée immédiate du fait de ses éventuelles mutations.

Le système industriel des pays africains connaît une faiblesse remarquée de l'interactivité des activités d'où son état critique, c'est-à-dire sa vulnérabilité qui lui vaut une fragilité telle qu'une quelconque perturbation du système financier et économique international, serait susceptible de provoquer à son niveau des réactions affectant le tissu économique national dans son ensemble, les effets étant d'autant plus grands qu'ils ne sont pas "solidarisés".

C'est pourquoi à ce niveau, la politique industrielle comme démarche d'organisation industrielle suppose la conception des activités industrielles, en système industriel auto-organisé, et au mieux comme une organisation.

Le système industriel par opposition au marché est une organisation tel que défini au sens de Favereau à savoir un ensemble cohérent d'agents coordonnés par des règles (Favereau 1989). Ces règles ne sont pas réductibles aux mécanismes et au jeu sélectif du marché, parce qu'essentiellement composées de mesures et d'actions de l'intervention publique sur les activités industrielles, mais aussi d'actions et de réactions des agents dont dépend la reproductibilité des activités. Cette organisation, pour des activités industrielles intégrées, constitue le lieu de leur calcul

économique organisationnel (Favereau 1989), de la résolution de leurs contraintes d'organisation interne et de leurs contraintes d'organisation externe.

C'est dans cette organisation que les entreprises sont à la fois déterminées et déterminantes en ce qu'elles constituent le lieu de gestion et d'allocation efficace de leurs ressources. C'est à ce niveau que se décide la reproduction des activités industrielles et la dynamique industrielle. Cette organisation pour Aréna, par opposition au marché, et "par analogie à la biologie", assure l'unité des organismes économiques complexes et leur est nécessaire en raison de leur degré élevé de différenciation et de complexification (Aréna 1990).

Le système industriel ainsi considéré comme une organisation constitue un lieu de "solidarisation" des contraintes productives grâce à l'accroissement du degré de liberté, et de la plus grande flexibilité des entreprises pour changer de technologie et/ou leurs décisions stratégiques (Cohendet et Liéréna 1989). Un tel système offre aux entreprises la possibilité de choisir entre "faire", "faire faire" ou "faire en commun" des opérations de production en exploitant des opportunités d'intégration verticale et/ou horizontale que permettrait la technologie.

C'est sur cette base que les entreprises en fonction d'appréciations des coûts d'internalisation et d'externalisation de certaines activités, sont ainsi amenées à apprécier les niveaux d'efficacité entre une coordination interne et/ou une coordination externe de certaines activités ou de certaines fonctions de production. A ce niveau l'intervention publique servirait pour peser sur les frontières de ces deux formes de coordination, les entreprises ne pouvant pas se suffire toujours à elles-mêmes pour choisir.

La stratégie de politique de système industriel vise trois objectifs fondamentaux:

- "l'endogénéisation" plus importante d'activités par le système industriel en amont et en aval des processus de production. Par conséquent, il ne suffit pas de juxtaposer des unités industrielles pour constituer un système industriel. Il faut qu'elles soient suffisamment intégrées et suffisamment flexibles pour s'auto-organiser et réduire leur seuil critique, c'est-à-dire leur degré de vulnérabilité aux variations de l'environnement international. Ces activités ne sont pas que des unités industrielles telles que de grandes entreprises qui maîtrisent des fonctions de production très complexes. Il s'agit d'ateliers pouvant servir de relais, capables de maîtriser de simples procès de production en amont ou en aval des fonctions de production des entreprises, suffisamment simples pour ne pas être très capital-intensifs, mais suffisamment rapides à réaliser et peu coûteux à délocaliser pour les entreprises, mais assez efficaces pour réduire les délais de production, les contraintes technologiques et les coûts de production. Parmi les fonctions qui peuvent être délocalisées on

pourrait citer les services de maintenance, de fabrication de pièces détachées, les services de transport, les services de fournitures en matières premières diverses, la distribution, la comptabilité, etc;

- la réalisation dans le système, par des activités intégrées ou par certaines d'entre elles des moyens technologiques, humains et financiers, de leurs formations et de leurs transformations. Ainsi par leurs interdépendances, les activités sont appelées à produire et à s'approvisionner en pièces détachées, équipements, services divers et produits intermédiaires jusqu'ici importés et qui font dépendre le système industriel des fluctuations de l'économie internationale;
- la production de biens et/ou services "composites" de qualité, il s'agit de réaliser des produits industriels qui sollicitent la mise en œuvre d'activités industrielles nationales résultant de coopérations, de cotraitance ou de sous-traitance.

