

***Le Premier ministre***

Monsieur Yves Marchand  
Député de l'Hérault  
Assemblée nationale

Paris, le 4 août 1995

*Monsieur le député,*

*Les relations privilégiées que la France entretient avec les pays de la zone franc ont un impact important sur les échanges extérieurs de notre pays.*

*Un groupe de travail interministériel a réalisé en 1994 une mission d'évaluation des intérêts économiques français en Afrique. Un premier constat issu de ce rapport confirme la prééminence du rôle de la France. Il apparaît en effet que :*

- la France est le premier partenaire du continent africain et représente 21,4 % des parts du marché à l'exportation de celui-ci ;*
- l'Afrique était en 1994 le troisième marché du commerce extérieur français après l'Europe et l'Amérique du Nord ;*
- le stock des investissements directs français dans les pays de la zone franc est estimé à 106 mds F et a progressé de plus de 40 % depuis 1988.*

*Nos entreprises connaissent des succès importants : elles se voient notamment confier la mise en œuvre de la plupart des programmes de privatisation. Ainsi, à l'exception du Togo, pays où la concurrence allemande est très forte, notre participation à ces programmes atteint généralement 50 %.*

*Malgré ce constat, de nombreuses évolutions se dessinent depuis un an grâce à la dévaluation du franc CFA et à la libéralisation des économies de ce pays.*

*C'est la raison pour laquelle je souhaite vous confier une mission de réflexion auprès de M. Jacques Godfrain, ministre délégué à la Coopération, portant d'une part sur l'impact de la dévaluation sur nos entreprises et d'autre part sur l'efficacité du dispositif de coopération français et européen dans les pays du champ.*

*Vous vous attacherez à analyser le rôle de nos dispositifs de coopération en insistant particulièrement sur :*

- l'efficacité et la pertinence des critères de « liaisons » de notre aide (clause d'origine) dans un contexte européen ;*

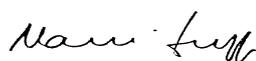
- la possibilité d'établir un lien entre notre aide et les efforts engagés par les pays concernés pour maîtriser leur émigration à destination de la France ;*
- les voies et les moyens pour les entreprises françaises d'améliorer leur accès aux financements des institutions multilatérales (BIRD, FED, etc.) et bilatérales (aides japonaises,...) ;*
- leur intérêt pour les programmes de privatisation ou des restructuration de ces pays.*

*Enfin, vous analyserez et pourrez proposer toutes mesures susceptibles d'améliorer le niveau d'information de nos entreprises sur les dispositifs d'appuis aux secteurs privés dans ces pays.*

*Dans votre réflexion, vous pouvez faire appel à l'ensemble des administrations concernées par cette démarche et en particulier au ministère des Finances, au ministère des Affaires étrangères, au ministère délégué à la Coopération, à la CFD, Proparco, à la Coface, et à la Banque de France.*

*Je vous suggère également d'approcher les organismes représentatifs du secteur privé (CIAN, CMF, CCI, Club des investisseurs de Proparco), ainsi que l'inspecteur général Thill qui a mené une réflexion approfondie sur ce sujet.*

*Je vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.*



Alain Juppé



Je tiens à remercier tout spécialement Pierre Rolland, du ministère des Finances – direction du Trésor – et Patrice Tranchant, du ministère de la Coopération, pour l'aide constante qu'ils m'ont apportée dans l'élaboration de ce rapport.

Leur collaboration m'a été particulièrement précieuse dans le travail de défrichage et d'investigations que nous avons dû conduire tant en France qu'à l'étranger, pour mener à bien cette mission.

Leur conseils auront, j'en suis sûr, servi à donner à mon rapport le pragmatisme des solutions préconisées qui justifient l'ambition de réalisme revendiquée par le titre.

---

## Sommaire

<b>Introduction</b>	<b>9</b>
<b>Première partie</b>	
<b>Un objectif : l'investissement privé, français et international</b>	<b>11</b>
Des intérêts français à préserver	<b>14</b>
Un enjeu majeur : bientôt plus d'un milliard d'hommes	<b>24</b>
<b>Deuxième partie</b>	
<b>Pour une conditionnalité institutionnelle de l'aide</b>	<b>37</b>
Un environnement dissuasif, appelant une intervention plus énergique des bailleurs	<b>40</b>
Cinq réformes institutionnelles	<b>55</b>
<b>Troisième partie</b>	
<b>Pour un dispositif d'aide ouvert, simplifié, consolidé</b>	<b>107</b>
Pour un dispositif d'aide plus ouvert	<b>109</b>
Pour un dispositif d'aide simplifié	<b>145</b>
Pour un dispositif d'aide consolidé	<b>157</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>193</b>
Annexe 1	
<b>Tableaux statistiques</b>	<b>195</b>
Sommaire	7

Annexe 2	
<b>Le problème de la maîtrise des flux migratoires entre la France et les pays du champ de compétence du ministre de la Coopération</b>	<b>205</b>
Annexe 3	
<b>Éléments techniques relatifs au projet de création d'établissements privés de crédit à moyen et à long terme en Afrique subsaharienne</b>	<b>215</b>
Annexe 4	
<b>Investissement et croissance en Afrique (note du GIS DIAL)</b>	<b>221</b>
Annexe 5	
<b>L'Afrique peut-elle bénéficier du libre échange ? (note de la DREE)</b>	<b>233</b>
Annexe 6	
<b>Liste des personnes rencontrées</b>	<b>247</b>
Annexe 7	
<b>Liste récapitulative des principales propositions</b>	<b>263</b>
<b>Table des matières</b>	<b>267</b>

---

## Introduction

Les catastrophes annoncées par les adversaires de la dévaluation du franc CFA de janvier 1994 ne se sont pas produites. Globalement, la situation économique des États membres de la zone franc s'est, en 1994 et 1995, redressée. Mais les circonstances favorables qui ont entouré la dévaluation <sup>(1)</sup> risquent de ne pas se renouveler. La compétitivité gagnée par la zone franc en 1994 lui offre une occasion unique de repartir sur des bases de croissance assainies. Cette occasion doit être saisie d'urgence. Des mesures *structurelles* doivent être prises afin que ne se dissipent pas, dans les années à venir, les effets positifs de cet ajustement monétaire. Et, pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, **l'urgence** est de faire face à un exceptionnel taux de croissance démographique. Il faut, à cette fin, mobiliser toutes les possibilités d'investissements, notamment privés, et libérer toutes les énergies.

\*\*\*

Face à ces urgences, l'afro-pessimisme doit faire place à l'**afro-réalisme**. Il convient de prendre davantage en compte trois données :

– La première est que l'Aide publique au développement (APD) n'est pas intangible. Les pays scandinaves et la France font, certes, partie du groupe des bailleurs les plus généreux. Mais globalement, *l'APD mondiale tend, en proportion du PIB des bailleurs, à diminuer*. Elle ne pourra, seule, relancer la croissance économique.

– La seconde est que le salut de l'Afrique subsaharienne, au plan économique, ne repose pas sur la seule intervention des États. Ces derniers ont, certes, un très important rôle à jouer dans la création

(1) Ces circonstances favorables ont été : des conditions pluviométriques favorisant la production, des cours mondiaux soutenus pour les matières premières et une assistance financière particulièrement abondante des bailleurs d'aide.

d'un environnement favorable. Mais, une fois celui-ci établi, c'est probablement l'*entreprise* <sup>(1)</sup> qui constituera le *vecteur principal de la croissance* au sud du Sahara.

– La dernière est que, s'agissant des éléments constitutifs de l'environnement économique général indispensable à la croissance, la pertinence des politiques macro-économique, budgétaire et monétaire, est un facteur évidemment nécessaire, mais encore insuffisant. L'élément central du véritable ajustement structurel au sud du Sahara est d'ordre *institutionnel*. C'est la nécessité, qu'a reconnue l'Asie depuis plus de vingt ans, d'une autonomie du pouvoir économique par rapport au pouvoir politique, de la règle de droit par rapport aux intérêts particuliers, de l'activité d'entreprise par rapport à la rente.

Le dispositif français d'aide et de coopération s'est déjà transformé deux fois en trente-cinq ans. Il y a eu l'époque de l'assistance technique et éducative généralisée des années 60 et 70, puis l'ère des aides budgétaires massives à l'ajustement du milieu des années 80 au milieu des années 90. **Une troisième mutation** pourrait s'imposer à présent, en faveur de l'aide institutionnelle, dans l'intérêt de l'entreprise et de l'investissement privé. Elle peut, et doit, réussir mais à deux conditions : une *volonté politique* ferme et continue, du côté des États africains, et une *exigence* tout aussi ferme et continue, du côté des bailleurs de fonds, quant aux conditions d'efficacité de l'aide.

(1) Cf. *La Coopération française et les entreprises en Afrique subsaharienne*, par J. Thill et alii, ministère de la Coopération et du Développement, mars 1989.

---

Première partie

---

# **Un objectif : l'investissement privé, français et international**



*Les intérêts français en Afrique subsaharienne, relativement importants, sont fragilisés par la crise persistante et la marginalisation de nombreuses économies africaines.*

Ils ne pourraient être durablement consolidés que si ces économies, dans un contexte local devenu réellement favorable à l'activité d'entreprise, étaient revitalisées par l'arrivée de nouveaux entrepreneurs, investisseurs français, mais aussi investisseurs internationaux. A cet égard, en effet, une erreur à ne pas commettre, notamment en Afrique francophone, serait d'opposer à l'excès les premiers aux seconds. *L'investissement privé international pourrait, certes, y concurrencer certaines entreprises françaises. Son arrivée ne serait pas globalement néfaste aux intérêts français, bien au contraire.*

Bénéfique pour ces intérêts, un essor de l'investissement privé international serait aussi, *pour l'Afrique subsaharienne, une contribution presque vitale à son développement.* L'épargne intérieure, privée et publique, y est en effet particulièrement faible <sup>(1)</sup>, et les besoins, considérables. Faute d'investissements suffisants, notamment privés, et en dépit des progrès récents, mais fragiles, de quelques pays africains <sup>(2)</sup>, la croissance économique de l'Afrique subsaharienne sera beaucoup trop modeste <sup>(3)</sup> par rapport à l'explosion de sa démographie.

Malheureusement, l'investissement privé dans les pays subsahariens ne souffre pas seulement de la faiblesse de l'épargne locale. Il souffre aussi d'*une relative rareté des occasions d'investir* de façon rentable. Hormis les situations de rente ou les positions oligopolistiques,

(1) Le taux d'épargne intérieure brute par rapport au PIB, pour la période comprise entre 1991 et 1994, était en moyenne d'un peu plus de 15 % en Afrique, d'environ 20 % en Amérique latine, et supérieur à 30 % en Chine et en Asie du Sud-Est (cf. *Banque des règlements internationaux*, rapport annuel, p. 36, juin 1995).

(2) En 1995, une croissance économique soutenue, proche de 6 % (ou supérieure), a été enregistrée, d'une part, dans plusieurs pays de la zone franc à la suite de la dévaluation du franc CFA (Bénin, Burkina-Faso, Togo et Côte-d'Ivoire) et, d'autre part, dans un certain nombre de pays africains anglophones.

(3) De 1994 à 2003, le PNB par habitant devrait augmenter de 6,1 % par an en Asie orientale, de 3,4 % en Asie méridionale, de 1,7 % en Amérique latine et de 0,9 % seulement en Afrique subsaharienne (cf. Banque mondiale, « *Baseline Forecasts* », *Global Economic Prospects*, pp. 20-24, avril 1994).

ces occasions font encore trop souvent défaut en Afrique subsaharienne parce que *l'environnement* des affaires n'y favorise pas suffisamment la rentabilité. Cette situation dissuade trop d'investisseurs, par ailleurs très sollicités par d'autres régions du monde. Tandis qu'un flux extrêmement important de capitaux privés s'oriente vers l'Asie et, depuis une demi-douzaine d'années, vers l'Amérique latine, *les pays subsahariens font gravement exception à l'évolution positive du marché des capitaux envers le monde en développement.*

Cet état de choses doit d'autant plus inciter les États africains et les bailleurs d'aide à réagir que les flux d'aide publique au développement (APD) sont globalement en régression de -9 % en termes réels depuis 1990 <sup>(1)</sup>. Or, l'Afrique subsaharienne est la région du monde la plus assistée en termes d'APD.

Il est, par conséquent, essentiel aujourd'hui, de mettre en œuvre *une véritable politique de l'investissement privé*, tant pour la préservation des intérêts français en Afrique subsaharienne que pour le développement économique de celle-ci.

---

## **Des intérêts français à préserver**

### **Des intérêts relativement importants sur le plan économique**

La plus forte communauté française hors d'Europe

Bien qu'en réduction sensible depuis dix ans, le nombre de Français immatriculés dans les consulats français d'Afrique subsaharienne représentait à lui seul, avec 121 000 personnes en 1995 (dont près d'un tiers de double-nationaux), un peu plus de 13 % du total des Français recensés à l'étranger. C'est *la plus importante des communautés françaises hors d'Europe* : plus importante que celle d'Amérique du Nord (108 000), deux fois plus que celles du Proche-Orient (61 000) ou d'Amérique latine (59 000), et trois fois plus que celles d'Asie-Océanie (43 000) ou d'Afrique du Nord (35 000). La population active constitue près de la moitié de ces 121 000 Français. En outre, *la proportion de responsables d'entreprises* (commerçants, artisans et chefs d'entreprises) dans la population active française expatriée *est deux fois plus importante en Afrique subsaharienne (14 %) que dans le reste du monde (7,7 %)*. Ceci fait déjà, de cette communauté française au sud du Sahara, un enjeu économique assez spécifique.

Mais, cette communauté représente aussi un *enjeu économique* à trois autres titres. Comme les autres communautés françaises expatriées,

(1) OCDE, rapport annuel *Coopération pour le développement*, CAD, 1995.

elle participe à la lutte contre le chômage en France, indirectement, par son appui à des exportations génératrices d'emplois et, directement, par l'incidence de ses emplois expatriés (57 200 emplois. Cf. en annexe 1, tableau 1) sur l'équilibre général du marché du travail en France. D'autre part, plus que d'autres communautés françaises expatriées, elle assure, dans de très nombreuses entreprises locales, un encadrement généralement indispensable. Enfin, elle maintient une forte présence commerciale française en Afrique subsaharienne, contribuant ainsi à faire de cette région, pourtant à très faible revenu moyen, un des plus importants marchés à l'exportation de la France, hors la zone de l'OCDE.

### Un marché aujourd'hui plus important que l'Amérique latine et avec un fort excédent commercial au bénéfice de la France

Au sein du monde extérieur à la zone de l'OCDE, l'Afrique subsaharienne occupe dans les exportations françaises une place, certes, quatre fois moins importante que celle de l'Asie (qui s'est, il est vrai, considérablement accrue depuis quelques années), mais encore assez *exceptionnelle, surtout si l'on tient compte de la faiblesse de son revenu par habitant.*

La prépondérance commerciale de la France au sud du Sahara s'observe, il est vrai, *surtout en zone franc*, où ses parts du marché à l'importation des pays membres sont de l'ordre de 50 % des parts occupées par les pays de l'OCDE. Cette position extrêmement forte ne se retrouve pas dans le reste de l'Afrique subsaharienne.

Dans les pays francophones hors zone franc, les parts de marché des entreprises françaises ne dépassent guère 30 % des parts des membres de l'OCDE (Madagascar) et peuvent tomber beaucoup plus bas. Enfin, dans presque tous les pays africains anglophones, ces parts n'oscillent qu'entre 2 et 5 %.

Mais au total, en 1995, *les ventes françaises à l'Afrique subsaharienne ont été nettement supérieures à celles réalisées en Amérique latine* <sup>(1)</sup>, alors que le PNB par habitant de la première est presque six fois inférieur à celui de la seconde. Et, parmi les pays à faible revenu, ceux de *la seule zone franc* ont absorbé, en 1994 et à nouveau en 1995, *trois fois plus* d'exportations françaises que l'Inde, laquelle est pourtant dix fois plus peuplée que la zone franc (cf. en annexe 1, tableau 2).

*Les échanges commerciaux entre la France et l'Afrique au sud du Sahara* sont, par ailleurs, traditionnellement *excédentaires*. Sur les onze premiers mois de 1995, l'excédent commercial de la France atteignait 4,6 milliards de francs français, avec les seuls pays africains de la zone franc, et 8 milliards, avec l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. En 1994

(1) Sur les onze premiers mois de 1995, les exportations françaises ont été de plus de 31 milliards de francs français en Afrique subsaharienne, et d'un peu plus de 25 milliards en Amérique latine (Mexique compris).

sur les cinquante premiers excédents bilatéraux du commerce extérieur de la France, trente-neuf étaient obtenus avec des pays extérieurs à l'OCDE, dont dix pays d'Afrique subsaharienne.

### Un nombre exceptionnel d'entreprises françaises

*L'encours d'investissements directs* français reste marginal dans les pays africains anglophones. Il est relativement modeste dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, où il pouvait être évalué aux alentours de 10 milliards de francs français à la fin de 1993, soit nettement moins, par exemple, qu'au Brésil (*cf.* en annexe 1, tableau 4). Comme le commerce extérieur français en Afrique subsaharienne, cet encours est, en outre, très concentré sur la zone franc. Enfin, dans la répartition sectorielle de ces investissements, on relève l'importance encore considérable du *secteur bancaire*, suivi du secteur des *hydrocarbures*, le solde étant dispersé dans presque toutes les branches de l'industrie et des services.

Très significatif est, cependant, le nombre de filiales d'entreprises françaises sur l'ensemble du continent africain hors Maghreb. Pour l'année 1994, on a pu y recenser 1 360 filiales d'entreprises françaises, employant un effectif total de 253 000 salariés (*cf.* en annexe 1, tableau 4). Ces chiffres représentaient respectivement 22 % du nombre des filiales étrangères d'entreprises françaises hors OCDE et 31 % des salariés employés par les filiales étrangères d'entreprises françaises hors OCDE.

Ceci plaçait l'Afrique (hors Maghreb) au premier rang des régions en développement, y compris devant les pays en développement rapide d'Asie, par le nombre de filiales d'entreprises françaises et *par leurs effectifs salariés* <sup>(1)</sup>

Il existe une contradiction apparente entre la relative modestie de l'encours investi et l'importance du nombre des entreprises françaises ou de leurs effectifs salariés au sud du Sahara. Elle s'explique, en partie, par le nombre des petites entreprises individuelles, ce que confirme la proportion élevée de « responsables d'entreprises » au sein de la communauté française expatriée (*cf. supra*, « La plus forte communauté française hors d'Europe »). Elle peut s'expliquer aussi par la nature des investissements. Hors banques et pétrole, ceux-ci sont, en effet, souvent dirigés vers des secteurs assez peu capitalistiques et à fort contenu de main-d'œuvre (agro-alimentaire, textile, verre, distribution...). Le nombre des entreprises françaises n'est pas sans lien, par ailleurs, avec l'ancienneté de la présence française en Afrique subsaharienne. Quarante-cinq pour cent des filiales d'entreprises françaises en Afrique subsaharienne se sont installées avant 1970 (*cf.* en annexe 1, tableau 5), une proportion nettement plus élevée que la moyenne observée dans l'ensemble des pays extérieurs à la zone de l'OCDE (33 %).

(1) *Cf. Notes bleues de Bercy*, 1<sup>er</sup> au 15 mai 1995, p. 62, *La présence des entreprises françaises dans le monde*, DREE, « Enquête Filiales », 1994.

## Des entreprises relativement prospères et ayant plutôt tiré parti de la dévaluation du franc CFA

Les entreprises françaises au sud du Sahara sont relativement prospères. Le rapport du Conseil des investisseurs français en Afrique (CIAN) pour 1993, portant sur quinze pays d'Afrique subsaharienne, faisait apparaître que les entreprises françaises avaient été bénéficiaires pour 64 % d'entre elles, à l'équilibre pour 15 % et déficitaires pour seulement 21 % (dont 10 % faiblement).

Pour l'exercice 1994, le rapport du CIAN, publié en 1995 (*Les entreprises françaises et l'Afrique*, rapport J.-P. Prouteau, 7<sup>e</sup> édition, MOCI) évaluait le chiffre d'affaires des investisseurs français sur le continent africain à environ 120 à 150 milliards de francs français. Le CIAN a également procédé, sur la base d'un échantillon représentant le tiers des entreprises françaises installées en Afrique, à une analyse des résultats nets après impôts, *par pays ou sous-régions*.

Il en ressort que le pourcentage de ces entreprises dégagant des résultats bénéficiaires en 1994 variait de 58 % en zone franc, à 90 % en Afrique australe et dans l'Océan indien. Il est vrai qu'un certain nombre d'entreprises françaises en Afrique subsaharienne ont vécu jusqu'à ces dernières années, et vivent encore, sur des positions relativement protégées, permettant de dégager structurellement des résultats positifs, y compris dans les pays à situation économique très dégradée.

On note, par ailleurs, que les entreprises françaises semblent avoir largement participé aux programmes de privatisation <sup>(1)</sup>.

*S'agissant de la dévaluation du franc CFA* en janvier 1994, elle a, assurément, pénalisé certaines sociétés françaises, en particulier dans le secteur de l'importation des produits de consommation ainsi que dans les industries important une forte part de leurs consommations intermédiaires. Mais elle en a favorisé d'autres.

Ce fut en particulier le cas des industries tournées vers l'exportation, ou vers la substitution d'importations, dès lors que la part des « intrants » n'était pas excessive. C'est ainsi, par exemple, que les industries du textile (Niger, Burkina-Faso, Côte-d'Ivoire), des matières plastiques et de la conserverie alimentaire (Côte-d'Ivoire), ou du savon (Cameroun) ont généralement tiré profit de la dévaluation.

Par ailleurs, certaines banques commerciales, au bord de la crise de liquidités avant la dévaluation, sont devenues, après la dévaluation, « sur-liquides ». Ce phénomène, résultant des retours de capitaux privés et des nouveaux excédents financiers des cultures d'exportation, a sans doute été amplifié par les transferts publics nets des bailleurs de fonds qui ont accompagné délibérément le changement de parité.

(1) Participation de 45 % en moyenne unitaire, en zone franc, (cf. rapport du Groupe de travail interministériel sur les intérêts économiques français en Afrique subsaharienne, 1993).

Il convient aussi de relever que, outre les effets mécaniques du changement de parité, la forte hausse du cours des matières premières enregistrée pendant la même période a joué un rôle significatif.

## **Des intérêts fragilisés, tentés par le redéploiement**

### **Des intérêts fragilisés**

*S'agissant des effectifs de la communauté française*, ils sont en diminution depuis les années 80. L'Afrique subsaharienne n'est plus, globalement, une région de destination pour les Français disposés à s'expatrier.

La chute du nombre des coopérants techniques et des enseignants, mais aussi, et surtout, la crise économique africaine, l'augmentation de la délinquance et de la violence urbaines, la dégradation des systèmes de soins et des services publics, et la déliquescence de l'environnement institutionnel peuvent expliquer ce phénomène. Bien des entreprises éprouvent à présent des difficultés à convaincre leurs cadres de s'expatrier en Afrique. Pour toutes ces raisons, le nombre de Français immatriculés dans les consulats en Afrique subsaharienne est *tombé, de 170 000 en 1985, à 121 000 en 1995*. La diminution est particulièrement forte en Afrique centrale, notamment au Cameroun et au Gabon. Au sein de la zone franc, la dévaluation du franc CFA en janvier 1994 a, par ailleurs, affecté les revenus de ceux qui étaient rémunérés dans cette monnaie, ce qui a contribué à de nouveaux départs. Plus récemment, enfin, est apparue, dans l'un ou l'autre de ces pays, la taxation à des taux exorbitants du titre de séjour des expatriés.

*En ce qui concerne les entreprises françaises elles-mêmes*, il convient de distinguer celles qui continuent à bénéficier d'une situation de rente ou d'une position dominante, et toutes les autres : parmi ces dernières, un bon nombre, notamment des PME, sont très fragilisées par *la concurrence délictueuse* d'entreprises (généralement non-françaises) qui payent peu, ou ne payent pas, d'impôts, fraudent largement la douane et, d'une façon générale, agissent au mépris de toute réglementation, en toute impunité.

Une deuxième cause de fragilité affecte, celle-là, les entreprises françaises travaillant pour les administrations et entreprises publiques. *L'insolvabilité des États* africains menace l'existence même d'un nombre significatif de leurs fournisseurs français titulaires de lourdes créances impayées. C'est en particulier le cas des PME de l'industrie du bâtiment et des travaux publics. De plus, en Afrique de l'ouest, *certaines comportements de la Banque centrale* (la BCEAO), tels que ceux relatifs aux transferts demandés par les entreprises, ont été très sévèrement ressentis.

*Pour ce qui est des filiales de banques françaises*, elles peuvent être également menacées. Plusieurs d'entre elles ont accepté de plus ou moins bon gré, dans un passé assez récent, de consentir des

crédits de complaisance. Beaucoup ont eu, et ont encore, à faire face à de lourds impayés des États et des entreprises publiques. A ceci s'ajoutent des interrogations sur les conditions de rentabilisation d'une activité bancaire de type européen (avec les coûts d'exploitation afférents) sur des marchés où la plus grande partie des ménages ne dispose que de revenus très faibles et où la clientèle des entreprises privées « bancables » paraît étroite. *La tentation du repli bancaire* a donc été forte. Des groupes bancaires y ont déjà cédé. Quelques-uns hésitent encore et se prononceront au cas par cas. D'autres envisagent au minimum une contraction de leur activité sur des segments étroits de marché (crédit à court-moyen terme aux entreprises les plus solides et banque de particuliers réservée aux ménages aisés) ; ceci n'exige qu'un réseau minimal.

Une source de fragilité, et non des moindres, affectant un certain nombre d'entreprises françaises, grandes ou petites, industrielles, bancaires, ou de services, provient du *harcèlement administratif* auquel sont trop fréquemment soumis leurs responsables. Des témoignages dignes de foi, recueillis en Afrique centrale, font état de situations où les dirigeants d'entreprises consacrent 30 à 40 % de leur temps de travail à résister aux pressions multiples, interpellations ou sollicitations de l'administration, de la police ou même de l'armée.

### Des intérêts tentés par le redéploiement

*Faute d'une visibilité suffisante* sur les perspectives à moyen-terme et devant la dégradation considérable de l'environnement institutionnel des affaires observé au sud du Sahara depuis le début des années 80, les entreprises françaises sont moins nombreuses à envisager d'investir à nouveau en Afrique (cf. en annexe 1, tableau 7). Elles semblent même assez souvent tentées de re-déployer leurs activités, pour certaines dans la partie de l'Afrique extérieure à l'ancien « champ » traditionnel de la coopération française et, pour d'autres, hors d'Afrique.

#### **La tentation de l'Afrique australe et orientale**

Les pays du « champ » traditionnel n'offrent pas actuellement aux entreprises françaises des perspectives égales. Certains, comme la Côte-d'Ivoire, le Burkina-Faso et quelques autres pays ouest-africains, sont redevenus relativement attractifs après la dévaluation du franc CFA. Mais, beaucoup d'autres États africains, surtout en Afrique centrale, découragent encore trop les investisseurs français ou internationaux.

Par contraste, deux facteurs plaident objectivement en faveur d'un certain *redéploiement en Afrique australe ou orientale* des intérêts français :

- la fin de l'apartheid et la réintégration de l'Afrique du Sud dans la communauté internationale, ainsi que les possibilités d'intégration économique de ce pays avec toute l'Afrique australe et une partie de l'Afrique orientale ;
- une perception, un peu meilleure qu'en Afrique occidentale et surtout centrale, de l'environnement institutionnel existant dans un certain nombre de pays d'Afrique australe : Namibie, Botswana et Zimbabwe.

Le rapport du CIAN, déjà mentionné, semble faire écho à cette réorientation géographique de l'intérêt des entreprises françaises d'Afrique. Les enquêtes annuelles menées par cette organisation auprès d'un échantillon de 80 Groupes français font apparaître, de 1993 à 1995, une baisse de l'intention d'investir en zone franc, comme en Afrique occidentale anglophone (Ghana, Nigeria), et au contraire une augmentation des intentions d'investir ailleurs : augmentation modérée en Afrique orientale et forte en Afrique australe.

Au-delà, un redéploiement des intérêts français hors d'Afrique subsaharienne ne peut même plus être exclu en raison de la dégradation du climat des affaires et de la marginalisation économique du continent.

### **La tentation du redéploiement hors d'Afrique**

En une quarantaine d'années, l'importance de l'Afrique dans le commerce extérieur français, comme dans celui du monde, a presque constamment diminué. Cette évolution des échanges extérieurs de la France, engagée et poursuivie régulièrement dès la fin des années 50, s'est amplifiée sous l'effet de la crise économique traversée par l'Afrique à partir des années 80. De 1992 à 1994, cette crise s'est même traduite par une baisse en valeur *absolue* des exportations françaises au sud du Sahara, tout particulièrement dans les États pétroliers de la zone d'émission de la BEAC. En 1994, et sur les onze premiers mois de 1995, l'Afrique subsaharienne ne représentait qu'à peine plus de 2 % *des exportations françaises* dans le monde, soit l'équivalent de la moitié de nos ventes aux seuls Pays-Bas. Peuplée de plus d'un demi-milliard d'hommes, l'Afrique subsaharienne a, il est vrai, un PNB inférieur à celui des Pays-Bas qui ne comptent que 15 millions d'habitants. En 1995, on a, certes, constaté une forte reprise des échanges extérieurs de l'Afrique subsaharienne avec la France et les autres pays de l'OCDE, reprise due à l'amélioration de la compétitivité externe de la zone franc. Toutefois, le développement des échanges extérieurs de la France, la même année, a été tel que la part des pays subsahariens dans les exportations françaises est restée à peu près constante de 1994 à 1995.

Jointe aux difficultés de paiements rencontrées par de nombreux États africains et au retrait consécutif des couvertures Coface à moyen-long terme, cette marginalisation risque de rendre progressivement négligeables les intérêts français au sud du Sahara, d'abord à l'échelle macro-économique, puis à celle des maisons-mères des sociétés présentes en Afrique subsaharienne qui seront tentées de procéder à des arbitrages internes et à des redéploiements d'activité en faveur de continents en plus forte croissance.

L'enquête précitée du CIAN indiquait que, parmi les 80 groupes français présents en Afrique et interrogés, le nombre de ceux qui envisageaient un redéploiement *hors d'Afrique* était en 1995 supérieur au nombre de ceux qui ne l'envisageaient pas <sup>(1)</sup>.

(1) 48 % déclaraient envisager un redéploiement hors d'Afrique, 43 % déclaraient ne pas l'envisager, et 9 % étaient sans opinion (rapport Prouteau, p. 50, MOCI, 1995).

## **Des intérêts à préserver par une politique de l'investissement privé**

Relativement fragiles, ces intérêts français ne peuvent être durablement consolidés que *dans un contexte favorable à l'investissement privé*.

Certes, pour une fraction de ces intérêts, l'arrivée de nouveaux investisseurs pourrait être **aussi une source de concurrence** et menacer des positions favorables acquises de longue date. Mais, au total, l'investissement privé nouveau ne menacerait qu'assez peu ces intérêts français considérés *dans leur ensemble*. Pour la plus grande part des entreprises françaises, un essor de l'investissement privé serait même une sauvegarde. Pour beaucoup, ce serait une chance. Et pour toutes, cet essor annoncerait une vraie reprise de la croissance économique, condition nécessaire à la consolidation des entreprises installées.

## **Des intérêts peu menacés par l'arrivée d'éventuels nouveaux investisseurs**

Certains opérateurs économiques français, en particulier parmi les entreprises déjà installées dans les pays subsahariens, pourraient concevoir quelques inquiétudes devant l'éventualité d'un afflux de concurrents nouveaux. De telles inquiétudes sont déjà perceptibles, par exemple, dans le secteur du bâtiment et des travaux publics en raison de la concurrence italienne. Cependant, la « menace », sans être négligeable, serait probablement assez limitée pour les entreprises françaises en général et même pour celles d'entre elles déjà installées au sud du Sahara.

Le risque doit s'apprécier par rapport aux marchés de l'hémisphère Nord d'une part, et par rapport aux marchés subsahariens d'autre part.

## **L'hypothétique scénario de délocalisation vis-à-vis de l'hémisphère nord**

Sur les marchés de l'hémisphère Nord, l'éventualité d'une concurrence venue de nouveaux investisseurs installés dans les pays subsahariens ne peut être à terme exclue. Des industriels européens et français du textile ont eu ainsi à faire face, au cours des dernières années, à des concurrents ayant délocalisé leur production, par exemple à l'île Maurice ou en Tunisie. Or, depuis les accords de Lomé, les biens manufacturés provenant des pays « ACP » (Afrique, Caraïbes et Pacifique) entrent en franchise de douane sur le marché de l'Union européenne ; celle-ci a même consenti, récemment, un important assouplissement des restrictions initiales relatives aux « règles d'origine ».

Ceci étant, cette concurrence éventuelle impliquerait un scénario, pour le moment très hypothétique, de *délocalisation* d'activités à fort contenu de main-d'œuvre et tournées vers la réexportation en Europe ou aux États-Unis (textile et confection, chaussure, meubles, agro-alimentaire, etc.). En outre, ces délocalisations ne seraient pas réservées aux entreprises non-françaises. Les entreprises françaises seraient partie

prenante à ce mouvement. Enfin, les délocalisations n'ont pas attendu le début de l'industrialisation de l'Afrique subsaharienne pour se multiplier dans l'ensemble du monde en développement.

Elles traduisent, selon toute vraisemblance, une tendance lourde de l'économie mondiale, liée à la globalisation croissante de l'économie. *La seule nouveauté serait que l'Afrique subsaharienne pourrait à son tour en profiter.*

### **Une concurrence très relative vis-à-vis des entreprises françaises déjà installées au sud du Sahara**

Sur les marchés subsahariens, le risque d'un accroissement de la concurrence non-française serait très relatif : d'abord, par le simple fait qu'un environnement propice à l'investissement favoriserait l'*ensemble* du secteur privé français tout autant que non-français ; ensuite, parce que le risque serait d'autant plus limité que les entreprises françaises bénéficient, en Afrique francophone, d'avantages comparatifs assez particuliers par rapport à leurs concurrents étrangers. Ces avantages, bien réels, ne sont pas seulement liés à la langue, à la culture et à l'histoire partagées avec les pays francophones. Ils résultent, aussi, de l'importance de la communauté française expatriée dans ces pays.

Certes, les nouveaux investisseurs pourraient chercher à concurrencer les positions dominantes occupées en zone franc par certaines grandes entreprises françaises (fret maritime, transport aérien, banques, distribution des eaux et de l'électricité...) ou par de moins grandes (secteur forestier, par exemple). Encore ne faut-il pas trop sous-estimer la capacité, de ces nouveaux investisseurs internationaux, à organiser, avec les entreprises *installées*, des nouvelles positions d'équilibre presque autant oligopolistiques. Par ailleurs, les investisseurs internationaux connaissent les limites économiques actuelles des marchés subsahariens. Il serait paradoxal que, dans ces limites, ils investissent *prioritairement* dans les secteurs occupés par des entreprises déjà fortement installées dans ces mêmes secteurs. Il serait, certes, possible qu'ils investissent de façon offensive si leurs produits ou services offraient véritablement un très fort avantage concurrentiel (qualité ou prix). Mais, dans ce cas, leur offensive a toute chance d'avoir déjà commencé, même en l'absence d'environnement plus propice à l'investissement privé (exemples : véhicules japonais ou produits coréens, taïwanais, voire sud-africains...). En fait, il est probable que ces investisseurs internationaux interviendraient prioritairement, soit en faveur d'opérations *nouvelles* (par exemple, pour l'exploitation de gisements miniers non exploités ou peu exploités<sup>(1)</sup>), soit dans des branches d'activité encore assez neuves dans ces pays (telles que les

(1) Tels que les mines d'or d'Afrique occidentale. De 1989 à 1995, la production annuelle d'or est tombée, en Afrique du sud, de 600 à 585 tonnes. Dans le même temps, la production d'or en Afrique de l'ouest est montée de 70 à plus de 100 tonnes. Les sociétés sud-africaines, mais aussi canadiennes et australiennes, s'intéressent de plus en plus à l'Afrique occidentale. Outre le Ghana, où la production d'or est déjà très active, le Mali, la Côte-d'Ivoire, la Guinée et le Niger attirent ces sociétés, qui se partagent désormais l'essentiel des nouveaux permis miniers dans ces pays.

télécommunications mobiles et cellulaires, ou le tourisme), soit par la reprise d'entreprises publiques privatisables, mais qui ne concurrencent pas directement les industries françaises installées dans le pays considéré.

### **Des intérêts qui, globalement, ne peuvent que tirer parti d'un essor de l'investissement privé local et international**

*Certains intérêts français seraient menacés. Mais, pour tous les autres, la « menace » serait assez limitée. Et beaucoup tireraient profit d'un essor général de l'investissement privé, qu'il soit d'origine internationale ou locale.*

### **Un facteur positif, globalement, pour les intérêts privés français**

En premier lieu, tout éventuel essor de l'investissement privé implique une modification préalable de l'environnement dans un sens favorable aux investisseurs agissant *légalement*. Avant même l'arrivée d'investisseurs nouveaux, *les entreprises déjà installées* pourraient donc être *les premières à bénéficier du climat propice au développement des affaires dans un cadre légal*. Seules les entreprises du secteur « délicat », très majoritairement non-françaises, en pâtiraient : elles auraient, par hypothèse, perdu leur impunité.

Ensuite, et surtout, un accroissement marqué de l'investissement privé générerait un surplus de croissance économique et augmenterait le pouvoir d'achat local. Dès lors, *l'explosion démographique* de l'Afrique ne serait plus un facteur de paupérisation, mais *un enjeu marchand*.

Une Afrique subsaharienne doublant sa population en trente ans pourrait offrir des opportunités considérables aux entreprises françaises. Il suffirait, pour cela, que les pays au sud du Sahara bénéficient d'une croissance, même *modérée*, de leur revenu par habitant. L'ampleur de cet enjeu marchand serait d'autant plus significative que les entreprises françaises auraient pu conserver leurs parts de marché.

Or, les entreprises françaises bénéficient, du fait de l'histoire, de l'environnement linguistique et culturel, et de l'importance de la communauté française expatriée, d'une position concurrentielle très particulière, qui leur offre, au sud du Sahara, un marché d'un volume tout à fait disproportionné par rapport au faible niveau de vie de ces pays et à l'effectif réduit des populations de chacun d'eux : cet avantage concurrentiel, s'il est bien de nature largement socio-culturelle comme on a tout lieu de le supposer, a toutes chances d'être durable.

Une autre conséquence positive, enfin, d'un développement de l'investissement privé serait d'améliorer très vraisemblablement *les conditions de liquidité* des intérêts français en Afrique subsaharienne, en particulier pour ce qui concerne les PME dont la transmission peut être actuellement assez délicate.

### **Un facteur très positif, aussi, pour les finances publiques françaises**

Il serait vain de croire à un effet de substitution complète des capitaux privés à l'aide publique au développement. Ces apports privés n'ont pas vocation à financer la couverture des besoins éducatifs, sanitaires et sociaux. Ceci étant, des apports privés importants entraîneraient deux conséquences :

- les investissements du secteur productif nécessiteraient moins de financements concessionnels comme ceux de la Caisse française du développement. C'est, par exemple, ce qui se produit, depuis quelques années, à l'Ile Maurice ;
- un développement de la croissance induit par une augmentation marquée de l'investissement privé générerait, grâce à de plus fortes rentrées fiscales, au minimum un léger excédent du budget courant. Celui-ci permettrait un désendettement public progressif et, à terme, la constitution d'une certaine épargne publique.

Les besoins d'aide budgétaire « hors-projet », pour financer les déficits courants ou apurer les dettes passées, en seraient réduits d'autant. Cela permettrait une réallocation de ces flux financiers, laquelle contribuerait à l'amélioration de l'efficacité économique de l'aide.

A plus long terme, ce double phénomène réduirait en proportion les besoins d'appel aux finances publiques françaises <sup>(1)</sup>.

---

## **Un enjeu majeur : bientôt plus d'un milliard d'hommes**

L'avenir des pays au sud du Sahara ne recèle guère qu'une certitude : d'ici peu, l'Afrique subsaharienne devra faire vivre sur son sol plus d'un milliard d'hommes. Sa population sera passée, en effet, de quelque 570 millions d'individus en 1990, à un chiffre compris entre 1 200 et 1 300 millions en 2020 (*cf.* en annexe 1, tableau 10). Aux alentours de l'an 2010, elle aura probablement déjà atteint le chiffre d'un milliard d'habitants. Cette explosion démographique, sans équivalent aujourd'hui dans le reste du monde, est d'ailleurs un fait historique majeur (*cf.* en annexe 1, le tableau 9). Elle *exigera de très lourds investissements*, auxquels le secteur privé (entreprises et ménages) devrait normalement être appelé à contribuer fortement.

Mais, au-delà de ce problème de financement, l'investissement privé devra, sans doute, être aussi *au cœur du processus* même du développement en Afrique subsaharienne, comme il l'a été dans d'autres

(1) Les finances publiques françaises consacrent chaque année environ 50 milliards de francs français à l'aide publique au développement. S'agissant de l'aide française bilatérale, la moitié est destinée à l'Afrique subsaharienne.

continents. L'investissement privé national ne commence, en effet, à se développer qu'une fois constitué, de façon stable et irréversible, un environnement porteur et sécurisant qui permette d'*accroître les perspectives de rentabilisation du capital*. Une fois parvenue à ce stade décisif, l'économie en développement *attire ensuite l'investissement privé international*. Dans la plus grande partie de l'Afrique subsaharienne, l'investissement privé international n'est pas intervenu parce que cet environnement n'était pas propice.

## **De très lourds investissements à financer**

### **Une explosion démographique exigeant une forte hausse de l'investissement total**

Compte tenu d'un taux d'accroissement démographique exceptionnel <sup>(1)</sup>, l'Afrique au sud du Sahara doit se fixer comme objectif un taux de croissance économique minimal de 5 % par an.