### **La structure du système industrielle**

La structure du système industrielle constitue l'ensemble des réseaux de relations qualitatives et quantitatives qu'entretiennent les agents entre eux et avec l'environnement en général, le système étant ouvert.

Les réseaux de relations quantitatives sont les relations marchandes telles qu'on peut les appréhender à travers le tableau interindustriel de Léontiev (Pasinetti 1985), et qui permettent de quantifier les interrelations d'échanges de facteurs de production quantifiables entre les industries. Ces relations constituent un ensemble de données sur la base desquelles, il ressort le niveau de l'intensité des relations marchandes en terme d'absorption et de transmission mises en évidence par Le Page (1981:33-115).

A ce niveau, sont visualisés les parts de revenus affectées par les industries à l'achat de facteurs de production à d'autres industries du système industriel. Ainsi, il apparaît que l'accroissement de l'activité des industries qui consomment les facteurs de production, accroît celle des industries qui les produisent. De là se dessine une hiérarchie inter-industrielle qu'expriment Mongeot *et al.* (1977:64) en termes de forme d'influence entre des couples d'activités.

- Les réseaux de relations qualitatives sont toutes les autres formes de relations non quantifiables et par conséquent irréductibles à des relations marchandes. Ces réseaux permettent plus que les relations quantifiables une meilleure appréhension des modes d'évolution et de dissolution des relations contractuelles et concurrentielles entre les entreprises. Tel qu'il a été dit, ces interrelations qualitatives résultent des conflits et confrontations stratégiques, des relations de coopération multiples de sous-traitance, de cotraitance... soit pour finaliser la production en commun d'un ou plusieurs biens et/ou services de

qualité, soit pour atteindre des niveaux de compétitivité et de performance plus élevés.

Le rôle de l'intervention publique est de favoriser une densification de ces réseaux de relations quantitatives et qualitatives qui constituent la base sur laquelle deviennent endogènes les phases et les facteurs de production pour réduire la dépendance externe des activités.

La structure est sujette à une dynamique qui dépend du degré de différenciation du système industriel qui fait que les agents changent de comportements stratégiques en fonction des variations de l'environnement. Cette dynamique est par conséquent celle des entreprises en fonction de leurs relations de conflits-coopérations, des différentes articulations qu'elles ont dans le système, des canaux de diffusion de la productivité, des changements dans leurs manières de produire, de distribuer leurs produits, etc.

Par conséquent, le système industriel et sa structure ne constituent pas des données figées mais plutôt des facteurs dont les transformations tiennent à :

- des hiérarchies multiples entre les activités en fonction des positions susceptibles de variation qu'elles occupent dans le système et de leur capacité d'entraînement ou (d'être entraînée) par des activités du système industriel. Il reste entendu que c'est sur la base du degré de performance et de compétitivité des activités des unes par rapport aux autres, que se mesure la capacité d'entraînement (ou d'être entraînée) de chaque activité. L'intervention publique à ce niveau consiste à agir sur les activités ainsi que sur leurs interrelations pour décourager tout conflit susceptible d'augmenter les inerties et contraintes industrielles, et de réduire les interrelations qualitatives et quantitatives, ce qui réduirait les importations de facteur de production. L'objectif dans ce dernier cas est de favoriser une plus grande transmission, car il est évident que si la proportion de facteurs de production importée s'accroît, la transmission de la productivité d'une activité consommatrice vers une activité productrice du facteur considéré se réduit (Le Page 1981:77), ce qui freine la dynamique;
- à l'équilibre des activités, lequel exige des efforts d'ajustement que les entreprises ne peuvent se suffire à rétablir parce que inhérents à leur organisation, chose sur laquelle elles ont peu d'emprise parce que isolées les unes des autres. Il revient à l'intervention publique d'assurer les conditions de maintien et de renforcement de cet équilibre à partir d'actions fonctionnelles et supplétives à l'incapacité des entreprises pour concrétiser un tel objectif. L'Etat est appelé à dégager un certain nombre d'exigences, d'actions et de mesures pour que les conflits ou isolement des agents soient réduits au minimum d'où la politique d'organisation du système.



### **La politique d'organisation du système industriel**

La politique industrielle est donc démarche stratégique d'organisation industrielle. Elle constitue un cheminement par lequel on cherche à accroître l'efficacité des activités industrielles afin de leur permettre d'atteindre un niveau de compétitivité et de performance plus élevé. L'intervention publique se pose dès lors comme étant la voie organisationnelle par laquelle se maintient l'équilibre du système industriel, ce à quoi les entreprises ne peuvent se suffire à répondre. La politique industrielle en tant que démarche supplétive et fonctionnelle suppose que l'Etat crée et organise l'environnement en fournissant les externalités nécessaires à l'existence des activités dont les infrastructures de transport, financières, de formation, des services divers... On attend d'une telle politique industrielle:

- qu'elle définisse des règles pour que les entreprises ensemble participent au maintien du fonctionnement du système industriel en étant récompensées par les possibilités de produire à moindre coût des biens et services de qualité et d'atteindre des niveaux de performance plus élevés, ou d'être sanctionnées par la réduction de leur niveau de performance et de compétitivité lorsque des dysfonctionnements se produisent au niveau du système;
- que l'action de l'Etat aille dans le sens de l'élévation des niveaux d'accumulation du capital. Cette accumulation doit être comprise comme le renouvellement des bases matérielles des activités en fonction de leur rythme de dépréciation. Il s'agit de veiller à la réalisation:
- d'abord d'une accumulation extensive qui suppose que de nouvelles capacités de production du même genre que celles qui existent jusqu'ici, soient installées pour remplacer celles qui sont anciennes dans les activités qui sont déficitaires dans ce domaine et que les surcapacités réduites, en prévoyant leur reconversion pour éviter les coûts fixes, et l'oisiveté des capitaux;
- ensuite d'une accumulation intensive qui suppose que le développement des moyens de production s'accompagne aussi du développement des manières de produire, en introduisant de l'innovation émergeant de l'accumulation du savoir-faire, dans les processus de production afin d'accroître les niveaux de productivité du travail et du capital incorporés du progrès technique;
- l'Etat est appelé à maintenir un degré assez élevé de cohésion et de coalition entre les activités malgré leurs conflits souvent nécessaires et qu'il s'agit de maintenir à une intensité qui ne nuit pas à l'équilibre précaire du système. L'intervention publique se pose comme une démarche réglementaire donc de sanction-récompense, mais aussi

comme une démarche d'incitation à des initiatives individuelles et/ou d'ensemble, pour définir régulièrement des objectifs plus ambitieux.

Pour chaque activité les objectifs de la politique industrielle concernent essentiellement:

- l'amélioration des conditions et modalités d'approvisionnement dans et en dehors du système industriel, de la qualité, de la quantité, du prix et des délais de livraison de matières premières et/ou semi-finies, des techniques, des pièces détachées...
- les modalités d'approvisionnement en facteurs techniques directs que sont l'eau, l'électricité, les produits pétroliers (fuel, diesel, gaz...) et en facteurs techniques indirects que sont les transports, les fournitures de bureau, les télécommunications, services de maintenance et divers;
- les modalités d'organisation des différents processus de production et des activités internes créatrices de valeur dont les infrastructures, la gestion des ressources humaines, la gestion des machines, etc;
- les modalités d'organisation du marché, de définition des règles de la concurrence, des normes de produit et de production, de diffusion de l'information, de l'innovation, etc.;
- les modalités de formation compatible avec les exigences d'une véritable dynamique industrielle et l'association des universités aux recherches qui concernent le développement industriel.

En conclusion, il faut souligner que la politique industrielle malgré toutes les controverses dont elle fait l'objet se pose comme une démarche antérieure à l'intégration dans la DIT, d'organisation du système industriel. Par conséquent, il s'agit d'une démarche, précédée d'un diagnostic concerté sur les déficiences structurelles des activités qui ne sont pas que des déficiences de relations marchandes entre elles. Ces déficiences structurelles dépassent les faiblesses structurelles et ne peuvent par conséquent être résolues que par une démarche organisationnelle jusqu'ici négligée par les propositions des experts des organismes internationaux en charge de la nouvelle politique industrielle du Sénégal. En d'autres termes l'objectif fondamental de la politique industrielle est de contribuer à la construction d'un système industriel auto-organisé.

### **Bibliographie**

- Anatassopoulos, Jean Pierre et Benjamin Stora, 1982, "Pour une nouvelle relation Etat-Entreprise publique". *Revue française de gestion* No. 36, juin-août, pp. 23-26.
- Aréna, Richard, 1990, Quelques remarques à propos des communications de B Gazier et M Holland aux journées "Travail, Performance, Compétitivité" des sciences sociales de Grenoble 15-16 Novembre.