Or, la croissance du produit intérieur brut est, à moyen-terme, fonction du *taux d'investissement et, plus encore, de la productivité moyenne de l'investissement*. Dès lors, atteindre ce nouveau taux de croissance du PIB suppose que soit combinée une évolution favorable de ces deux facteurs <sup>(2)</sup> :

- l'Afrique subsaharienne devrait porter son *taux d'investissement*, de 15 % du PIB actuellement, à 25 % en l'an 2000, soit un taux supérieur à celui atteint dans les années récentes par l'Amérique latine, mais encore très inférieur au taux d'investissement de l'Asie du Sud-Est ;
- mais, surtout, la *productivité moyenne de l'investissement*, au sud du Sahara, actuellement de l'ordre de 5 % seulement, devrait être fortement améliorée pour atteindre environ 20 % (elle dépasse les 20 % en Asie du sud depuis 1960). Cette amélioration dépendra, elle-même, de la qualité des politiques (macro-économiques et institutionnelles) menées par les États, ainsi que de la nature des investissements : l'investissement productif accroît le stock de capital et permet d'atteindre un rythme élevé de croissance *à court terme*, alors que l'investissement structurel (éducation, santé...) accroît la productivité marginale du capital et a, par conséquent, un effet *à long terme*.

C'est pourquoi, pour rechercher une complémentarité optimale par nature d'investissements, le taux d'investissement global de 25 % du PIB devrait être lui-même composé approximativement comme suit (*cf.* la note de DIAL en annexe 4) :

(1) L'Afrique est le seul continent à avoir connu, dans les 25 dernières années, une « croissance de sa croissance » au plan démographique : de 2,7 % par an en 1970, le taux de croissance de sa population est passé à 2,9 % en 1985, et s'est à présent stabilisé. Il pourrait décroître dans les prochaines années, mais de façon assez lente, en fonction du rythme des évolutions sociale et économique.

(2) *Cf.* le scénario développé par la Banque mondiale, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable*, 1990, complété par la note du GIS DIAL sur « Investissement et croissance en Afrique », jointe en annexe 4.

Secteurs	En pourcentage du PIB	Financement
Santé, éducation, formation	3	Dons pour moitié
Infrastructures	6	Secteur privé pour 50 %
Agriculture	4	Financement privé (épargne locale)
Industrie	5	Financement privé, national et étranger
- dont secteur manufacturier	(2,5)	
- dont mines et énergie	(2,5)	
Autres (dont services financiers et logement)	7	
<b>Total des investissements</b>	<b>25</b>	

### Une contribution du secteur privé d'autant plus nécessaire que les autres concours paraissent très incertains

Selon les projections de la Banque mondiale déjà citées, les investisseurs privés pourraient, à certaines conditions, financer, contrairement à ce qui s'est produit auparavant, l'essentiel de l'investissement productif. Les bailleurs d'aide fourniraient une moitié des investissements de valorisation des ressources humaines. L'autre moitié devrait être financée par les États africains. En ce qui concerne les dépenses d'infrastructures, elles pourraient être partagées entre ces États, les bailleurs d'aide, et le secteur privé national et international. Mais cet équilibre général du financement entre les États, les bailleurs et les flux privés est une projection éminemment fragile.

La contribution *nouvelle* attendue d'investisseurs privés, jusqu'ici largement absents de la scène africaine, est d'autant plus critique que celle des États et des ménages d'Afrique subsaharienne d'une part, et celle des aides extérieures publiques (nettes de remboursements), d'autre part, ne sont pas assurées.

*Au niveau des États africains*, la constitution d'une épargne publique est, certes, un des résultats attendus de la politique d'ajustement engagée avec beaucoup de soubresauts et de volte-faces, depuis les années 80. Toutefois, même s'il est vrai que cette politique commence à porter ses fruits, aidée en zone franc par l'ajustement monétaire de 1994, ce résultat ne sera pas atteint rapidement parce que *la situation des finances publiques au sud du Sahara est beaucoup plus précaire que dans les autres régions en développement*. De 1991 à 1994, le déficit budgétaire moyen était de 6 % du PIB en Afrique, d'environ 1 % en Asie du Sud-Est et en Chine, et voisin de 0 % en Amérique latine <sup>(1)</sup>.

L'un des objectifs des politiques d'ajustement est de parvenir, tout en assurant le financement des fonctions minimales (régaliennes, éducatives et sociales) des États, à dégager au moins un solde primaire

(1) Cf. Banque des règlements internationaux, rapport annuel, p. 36, juin 1995.

(avant service de la dette) positif. Mais, malgré d'incontestables efforts du côté des dépenses, cet objectif minimal est, lui-même, loin d'être partout acquis, en raison notamment de la faiblesse des recettes. Il faut aussi compter avec la charge que fait peser un secteur public encore trop souvent pléthorique, soit sur le budget, soit (par accumulation d'arriérés) sur l'endettement, soit encore sur la monnaie lorsque cette charge est (hors zone franc) financée par création monétaire.

L'objectif exige, par conséquent, de très sérieux progrès en termes d'aménagement de l'environnement institutionnel (et notamment de privatisations), d'une part, et d'efficacité des administrations financières (fisc, douane), d'autre part.

*Au niveau des ménages*, la mobilisation de la petite épargne privée *intérieure* est possible, notamment pour l'investissement agricole ou de proximité (logement...). Mais, elle restera évidemment limitée par la faiblesse des revenus de la grande masse de la population. Pour les catégories aisées, cette mobilisation pourrait être contrariée par la recherche, à l'extérieur, d'une sécurité jugée insuffisante à l'intérieur, dans le cadre institutionnel actuel des pays subsahariens. Pour tous les ménages, enfin, qu'ils soient aisés ou modestes, le placement de l'épargne est rendu plus difficile par la dégradation des systèmes bancaires et de crédit. La reconstitution de systèmes nouveaux, inspirant confiance, et mieux adaptés en termes de coûts d'exploitation (crédits mutuels, crédits agricoles décentralisés...), est à peine engagée. Elle prendra du temps.

*S'agissant des perspectives de flux externes nets*, elles restent ouvertes, mais extrêmement fragiles. Au niveau de la balance commerciale, il n'y aura pas de miracle ; pour assurer sa croissance, l'Afrique subsaharienne aura besoin d'augmenter ses importations plus vite que son PIB.

Au niveau de la balance des capitaux, l'accès des pays subsahariens aux *crédits privés à moyen et long terme*, garantis ou non par les assureurs-crédit, restera restreint aussi longtemps que les signatures de ces pays n'auront pas retrouvé leur crédibilité, ce qui renvoie aux problèmes précédents : le budget des États et leur dette.

On sait, par ailleurs, qu'en dépit des exceptionnels allègements de dettes consentis par les États créanciers (principalement par la France), l'endettement extérieur reste lourd, notamment à cause du poids croissant de la dette, non-rééchelonnable, due aux institutions multilatérales. Le remboursement de celle-ci représentait 8 % du service de la dette extérieure des pays subsahariens en 1980, et près de 40 % en 1995. De fait, il existe aujourd'hui un *risque de flux nets négatifs* de la part des institutions multilatérales aux dépens des pays subsahariens. Ce risque deviendrait une probabilité si la communauté internationale n'était pas en mesure de combiner la poursuite d'un traitement très favorable de la dette africaine avec le développement d'une APD multilatérale importante, en particulier sur des fonds à reconstituer à l'Agence internationale pour le développement (AID) du groupe de la Banque mondiale.

*La contribution de l'épargne privée étrangère* s'avère donc indispensable et devra être activement recherchée. Mais cette contribution, généralement très limitée jusqu'à présent, dépendra, autant (sinon plus) que pour celle de l'épargne privée intérieure, des perspectives de rentabilité et, donc, d'un climat de confiance exigeant un **environnement entièrement nouveau**. Composante très importante de l'équilibre général de financement, l'investissement privé renvoie donc à **la nécessité de réformes profondes du cadre institutionnel**.

### **Un taux de rentabilité de l'investissement à redresser**

L'investissement n'est pas *la* clé du développement. Les soubassements politiques, culturels et sociaux ont probablement un rôle majeur. Toutefois, l'investissement, notamment privé, et « en amont » le taux de rentabilité attendu de celui-ci comptent, au moins dans la sphère économique, parmi les facteurs essentiels.

### **Une des clés du processus de développement : la hausse du taux de rentabilité de l'investissement**

Ce serait une erreur de croire que la faiblesse de l'épargne est dans un simple rapport *de cause à effet* avec la faiblesse de l'investissement et la lenteur de la croissance.

En réalité, les relations entre ces trois variables n'opèrent pas dans cet ordre. Au sein des pays parvenus au stade du « décollage » économique, *ce n'est pas l'épargne préalable* qui semble avoir déclenché le processus de croissance. Les faits tendent à montrer que, dans les pays du sud-est asiatique par exemple, le taux élevé de l'épargne *a suivi*, et non pas précédé la croissance.

*Ce n'est pas non plus le taux d'investissement* qui paraît pouvoir expliquer le « décollage » de la croissance dans les pays en développement. Certes, de 1965 à 1990, l'Asie a connu un taux d'investissement deux fois plus élevé que l'Afrique (31 % du PIB au lieu de 17 %), ce qui a incontestablement joué dans l'évolution économique ultérieure de ces deux régions.

Mais il ne semble pas que le taux d'investissement ait *déclenché* le processus de décollage économique. Il l'a plus probablement soutenu, après le démarrage initial. On a d'ailleurs observé que les taux d'investissement africains étaient comparables à ceux de l'Asie du sud, jusqu'aux années 80 <sup>(1)</sup>.

(1) Cf. Banque mondiale, *l'Afrique subsaharienne, de la crise à une croissance durable*, 1990.

Ce n'est donc pas une insuffisance de l'investissement qui peut expliquer l'échec économique au sud du Sahara depuis les années 70. C'est plus probablement la faible rentabilité des investissements dans cette région du monde. *A contrario, c'est la hausse des taux de rentabilité des premiers investissements* qui fut sans doute déterminante en Asie du sud-est. Cette région a su créer, voici plus de trente ans, par une politique structurelle appropriée, les conditions générales d'une amélioration du taux de rentabilité de l'investissement, ce que n'a pas su ou pu faire l'Afrique subsaharienne.

En effet, mesurée simplement comme le rapport entre la croissance de la production et le taux d'investissement au cours d'une année donnée, *la rentabilité économique de l'investissement en Afrique a régulièrement diminué*. Dans les années 80, elle n'atteignait plus que le dixième de celle de l'Asie du sud, alors qu'elle lui avait été supérieure d'un tiers dans les années 60 et jusqu'au début des années 70 <sup>(1)</sup>. Cette chute de la rentabilité des investissements a correspondu à des baisses de productivité diverses (chute des rendements agricoles, baisse du nombre de cycles de culture irriguée, diminution du taux d'utilisation des capacités de production industrielle...).

Dans ces années 70 et 80, la hausse des coûts d'investissement en Afrique subsaharienne a contribué à la chute de la productivité, tout comme l'augmentation des coûts d'exploitation et d'entretien de l'investissement, lesquels atteignent souvent à présent des niveaux plus de deux fois supérieurs à ce qu'ils sont en Asie méridionale.

Or, au sud du Sahara, la chute de la productivité et la hausse des coûts d'investissement et d'exploitation ont été elles-mêmes très contemporaines d'une *intervention croissante des États* dans la vie économique, entre les années 60 et 80.

En 1986, les dépenses publiques dépassaient le chiffre de 27 % du PNB africain, contre seulement 19 % dans les pays « à faibles revenus » non-africains. <sup>(2)</sup> Certes, l'investissement public peut être bénéfique en matière d'infrastructures (si celles-ci sont bien étudiées, gérées, entretenues...). Mais, pour les activités productives, l'investissement privé se révèle, à l'expérience, dans les États en développement, le moteur le plus efficace. C'est ce que n'ont pas reconnu les pays subsahariens qui ont étatisé une bonne partie de leurs capacités de production.

En outre, l'intervention des États ne s'est pas limitée aux nationalisations et au gonflement de la dépense publique. Elle a été, en fait, multiforme : offices de commercialisation, monopoles d'État, régulations et distorsions des prix, etc. Ce fut *un enchaînement très contre-productif* : environnement bureaucratique, moindre rentabilité des investissements (par hausse des coûts et baisse de la productivité), chute de la croissance, tarissement de l'épargne intérieure et baisse de l'investissement.

(1) Cf. Banque mondiale, *l'Afrique subsaharienne, de la crise à une croissance durable*, 1990.

(2) Cf. Banque mondiale, *L'ajustement en Afrique*, pp. 174 à 179, 1994.

## Un processus assez long et d'abord interne

### Un processus assez long

Le processus par lequel un nouvel environnement structurel accroît les perspectives de rentabilité de l'investissement, générant ainsi une accumulation de capital suivie de nouveaux investissements, ne se met pas en place rapidement. L'expérience des trente dernières années dans les pays en développement tend à montrer, en effet, que l'effort d'ajustement structurel améliorant l'environnement ne fait pas immédiatement sentir ses effets sur l'investissement global.

Ceci s'explique, sans doute en partie, par la forme prise par la contraction de la dépense publique. En engageant l'effort d'ajustement, les États africains ont généralement préféré, pour des raisons politiques assez compréhensibles, sacrifier d'abord leurs dépenses d'équipement avant de restreindre les dépenses courantes.

Mais, même si les effets déflationnistes initiaux freinent la demande, et donc l'investissement, l'explication vient aussi de ce que, pendant toute la durée d'engagement et de suivi effectif du programme de réformes par les autorités locales, le secteur privé adopte une attitude d'expectative. L'investisseur privé est en effet conscient du *caractère irréversible de sa décision d'investir, par opposition au caractère réversible des réformes*. Or, les renversements de politique n'ont pas manqué en Afrique subsaharienne.

Ceci étant, l'expérience de plusieurs pays subsahariens ayant engagé, dans les années 80, des politiques d'ajustement structurel fait ressortir que, pour la majorité d'entre eux, la politique de réformes structurelles a coïncidé avec une progression de l'investissement privé <sup>(1)</sup>.

### Un processus d'abord interne

Ce serait sans doute une erreur de compter d'abord sur l'intervention financière extérieure pour enclencher le processus par lequel la rentabilité du capital augmente et génère elle-même la poursuite du mouvement d'investissement. Les pays en développement doivent compter, d'abord, sur eux-mêmes et sur les premiers résultats de leurs propres efforts. Les apports extérieurs ne viennent qu'ensuite, pour amplifier le mouvement. L'expérience observée dans le monde en développement, et en particulier dans le sud-est asiatique, montre que *le caractère interne du processus initial d'accroissement du taux de rentabilité des investissements* est déterminant. Ce processus interne s'articule, le plus souvent, autour des mêmes grands axes :

– une allocation du produit financier des rentes extérieures aux infrastructures d'intérêt national. L'Indonésie a moins mal employé sa manne pétrolière que le Nigeria, avec les résultats que l'on sait dans chacun des deux pays. Il doit être mis un certain frein aux habitudes de dépenses afin

(1) Cf. Banque mondiale, *L'ajustement en Afrique*, pp. 174 à 179, 1994.

de substituer progressivement une logique de production et d'investissement à la logique de rente et de consommation ;  
– un contexte favorable à l'investissement privé et à l'activité d'entreprise, laissant le plus possible aux acteurs privés et locaux (sociétés, collectivités...) l'initiative et l'organisation de la production, équilibrant dépenses et recettes publiques, respectant le droit de propriété ainsi que, plus généralement, un minimum d'État de droit, tout en consacrant les fonctions régaliennes, éducatives et sociales de l'État ;  
– une stratégie ouverte sur l'extérieur, mais appuyée sur le marché intérieur<sup>(1)</sup> entendu au sens large : marchés nationaux *et* régionaux. Ceux-ci constituent le débouché naturel, immédiat, et le plus adapté aux productions autres que les mines et les cultures de rentes : productions vivrières, élevage, biens et services de consommations courantes... Les éventuelles stratégies externes de délocalisation et de réexportation, peuvent venir *ensuite* accompagner et amplifier le mouvement.

### **L'investissement privé international, accélérateur du développement et « grand absent » de l'Afrique**

#### **Un accélérateur du processus de développement**

L'afflux massif de fonds internationaux dans les économies émergentes d'Asie et, depuis 1990, d'Amérique latine, s'est produit à partir d'un contexte de réformes institutionnelles précises : État de droit, déréglementation et privatisations, perception et gestion rigoureuse des recettes publiques. L'expérience des quinze dernières années tend à suggérer que l'importation de capitaux privés accélère et amplifie *ensuite* la croissance. « Relativisée » par la crise mexicaine de 1995, cette relation ne semble pas avoir été réellement remise en question.

#### **Une relation probable entre accélération de la croissance et importations de capitaux privés**

Dans l'histoire économique de l'Asie, de l'Amérique latine et de l'Afrique, depuis dix à quinze ans, figurent deux données bien connues :

- Une croissance forte en Asie, soutenue en Amérique latine, très faible en Afrique :

En Asie (hors Japon), la croissance, mesurée par la variation du *PIB en volume* a constamment été d'au moins 7 % par an en moyenne, depuis 1982 (*cf.* en annexe 1, tableau 11), dépassant même les 8 % depuis les années 90.

(1) *Cf.* commissariat général du Plan, *Développement : de l'aide au partenariat*, préparation du XI<sup>e</sup> Plan, Groupe « Monde-Europe », La Documentation française, 1993.

En Amérique latine, la croissance, inférieure à celle de l'Afrique subsaharienne dans les années 80, s'est régulièrement accrue depuis le début des années 90, pour atteindre, en volume, un rythme de 4,5 % en 1994.

*L'Afrique subsaharienne a parcouru le chemin inverse* : de plus de 2 % par an dans les années 80, la croissance de son PIB en volume s'est ralentie depuis lors, pour se situer entre 0 et 1,6 % en 1992-1994.

- Des flux de capitaux privés massifs en Asie, significatifs en Amérique latine et très faibles en Afrique subsaharienne :

De 1986 à 1994, la part des apports privés dans le total des flux de capitaux à destination de l'ensemble des pays en développement a presque doublé : 35 % en 1986 (avec 65 % d'aide publique) et 60 % en 1994 (avec 40 % d'aide publique) <sup>(1)</sup>.

En Asie (hors Japon), les entrées de capitaux privés au titre des investissements directs, encore relativement limitées jusqu'à la fin des années 80, se sont multipliées dans les années 90, atteignant en 1994 un niveau annuel plus de quatre fois supérieur à celui de la période 1986-1990 (*cf.* en annexe 1, tableau 6). L'Amérique latine a connu une évolution comparable, bien que plus tardive et moins marquée.

Le reste du monde extérieur à l'OCDE (dont l'Afrique) s'est partagé le faible solde des importations de capitaux privés qui n'avaient pas rejoint l'Asie ou l'Amérique latine.

- Cette double évolution, certes, *n'établit pas de relation de causalité immédiate* entre croissance et investissement international. Elle laisse, cependant, supposer *l'existence d'une certaine relation* entre les deux phénomènes. Il est plus que probable que les investissements internationaux *amplifient* le mouvement de croissance initial.

**Un « modèle » que ni la crise mexicaine de 1995, ni le ralentissement de la Croissance en Amérique latine, n'ont profondément remis en cause**

En Amérique latine, beaucoup de ces capitaux ont été (principalement à partir de 1992-1993) placés à court terme, ou sous forme d'*investissement de portefeuille*, tandis qu'ils étaient, en Asie, plus souvent placés à moyen-long terme et sous forme d'investissements directs. De ce fait, toute hausse des taux d'intérêt dans l'hémisphère nord, tout mouvement de reprise économique dans la zone de l'OCDE, suffisaient à faire refluer d'Amérique latine une partie significative de ces capitaux. Dès lors, même sans ses turbulences politiques internes, le Mexique devait inévitablement affronter les effets de cette volatilité, et la crise mexicaine de la fin 1994 et du début de l'année 1995 relativise l'impact positif du libre marché des capitaux sur la croissance des pays en développement.

(1) *Cf.* OCDE, rapport annuel du CAD *Coopération pour le développement*, 1995.

Mais *l'Afrique subsaharienne*, du moins la partie francophone, n'est pas encore dotée des marchés financiers et boursiers appropriés (faute, notamment, de privatisations élargissant suffisamment la capitalisation boursière) pour recevoir des flux significatifs d'investissements *de portefeuille*.

A court terme, elle ne peut donc espérer (du moins, sous réserve de politiques adaptées) *que des investissements directs, plus difficiles à attirer, mais moins faciles à retirer*.

Au surplus, même pour ce qui concerne les investissements de portefeuille, la crise mexicaine n'a pas vraiment remis en cause le « modèle ». Certes, la croissance s'est nettement ralentie, en Amérique latine, en 1995. Mais, une fois absorbé le choc initial de la crise, les marchés de capitaux de la plupart des pays émergents, Amérique latine comprise, ont plutôt fait preuve de résistance.

Les investisseurs ont paru attentifs aux spécificités nationales, préférant les pays dont la politique économique était attractive et les perspectives structurelles saines. Cela a incité bon nombre d'États à poursuivre, avec d'autant plus de détermination, les politiques de réformes, pour leur plus grand profit.

Au total, l'investissement international dans les pays en développement s'est poursuivi, mais de façon assez sélective, privilégiant les marchés à haute rentabilité de l'investissement et délaissant de plus en plus, en revanche, la plus grande partie de l'Afrique subsaharienne.

### **L'investissement privé international : un « grand absent » dans la plupart des pays subsahariens**

En dépit d'un frémissement récent du marché international des capitaux observé au sud du continent africain, depuis les élections de 1994 et l'accession pacifique de Nelson Mandela au pouvoir en République sud-africaine, ce qu'on retient essentiellement est la forte chute de l'investissement privé dans la plus grande partie de l'Afrique subsaharienne.

### **Une exception : l'Afrique du Sud et les quelques pays environnants**

En 1993, l'Afrique n'avait encore attiré que 4 % des investissements de portefeuille se plaçant sur les marchés dits émergents dans les pays en développement ou en transition (Europe de l'est). Mais, en 1994, la République sud-africaine connaissait sa révolution pacifique tandis qu'une certaine libéralisation économique progressait depuis quelques années dans les économies des pays situés au nord du Limpopo <sup>(1)</sup>, attirant ainsi l'attention des gestionnaires de fonds d'investissements britanniques et américains à la recherche de gains spéculatifs.

(1) Cours d'eau marquant la frontière septentrionale de la République sud-africaine.

*En l'espace de deux ans (1994 et 1995), douze grands établissements financiers ont constitué des fonds spécialisés dans les placements en Afrique pour un montant total de près d'un milliard de dollars. Ces fonds, cotés aux bourses de New York ou de Londres, sont largement investis en Afrique du Sud (dont la bourse est la dixième du monde par la capitalisation), mais tendent, depuis 1995, à s'investir un peu plus dans les économies voisines de l'Afrique du sud (Botswana, Zimbabwe, Zambie...). Le retour sur investissements dans ces fonds africains aurait atteint 40 % en 1995 <sup>(1)</sup>. Ceci étant, il ne s'agit que d'investissements de portefeuille, volatiles et spéculatifs, et non d'investissements directs.*

Ils illustrent néanmoins la sensibilité du marché des capitaux aux améliorations, même relatives, de l'environnement institutionnel et politique de la vie des affaires en Afrique subsaharienne.

**Partout ailleurs, au sud du Sahara, une baisse générale de tous les apports privés de capitaux internationaux**

Une comparaison, à partir d'un échantillon assez représentatif de cinq pays d'Afrique subsaharienne, cinq d'Asie et cinq d'Amérique latine, et fondée sur le recensement des investissements étrangers (directs, et de portefeuille) en 1980, d'une part, et en 1992, d'autre part, permet d'illustrer le phénomène, tant en lui-même que par contraste avec les évolutions observées hors d'Afrique. On constate en effet (cf. en annexe 1, tableau 11) que :

- à l'exception de l'île Maurice (où le flux annuel d'investissements étrangers a été multiplié par quinze), les pays africains de l'échantillon recevaient, en 1992, entre 2 fois (Côte-d'Ivoire) et 15 fois moins (Sénégal) d'investissements directs qu'en 1980. Naturellement, ces pays, qui ne recevaient en 1980 aucun investissement de portefeuille, n'en recevaient toujours aucun en 1992 ;
- les cinq pays d'Amérique latine bénéficiaient, en 1992, de 2 fois (Bolivie) à 10 fois plus (Honduras) d'investissements directs qu'en 1980. S'agissant des investissements de portefeuille, aucun de ces cinq pays n'en recevait en 1980 ; mais trois en bénéficiaient en 1992 (Chili, Argentine, Mexique) ;
- quatre des cinq pays d'Asie recueillaient, en 1992, entre 2 fois (Inde) et 11 fois plus (Thaïlande) d'investissements directs qu'en 1980. La Chine, cinquième pays de cet échantillon asiatique, connaissait, elle, une véritable explosion d'investissements directs, passant de zéro, en 1980, à plus de onze milliards de dollars d'investissements directs en 1992. S'agissant des investissements de portefeuille, ces cinq pays asiatiques, qui n'en recevaient aucun en 1980, en bénéficiaient tous en 1992, parfois de façon modeste (Thaïlande), mais le plus souvent de façon importante, voire massive (Chine).

\*\*\*

(1) Cf. *Financial Times* du 25 janvier 1996.

Bénéfique pour les intérêts français dans les pays subsahariens, essentiel pour le développement de ces pays eux-mêmes, l'investissement privé, national et international, doit être à présent *un des objectifs centraux des politiques économiques africaines et des politiques d'aide*. Pour attirer cet investissement privé, l'Afrique subsaharienne doit, certes, persévérer dans le redressement de ses grands équilibres budgétaires, monétaires et externes. Mais, elle doit aussi remplir **une condition absolue : un environnement institutionnel réellement nouveau** par rapport à celui qui prévaut encore trop souvent aujourd'hui, un environnement propice à une meilleure rentabilité des investissements, un environnement générant durablement la *confiance*.



---

Deuxième partie

---

# **Pour une conditionnalité institutionnelle de l'aide**



En arrière-plan de l'environnement institutionnel de l'entreprise se situe *l'environnement politique*. Par ses prolongements diplomatiques et militaires, cet aspect du sujet déborde du cadre spécifique de la promotion de l'investissement privé. Il n'en constitue pas moins une donnée importante pour le succès de cette action. Il appelle à ce titre un bref commentaire.

\*\*\*

Au plan politique, la promotion de l'investissement privé se heurte, en Afrique subsaharienne, à deux types d'obstacles :

– Il y a, bien entendu, *les conflits armés*, qui peuvent être ouverts (Somalie, Soudan, Sierra Leone, Liberia, Angola...) ou latents (Tchad, Rwanda, Burundi...).

– Mais il y a aussi *les situations de blocage* résultant de tensions, de fermeture vis-à-vis de l'extérieur, ou d'immobilisme. Ce deuxième type d'obstacles se rencontre par exemple, selon des modalités évidemment très diverses, au Congo, au Nigeria et au Zaïre, mais aussi, dans une certaine mesure, à Madagascar, voire au Cameroun. Face à ces conflits armés ou à ces blocages politiques, beaucoup d'investisseurs adoptent fatalement une attitude de fuite ou, au minimum, d'attente. C'est le parti pris par bon nombre d'investisseurs privés, mais aussi par la Banque mondiale <sup>(1)</sup> et d'autres bailleurs d'aide. L'existence ou l'absence de blocages politiques peut donc être *économiquement déterminante*.

En Asie du Sud-Est, voici une trentaine d'années, le niveau de vie était relativement comparable à celui de l'Afrique subsaharienne. Par ailleurs, les régimes de ces pays asiatiques n'étaient pas, et ne sont toujours pas, des modèles de démocratie. Leur succès économique a été

(1) En engagements, les prêts du groupe de la Banque mondiale (AID comprise) à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne sont tombés de 3,9 Mds. \$ en 1992 à 2,2 Mds. \$ en 1995. Cela ne représente plus que 10 % du total de ses engagements de crédits sur l'exercice 1995. Ceci résulte, pour une part, de contraintes économiques ou financières, mais aussi, pour une autre part, de ces situations de chaos ou de blocage politique qui ajournent inévitablement les programmes.

en bonne partie fonction, non seulement du caractère acceptable pour l'investisseur de l'environnement institutionnel, mais encore, « en amont », de la paix civile, d'une ouverture sur l'extérieur et d'un certain consensus social <sup>(1)</sup>. Le relatif retard économique de pays tout proches, mais plus troublés ou plus fermés <sup>(2)</sup>, illustre, *a contrario*, l'importance de ces facteurs politiques.

\*\*\*

Pour être efficace, un programme français de promotion de l'investissement privé en Afrique subsaharienne devra donc vraisemblablement comporter un volet directement politique afin d'y œuvrer, non seulement pour *la paix civile et l'ouverture*, mais aussi pour un *minimum de consensus social*.

Il faut que les investisseurs *sentent* ce consensus. Ce doit être un des objectifs principaux de la diplomatie française en Afrique.

La politique d'aide, elle, doit s'attacher à réformer, d'une façon beaucoup plus pressante que par le passé, *l'environnement institutionnel stricto sensu* (État de droit, administrations financières, privatisations, intégration régionale) nécessaire à l'investisseur. De la part de l'Afrique subsaharienne, il y faudra une volonté politique. Mais pour stimuler celle-ci, il faudra également, de la part des bailleurs (dont la France), un appui continu et un minimum de *conditionnalité institutionnelle* des aides.

---

## **Un environnement dissuasif, appelant une intervention plus énergiques des bailleurs**

### **Un environnement dissuasif pour l'investisseur**

La fragilité de l'État et des institutions

#### **La fragilité de l'État**

Ce dont les entreprises et les investisseurs ont le plus besoin aujourd'hui, au sud du Sahara, c'est de l'État. Non pas l'État prébendier, clientéliste, ou même producteur de biens et services. Mais l'État comme agent et représentation de l'intérêt général. Or le rôle et la place de l'État sont encore très incertains en Afrique subsaharienne.

(1) Singapour, Malaisie, Indonésie, Thaïlande.

(2) Philippines, Birmanie.

Bien qu'il y ait historiquement précédé la Nation, *l'État n'a pas encore reçu, au sud du Sahara, la reconnaissance sociale qu'a su y conquérir l'idée de Nation*. Certes, plus de trente ans après les Indépendances, quelques Nations africaines restent à construire (Soudan, Rwanda, Burundi...). Mais beaucoup d'autres ont acquis une existence qui était souvent douteuse au début des années 60. On ne mesure pas assez, en Europe, à quel point il s'est forgé en une génération, y compris dans les milieux populaires, une certaine *conscience nationale* dans bien des pays qui n'étaient, il y a trente-cinq ans, que des ensembles pluri-ethniques <sup>(1)</sup>.

Mais, si les « nations » africaines existent aujourd'hui, on ne peut en dire toujours autant des États. Les *notions d'intérêt général et de neutralité* restent, en effet, souvent plaquées sur la réalité des réseaux de solidarité clanique ou familiale. La force du *groupe* l'emporte souvent sur l'idée, encore bien abstraite, de l'intérêt général, c'est-à-dire précisément de l'intérêt de l'État.

Certes, les phénomènes de clientélisme sont très loin d'être l'apanage de l'Afrique subsaharienne. Malheureusement, *la fragilité des États* au sud du Sahara a été, tout à la fois, *entretenu et accompagnée par une dégradation* presque ininterrompue de *l'environnement institutionnel* nécessaire à l'entreprise.

#### **La dégradation ininterrompue de l'environnement institutionnel de l'entreprise**

Du point de vue de l'investisseur, l'environnement institutionnel en Afrique subsaharienne n'a cessé, globalement, de se dégrader. Le processus trouve une part de son origine, dès *les années 60*, dans la balkanisation économique consécutive au démantèlement des grands ensembles territoriaux de l'époque coloniale (AOF, AEF, Fédération Rhodésie-Nyassaland). Il s'est poursuivi avec la détérioration, dans *les années 70*, puis l'effondrement, à partir *des années 80*, de nombreux systèmes judiciaires. Il s'est confirmé avec l'intervention générale et désordonnée des États dans la vie économique, souvent au profit de clientèles politiques, ethniques ou personnelles.

Amputant les diverses rentes agricoles, minières ou pétrolières, la crise des *années 80* a ensuite asséché les finances publiques de ces pays, provoquant une dégradation de l'ensemble des services publics et des infrastructures. De plus, l'incapacité des États à assurer régulièrement le traitement de leurs fonctionnaires a gravement affaibli leur autorité. Cette situation n'a pu qu'aggraver la corruption et l'appropriation à des fins privées des fonctions d'autorité. Cette appropriation a, ainsi, bien souvent donné lieu à un processus paradoxal de privatisations et de nationalisations *à rebours* : *privatisation des fonctions régaliennes et nationalisation des activités productives* (celle-ci profitant surtout, il est vrai, aux intérêts privés de l'élite sociale en place).

(1) Certaines réactions d'union nationale au Tchad, pays pourtant très divisé, face aux empiètements libyens, ont été assez significatives d'une conscience nationale en voie d'émergence.

Aujourd'hui, la rémunération aléatoire (et, parfois, d'origine douteuse) des forces de l'ordre, la corruption judiciaire et administrative, la fraude douanière impunie, sont des phénomènes, certes variables selon les pays <sup>(1)</sup>, mais trop fréquents. Ils créent, même en l'absence de troubles graves et de conflits armés, un cadre extrêmement dissuasif pour les investisseurs « légaux » <sup>(2)</sup>.

## L'effet dissuasif sur l'investisseur

### **Le manque de sécurité, de rentabilité et de visibilité**

Ces effets se font sentir *avant tout calcul économique*. Pour les investisseurs étrangers, ils sont d'abord liés à l'image que l'Afrique donne d'emblée d'elle-même à l'homme d'affaires étranger.

L'incertitude commence, avant même le départ d'Europe, d'Amérique ou d'Asie, avec les informations circulant sur la *dégradation des administrations et services publics les plus essentiels* en Afrique.

Mais, ensuite, ces effets se manifestent surtout au niveau du calcul économique en raison, d'une part, des surcoûts et, d'autre part, des aléas et du manque de visibilité à moyen-terme.

Dans une certaine mesure, l'investisseur est prêt, si les perspectives le justifient, à relativiser les problèmes de sécurité et d'image, et à intégrer dans ses calculs de rentabilité tous les effets quantifiables d'un environnement institutionnel défectueux (*cf.* paragraphe suivant). Malheureusement, les surcoûts d'origine institutionnelle *alourdissent à l'excès le coût des facteurs* de production. Il n'est pas douteux, par exemple, que la gestion de la production et de la distribution d'eau et d'électricité par les sociétés d'État n'a pas placé l'Afrique subsaharienne en position compétitive. Les entreprises publiques gérant les rares voies ferrées offrent des rapports qualité-prix peu attractifs. La dégradation des routes et de l'ensemble des services publics se traduit pour les entreprises par des coûts élevés. La concurrence délictueuse de certains négociants et autres grands opérateurs économiques « informels », par carence ou complaisance de la puissance publique, limite aussi les perspectives de rentabilité du capital pour les entreprises « légales ».

A ceci s'ajoute le problème du *manque de visibilité à moyen terme* pour l'entreprise. Ce point est essentiel. Un chef d'entreprise qui ne sait pas ce que sont exactement les modes d'interprétation, par

(1) Plus couramment rencontrés en Afrique centrale et au Nigeria qu'en Afrique occidentale.

(2) Ils créent aussi un cadre propice à l'économie « délictueuse » (*cf. Les évolutions délictueuses des économies africaines*, par J.-F. Bayard, S. Ellis, et B. Hibou). Le Nigeria, le Ghana, le Liberia, la Sierra Leone, et dans une moindre mesure la Côte-d'Ivoire et le Sénégal, sont à présent bien intégrés aux circuits de l'héroïne et de la cocaïne à destination des États-Unis et de l'Europe. Entre 40 et 50 % de l'héroïne parvenant sur le continent américain pourraient, selon certaines estimations, transiter par le Nigeria (*cf. Atlas de la zone franc en Afrique subsaharienne*, p. 88, ministère de la Coopération et La Documentation française, 1995).

l'administration, de la réglementation fiscale, qui sait encore moins ce que sera, dans les deux années à venir, la fiscalité des entreprises, et qui est exposé au risque de décisions de justice imprévisibles ou arbitraires, n'est pas enclin à investir.

### **Le scénario de l'« économie sans État »**

Si l'absence du « minimum institutionnel » associé à l'existence d'un État a bien des effets dissuasifs sur l'investissement, il n'est pas pour autant établi qu'elle en ait un sur l'activité d'entreprise, ni même sur toutes les formes d'investissement. *Même dans un cadre institutionnel déliquescents*, en effet, certains types d'entreprises peuvent fort bien opérer sans trop investir, et d'autres peuvent même se développer et investir.

Du côté *des entreprises opérant sans trop investir*, le calcul économique semble être fondé sur deux éléments très simples : un investissement initial aussi limité que possible et un cycle de production des biens ou services suffisamment bref pour rendre le risque négligeable. Dans cette catégorie entrent, par exemple, des entreprises de négoce. On peut aussi y rencontrer certaines banques opérant avec très peu de fonds propres, exclusivement sur des transferts ou sur des marchés à très court terme, et avec un minimum de crédits à la clientèle.

Si un certain niveau d'investissement initial est malgré tout inévitable, les marges d'exploitation devront être calculées de façon suffisamment large pour réduire le « temps de retour » au maximum.

Du côté *des entreprises pouvant même investir largement*, on trouve les grandes sociétés de type « *off-shore* », largement déconnectées du pays où elles opèrent. L'exemple en est fourni par les sociétés minières ou pétrolières. Ces entreprises constituent, à beaucoup d'égards, des enclaves dans le pays considéré.

Avec un degré minimum de sécurité physique (faisant l'objet, si nécessaire, d'arrangements particuliers avec les autorités), le point essentiel pour ces sociétés est la négociation de la fiscalité, ou d'une façon à la fois plus exacte et plus générale, le partage de la « rente ». Une fois établi le mode de partage entre la société minière, par exemple, et les autorités représentant le pays d'accueil, l'autonomie de fonctionnement de la société peut être considérable.

Dès son arrivée, celle-ci a, ou prend, les moyens de s'assurer une gestion, largement affranchie des aléas administratifs locaux, et de se prémunir contre les incertitudes qui obscurcissent la visibilité à moyen terme des autres entreprises moins puissantes. Les autorités savent qu'elles ne peuvent revenir sur ce *modus operandi* sans dommage direct et immédiat pour elles. Sur ces bases, l'entreprise « *off-shore* » peut opérer et même investir des sommes considérables.

*Ce type d'activités économiques est compatible avec la carence ou l'absence de l'État.* Même les phénomènes d'hyper-inflation deviennent relativement gérables dans un pays dont l'horizon économique est, pour ces entreprises, très court. Au demeurant, la monnaie nationale

n'a plus grande signification et l'économie réelle est plus ou moins largement « dollarisée ». Les entreprises « formelles » tendent à vivre en circuit fermé, assurant leur propre sécurité et celle de leurs collaborateurs. On peut même concevoir qu'elles contribuent, si nécessaire, au financement de certains équipements collectifs d'intérêt direct et immédiat pour elles et leurs personnels (routes, centrales thermiques, écoles, etc.).

Quant aux entreprises « informelles », elles s'organisent, par définition, en fonction de cet environnement institutionnel et peuvent même y trouver, pour certaines d'entre elles, une réelle prospérité. *Ce scénario d'activité économique sauvage, sans État, n'est ni une utopie, ni une abstraction.* On en voit déjà l'application dans quelques pays, *par exemple au Zaïre.* Mais, ce scénario est naturellement antinomique avec la notion de *développement intégré* au sens où l'entendent tous les bailleurs d'aide, nationaux ou multilatéraux.

Pour ne plus se marginaliser, les pays africains doivent *d'abord bien fonctionner sur le plan intérieur* <sup>(1)</sup> et se doter d'un *minimum institutionnel* comprenant :

- des règles du jeu économique claires, *non-arbitraires*, relativement stables, et applicables uniformément sur un *marché intérieur aussi élargi que possible*, national ou régional ;
- des *recettes douanières et fiscales* permettant de *couvrir normalement les fonctions régaliennes* (gouvernement, justice, sécurité) ainsi que les fonctions éducatives et sociales de base (enseignement primaire, santé publique...).

## **Pour une intervention plus énergique des bailleurs**

### **Le dilemme des bailleurs d'aide**

Lorsque la fragilité des États est telle qu'elle rend quasiment impossible l'instauration de ce « minimum institutionnel », les pays industrialisés-bailleurs d'aide ont généralement à faire face à un choix difficile. En schématisant grossièrement, on peut résumer ainsi les deux orientations possibles :

- La première consiste à considérer que l'aide est trop souvent gaspillée, qu'elle n'a plus de sens, qu'on ne réforme pas un pays contre son gré, et qu'une réduction plus ou moins sensible, et plus ou moins rapide, des concours est en conséquence inévitable. On peut même tenter d'étayer cette position par divers arguments économiques et statistiques suggérant que l'aide est vaine, voire nuisible <sup>(2)</sup>. Si l'on tient à donner un caractère un peu positif à cette position « pragmatique », il est alors assez

(1) Déclaration du directeur général du FMI à la deuxième session de la *Global Conference for Africa*, Maastricht, 1995.

(2) Cf. les travaux de Keith Marsden et ceux de Peter Boone (London School of Economics) cités dans : « L'aide recule. Tant mieux ? », *Jeune Afrique*, pp. 65-67, 4 au 10 janvier 1996.

commode de défendre la doctrine du *Trade, not aid*, sans trop s'interroger sur la nature de ce *commerce*, ni sur ce que pourrait devenir la situation générale de régions entières laissées, par exemple, dans l'état du Zaïre. Cette position semble, de plus en plus, tenter certains grands pays industrialisés. Elle offre à ceux-ci un double avantage : elle leur fournit, sous d'excellents prétextes d'efficacité (voire de moralité), une occasion d'appréciables économies budgétaires, sans, pour autant, empêcher une politique d'appui à certains intérêts économiques et commerciaux tels que décrits plus haut (mines, pétrole, etc.).

– Une deuxième orientation implique de poursuivre l'aide patiemment, en attendant le temps nécessaire pour que le pays aidé adopte *motu proprio* les réformes institutionnelles nécessaires. Ce temps d'attente est naturellement tout à fait indéterminé. Les bailleurs courent, de ce fait, un risque double : rendre l'aide inefficace, ce qui alimente l'opinion répandue quant au gaspillage de fonds publics par les bailleurs d'aide (en un temps de difficultés budgétaires inégalées depuis longtemps en Europe), tout en laissant le pays aidé exposé à un risque de marginalisation grandissante et de paupérisation probable en raison d'un accroissement démographique exceptionnel.

Il paraît souhaitable de *sortir de ce dilemme en proposant une troisième voie* : la « conditionnalité institutionnelle » de l'aide, consistant à étendre plus résolument à certains paramètres institutionnels le champ de l'actuelle conditionnalité.

### Légitimité d'une conditionnalité institutionnelle

L'instauration d'une certaine conditionnalité institutionnelle de l'aide serait légitime pour trois raisons : elle *n'introduirait pas* l'ingérence, dans la mesure où l'aide des bailleurs est, déjà, depuis longtemps, conditionnelle.

Elle ne serait pas fondamentalement hétérogène par rapport aux conditionnalités existantes dont elle serait, en fait, *un prolongement*. Enfin, elle paraît à présent indispensable si l'on veut bien considérer l'ampleur des *difficultés internes* qui freinent l'adoption spontanée des réformes par les pays subsahariens pourtant confrontés à l'urgente nécessité de leur développement.

#### **La conditionnalité institutionnelle n'« introduirait » pas l'ingérence**

Il existe déjà deux types de conditionnalités économiques, tandis qu'une troisième, de nature directement politique, pourrait être appelée à se développer dans le cadre des accords récents entre l'UE et les pays « ACP » (Afrique, Caraïbes et Pacifique) associés.

Le premier type de conditionnalité économique est de caractère purement commercial. Il résulte de ce qu'on appelle l'aide « liée », c'est-à-dire liée à une « clause d'origine ». L'aide est consentie à la

condition que les biens dont elle finance l'acquisition soient importés du pays bailleur <sup>(1)</sup>.

Le deuxième type de conditionnalité économique est celui qui accompagne traditionnellement les interventions financières du FMI et de la Banque mondiale. C'est une conditionnalité macro-économique. Les versements de ces institutions, souvent divisés en « tranches », ne sont effectifs que si les « critères de performance », prévus dans les programmes convenus avec elles, sont respectés.

La plupart des grands bailleurs d'aide (dont la France), qui sont aussi les grands actionnaires du FMI et de la Banque mondiale, suivent également cette conditionnalité, c'est-à-dire qu'ils conditionnent leur propre aide financière à l'existence préalable d'un accord signé par le pays aidé avec le FMI.

Contrairement à la conditionnalité commerciale résultant de la « clause d'origine », la conditionnalité macro-économique mérite d'être fermement défendue dès lors qu'elle est claire et précise. Elle est à peu près seule en mesure de réduire le risque toujours considérable de gaspillage. Elle a, sans doute, pu être critiquable sur certains points. Mais elle a globalement contribué à de nombreux redressements économiques dans le monde, y compris en Afrique, depuis plusieurs décennies, même si *in fine* le mérite en revient d'abord aux pays en cause.

Il existe enfin, depuis quelques années, sous l'influence des pays scandinaves, des Pays-Bas, mais aussi de l'Allemagne, une très nette volonté de « conditionnalité politique » des aides de l'Union européenne aux pays « ACP ». Dans le cadre des derniers accords entre ces pays et l'UE, la conditionnalité politique a même reçu une base légale. Elle pourrait par conséquent connaître, à l'avenir, des développements importants, mais aussi, le cas échéant, des risques d'arbitraire si un effort d'interprétation n'était pas engagé dès que possible.

**La nouvelle conditionnalité, strictement  
« institutionnelle », pourrait être introduite parallèlement  
à la suppression de la conditionnalité commerciale**

La nouvelle conditionnalité serait « institutionnelle », et non pas politique à proprement parler. Il ne s'agirait pas, notamment, de la nature des régimes en place. Il n'est, en particulier, pas envisagé ici de revenir à certaines prises de positions antérieures à 1993 et dans lesquelles des observateurs avaient cru déceler des intentions de conditionnalité *politique* (cf. le « discours de La Baule »). La démocratie politique est sans doute utile au développement économique. Il n'est pas établi, malheureusement, qu'elle en soit une condition. De nombreux régimes autoritaires gouvernent des pays en très forte croissance depuis longtemps, par exemple en Asie. Ce ne serait donc pas une conditionnalité

(1) Contrairement aux apparences, cette forme de conditionnalité présente aussi, en fait, pour le pays bailleur d'aide, des inconvénients multiples, tandis que sa suppression offrirait plusieurs avantages. Il serait donc souhaitable d'y renoncer (cf. dans la troisième partie, « Ouvrir le marché français et international des financements aidés »).

« politique », mais plutôt *le volet institutionnel de la conditionnalité économique* actuelle. La marche normale de la justice, du fisc ou de la douane, les privatisations et l'intégration régionale, ont, certes, des aspects politiques (tout comme la traditionnelle conditionnalité macro-économique, d'ailleurs). Mais elles ont surtout de considérables conséquences économiques et socio-économiques.

Il ne s'agirait pas non plus *d'empiler* les conditionnalités : d'abord, parce que la nouvelle conditionnalité correspondrait en fait, comme on l'a vu, au volet institutionnel de la conditionnalité économique ; ensuite, parce que la conditionnalité commerciale (clause d'origine) pourrait être abandonnée (*cf.* troisième partie) de façon parallèle ; enfin, parce que la conditionnalité directement politique recherchée par l'Union européenne pourrait être au moins partiellement orientée vers des objectifs « institutionnels » tels que le fonctionnement des systèmes judiciaires (*cf.* plus loin « Pour une exploitation, au plan "institutionnel" de la nouvelle conditionnalité politique des aides européennes »).

### **Les obstacles internes à des réformes spontanées en Afrique subsaharienne sont tels qu'une forte incitation externe est nécessaire**

Pour qu'un pays en développement adopte des réformes institutionnelles importantes, heurtant inévitablement beaucoup d'intérêts particuliers, il faut un gouvernement efficace et, surtout, l'appui d'une partie significative de la population. En Afrique subsaharienne, les gouvernements peuvent être autoritaires, mais faibles. Ils ne sont pas toujours efficaces (si l'on entend par ce qualificatif l'aptitude à *faire appliquer* effectivement des décisions dans l'ensemble du pays). Et surtout, il leur manque trop souvent *l'appui social nécessaire* à une véritable modernisation institutionnelle.

La plus grande partie de la population rurale et urbaine des pays subsahariens vit dans un environnement institutionnel soit coutumier, soit « informel ». Elle n'a pas eu d'autre choix que d'apprendre à s'en accommoder. S'agissant des classes dirigeantes, il n'est pas rare qu'elles profitent des dysfonctionnements de l'État, quand elles ne les organisent pas directement. Quant aux classes moyennes, qui seraient vraisemblablement les plus favorables, en Afrique comme ailleurs, aux réformes, elles sont, aujourd'hui, bien souvent à l'état embryonnaire, représentées essentiellement en milieu urbain par les fonctionnaires.

On peut, certes, espérer que la formation progressive d'une véritable classe moyenne (petits propriétaires ruraux, chefs d'entreprises, cadres et professions libérales) contribue, par exemple, à l'instauration de l'« État de droit ».

On observe, d'ailleurs, que les pays qui bénéficient actuellement d'une phase de fort développement, en Asie ou en Amérique latine, disposent souvent d'une classe moyenne qui, pour être minoritaire (Inde, pays de l'ASEAN, Brésil...), n'en est pas moins en phase de croissance et très dynamique. Néanmoins, la constitution d'une telle classe moyenne, au sud du Sahara, peut prendre une ou deux générations. Or, le temps est

précisément, face à l'explosion démographique et au retard économique, la denrée qui commence le plus à manquer dans cette partie du monde.

On objectera peut-être, au nom d'une certaine conception du réalisme, que cette conditionnalité institutionnelle serait *illusoire* : les mesures attendues, soit ne seraient jamais prises, ce qui mettrait nos représentations diplomatiques « dans une situation difficile », soit seraient prises à contrecœur, mais jamais appliquées.

En réalité, on a pu en dire à peu près autant de la conditionnalité économique lorsque les premiers programmes du FMI et de la Banque mondiale ont été introduits dans les pays subsahariens. Or, un nombre appréciable de ces programmes, y compris dans ces pays, ont été effectivement appliqués. Ils l'ont souvent été trop lentement et de façon parfois assez chaotique, avec de nombreuses phases d'hésitation et de retour en arrière, mais, *in fine*, ils ont été appliqués et ont commencé à porter leurs fruits. En fait, pour compléter les réformes engagées, on peut à bon droit plaider que ce qui manque le plus, à présent, pour atteindre un succès durable dans les pays subsahariens, ce sont des recommandations claires et fermes sur le volet institutionnel des réformes.

### Le contenu d'une conditionnalité institutionnelle

Il n'est pas question d'assistance, mais de « coopération », c'est-à-dire d'une relation contractuelle impliquant des engagements réciproques. La mise en œuvre de ces engagements doit donc être suivie et vérifiée. C'est l'objet des critères de performance. Il doit ensuite exister un lien simple et rigoureux entre l'exécution des engagements financiers des uns, et l'exécution des réformes par les autres.

#### Des critères de performance

Le choix des critères de performance en matière institutionnelle devrait être fonction du degré d'ambition des programmes. A titre indicatif, on peut mentionner, *en matière judiciaire*, des critères relatifs :

- aux textes : lois et règlements portant réforme du droit fiscal, du droit commercial, du droit du travail et des services judiciaires (magistrature, greffes) ;
- aux hommes : taux de renouvellement (un large renouvellement des hommes serait souvent indispensable, au moins dans certaines juridictions-clés) et qualification du personnel judiciaire ; délais de traitement des dossiers ; taux d'exécution effective, ou d'inexécution, des décisions de justice) ;
- aux moyens : effectivité et niveau de la rémunération des personnels judiciaires ; état de réalisation des programmes de rénovations des locaux et installations judiciaires.

*S'agissant des privatisations et de l'intégration régionale*, il serait envisageable de s'attacher, par exemple, à un calendrier d'ensemble (mais ne mentionnant pas de date systématiquement trop précise pour chaque entreprise privatisable, afin de ne pas emprisonner les autorités vis-à-vis des marchés financiers et des candidats repreneurs) et à une

procédure « ouverte » ainsi qu'à une campagne politique d'explication et de communication.

Dans tous les cas, il serait assez souhaitable que la définition des critères de performance fasse l'objet d'une concertation préalable entre l'*ensemble* des principaux bailleurs et le pays aidé.

### **Des sanctions financières**

Les concours financiers de la France et des autres grands bailleurs sont de plusieurs types : assistance technique, aides-projets, aides-hors projet (aides budgétaires ou aides à la balance des paiements). On peut concevoir **une assez grande souplesse** quant au choix des types de concours dont le versement et le niveau pourraient être liés aux critères de performance.

A titre indicatif, on pourrait envisager, s'agissant de l'aide publique française, que, *en liaison avec les bailleurs multilatéraux*, la sanction intervienne (selon les circonstances et le degré d'importance attaché au programme ou sous-programme en cause) :

1) *Soit de façon positive* (par augmentation des concours), *soit de façon négative* (par suspension de certains versements).

2) *Soit au niveau de l'ensemble des programmes institutionnels concernés, soit à celui de telle ou telle partie d'entre eux ;*

– aides sectorielles spécifiquement affectées au financement du programme en cause (par exemple en matière d'aide à la restructuration des entreprises privatisables, lorsque les aides-projets contribuent à l'apurement des impayés, à la rénovation de l'outil de production ou au reclassement de certains personnels en surnombre) ;

– assistance technique affectée à l'administration ou à l'institution concernée. Dans ce cas, il serait considéré qu'il n'y a pas de sens pour les autorités françaises à détacher des assistants techniques auprès du ministre responsable si le programme relevant de sa responsabilité de celui-ci n'est plus respecté ;

– aides hors-projet de type « crédit d'ajustement structurel » de la Banque mondiale et « PAS » français, en modulant les points d'affectation en fonction du programme visé (par la conditionnalité institutionnelle) et de son degré d'exécution. Cela n'impliquerait pas, s'agissant de la France, qu'elle « rajoute » une conditionnalité propre, mais plutôt qu'elle intervienne auprès de la Banque mondiale pour que celle-ci intègre beaucoup plus qu'elle ne le fait jusqu'ici, dans *sa* conditionnalité et dans les sanctions de celle-ci, les éléments institutionnels.

### **Gestion multilatérale et bilatérale, de ce type de conditionnalité**

En pratique, bailleurs multilatéraux et bailleurs bilatéraux devraient associer leurs efforts. Cependant, d'un point de vue tant politique que technique, il serait préférable que l'impulsion centrale

vienne, comme c'est actuellement le cas pour la conditionnalité macro-économique, des institutions multilatérales.

**Pour une meilleure prise en considération des aspects institutionnels par les organisations de Bretton Woods (notamment la Banque mondiale)**

La meilleure et la plus simple gestion d'une conditionnalité institutionnelle consisterait, sans doute, à *en confier la conduite aux institutions de Bretton-Woods*. Cela éviterait aux bailleurs bilatéraux (comme pour la conditionnalité macro-économique dont elle n'est en fait qu'un aspect) d'être politiquement exposés en première ligne sur ces dossiers. Cela permettrait, d'autre part, d'obtenir un effet de levier maximal au niveau de la sanction financière.

Depuis quelques années, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale interviennent davantage sur *certain*s aspects institutionnels (fisc et douane <sup>(1)</sup>, privatisations), mais souvent de façon encore bien partielle <sup>(2)</sup>, timide (justice) ou marginale (intégration régionale <sup>(3)</sup>), et sans réellement placer ces aspects juridiques et institutionnels à leur vraie place, c'est-à-dire (au moins pour ce qui est de l'Afrique) *au cœur de la réforme*. Ceci peut se comprendre, dans une *certain*e mesure, de la part du FMI dont la responsabilité est essentiellement d'aider au rétablissement des grands équilibres macro-économiques sur des périodes relativement courtes.

En revanche, la Banque mondiale, dont la vocation est le *développement*, pourrait être plus ambitieuse et plus directive, dans la situation où se trouve l'Afrique en matière institutionnelle. Il y a peut-être, de la part de certains services de la Banque, une vue insuffisamment attentive aux données extra-économiques de l'ajustement structurel. Il y a sans doute aussi, parfois, s'agissant de l'intégration économique régionale, une préférence sous-jacente, un peu trop doctrinale et imprudente, pour la *globalisation des échanges*, l'ouverture maximale,

(1) Dans le domaine du fisc et de la douane, les démarches de la France ont utilement contribué depuis quelques années, à l'enrichissement des approches de la Banque mondiale et du FMI. Ceux-ci tiennent à présent plus compte de l'expérience et des observations techniques françaises. Cela montre ce que peut apporter un effort de pédagogie bien conduit auprès de ces institutions, lesquelles sont d'ailleurs ouvertes au dialogue avec leurs grands actionnaires dès lors qu'ils apportent une valeur ajoutée dans l'analyse et le traitement des problèmes.

(2) Si ces institutions s'inspirent davantage, en matière fiscale et douanière, des observations françaises, elles n'en continuent pas moins à mettre l'accent sur le *rendement* budgétaire des prélèvements. De ce fait, elles ne s'attachent pas avec assez d'énergie aux autres aspects, sans doute plus importants encore *à long terme*, de ces questions. Ces autres aspects sont notamment, comme on le verra plus loin, *l'organisation et la qualité* des administrations en cause, les *modalités* de la lutte contre la fraude des *grands* opérateurs du secteur informel, mais aussi et surtout, la *sécurisation* fiscale de l'investisseur (lutte contre l'arbitraire fiscal ; nécessité absolue de faire connaître à tous les opérateurs l'état *du droit* fiscal, ce qui implique stabilisation, publication, lisibilité, et codification des textes ; nécessité d'instaurer une juridiction fiscale de qualité, etc.).

(3) En dépit de tentatives relativement récentes sur le thème de la « dimension régionale de l'ajustement ».

et l'insertion directe et immédiate des pays subsahariens dans les circuits économiques à l'échelle du monde.

Du point de vue de l'investisseur potentiel, pourtant, la sécurité juridique et judiciaire ou l'existence d'un grand marché régional sont probablement bien plus importantes que, par exemple, la protection de l'environnement forestier en Afrique centrale. En fait, si le rétablissement des grands équilibres macro-économiques est bien une priorité à court terme, le volet institutionnel complet <sup>(1)</sup> mériterait, comme on l'a vu plus haut, d'être considéré comme *la* priorité, *sur le long terme*, de l'ajustement structurel.

Des consultations appropriées, en liaison avec nos partenaires européens et les membres du G. 7, pourraient être engagées ou reprises avec le FMI et surtout la Banque mondiale pour tenter de les persuader de la nécessité de placer plus énergiquement les aspects *institutionnels* au centre de l'ajustement structurel.

**Pour une exploitation, au plan « institutionnel »,  
de la nouvelle conditionnalité politique  
des aides européennes**

Avant 1995, la Commission et le Conseil des ministres de l'Union européenne intervenaient parfois (de plus en plus fréquemment, d'ailleurs) dans le sens d'une conditionnalité politique des aides du Fond européen de développement. Mais ils le faisaient dans le cadre d'une approche plus politique que juridique : la base légale était vague, ténue. *En revanche, depuis 1995, la Commission dispose d'une base légale pour proposer au Conseil des ministres (qui statue à la majorité qualifiée dans ces domaines) une conditionnalité directement politique aux aides du FED (le Fond européen de développement).*

Cette base légale est constituée par la Convention dite de « Lomé IV-bis » avalisée l'an dernier à l'Ile Maurice par les quinze et les États ACP. Ce texte dispose en son nouvel article 5 que la politique de développement entre l'UE et les ACP est dorénavant « *étroitement liée au [...] respect des droits et libertés fondamentales de l'homme, ainsi qu'à la reconnaissance et à l'application des principes démocratiques, à la consolidation de l'État de droit, et à la bonne gestion des affaires publiques...* ». L'article 366-bis de la Convention prévoit par ailleurs que, dans ce domaine, l'UE engage des *consultations* avec l'État récipiendaire et, qu'en cas d'insuccès, des mesures appropriées (suspension de l'aide) peuvent être prises par le Conseil (à la majorité qualifiée) sur proposition de la Commission.

Ces dispositions, jointes aux exigences croissantes des opinions publiques d'un nombre important de pays-membres (dont l'Allemagne) en matière de Droits de l'homme en Afrique, font que la conditionnalité politique des aides européennes, non seulement ne va pas

(1) Non seulement les privatisations, le fisc et la douane (sous tous leurs aspects), mais aussi la justice et l'intégration régionale.

s'affaiblir, mais pourrait au contraire se renforcer. Il serait assez vain, voire dangereux, de ne pas prendre en compte cette probable tendance de fond de la politique européenne.

Toutefois, les modalités de mise en œuvre de cette conditionnalité politique « officialisée » ne sont pas encore clarifiées. La Commission semble actuellement tentée par un certain pragmatisme et *une analyse « au cas par cas »*.

Les risques d'une telle approche sont sérieux :

- effet contre-productif sur le gouvernement visé (exemple récent du Nigeria...) d'une dénonciation de caractère très général fondée sur des critères beaucoup trop larges et flous, sans analyse juridique précise (y compris au regard du droit local) ;
- subjectivité, variabilité dans le temps, inclination éventuelle à sanctionner très rapidement les petits États et plus laborieusement les grands ;
- manque de lisibilité pour les opinions publiques européennes et africaines quant aux *critères* exacts, permanents et intangibles, déclenchant des sanctions.

Pour tenter de donner plus d'efficacité à cette conditionnalité politique, il pourrait être intéressant de plaider, à Bruxelles, pour *une prise en compte prioritaire du critère de l'État de droit* (cf. article 5) considéré dans sa réalité la plus concrète et la plus quotidienne, à savoir, avant même toute controverse sur le bien-fondé du droit appliqué, *la simple existence d'un droit réellement applicable, avec un système judiciaire en état de marche*.

Dans ces domaines, l'approche pragmatique et gradualiste, mais rigoureuse et permanente, peut être réellement utile. A cet égard, les *critères de performance envisagés plus haut* pourraient faire l'objet d'un suivi par la Commission et les États-membres. Une priorité accordée au fonctionnement de la justice présenterait en particulier deux avantages :  
– offrir la possibilité de *justifications relativement objectives, voire quantifiables*, aux sanctions (cf. *supra* sur les critères de performance) ;  
– et servir (plus que d'autres priorités *théoriquement* envisageables telles que le multipartisme, la liberté de la presse, les élections libres, etc.) à *la fois deux objectifs majeurs de l'UE* : la promotion de l'État de droit, et le développement de l'investissement privé et de l'entreprise par sécurisation juridique et judiciaire des opérateurs économiques.

Il ne s'agirait pas pour l'UE de renoncer aux autres considérations mentionnées dans l'article 5 (bonne gestion des affaires publiques, principes démocratiques, etc.), mais seulement de prêter une attention *privilégiée* à la justice, objectif central, clé de voute aussi bien de l'État de droit que de la politique de développement.

#### **Pour un suivi, direct et organisé, des services et procédures « clés » en matière institutionnelle**

Une façon de progresser, pour la mise en œuvre effective de la *conditionnalité institutionnelle*, pourrait consister à placer sous la surveillance directe d'une institution extérieure, gestionnaire des critères

de cette conditionnalité, les parties ou sous-ensembles de services (et de procédures) essentiels à l'accomplissement des réformes institutionnelles décidées. Cette surveillance pourrait être confiée à des petites équipes d'experts détachés par cette institution et travaillant sous son autorité directe.

La surveillance devrait porter, strictement et exclusivement, sur la *conformité du fonctionnement de ces services (ou procédures) aux critères exacts, précis et prédéfinis, de la conditionnalité institutionnelle*. Cela concernerait essentiellement :

- les instances juridictionnelles nationales compétentes pour le contentieux économique et social de l'entreprise (*cf.* plus loin, « L'organisation des juridictions ») ;
- les services fiscaux polyvalents compétents pour les entreprises (*cf.* « Réformer l'administration fiscale et améliorer la collecte ») ;
- les petites équipes spécialisées dans le contrôle des trois phases essentielles de la procédure douanière (*cf.* « Améliorer la performance de l'administration des douanes ») ;
- l'échelon administratif de haut niveau responsable, sous l'autorité du gouvernement, de l'impulsion et de la gestion centralisées des politiques de privatisation (*cf.* « Un impératif politique : l'ouverture, la transparence, la communication ») ;
- les instances nationales « correspondants », dans les États membres, des institutions administratives régionales ou sous-régionales communes (*cf.* « Les principaux points d'application »).

Cette surveillance devrait être, non pas imposée, mais *proposée* aux États africains parce que, dans d'assez nombreux cas, les gouvernements de ces pays approuvent politiquement le principe des réformes qui leur sont proposées, mais n'ont pas les moyens (notamment administratifs) de les mettre en place. Un suivi organisé de cette façon permettrait, en outre, à l'État africain d'être régulièrement informé des difficultés éventuelles de mise en œuvre, et d'adopter, au fur et à mesure, les dispositions correctrices nécessaires, évitant ainsi les sanctions prévues en cas de non-respect des critères.

A ceux qui objecteraient qu'il s'agirait d'une forme d'ingérence, il y aurait lieu de faire observer que cette surveillance ne devrait pas être confiée aux anciennes Puissances coloniales, ni à un quelconque État tiers, mais à une organisation multilatérale ou régionale telle que :

- la Banque mondiale (dont ces États africains sont membres et actionnaires pour ce qui est, par exemple, des régies financières et des privatisations) ;
- l'Union européenne, pour ce qui est de la justice et des intégrations économiques régionales ;
- une instance régionale ou sous-régionale africaine. Celle-ci pourrait en effet, sous certaines conditions, se voir confier par la communauté des bailleurs et l'État africain concerné, cette fonction de suivi organisé de la conditionnalité institutionnelle. Une telle délégation à l'échelon régional pourrait, dans le cas des pays de la zone franc, s'appliquer en premier lieu au domaine judiciaire, par l'intermédiaire des institutions régionales en cours d'installation dans le cadre de l'Organisation pour

l'harmonisation du droit des affaires en Afrique ou OHADA. (cf. « Une véritable réforme judiciaire et juridique »). Par la suite, en fonction du développement et de l'autorité des autres institutions régionales africaines, celles-ci pourraient être également investies du contrôle de la conditionnalité institutionnelle dans d'autres domaines (fisc, douanes...).

### **La gestion bilatérale, du point de vue français**

Même si les institutions de Bretton-Woods (notamment la Banque mondiale) et de Bruxelles admettent l'opportunité d'une conditionnalité *institutionnelle* plus ambitieuse et d'une surveillance directe par elles des services-clés dans ce domaine, les bailleurs bilatéraux auront leur rôle à jouer, au moins en *appui* et en accompagnement de l'action internationale.

En outre, dans l'hypothèse où une carence des institutions multilatérales serait constatée, les autorités françaises pourraient être amenées à assumer un rôle central pour ne pas s'exposer au risque (de moins en moins acceptable dans la situation budgétaire et sociale que connaît la France) d'une inefficacité de l'aide au regard de l'objectif consistant à attirer et à sécuriser l'investisseur.

A cet égard, un certain nombre de précautions devraient être prises. Tout d'abord, *un dialogue politique* régulier sur ces sujets paraît souhaitable. Il s'agirait d'abord de *convaincre*. Mais, au nom même de l'amitié politique qui attache la France à ces pays, et dans leur propre intérêt, il ne serait pas anormal de traduire avec franchise les interrogations actuelles de l'opinion publique internationale *et française* sur la politique d'aide au développement ; de même, ce dialogue insisterait sur l'intérêt qui s'attache, par conséquent, à une collaboration beaucoup plus active et plus efficace de la part des pays aidés. Bien des responsables des pays subsahariens ont d'ailleurs acquis, surtout depuis l'arrivée aux affaires d'une nouvelle génération, une lucidité et une maturité politiques très marquées dans ce domaine.

Celles-ci les rendent plus sensibles qu'on ne le pense parfois en France à un discours de vérité et de rigueur, et à une approche où la coopération et les engagements réciproques prendraient le pas sur l'assistance. *Il ne s'agit pas de donner des « leçons ». Il s'agit de rassurer de façon durable l'investisseur.*

Comme cela doit se traduire par une politique assez volontariste et stable, la mise en œuvre de la conditionnalité institutionnelle suppose aussi une gestion politique de la part des représentations diplomatiques et des hauts responsables de la coopération française afin de suivre et de vérifier le degré d'intensité et de permanence de la volonté politique du partenaire sur ces sujets. Cette gestion politique devant être relativement concrète et précise <sup>(1)</sup>, il conviendrait d'être très attentif à certaines données ou indicateurs pré-établis qui fourniraient, au-delà des

(1) C'est-à-dire, permettre de mesurer des évolutions et d'être objectivement inter-prétable de la même façon par les autorités politiques française à Paris et par l'ambassadeur de France dans le pays africain considéré.

prises de positions officielles, une *grille de lecture permettant d'apprécier ce degré d'adhésion* politique de nos interlocuteurs à ces programmes. Ces données, très simples, pourraient être par exemple :

- la conduite de chaque grand programme institutionnel par *un* haut responsable, plutôt que par plusieurs qui se neutralisent ;
- le niveau d'autorité de ce haut responsable ;
- l'écart éventuel entre les moyens annoncés et les moyens réellement affectés ;
- le niveau et la qualité de l'explication politique de ces programmes aux opinions publiques des pays subsahariens.

Un suivi attentif de ces données permettrait aux autorités politiques françaises de tirer les conclusions nécessaires, tant au niveau du « dialogue politique » mentionné plus haut qu'à celui des conséquences administratives et financières.

---

## **Cinq réformes institutionnelles**

### **Une véritable réforme judiciaire et juridique**

Une des causes majeures de la réticence des entreprises à investir résulte de *la totale insécurité juridique et judiciaire* qui prévaut dans de nombreux pays subsahariens. Cette insécurité provient elle-même de la situation de naufrage dans laquelle sont tombés les systèmes judiciaires de la majorité de ces pays, au moins en Afrique francophone. L'œuvre de réforme, engagée récemment en zone franc dans un cadre régional, va dans le bon sens. Mais elle est loin d'être à la mesure du problème.

#### **Le naufrage judiciaire**

##### **Un héritage colonial peut-être inadapté**

Les systèmes judiciaires mis en place après l'accession des pays subsahariens à la souveraineté avaient été assez largement légués par les puissances coloniales. Celles-ci laissèrent d'ailleurs en place, jusqu'au début des années 70, un certain nombre de magistrats expatriés, et formèrent des juges nationaux de bonne qualité. Mais elles léguèrent aussi trois *héritages peut-être inadaptés* :

- un système de textes juridiques souvent inspiré directement de leur propre législation et, en outre, assez ancien. En Sierra Leone, par exemple, la législation sur le droit des sociétés remonte à 1929 et n'a été que peu modifiée. Quant à Madagascar, le Code de commerce y est resté presque inchangé depuis l'adoption du code français en 1867. La période comprise entre l'entre-deux guerres et l'accession à l'indépendance n'a pas été employée, semble-t-il, pour une mise à jour suffisante des législations en

vigueur dans les colonies, alors même qu'en métropole les textes correspondant évoluaient rapidement ;

– un mode de recrutement des magistrats comportant, d'emblée, pour la période post-coloniale, des risques graves de dysfonctionnement pour des pays pauvres n'ayant ni les ressources financières, ni les caractéristiques sociales d'un pays industrialisé. S'agissant, en effet, des anciennes colonies françaises, ce système était à l'image de ce qu'il est en France, fondé sur un concours ouvert à *des jeunes gens* <sup>(1)</sup>.

Il n'est pas certain que ce mode de recrutement, certes conforme à la tradition française d'égalité d'accès aux emplois publics, et conforté par une excellente école de magistrature, ait été adapté aux situations locales dans les pays subsahariens. Inévitablement, les jeunes magistrats africains ainsi recrutés devenaient, compte tenu, quelquefois, de leur statut social, mais surtout de leur jeunesse et de leur absence d'expérience professionnelle antérieure, entièrement tributaires de leur *seule formation initiale*. Or, celle-ci a été, comme on pouvait le craindre, organisée dans un cadre strictement national laissant les élèves-magistrats très dépendants de leur milieu d'origine. En outre, et surtout, les écoles remplaçant exclusivement l'expérience, la qualité de la formation (initiale et continue) devenait *totale­ment dépendante du budget et du fonctionnement des écoles de magistrature, donc des finances publiques des États*.

– Une conception de la justice, dans les pays francophones, héritée de la tradition républicaine française hostile au « gouvernement des juges » (le souvenir, vivace, des Parlements de l'Ancien Régime...), conception se traduisant par le statut d'*autorité* judiciaire et non de *pouvoir* judiciaire, ce qui, en Afrique, signifie une faible autorité sociale.

Mais, au-delà de cet héritage peut-être inadapté que les États africains auraient toutefois pu tenter de corriger, c'est l'ensemble de ces systèmes judiciaires qui a trop souvent sombré, principalement à partir des années 80, dans un état proche de la déliquescence.

### **L'ampleur du naufrage actuel**

Il n'est pas excessif de parler de naufrage et de systèmes judiciaires « sinistrés » dans de nombreux États africains. Certes, *il existe des différences de pays à pays* : les systèmes de certains pays anglophones d'Afrique orientale et australe (pays pour lesquels les investisseurs internationaux manifestent d'ailleurs un relatif intérêt, comme on l'a vu plus haut) paraissent moins gravement atteints. De même, parmi les pays francophones, il semble que le système judiciaire au Gabon se porte moins mal que celui de ses voisins (peut-être parce que les ressources du budget gabonais sont un peu plus importantes). S'agissant, par ailleurs, de l'ensemble des pays francophones, *des efforts ont récemment été engagés par les bailleurs et, notamment, par la coopération française*, qui, depuis

(1) Système très différent, par exemple, de celui des pays anglo-saxons, fondé soit sur le principe électif (États membres de l'Union aux États-Unis), soit sur une procédure indépendante de sélection parmi les avocats confirmés ou les professeurs de droit renommés.

deux ans, a financé des programmes importants destinés à réformer les systèmes judiciaires : il est encore trop tôt pour en évaluer les effets. On peut néanmoins juger de l'ampleur du sinistre par les multiples témoignages concordants, de sources aussi bien africaines que non-africaines, sur les points suivants (qui touchent, selon ces témoignages, la plus grande partie des pays francophones) :

*Du côté des textes* et de la jurisprudence, il y a, en premier lieu, (outre l'ancienneté et l'inadaptation de certaines législations) une *absence de diffusion* extrêmement préjudiciable au fonctionnement de la justice. Nombreux sont les magistrats qui ne savent tout simplement pas quels textes ils doivent appliquer. Bien souvent, il n'existe plus de Journal officiel et les textes nouveaux ne sont connus que de quelques initiés. Les parties ou leurs avocats doivent user d'expédients pour se les procurer auprès de l'administration. L'incertitude sur le droit applicable est une des raisons du caractère imprévisible et trop souvent arbitraire des sentences.

*En ce qui concerne les moyens matériels*, le budget de la justice, le plus souvent inférieur à 1 % du budget général de l'État, est un budget voté, mais rarement exécuté. De très nombreux tribunaux sont dans un tel état de *dénuement matériel* qu'ils ne disposent même pas du papier et du petit matériel de bureau nécessaires pour donner à leurs décisions un caractère *écrit*. Au tribunal régional de Dakar, six cents décisions de justice attendent d'être simplement dactylographiées.

*Pour ce qui est des personnels judiciaires*, on relève parfois une modestie très significative du statut. Au Sénégal, par exemple, la plupart des magistrats ne sont pas nommés par décret présidentiel, mais par simple *arrêté ministériel*, ce qui conduit obligatoirement chaque impétrant dans l'antichambre du ministre. Mais le principal problème, matériel et moral <sup>(1)</sup>, est le faible *niveau relatif des rémunérations*. Le traitement mensuel d'un magistrat de rang moyen dans les pays de la zone franc (hors Gabon) peut varier entre 800 et 2 000 francs français, versés avec plus ou moins de retard. Une *corruption* très forte, presque inévitable dans ces conditions, est largement répandue. On note, par ailleurs, une dégradation marquée, depuis une vingtaine d'années, du niveau de *formation*. L'arbitraire des décisions n'est pas seulement lié aux interventions, à la corruption et à l'impossibilité d'avoir accès aux textes, mais aussi à la pure incompétence. Or, un magistrat coupable de faute lourde n'est quasiment *jamais sanctionné* par sa hiérarchie, et ceci en raison de conséquences familiales ou claniques jugées prohibitives. Dans le pire des cas, on déplacera un magistrat, quitte à le réaffecter après quelque temps dans sa juridiction d'origine.

*S'agissant des décisions de justice* elles-mêmes, elles soulèvent à tous les stades de la procédure de multiples problèmes. Il est tout d'abord difficile d'obtenir l'inscription d'une affaire au rôle, puis de la

(1) Le niveau relatif des rémunérations est aussi, notamment en Afrique, une image du statut social, et donc de l'autorité attachée à ce statut.

faire effectivement juger <sup>(1)</sup>. Les affaires peuvent être renvoyées à six mois, indéfiniment. Les avocats versent bien souvent une certaine somme au greffier, puis au juge, pour *tenter* d'accélérer (ou, parfois, de freiner...) la procédure. A l'issue de l'audience, lorsqu'il y a audience, les affaires donnent lieu à *des sentences souvent imprévisibles, brutales, disproportionnées* par rapport à la cause.

Par ailleurs, après le prononcé d'un jugement, il peut être difficile, voire impossible, de faire exécuter la décision, parce que le concours de la force publique peut être perpétuellement refusé (surtout si la Partie qui a perdu le procès est plus ou moins protégée par une personnalité en vue, par exemple un membre d'une ligue maraboutique), ou parce que l'huissier invité à opérer une saisie chez un débiteur, commence par s'entendre en toute impunité avec celui-ci pour surseoir indéfiniment à la saisie.

### Un projet régional à poursuivre, mais très insuffisant

#### Un projet régional à poursuivre

Le traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, porte création de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires, ou OHADA, et a été signé à l'Ile Maurice le 17 octobre 1993, en marge du Sommet de la francophonie. Il a pour objet de contribuer à la sécurité juridique et judiciaire des entreprises grâce à :

- une harmonisation du droit des affaires entre pays membres, dans le cadre d'une organisation intergouvernementale, l'OHADA, dotée d'un secrétariat permanent et chargée de l'élaboration des textes communs, de leur publication officielle et de l'animation des travaux d'actualisation ;
- la création d'une Cour régionale de justice et d'arbitrage ;
- la création d'une École de la magistrature apportant une formation complémentaire aux magistrats de l'ensemble des pays membres.

Ce traité, auquel ont adhéré aujourd'hui 16 États (les quatorze États de la zone franc, ainsi que la Guinée et la Guinée Bissau), était, à la fin de 1995, ratifié par neuf États. Il est prévu que l'application en soit effective d'ici 1997. Le traité entraîne des transferts de souveraineté dans l'élaboration des textes de droit des affaires (relevant désormais de l'OHADA., ou de traités et conventions d'application) et dans leur exécution par les tribunaux (dont les décisions pourront être contestées en cassation par la Cour régionale). Il encourage aussi le recours à l'arbitrage.

Un certain nombre de préalables restent à régler tels que le choix du site pour les institutions communes, la désignation des principaux responsables (notamment le président de la Cour régionale et le secrétaire permanent de l'organisation) ainsi que la mise en place d'un mécanisme assurant la rémunération régulière des membres de la Cour,

(1) Au tribunal de Douala, par exemple, les dossiers en attente se comptent par milliers.

celle du secrétariat et des responsables de l'École, ainsi que le fonctionnement matériel de ces institutions. Sur ce dernier point, toutefois, il est prévu qu'un dispositif financier particulier garantisse aux juges de la Cour le financement autonome d'une rémunération mensuelle d'un niveau <sup>(1)</sup> qui ne les expose pas aux tentations. Il pourrait s'agir d'un *fonds de capitalisation* abondé par des contributions des bailleurs.

Ce fonds serait indépendant des États membres et suffisamment doté pour que les produits financiers couvrent ces rémunérations ainsi que celles des quelques fonctionnaires du secrétariat permanent et responsables de l'École.

*Ce projet va dans le bon sens*, qu'il s'agisse des *textes* (harmonisés, rénovés, publiés), de la *jurisprudence* (fixée dorénavant de façon uniforme et professionnelle), des juges de la *Cour régionale* (bien rémunérés, indépendants), des *autres magistrats* (mieux formés grâce à l'École régionale), ou des encouragements donnés à un recours plus fréquent à *l'arbitrage*. Grâce à l'OHADA, en effet, les entreprises devraient pouvoir, à terme, recourir à des arbitrages *ad hoc*, dont les sentences seraient reconnues et exécutoires sur le territoire de tous les membres. Un projet d'Acte uniforme sur l'arbitrage, en ce sens, pourrait être prochainement finalisé et adopté. L'arbitrage présente, en particulier, l'avantage d'être une procédure assez rapide dans certaines matières. Le projet est également positif dans la mesure où des dispositions sont prévues, ou envisagées, en matière de *voies d'exécution* (exequatur attaché aux arrêts de la Cour régionale).

Cependant, ce projet de réforme soulève un certain nombre de questions d'ordre général et pratique. Tout d'abord, le doute subsiste à propos du *degré (et du délai) d'impact effectif de l'OHADA sur la justice de chaque État*. Certes, tout justiciable aura théoriquement accès à la nouvelle Cour régionale de justice et d'arbitrage. Mais, bien entendu, en matière juridictionnelle, celle-ci n'interviendra que comme juge d'appel ou de cassation. Avant d'y accéder, les parties devront, par conséquent, avoir épuisé toutes les voies de recours (première instance et Cour d'appel) devant les juridictions nationales. Hors recours en appel ou en cassation, les systèmes judiciaires nationaux resteront *inchangés*. Il semble, *a priori*, qu'ils ne puissent être affectés par la réforme que sur trois points :

– La formation complémentaire, chaque année, de quelques magistrats dans la nouvelle École (mais qui, s'ils ne sont pas mieux rémunérés que leurs collègues, seront exposés aux mêmes tentations).

– La disponibilité des textes publiés par l'OHADA grâce à un Journal officiel de l'OHADA qui sera publié sous l'autorité du Secrétariat permanent et financé comme celui-ci par les ressources du Fonds de capitalisation mentionné plus haut. (Il conviendra aussi, cependant, de vérifier que ce JO de l'Organisation sera effectivement diffusé, de façon

(1) Niveau de l'ordre de 45 000 francs français pour le président, et de 35000 à 40000 pour les autres membres.

régulière et *fiable*, dans chaque pays membre, auprès de chaque juridiction, afin de leur faire connaître les textes de l'Organisation ainsi que la jurisprudence de la Cour).

– Enfin, et surtout, les « repères jurisprudentiels » issus de la nouvelle Cour régionale. Encore ce dernier bénéfice n'interviendra-t-il qu'au terme d'une période assez longue pour que des litiges aient pu d'abord remonter en appel ou en cassation jusqu'à la Cour régionale, puis y être jugés en nombre *suffisant* et constituer, ainsi, autre chose qu'un embryon de jurisprudence sur quelques cas ponctuels.

### **Un projet très insuffisant**

Si la réforme en projet s'arrêtait au sommet, elle pourrait ne faire sentir ses effets que tardivement et marginalement. Le risque maximal serait celui d'une Cour régionale plus ou moins déconnectée, *de facto*, du reste du monde judiciaire et fonctionnant majestueusement *in abstracto*. Il est peu d'exemples d'organisations, quelles qu'elles soient, qui aient pu être valablement et exclusivement réformées « par le haut », en négligeant presque totalement la base.

*S'agissant des voies d'exécution*, on peut et on doit s'interroger sur le caractère effectif de l'« exequatur » dont devraient logiquement bénéficier les arrêts de la nouvelle Cour sur le territoire de chaque État membre, qu'il s'agisse de décisions de justice ou d'arbitrage. Il semble que le problème puisse se poser, par exemple, en cas de carence de la force publique requise localement pour l'exécution. Même si, face à une telle carence, le nouveau droit issu de l'OHADA permettait, à terme, d'engager la responsabilité pécuniaire d'un État récalcitrant à exécuter une sentence (prise à ses dépens ou à ceux d'une partie proche de lui), cette responsabilité pécuniaire ne pourrait être elle-même mise en jeu qu'au terme d'une nouvelle procédure auprès d'une juridiction *nationale*. Par ailleurs, l'impécuniosité des pays subsahariens invite à prévoir que cette mise en jeu se fasse par compensation fiscale.

Mais ce qu'une administration perdrait ainsi pourrait être aisément récupérable à l'occasion d'un de ces redressements fiscaux assez particuliers dont se plaignent les entreprises, et qui sont généralement non susceptibles de recours puisque, le plus souvent, il n'existe *pas de juge fiscal effectif au sein des États*.

Or, *l'incompétence de la nouvelle Cour régionale, en matière fiscale*, risque d'être durable. En effet, cette incompétence vient d'abord de l'absence d'harmonisation des législations fiscales entre, non seulement les quatorze pays de la zone franc, mais aussi les États membres de l'OHADA extérieurs à la zone franc.