- Cohendet, Patrick et Patrick Liérena (éditeurs), 1989, "Flexibilité, informations et décisions". Paris, Economica.
- Courlet, Claude, 1988, "L'analyse de l'industrialisation du tiers monde: acquis théoriques et modalités d'une remise en cause". *Revue tiers monde* tome XXIX, No. 115, juillet-septembre, pp. 635-664.
- De Bandt, Jacques, 1985, "Les politiques industrielles en question", introduction, in J De Bandt (sous la direction de) *Les politiques industrielles*, Paris, Economica, pp. 7-25.
- Déguen, Daniel, 1977, "Les moyens de la politique industrielle". In: *Politiques industrielles et stratégies d'entreprises*. Masson, pp. 135-155.
- Delapierre, Michel et Lynn Krieger Mytelka, 1988, "Décomposition, recomposition des oligopoles". *Revue Economie et Sociétés*, No. 11-12, pp. 57-87.
- Duhamel, Bernard, 1979, "Transfert de technologie et technologie de rupture". In: F Yachir *Technology and Industrialisation in Africa*. CODESRIA Book Series, Commission Report "Third World Technology Problems", Alger, février, pp. 282-303.
- Dutailly, Jean Claude, 1985, "L'introuvable politique industrielle". In: Jacques De Bandt (sous la direction de) *Les politiques industrielles*. Economica, collection ADEFI-GRECO, pp. 38-47.
- Encaoua, David, 1986, "Réglementation et concurrence: quelques éléments de théories économiques". *Revue Economie et Prévision*, No. 76, pp. 7-46.
- Favereau, Olivier, 1989, "Vers un calcul économique organisationnel?". *Revue d'Economie Politique*, No. 2, mars-avril, pp. 322-354.
- Garrigou-Lagrande, André, 1979, "Systèmes et structures". Dalloz, 1979, pp. 215-249.
- Guilhon, B, 1985, "Problématique de la politique industrielle: quelques réflexions". In: Jacques De Bandt (sous la direction de) *Les politiques industrielles*. Economica, collection ADEFI-GRECO, pp. 135-146.
- Hall, David J et Maurice A Saias, 1979, "Les contraintes structurelles des procès stratégiques". *Revue française de gestion*, nov-décembre, pp. 4-15.
- Jacquemin, Alexis, 1985, "Sélection et pouvoir dans la nouvelle économie industrielle". Economica.
- Le Page, Jean Marie, 1981, "Croissance et multiplicateurs sectoriels". Economica.
- Madeuf, M et C Ominami, 1989, "Nouvelle DIT et keynésianisme: la fin des illusions". *Cahiers de l'ISMEA*, série No. 28, pp. 81-98.
- Maillet, Pierre, "Les politiques industrielles". PUF, collection *Que sais-je?*.
- Michalski, Wolfgang, 1983 "Les politiques d'ajustement positives: un concept stratégique pour les années 80". *Revue d'économie industrielle* No. 23, pp. 125-137.
- Mongeot, M, G Duru et J Auray, 1977, "La structure productive française". Economica.
- Morvan, Yves, 1983, "La politique industrielle française depuis la libération: quarante années d'intervention et d'ambiguïtés...". *Revue d'économie industrielle*, No. 23, premier trimestre, pp. 19-35.
- Morvan, Yves, 1985, "Faut-il une politique industrielle?" In: Jacques De Bandt (sous la direction de) *Les politiques industrielles*. Economica, collection ADEFI-GRECO, pp. 165-174.
- Pasinetti, L, 1985, *Leçon sur la théorie de la production*. Dunod.
- Porter, Michael, 1986, "L'avantage concurrentiel". Paris, Inter-Edition.
- Prager, Jean Claude, 1985, "Quelques considérations sur la politique industrielle". In: Jacques De Bandt (sous la direction de) *Les politiques industrielles*. Economica, collection ADEFI-GRECO, pp. 29-47.
- Ravix, Jacques Laurent, 1990, "L'émergence de la firme et des coopérations inter-firmes dans la théorie de l'organisation industrielle: Coase et Richardson". *Revue d'économie industrielle* No. 51, premier trimestre, pp. 27-52.
- Santini, Jean-Jacques, 1986, "Les dénationalisations britanniques: objectifs et réalisations". *Revue Economie et Privatisation*, No. 76, pp. 50-66.

- Scott, Richard, 1987, *Organisation, Rational, Natural and Open Systems*. Second Edition Prentice Hall.
- Silva, Manuel, 1985, "Quelques questions concernant les conceptions de base de la politique industrielle". In: Jacques de Bandt (sous la direction de) *Les politiques industrielles*. Economica, collection ADEFI-GRECO, pp. 145-152.
- Tirole, Jean, 1989, "To Study Industrial Organization to Study the Fonctionning of Markets". In: *The Theory of Industrial Organization*, MIT press.
- Voisin, Colette, 1991, "Nature et légitimité des entreprises publiques: vers un renouvellement du débat". *Revue française d'économie*, volume VI, 4 automne, pp. 21-175

---

\* Université de Nice Sophia Antipolis.