En l'absence de compétence fiscale de la Cour régionale, une lacune majeure existe, du point de vue des entreprises, dans le dispositif à venir. L'insécurité juridique et judiciaire des entreprises a largement trait à la fiscalité et à l'absence (de jure ou *de facto*) de toute voie de recours juridictionnel contre l'arbitraire fiscal. Cette lacune ne pourra être comblée qu'au niveau de chacun des États, par l'extension au domaine

fiscal de la compétence de juridictions nationales préalablement renouvelées et habilitées à traiter de l'ensemble du contentieux économique et commercial (*cf. infra*).

Au total, on s'aperçoit que le dispositif prévu dans le cadre de l'OHADA, si positif soit-il, ne peut en aucun cas dispenser de réformer rapidement et profondément une partie au moins des systèmes juridiques et judiciaires nationaux, faute de quoi la réforme engagée par l'Organisation, qu'il convient naturellement de poursuivre, risquerait d'être très insuffisante pour emporter la conviction de chefs d'entreprises devenus extrêmement circonspects, notamment celle des responsables de PME particulièrement attentifs, par ailleurs, au *prix* du temps et de la complexité de toute procédure d'appel ou de cassation, *a fortiori* supra-nationale.

## L'indispensable reconstruction des justices nationales

### Les textes

La législation sur le droit des affaires est encore trop souvent fondée sur des textes de la période coloniale auxquels sont venus s'ajouter, dans certains pays, des lois et règlements datant de la période dirigiste ou collectiviste des années 70 et 80. En outre, il est fréquent que les textes anciens ne soient pas abrogés, ce qui se traduit par une série de législations et réglementations contradictoires.

Enfin, celles-ci sont à présent trop souvent amendées ou amendables par de simples « notes de service ». Une telle anarchie juridique peut être familière aux entrepreneurs locaux. Elle est totalement dissuasive pour les investisseurs étrangers potentiels. En matière de textes, deux types d'actions semblent donc souhaitables : un effort de modernisation et d'adaptation, d'une part, et surtout une politique d'information, de diffusion et de transparence, d'autre part.

*S'agissant de l'effort de modernisation et d'adaptation*, il convient naturellement de laisser à l'OHADA le soin d'œuvrer sur la législation relative à son domaine de compétence.

S'il se confirmait toutefois que cette compétence porte moins sur le droit économique que sur le seul droit des affaires, la question se poserait de savoir ce qui peut être fait dans *les autres domaines juridiques concernant directement l'entreprise* : le droit du travail, le droit fiscal (et les autres branches du droit public économique<sup>(1)</sup>), ainsi que le droit foncier.

Pour ce qui est, par exemple, du droit de propriété et d'exploitation foncière, les besoins sont réels et pressants. L'impossibilité de les satisfaire constitue une sérieuse entrave à l'investissement privé.

(1) Concessions de service public (compte tenu, notamment, des politiques de privatisation), domanialité publique, droit minier, ou encore, expropriations pour cause d'utilité publique, par exemple.

Au Sénégal, les cultures maraîchères orientées vers l'exportation pourraient être rentables, mais demanderaient des investissements assez importants.

Certains entrepreneurs l'avaient envisagé, mais y ont renoncé compte tenu des incertitudes sur l'étendue et la réalité du droit de propriété foncière vis-à-vis des autorités et collectivités locales et du droit coutumier. Par ailleurs, le statut du droit foncier et le cadastre étant mal définis, un entrepreneur ne peut utiliser son droit de propriété ou d'exploitation pour garantir un crédit bancaire. Autre conséquence : l'impôt foncier ne peut être mis en œuvre, alors qu'il constituerait un instrument important de l'élargissement indispensable de l'assiette des prélèvements fiscaux (*cf.* plus loin, « Élargir l'assiette, abaisser certains taux et supprimer quelques taxes »).

En fonction de l'étendue exacte du champ laissé par l'OHADA à la compétence des États membres, un choix devra être fait entre deux orientations : soit une refonte à l'échelon de chaque État, soit une extension, par étapes, de la compétence de la nouvelle organisation régionale à ces différents grands domaines juridiques. Ce deuxième choix serait logique, cohérent avec la démarche initiale. Il ne pourrait vraisemblablement être envisagé, toutefois, qu'au terme de la période d'installation et de « rodage » des nouvelles autorités judiciaires régionales <sup>(1)</sup>.

Mais, à court terme, ce qui s'impose par priorité, même dans l'état sans doute imparfait du droit économique actuel de ces pays, c'est de *faire connaître le droit applicable*, tant aux justiciables qu'aux magistrats, aux auxiliaires de justice et à l'administration. La réalisation effective de cet objectif, plus difficile à atteindre qu'il n'y paraît à première vue, pourrait nécessiter à la fois une codification, une maîtrise du flux des textes nouveaux et, surtout, un minimum de moyens matériels d'information.

Pour la plus grande partie du droit économique (le droit fiscal constituant un cas particulier ; *cf.* plus loin, « Une fiscalité incitative et équilibrée »), une codification serait, sans doute, possible et souhaitable. Pour ne pas alourdir à l'excès cet exercice, il conviendrait qu'elle se fasse à *législation constante*. Une minorité d'États ont engagé des travaux de codification, par exemple dans le domaine fiscal. Mais ces efforts restent trop souvent ponctuels et lacunaires. Des commissions de codification pourraient être installées avec l'appui, si nécessaire, des bailleurs.

Un effort de maîtrise des textes nouveaux serait également utile. Des modifications trop fréquentes du droit positif, notamment en matière d'impôts, peuvent obscurcir considérablement la pratique du droit,

(1) S'agissant des pays subsahariens extérieurs à l'OHADA, les traditions juridiques anglaises limitent, à court terme, les possibilités d'intégration des pays anglophones dans la nouvelle organisation, ce qui n'exclut pas un effort d'harmonisation au niveau de certains textes. Un rapprochement plus ambitieux pourrait, en revanche, être envisageable, moyennant certaines précautions, avec les pays lusophones, au moins en Afrique de l'ouest.

surtout si la cohérence avec les textes antérieurs *maintenus* n'est pas soigneusement vérifiée. La solution passe sans doute par une consultation juridique externe systématique et préalable à l'adoption des textes nouveaux. *Le secteur privé*, en particulier, *devrait pouvoir être consulté* par l'intermédiaire d'associations ou de syndicats professionnels éventuellement regroupés au sein d'une chambre de commerce *indépendante* de l'État, et dont les dirigeants seraient élus par leurs adhérents. Ces derniers devraient pouvoir donner leur avis sur la formulation des textes, permettant ainsi leur amélioration.

Enfin, un minimum de moyens matériels d'information est indispensable si nul n'est censé ignorer la loi. Un État et une justice sans Journal officiel deviennent inévitablement infirmes au plan juridique.

### **L'organisation des juridictions**

Idéalement, c'est sans doute l'ensemble des juridictions, vu l'ampleur du naufrage de la justice dans un grand nombre d'États subsahariens, qu'il conviendrait de refondre à peu près entièrement. Il n'est pas douteux qu'une ambition aussi vaste, si justifiée soit-elle par ailleurs, soulèverait, au niveau de l'exécution, des problèmes matériels considérables. Par conséquent, et sans pour autant écarter le principe d'une refonte générale à terme, il paraît réaliste de proposer un objectif plus restreint, mais prioritaire, en fonction de ce qui devrait être la préoccupation *économique* majeure des pays subsahariens : une *justice pour les entreprises*.

Cette approche conduirait, non à créer des *juridictions* spécialisées, mais à retenir simplement, de par la loi, le principe d'un accès direct *en première instance*, à une *chambre spécialisée de la principale Cour d'appel nationale* (cette chambre serait, normalement, la *chambre économique et sociale de la Cour d'appel*). Certes, par voie de conséquence, il y aurait, pour les litiges éligibles à l'intervention directe de cette chambre, suppression du double degré de juridiction au niveau des États. Mais le principe du double degré de juridiction serait sauvegardé par un transfert au niveau régional. En effet, il est déjà prévu, dans le cadre de l'OHADA, que la nouvelle Cour régionale de justice et d'arbitrage ait, non seulement un rôle de juge en cassation, mais également une fonction de juge d'appel sur le fond.

Quant aux *compétences de la chambre économique et sociale* de la Cour (nationale) d'appel, elles seraient limitativement fixées par la loi. Elles pourraient inclure une compétence directe de première instance, pour tout le pays, s'agissant, par exemple, des litiges entre, d'une part, les sociétés inscrites au registre du commerce, et d'autre part :  
– l'administration (fiscalité, expropriation, concessions, urbanisme, etc.). Dans ce domaine administratif, la Cour régionale de justice et d'arbitrage n'a pas, en l'état actuel des choses, de compétence, ni en appel, ni en cassation. Mais en droit administratif, le double degré de juridiction n'est pas toujours indispensable. (En France même, une bonne part du contentieux administratif est directement traité par le Conseil d'État) ;

- une autre société inscrite au registre du commerce. Dans ce cas, un seuil financier d'éligibilité des causes pourrait être éventuellement envisagé pour exclure un encombrement de la nouvelle juridiction par des dossiers trop modestes ;
- les organisations représentatives de salariés.

La concentration de l'effort de rénovation (personnels et moyens) sur cette chambre spécialisée permettrait, en dépit des contraintes budgétaires, de parer au plus pressé du point de vue de l'efficacité immédiate sur les entreprises. Elle offrirait aussi l'avantage de constituer un « banc d'essai », et sans doute un modèle, pour une généralisation ultérieure de la refonte de l'ensemble des juridictions.

### **Les délais de justice**

La lenteur excessive de la justice, surtout si elle se transforme en inertie, est en réalité un déni de justice. C'est une des raisons pour lesquelles l'arbitrage prévu par l'OHADA en matière économique et commerciale, et qui aboutit normalement à des décisions relativement promptes, revêt ici une importance particulière. Ceci étant, l'arbitrage est loin d'être applicable à tous les litiges intéressant l'entreprise (notamment en droit du travail). Enfin, en tout état de cause, le déroulement de la justice ne peut valablement continuer à s'exercer de manière excessivement lente au simple motif que la voie de l'arbitrage (supposé rapide, mais souvent coûteux pour les justiciables) existe par ailleurs.

Pour ces raisons, il conviendrait de rechercher un mode d'accélération des procédures judiciaires africaines. Parmi les dispositifs envisageables, à cet égard, on peut notamment mentionner les suivants :

- si, au-delà d'un certain délai à compter de la date de la saisine de la juridiction nationale, aucune décision de justice n'était rendue, l'une ou l'autre des parties, à son initiative, pourrait automatiquement saisir, sur le fond, le deuxième degré de juridiction, lequel serait, en l'espèce, la Cour régionale de justice et d'arbitrage de l'OHADA ;
- autre formule possible : l'une des parties pourrait demander et obtenir, de la Cour régionale de l'OHADA, une injonction lancée à la juridiction nationale d'avoir à rendre son arrêt dans un délai donné, faute de quoi elle serait automatiquement dessaisie au profit de la Cour régionale de l'OHADA.

### **Les magistrats et les moyens matériels**

Les magistrats doivent être correctement et régulièrement *rémunérés*. Ils doivent aussi avoir reçu une bonne *formation* et ne pas être *isolés*.

*S'agissant de la rémunération*, elle doit être d'un niveau qui manifeste l'importance sociale de la fonction et du statut, et qui réduise le risque de céder à la corruption.

Dans les pays industrialisés, ce niveau peut ne pas être *nécessairement* situé au sommet de la hiérarchie des traitements du secteur public parce qu'il existe heureusement d'autres gardes-fous (autorité des chefs de Cour, esprit de corps, émulation professionnelle, longue tradition

d'intégrité, surveillance attentive d'une presse indépendante, pluraliste et puissante, etc.). Faute de tels garde-fous, il ne faut pas hésiter à affirmer que cette rémunération, dans des pays en développement comme ceux d'Afrique subsaharienne, ne devrait pas n'être qu'équivalente à celle des hauts fonctionnaires.

La rémunération de ces magistrats devrait se situer *aux sommets des rémunérations publiques*. Lorsque, dans les pays subsahariens, le traitement d'un juge de Cour d'appel dépassera significativement les émoluments réguliers d'un ministre, un pas considérable aura déjà été franchi.

Le coût budgétaire en serait limité parce que, d'emblée, par des procédés spécifiques (*cf.* le paragraphe « Quelques mécanismes de sauvegarde pour pérenniser la réforme »), le privilège de la rémunération maximale des juges serait garanti, évitant ainsi le risque d'un alignement ultérieur des traitements des directeurs ou des préfets par *contagion* salariale. D'autre part, *l'impact social et économique, à terme, de cette dépense publique* serait sans commune mesure avec la relative modestie de la charge budgétaire correspondante. Un État affligé d'une société civile et politique corrompue peut probablement survivre si sa justice ne l'est pas, comme tendent à le montrer, semble-t-il, certains exemples sud-américains. Une fois la justice atteinte à son tour, c'est l'État, dans ses fondements, qui est menacé. Si la corruption est, dans toutes les fonctions de l'État, une atteinte grave à l'intérêt général, dans les fonctions judiciaires, c'est une atteinte gravissime. Cela est vrai pour les entreprises, comme pour tout justiciable.

Bien entendu, une rémunération *régulière* des greffiers, ainsi qu'un effort de rénovation matérielle des *locaux* et de l'équipement de bureaux devraient être menés parallèlement.

*Un effort de formation* serait également indispensable. Peut-être la solution la meilleure consisterait-elle à confier à la nouvelle École de la magistrature de l'OHADA le monopole de la formation initiale, et non la charge de la seule formation complémentaire. Une autre solution pourrait être l'organisation de *concours* nationaux pour la sélection des magistrats, *réservé aux juristes confirmés* ayant déjà une certaine expérience professionnelle (avocats, professeurs de droit...). Quant aux magistrats en fonction dans les autres juridictions, ils pourraient être admis à postuler pour un emploi dans les nouvelles chambres économiques et sociales des Cours d'appel nationales, sous réserve d'avoir accompli, au préalable, un premier stage de spécialisation à l'École de la magistrature de l'OHADA.

Une fois sélectionnés, ces nouveaux juges suivraient une formation complémentaire, de préférence en Afrique (à l'École de l'OHADA par exemple). A l'intention de tous les autres magistrats, il pourrait être intéressant d'expérimenter la formule du guide pratique *clair et extrêmement détaillé* de procédure civile, une sorte de *Vade-Mecum du magistrat* détaillant chaque étape du « chemin critique » de la procédure.

Cette formule répondrait à un certain attachement au formalisme, mais aussi au besoin d'une référence écrite et surtout *protectrice* de la fonction.

Bien rémunérés, bien formés, les nouveaux juges doivent également être suffisamment *entourés*. Ce point est trop souvent négligé : il faut impérativement *lutter contre le risque d'isolement du juge*. Souvent, les magistrats africains, non seulement ne disposent d'aucun Journal officiel, ne bénéficient d'aucune information sur l'actualité juridique et judiciaire, et ne participent à aucun échange d'idées, aucune réflexion collective sur leur profession, mais encore ils perdent tout contact avec les facultés ou écoles de droit, et ne reçoivent que très épisodiquement la visite de magistrats-inspecteurs, eux-mêmes de qualité variable. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que les juges perdent rapidement leurs repères professionnels et déontologiques.

Pour briser l'isolement professionnel, le rétablissement des Journaux officiels est une priorité évidemment élémentaire. A titre complémentaire, un projet ponctuel, mais prometteur, actuellement à l'étude en Côte-d'Ivoire, consisterait à lancer avec la Faculté de droit d'Abidjan une revue périodique de droit et de jurisprudence. C'est un projet intéressant en ce qu'il permettrait de diffuser une information de qualité sur l'actualité juridique et judiciaire, et des commentaires de jurisprudence. Une version plus ambitieuse du projet pourrait y ajouter la chronique résumée, mais exhaustive, des décisions de justice récentes. Cette version présenterait l'avantage d'*exposer largement, à l'opinion informée (et critique) de la profession, les dérives éventuelles des juges au niveau des sentences*. Enfin, une ou plusieurs associations nationales de juristes (magistrats, avocats, fiscalistes, enseignants) devraient être constituées ou reconstituées, et encouragées, en liaison avec les milieux universitaires, à animer des réunions professionnelles.

### **L'exécution des décisions de justice**

En matière d'inexécution des décisions de justice, plusieurs cas peuvent se présenter, dont, malheureusement, aucun n'a, du point de vue de l'investisseur, un caractère théorique ou utopique :

- défaillance, éventuellement « rémunérée », de l'huissier de justice requis par une personne privée pour instrumenter contre une autre personne privée ;
- carence de la force publique sollicitée contre la partie privée condamnée (par exemple lorsque celle-ci est proche de telle ou telle autorité publique) ;
- refus d'exécution de l'autorité publique, s'il advient (dans un système judiciaire rénové, comme indiqué plus haut) qu'elle soit condamnée par une juridiction au niveau national ;
- ou, dans l'avenir, refus d'un État-membre de l'OHADA d'appliquer une décision prise à son encontre par la nouvelle Cour régionale de justice et d'arbitrage.

Autrement dit, les efforts qui pourront être engagés, tant au niveau régional qu'au niveau des États, pour instituer des juridictions qualifiées, intègres et indépendantes, risquent de trouver leurs limites au

niveau de l'exécution des décisions judiciaires. Pour arracher la confiance des investisseurs, en particulier celle des PME, dans une justice « rénovée », il serait important de ne pas négliger ce point. A cet égard, deux orientations possibles mériteraient d'être explorées du point de vue juridique et financier.

La première consisterait à considérer qu'une non-exécution, constatée par le juge, engage la *responsabilité* personnelle et pénale de l'autorité, ou des autorités, défaillante (s) et jugée (s) telle (s) par ce même magistrat : auxiliaires de justice, commissaires de police ou hauts fonctionnaires. Il pourrait être, à cet égard, intéressant de s'inspirer, le cas échéant, des dispositions du droit anglo-saxon qui définissent, qualifient et sanctionnent, le délit de *contempt of court*.

Toutefois, l'inexécution d'une décision de justice peut, même au plan juridique, s'abriter parfois derrière une préoccupation, fondée ou non, d'*ordre public*. C'est une des raisons, parmi d'autres, qui pourrait justifier la mise en place d'une seconde formule.

Celle-ci consisterait à impliquer les États dans le cadre d'une procédure et d'un *Fonds de garantie contre les risques de déni de justice et d'inexécution des jugements* (considérés comme un risque politique, conformément d'ailleurs aux pratiques en usage<sup>(1)</sup>). La procédure fonctionnerait selon les principes de l'assurance et de la mutualisation du risque.

*Le fait générateur du sinistre*, qui pourrait être constaté par la Cour régionale de l'OHADA, serait la constatation que, au terme d'un délai déterminé :

- une plainte dûment déposée au tribunal n'est pas inscrite au rôle, et ceci, en l'absence de décision du juge, écrite et motivée (susceptible d'appel) de ne pas procéder à l'inscription ;
- une plainte, déposée et inscrite, n'a pas été jugée ;
- une décision de justice, notamment en matière de saisie-arrêt dans le cadre d'une procédure de recouvrement de créance, n'a pas été exécutée.

Les primes de cette police d'assurance seraient, au départ, identiques, quel que soit le pays membre visé dans le texte du contrat. Leur montant pourrait être établi dans une *fourchette de tarifs comprise entre 1 et 3 % du montant du contrat assuré*, ce qui semble constituer, pour l'Afrique subsaharienne, toutes choses égales par ailleurs et compte tenu des enjeux, un niveau de prix actuellement très *acceptable par le marché*. Les primes seraient par la suite automatiquement et fortement

(1) Actuellement, la Coface et sa société affiliée Unistrat peuvent couvrir, au titre de la garantie du risque politique, le risque de déni de justice, mais seulement dans le cadre d'une définition restrictive de celui-ci. La garantie de la Coface, par exemple, ne peut être invoquée que si la juridiction a été entravée dans son fonctionnement *normal et habituel* eu égard aux conditions *courantes* du fonctionnement général de la justice dans le pays considéré. Autrement dit, une non-exécution de justice dans un « État de droit » sera indemnisable. La même inexécution dans un État dont le système judiciaire est jugé par la Coface (sous le contrôle éventuel des tribunaux français) comme régulièrement défaillant, ne sera pas indemnisable.

majorées pour le pays où serait survenu un premier sinistre indemnisé, et ceci jusqu'à ce que ce pays ait réparé le déni de justice.

Au cas où se produiraient un ou plusieurs sinistres dans un des États membres, la sanction pour l'État responsable serait l'amputation de sa quote-part du Fonds à concurrence de l'indemnisation versée, avec obligation de reconstituer au minimum cette quote-part pour rester éligible à la procédure. En cas de non-reconstitution, l'exclusion, ou plus exactement la *suspension* de l'État considéré, serait de droit (mais pourrait être rapportée si la reconstitution intervenait ultérieurement). Surtout, cette sanction signalerait aux investisseurs que le pays considéré n'est plus, judiciairement, fiable.

*Pour contenir le coût de capitalisation du Fonds dans des limites raisonnables, le champ d'éligibilité à la procédure serait exclusivement réservé aux PME* (notamment parce que les grandes entreprises peuvent plus facilement négocier des clauses de domiciliation judiciaire ou arbitrale à l'étranger) et les montants garantis seraient plafonnés. En outre, les assurés resteraient directement responsables pour une fraction de la quotité garantie. Le Fonds opérerait sur une base de marché et serait capitalisé dans le cadre d'un « tour de table » aussi élargi que possible, de préférence auprès des établissements internationalement actifs et reconnus dans le secteur de l'assurance du risque politique, mais inclurait chacun des États africains éligibles à la procédure. Ces États pourraient être *a priori* les pays membres de l'OHADA, ce nouveau Fonds étant considéré comme un complément du dispositif institué par cette organisation.

### **Quelques mécanismes de sauvegarde pour pérenniser la réforme**

L'expérience du Sénégal offre une « leçon de choses » à méditer en matière de réforme judiciaire en Afrique subsaharienne.

Dans les années 70, le président du Sénégal, informé d'un début de dégradation dans la qualité et l'honnêteté du personnel judiciaire, avait fait adopter par son Gouvernement des mesures destinées à assurer aux magistrats un net avantage de rémunération par rapport aux hauts fonctionnaires. La chute, survenue ultérieurement, intervint en deux temps.

Dans un premier temps, les hauts fonctionnaires et leurs alliés politiques ou sociaux, arrachèrent aux gouvernements suivants un alignement « par le haut » de leurs traitements sur celui des magistrats. Dans un deuxième temps, la crise des finances publiques conduisit à une réduction forte et homothétique de l'ensemble (hauts fonctionnaires *et* magistrats) des rémunérations du secteur public.

La conclusion est claire : la situation hiérarchique et la rémunération des magistrats (au moins, *dans un premier temps*, celles des hauts magistrats de la future juridiction compétente pour le contentieux économique), doit être *protégée* aux plans juridique et financier. Les bailleurs d'aide sont déjà sollicités pour abonder le projet de fonds de capitalisation destiné à rémunérer de façon indépendante et pérenne les

magistrats de la nouvelle Cour régionale de justice et d'arbitrage de l'OHADA. Il est douteux qu'ils acceptent de renouveler ce geste pour chacune des hautes juridictions nationales. Un autre mécanisme protecteur doit être recherché.

Un schéma possible consisterait à accorder à chaque haute juridiction nationale concernée (et à son parquet) un *statut juridique et budgétaire privilégié, garanti par la Constitution. Le corollaire en serait une certaine forme de débudgétisation* du crédit correspondant en loi de finances : ce crédit, individualisé sur un chapitre hors du budget général de l'État, serait reductible et indexé automatiquement et publiquement de façon que l'opinion publique nationale et internationale puisse le vérifier.

En règle générale, les bailleurs, et notamment le FMI et la Banque mondiale, apprécient peu, à juste titre, ce type de mécanismes. Ces deux institutions ont admis toutefois quelques exceptions <sup>(1)</sup>.

## **Une fiscalité incitative et équilibrée**

### **Le contexte général des finances publiques africaines**

L'incidence des finances publiques sur la vie de l'entreprise ne se limite pas à l'impact des prélèvements fiscaux sur ses résultats. En Afrique, tout particulièrement, deux autres incidences doivent être mesurées. De l'apurement des arriérés intérieurs dépend la relance du secteur privé <sup>(2)</sup>. Et de la rémunération correcte des fonctionnaires dépend la solidité des administrations et des services publics, solidité essentielle pour l'entreprise.

Or, les marges de manœuvre dans la gestion des finances publiques africaines sont exceptionnellement faibles. *Du côté des dépenses publiques* (hors dette extérieure), la maîtrise des salaires des fonctionnaires (qui absorbaient en 1993, en moyenne, 60 % des recettes des États de la zone franc) peut et doit être poursuivie, non par une nouvelle baisse du niveau des rémunérations, mais par la réduction des effectifs qui restent excessifs, notamment les effectifs militaires, dans plusieurs pays. *Du côté du service de la dette extérieure*, la poursuite du traitement très généreux accordé par les États créanciers devra être accompagnée, ne serait-ce qu'au nom de la règle de l'équivalence de traitement entre créanciers, d'un effort significatif de la part des banques.

(1) Il s'agissait par exemple des débudgétisations autorisées en Afrique subsaharienne dans le cadre des programmes d'entretien routier régulier (*road maintenance initiatives*).

(2) Pour l'ensemble des pays africains de la zone franc, par exemple, l'apurement de l'essentiel des arriérés intérieurs exigerait que le solde budgétaire moyen *primaire* (hors contribution des bailleurs d'aide), qui était il y a encore peu d'années très négatif, mais qui avait atteint +1,5 % du PIB en 1994, dépasse 5 % en 1996.

S'agissant de l'importante dette, non-rééchelonnable, due aux institutions multilatérales (FMI, Banque mondiale, BAD, etc.), le problème se pose principalement dans le contexte d'ensemble que représente l'évolution des flux *nets* <sup>(1)</sup> versés par ces institutions aux États africains. Si ces flux nets deviennent négatifs, ou même nuls, la communauté financière internationale devra, sous une forme ou une autre, consentir un effort particulier. S'agissant, enfin, des emprunts nouveaux, les États africains (à l'exception de l'Afrique du Sud) devront, bien entendu, s'abstenir d'emprunter à moyen ou long terme sur des bases non-concessionnelles, et de gager leurs exportations futures de pétrole (comme l'a fait, par exemple, le Congo).

Mais, c'est du côté des recettes publiques que les efforts devront être particulièrement marqués. Ces recettes ne représentent en moyenne que 10 à 15 % du PIB des États subsahariens. Dans trois États de la zone franc, elles étaient même inférieures à 10 % en 1995. Ces taux très faibles ne pourront toutefois être accrus qu'à la condition que cela n'affecte, globalement, ni la sécurité fiscale, ni la compétitivité des entreprises. Or, les deux problèmes majeurs de la fiscalité africaine des entreprises tiennent précisément à l'aléa fiscal, d'une part, et à la sur-taxation des uns au profit des autres, d'autre part.

Il existe une sorte de cercle vicieux : la fiscalité ne parvient pas à appréhender correctement la matière imposable et essaye de compenser cette insuffisance par des taux nominaux et réels élevés, et par un foisonnement d'impôts spécifiques, peu efficaces, instables, gérés de façon aléatoire et peu sécurisants pour ceux des entrepreneurs qui acceptent de se conformer aux règles légales <sup>(2)</sup>.

L'une des deux priorités, du point de vue des investisseurs, est par conséquent l'établissement d'une fiscalité relativement *incitative*, ou plus exactement non-dissuasive, c'est-à-dire *sécurisant* l'entreprise en réduisant le risque d'aléa fiscal. L'autre priorité consiste à établir une fiscalité *équilibrée* (par élargissement de l'assiette et amélioration de la collecte) qui autoriserait, au moins à terme, un certain allègement des taux.

### Sécuriser l'entreprise et réduire le risque d'aléa fiscal

Il n'est guère de fiscalité plus dissuasive pour l'entrepreneur que celle que l'on ne connaît pas exactement, dans l'instant, et à propos de laquelle on ne dispose pas d'un minimum de visibilité à moyen-terme. Cette situation d'insécurité fiscale ne tient pas seulement à l'absence de

(1) Flux nets de remboursements à ces institutions multilatérales. Ces remboursements représentent actuellement 40 % du service de la dette extérieure des États subsahariens. Pour la Côte-d'Ivoire, ils représenteront, en moyenne, 300 millions de dollars par an jusqu'à l'an 2000.

(2) Cf. l'étude réalisée sous la direction de M. Jean Thill, inspecteur général des Finances, *Fiscalité et développement*, ministère de la Coopération, 1991.

recours juridictionnel normal. Elle tient aussi à l'incertitude sur le droit fiscal applicable et appliqué, ainsi qu'au comportement des personnels du fisc.

### **L'incertitude sur le droit fiscal applicable**

Cette incertitude résulte d'abord du peu de lisibilité de beaucoup de législations fiscales, lui-même fonction d'*un certain foisonnement* par effet d'empilement des textes les uns sur les autres : des textes nouveaux sont adoptés sans que soient pour autant amendées ou supprimées des législations anciennes <sup>(1)</sup>. L'actualisation de l'information sur la législation fiscale, rendue là encore délicate par l'absence de Journal officiel, impose aux PME un effort disproportionné de documentation, puis d'interprétation de la situation créée par ce foisonnement de textes ayant toutes les apparences d'un « patchwork ».

En Côte-d'Ivoire, par exemple, l'ASDI ou « acompte sur divers impôts », mis en place en 1991, a subi divers aménagements qui ont passablement obscurci son fonctionnement. L'administration ivoirienne ne paraît plus en mesure de contrôler efficacement des taux multiples, des crédits indéfiniment reportables et des imputations qui ont été étendues à la plupart des impôts.

Pour tenter de remédier à ces obscurités et à cette confusion, les États ont parfois entrepris un travail de codification fiscale. Mais, le remède peut être pire que le mal quand le rythme des modifications législatives et réglementaires est rapide : le Sénégal a ainsi refondu à trois reprises son Code général des impôts. Les bailleurs, notamment le FMI et la Banque mondiale, ont leur part de responsabilité dans cette *instabilité fiscale*.

Ils sont souvent intervenus au cours des années passées, à l'occasion d'un nouveau programme macro-économique ou sectoriel, pour préconiser telle ou telle modification fiscale. Ce manque de lisibilité des textes est très protecteur pour l'administration qui peut en user aisément, et pénalisant pour l'entreprise qui peut s'attendre à des redressements tout à fait inattendus, ou à de brusques changements de textes, rétrécissant la visibilité à moyen-terme.

### **Réduire les risques d'aléa**

Une priorité absolue, au même titre qu'en matière juridique et judiciaire, devrait revenir à la diffusion effective d'un Journal officiel et à l'instauration d'une juridiction honnête et compétente en matière économique et fiscale.

Très conscient de la nécessité impérieuse d'une juridiction fiscale facilement accessible, le Kenya, dans le cadre de sa politique de libéralisation économique, a récemment mis en place un *panel* d'hommes

(1) Certains pays subsahariens conservent encore, par exemple, un impôt sur le revenu des valeurs mobilières, d'inspiration très ancienne (supprimé en France il y a plus de quarante ans), d'ailleurs assez mal compris, assez mal appliqué et d'un rendement très limité.

d'affaires indépendants, chargé de juger en première instance du contentieux de l'impôt entre l'État et les entreprises. La formule du *panel* semble donner satisfaction au Kenya (encore qu'elle soit trop récente pour qu'on puisse déjà tirer des conclusions de l'expérience) ; mais elle n'est pas aisément transposable partout en Afrique, notamment parce que la sélection d'hommes d'affaires suffisamment indépendants, qualifiés et insoupçonnables, pourrait s'avérer délicate. Au surplus, ce contentieux paraît trop technique pour s'accommoder d'une juridiction non-professionnelle qui peut être tentée de juger en opportunité. C'est pourquoi la formule envisagée plus haut en matière de réforme judiciaire devrait s'appliquer à *la fois* au contentieux commercial *et* fiscal.

S'agissant de codification, il ne semble pas, à l'expérience (*cf. supra*), qu'une codification fiscale soit fructueuse en pleine période d'ajustement structurel. Il pourrait être sage d'attendre que les grandes réformes fiscales, en projet ou à l'étude avec l'aide des bailleurs, soient suffisamment engagées et stabilisées avant de tenter une *codification*. En revanche, il serait bon que les bailleurs aident davantage les États à bien recenser les législations obsolètes ou peu lisibles, et en préconisent la suppression en même temps que l'adoption des réformes de fond. L'ajustement structurel, au plan fiscal, devrait intégrer *simultanément* une toilette des textes.

Un des axes essentiels, enfin, serait de *simplifier au maximum les textes* (dans leurs principes généraux et dans leurs modalités d'exécution). L'objectif ne serait pas seulement d'en améliorer la compréhension par les entreprises. Ce serait aussi d'adapter les textes aux *capacités* techniques et administratives des services fiscaux locaux. En matière d'imposition des instruments d'épargne, par exemple, il conviendrait de simplifier et d'harmoniser le système en asseyant l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers (IRC) sur une base large, mais à un taux unique.

### **Élargir l'assiette, abaisser certains taux et supprimer quelques taxes**

La complexité et les taux *réels* parfois excessifs conduisent les entreprises à rechercher au maximum des exonérations, ce qu'elles obtiennent souvent lorsqu'elles sont en position de force, c'est-à-dire au moment de leur installation dans le pays.

Ces exonérations et les autres formes d'évasion, combinées avec une fraude largement admise grâce à la complicité de certaines autorités, réduisent *de facto* l'assiette et incitent, de ce fait, l'administration à ne rien relâcher sur les taux pour concentrer ses investigations sur le petit nombre d'entreprises non protégées du secteur « formel ». Il faut sortir de ce cercle vicieux.

#### **Élargir l'assiette**

*La TVA est un impôt indirect ne créant pas de distorsion économique et qui a le mérite d'être normalement assis sur une très large assiette.* La TVA est, en outre, l'impôt le mieux à même de compenser,

par son instauration à l'entrée des marchandises importées, *la baisse progressive des douanes* qu'appelle, à terme, une stratégie de promotion des exportations (cf. troisième partie, « Ouvrir aux exportateurs africains un appui spécifique (hors mesures tarifaires) »). Sa généralisation et sa réussite dans les pays subsahariens sont, par conséquent, des objectifs louables, mais dont la réalisation est soumise à *certaines conditions*.

Il faut, en premier lieu, une législation simple : pas plus de *deux taux*, des seuils d'imposition *adaptés aux capacités administratives* du pays, un champ limité aux entreprises à même de satisfaire aux obligations déclaratives et comptables, mais incluant, autant que possible, *tous les secteurs d'activité marchande*. Toutes les entreprises susceptibles d'être assujetties devraient être dotées d'un *numéro d'immatriculation unique*, fiscal et douanier, permettant les recoupements informatiques.

Il est ensuite essentiel que la TVA soit effectivement perçue à tous les stades du circuit économique, faute de quoi les distorsions réapparaissent. Or, selon divers témoignages, le secteur de la distribution, avec certaines complicités passives, ne joue pas toujours correctement, en aval, son rôle de collecteur d'impôts pour la puissance publique et tend à conserver, pour lui, le solde de la marge.

S'agissant des impôts directs, les *exonérations et conventions d'établissement* devraient être, autant que possible, non-renouvelées. En Côte-d'Ivoire, on estimait, en 1995, à plus de 20 % des recettes fiscales du pays la perte liée aux exonérations. Il était devenu quasiment impossible pour ce pays d'obtenir d'une entreprise un investissement sans négocier, à un titre ou à un autre, une exonération. Plus de 200 entreprises parmi les plus importantes bénéficiaient d'exonérations sans cesse renouvelées <sup>(1)</sup>. Afin de réduire ces exonérations, la première mesure qui s'impose est de ne plus permettre qu'elles puissent être renouvelées ni accordées par une autorité autre que celle du chef de l'État ou de gouvernement. Pour ce qui est des très petites entreprises, la meilleure fiscalisation pourrait être la *patente synthétique* <sup>(2)</sup>

En ce qui concerne les *zones franches*, en revanche, la circonspection s'impose <sup>(3)</sup>. La perte de recettes est certaine. L'effet incitatif sur l'investissement privé est incertain. Pour une réussite, à l'Ile Maurice (dans un contexte par ailleurs assez spécifique par rapport à celui de la plupart des pays subsahariens), on compte au moins un échec patent, au Sénégal, et une expérience assez faiblement probante, au Kenya, où la Banque mondiale semble aujourd'hui fondée à rappeler que la récente libéralisation de l'économie réduit l'effet incitatif réel de la zone sur

(1) Cf. FMI, *République de Côte-d'Ivoire : réformes fiscales et renforcement des administrations fiscales et douanières*, août 1995.

(2) Cf. rapport de M. Jean Thill, *Fiscalité et ajustement structurel en Afrique francophone*, ministère de la Coopération, mars 1991.

(3) Une évaluation approfondie et comparative des résultats obtenus à partir des diverses expériences récentes, en matière de zones franches, permettrait probablement de clarifier la question de leur efficacité, point extrêmement controversé.

l'investissement des entreprises, à un avantage en termes de qualité des infrastructures plutôt qu'en termes fiscaux.

La *lutte contre la fraude*, enfin, est aussi une forme essentielle d'extension *effective* de l'assiette réelle de l'impôt. S'agissant de la grande fraude, une *incitation à la régularisation* pourrait être l'instauration d'une *surtaxe définitive* (au passage en douane ou au départ des entreprises formelles de production) pour toutes les ventes qui ne sont pas destinées aux entreprises immatriculées. Cette lutte contre la fraude passe, aussi, par une réforme des administrations fiscales (*cf.* le paragraphe « Réformer l'administration fiscale et améliorer la collecte »).

### **Abaisser certains taux et supprimer certaines taxes**

Très efficaces sur le plan des recettes et sur celui de leur gestion administrative, *les taxes à l'exportation* ont, sur le plan économique, l'inconvénient d'introduire des distorsions dans les prix relatifs qui ont des effets négatifs sur les niveaux de production. Toutefois, les éventuels impôts de remplacement de ces taxes sont, soit difficiles à mettre en place sur le plan pratique (taxes sur les terrains agricoles, impôts de capitation), soit faciles à mettre en œuvre, mais peu rentables au plan des recettes (taxation des intrants, qui comporte aussi des effets pervers). En outre, certaines de ces formules de remplacement introduiraient aussi des distorsions économiques. La diminution *très progressive* des taux des taxes à l'exportation pourrait donc constituer une solution, combinée avec l'élargissement des bases d'imposition de la TVA.

Mais, en matière de taux, il faut *aussi s'attacher aux taux réels*. Ainsi, par exemple, si les taux nominaux d'imposition du bénéfice industriel et commercial ne paraissent pas excessifs (aux alentours de 36 % généralement, en Afrique francophone), les taux réels sont beaucoup plus dissuasifs du fait du régime rigoureux appliqué sur *les charges déductibles*, qui ne permet pas de déduire toutes les dépenses effectuées dans l'intérêt de l'entreprise<sup>(1)</sup>. Mieux vaudrait alléger les contraintes de déductibilité et maintenir les taux nominaux, que l'inverse.

Parmi les impôts dont on pourrait envisager la *suppression* figurent :

- la *taxe sur les intérêts perçus par les banques*. Cette taxe ne frappe pas les banques car celles-ci la répercutent évidemment sur leur clientèle. En revanche, elle dissuade l'investisseur en augmentant le taux payé par l'emprunteur.
- la *taxation des revenus de valeurs mobilières*, comptes à intérêts, etc. ;
- la *taxe sur les télécommunications* qui renchérit à l'excès leur coût dans les pays de la zone franc ;

(1) Par exemple, au Cameroun, ne sont pas déductibles (ou sont déductibles de façon plafonnée) diverses dépenses relatives aux frais de personnels dirigeants, aux cotisations pour les régimes de retraites des expatriés, aux frais de siège, aux rémunérations d'études et d'assistance technique, financière ou comptable, aux redevances sur concession de droits de propriété industrielle, et aux commissions de bureaux d'achat. Quant aux amortissements, seul est accepté l'amortissement linéaire.

– et l'*impôt minimum forfaitaire* sur le chiffre d'affaires, dû même en cas de perte, et qui se cumule avec l'impôt sur les bénéficiaires industriels et commerciaux.

### Réformer l'administration fiscale et améliorer la collecte

La réforme fiscale implique, non seulement l'instauration d'un Code des impôts plus lisible et un élargissement de l'assiette, mais encore une mise en œuvre adaptée aux capacités de l'administration et aux caractéristiques du revenu national imposable.

Dans des pays où les moyens de l'administration souffrent des contraintes propres à tous les pays en développement et où, par ailleurs, l'essentiel du revenu imposable est généré par *un nombre relativement restreint d'entreprises* (« formelles » ou non), il paraît assez raisonnable de concentrer ces moyens limités sur ces entreprises, à condition d'y inclure l'ensemble des acteurs économiques de taille significative. *Cela comprend, en particulier, le « gros » secteur « informel »*. Il ne s'agit pas ici de micro-entreprises de « survie », ni d'artisans ou de tout petits commerçants, mais d'opérateurs disposant d'une surface économique importante, rompus aux pratiques comptables (même si leur comptabilité réelle est occulte) et bénéficiant de protections.

Pour traiter cette catégorie de contribuables, surveiller et gérer la contraction progressive des exonérations et conventions, lutter contre la grande fraude et faire progresser les recettes de TVA, l'informatisation est utile. On peut citer, à cet égard, les progrès intéressants réalisés récemment au Kenya avec l'introduction d'un *numéro d'identification fiscale et douanière* pour chaque entreprise assujettie, et son traitement informatisé, permettant des recoupements d'informations.

Mais, l'informatisation ne suffit pas. Il pourrait être sage d'instituer *un service fiscal polyvalent spécialisé dans les entreprises moyennes et grandes*. Il ne s'agirait pas de brimer fiscalement les entreprises, mais d'assurer à leur égard un traitement à la fois efficace et équitable :

- efficace parce que doté d'un personnel bien encadré, formé aux problèmes économiques et comptables, et responsable de l'ensemble de la fiscalité des assujettis (TVA et autres impôts indirects, mais aussi impôts sur les sociétés, etc.) ;
- équitable parce qu'organisé pour traquer la fraude du « gros » secteur informel, généralement bien connue des services administratifs.

Naturellement, sans **volonté politique soutenue** de la part des gouvernements pour appuyer une telle réforme, aucun progrès ne pourra être obtenu. Il serait essentiel, par conséquent, *que toute demande d'assistance technique en matière fiscale*, dans le cadre de l'aide multilatérale ou bilatérale, *soit précédée de la prise des décisions essentielles* par les gouvernements africains concernés.

## **Un assainissement des douanes, avec une utilisation maîtrisée des prestataires privés**

### **Des dysfonctionnements graves**

Les dysfonctionnements peuvent apparaître *dès le stade de la prise en charge* et de l'engagement de la procédure de dédouanement. Le contrôle de la conformité du manifeste des navires arrivant à quai avec le manifeste commercial, et celui de la situation douanière des marchandises débarquées (« apurement »), ne sont bien souvent pas opérés de façon rigoureuse.

Dans le même temps, ce laxisme s'accompagne, paradoxalement, d'une tendance à la redondance et à la lenteur des processus de saisie et de gestion documentaire. Viennent ensuite les dysfonctionnements enregistrés *en matière de régimes économiques*. Normalement, les régimes d'admission *temporaire* devraient être apurés très largement par des réexportations, ce qui est très loin d'être le cas dans bien des pays africains. Ceci laisse supposer que ces régimes sont, en réalité, utilisés pour éviter le paiement des droits et taxes. Pour ces autres régimes suspensifs que constituent le régime de l'*entrepôt* et le régime du *transit*, un suivi tout aussi rigoureux s'impose.

D'une façon plus générale, de multiples témoignages d'observateurs avertis, africains ou non, confirment que la contrebande et la fraude, surtout la *grande fraude organisée par des opérateurs importants*, sont actives, même si cela s'observe à des degrés variables selon les pays. L'ampleur de la grande fraude révèle des complicités probables au sein même des services douaniers et, le cas échéant, au sein des échelons les plus élevés de l'administration. Cette situation peut être naturellement facilitée par les insuffisances du contrôle de la valeur et de la surveillance physique des entrepôts.

### **Maîtriser l'utilisation des prestataires privés et prendre la douane en « tenaille »**

La fraude et l'évasion douanières en Afrique subsaharienne peuvent être combattues sous réserve qu'existe une **volonté politique** de les combattre. Cette réserve est, bien entendu, essentielle. Elle appelle la mise en œuvre de types de conditionnalité « institutionnelle » évoqués plus haut. Pour le reste, il s'agit d'un problème technique qui ne justifierait en aucune manière de céder à la tentation d'un affermage ou d'une délégation trop complète à des prestataires privés, et qu'une politique de « tenaille » doit pouvoir régler.

### **Maîtriser l'utilisation des prestataires privés**

Un tout petit nombre de sociétés privées de pré-inspection, pour la plupart non-françaises (suisses ou britanniques, notamment), cherche naturellement à tirer parti de la situation désastreuse des douanes

africaines pour se constituer des positions quasi-monopolistiques (contrats établis de gré à gré, sans appel d'offres).

Partant de leur expérience réelle, non pas douanière, mais technique (analyse et contrôle, non pas de la *valeur* en douane, mais de la *qualité* technique et industrielle, vérifications de l'état et de la composition des cargaisons), ces sociétés s'efforcent, par stratégie d'implantation systématique dans les pays en développement (notamment en Afrique), d'apporter des services multiples aux autorités : statistiques, détermination de l'espèce tarifaire des marchandises importées, voire calcul des droits et encaissement de ceux-ci.

Le biais principal par lequel elles ont pu attaquer le marché, semble avoir été la perte de compétence et de performance professionnelles des douanes africaines en matière de contrôle de la valeur <sup>(1)</sup>.

Cette carence et, peut-être aussi, une insuffisante mobilisation des bailleurs d'aide en la matière, a fourni l'occasion à ces deux ou trois grandes sociétés étrangères de pré-inspection de lancer une ample offensive commerciale sur le « marché » des douanes, notamment africaines, alors même que le contrôle de la valeur n'était nullement au centre de leur fonds de commerce traditionnel et qu'elles n'avaient pas, à l'origine, de savoir-faire particulier. Aujourd'hui, une intervention durable et multiforme de ces sociétés de pré-inspection peut présenter plusieurs *inconvenients* :

- elle achève de démotiver les éléments valables (il y en a) des douanes locales ;
- elle prête le flanc, par l'opacité des modes d'obtention de gré à gré de certains de ces contrats, à de graves accusations de pression ou de corruption auprès des autorités locales ;
- les erreurs que ces sociétés peuvent commettre à l'encontre des importateurs n'engagent, *de facto*, jamais leur responsabilité pécuniaire. De plus, aucune procédure de contrôle externe de leurs prestations n'est, en général, mise en place ;
- elle est surtout dépourvue de toute disposition permettant de prévoir et d'organiser, au moins à terme, une « sortie » quelconque de cette délégation de service public (par un relais sous forme, par exemple, de formation ou d'assistance technique) au terme du contrat initial.

Un des points les plus importants est aussi le *faible succès, en termes de recettes douanières, de certaines de ces sociétés privées*, parmi les plus connues. Une analyse des variations de recettes mensuelles liées à l'importation a été opérée, en 1995, en Côte-d'Ivoire, par une mission

(1) Dans quelques cas *extrêmes*, le biais par lequel ces sociétés ont pénétré le marché semble avoir été la demande des bailleurs d'aide, notamment de la Banque mondiale. Lorsque, en effet, la situation locale se traduisait par l'effondrement du service public douanier, l'urgence pouvait justifier qu'une société privée de pré-inspection soit alors retenue comme opérateur *provisoire*. Un exemple : les Comores, où les fonctionnaires des douanes n'étant plus payés, ne remplissaient plus leur tâche (sauf pot-de-vin systématique). A situation exceptionnelle, remède exceptionnel, mais, il faut l'espérer,... transitoire.

d'experts travaillant pour le compte du FMI. Cette analyse <sup>(1)</sup> illustre le caractère extrêmement relatif des performances effectives de la société privée dans la mesure où *aucune variation sensible des recettes* n'a pu être enregistrée entre la période antérieure au début de l'intervention du prestataire privé (mai 1993) et la période postérieure <sup>(2)</sup>.

La confiance de certains bailleurs à l'égard des interventions insuffisamment maîtrisées de ces sociétés de services a pu être gagnée par la production de « références » internationales (non-auditées). Indépendamment des situations de crise aiguë ayant également pu justifier (*cf. supra*, le cas *extrême* des Comores) des mesures d'urgence, l'attitude de ces bailleurs a peut-être aussi été motivée par une combinaison de naïveté et, surtout, de soulagement à l'idée de pouvoir se décharger du problème douanier sur des organismes évidemment très motivés.

*Pour autant, ces constatations ne condamnent pas l'appel aux sociétés privées de pré-inspection. Ces sociétés peuvent être utilisées, mais à condition :*

- 1) D'être systématiquement et périodiquement mises et remises en compétition, par *appel d'offres* international.
- 2) Et de voir leur activité concentrée :
  - principalement sur des tâches, non pas douanières, mais périphériques (contrôle des *flux de sortie*, et *gardiennage*, par exemple) dans le cadre d'une politique de maîtrise maximale du risque de fraude par prise en « tenaille » de la douane (*cf. infra*) ;
  - et, éventuellement, pour la constitution rapide et *actualisée* de banques de données sur la valeur, à présent que ces sociétés ont acquis une relative expérience en matière de contrôle de la valeur.

*S'agissant du problème général du contrôle de la valeur*, qu'États et bailleurs sont donc tentés d'abandonner à ces sociétés privées, les solutions d'avenir pourraient *idéalement* passer par un *développement de l'activité de l'OMD* (Organisation mondiale des douanes). Celle-ci serait infiniment mieux armée que les sociétés privées, techniquement et à tout autres égards (notamment sur le plan des coûts), pour déterminer mondialement et régionalement les éléments de la valeur. Constituant et gérant à son siège une grande base internationale et informatisée de la valeur, l'OMD utiliserait ses bureaux régionaux pour actualiser les valeurs et pratiquer les comparaisons nécessaires.

(1) FMI, département des finances publiques : *République de Côte-d'Ivoire : réformes fiscales et renforcement des administrations fiscale et douanière*, volume 2, pp. 53 et ss., graphiques 3 et 4, août 1995.

(2) La mission du FMI, constatant toutefois un bref et soudain accroissement des recettes en décembre 1994 (accroissement qui ne s'est pas poursuivi en 1995) a découvert qu'il provenait en fait des efforts spécifiques *de la douane ivoirienne* pour rattraper l'insuffisance des recettes de janvier à novembre 1994, et ceci grâce à trois mesures : une application rétroactive d'une augmentation du DUS (droit unique de sortie), une invitation lancée aux titulaires de crédit d'enlèvement d'avoir à anticiper le paiement de leurs bordereaux, et une demande adressée aux opérateurs d'avoir à recourir aux paiements comptants.

Pour atteindre cet objectif, des interventions coordonnées des bailleurs bilatéraux et multilatéraux (dont l'Union européenne) auprès de l'OMD, seraient par conséquent, en théorie, assez souhaitables. Toutefois, il est à craindre :

- que l'OMD manque de ressources ;
- que certaines thèses ultra-libérales plaident contre ce qui pourrait avoir, de près ou de loin, l'apparence d'une « tentative bureaucratique » pour figer des valeurs de marché,
- et, qu'enfin, *last but not least*, certains grands pays préfèrent les intérêts de leur entreprise privé de pré-inspection.

Une autre solution consisterait, pour les bailleurs d'aide bilatérale, à communiquer, après traitement, les informations techniques de bonne qualité dont disposent leurs administrations douanières, aux douanes subsahariennes, par l'entremise d'experts techniques nationaux placés en position de détachement. Mais cette solution a l'inconvénient de défavoriser, par rapport aux autres entreprises, celles originaires du pays organisant ce type d'aide.

Aussi la solution optimale serait elle, probablement, *que la Banque mondiale se dote d'une cellule d'expertise douanière* à même d'assurer les transferts d'information nécessaires *en matière de valeur*. Les ministères français de la Coopération, et de l'Économie et des Finances (direction générale des Douanes) pourraient être invités à collaborer, par des détachements d'experts français, à cette intervention de la Banque mondiale.

### **Prendre la douane en « tenaille »**

La méthode de la « tenaille » consiste à enserrer systématiquement les administrations douanières entre des services *amont* (autorités portuaires) et *aval* (organismes privés de pré-inspection, services bancaires d'encaissement), avec un contrôle contradictoire des flux d'entrée et de sortie par recoupements informatiques entre ces différents intervenants.

Une telle approche, qui *prendrait en tenaille les services douaniers*, rendrait la grande fraude, sinon impossible, du moins beaucoup plus difficile à organiser parce qu'elle contraindrait les fraudeurs à multiplier de façon considérable (et sans garantie de succès) les compllicités destinées à tourner les contrôles à chacune des occasions de recoupements d'informations prévues par la procédure <sup>(1)</sup>. Fondée sur cette

(1) Cette approche a été définie dans le cadre des réflexions et enquêtes de terrain menées pour le compte du FMI par un chercheur du CERDI, M<sup>me</sup> Anne-Marie Geourjon, et un expert français, M. Marcel Steenlandt (direction générale des Douanes). Pour plus de détails, on se reportera à l'étude intitulée *Évaluation de l'efficacité des systèmes de vérification des importations au Bénin*, par A-M. Geourjon et M. Steenlandt, Études et documents du Centre d'études et de recherches sur le développement international – CERDI – université de Clermont-Ferrand.

approche générale, la restructuration douanière se caractériserait par les dispositions particulières suivantes :

- contrôle des flux d'entrée de marchandises confié, non plus à la douane, mais aux autorités portuaires<sup>(1)</sup> (ou aéroportuaires), déjà habilitées à percevoir les droits d'entrée du port et, dans nombre de cas, à procéder à la saisie des données relatives aux cargaisons grâce à des systèmes portuaires de gestion de la marchandise, de type ESCALE (comme au Bénin, par exemple). Les transitaires seraient invités à traiter en premier lieu avec les autorités portuaires. La douane ne serait pas la première, dans la chaîne de traitement, à connaître les manifestes ;
- liquidation des taxes et droits, non plus à la sortie du port et de l'aéroport, mais à l'entrée « en amont », sur la base des émissions établies par la douane en fonction des quantités, des valeurs et des tarifs. Ce point est très important si l'on souhaite préserver la notion de Puissance publique et les pouvoirs qui en découlent. La douane aurait, en outre, tout pouvoir de contrôle, *a posteriori*, notamment par recoupement informatique ;
- sécurisation des recettes par un encaissement confié, non plus à une administration, mais, par exemple, à une ou plusieurs banques ;
- archivage informatique (et double par sortie imprimée) des documents propres à chaque étape de la chaîne de traitement, avec recoupement systématique au niveau des logiciels d'exploitation entre les données saisies par chaque intervenant (transitaires, port ou aéroport, douane, service d'encaissement, sociétés privées de pré-inspection) ;
- contrôle des flux de sortie délégué à des entités n'intervenant pas actuellement dans le système portuaire, donc indépendantes de celui-ci : les sociétés de pré-inspection, par exemple. Ces dernières trouveraient un intérêt dans ces tâches de contrôle à la sortie dans la mesure où elles maîtriseraient, ainsi, une source nouvelle d'information leur permettant une réconciliation exhaustive. Le contrôle à la sortie se traduirait par la collecte des « bons à enlever » des déclarations douanières, la saisie informatique de ces « bons » et leur transmission en copie visée et certifiée au service des douanes. Les sociétés privées de pré-inspection pourraient (et devraient) se voir confier aussi, par contrat, la responsabilité du gardiennage des entrepôts et de l'enceinte portuaire (sous la surveillance périodique, si nécessaire, des assistants techniques fournis par les bailleurs) ;
- redéploiement de l'activité d'une partie importante des personnels douaniers au profit, d'une part, des tâches de contrôle de listings (effectués sur la base de manuels aussi détaillés que possible) et, d'autre part, des tournées de contrôle mobile et aléatoire autour des grands axes de pénétration (généralement bien connus) des marchandises en fraude.

(1) Les autorités portuaires et les sociétés privées ne sont pas nécessairement moins exposées que la douane au risque de dysfonctionnement et de corruption. La réponse à ce risque vient, non pas tant du transfert de responsabilités d'une administration à un autre organisme, que de la répartition des différentes étapes de la chaîne de traitement entre des intervenants différents, lesquels auront, pour pouvoir opérer, la capacité (notamment informatique) de se surveiller mutuellement.

### **Améliorer la performance de l'administration des douanes**

En premier lieu, il convient de *renforcer l'information et la circulation de cette information*. Cela passe, bien entendu, par l'utilisation de moyens modernes (radio-transmission, télécopie) de communication, mais aussi par l'exigence de rapports écrits et détaillés (certificats de visite compris) pour les inspecteurs, la mise en œuvre d'une vraie politique d'inspection interne, la création de tableaux de bord de gestion et, naturellement, la pleine diffusion de la réglementation (Code des douanes et règlements d'application).

En second lieu, il s'agit de renforcer l'efficacité par la *constitution de petites équipes spécialisées dans le contrôle des trois phases-clés de la procédure* (prise en charge de la marchandise, visite et liquidation des droits).

Il s'agit, aussi, d'imposer des délais de traitement pour chaque opération, en définissant les conditions de visite (sélectivité et ciblage), en clôturant les enceintes portuaires, en exigeant le port du badge (avec photo) par tous les opérateurs habilités, en améliorant la maîtrise des axes routiers par des contrôles mobiles et aléatoires, et en privilégiant une organisation des services sur une base fonctionnelle plutôt que territoriale.

### **Le suivi, nécessaire, par le ministère français de la Coopération**

Il serait souhaitable, enfin, qu'un ou deux agents d'encadrement de la direction générale des Douanes françaises soient détachés au ministère de la Coopération pour suivre et animer les missions de la coopération française dans ce domaine important.

### **Une accélération et une ouverture des procédures de privatisation**

#### **Des enjeux considérables pour l'investissement, la gestion des infrastructures et l'entreprise**

Indépendamment des enjeux politiques ou sociaux, les programmes de privatisation en Afrique subsaharienne représentent des enjeux particulièrement lourds, tant au plan budgétaire ou financier, qu'au plan économique.

### **Des conséquences lourdes sur le taux d'épargne, la dette intérieure et le marché financier**

En règle générale, les entreprises d'État en Afrique subsaharienne sont en déficit d'exploitation chronique. Une telle situation représente une charge totalement disproportionnée par rapport aux ressources budgétaires très limitées des pays subsahariens. L'impact budgétaire est en effet double : absence de recettes fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés, d'une part, et pressions sur le budget de l'État pour

couvrir les déficits d'exploitation, d'autre part. Il en résulte un *impact majeur sur l'épargne publique et donc sur le taux national d'épargne*. Mais, l'impact financier, hors budget, peut être également considérable :

- en premier lieu, lorsque l'État n'a plus les moyens budgétaires de couvrir les pertes de ses entreprises, il laisse accumuler par celles-ci des arriérés de paiement qui génèrent à leur tour un *gonflement en spirale de la dette intérieure* puisque les fournisseurs impayés des entreprises publiques n'honorent pas non plus leurs dettes à l'égard de leurs propres créanciers, tandis que, parallèlement, les entreprises publiques accumulent entre elles des dettes croisées ;
- en second lieu, la tentation est forte, hors zone franc (par exemple au Nigeria ou en Guinée) d'inviter la Banque centrale à contribuer à la couverture des pertes par *création de monnaie*, avec des conséquences lourdes : inflation, perte de compétitivité, dépréciation monétaire rapide et étranglement consécutif des importations (donc des investissements) par pénurie de devises ;
- enfin, le poids persistant du secteur public dans l'économie réduit à *peu de choses la capitalisation boursière* lorsqu'il existe une bourse de valeurs.

#### **Un enjeu économique majeur pour l'investisseur privé : les infrastructures et les services publics marchands**

La gestion par des entreprises d'État des grandes infrastructures et services publics marchands a souvent été un obstacle indirect, mais majeur, à l'investissement productif dans la mesure où cette gestion publique a conduit presque systématiquement à une dégradation de ces infrastructures par absence d'entretien (ports, chemins de fer, routes) ou d'investissements complémentaires (eau, électricité, télécommunications).

Le souci de préserver la situation des salariés a souvent été la considération dominante. A Yaoundé, par exemple, la rémunération moyenne des employés des entreprises publiques, en 1994, dépassait de 60 % celle des salariés du secteur privé « formel ».

L'insuffisance ou la détérioration des infrastructures sous gestion publique bloque à leur tour bon nombre d'investissements privés par le *renchérissement consécutif du coût des facteurs de production* <sup>(1)</sup> (énergie, transports).

L'impact économique de la gestion publique des infrastructures en Afrique subsaharienne est non seulement très négatif, mais *durablement négatif, même après privatisation*. Celle-ci tend inévitablement, en effet, à se traduire d'abord par une hausse de tarifs d'autant plus forte que le retard d'entretien ou d'investissement, dans la période antérieure à la privatisation, a été important.

(1) Non seulement le coût direct, mais aussi le coût indirect lié à l'absence ou à l'irrégularité du service payé (exemple : nécessité d'avoir des groupes électrogènes de secours).

## Des difficultés techniques qui peuvent être surmontées

Les difficultés techniques ne manquent pas dans les programmes de privatisations. Mais elles semblent surmontables pour peu que se manifeste une réelle *volonté politique*.

### Les difficultés liées au degré de dégradation de l'entreprise à privatiser

Au plan technique, les principales difficultés sont d'abord liées à l'état plus ou moins sinistré des entreprises privatisables. Des sociétés affligées d'un passif net important, et dotées d'actifs très dégradés, ne sont plus vendables. *Dans certains cas extrêmes, la liquidation pure et simple s'impose*. Le plus tôt est le mieux.

S'agissant des formules de « restructuration préalable » (apurement de dettes, reclassement d'effectifs en surnombre, etc.), il convient d'être circonspect, mais pragmatique. Si la restructuration implique une nouvelle injection de fonds publics sans assurance de privatisation rapide, mieux vaut réexaminer les contours de la restructuration préalable, ou ajourner celle-ci.

C'est, par exemple, ce que semblent avoir compris les autorités ivoiriennes qui affichent généralement, avec raison, *la volonté de privatiser d'abord et de laisser ensuite au repreneur la charge de restructurer*. Toutefois, une restructuration *ex ante* peut être, à la rigueur, envisageable si elle apparaît comme la seule condition préalable pour trouver un repreneur de qualité.

### La surveillance des opérateurs privatisés d'infrastructures et de services publics

La privatisation des infrastructures, qu'elle soit totale ou limitée à l'exploitation, doit être accompagnée de la mise en place de moyens de régulation et de contrôle chargés de veiller au *respect des règles élémentaires de service public*, telles que généralement inscrites dans un cahier des charges : continuité, équité, intérêt général.

### Le problème des filières agro-industrielles

Des sociétés nationales, créées avec des appuis français de bon niveau, occupent, au sein de ces filières dont elles constituent le pivot, un rôle de sociétés *incitrices*. Elles détiennent souvent un monopole d'achat aux paysans des produits non-transformés, à un prix fixé pour l'année en début de campagne. Elles assurent la formation technique des producteurs, gèrent un système très dense de commercialisation, avancent aux paysans les intrants nécessaires et se remboursent en déduisant le montant de cette avance lors du paiement de la première récolte. Ceci étant, *la Banque mondiale n'a pas tort de souligner le risque* que ces sociétés nationales :

– fournissent intrants et semences à des prix non-compétitifs (en raison du monopole) ;

- laissent les États actionnaires majoritaires ou exclusifs de ces sociétés nationales trop maîtres du niveau des prix d'achat des récoltes, prix qu'ils peuvent être tentés de maintenir artificiellement (soit pour des raisons électorales, soit pour se constituer indirectement des ressources parallèles), au risque de mettre en péril l'équilibre financier des sociétés et, derrière celles-ci, la situation de milliers de producteurs ;
- déresponsabilisent les paysans, au lieu de les faire réellement participer à la *politique* de la filière ;
- consentent peu d'efforts en matière d'effectifs et de maîtrise des coûts de gestion ;
- rémunèrent de multiples intermédiaires ;
- financent des *caisses noires* au profit des oligarchies et clientèles politiques locales.

Une libéralisation progressive, mais assez rapide, est souhaitable. Si elle n'est pas organisée, elle risque d'être subie. Un simple retournement des cours mondiaux, combiné avec le maintien d'une politique de prix irréaliste peut brutalement menacer l'avenir même de filières qui n'auront pas été suffisamment préparées à l'effort de compétitivité nécessaire sur les marchés mondiaux.

Une autre menace de libéralisation subie existe : certains États, aux prises avec leurs difficultés budgétaires, sont prêts à vendre à bas prix leurs participations à de purs spéculateurs privés qui ne traiteront que la partie des récoltes la plus proche des centres de pré-traitement (égrenage, dans le cas du coton) en laissant tomber des régions entières de culture. Mieux vaut donc *organiser*, mais rapidement, le désengagement des États.

*En matière de coton et d'arachide*, il serait sage, là où ce n'est pas fait, d'organiser les producteurs en associations ou en coopératives et d'ouvrir à celles-ci une part significative du capital des sociétés, aux dépens des États dont l'influence diminuerait. Le désengagement des États doit être organisé de façon à :

- veiller à ce que reste garantie l'intégration verticale, ou la cohérence, des filières, de la production agricole aux premiers traitements industriels et à la commercialisation. Cela implique, notamment pour le coton, de préserver le type de relation de confiance entre l'organisme chargé de la collecte et les petits planteurs, relation fondée sur le système du prix garanti *ex ante* et sur l'appui technique ;
- améliorer la productivité des petits producteurs et leur capacité de résistance aux crises, ce qui passe par le partage des bénéfices, mais aussi des risques, de l'activité ;
- structurer rapidement les organisations de producteurs, par exemple dans le cadre de GIE (groupements d'intérêt économique), de façon à ce qu'elles prennent en mains une part croissante de responsabilités et soient à même de faire jouer ultérieurement la concurrence (pour les intrants, le coût du crédit, le tarif de la collecte et de l'acheminement, et le pré-traitement), et ceci sur des bases qui leur soient favorables, c'est-à-dire par la négociation collective. Un tel effort de structuration peut appeler une politique renforcée d'assistance technique de la part des bailleurs d'aide ;

– concentrer l'action de l'État sur son rôle de garant du bon fonctionnement des règles et de l'accompagnement préétablis (normalisation, politique de recherche, investissements sociaux...).

*En ce qui concerne le palmier à huile, le sucre et l'hévéa*, en revanche, les privatisations peuvent porter sans difficulté sur les quelques grands opérateurs du secteur public, plantations industrielles indépendantes des petits planteurs. Toutefois, les exploitations villageoises situées à proximité de ces grandes plantations industrielles et qui bénéficient, ou bénéficiaient, de l'appui de celles-ci en matière de vulgarisation technique et de crédit, ne devront pas être abandonnées à la faveur du passage au secteur privé des opérateurs les plus importants. Une orientation à encourager serait, là encore, de structurer et de professionnaliser davantage ces petits producteurs, puis de les faire participer, aux côtés d'investisseurs privés majoritaires, au capital des sociétés du secteur à privatiser.

### Un impératif politique : l'ouverture, la transparence, la communication

Les problèmes d'ordre politique sont, en règle générale, les problèmes majeurs en matière de privatisation. Ils recouvrent, en Afrique, au moins *quatre sortes de préoccupations* différentes : la perte de certaines situations de rentes pour des milieux proches des autorités ; des suppressions d'emplois susceptibles de créer des remous sociaux ; le souci, en zone franc, de profiter de la dévaluation ; et, enfin, la réaction des opinions publiques face au risque de main-mise par le capital étranger sur l'économie du pays concerné.

S'agissant de *la perte des situations de rentes* individuelles, ou de groupes, associées à la gestion publique de l'économie, les bailleurs ne doivent pas hésiter à rappeler, à tous les niveaux, à quel point l'avenir des pays subsahariens est lié au passage, le plus rapide possible, de l'économie de rente à l'économie d'entreprise (*cf.* première partie, *supra*). Il y a sans doute une réelle mutation des esprits à encourager. On note, cependant, que l'ajustement structurel, engagé plus ou moins à contre-cœur, a commencé à générer une certaine prise de conscience.

La chute des cours des cultures de rentes ou des matières premières dans les années 80, la réduction drastique de la rémunération, puis (dans certains pays) des effectifs des secteurs publics, ont déjà provoqué une certaine évolution des esprits. En un sens, avec les premiers effets de l'ajustement structurel (si chaotique et si réversible que celui-ci ait pu paraître parfois), *le plus difficile a été réalisé*, et les privatisations ne sont que la conclusion d'un processus de démantèlement des situations de rente déjà engagé dans le reste de l'économie.

En ce qui concerne *les pertes d'emplois liés aux sureffectifs*, les solutions imaginatives ne manquent pas : filialisation des activités associées ou de sous-traitance, reclassement dans les administrations de certains personnels liés aux activités sociales ou para-administratives de

la société, formation et recyclage, voire pécules de départ. Aucune de ces formules n'est à écarter *a priori*. Mais, toutes rencontrent assez rapidement leurs limites, notamment budgétaires. En fait, la véritable réponse au problème social réside dans une politique vigoureuse de promotion de l'investissement privé générateur d'emplois nouveaux.

S'agissant, en zone franc, du *souci exprimé par les États de tirer parti de la dévaluation de 1994*, il se traduit par un raisonnement assez spécieux : constatant que la dévaluation a aiguisé l'intérêt des repreneurs pour les entreprises publiques orientées vers l'exportation, certains gouvernements africains ont alors refusé de privatiser un patrimoine qui redevenait rentable. Réaction compréhensible, mais mal avisée : c'est lorsque le marché est porteur qu'il faut vendre pour maximiser le prix de vente.

En outre, l'effet positif *mécanique* apporté par la dévaluation à la compétitivité des exportations est à présent épuisé. A l'avenir la compétitivité ne pourra être garantie que par une gestion performante et des investissements importants.

En fait, le problème politique majeur, et assez légitime, semble être *la peur d'un retour de la main-mise étrangère* <sup>(1)</sup> sur l'économie. C'est un problème difficile, sérieux, qui doit être traité avec l'attention qu'il mérite et avec le respect que l'on doit à des populations globalement très défavorisées et dont la conscience nationale s'est singulièrement éveillée depuis une génération (*cf. supra*, paragraphe « La fragilité de l'État »).

Une première réponse, qui peut contrarier à court terme certains intérêts économiques français, consiste à ne rien tenter qui puisse faire obstacle à *une certaine diversification géographique de l'investissement étranger en Afrique subsaharienne* : plus de présence économique française dans les pays non-francophones et davantage de présence économique non-française dans les pays francophones.

La souveraineté et la liberté d'un pays en développement, qu'il soit africain, asiatique ou sud-américain, sont assez préservées quand le capital étranger est d'origine géographique diversifiée. On observera au passage que c'est aussi, à moyen et à long terme, l'intérêt économique des entreprises françaises, d'abord parce que ce raisonnement leur ouvre des chances hors de leurs zones traditionnelles d'influence ; ensuite parce que, même dans ces dernières, une trop forte présence les expose à des risques de réactions plus ou moins rationnelles ; enfin, parce que des privatisations réussies contribuent au développement général des économies en cause et, par conséquent, à l'expansion des marchés offerts aux exportateurs français.

Une deuxième réponse se traduit par le souci de ne retenir, dans toute la mesure du possible (ce n'est pas toujours possible...), que

(1) Cette peur s'exprime parfois comme la crainte d'un retour des mêmes intérêts étrangers propriétaires de ces entreprises privatisables avant leur nationalisation.

*les procédures de privatisation les plus ouvertes* qui soient : il est souhaitable que les opinions publiques africaines n'aient pas le sentiment, à tort ou à raison, que les privatisations se font dans l'opacité et au bénéfice de quelques-uns.

En pratique, cela implique le recours à l'*appel d'offres* international, plutôt que le gré à gré, mais *avec certaines précautions*. Une phase de pré-qualification technique avant appel d'offres financières est généralement à recommander. Cette phase de pré-qualification technique peut elle-même, dans certains cas, être précédée d'un appel à candidatures de consultants aptes à fournir un audit ou à élaborer un cahier des charges. Ce document peut ensuite servir à pré-sélectionner un petit nombre de candidats-repreneurs solides et possédant les qualifications technico-financières souhaitées.

Une troisième réponse, malheureusement assez difficile à mettre en œuvre dès maintenant, consiste à associer, dans toute la mesure du possible, *un actionnariat national et régional* à la privatisation. Deux formules, d'ailleurs non-exclusives l'une de l'autre, peuvent être envisagées : d'une part, l'intervention de fonds d'investissement (*cf.* troisième partie, paragraphe « Des Fonds d'investissement ») ou de privatisation, nationaux ou régionaux, et, d'autre part, l'engagement du repreneur de reclasser ultérieurement en bourse ou en placement privé (local ou régional), une fraction prédéterminée du capital social.

Une dernière réponse, très pragmatique : dissocier, au sein de l'entreprise privatisable, la propriété de la gestion, en créant une *société d'exploitation* confiée à un opérateur privé, parallèle à une société patrimoniale laissée provisoirement entre les mains de l'État. Cette formule n'est *pas sans inconvénients*. Elle n'incite pas l'exploitant à consentir tous les efforts d'investissement et même de gros entretiens souhaitables. Un cahier des charges équilibré peut toutefois être négocié avec le candidat à l'exploitation (qui peut, d'ailleurs, être propriétaire d'une partie du capital immobilier). Cependant, l'effort d'investissement privé peut aussi être encouragé par appel à la construction de *nouvelles unités dans le cadre des financements de projets délégués (Build, Operate, and Transfer, ou BOT)*.

Pour la mise en œuvre de l'ensemble de ces actions, enfin, il est très souhaitable que l'impulsion politique et administrative, dans chaque pays africain, soit *centralisée, à assez haut niveau* (par exemple sous l'autorité directe du chef de gouvernement, à l'image de ce qui se fait aujourd'hui en Côte-d'Ivoire) au sein d'une *équipe à compétence interministérielle*.

## **Un combat contre le risque d'enlissement des intégrations économiques régionales**

L'intégration économique régionale a « *constitué depuis les indépendances un des mythes mobilisateurs* » et « *est apparu comme un moyen [...] de réaliser un processus collectif de plus grande autonomie*

[...], *largement inspiré de l'expérience européenne* » <sup>(1)</sup>. Animés en partie par ce *mythe*, les partisans de l'intégration économique régionale en Afrique subsaharienne ont un discours qui n'est pas exempt d'une certaine confusion quant au contenu concret de cet idéal, et, surtout, quant aux modalités d'exécution. Cela explique le nombre des échecs.

## L'Afrique un grand cimetière d'organisations régionales

Depuis les années soixante, on a pu relever, en Afrique subsaharienne, l'existence de quelque 200 organismes variés à vocation régionale, dont plus de 80 % sont intergouvernementaux. Ce chiffre impressionnant recouvre un nombre tout aussi impressionnant de revers, et d'organisations défuntes ou moribondes.

### Des échecs multiples

Parmi les quelques organisations régionales ayant survécu, on compte notamment celles qui associent des acteurs extérieurs à l'Afrique, leur apportant un appui technique ou financier. C'est le cas, par exemple, à une échelle modeste, du CILSS (Comité international de lutte contre la sécheresse au Sahel) très aidé par le Club du Sahel ; ou de la Commission de l'Océan Indien dont le fonctionnement correct n'est pas étranger à la présence de la Réunion.

À une échelle beaucoup plus importante, c'est sans doute aussi le cas de l'UMOA et de la zone d'émission de la BEAC, liées à la zone franc. Dans un registre plus spécialisé, c'est enfin le cas de l'ASECNA, Agence multinationale pour la sécurité de la navigation aérienne. Les groupements purement africains, en revanche, présentent assez rarement de bilan réellement positif.

Les coopérations *d'entreprises* ont connu ou connaissent encore de très sérieuses difficultés, voire des échecs complets (*cf.* les expériences de la Société Cimentière de l'Afrique de l'ouest, ou CIMAO, et de la Société multinationale de bitumes, ou SMB). Au plan bancaire, la BAD (Banque africaine de développement) traverse une crise de crédibilité, et les banques sous-régionales de développement n'ont pas une réputation de dynamisme et de professionnalisme à la hauteur des importants apports en capital qui leur ont été consentis. (La BDEAC, Banque de développement des États d'Afrique centrale, est, d'ailleurs, en cours de liquidation).

Quant aux *institutions* régionales, elles ont souvent connu l'échec, à l'image de l'effondrement de la *East African Community* en 1977. On observe aussi un état d'assoupissement ou de désorganisation avancé au sein d'institutions gravement affectées par le non-paiement des cotisations des pays-membres et la régression des budgets communs (*cf.*

(1) *Cf.* J. Coussy et Ph. Hugon, *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique subsaharienne*, Études et Documents, ministère de la Coopération, 1991.

la situation de l'OMVS, ou Organisation de la moyenne vallée du Sénégal, par exemple).

Enfin, en dépit des nombreuses unions régionales ou sous-régionales, les échanges inter-africains demeurent limités : estimés à environ 9 % des échanges totaux de l'Afrique subsaharienne pour la période 1955-65, les échanges inter-africains étaient tombés à environ 6 % en 1975-85 <sup>(1)</sup>.

Avec l'existence d'un tarif extérieur commun, d'une banque centrale commune, de mécanismes de compensation (Fonds de solidarité) et même d'une banque de développement, l'UDEAC (Union douanière et économique de l'Afrique centrale) était encore considérée, il y a quelques années, comme la plus avancée des intégrations régionales africaines au plan institutionnel. Or, les échanges au sein de cette organisation n'étaient alors évalués, de façon d'ailleurs bien incertaine, qu'à un niveau compris entre 2 % et 8 % du total des échanges des États-membres.

#### **Les causes d'échec**

Il y a les *causes d'ordre politique* ou culturel : clivages hérités de la période coloniale, conflits ethniques, réticences aux abandons de souveraineté, appréhension des pays enclavés et dysfonctionnements d'États aux prises avec des crises internes ou éprouvant des difficultés à faire respecter leurs propres lois et règlements. Il peut y avoir aussi des *reflexes de peur face à l'immigration*. Le Gabon, peu peuplé, se montre circonspect face au risque d'une immigration camerounaise ou nigériane incontrôlée. Les voisins du Nigeria sont tous sur la défensive à l'égard de ce « géant » de l'Afrique. L'opinion ivoirienne s'est récemment raidie contre l'immigration burkinabé. Le protectionnisme de l'Afrique du Sud vise notamment (de façon peut-être un peu illusoire, d'ailleurs) à freiner les mouvements de population des pays voisins en direction du territoire de la République Sud-Africaine.

Il existe *des causes institutionnelles*. Plusieurs groupements régionaux se chevauchent, révélant des incompatibilités entre certaines règles. Le phénomène a pu être illustré, par exemple, entre la SADCC (*South African Development Coordination Conference*) et la ZEP (zone d'échanges préférentiels pour l'Afrique orientale et australe). Autre exemple : la Mauritanie appartenait à la CEAO (Communauté économique de l'Afrique de l'ouest) <sup>(2)</sup> et à l'UMA (Union du Maghreb Arabe) sans être membre de l'UMOA (Union monétaire ouest-africaine), alors que le Togo, membre de l'UMOA, n'appartenait pas à la CEAO.

Il y a enfin *des facteurs économiques* : faible complémentarité des économies souvent concurrentes ; divergences d'intérêt objectives entre pays relativement avancés et dotés d'une certaine capacité exportatrice, d'une part, et pays (généralement enclavés) très démunis, peu

(1) Cf. J. Coussy et Ph. Hugon, *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique subsaharienne*, Études et Documents, ministère de la Coopération, 1991.

(2) La CEAO réunissait le Bénin, le Burkina-faso, la Côte-d'Ivoire, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal.

exportateurs et extrêmement dépendants de leurs maigres recettes douanières, d'autre part ; pauvreté des moyens en infrastructures et de communication ; importance des intérêts privés et des quasi-monopoles qu'une intégration régionale menacerait directement ; coexistence difficile (au sein de la CDEAO) entre pays à monnaie fondante et pays à monnaie stable ; enfin, compatibilité très relative entre les programmes d'ajustement négociés avec le FMI et les efforts d'intégration régionale, notamment par les incertitudes qui peuvent résulter des effets de ces programmes sur l'objectif de convergence des politiques économiques.

### **Un mirage : l'intégration « informelle »**

Certains commentateurs pressés, balayant ces échecs au nom du pragmatisme, relèvent avec sérénité l'importance des flux non-enregistrés de marchandises à l'échelon régional et sous-régional.

En Afrique de l'ouest, il est vrai, l'impunité du « gros » secteur informel et l'attrait pour le franc CFA par rapport à la devise nigériane, ont contribué à développer considérablement ces flux d'échanges de contrebande <sup>(1)</sup>. En Afrique centrale, notamment autour du Zaïre, les échanges non-enregistrés sont également assez élevés.

Ces échanges parallèles ne reflètent qu'une recherche de gains d'opportunité sur des différences de prix à très court terme. Ils sont aussi réversibles que volatiles, comme toute activité plus spéculative que productive. Ce sont de simples redistributions, soit de produits pétroliers, soit de marchandises venant le plus souvent du reste du monde (friperie nord-américaine ou européenne, biens manufacturés de contrebande en provenance d'Asie, produits divers importés et aussitôt réexportés par les spécialistes du Bénin, du Nigeria ou du Zaïre).

Ces trafics ne sont, en définitive, qu'un des avatars de cette « économie de rente » qui afflige l'Afrique subsaharienne. Naturellement, cette situation parasite le reste de l'économie *au détriment des États*, dont elle accroît la paupérisation, *et des investisseurs privés*, étrangers ou nationaux dont ces pays ont le plus grand besoin.

## **Les trois objectifs de l'intégration régionale**

L'intégration économique régionale en Afrique subsaharienne n'est pas, à elle seule, un facteur suffisant pour assurer le développement. C'est toutefois un facteur nécessaire, car elle vise et doit permettre d'atteindre, trois objectifs.

### **Une stabilité des politiques économiques**

Un objectif essentiel, parfois négligé ou gravement sous-estimé, ne doit pas être perdu de vue : *la stabilité des politiques économiques des États-membres* de ces groupements régionaux. Le rôle que peuvent jouer les accords régionaux, notamment tarifaires, en réduisant les

(1) Le mouvement de ré-appréciation de la devise nigériane, observé depuis la fin de 1994, tend à réduire, depuis 1995, l'intérêt de cette contrebande.

incertitudes des politiques économiques nationales, incertitudes souvent citées par les entreprises comme un des facteurs les plus dissuasifs pour l'investissement, est un élément de poids plaidant en faveur de l'intégration régionale.

### **Des marchés élargis**

L'intégration économique régionale est *d'un grand intérêt dans le domaine agricole et agro-industriel* pour les productions destinées à l'alimentation des populations (céréales, viande, oléagineux, sucre, etc.). Pour que cette intégration soit assurée dans des conditions optimales, il faut une totale liberté de circulation de ces produits à l'intérieur des entités régionales ou sous-régionales, complétée dans certains cas par une protection modérée vis-à-vis des pays tiers extérieurs à la sous-région.

Au plan industriel, la taille insuffisante de beaucoup de marchés nationaux d'Afrique subsaharienne, notamment francophone, est, avec les autres insuffisances de l'environnement institutionnel, une des raisons qui ferment ce continent à l'investissement privé, notamment international. Peu nombreux sont, en effet, les investisseurs américains, allemands, néerlandais ou asiatiques enclins à s'installer sur *des marchés combinant d'emblée deux inconvénients* : un très faible pouvoir d'achat et un nombre de consommateurs limité par la balkanisation du continent.

Pour leurs investissements, ils préféreront, par conséquent, d'autres régions du monde. S'agissant des pays subsahariens, les entreprises non-africaines se contenteront, autant que possible, d'investissements *commerciaux* relativement légers et chercheront bien souvent à *exporter* des biens de consommation vers l'Afrique subsaharienne, depuis leurs usines américaines, européennes ou asiatiques, plutôt qu'à *investir* pour installer des unités de production dans cette partie du monde (à l'exception de l'Afrique du sud et, dans une moindre mesure, de certains des pays voisins de celle-ci).

### **Des économies d'échelle**

Aux préoccupations commerciales s'ajoute la *recherche d'économies d'échelle*. Ce point a été dernièrement repris et synthétisé par le directeur général du FMI quand il a déclaré que « *des solutions régionales à la création d'infrastructures d'utilité publique, telles que la distribution d'énergie et les réseaux de transports [...] seraient plus efficaces et moins coûteuses que des programmes nationaux [...]*. *L'harmonisation des politiques (économiques) nationales faciliterait les échanges transfrontaliers et contribuerait à la création d'espaces économiques plus vastes qui attireraient, à leur tour, les capitaux nécessaires au développement de ces pays* » <sup>(1)</sup>.

(1) Déclaration de M. Michel Camdessus, directeur général du FMI, à la deuxième conférence de la *Global Coalition for Africa*, Maastricht, le 28 novembre 1995.

## Pour une libéralisation progressive des échanges extérieurs africains, d'abord à l'échelon régional

Le problème tarifaire ne se pose pas en termes *simples ou binaires*. Il se présente, dans un *certain* contexte économique et politique. *L'Afrique subsaharienne a intérêt au libre-échange à condition que celui-ci soit relativement progressif*<sup>(1)</sup>.

A terme, les bienfaits de la libéralisation des échanges et d'une exploitation des avantages comparatifs ne sont pas douteux. Il est, en outre, assez largement admis, aujourd'hui, que les tentatives d'industrialisation par le biais d'une politique de protection des produits de substitution aux importations et de soutien sélectif à des industries déterminées se sont soldées, en Afrique, par un échec. Les stratégies fondées sur le développement endogène, adoptées après les indépendances, ont coupé les producteurs africains de marchés mondiaux en croissance rapide, sans créer de structures industrielles efficaces<sup>(2)</sup>.

Une stratégie de développement, en Afrique, doit plutôt *privilégier l'implantation d'activités industrielles nouvelles orientées principalement vers l'exportation sur les grands marchés mondiaux de consommation*, notamment en Europe, cette stratégie étant accompagnée par un appui spécifique aux exportateurs africains (hors mesures tarifaires) de la part des bailleurs d'aide (*cf. infra*, dans la troisième partie, paragraphe « Ouvrir aux exportateurs africains un appui spécifique (hors mesures tarifaires) »). Ceci, et la nécessité de pouvoir disposer d'*intrants à bas prix*, pourraient *plaider en faveur d'une ouverture commerciale et tarifaire très rapide à l'échelle planétaire*, et non dans le cadre restreint d'une « région ».

Mais, en réalité, l'intégration économique régionale conserve, même en privilégiant délibérément la production exportable en Europe et dans le reste du monde, un très grand intérêt, comme on l'a vu plus haut, qu'il s'agisse de la stabilisation des politiques économiques, de l'accroissement des tailles de marché intérieur ou des économies d'échelle.

Par ailleurs, *une globalisation à l'échelle du monde présenterait, pour l'Afrique, des inconvénients sérieux si elle était trop brutale et si elle se faisait en renonçant à l'intégration régionale*.

Tout d'abord, un gouvernement, quel qu'il soit, peut assez difficilement accepter de voir *les industries du pays balayées*, en quelques années, par la concurrence étrangère s'il n'y a pas création concomitante d'un nombre au moins équivalent d'emplois.

(1) *Cf. note de la DREE, en annexe 5.*

(2) Le tarif douanier moyen au sud du Sahara, en ce qui concerne les produits industriels, est actuellement élevé. En 1994, ce tarif allait, par exemple, de 16 % au Ghana, à 41 % à Madagascar, en passant par 27 % en Côte-d'Ivoire et 34 % au Sénégal. Dans les pays du sud-est asiatique, le taux moyen sur les biens industriels est inférieur à 15 % (*cf. note de la DREE, en annexe 5*).

Or, la mondialisation ne garantit pas cette concomitance. Une brusque libéralisation du marché des produits pétroliers en Afrique du sud, par exemple, réduirait probablement au chômage plus de cinquante mille travailleurs noirs parmi ceux employés dans le secteur houille-fuel-raffinage-distribution.

Aucun responsable ne peut non plus accepter *une fonte brutale des recettes douanières* alors que les États sont en situation de crise budgétaire aiguë : en Afrique subsaharienne, les recettes douanières représentent en moyenne plus de 20 % des recettes publiques, ce chiffre pouvant être beaucoup plus élevé dans le cas de certains pays.

En outre, *l'effet stabilisateur des unions régionales* sur des politiques économiques nationales guettées par la tentation du *retour en arrière* et de l'action unilatérale est très important. A lui seul, cet argument pour la « préférence régionale » est très marqué. Ce qu'attendent beaucoup d'entreprises pour investir, c'est, comme on l'a vu plus haut (*cf. première partie*), la démonstration du caractère *irréversible* de certains choix de politique économique.

*Il y a aussi une objection politique* à la globalisation complète et mondiale des échanges. Il serait vain de nier le contenu et les aspirations politiques de certains regroupements économiques régionaux. Les Européens en savent quelque chose. Il est assez évident que certains groupements ne peuvent être des entités purement économiques et douanières, et que, dans l'intérêt même de leur succès au plan économique, ils doivent tenir compte des réalités politiques à l'échelon régional.

Toutes ces raisons font que les plaidoyers en faveur d'une globalisation très rapide du commerce africain et contre la régionalisation de celui-ci, ne sont pas entièrement convaincants. Pour le moment, *l'optimum se trouve probablement dans une approche gradualiste qui libéralise<sup>(1)</sup> tous les échanges, mais qui le fasse plus intensément à l'échelon régional<sup>(2)</sup> qu'à l'échelon mondial.*

Encore faudra-t-il, même dans cette optique gradualiste, s'assurer que les douanes africaines seront bien en mesure d'administrer un semi-protectionnisme régional provisoire et dégressif, ce qui ramène à la nécessité impérieuse d'assainir et de renforcer très rapidement les douanes (*cf. supra*). Par ailleurs, le gradualisme et le régionalisme ne doivent pas servir d'alibi aux protectionnismes nationaux.

L'enlèvement des grands projets régionalistes africains est un risque sérieux. Il faut d'autant plus le craindre que, sans incitation externe

(1) Il serait approprié de commencer cette libéralisation par une substitution de droits de douane aux obstacles non-tarifaires actuels (licences d'importation, restrictions quantitatives, allocation sélective de devises dans les pays hors zone franc...), et par un allègement des droits sur les *intrants* indispensables à l'industrialisation.

(2) Une priorité à la libéralisation accélérée des échanges intra-régionaux, outre qu'elle favorise l'intégration économique régionale, présente l'avantage supplémentaire de réduire automatiquement la contrebande (dont le terrain d'élection est le flux des échanges intra-régionaux).

puissante, leurs chances d'aboutir semblent incertaines (*cf. infra*). En cas d'échecs répétés de ces projets régionaux, les États africains, s'ils ne se résignent pas à poursuivre leur marginalisation économique, risquent alors d'être contraints à une insertion directe et très brutale dans la compétition économique globale à l'échelle du monde.

### Le risque majeur, aujourd'hui : l'enlèvement de l'intégration économique régionale

Quelle que soit la formule d'intégration retenue, l'essentiel est de progresser, de lutter contre le scepticisme des marchés et de générer l'attention, puis la confiance, des investisseurs privés. Or, les retards et blocages internes sont importants. Chacune des trois plus prometteuses tentatives d'union économique régionale en Afrique subsaharienne (UEMOA, CEMAC et SADC) rencontre, bien qu'à des degrés variables, des difficultés à passer du stade du discours et des traités à celui des actes, sur tous les plans, notamment douanier.

#### En Afrique occidentale

La décision prise de transformer l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), datant de novembre 1973, en Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a fait l'objet d'un traité signé à Dakar, le 10 janvier 1994, en même temps que la dévaluation du franc CFA. Les sept États membres de ce sous-ensemble de la zone franc ont décidé, à cette occasion, de concentrer, au sein d'une même organisation, la coopération monétaire et la poursuite de cinq grands objectifs économiques : union douanière, marché financier régional (création d'une bourse régionale), harmonisation des législations en matière de finances publiques et pôles régionaux de formation des agents des administrations financières, convergence macro-économique, et politiques sectorielles (transports, télécommunications, énergie...).

A cette fin, ils ont abrogé (en mars 1994) l'organisation chargée, depuis avril 1993, de la coopération économique : la CEAO (Communauté économique de l'Afrique de l'ouest). Une « Commission de l'UEMOA », calquée sur le modèle de la Commission européenne, a été solennellement installée à Ouagadougou en janvier 1995. Toutefois, plus de deux ans après la signature du traité de Dakar, bien des dispositions tarifaires, financières et administratives, nécessaires à la mise en œuvre effective des objectifs, restent encore à définir et à adopter.

La Banque mondiale avait conçu une première esquisse dont la teneur très libérale a paru excessive. De ce fait, malheureusement, l'harmonisation fiscal-douanière est toujours « à l'étude » et la taxation douanière intra-régionale a même augmenté, depuis 1994, dans certains secteurs (le textile, notamment, mais plus généralement tous les produits finis originaires de la région).

Compte tenu de l'urgence créée par les réarmements douaniers nationaux consécutifs à la dissolution de la CEAO, la Commission de l'UEMOA semble, à présent, vouloir privilégier l'établissement d'un tarif

*intérieur régional* à celui d'un tarif extérieur commun. En effet, celui-ci est, en apparence, relativement délicat à réaliser en raison des intérêts quelquefois divergents entre États semi-industrialisés (Sénégal et Côte-d'Ivoire), tentés de protéger leurs industries, et États de négoce et de transit (Bénin, Togo), favorables au développement maximal des flux d'échanges avec l'extérieur.

Toutefois, cette opposition est assez artificielle car *tous* les États ont intérêt, économiquement et budgétairement, à maximiser les flux d'échanges sur leurs sols. En outre, le problème du tarif intérieur régional oppose également deux camps : les États côtiers favorables à un taux bas et les États enclavés dont le budget dépend d'un taux suffisamment élevé. C'est la raison pour laquelle les États enclavés demandent des *compensations* financières à un abaissement du taux intérieur régional. Ces compensations seraient financées par un prélèvement communautaire de solidarité (PCS) de 0,5 % de la valeur « CAF » des produits tiers, géré par la Commission de Ouagadougou, et redistribué au profit des pays enclavés. Ceux-ci peuvent aussi voir, dans ces compensations, l'engagement politique des États non-enclavés. Toutefois, on doit certainement craindre que ce point soit un facteur de blocage ou d'enlisement. Aussi devrait-on considérer, s'il faut absolument se résigner à de telles compensations, que celles-ci soient extrêmement transitoires et de montant modeste.

*Au plan administratif*, la Commission de l'UEMOA bénéficie temporairement, pour son fonctionnement, de ressources apportées par la BCEAO et la BOAD. Mais, les textes prévoient qu'elle perçoive une fraction des taxes (TEC, autres taxes indirectes, puis TVA) prélevées par les différents États de l'Union. Si ces prélèvements et leurs transferts à la Commission tardaient trop, la crédibilité de celle-ci en pâtirait. Elle pâtirait également du renouvellement (fort à craindre, si les bailleurs n'y prennent garde) de certaines pratiques antérieures (et qui prévalaient à l'ex-CEAO) se traduisant par des procédures discriminatoires, à l'encontre de certaines entreprises ou de certains pays membres, dans le but de privilégier les opérateurs proches de telle ou telle catégorie de personnels de l'institution régionale communautaire. D'une façon générale, il sera nécessaire que les recrutements de personnels, notamment d'encadrement, fassent appel à des éléments nouveaux et *que les bailleurs*, en particulier l'Union européenne (*cf. infra* paragraphe « L'Union européenne pourrait être plus ambitieuse dans sa politique d'aide à l'intégration économique régionale en Afrique ») et la France, acceptent de détacher auprès de la Commission de Ouagadougou les experts techniques en nombre suffisant.

### **En Afrique centrale**

La Banque centrale des États de l'Afrique équatoriale, instituée en 1959 à la veille des indépendances et devenue en 1972 la Banque des États d'Afrique centrale (BEAC), avait donné dès l'origine un cadre monétaire commun à cette sous-région.

En 1964, celle-ci se dotait d'une structure nouvelle, l'UDEAC ou Union douanière et économique des États d'Afrique centrale. Celle-ci

fut vidée de sa substance par de nombreuses mesures dérogatoires, une tolérance pour des taux de taxe extérieure commune variables selon les pays, et une persistance des barrières non-tarifaires.

L'UDEAC fut alors relancée avec l'appui de la France en 1991. L'accord de Bangui, de juin 1993, a engagé une réforme fiscal-douanière dont l'application a été accélérée par la dévaluation du Franc CFA en 1994, et dont l'objectif est la création d'un marché commun. En juin 1994 était signé, à N'Djamena, un traité portant création de la CEMAC (ou Communauté économique et monétaire en Afrique centrale) dont l'UDEAC devenait le « volet » douanier. Mais, faute de ratifications suffisantes, *le traité n'est toujours pas en vigueur*. On ne peut négliger les incertitudes politiques : il n'est pas établi, par exemple, que le Cameroun ne soit pas, en définitive, plus attiré par le Nigeria que par la CEMAC ; il faut aussi tenir compte d'un certain antagonisme entre le Cameroun et le Gabon. Mais, surtout, près de deux ans après sa création de principe, cette Communauté rencontre *encore des difficultés concrètes qui en retarderont, après ratification, la mise en œuvre* :

En matière douanière, des progrès ont, certes, été réalisés au niveau des textes fondamentaux. Un tarif préférentiel généralisé (TPG) est dorénavant applicable aux marchandises extraites ou produites dans la zone. Égal à 20 % du tarif extérieur commun (TEC) la première année, le taux du TPG doit évoluer de façon dégressive chaque année par paliers pour devenir nul au bout de 5 ans. Quant au TEC, il comprend quatre taux : 5 % du prix CAF à l'entrée dans la zone pour les biens de première nécessité, 10 % pour les matières premières et les biens d'équipement, 20 % pour les biens intermédiaires, et 30 % pour les biens de consommation courante. Toutefois, la baisse de ses recettes douanières semble avoir déjà conduit le Cameroun à procéder à un relèvement des tarifs douaniers peu compatible *a priori* avec les règles de l'UDEAC (cf. note de la DREE en annexe 5).

En outre, les travaux prévus en matière d'harmonisation des *régimes économiques*, n'ont guère progressé. De même, de nombreux *régimes dérogatoires* (résultant des codes nationaux d'investissement ou des conventions d'établissement) subsistent, par exemple au bénéfice des sous-traitants du secteur pétrolier. Enfin, des projets de zones franches, sans vocation exportatrice, ne sont pas franchement condamnés.

Par ailleurs, pour survivre, une union douanière doit être suivie et gérée. Il faut, par exemple, faire évoluer la nomenclature commune et les positions douanières. Autrement dit, il faut, aux plans technique et politique, un « pilote ». Ce devait être le secrétariat général, à Bangui. Mais celui-ci ne semble pas réellement actif. *Au plan administratif*, en effet, et plus particulièrement en ce qui concerne les ressources et le budget de fonctionnement des institutions de la Communauté, on constate, depuis un an, un immobilisme.

Les contributions des États au budget commun, assises sur les recettes douanières, doivent faire l'objet de transferts *à la discrétion* des États membres. Certains pays tendent à pointer du doigt les pays mauvais payeurs. Le Gabon a quelquefois le sentiment, d'ailleurs injuste, qu'il est

seul à cotiser : situation malsaine et peut-être assez lourde de menaces pour l'avenir des institutions communes.

### **En Afrique australe**

La SADC (*Southern African Development Community*) a succédé, en août 1992, à l'ex-SADCC qui regroupait, depuis 1979, les pays dits « de la ligne de front » contre l'apartheid. La SADC regroupe actuellement, du cap de Bonne Espérance à la frontière kenyane, douze pays :

Ce sont les cinq membres de l'union douanière appelée SACU ou *Southern Africa Customs Union* (République sud-africaine, Lesotho, Swaziland, Namibie, Botswana, les 4 premiers constituant entre eux la *zone Rand*), ainsi que le Zimbabwe, la Zambie, le Malawi, la Tanzanie, l'Ile Maurice, le Mozambique et l'Angola.

*Au plan institutionnel*, le secrétariat et le budget de fonctionnement sont assez légers, la méthode choisie consistant à confier la responsabilité de chaque secteur spécifique à un État membre <sup>(1)</sup>. L'essentiel des dépenses va aux études et aux projets d'équipement, auxquels les bailleurs d'aide contribuent d'ailleurs de façon importante.

*En matière commerciale et douanière*, le projet de protocole est toujours à l'étude. Quatre pour cent seulement des échanges commerciaux des pays membres sont réalisés entre eux. L'Afrique du sud commerce cinq fois plus avec l'Union européenne qu'avec le reste de l'Afrique (les quatre autres membres de la SACU exceptés <sup>(2)</sup>).

## **Pour un rôle plus directif de l'ensemble des bailleurs d'aide**

### **Pour une politique plus volontariste**

*Prenant acte de la volonté affichée* par les pays subsahariens de se regrouper *prioritairement en sous-régions*, et des difficultés rencontrées à cet égard, les bailleurs pourraient renforcer nettement leur action.

*Au plan politique*, les bailleurs bilatéraux pourraient insister pour que, dans l'intérêt de tous, *des calendriers* soient déterminés et tenus, qu'il s'agisse du choix des sites d'institutions communes, du partage des postes de responsabilité, ou de l'harmonisation des législations et réglementations nationales. Il ne serait pas excessif *qu'une partie de l'aide bilatérale et multilatérale soit fonction du rythme et de l'effectivité des progrès accomplis* dans ces domaines. Le lien à établir entre le volume

(1) L'Afrique du Sud, par exemple, a ainsi reçu la responsabilité d'animer le secteur *finance et investissement*.

(2) Les échanges entre l'Afrique du Sud et les autres pays de la SACU sont en augmentation rapide, mais provoquent des tensions en raison de leur déséquilibre croissant en faveur de l'Afrique du Sud : ainsi, les échanges bilatéraux entre le Zimbabwe et l'Afrique du Sud ont augmenté de 75 % entre 1993 et 1994, et le déficit pour le Zimbabwe a atteint 500 millions de dollars en 1994, ce qui correspond à un taux de couverture de 30 %. Or, ce déficit se cumule avec une forte dépendance commerciale du Zimbabwe vis-à-vis de la RSA, puisque celle-ci fournit au Zimbabwe le tiers de ses approvisionnements extérieurs.

des aides et les progrès de la régionalisation pourrait trouver des points d'affectation à l'intérieur des programmes nationaux, et surtout régionaux, par exemple pour ce qui est du financement d'infrastructures d'intérêt à la fois national et régional.

Sur le plan politique, également, un *minimum d'adhésion de la société civile et des opinions publiques* de chaque sous-région devrait être recherché afin que ces constructions économiques et institutionnelles ne restent pas des exercices technocratiques : il faut inlassablement expliquer et convaincre. Parmi les suggestions envisageables à cet égard, on pourrait volontiers retenir celles formulées par un des ministres des Finances de l'UEMOA : le secteur privé, les associations professionnelles et les chambres de commerce devraient dorénavant s'organiser à l'échelon sous-régional ; par ailleurs, les leaders d'opinion et notamment les partis politiques nationaux devraient, eux aussi, donner un contenu régional à leurs réflexions, à leurs travaux et à leurs discours.

Sur un plan plus technique, les bailleurs bilatéraux et multilatéraux pourraient concentrer leurs interventions sur *quatre points* : les infrastructures, la gestion administrative ou institutionnelle, le commerce et le problème de la coexistence avec les zones de désordre économique.

### **Les principaux points d'application**

#### ***Les infrastructures d'intérêt régional***

Les infrastructures d'intérêt régional (et les services dérivés tels que le contrôle et la sécurité de l'espace aérien) constituent un facteur essentiel d'intégration, de sécurisation et d'élargissement des marchés. La priorité devrait, à cet égard, être donnée par les bailleurs d'aide aux *moyens de communication* : voies routières ou ferroviaires ; installations portuaires et aéroportuaires d'intérêt régional ; quelques bonnes routes (nul besoin d'autoroutes à ce stade...) longeant le littoral et complétées par des liaisons terrestres perpendiculaires à la côte et plus denses pour mieux desservir les États enclavés (la restauration du chemin de fer Congo-Océan et de la route de Douala à Bangui ; le « corridor de Maputo » entre le Mozambique et l'Afrique du Sud, etc.). Mais les investissements dans ces infrastructures de transport, notamment routier, devront être *précédés d'accords*, entre les pays africains de la sous-région considérée, *pour faciliter le transit* : conteneurisation, standardisation des documents et des règlements (notamment en matière de charge à l'essieu, de dimension des poids lourds, de structures de tarification et d'assurances).

Les États devront aussi se désengager de la gestion directe des infrastructures et, au contraire, renforcer leur rôle en matière de régulation, de contrôle de régularité sur les opérateurs privés, et d'harmonisation régionale <sup>(1)</sup>. Une assistance technique directe des bailleurs d'aide dans cette gestion du transit régional serait probablement nécessaire.

(1) Cf. sur ce sujet les recommandations du « Département de l'évaluation rétrospective des opérations », de la Banque mondiale : « Amélioration des couloirs de transports en Afrique », n° 84 de *OED-Précis*, février 1995, ainsi que le rapport n° 13099 – *OED Review*, du 3 mai 1994, à la Banque mondiale.

De même, *l'interconnexion des réseaux électriques* garantirait une meilleure allocation des ressources énergétiques en fonction de l'évolution des besoins du marché. Les bailleurs semblent avoir pris conscience de l'intérêt d'une approche régionale de ces questions d'infrastructures dans le cadre de la SADC. C'est moins vrai pour ce qui est de l'UEMOA ou de la CEMAC. Il est temps de corriger, notamment au niveau de l'Union européenne, cette insuffisante attention.

### ***Les institutions régionales***

Les difficultés administratives ou institutionnelles peuvent paralyser les efforts de construction régionale de pays en proie à des crises budgétaires chroniques, notamment en Afrique, avec le problème récurrent des arriérés de cotisation dus par certains pays aux budgets des institutions communes. Bailleurs et pays africains pourraient se concerter davantage pour imaginer des solutions aussi peu coûteuses que possible, en s'appuyant davantage sur des institutions régionales existantes, ou, le cas échéant, en s'inspirant de *l'expérience intéressante du secrétariat de la SADC*. Très pragmatique, cette expérience se caractérise par :

- une structure centrale, le secrétariat (à Gaborone, Botswana), relativement *légère* si on rapporte son poids et ses responsabilités à la taille du groupement régional en cause (mais comptant, cependant, 150 personnes, avec un budget de dix millions de dollars). La structure est chargée de la coordination, de la circulation de l'information et de l'organisation des réunions politiques. Au près du secrétariat siège un Comité permanent officiel composé d'un représentant (haut fonctionnaire) par pays membre ;
- une part essentielle du travail effectif qui est confiée à des *commissions* placées sous la responsabilité administrative d'un pays membre (l'Afrique du sud est responsable de la Commission « investissement et marché financier » ; le Mozambique, de la Commission « transports et communication » ; le Zimbabwe, de la Commission « agriculture-alimentation-ressources naturelles » (hors pétrole et mines), la Zambie, de la Commission « mines », l'Angola de la Commission « énergie », etc.).

Il est à noter que la Commission de Bruxelles suit d'assez près les travaux du secrétariat de Gaborone et, surtout, que l'Union européenne finance la prise en charge de deux experts permanents au sein de ce secrétariat, ce qui peut représenter une expérience et un précédent intéressants pour ce qui est de l'aide éventuelle aux autres groupements régionaux subsahariens (UEMOA et CEMAC...).

En effet, *un effort spécifique d'assistance technique et administrative aux institutions régionales* ou sous-régionales, qui n'aurait pas besoin d'être de grande ampleur, mériterait d'être organisé et partagé entre les bailleurs pour relancer l'activité et la crédibilité des principaux secrétariats ou commissions d'organisations sous-régionales.

Il ne serait pas absurde que les ambassades et représentations des bailleurs nationaux et multilatéraux à Ouagadougou, à Bangui et à Gaborone, soient, non seulement accréditées auprès de ces organisations régionales, mais animent et supervisent des programmes d'assistance technique plus ambitieux spécifiquement destinés au bon fonctionnement et au développement des institutions communes.

Enfin, en cas de blocage sur le problème de la gestion et des transferts de ressources entre États membres, il pourrait être envisageable d'en confier la gestion à la Banque centrale.

#### ***La libéralisation du commerce intra-régional***

S'agissant de la libéralisation du commerce à l'intérieur de chaque sous-région, l'action des bailleurs pourrait être de deux ordres : au plan technique, il conviendrait que les bailleurs bilatéraux et multilatéraux renforcent d'abord leurs efforts pour obtenir des sous-régions africaines une réduction des obstacles non-tarifaires, puis pour aider les pays africains (de l'UEMOA notamment) à déterminer aussi rapidement que possible *les niveaux optima de tarifs* et les classements appropriés des catégories de biens dans *les nomenclatures* et barèmes.

En ce qui concerne le problème des *compensations*, les bailleurs pourraient soutenir plus activement, d'une part, une argumentation et, d'autre part, la recherche d'un compromis. *L'argumentation*, esquissée d'ailleurs par la Commission de Ouagadougou vis-à-vis des États membres de l'UEMOA, consisterait à rappeler aux États enclavés, d'abord, qu'ils ont budgétairement intérêt à ce que le tarif intérieur régional diminue progressivement pour que les prix baissent et, par conséquent, que la consommation, l'investissement, puis les recettes fiscales, s'en trouvent accrues. L'argumentation consisterait ensuite à souligner que l'intérêt de tous réside dans la constitution de plus grandes unités macro-économiques.

Quant à la recherche d'un *compromis*, elle consisterait à n'admettre le principe d'un prélèvement communautaire de solidarité qu'à la condition qu'il soit, en volume, modeste et extrêmement dégressif dans le temps ; enfin, pour le, ou les cas les plus difficiles, une aide provisoire et dégressive des bailleurs aux quelques pays craignant le plus une perte de recettes douanières serait peut-être un moyen de débloquer *in fine* le dossier. Une des actions possibles serait, notamment, de réorienter l'aide de l'Union européenne en priorité vers les pays qui gagneront le moins et perdront le plus, dans ces premiers temps (en particulier au plan des recettes douanières).

#### ***Le voisinage des pays en situation de grand désordre économique***

Pour ce qui est, enfin, des risques de dysfonctionnement liés au voisinage de pays en situation de grand désordre économique ou monétaire (Gambie, Nigeria, Zaïre, etc.), il convient de distinguer le problème douanier de la question monétaire.

*Au plan douanier*, une amélioration peut être espérée à court terme par l'assainissement des douanes préconisé plus haut. La grande fraude aux frontières du Ghana et de la Gambie, par exemple (qu'il s'agisse des circuits de contrebande ou de l'identité des principaux organisateurs et bénéficiaires), est généralement connue ou aisée à connaître pour les autorités des pays concernés. L'inefficacité de la lutte contre la fraude douanière résulte largement, en réalité, de la carence de certaines des autorités responsables, ce que les bailleurs et leurs représentations

diplomatiques n'ignorent pas. Mais une amélioration de la situation, en matière de lutte contre la fraude, ne peut être ni complète, ni durable, si une remise en ordre économique de ces États (Nigeria, notamment) n'intervient pas aussitôt que possible. Par conséquent, la tâche des bailleurs, en la matière, consiste à *intervenir politiquement* (y compris auprès du Gouvernement du Nigeria) pour que cette remise en ordre se fasse rapidement, avec le concours du FMI.

*Au niveau monétaire*, la dévaluation du franc CFA, en janvier 1994 (et la réévaluation de la naira qui l'avait précédée, en décembre 1993) ont amélioré la compétitivité des produits de la zone franc vis-à-vis du Nigeria. Une certaine dépréciation ultérieure de la naira à l'égard du franc CFA a d'abord réduit ces gains de compétitivité. Mais, depuis la fin de 1994, la naira s'inscrit dans une tendance d'appréciation réelle vis-à-vis du franc CFA, tendance imputable (pour partie) à la mise en œuvre, par le Nigeria, de politiques monétaires et budgétaires plus restrictives. Depuis la fin de 1994, la compétitivité des pays de la zone franc vis-à-vis du Nigeria marque donc une nouvelle tendance à l'amélioration. A la fin juin 1995, le taux de change réel franc CFA-naira était revenu, selon une étude de la Banque de France <sup>(1)</sup>, à un niveau proche de celui prévalant juste après la dévaluation du franc CFA.

Le Nigeria a, lui aussi, intérêt à remettre son économie en ordre ; ses premiers efforts se sont déjà traduits par des résultats : l'indice des prix à la consommation au Nigeria, qui s'était accru, en glissement, de 77 % en 1994 et de 57 % en 1995, connaît un net ralentissement de sa hausse (15 % pour le second semestre de 1995, contre 36 % au premier semestre de cette même année). De même, le déficit budgétaire nigérian, qui était de 18,1 % du PIB en 1993, est tombé à 8,8 % en 1994.

Certes, ces progrès sont insuffisants et fragiles. Mais, tôt ou tard, le Nigeria sera contraint d'ajuster, vraiment et profondément, sa politique économique s'il ne veut pas sombrer dans l'anarchie financière de type zairois ou soudanais. Il appartient simplement aux grands bailleurs bilatéraux et multilatéraux d'encourager le Nigeria à poursuivre cet ajustement.

Ceci étant, et d'une façon générale, les gains de compétitivité s'obtiennent et se conservent beaucoup mieux par *une politique de productivité* que par des manipulations de taux de change. L'UEMOA et, dans une certaine mesure, la CEMAC ont, depuis janvier 1994, regagné une forte marge de productivité relative, marge qu'elles ont, pour une bonne part, su conserver. Il appartient *aux pays de la zone franc d'entretenir et de cultiver cet acquis, en termes de compétitivité*.

Il revient, par ailleurs, aux bailleurs d'aide et, tout particulièrement, à la France dans le cas de la zone franc, d'insister sur ce point essentiel auprès des États subsahariens concernés.

(1) Cf. note de la Banque de France (DGSE) du 25 janvier 1995 : *Les relations commerciales entre le Nigeria et la zone Franc*.

## Pour une contribution plus importante de l'Union européenne à l'intégration régionale en Afrique

Cette contribution peut être double : au plan de l'aide, d'une part, à celui des échanges commerciaux, d'autre part.

### **Une politique d'aide européenne qui pourrait être plus ambitieuse**

La Commission de Bruxelles a, certes, engagé depuis vingt ans une politique d'appui à l'intégration régionale en Afrique. Mais cette politique, dont les résultats ont été relativement décevants, pourrait être plus ambitieuse.

### ***La Commission a engagé une politique d'appui à l'intégration régionale***

Cette politique fait officiellement l'objet, depuis 1976, d'une dotation budgétaire spécifique dans le cadre des PIR, ou *programmes indicatifs régionaux*, du FED. Ainsi, au titre de l'accord de Lomé IV <sup>(1)</sup> la répartition des crédits des PIR était la suivante :

Régions	Montants (en millions d'écus)	Emplois prévus
Afrique australe	129	Transports, communications, sécurité alimentaire, ressources naturelles
Afrique centrale	84	Transports
Afrique orientale	199	Transports, sécurité alimentaire
Afrique occidentale	228	Santé, formation, ressources naturelles, transports
Océan Indien	30	
Autres (Caraïbes, Pacifique)	140	

L'essentiel des dotations est consacré à des projets jugés d'intérêt régional (par opposition aux projets d'intérêt purement national gérés dans le cadre des PIN ou *programmes indicatifs nationaux* du FED).

### ***Cette politique européenne n'atteint pas vraiment ses objectifs***

Dans la panoplie des instruments financiers de l'aide européenne aux États ACP, les *programmes indicatifs régionaux* (PIR), sans être négligeables, n'ont pas pris l'ampleur souhaitable. De plus, ces programmes rencontrent beaucoup de difficultés à être mis en œuvre, ce qui pourrait confirmer le manque de « résonance » dans les États ACP et le faible pouvoir de conviction associé à ces programmes ; quelques chiffres sont significatifs à cet égard. Les PIR, en dotations, représentaient

(1) Pour la durée du 7<sup>e</sup> FED, 1990-1995.

819 millions d'écus pour le 6<sup>e</sup> FED (1985-1990) et 810 millions d'écus pour le 7<sup>e</sup> FED (1990-1995) soit, respectivement, 16 % et 15 % du total des dotations.

Or, *la consommation des crédits est extrêmement lente* puisque, au 31 décembre 1995, seuls 6,9 % des PIR du 7<sup>e</sup> FED ont été effectivement versés (contre 20 % pour les crédits des programmes nationaux). Au total, les versements effectués en 1994 et 1995 au titre de ces PIR ont été, respectivement, de 157 et 144 millions d'écus, *soit à peine 9 % du total des versements effectués par l'aide européenne*. Cette lenteur dans les déboursments, qui perdure, semble traduire, outre certaines contraintes évidentes et spécifiques (guerres civiles, troubles...), quelques difficultés à accréditer politiquement auprès des États africains l'importance de ces programmes.

Elle génère un doute quant à l'efficacité de ceux-ci, en termes d'appuis à l'intégration régionale : la question se pose, en fait, de savoir si la Commission de Bruxelles est *suffisamment* ambitieuse, active et impliquée dans la mise en œuvre, sur le terrain, de ses programmes régionaux.

***L'Union européenne pourrait être plus ambitieuse dans sa politique d'aide à l'intégration économique régionale en Afrique***

Compte tenu du caractère prioritaire <sup>(1)</sup>, d'ailleurs reconnu par le Conseil et la Commission, de l'intégration régionale en Afrique subsaharienne et du contraste entre cet affichage politique et l'efficacité très relative des concours effectifs dans ce domaine, la Commission pourrait être invitée, en premier lieu, à faire procéder dès que possible à une évaluation *actualisée* des actions engagées dans le cadre des PIR, des obstacles rencontrés et des résultats atteints. Ceci étant, un diagnostic préliminaire peut sans doute être déjà esquissé sur la base des hypothèses suivantes

– la première difficulté, dont la responsabilité n'incombe évidemment pas à l'Union européenne, tient à la situation politique et aux troubles graves qui sévissent ou ont sévi, dans certaines régions. Cela explique, en particulier, la difficulté de réaliser les programmes envisagés en Afrique centrale (Zaïre, Rwanda, Burundi) et orientale (Soudan, Ethiopie, Somalie) ;

– la deuxième difficulté, en revanche, pourrait sans doute être traitée avec plus de succès si l'UE et la Commission se montraient plus directives et plus ambitieuses : il s'agit de l'identification, puis de la mise en œuvre effective, rapide et concertée, des PIR.

Chaque État de la région ou de la sous-région fait des propositions, lesquelles tendent naturellement à être laborieusement

(1) Résolution n° 771195 du 01 juin 1995, du Conseil et des représentants permanents des États-membres réunis au sein du Conseil, sur l'appui aux efforts d'intégration régionale des pays en développement. On se reportera aussi à la communication de la Commission du 16 juin 1995 (notamment à son paragraphe IV) intitulée *European Community support for regional economic integration efforts among developing countries*.

agrégées les unes aux autres par les représentants de la région ou sous-région, sans arbitrage ni hiérarchisation préalables par les États africains. Ceux-ci cèdent à la tentation de soumettre à la Commission européenne des *shopping lists* insuffisamment sélectives et harmonisées, ressemblant davantage à une addition de projets nationaux qu'à une véritable ambition régionale. A cela s'ajoute la lenteur avec laquelle les autorisations de chaque État membre africain sont obtenues.

Cet état de choses ne saurait surprendre aucun observateur sérieux. Même l'aide Marshall proposée après la dernière guerre mondiale aux Européens a failli s'enliser dans l'incohérence et les dissensions de ceux-ci jusqu'à ce que les autorités américaines leur *imposent* véritablement un effort d'analyse et de hiérarchisation concertée et préalable des projets.

Les Américains, en outre, pour faire bonne mesure, n'ont pas hésité à participer eux-mêmes très activement et en amont, à cet effort indispensable des Européens. Cet exercice, (et *cette pression extérieure forte et constante* des Américains), a été, historiquement, l'un des facteurs de progrès dans les premiers pas de la construction européenne, puis dans la constitution de l'OECE.

De même, avec l'aide des États membres de l'UE, la Commission devrait, *sans fausse pudeur*, s'engager bien davantage et de façon bien plus directive, dans la procédure interne de sélection, puis dans la réalisation des projets régionaux. Cela peut impliquer que les comportements éventuellement dilatoires, excessivement bureaucratiques ou irrationnels, des autorités africaines soient financièrement sanctionnés (si nécessaire, au niveau des programmes indicatifs nationaux et des autres aides européennes). Cela peut, aussi et surtout, impliquer (au moins dans l'actuelle phase de démarrage de l'UEMOA et de la CEMAC) *que, par une assistance technique suffisante, la Commission de Bruxelles contribue plus largement à la réalisation de tout le travail administratif et technique incombant, dans le domaine de l'intégration régionale, aux pays africains.* Il ne faut pas oublier, en effet, que la plupart de ces États sont, pour le moment, sous-administrés, que leurs administrations centrales sont aujourd'hui assez souvent démotivées et destabilisées par les conséquences des crises budgétaires, et que la reconstruction de ces administrations centrales ne pourra être rapide.

En pratique, l'intervention européenne pourrait se traduire, au plan politique, par un certain nombre de *rendez-vous réguliers à haut niveau* avec les autorités africaines régionales et nationales.

D'autre part, elle devrait donner lieu, au plan technique, au *détachement dans les services de la Commission de l'UEMOA (à Ouagadougou) et du secrétariat général de la CEMAC (à Bangui)*, mais aussi dans les administrations nationales africaines « correspondantes » de ces institutions régionales subsahariennes, *d'un nombre significatif d'experts et de gestionnaires européens.*

Une institution multilatérale comme la Commission de Bruxelles (ou d'ailleurs, de ce point de vue, le FMI ou la Banque mondiale)

*peut se permettre d'être beaucoup plus directive que n'importe quel État bailleur d'aide, européen ou non, sans que cela soulève les mêmes difficultés politiques que pour un bailleur bilatéral.*

En outre, la Commission européenne a vocation à être plus exigeante sur ce plan régional, à deux titres : elle est elle-même l'expression d'une réalité régionale *en devenir* et bénéficiaire, de ce simple fait, d'une légitimité propre pour agir en ce sens en Afrique ; par ailleurs, l'intégration régionale est sans doute l'un des domaines où l'intervention de la Commission peut être la plus complémentaire et donc la plus utile, par rapport à celle des bailleurs bilatéraux.

L'objectif ne serait donc pas tant de dépenser plus, au niveau régional (encore que, sur ce plan, aussi, un certain rééquilibrage en *volume* entre les PIN et les PIR pourrait être défendu) que *de dépenser mieux, et moins lentement*, par une pression continue et un co-pilotage des programmes, aux niveaux et dans les enceintes appropriées.

**La promotion d'un nouveau dialogue commercial entre l'Europe et chaque sous-région d'Afrique subsaharienne, dans la perspective de « l'après-Lomé » en l'an 2000**

La Commission de Bruxelles prépare, pour l'automne 1996, un « Livre Vert » sur l'échéance de février 2000 <sup>(1)</sup>, tenant compte du paysage commercial libéralisé par les Accords de Marrakech et de la création de l'OMC. Il appartient aux États-membres, tout particulièrement à la France, de participer très en amont à l'effort de réflexion sur une échéance lourde de conséquences possibles en ce qui concerne les pays subsahariens.

Parmi les hypothèses de travail à étudier pour « l'après-Lomé » figurent *la substitution de préférences réciproques aux préférences inversées, et l'approfondissement du processus d'intégration régionale*. Les deux hypothèses sont d'ailleurs liées au plan pratique. Pour les préférences inversées, il n'y avait pas, jusqu'ici, de véritables négociations avec les pays ACP. Il s'agissait, en fait, de faveurs unilatérales à négocier d'abord entre Européens. Par contre, si l'on passait à des préférences mutuelles, il y aurait automatiquement matière à une responsabilisation des dirigeants des ACP et à de vraies négociations commerciales. En pratique, cela ne pourrait se faire que très difficilement avec l'ensemble des États ACP dont les intérêts particuliers sont trop différents.

C'est pourquoi, l'issue, dans cette hypothèse, serait que le groupe des États ACP constitue une sorte d'« ombrelle » diplomatique sous laquelle de vraies négociations se noueraient entre l'UE, d'une part, et *chacun des principaux sous-ensembles* du groupe des ACP d'autre part (l'UEMOA, la CEMAC, la SADC, le groupe des pays Caraïbes, etc.).

(1) Date à laquelle se termine la période de validité des derniers Accords de Lomé entre l'UE et les ACP. Parallèlement, le Conseil des ministres a décidé, en juin 1995, de lancer une évaluation de l'aide gérée par la Commission européenne (notamment l'aide aux pays ACP).

*S'agissant du régime préférentiel*, il faut bien constater qu'après plusieurs décennies d'application, les préférences inversées n'ont pas servi à grand-chose pour l'industrialisation des ACP. Ceux-ci n'en ont globalement guère tiré parti. Ils s'en sont relativement peu servi.

En revanche, l'éventuelle substitution de préférences mutuelles aux préférences inversées présenterait certains avantages :

- des préférences mutuelles entre l'UE et les ACP seraient plus compatibles avec les nouvelles règles du commerce mondial dans le cadre de l'OMC ;
- des préférences mutuelles ne seraient pas exposées au risque *d'érosion* qui menace de plus en plus, aujourd'hui, l'avantage comparatif que représentent les préférences inversées, face aux pressions pour la multiplication des zones de libre-échange dans le monde <sup>(1)</sup> ;
- enfin, comme on l'a vu plus haut, cette substitution responsabiliserait, par « sous-régions », les gouvernements ACP et offrirait, par ailleurs, un tremplin de premier choix pour l'instauration d'un dialogue élargi entre l'UE et chacune de ces « sous-régions » africaines.

(1) Les États-Unis avaient consenti un régime de préférences inversées aux Caraïbes. Mais l'accord de la *North American Free Trade Association* ou NAFTA, entre les États-Unis, le Canada et le Mexique, a offert à ce dernier le même accès au marché américain que celui préalablement accordé aux États des Caraïbes. Il y a eu érosion complète de l'avantage relatif donné à ceux-ci. En outre, comme l'accès du Mexique au marché américain est le résultat d'un accord d'intérêts, et non d'une faveur politique, le régime offert au Mexique est moins facilement *réversible* : les États-Unis voudront conserver les avantages qu'ils ont arrachés dans le cadre de la NAFTA, ce qui constitue un gage d'irréversibilité. Le marché international des capitaux a immédiatement compris ce point, ce qui est une des raisons pour lesquelles les investisseurs tendent, à présent, à délaisser les Caraïbes pour le Mexique. De ce fait, les Caraïbes tiennent absolument, désormais, à adhérer à la NAFTA.

---

Troisième partie

---

**Pour un  
dispositif d'aide  
ouvert, simplifié,  
consolidé**



---

## **Pour un dispositif d'aide plus ouvert**

Héritière d'une tradition relativement ancienne, la coopération française pourrait prendre davantage en compte *l'évolution* de quatre grands enjeux <sup>(1)</sup>.

En trente ans, les entreprises françaises se sont hissées aux premiers rangs de l'Europe et du monde en matière de compétitivité. La balance commerciale de la France est, à présent, en situation d'excédent *structurel*. Des postures commerciales défensives, comme l'aide *liée*, risquent donc de faire perdre globalement aux entreprises françaises, dans le monde, plus que ce qu'elles peuvent gagner sur certains marchés particuliers. En fait, une meilleure coopération entre l'administration et les entreprises françaises ouvrirait probablement à celles-ci, sur un marché libéralisé du *financement aidé*, d'intéressantes opportunités. Le moment paraît venu donc *d'ouvrir le marché des financements aidés et, par conséquent, de renoncer à la clause d'origine*.

Une deuxième donnée nouvelle devrait modifier le dispositif d'aide français au sud du Sahara : la fin de l'apartheid et les perspectives qu'elle ouvre aux entreprises en Afrique australe. Une adaptation du dispositif français à ce nouveau marché est donc d'actualité. Il serait bon, notamment, de veiller à ce que, à dépenses constantes d'aide publique française au développement, l'Afrique australe ne soit pas négligée. De façon pragmatique et sélective, *il faut ouvrir le dispositif d'aide français à l'Afrique australe*.

(1) Un cinquième enjeu ayant récemment évolué et qu'il conviendrait donc de mieux intégrer aussi dans l'effort d'adaptation et d'ouverture du dispositif d'aide, est constitué par les *flux migratoires* entre la France et les pays aidés par celle-ci, non pas tant, d'ailleurs, là où certains les attendaient, c'est-à-dire entre la France métropolitaine et l'Afrique subsaharienne, que là où on ne les attendait peut-être pas, c'est-à-dire entre les DOM-TOM et les pays « ACP » voisins de ceux-ci. Cet enjeu démographique imposera au dispositif d'aide une plus grande attention aux États voisins de l'Outre-Mer français. Débordant largement du cadre géographique retenu dans le présent rapport (l'Afrique subsaharienne), celui-ci n'en traite donc pas directement. La question est néanmoins évoquée, dans ses grandes lignes, en annexe 2.

Autre donnée relativement nouvelle à ne pas négliger : pour les entreprises d'Afrique subsaharienne, les cultures de rentes et les matières premières ne constituent plus, et ne doivent plus constituer, le seul marché à l'exportation. Un début, certes timide, de diversification de leurs exportations mérite d'être encouragé. L'aide française et européenne peut, sans doute, contribuer à *ouvrir des marchés aux exportations africaines*. A cet égard, les avantages tarifaires consentis à l'Afrique ne suffiront pas et des mesures spécifiques, non-tarifaires, sont nécessaires.

Enfin, l'ouverture du dispositif d'aide des bailleurs doit aussi se traduire par une *meilleure écoute des organisations représentatives des entreprises*. Il y a, sans doute, lieu de mieux aménager la concertation entre ces organisations et les bailleurs d'aide (dont la France) pour tenir compte de la place croissante de l'entreprise, en Afrique, comme vecteur du développement.

### **Ouvrir le marché français et international des financements aidés**

L'aide *déliée* finance la réalisation d'un projet au profit du pays aidé sans considération d'origine des fournitures. Au contraire, l'aide *liée* consiste à exiger que les biens et services qu'elle permet d'acquérir soient achetés à des entreprises du pays bailleur. Cette exigence se traduit par une *clause d'origine* dans les contrats de financement des projets aidés.

#### **La pratique de la France en matière d'aide liée**

Dans le cas de l'aide française, cette clause, d'origine législative, stipule que les matériels, fournitures et services nécessaires à la réalisation du projet, ainsi que les licences ou brevets utilisés, doivent être (sauf dérogation) originaires :

- soit de l'État (ou du groupement d'États) bénéficiaire de l'aide ;
- soit d'un pays membre de la zone franc (France ou autre pays membre).

Cette *liaison* explicite de l'aide bilatérale française, qui s'applique essentiellement à l'aide-projet, répond aussi, en principe, à une autre préoccupation : obtenir le soutien maximum de l'opinion publique de l'État bailleur à l'aide aux pays en développement.

De 1982 à 1987, l'aide française non liée avait plutôt augmenté, pour atteindre plus de 50 % du total de l'aide française en 1987-1988. Depuis cette date, en revanche, la partie non-liée de l'aide française a eu tendance à diminuer. De ce fait, l'aide liée représentait, selon les statistiques de l'OCDE de 1994 <sup>(1)</sup>, plus de 51 % de l'aide bilatérale française en 1991.

(1) Selon les statistiques de l'OCDE (série en matière de coopération pour le développement-France, CAD, n° 2, 1994, p. 19) le taux de *liaison* était, en 1991, pour la France, de 51,6 %, alors que le taux moyen pour l'ensemble des aides bilatérales fournies par les pays de l'OCDE-CAD était seulement de 33,5 %.

## Les inconvénients de la position française

Le caractère *lié* des aides est généralement considéré comme défavorable aux pays aidés : le *lien* restreint naturellement leur liberté d'action. La qualité des fournitures leur serait mieux garantie par une plus grande ouverture à la concurrence entre fournisseurs. Mais le caractère *lié* de l'aide présente aussi, pour la France, des inconvénients.

### Des inconvénients au niveau de la gestion

Au plan de la gestion, la procédure de l'aide liée est inévitablement *compliquée*. En ce qui concerne la France, par exemple, les missions d'aide et de coopération, d'une part, les agences de la CFD, d'autre part, doivent normalement s'assurer de l'origine géographique de chaque type de fournitures.

Ceci *ralentit l'instruction des dossiers*. La contrainte est maximale et d'une utilité extrêmement faible pour les petits dossiers. Mais elle est, en tout état de cause, lourde pour tous les projets. Il arrive, après vérification par la CFD, qu'il n'y ait pas de fournisseur français pour un type donné de fournitures. Il est cependant nécessaire que, pour chaque dossier, le poste d'expansion économique revérifie ce point et en certifie l'exactitude. Dans d'autres cas, le fournisseur français ou africain est, en fait, la filiale d'une entreprise américaine ou japonaise. Il peut, aussi, y avoir un *doute sur la véritable origine* de biens produits théoriquement par un pays de la zone franc, mais n'ayant, en réalité, que transité, sans réelle transformation locale, par l'un de ces pays (par exemple dans une de leurs zones franches). La *localisation* de la valeur ajoutée est souvent sujette à caution.

D'une façon générale, la *globalisation croissante des échanges et leur sophistication grandissante* (qui se traduit par des stades multiples de valeur ajoutée et des offres industrielles complexes émanant de groupements pluri-nationaux) rendent de plus en plus délicats les contrôles d'origine. Pour ne pas paralyser l'action, la procédure doit en fait, d'ores et déjà, fonctionner avec de nombreuses *dérogations*.

### Des inconvénients au plan budgétaire (pour le bailleur) et en termes d'efficacité de l'aide

Il y a, tout d'abord, des *considérations de qualité et de coût*. Le caractère lié de l'aide restreint considérablement la concurrence, au point qu'il peut n'exister, dans bien des cas, qu'un seul fournisseur éligible à la clause d'origine. C'est un inconvénient pour le pays aidé. C'en est un, aussi, pour le pays bailleur d'aide qui s'expose à l'éventualité d'une réalisation de qualité médiocre, ou excessivement coûteuse.

Le fait de ne dépendre que d'un ou de deux fournisseurs peut, en particulier, accroître le risque de vendre aux pays en développement ce que la presse anglo-saxonne appelle des *éléphants blancs* : installations sur-dimensionnées, très lourdes en termes de charges d'entretien, de rentabilité financière ou économique médiocre, mais flattant la vanité des autorités locales et constituant un marché captif au bénéfice principal du

fournisseur (encore qu'il puisse pâtir, à terme, de l'image négative associée au projet...).

### **Des inconvénients politiques**

L'aide française a, jusqu'ici, bénéficié d'une image plutôt positive, principalement parce qu'elle était, et reste, largement concentrée sur les pays les plus pauvres. Cette image est toutefois exposée au risque d'être brouillée par des soupçons de *déformation mercantile*. Nombreux sont, en effet désormais, les *pays de l'OCDE dont l'aide est formellement moins liée que l'aide française* (pays scandinaves et Pays-Bas, mais aussi Japon et États-Unis, entre autres) et qui n'hésitent pas à le rappeler dans les enceintes internationales.

A ceci s'ajoute, depuis quelques années, le *relatif isolement de la France* sur ce sujet de l'aide liée, au sein de l'OCDE, mais aussi, et surtout, au sein de l'Union européenne.

La position française, assez fragile, y est devenue *défensive* alors même que le Gouvernement français souhaite à juste titre adopter, en matière d'APD, une attitude *offensive* pour tenter de remobiliser l'APD internationale.

### **Fragilité, et relative naïveté, de la position française**

#### **Une position fragile**

Cette fragilité est d'abord *politique*. Fin 1991, la Commission de Bruxelles a proposé le *déliement* de l'aide des États-membres, aux motifs que le lien accroissait les coûts des marchés et constituait une entrave à la concurrence. A l'époque, l'Union européenne comptait douze membres. La France n'a eu comme alliés, pour défendre le *lien*, que deux pays : l'Italie et l'Espagne. Les neuf autres pays membres ont tous indiqué qu'ils pourraient accepter une règle de *déliement* généralisé des aides des Douze. Entre-temps, l'Union s'est élargie à l'Autriche, à la Suède et à la Finlande, toutes favorables au *déliement*. Enfin, en mai 1993, l'Italie a changé de position. La France se retrouve donc seule avec l'Espagne.

La fragilité de la position française est peut-être aussi *juridique*. La Commission considère que le fait, pour un État, de lier son aide est une forme de soutien public à l'effort d'exportation de ses ressortissants, au détriment des exportations des autres États-membres. Or les aides à l'exportation entrent dans le champ d'application des articles 112 et 113 du Traité, c'est-à-dire, du domaine relevant, au Conseil des ministres, de la procédure de vote à la *majorité qualifiée*.

La Commission ajoute que cette approche n'est pas exclusive d'une application des articles 92-94 sur le fondement desquels elle serait habilitée à recevoir, à l'avenir, les plaintes d'entreprises européennes non-françaises exclues de marchés financés par l'aide française. Un recours contentieux d'un fournisseur non-français, dans le cadre communautaire, ne peut donc être exclu.

### **Une position relativement naïve**

La position française n'est pas exempte de naïveté si l'on considère qu'elle protège officiellement et publiquement ses marchés, en payant un certain *prix politique* à cette fin, alors que la plupart de ses partenaires européens et non-européens membres de l'OCDE protègent *de facto* une partie des leurs, mais par *des moyens un peu moins visibles*. La liste, non-exhaustive, de ces moyens comprend :

- une présence technique forte des *agences* nationales d'aide, en amont des projets d'équipement (et en liaison avec leurs fournisseurs habituels), de préférence au stade des audits, des études et de la rédaction du cahier des charges ;
- une présence commerciale forte des *entreprises originaires du pays bailleur d'aide*, au niveau des décideurs, dans les pays bénéficiaires (*lobbying*) ;
- le choix, par l'agence d'aide, de la composition *sectorielle* des projets, de façon que ceux-ci soient, le plus souvent possible, situés dans des secteurs où l'industrie du pays fournisseur est en bonne position ;
- des *démarches* d'ambassadeurs, à l'image de ce que les représentations diplomatiques des grands pays concurrents de la France pratiquent assidûment.

Toutefois, toutes ces pratiques relèvent des formes modernes de la *compétition internationale* et non de clauses juridiques affichées et officiellement défensives. Même si certaines de ces pratiques peuvent être contestables et faire ultérieurement l'objet, le cas échéant, de procédures de surveillance multilatérale (*cf. infra*, paragraphe « Enseignements à tirer de ces divers degrés d'accès aux financements d'aide déliée »), elles reflètent par elles-mêmes leur époque : celle d'une concurrence globale mêlant, de façon *offensive*, stratégies d'aide et stratégies marchandes. La politique française d'aide doit s'y adapter.

Enfin, il n'est sans doute pas inutile de relever que, de l'aveu même des entreprises interrogées, *la clause d'origine est le plus souvent inutile pour ce qui est de l'Afrique francophone*. Non seulement les entreprises françaises, considérées globalement, sont, en général, en situation de compétitivité, mais, en outre, dans les pays africains francophones, la présence commerciale des entreprises françaises, aidée par l'importance de la communauté française expatriée, est telle que ces entreprises bénéficient d'un avantage comparatif structurel (*cf. supra*, première partie).

### **Les perspectives que pourrait ouvrir la fin de l'aide « liée »**

A condition d'être envisagé *dans le cadre d'un déliement généralisé de l'aide bilatérale au sein de l'Union européenne* de l'aide bilatérale, un *abandon pur et simple*, par la France, de la clause d'origine pourrait être globalement avantageux pour l'économie et les finances publiques françaises.

L'avantage d'ensemble pourrait même, le cas échéant, être accru si la France prenait les devants, dans le cadre d'une *négociation spécifique* avec certains de ses partenaires.

**Un abandon pur et simple de la clause d'origine par l'ensemble des pays de l'Union européenne serait globalement positif pour l'économie et les finances publiques françaises**

*S'agissant des intérêts commerciaux français en général*, les entreprises françaises, dans les secteurs ouverts à la concurrence à l'échelle de l'Europe et du monde (et ces secteurs sont désormais extrêmement larges), n'ont aucun besoin de cette *béquille publique* que constitue la clause d'origine. Leurs capacités exportatrices et leur compétitivité ne font aucun doute, même en l'absence de marchés captifs. Certaines d'entre elles ajoutent que les marchés captifs constituent de très mauvaises références commerciales vis-à-vis de leur clientèle.

En supposant même que le caractère *lié* de l'aide française protège les parts de marché de la France mieux que tout autre procédé, il faut alors admettre que la *liaison* des aides des autres grands pays industrialisés protège tout autant, mais cette fois contre les entreprises françaises, les parts de marché de leurs entreprises dans les États qu'*ils* aident.

Cela signifie, par exemple, que leurs importantes aides (liées) à *l'Afrique australe et orientale* ferment, aux entreprises françaises, des marchés qu'un abandon de l'aide liée leur ouvrirait. Or, cette partie de l'Afrique subsaharienne constitue, sans doute, un des marchés les plus prometteurs au sud du Sahara.

En ce qui concerne, enfin, le reste du monde en développement, un *déliement* de l'aide au niveau européen pourrait également ouvrir des perspectives intéressantes aux entreprises françaises. En effet, les pays aidés par la France sont largement subsahariens, c'est-à-dire dotés de revenus très faibles, alors que les autres pays européens ne concentrent pas autant leurs aides sur l'Afrique. Autrement dit, d'un *déliement* généralisé des aides des pays européens, la France pourrait tirer un meilleur parti que ses concurrents. Un tel *déliement* pourrait, en effet, ouvrir aux entreprises françaises, *en Asie et en Amérique latine, des marchés plus porteurs*, par leur niveau de vie ou leur environnement général, que ceux qu'elles « perdraient » par le même effet, en Afrique.

*S'agissant, par ailleurs, des finances publiques françaises*, un *déliement* pourrait aussi présenter certains avantages. En effet, le degré de concessionnalité nécessaire pour qu'un financement bilatéral soit reconnu par les enceintes internationales compétentes comme une aide publique au développement, est directement fonction du caractère lié ou non-lié de l'aide. Avec seulement 25 % d'élément-don, un prêt est considéré par ces instances comme une *aide* à condition qu'il *ne soit pas lié*.

Au contraire, pour qu'un prêt *lié* puisse être considéré comme une aide, il doit contenir 35 % (50 % pour les pays les moins avancés, ou « PMA ») d'élément-don, soit dix à vingt-cinq points de plus en dons que le prêt non-lié.

Par conséquent, la France, dont les contraintes budgétaires dans les années à venir seront considérables, pourrait, à l'OCDE et ailleurs, afficher pour les prochaines années sa volonté de maintenir son effort d'APD, tout en limitant la charge budgétaire de cet effort, notamment en matière de prêts concessionnels.

### **Un abandon négocié pourrait présenter un avantage supplémentaire**

Sur le sujet de l'aide liée, la France peut être, à l'avenir, mise en minorité au Conseil des ministres de l'Union européenne, ou même condamnée dans le cadre d'une procédure contentieuse devant une juridiction européenne. La France pourrait donc avoir intérêt à prendre les devants et à *négoier*, dès à présent, afin d'obtenir, pour les pays en développement, un avantage supplémentaire.

Si, en matière d'aide, les efforts respectifs de chacun des quinze membres de l'UE restaient demain aussi inégaux qu'aujourd'hui, un *déliement* de toutes ces aides risquerait de provoquer des détournements de flux économiques au profit de ceux qui consentent le moins d'efforts et au détriment de ceux qui en font le plus. D'un côté, en effet, tous les pays membres auraient, via leurs entreprises, les mêmes chances d'accès à ce *marché unique* des investissements aidés. De l'autre, certains pays membres contribueraient nettement plus que d'autres à la solvabilisation de ce même marché unique.

*Une contrepartie logique*, et négociable, d'un abandon de la clause d'origine serait donc, pour les pays européens les moins généreux envers le monde en développement, *une augmentation de leur effort d'APD* (mesuré en pourcentage du PIB) de façon, par exemple, à ce que le niveau de leur aide se rapproche de celui de la France.

### **Ouvrir davantage aux entreprises françaises le marché des aides « déliées » non-françaises**

Dans la perspective d'un *déliement* généralisé de l'aide européenne, et le cas échéant mondiale, les entreprises françaises doivent apprendre à exploiter *effectivement* cette ouverture à la concurrence internationale du marché de l'aide. Pour se préparer à cette échéance, elles pourraient chercher, avec les pouvoirs publics français, à tirer les leçons de leur insuffisante agressivité sur le marché des aides déliées étrangères bilatérales (par exemple les aides allemande et japonaise), et de leur bon accès aux aides déliées multilatérales.

## L'accès aux financements allemands

### **Les aides de la KfW et de la DEG, bien que déliées, ne sont pas utilisées par les entreprises françaises**

Si l'on exclut la contribution aux aides multilatérales et l'aide bilatérale apportée au titre de l'assistance technique, seule l'aide bilatérale *financière* allemande est susceptible d'intéresser les entreprises françaises. D'environ 3 milliards de DM par an, soit le quart de l'APD allemande, cette aide financière appuie des projets ou des programmes. Un tiers environ bénéficie à l'Afrique *lato sensu*, principalement à l'Égypte (loin devant le Maroc, la Tunisie et le Soudan). Cette aide est gérée par la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Francfort). La KfW, établissement à capitaux publics très actif dans le domaine du crédit aux PME allemandes, est également présente dans le financement des économies en développement. L'aide de la KfW n'est soumise à *aucune clause d'origine*. Une fois décidé dans son principe, le projet est soumis à un appel d'offres lancé par le pays bénéficiaire de l'aide. Cet appel est donc, *a priori*, ouvert à toutes les entreprises, allemandes ou non-allemandes. L'avis d'appel d'offres lancé par le pays bénéficiaire doit être publié dans le bulletin du commerce extérieur édité à Cologne par l'office fédéral d'information sur le commerce extérieur <sup>(1)</sup>.

Mais, si l'aide de la KfW est en principe soumise aux règles de l'ouverture et de la concurrence, les règles et la gestion de cette aide allemande sont suffisamment souples pour créer un lien de fait entre aide et exportations. *A peine 10 % des financements de projets réalisés avec l'aide financière allemande reviennent à des entreprises de pays tiers* (étrangères au pays bénéficiaire comme à l'Allemagne).

Un autre instrument de l'aide financière allemande sur les marchés des pays en développement est la *Deutsche Investitions – und Entwicklungsgesellschaft* <sup>(2)</sup> ou DEG. Cette société de droit privé à capitaux publics est chargée de l'appui financier aux investisseurs, initialement dans les seuls pays en développement, mais à présent dans tous les pays hors de la zone de l'OCDE, y compris ceux d'Europe orientale.

Elle intervient surtout en prêts (76 % du portefeuille), en prises de participations (23 %) et, très marginalement, en garanties (1 %). Fin 1994, son portefeuille s'élevait à 2,3 milliards de DM, pour 337 projets dans 80 pays.

La part de l'Afrique dans les engagements de la DEG est encore importante (27 %), mais en forte diminution. Les entreprises

(1) Ce bulletin, le *Nachrichten für Aussenhandel*, est disponible à l'office fédéral d'information sur le commerce extérieur, le *Bundesstelle für Aussenhandelinformation*, à l'adresse suivante : Agrippa Strasse 87-93, D -50676 Köln.

(Téléphone : 49 / 221 205 70).

(2) Adresse à Cologne : Belvederstrasse 40, D -50933 Köln.

(Téléphone : 49 / 221.49.86-0).

françaises peuvent, en droit, s'adresser à la DEG pour financer des investissements dans les pays en développement.

La DEG travaille toutefois, *de facto*, pour une part écrasante, avec des entreprises allemandes. En Afrique, cependant, il arrive à la DEG de financer des entreprises françaises, mieux implantées sur le continent africain que les entreprises allemandes, celles-ci se montrant peu intéressées par ce marché (sauf pour ce qui est de l'Afrique du Sud). Mais les engagements de la DEG en Afrique se résument, pour l'essentiel, à des prises de participation dans des banques locales de développement ou dans des fonds locaux d'investissements. La DEG se montre de plus en plus réticente à l'idée d'intervenir en Afrique autrement que par l'entremise d'une institution financière intermédiaire.

### **Ce qui pourrait être fait pour ouvrir ces financements aux entreprises françaises**

*L'information de base* est la première nécessité. Il conviendrait, à cet égard, de vérifier que les informations, données par le *Nachrichten für Aussenhandel* sur les appels d'offres de la KfW, sont *suffisamment* diffusées en France et en langue française. Après traduction (par les services d'expansion économique en Allemagne, par exemple), une communication rapide aux organisations professionnelles françaises (avec copie à la CFD pour ce qui concerne les pays de sa compétence) pourrait être organisée par le CFCE.

En ce qui concerne les aides de la DEG, ce n'est ni à cause de règles juridiques quelconques, ni même en raison d'une gestion *souple* ou spécifique de telle ou telle règle (comme à la KfW) que les concours de cette institution sont, en fait, fermés aux entreprises françaises. C'est, principalement, par suite d'une répugnance grandissante de la DEG à investir, en Afrique, ailleurs que dans des institutions financières. Toutefois, le problème, pour la DEG, semble être l'étroitesse de sa clientèle : les grands groupes allemands n'ont pas besoin d'elle et les PME allemandes sont plus tournées vers l'exportation que vers l'investissement direct à l'étranger.

*Aussi, l'étroitesse de la base de clientèle de la DEG offre-t-elle des opportunités aux entreprises françaises, sinon en Afrique (pour les raisons déjà mentionnées), du moins en Asie, en Amérique latine ou en Europe de l'est, ce qui peut être commercialement plus avantageux. Mais, dans ce domaine, les opportunités relèvent du dynamisme et de l'initiative des sociétés françaises. Il ne suffira pas à celles-ci de se rendre au siège de la DEG. Il leur faudra y aller avec de bons projets.*

### **L'accès aux financements japonais**

**Les aides japonaises, déliées, sont effectivement assez ouvertes aux entreprises non-japonaises ; mais les sociétés françaises en profitent peu**

Le Japon est devenu, par le volume de son aide, le premier contributeur mondial en APD avec plus de 75 milliards de francs français par an, dont plus de 50 milliards en aide bilatérale.

En 1993, l'Afrique a reçu environ 5 milliards de francs, soit 10 % de cette aide bilatérale, et le Kenya (de loin le premier bénéficiaire en Afrique), près d'1 milliard de francs français.

L'aide, sous forme d'assistance technique, relève de la *Japan International Cooperation Agency*, ou JICA. Cette agence de 1 100 salariés gère un budget de 160 milliards de yens (soit environ 7,6 milliards de francs) et 50 représentations à l'étranger.

L'aide en prêts concessionnels à long terme est gérée par l'*Overseas Economic Cooperation Fund*, ou OECF. Cet établissement financier public, qui compte 17 bureaux à l'étranger, avec un portefeuille de prêts d'environ 400 milliards de francs français (dont 4 % à l'Afrique), prête en yens l'équivalent de 32 milliards de francs français par an. La quasi-totalité des prêts de l'OECF sont dépourvus de clause d'origine, donc *déliés*.

En 1993, les contrats de fournitures financés par des prêts japonais sont allés pour 29 % à des entreprises japonaises et pour 71 % à des entreprises non-japonaises : 53 % à des entreprises de pays en développement et 18 % à des entreprises de pays membres de l'OCDE (dont une part, non chiffrée, mais vraisemblablement très faible, aux entreprises françaises). Ce taux de retour de 29 % de l'aide du Japon à ses propres entreprises est incontestablement faible. Certes, il faut y ajouter une partie des 53 % reçus par les entreprises des pays aidés qui peuvent être en réalité des filiales locales d'entreprises nippones. Il convient, aussi, de tenir compte du matériel japonais commercialisé par d'authentiques entreprises locales.

Mais, en sens inverse, les entreprises japonaises retenues à l'issue des appels d'offres recourent, de plus en plus, à des sous-traitants réellement *locaux*, moins chers et plus compétitifs, lesquels bénéficient de ce fait, *in fine*, d'une partie de la valeur des contrats. C'est ainsi que, sous l'effet de l'appréciation du yen qui érode la compétitivité des firmes japonaises, le taux de retour au profit de celles-ci diminue.

Au total, même si le taux de retour réel est plus élevé que ce taux affiché de 29 %, il est nettement plus faible que celui observé à propos de l'aide allemande. L'essentiel des contrats, en valeur, profite donc bien aux firmes non-japonaises. Malheureusement, peu de sociétés françaises, ou filiales locales de sociétés françaises, savent en profiter.

### **Ce qui pourrait être fait pour que les entreprises françaises tirent parti des aides japonaises**

Les grandes entreprises françaises peuvent sans doute bénéficier des financements d'aide japonaise. Quelques succès, certes rares, le prouvent, à l'exemple de la société SOGEA.

Celle-ci a, il est vrai, une politique systématique de réponse aux appels d'offres dans le monde. Elle dispose, par ailleurs, d'un nombre significatif de représentations hors de France. Cette politique lui a permis d'enlever, en 1990, un contrat d'une valeur de 250 millions de francs français pour la réalisation d'une conduite d'adduction d'eau à Nairobi.

La partie du contrat correspondant aux fournitures représentait 50 % de la valeur des travaux. Dans ces conditions, la SOGEA n'aurait jamais emporté le contrat si elle n'avait lancé une consultation dans le monde entier pour l'achat des tubes, ce qui lui permit d'être moins-disante (avec des tubes en acier turcs...).

Cet exemple montre qu'*une grande société française peut accéder aux aides nippones à condition de s'informer systématiquement des appels d'offres japonais, d'avoir des représentants dans de nombreux pays et de faire jouer la concurrence, de façon large et approfondie, au niveau des fournisseurs et sous-traitants.*

Les entreprises françaises ont aussi intérêt à ne pas attendre la publication de l'appel d'offres dans le pays bénéficiaire, ce que beaucoup semblent faire, et à *se positionner le plus en amont possible.*

Il serait utile, par exemple, que les grandes firmes françaises identifient des projets dans le pays d'accueil de l'APD nipponne, puis invitent une entreprise locale « partenaire » à défendre ces projets auprès des autorités du pays d'accueil afin que celles-ci sollicitent à leur tour l'aide japonaise.

Outre la préparation d'un projet en amont dans le pays bénéficiaire, il peut être souhaitable de s'entendre à Tokyo avec un partenaire nippon qui fera du lobbying pour compte commun. Selon les filiales d'entreprises françaises consultées au Japon, ce partenaire nippon peut être une des maisons de commerce, les « *sogo-shosha* », qui disposent de réseaux internationaux denses et sont à la recherche des fournisseurs, japonais ou non, les plus compétitifs. Les bureaux des « *sogo-shosha* » à l'étranger n'ayant toutefois pas de pouvoir de décision, il importe, pour les firmes françaises, d'entrer en relation avec elles à Tokyo même.

Il est clair que ces conditions *exigent des moyens que beaucoup d'entreprises françaises n'ont pas*, en particulier les PME. C'est pourquoi la tâche des entreprises françaises, notamment petites et moyennes, pourrait être facilitée, comme pour ce qui est des aides allemandes (*cf. supra*), par *une diffusion systématique et rapide en France (et auprès du CFCE et de tous les PEE concernés par un projet), des appels d'offres* du pays bailleur d'aide, et ceci à la diligence du PEE installé dans ce pays, en l'espèce le Japon.

## L'accès aux financements multilatéraux

### Les financements de la Banque mondiale

S'agissant de la Banque mondiale, les entreprises françaises ont bénéficié, au cours de l'exercice compris entre le 1<sup>er</sup> juillet 1994 et le 30 juin 1995, de 202 millions de dollars de contrats en Afrique subsaharienne, et de 464 millions de dollars pour l'ensemble du monde, soit 12,5 % des 3 735 millions de dollars de marchés financés par la Banque (part étrangère). Autrement dit, la France est *très bien placée, et même mieux* (en proportion du PNB, ou des parts détenues par les États

dans le capital de la Banque) *que les autres grands pays* actionnaires de la Banque :

**Répartition des contrats financés sur concours de la Banque mondiale :**

1994-1995	France	Royaume-Uni	Japon	Allemagne	États-Unis
Afrique	202	114	49	33	70
Asie orientale et Pacifique	61	65	378	118	449
Proche et Moyen-Orient	104	43	5	37	13
Amérique latine	36	11	20	3	79
Europe et Asie centrale	12	67	16	80	114
Asie du sud	49	59	54	22	33
<b>Total</b>	<b>464</b>	<b>359</b>	<b>522</b>	<b>293</b>	<b>758</b>

En millions de dollars, chiffres arrondis.

On note ainsi que, si les entreprises françaises ont une part très importante des contrats signés en Afrique subsaharienne, elles sont également assez bien placées en Asie du sud et arrivent même loin en tête des entreprises européennes et japonaises en Amérique latine. En revanche, elles accusent encore un net retard en Asie orientale.

**Les financements du FED**

En ce qui concerne les aides du Fonds européen de développement, le FED <sup>(1)</sup>, les entreprises françaises ont pu se hisser, au cours des dernières années, au premier rang des parts de marché.

Ainsi, pour les crédits du 6<sup>e</sup> FED, sur une durée correspondant à une période significative de plus de six ans de financements arrêtée à fin 1994, les entreprises françaises ont obtenu 21,2 % des contrats, devant celles d'Italie (16,5 %), du Royaume-Uni (10,1 %) et d'Allemagne (9,2 %). Les entreprises des pays ACP bénéficiaires en ont remporté, de leur côté, 20,5 %. Les entreprises françaises, très bien implantées en Afrique francophone, hésitent encore à s'aventurer en Afrique australe et orientale où leurs parts de marché ne sont pas à la hauteur des opportunités offertes.

On observe toutefois, pour ce qui est du 7<sup>e</sup> FED, que *les entreprises italiennes sont passées au premier rang* avec 19,7 % des contrats, devant la France (18,5 %). Les entreprises françaises se heurtent en effet à une forte concurrence italienne sur les marchés de travaux, concurrence encore plus sensible depuis la dévaluation de la lire. Une autre raison de cette concurrence est la tendance des entreprises italiennes à réviser leurs prix, une fois adjudicataires du marché (ce qui leur vaut

(1) La France est le premier contributeur européen au FED avec 23 % du budget du Fonds, part qui augmentera pour le prochain FED (1996-2000).

cependant de constituer le plus gros contingent des fournisseurs poursuivis en justice par la Commission-DG VIII).

### **Les informations de la cellule**

#### **« entreprises-marché unique » sur les dossiers du FED**

Pour permettre aux entreprises françaises d'avoir le meilleur accès aux opportunités commerciales offertes par le FED et de bénéficier des informations « en amont » dont dispose la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, la cellule « entreprises-marché unique » (placée sous l'autorité du ministre-conseiller pour les affaires économiques près la représentation permanente) leur propose un service d'abonnement *au prix coûtant* (2 400 francs français HT par an). Ce service couvre tous les documents régulièrement transmis aux États-membres dans le cadre des comités de gestion ou de leur préparation.

En outre, les abonnés bénéficient, à titre gracieux, de documents faisant normalement l'objet d'une facturation séparée par la cellule (notamment des fiches pratiques), le dossier de base comprenant un guide de l'utilisateur du FED et une base de données (702 projets répertoriés à ce jour). Ils ont également un accès privilégié aux rencontres périodiques organisées avec le conseiller de la représentation permanente en charge du dossier. Il y a, actuellement, *66 grands abonnés directs* à ce programme, dont l'ACFCI (regroupant 185 chambres de commerce françaises), le CNPF (687 organisations professionnelles), l'ADEPTA (400 adhérents du monde agro-alimentaire) et le CFCE qui répercute ces informations dans ses serveurs télématiques « Export-affaires » et « Ciblexport ».

### **Les financements de la BEI**

Pour ce qui est des concours de la Banque européenne d'investissement (BEI), les entreprises françaises sont également en tête des attributions avec 18 % de ces financements, devant celles d'Italie (15 %), d'Allemagne (6 %) et du Royaume-Uni (6 %).

Les entreprises des pays aidés ont eu accès à 33 % des financements. La *concurrence italienne* est vive, notamment en raison d'une information « en amont » donnée aux entreprises italiennes par les membres italiens du conseil d'administration de la Banque. Mais, au total, la performance des entreprises françaises paraît satisfaisante.

### **Enseignements à tirer de ces divers degrés d'accès aux financements d'aide déliée**

Du panorama qui précède, on peut retenir que les entreprises françaises ont globalement, dans le cadre de *procédures d'aide qui sont toutes juridiquement déliées*, un accès :

- plus que satisfaisant aux financements de la Banque mondiale ;
- satisfaisant aux financements du FED, bien qu'en régression ;
- un peu moins satisfaisant aux financements de la BEI ;
- très faible aux financements bilatéraux allemands et japonais.

L'analyse de cette variété de situations suggère quelques conclusions.

En premier lieu, une observation *pour mémoire* : le succès dépend d'abord de l'esprit offensif associé au dynamisme des entreprises et de leurs organisations professionnelles. Celles-ci ne peuvent attendre des services publics français plus qu'ils ne peuvent donner, c'est-à-dire de l'information.

En second lieu, il faut bien constater que les grandes entreprises, ayant de nombreux collaborateurs formés aux métiers de l'exportation et disposant d'implantations ou de relais à l'étranger, sont incomparablement mieux placées que les PME, à la fois pour obtenir la meilleure information, se positionner en amont, exercer un « *lobbying* » adapté et faire ensuite jouer la concurrence au niveau mondial pour les fournitures, les sous-traitances et l'abaissement des coûts.

Le succès des entreprises françaises sur les contrats financés par la Banque mondiale s'explique en partie par l'attention avec laquelle les *grands* groupes français suivent *directement* les projets de la Banque, en rendant d'ailleurs au siège de celle-ci d'assez fréquentes visites (mais toujours sur la base d'études préalables approfondies). C'est ce que les PME n'ont pas les moyens de faire. Le problème de l'accès des entreprises françaises aux financements d'aide déliée non-français est *essentiellement un problème de PME*.

Par conséquent, il appartient à celles-ci et aux organisations professionnelles et consulaires, principalement, d'*organiser les regroupements et associations nécessaires* pour donner les moyens souhaités par les petites et moyennes entreprises.

A cet égard, le problème de l'accès aux marchés de l'APD internationale n'est pas très différent du problème général des obstacles à l'exportation rencontrés par cette catégorie d'entreprises. Il appelle des schémas de solution comparables.

Autre enseignement : *l'information est un facteur déterminant*, à condition qu'elle soit fournie le plus « en amont » possible, dans des délais très rapides, et de façon détaillée et opérationnelle. C'est sur ce sujet de l'information que les services publics français peuvent essayer d'améliorer encore leur contribution, mais à condition que les entreprises et leurs représentants apportent à cet effort public un concours véritablement actif.

Sous cette dernière réserve, on pourrait envisager, par exemple, que, *sous la responsabilité du CFCE* (Centre français du commerce extérieur), les services publics français concernés :

- diffusent immédiatement et systématiquement auprès des entreprises les informations fournies en amont au conseil (les « notifications préalables ») à l'imitation de ce que font, semble-t-il, les membres italiens du conseil d'administration de *la BEI* ;
- suivant l'exemple de ce que font déjà les services français à Bruxelles (UE), assurent de façon systématique, au prix coûtant, la diffusion des

informations (en amont et en aval, jusqu'aux appels d'offres et au suivi des différentes phases des projets) en provenance de *toutes les institutions multilatérales d'aide* et des capitales des *grands pays bailleurs* d'aide. Toutes ces données seraient ensuite centralisées et retraitées dans une unité *ad hoc* du CFCE, avant d'être répercutées sur ses serveurs télématiques (avec copie à la CFD) ;

– vérifient, *auprès des entreprises elles-mêmes*, la qualité de la diffusion (assurée par les chambres de commerce et les organisations professionnelles) des informations fournies par les pouvoirs publics (via des organismes tels que la cellule « entreprise-marché unique » à Bruxelles et, surtout, le CFCE) ;

– recherchent une *amélioration dans l'utilisation de ces informations* par les entreprises, notamment les PME.

Dernier enseignement : les aides bilatérales, même officiellement déliées, sont *de facto* beaucoup moins déliées que les aides multilatérales. L'exemple de l'aide allemande illustre ce point (et confirme ainsi la médiocre utilité du mécanisme affiché de protection que constituent les clauses d'origine). La solution à ce problème des pratiques restrictives pourrait dépendre, comme d'autres obstacles non-tarifaires au commerce, de mécanismes de *surveillance multilatérale*. Mais, ceux-ci ne pourront être envisageables qu'après renonciation à la liaison de l'aide par la France et par tous les autres États de l'Union européenne.

## **Ouvrir davantage à l'Afrique australe le dispositif d'aide**

L'Afrique australe a connu, au cours des dernières années, de très importantes évolutions. Au plan politique, après l'indépendance de la Namibie, le retour de la paix au Mozambique, l'amélioration de la situation en Angola et les premières élections au suffrage universel en Afrique du Sud, ont été, sans conteste, des événements marquants. Au plan économique, on a assisté depuis 1990 à une libéralisation au Kenya, en Tanzanie et au Mozambique. Par ailleurs, avec l'entrée de l'Afrique du Sud dans la SADC (*Southern African Development Community*), celle-ci regroupe à présent, en sus de l'île Maurice, les onze États d'Afrique australe (Tanzanie, Zambie, Zimbabwe, Malawi, Namibie, Botswana, Swaziland, Lesotho, Afrique du Sud, Angola et Mozambique).

### **L'ouverture à l'Afrique du Sud**

La République sud-africaine est, sur le plan économique, perçue tantôt comme un risque, tantôt comme une opportunité.

Le risque est essentiellement fonction de certaines incertitudes socio-politiques. Le nationalisme du parti zoulou, l'*Inkhata Freedom Party*, activiste, velléitaire et assez souvent violent, ne paraît cependant pas de nature à perturber sérieusement la vie politique à l'échelle de tout le pays. Il semble qu'il s'agisse plutôt d'un problème principalement ethnique et régional, localisé dans la Province du Kwazulu-Natal. Les

interrogations socio-politiques majeures sont davantage liées à l'« après-Mandela ». Elles portent sur l'aptitude de la classe politique à maintenir le consensus national, à maîtriser le développement de la violence urbaine et à faire face à d'importantes revendications sociales exprimées par des syndicats puissants et combatifs. La pondération et le sang-froid de la plus grande partie de la classe politique laissent cependant espérer qu'à la fin du mandat du président Mandela (1999), les nouveaux responsables seront capables de prendre le relais.

Au plan macro-économique, ce pays de 43 millions d'habitants, dont le PNB par habitant est de l'ordre de 2 700 dollars, a une situation globalement satisfaisante. Les ratios « dette extérieure/PIB » (25 %) et « service de la dette extérieure/recettes d'exportations » (9,7 %) restent très modérés. Le déficit budgétaire devrait être ramené, en 1996, à 5 % du PIB, et l'inflation stabilisée en dessous de 9 %. Le PIB, qui s'est accru de 3,3 % en 1995, devrait augmenter d'un peu plus de 4 % en 1996. Le gouvernement, en signant les accords du GATT/OMC, s'est engagé dans la voie de l'économie libérale, ce qui obligera les pouvoirs publics à faire baisser, d'ici l'an 2000, les droits de douane de 100 à 22 % dans l'habillement, de 49 à 5 % dans les produits intermédiaires, et de 28 à 8 % dans les biens d'équipement.

Le contrôle des changes, déjà bien assoupli, pourrait être levé d'ici un an ou deux. En somme, les fondations pour une croissance durable sont en place et, sauf accident politique ou social majeur, les perspectives économiques sont favorables.

### **Les relations économiques franco-sud africaines restent très insuffisantes**

L'Afrique du Sud offre une position de premier plan pour aborder l'ensemble des marchés subsahariens : *les exportations sud-africaines vers le reste de l'Afrique croissent actuellement de 20 à 25 % par an*. L'enjeu que représentent les relations économiques franco-sud-africaines, pour la présence économique de la France en Afrique, est, de ce fait, particulièrement important. Or, malheureusement, ces relations franco-sud-africaines restent très insuffisantes.

#### ***L'aide publique au développement : un net engagement***

Les autorités publiques françaises ont rapidement tiré les *conséquences du changement politique* pour proposer une aide assez importante. Le Groupe CFD/Proparco a ouvert une agence à Johannesburg : en 1994, le montant des engagements du Groupe (prêts et subventions) sur l'Afrique du Sud atteignait déjà 218 millions de francs français (dont 100 millions à la *Development Bank of Southern Africa*, pour le financement de petites infrastructures urbaines ou rurales destinées aux populations noires défavorisées).

#### ***Des échanges commerciaux très en retard par rapport aux concurrents de la France***

Dans ce domaine, on constate aussi des progrès. C'est, désormais, avec la RSA que la France obtient son plus fort excédent commercial au sud du Sahara. En 1994, les échanges commerciaux

franco-sud-africains ont crû plus vite que le commerce extérieur de l'Afrique du Sud. Les exportations françaises vers ce pays (biens d'équipement, demi-produits, agro-alimentaire) ont dépassé, en 1994 et en 1995, celles destinées à la Côte-d'Ivoire.

Ceci étant, *la France n'était, en 1994, que le dixième fournisseur* de la République sud-africaine, loin derrière les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Italie, et même *derrière Taiwan, les Pays-Bas, et la Belgique.*

#### ***Les investissements : un retard également considérable***

Les investisseurs français, contrairement aux investisseurs britanniques ou allemands, ont vu leurs positions s'éroder à la suite de l'embargo des années 80, et ils *n'ont pas encore retrouvé leurs positions « d'avant l'embargo ».*

De juin 1994 à juin 1995, les sociétés étrangères, en dépit des limitations apportées par le contrôle des changes<sup>(1)</sup>, ont investi 11 milliards de rands (1 rand = 1,4 franc français), soit 30 % de plus que sur les douze mois précédents. On constate, notamment, une forte poussée de nouveaux venus, les pays asiatiques (hors Japon qui est lui-même, par ailleurs, un investisseur important), à côté des pays anglo-saxons déjà très présents.

Actuellement, la France n'arrive, avec 4 milliards de rands, qu'*au 6e rang des investisseurs étrangers, très loin derrière le Royaume-Uni (46 milliards), les États-Unis (36 milliards) ou l'Allemagne (24 milliards).* La signature, entre la RSA et la France, d'un accord sur l'encouragement et la protection réciproque des investissements, en 1995, venant après la convention conclue en 1993 entre les deux pays pour éviter les doubles impositions, contribuera à faciliter les investissements français. Mais, actuellement, et en dépit des progrès réalisés en matière d'aide et de commerce extérieur, la place de la France et de ses entreprises en RSA, par rapport à celle des autres grands pays industrialisés, reste modeste en raison de ses investissements limités.

#### **Pour un renforcement du dispositif public et professionnel français en RSA**

La première responsabilité, dans ce domaine, incombe aux entreprises françaises elles-mêmes et non à l'administration. Le poste d'expansion économique en RSA, appuyé par un organisme spécifique de promotion des investissements français (*cf. infra*, à propos de l'OCSAF) est très actif. Il appartient aux entreprises françaises de faire preuve

(1) Bien qu'assoupli, le contrôle des changes assujettit encore les investisseurs étrangers à deux règles fortement limitatives. *En ce qui concerne les prêts d'une maison-mère* : pour un rand de capital, une société étrangère établie en RSA ne peut emprunter plus de trois rands auprès de son établissement principal. Cette règle vise, à l'évidence, à favoriser les entrées de capitaux en RSA. Ensuite, *pour les financements locaux en rands* : le plafond d'emprunt local est fonction du pourcentage de participation étrangère. Ceci incite les investisseurs étrangers à assurer une bonne capitalisation de leurs investissements en RSA.

d'autant de dynamisme que leurs consœurs et concurrentes anglo-saxonnes, allemandes ou asiatiques. A cet égard, il faut en particulier souligner que *le contrôle des changes*, qui s'impose à tous, *n'empêche nullement les investisseurs non-français d'arriver en nombre*, attirés à la fois par le marché sud-africain et par les perspectives d'intégration régionale.

Ceci étant, le dispositif public et professionnel français pourrait accroître sa contribution au développement de la présence des entreprises françaises en Afrique du Sud, de deux façons.

***Aide au développement  
et appui aux investissements français***

En matière d'aide, à côté de l'action engagée par la CFD, il semble qu'il puisse y avoir place pour un développement significatif des activités de la filiale « secteur privé » de la CFD, la société Proparco.

Celle-ci, présente aux côtés de sa maison-mère à Johannesburg, s'est déjà assez activement engagée, notamment en ce qui concerne la promotion des PME des « black entrepreneurs ».

La question qui pourrait se poser, à présent, est celle de savoir si, dans une économie comme celle de la RSA qui n'a pas grand-chose de commun avec celle de l'Afrique occidentale ou centrale, il ne conviendrait pas *que l'activité de Proparco s'élargisse au domaine plus général de l'appui aux investisseurs français*.

Cela supposerait sans doute :

- d'une part, une association plus marquée avec des investisseurs institutionnels, sud-africains ou non, par exemple dans le cadre de fonds d'investissements qui ne soient pas cantonnés au seul « *black business* », mais qui s'orientent, aussi, vers l'appui à des stratégies d'entreprises françaises (par exemple la distribution ou les services urbains : eaux, déchets, communication...);
- d'autre part, un assouplissement des règles de fonctionnement pesant actuellement sur la Proparco, notamment pour ce qui est de la règle dite de *subsidiarité* (cf. *infra*, paragraphe « Les contraintes pesant sur la profitabilité » de Proparco).

Un tel assouplissement pourrait d'ailleurs être, à terme, une nécessité. Dans un pays à revenu intermédiaire comme la RSA, où, au surplus, *les banques françaises sont nettement moins présentes que leurs concurrentes anglo-saxonnes*, la politique de coopération ne pourra s'accommoder de règles de gestion de l'aide trop restrictives, faute de quoi elle risque de perdre *des positions significatives à mi-chemin entre l'aide et l'intérêt marchand*, au seul profit des dispositifs concurrents.

Là où la coopération française est seule ou presque seule, avec les bailleurs multilatéraux, comme c'est le cas en Afrique occidentale ou centrale, elle peut continuer à être gérée comme à l'accoutumée. Mais, là où elle est en *concurrence avec des dispositifs souples qui n'hésitent pas*

à associer aide au développement et appui aux investissements du pays bailleur (comme le font les dispositifs allemand et néerlandais, par exemple), la coopération française devrait s'adapter et rechercher l'efficacité et la complémentarité par rapport aux besoins des entreprises françaises.

### **Commerce extérieur et échanges**

La Chambre de commerce française en RSA est encore extrêmement modeste, surtout si on la compare à sa puissante consœur allemande. Par ailleurs, il n'existe pas encore de chambre de commerce sud-africaine en France.

Les négociations commerciales entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud n'ont pas réellement commencé (dans l'attente d'un mandat clair et précis du Conseil des ministres de l'UE à la Commission). Et, surtout, le contrôle des changes freinant les investissements sud-africains à l'extérieur, le nombre d'entreprises sud-africaines installées en France est trop restreint pour qu'elles puissent financer la création et le fonctionnement d'une telle institution.

Mais, précisément, il ne serait peut-être pas inutile de mettre à profit le *délai d'un an ou deux* qui devrait s'écouler d'ici la levée du contrôle des changes (délai au terme duquel la négociation commerciale UE-RSA pourrait, par ailleurs, être achevée) pour étudier et préparer, au plan institutionnel, une meilleure organisation professionnelle de promotion des échanges. Il y a, le cas échéant, une occasion à saisir par les organisations professionnelles françaises, en liaison avec les administrations des deux pays. Les milieux d'affaires sud-africains seraient, sans doute, plus sensibles à une telle orientation si elle était engagée aujourd'hui que si elle était prise dans deux ans. En 1998, en effet, ces milieux pourraient, en ce qui concerne le marché français, s'être déjà organisés *par eux-mêmes*, sans appui français, à partir, soit de Londres ou de Bruxelles, soit du Comité sud-africain de la Chambre de commerce internationale (le *ICC-South Africa*, déjà assez actif...). Il pourrait être alors un peu tard pour engager un effort *commun* franco-sud-africain.

En prenant les devants, les organisations professionnelles françaises (CNPF, CIAN, CCIP...) pourraient, par exemple, examiner avec les organisations équivalentes de RSA, la possibilité de créer, sous le patronage des pouvoirs publics des deux pays, *une chambre de commerce franco-sud-africaine*, avec deux implantations jumelles, une à Paris, l'autre à Johannesburg (qui absorberait l'actuelle chambre française).

Une chambre de commerce dynamique peut être un atout significatif dans la promotion économique, en particulier pour les PME, comme le montre l'exemple de la Chambre de commerce allemande en République Sud-Africaine. Une chambre *mixte* franco-sud-africaine serait, en particulier, utile pour les actions de *partenariat* commercial ou financier. Il y a, en quelque sorte, *un précédent* sur le plan du paritarisme

professionnel franco-sud-africain : l'OCSAF <sup>(1)</sup>, déjà citée, mais dont la pérennité au-delà des quelques années à venir, ne peut être garantie, notamment parce que son budget dépend de concours publics français et sud-africains, et qu'il ne devrait pas, de ce fait, avoir vocation à fonctionner au-delà de la période exploratoire actuelle.

Une chambre franco-sud-africaine pourrait prendre le relais de l'OCSAF en matière d'investissement, mais en élargissant son activité au domaine des échanges commerciaux. Cela permettrait, en outre, aux services d'expansion économique français en RSA de se concentrer sur la partie *régalienn*e de leur activité. Cela leur permettrait aussi, surtout si la DREE envisage un certain redéploiement de ses moyens d'Afrique vers l'Asie (*cf.* plus loin, paragraphe « Une vraie question : l'éventuel redéploiement des services d'expansion économique ») d'assurer, depuis Johannesburg, un suivi plus approfondi de l'évolution des projets et des marchés à l'échelle régionale, et dans tous les pays d'Afrique australe. La RSA est, en effet, un tremplin possible pour les entreprises françaises désireuses d'intervenir au sud du fleuve Congo. Les milieux d'affaires sud-africains semblent, en particulier, ouverts à des partenariats franco-sud-africains au Zaïre, en Angola et à Madagascar. Mais des *Joint-Ventures* seraient également envisageables dans les pays anglophones.

### Pour un ouverture sélective aux États d'Afrique australe

Au-delà de la République Sud-africaine, il ne faut pas négliger les États voisins de celle-ci, au nord du Limpopo, et ceci pour des raisons à la fois géopolitiques (120 millions d'habitants, pour les dix États de la SADC autres que la RSA et l'Ile Maurice ; proximité par rapport au Zaïre et à Madagascar), mais aussi économiques :

- ces pays sont engagés, pour la plupart, dans un processus de libéralisation (dérégulation et privatisations) de leur économie, ce qui leur ouvre d'intéressantes perspectives après des années de gestion plus ou moins collectiviste (Mozambique, Tanzanie, Zambie) ;
- ces pays constituent l'hinterland économique naturel de la République Sud-africaine, ce qu'ils savent, et ce dont ils attendent une meilleure chance de développement ;
- contrairement à l'Afrique du Sud, où le retard de la France est manifeste au plan économique par rapport aux autres grands pays industrialisés, les autres pays d'Afrique australe offrent un panorama plus ouvert à nos

(1) L'OCSAF, *Organisation for Cooperation and Investment between South Africa and France*, est un organisme de droit privé investi d'une mission de service public au bénéfice des entreprises des deux pays : études de marché, sélection de partenaires, mobilisation des incitations et aides publiques disponibles, aide au montage juridique et au tour-de-table financier. Créée en 1992 sous le patronage des pouvoirs publics des deux pays, cette organisation bénéficie de concours privés et publics (DREE, Actim, CCIP et leurs équivalents sud-africains). Sur une période d'environ deux ans (1993-1994), l'OCSAF a contribué à la conclusion de 29 opérations d'investissement ou de partenariat (adresse à Paris, 17, rue Hamelin, 75783 Paris Cedex 16, téléphone : 44 05 35 90).

entreprises en ce sens que la concurrence américaine, allemande et asiatique y est, pour le moment, moins rude ;  
– enfin, quelques-uns de ces pays connaissent, depuis plusieurs années maintenant, un relatif succès économique. De ce fait, ils deviennent, à la fois, de possibles *modèles* du point de vue de la politique de développement et des *marchés* intéressants (bien que peu peuplés) pour les entreprises françaises : Botswana et Namibie, en particulier.

### **Le dispositif d'aide de la France à l'Afrique australe (hors RSA), longtemps incomplet, reste inutilement compliqué**

- Un dispositif longtemps incomplet :

L'aide française à cette partie de l'Afrique est considérable en Angola et au Mozambique, assez substantielle au Zimbabwe, *très marginale ailleurs*. En outre, jusqu'en février 1996, *sept des dix États de la SADC (hors RSA et Maurice) ne faisaient pas partie du champ de compétence de la CFD (maison-mère)*, à savoir : le Botswana, le Zimbabwe, la Zambie, le Malawi, la Tanzanie, le Swaziland et le Lesotho. Dans ces pays, les seules interventions possibles du Groupe de la CFD se faisaient au bénéfice d'entreprises privées, par l'intermédiaire de Proparco.

- Un dispositif inutilement compliqué :

Au niveau des ministères français les plus directement concernés, la répartition des compétences et des attributions en Afrique australe n'est pas simple :

- l'Afrique australe anglophone, qui se trouve depuis 1995 dans le champ de compétences du *ministre* chargé de la Coopération, n'est pas globalement dans celui du *ministère* de la Coopération. Cette distinction assez subtile se traduit, pour ce qui est de la plus grande partie de l'Afrique australe, par une compétence politique du ministre de la Coopération, mais par une responsabilité administrative et budgétaire du ministère des Affaires étrangères (direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques), les services de celui-ci étant placés *en tant que de besoin* à la disposition du ministre de la Coopération ;
- ce dispositif, déjà singulier, est encore compliqué par le fait que si, au plan administratif, la plus grande partie de l'Afrique australe dépend du ministère des Affaires étrangères, certains des pays de la même zone dépendent depuis plusieurs années, administrativement et budgétairement, du ministère de la Coopération : c'est le cas de l'Angola, du Mozambique et de la Namibie.

### **L'ouverture à l'Afrique australe implique sélectivité et rationalisation du dispositif d'aide**

Les pouvoirs publics français ont récemment décidé de confier à la seule CFD la charge des concours financiers aux activités productives dans les pays au sud du Sahara. Par décision du Premier ministre en date du 6 février 1996, en effet, le champ géographique de la CFD est « ... *étendu comme celui du ministre délégué à la Coopération, avec pour conséquence*

*la disparition progressive des protocoles gouvernementaux dans les pays ACP (à l'exception, éventuellement, de l'Afrique du Sud)... ».*

Cette décision a le mérite de simplifier le dispositif français en supprimant le partage de l'Afrique subsaharienne entre deux procédures parallèles de crédits bonifiés, celle gérée dans le cadre des *prêts du Trésor* et celle confiée à la CFD. Il semblerait logique que cette décision se traduise par un *transfert à la CFD des moyens financiers correspondants*, c'est-à-dire au moins une partie significative des quelque trois cents millions de francs français en ressources budgétaires, alloués annuellement jusqu'ici aux prêts du Trésor français pour l'Afrique australe (mais aussi occidentale et orientale) anglophone.

Certes, la tentation peut exister de conserver la totalité de ces 300 millions de crédits budgétaires à la procédure des prêts du Trésor, mais pour d'autres régions du monde que l'Afrique. On pourrait imaginer, par exemple, que les prêts du Trésor soient, à l'avenir, réservés aux pays « émergents ».

Toutefois, la République sud-africaine devrait pouvoir figurer parmi les pays considérés comme « émergents ». En outre, un non-transfert de ces crédits risquerait de placer la CFD en position assez délicate dans les pays africains où les pouvoirs publics français semblent précisément l'inviter, depuis la décision sus-mentionnée du 6 février 1996, à remplacer les prêts du Trésor. Une formule raisonnable pourrait consister, par conséquent, à organiser, au moins pour partie, ce transfert de ressources, mais à une condition impérative : *éviter absolument le risque de saupoudrage* auquel pouvait donner lieu, autrefois, la distribution de petites enveloppes de prêts du Trésor, de quelques dizaines de millions de francs français chacune, entre plusieurs pays africains récipiendaires. Au contraire, la CFD et les pouvoirs publics devraient être encouragés à faire ensemble des choix, et à *concentrer*, en Afrique australe et orientale, l'effort budgétaire *sur la base d'une stratégie à moyen-long terme*, soit (comme l'ont fait, par exemple, les autorités japonaises, au bénéfice du Kenya) en faveur d'un ou, à la rigueur, de deux pays, soit en fonction d'une logique forte de *projets*.

En ce qui concerne, enfin, l'aide institutionnelle ou technique et le développement des ressources humaines en Afrique anglophone, une certaine rationalisation du dispositif administratif français serait souhaitable, par *transfert, du ministère des Affaires étrangères au ministère de la Coopération, des attributions et moyens budgétaires* correspondants. Ce serait simplement *cohérent* avec l'élargissement du champ géographique de compétence du ministre chargé de la Coopération.

### **Ouvrir aux exportateurs africains un appui spécifique (hors mesures tarifaires)**

L'accès au marché européen, qui représente 45 % des exportation africaines, est totalement libre (droits nuls et absence de restrictions quantitatives) pour près de 97 % des échanges entre l'UE et les États ACP.

Quant aux marchés américain et japonais, pour ne pas être totalement ouverts aux exportations africaines, ils le sont cependant largement. Toutefois, *le désarmement tarifaire* dont l'hémisphère nord et surtout l'Union européenne ont fait bénéficier l'Afrique subsaharienne *ne suffit pas* à ouvrir des marchés aux africains. Au cours des années quatre-vingt, l'Afrique subsaharienne a continué, comme on l'a vu précédemment, à perdre des parts de marché en Europe et dans l'ensemble des échanges internationaux. Cela s'explique par une grande variété de causes. L'inadéquation structurelle de l'offre africaine est sans doute la cause majeure, en raison de la dépendance persistante de l'Afrique subsaharienne vis-à-vis d'un nombre restreint de matières premières. Les exportations de produits primaires représentaient encore, en 1992, 62 % des exportations africaines totales, et même 83 % si l'on exclut les ventes de l'Afrique du Sud (*cf.* note de la DREE, en annexe 5).

De ce fait, l'Afrique subsaharienne ne s'est pas assez servie, au plan industriel, des préférences inversées<sup>(1)</sup> consenties par l'Europe depuis une trentaine d'années dans le cadre des accords de Lomé. La solution de ce problème structurel ne relève pas, prioritairement, d'une politique spécifique d'appui à l'exportation. Elle passe par *une politique globale de l'offre, laquelle renvoie à la nécessité d'une promotion de l'investissement privé par transformation de l'environnement institutionnel* de l'entreprise (*cf. supra*, première et deuxième parties). Elle peut aussi impliquer certaines adaptations des *politiques fiscale et douanière*. Ce sujet est, toutefois, relativement complexe, et mériterait des *études* approfondies et *actualisées*, non seulement en ce qui concerne le bilan exact des zones franches à usage de réexportation sur le continent africain (*cf. supra*, deuxième partie), mais aussi pour ce qui est de l'équilibre entre prélèvements douaniers et prélèvements fiscaux.

*A titre complémentaire*, à côté de la politique globale de l'offre (résultant largement d'un contexte institutionnel nouveau et, le cas échéant, d'une certaine adaptation des politiques fiscales et douanières) une politique spécifique d'accompagnement des exportations africaines pourrait être développée. En effet, *les exportations africaines, dans les secteurs autres que celui des produits primaires, ne sont plus inexistantes*.

Bien que partant d'une base beaucoup plus faible, les exportations de *textiles* du Zimbabwe et du Kenya, par exemple, étaient en 1994, selon la Banque mondiale<sup>(2)</sup>, en progression beaucoup plus forte que celles du Sri Lanka et du Bangladesh.

Les exportations de textiles d'Afrique subsaharienne vers la France (en particulier les *écrus* de Côte-d'Ivoire) représentent 25 millions de dollars (environ 125 millions de francs français), soit 2 % du total des

(1) *Les préférences inversées* sont le système par lequel l'Union européenne accorde aux États ACP (associés dans le cadre des accords de Lomé), sans leur demander à son profit un privilège équivalent, un accès préférentiel au marché européen sous forme de franchise douanière pour les produits manufacturés.

(2) *Cf.* Banque mondiale, *Africa can compete ! Export Opportunities and Challenges in Garments and Home Products in the European Market*, 1996.

importations françaises de textile <sup>(1)</sup>. L'Afrique subsaharienne et les pays de l'Océan Indien (principalement l'île Maurice) ont également vendu à la France, en 1993, plus de 200 millions de dollars (plus d'un milliard de francs français) de *vêtements*, ce qui représentait environ 5 % des importations françaises de vêtements. De même, toute une série d'articles de la *production artisanale* du Ghana est exportée aux États-Unis et en Europe (notamment sous l'enseigne de la chaîne de distribution *Pier One*). De leur côté, les grands magasins français (*Le Printemps*, *les Galeries Lafayette*) achètent, au Kenya et au Mali, des articles qu'ils vendent dans leurs rayons « arts de la table » <sup>(2)</sup>. Au total, *les exportations africaines autres que celles de produits primaires représentaient 38 % des exportations africaines totales (17 % si l'on exclut l'Afrique du Sud) en 1992*, contre seulement 14 % (et 5,5 % sans l'Afrique du Sud) en 1970.

Les exportations africaines *traditionnelles* (cultures de rentes) sont, elles-mêmes, susceptibles d'être mieux défendues par un accompagnement technico-commercial spécifique.

Autrement dit, même dans le cadre de la très faible base industrielle actuelle et de la très forte dépendance à l'égard des matières premières de l'Afrique subsaharienne, les entreprises africaines (y compris les industriels français et européens installés en Afrique) peuvent gagner, ou au moins ne pas perdre, des parts de marché, non seulement par une politique de compétitivité globale (prix, salaires, taux de change), mais par un certain nombre d'actions spécifiques d'appui à leurs exportations, et ceci dans trois domaines :

- le transport maritime ;
- la gestion de la qualité ;
- la prospection à l'exportation.

### La réduction des coûts de transport maritime

Les coûts de *fret maritime* sont souvent les premiers obstacles incriminés. Une étude comparative indique, par exemple, qu'en 1994, pour le chargement du même conteneur de confection à destination de l'Europe de l'ouest, le coût du fret maritime était de 1 430 dollars à Abidjan (pour 15 à 20 jours de mer), au lieu de 1 325 dollars à Bombay (pour 24 jours de mer) et 1 300 dollars à Hong-Kong (25 jours de mer).

Le transport maritime vers l'Afrique est dominé par un nombre restreint d'armements, ce qui n'est évidemment pas propice à la concurrence. Toutefois, les États africains et les bailleurs d'aide doivent être conscients du fait que *la faiblesse du tonnage* à transporter entre l'Afrique subsaharienne et le reste du monde *ne favorise pas la concurrence. Le marché est tout simplement trop étroit pour attirer de nouveaux intervenants.*

(1) Cf. Banque mondiale, *Africa can compete ! Export Opportunities and Challenges in Garments and Home Products in the European Market*, 1996.

(2) La Banque mondiale cite aussi le cas de la société française Hermès, qui distribuerait dans ses magasins des articles de joaillerie achetés aux populations Touareg des pays sahéliens.

En revanche, *les charges portuaires* pourraient faire l'objet d'une intervention des pouvoirs publics. Elles représentent, vraisemblablement, un problème encore plus grave que les coûts de fret. Selon l'étude pré-citée de la Banque mondiale, ces charges seraient, pour un même conteneur de 20 pieds, de 1 100 dollars à Abidjan et de seulement 190 dollars à Hong-Kong. La Banque mondiale constate que les charges sont considérablement gonflées à Abidjan et à Dakar par les pratiques monopolistiques des dockers et des autres prestataires locaux de services portuaires. Les bailleurs d'aide devraient intervenir beaucoup plus activement auprès des autorités africaines pour les persuader d'introduire concurrence et productivité au niveau de leurs services portuaires.

*L'engorgement des installations portuaires* renchérit également les coûts. A Abidjan comme à Tema (Ghana), il n'existe, selon l'enquête précitée, que deux grues capables de décharger des conteneurs et elles seraient sujettes à de fréquentes pannes. Dans un port africain, le chargement d'un conteneur sur un bateau peut prendre jusqu'à dix jours à compter de l'arrivée du conteneur au port. Une aide à l'exportation africaine, de la part des bailleurs, pourrait, par exemple, prendre la forme d'un appui spécifique à l'investissement en matière d'*équipements portuaires*. Toutefois, en raison de dysfonctionnements constatés dans la gestion portuaire *publique*, les bailleurs devraient subordonner cet appui à une *libéralisation de la gestion* : dérégulation et, le cas échéant, concession de service public (après appel d'offres) à un opérateur privé, ou du moins professionnel (chambre de commerce gestionnaire d'installations portuaires et port autonome français, ou leurs équivalents non-français) et sur la base d'un cahier des charges précis.

## Une stratégie de la qualité

Dans un contexte de globalisation et de concurrence croissantes, la défense des positions commerciales de l'Afrique subsaharienne dans ses productions traditionnelles, et l'ouverture de nouveaux marchés à l'exportation pour ses productions non-traditionnelles, exigent une politique de la qualité. L'Afrique doit en effet :

- d'une part, lutter contre la forte concurrence des exportations asiatiques ou latino-américaines de produits agricoles comparables (café, cacao, hévéa, coton, etc.) ;
- et, d'autre part, donner à ses exportations non-traditionnelles, issues de son début d'industrialisation (textile, cuirs et peaux, ameublement, conserveries alimentaires, etc.), un atout autre que celui représenté par les prix.

La coopération française s'est récemment engagée, mais avec des moyens extrêmement modestes, dans la voie d'un appui spécifique à une politique de qualité. Il convient de poursuivre et d'étendre ces premiers efforts :

- « chartes de qualité » engageant transformateurs et producteurs (coton, cacao) ;
- labellisation sanctionnant un contrôle de qualité (caoutchouc, arachide) ;

- « éco-labellisation » pour les produits forestiers ;
- début d'assistance technique à la normalisation en Côte-d'Ivoire et au Sénégal.

Mais il serait, en fait, nécessaire de concevoir, à présent, *une véritable stratégie de la qualité*. Cette tâche devrait être menée assez rapidement pour deux raisons : d'une part, les autres régions en développement progressent dans ce domaine ; d'autre part, la stratégie des grands opérateurs privés en matière de valorisation des filières traditionnelles (café, cacao, bois et autres produits tropicaux) ne coïncide pas nécessairement avec celle des pays africains : les premiers peuvent être tentés de se servir de la production des seconds comme d'une matière première de base, ou d'appoint, dans une chaîne de production et de distribution qu'ils souhaitent maîtriser à l'échelle mondiale. La politique de ces grands opérateurs pourrait alors les conduire à favoriser les productions non-africaines ou, du moins, à maintenir hors d'Afrique les opérations de valorisation de ces productions.

Afin de définir au plus vite, et au mieux, une stratégie de la qualité, et ne pas courir le risque d'une dispersion inutile de fonds publics dans des politiques trop ponctuelles menées à l'échelon de chaque État africain, *une étude préalable* pourrait être conduite sur les programmes à privilégier et sur les moyens susceptibles d'être mobilisés. Cette étude serait à mener, de préférence, au niveau des régions ou sous-régions africaines (ce qui renvoie, là encore, à la nécessité d'une volonté politique en faveur de l'intégration régionale ; cf. deuxième partie, paragraphe « Un combat contre le risque d'enlèvement des intégrations économiques »).

### **La sélection des produits prioritaires et le choix des types de programmes**

Ni les pays africains, ni les bailleurs d'aide n'ont les moyens d'engager des travaux trop ambitieux. *Des choix doivent être faits*, rapidement et à bon escient. La liste exacte de ces programmes prioritaires doit être fonction de préoccupations non seulement consuméristes (santé, sécurité du consommateur africain), mais encore et surtout commerciales. Il s'agit d'abord de celles des productions africaines qu'une normalisation nouvelle, ou une certification de conformité à une norme internationalement reconnue, ou à défaut une simple labellisation commerciale, permettraient d'aider le plus à l'exportation. Cette liste dépend, elle-même, de paramètres tels que :

- les politiques de normalisation et de labellisation menées par les productions internationales concurrentes ;
- l'existence ou l'absence de norme internationalement reconnue pour le produit considéré ;
- le degré de sensibilité ou d'*élasticité commerciale* de la demande internationale du produit considéré à l'amélioration de la qualité ;
- les stratégies d'industrialisation fondées sur la « remontée » d'une filière de transformation de matières premières (60 % des exportations africaines de bois tropicaux portent sur des bois bruts, tandis que l'Asie exporte à 80 % des bois transformés). Ces transformations de matières premières peuvent beaucoup gagner à être labellisées.

Dans les cas où une norme de valeur internationale existe et fait référence, le programme aurait alors pour objet de :

- diffuser l'information technique pertinente, soit directement (références mondiales ISO, ou références nationales les plus connues), soit par le biais d'organismes spécialisés dans l'assistance technique et documentaire, et de grande notoriété (tels que *Norex* en France, ou encore *Technical Help to Exporters* au Royaume-Uni) ;
- d'appuyer les efforts de gestion de qualité pour atteindre la conformité ;
- d'établir un système adapté de certification de conformité (par exemple, par accords de reconnaissance mutuelle entre organismes européens (le LNE en France, les *Tiiv* en Allemagne, etc.) et africains.

En revanche, lorsqu'il n'existe pas de norme internationalement reconnue pour le produit considéré, il peut être avantageux d'engager, avec l'aide des grands organismes français et internationaux de normalisation, un processus d'élaboration de normes de façon à intégrer le plus en amont possible les spécificités de la production africaine.

### **La méthode et les moyens**

La sélection des produits devant faire l'objet d'un programme prioritaire de gestion de la qualité est toujours, par essence, une opération *stratégique*. Elle appelle, en outre, des moyens et un savoir-faire assez particuliers. Aussi, la meilleure façon de procéder, dans l'état encore embryonnaire de la normalisation africaine, serait-elle, vraisemblablement, de prévoir deux phases d'action et de réflexion :

- *La première phase* consisterait à confier à un organisme spécialisé, une étude « produits-marchés » répondant aux questions telles que : « *Quels sont les produits africains (et leurs variétés ou sous-variétés qui, compte-tenu de la demande et du marché, tireraient le plus grand profit, à l'exportation, d'un programme de gestion de la qualité ?* » ou encore : « *Parmi ces produits ainsi sélectionnés, quel serait le rapport entre le coût d'un programme de qualité et le retour commercial de ce programme ?* ». Les réponses à ces questions peuvent être variées et, le cas échéant, surprenantes. On peut imaginer, par exemple, qu'elles suggèrent, en fonction de l'intérêt commercial ou du rapport entre cet intérêt et le coût du programme, soit des produits destinés au marché régional intra-africain, soit des produits exportables en Europe. A l'intérieur de cette deuxième catégorie, l'analyse des données du « couple produits-marché » peut inviter à préférer :
  - soit une stratégie, relativement offensive, de *niches* pour des productions très spécifiques et relativement pionnières <sup>(1)</sup> ;
  - soit une stratégie défensive sur une grande culture de rente, destinée, par exemple, à déplacer le plus possible le seuil de valorisation du produit vers l'Afrique.

Bien entendu, la réponse peut aussi recommander une *palette* d'actions répondant, chacune, à ces divers types de priorités possibles.

(1) Exemples de *niches* pour de telles productions : les huiles essentielles pour l'industrie de la parfumerie, la vanille naturelle pour l'agro-alimentaire, ou encore certaines productions végétales fournissant un produit sucrant à basses calories...

Une telle étude, visant à l'identification de quelques axes prioritaires d'action, ne serait guère coûteuse (moins d'un million de francs français) et devrait pouvoir être réalisée en six à douze mois. L'AFNOR ou ses correspondants techniques pourraient, sans doute, être à même d'aider les autorités africaines et les bailleurs d'aide à définir les termes de référence et le cahier des charges d'une telle étude.

- La *deuxième phase* consisterait, après appel d'offres international, à inviter les organismes spécialisés à *définir*, pour chacun des produits sélectionnés par l'étude précédente, *un programme de gestion de la qualité, puis à apporter conseil et assistance technique dans la mise en œuvre*. Le programme peut avoir un contenu variable (de la normalisation originale pour les produits pionniers, à l'accès aux *règles de l'art* et aux réglementations techniques internationales pour les produits de grande diffusion, en passant par la certification de conformité aux normes (et donc les essais), la labellisation commerciale et, surtout, la « gestion de qualité » *intégrée* aux process industriels (ce qui appelle des investissements et un effort de formation...). Chacune de ces études peut représenter une dépense de l'ordre de 5 à 10 millions de francs français.

*S'agissant du financement de ces études*, il convient de distinguer plusieurs cas : pour les produits destinés au marché intérieur, ou exportés sur le marché régional africain, les préoccupations de qualité et de sécurité du consommateur doivent avoir atteint un niveau permettant de sensibiliser les industries locales et de leur faire financer largement les actions nécessaires, sur une base professionnelle et dans le cadre des organismes techniques qualifiés (CODINORM en Côte-d'Ivoire, par exemple). Au besoin, les sociétés d'assurances qui ont ces industries locales dans leur clientèle pour les couvrir contre les risques en matière de sécurité et de santé du consommateur, peuvent être invitées (c'est leur intérêt) à *sensibiliser* leurs clients.

*S'agissant des produits destinés à l'exportation en Europe ou aux États-Unis*, il n'est, en revanche, pas certain que les entreprises locales soient intéressées et donc prêtes à participer au financement, soit parce que le produit visé sera très *pionnier* et n'intéressera qu'un opérateur économique et, par exemple, *un* centre de recherches (tel que le CIRAD), soit parce que les opérateurs économiques locaux n'ont aucun intérêt à l'action proposée et y sont même, le cas échéant, hostiles pour des raisons commerciales, parce qu'ils préfèrent maîtriser *ailleurs* la valorisation du produit. Ce dernier cas peut, en particulier, se produire lorsque l'opérateur local est une filiale d'un groupe international dont la stratégie est de localiser la valorisation près du consommateur en utilisant des usines déjà installées en Europe ou en Amérique du nord. Dans ce cas, l'intervention matérielle des bailleurs et des États africains ne peut être envisageable qu'après un examen extrêmement attentif des risques.

Globalement, en effet, ces programmes de qualité ou de qualification technico-commerciale ne doivent pas être financés par les États, mais par les professionnels.

On peut imaginer une incitation financière publique, à *titre provisoire ou à titre exceptionnel*, lorsqu'il s'agit, comme on l'a vu plus haut, d'un intérêt économique national manifeste que les industries locales refusent de prendre en charge. Mais, en règle générale, la qualité profite très directement aux entreprises qui, donc, la payent. Le rôle financier des États ne peut consister qu'à prendre en charge le *lancement* de certaines opérations en amont.

### Promotion et prospection à l'exportation

Dans une large mesure, l'avenir à moyen et long-terme du commerce extérieur subsaharien dépend du développement de ses échanges, intra-africains et internationaux, dans le domaine des productions *non-traditionnelles* (hors du secteur des cultures de rentes et des matières premières). Dans ce domaine, quelques efforts ont été engagés, mais pourraient être développés.

#### **La France et l'Union européenne ont engagé certaines opérations**

Les ministères français de la Coopération, de l'Économie et des Finances (DREE), et des Affaires étrangères financent conjointement, depuis 1992, un programme d'actions ciblées sur l'approche des marchés européens. Ce programme est conduit par l'agence Promex-PMA, implantée dans les locaux du CFCE. Il s'agit, en particulier, d'une action *d'information sur les procédures d'accès aux marchés et d'études de marchés* pour les produits africains non traditionnels. Le budget de cette opération reste très modeste (400 000 francs français par an). Le ministère de la Coopération a, toutefois, récemment annoncé son intention d'appuyer davantage cette agence afin qu'elle puisse élargir son action au travers d'actions visant, soit des filières spécifiques, soit de nouveaux créneaux d'exportation.

De son côté, la Commission de l'Union européenne (DG. VIII) dispose, dans ce domaine, d'un budget considérable dans le cadre des programmes régionaux du Fond européen de développement : de l'ordre de 80 millions d'écus sur cinq ans, soit environ *100 millions de francs français par an*. Sur ce budget, la Commission apporte, notamment, une assistance technique et financière aux exportateurs africains désireux de participer à *des salons professionnels* en Afrique et en Europe.

#### **Pour un réexamen du modeste dispositif français**

Les critères d'intervention de l'Agence *Promex-PMA* *pourraient être modifiés*. Il paraît difficile à celle-ci d'atteindre un niveau réellement significatif d'activité et de résultats, avec un budget limité à 0,4 million de francs français (plus de deux cents fois inférieur au budget européen en la matière), si, en outre, son mandat la contraint à ne travailler qu'au bénéfice des PMA (pays les moins avancés). Ce critère macro-économique n'est pas le plus efficace ; mieux vaudrait un critère micro-économique. Il serait, par exemple, intéressant d'examiner si, à dotations budgétaires constantes, l'Agence ne pourrait pas donner plus

d'ampleur et surtout plus d'efficacité à son action *en visant*, non les pays les plus pauvres, mais directement *les entreprises africaines offrant le meilleur potentiel*, en fonction du produit et du marché, que ces entreprises soient originaires de PMA ou de PRI (pays à revenu intermédiaire).

La CFD et les PEE pourraient contribuer à la *sélection des entreprises africaines en cause*. Par ailleurs, dans la mesure où la politique d'aide en matière d'activités productives doit être *transférée à la CFD*, il pourrait être logique de transférer également à celle-ci la supervision des interventions de Promex.

Ceci étant, on doit aussi *s'interroger sur l'efficacité de l'aide actuellement fournie aux entreprises africaines en matière de foires*. Il n'est pas certain que l'assistance apportée pour participer aux foires, efficace pour la PME française, le soit autant pour la PME africaine. Celle-ci a besoin d'être beaucoup plus soutenue et suivie sur la *durée*.

**Pour une aide européenne à la prospection,  
couplée avec une assistance technique  
et un regroupement des petits exportateurs**

Une autre politique, sans doute plus fructueuse que l'aide en matière de foires, consisterait à mettre en place, au niveau européen et au profit de certaines PME africaines, une *assistance technique couplée avec un mécanisme inspiré de l'assurance-prospection*<sup>(1)</sup> gérée par la Coface. Cette procédure, pour un coût annuel (subvention d'équilibre) de 300 à 350 millions de francs français, génère annuellement plus de 17 milliards de francs français d'exportations nouvelles réalisées par les entreprises françaises. Autrement dit, 1 franc de subvention génère 47 francs d'exportations. Encore ne compte-t-on pas les économies induites *indirectement* dans les finances publiques par le biais des rentrées fiscales supplémentaires. Bien entendu, il est *exclu de demander à la France d'apporter, par elle-même, les moyens budgétaires permettant d'instituer ce mécanisme au profit des entreprises africaines*. Au demeurant, l'intérêt d'un tel mécanisme serait, entre autres choses, de viser soit le marché intra-africain, soit le marché européen et non le marché spécifiquement français.

Il pourrait être envisageable, en revanche, d'inviter la Commission à étudier les conditions auxquelles pourrait être créé, dans des limites de volume précises, un mécanisme d'*assurance-prospection au profit des PME africaines*. Le financement communautaire pourrait être recherché *par redéploiement budgétaire*. En effet, le financement, par la Commission, de la participation d'entreprises africaines à des foires et salons n'offre, pas plus que la politique du ministère français de la

(1) L'assurance-prospection, en schématisant grossièrement, est une procédure par laquelle le risque d'insuccès d'une campagne de prospection commerciale à l'étranger (insuccès se traduisant par un montant de frais de prospection supérieur au résultat commercial) est couvert, moyennant versement d'une prime. L'assureur et l'entreprise assurée conviennent, au préalable, du budget de prospection de celle-ci.

Coopération en cette matière, les perspectives de formation, de suivi et d'exploitation commerciale systématique *sur la durée* qu'offrent les budgets pluriannuels de prospection. *La Banque mondiale n'a sans doute pas tort de se montrer sévère sur toutes ces politiques d'assistance commerciale aux salons professionnels.* Observant, par exemple, le cas des entreprises africaines aidées, à la Foire de Berlin, par l'agence allemande *Protrade*, la Banque constate que :

- les stands sont souvent tenus par des fonctionnaires du gouvernement africain concerné (voire par leurs épouses), plutôt que par les véritables responsables de l'entreprise : ces fonctionnaires ignorent à peu près tout des produits exposés ;
- les critères de sélection des entreprises africaines retenues pour une aide en matière de foires semblent influencés par des considérations qui ne sont pas strictement commerciales et professionnelles ;
- les aides à la tenue d'un stand de foire doivent, pour être efficaces, être renouvelées régulièrement, de façon à ce que l'entreprise participe chaque année, pendant trois ou quatre ans au moins, au même salon. Or, dans les cas étudiés par la Banque, les entreprises n'étaient aidées que pour *une* année et *une* foire (de façon à ce que d'autres entreprises puissent, à leur tour, en profiter...) ;
- les exposants, même quand il s'agit des vrais responsables de l'entreprise, ne connaissent pas leurs vrais coûts de production et sont donc dans l'embarras pour fixer rationnellement un prix. Ils ne connaissent pas davantage leur capacité à livrer, dans les délais prescrits par le client, les quantités déterminées.

D'une façon plus générale, l'aide aux foires, prise *isolément*, ne peut être actuellement efficace en Afrique. Ce dont la PME africaine a besoin, en fait, c'est d'une assistance technique (comptabilité, secrétariat, respect des délais, etc.) sur une durée d'au moins un an. La PME africaine a moins besoin d'une aide pour les foires, que d'une aide *avant* et *après* les foires. Toutes ces raisons font que le remplacement de ce type d'aide de la Commission par un mécanisme d'assurance prospection couplée avec une assistance technique, pourrait être envisagé, sur la base des hypothèses suivantes :

- le budget pourrait être pris sur les 100 millions de francs français annuels (*cf. supra*) dont dispose la Commission dans le cadre des programmes régionaux du FED. On pourrait partir d'un budget expérimental de quelques dizaines de millions de francs français par an ;
- le niveau et le volume des prestations d'assurance-prospection seraient naturellement très étroitement calibrés pour correspondre au budget retenu. Le plus simple serait, par exemple, de *réserver la procédure aux petites entreprises africaines qui ne sont pas filiales d'une autre entreprise importante*, c'est-à-dire d'une firme dont le chiffre d'affaires dépasse un certain seuil. Cette règle s'inspirerait des dispositions en vigueur à la Coface en matière d'assurance-prospection. Elle limiterait automatiquement le champ des candidatures et donc le volume des financements. En revanche, elle aurait le mérite de « coller » à la cible la plus authentiquement africaine du marché ;

- un autre critère de sélection possible, au cas où les moyens budgétaires seraient insuffisants, serait de réserver la procédure aux entreprises prospectant *d'un pays africain à un autre*, ce qui serait un moyen d'encourager cette intégration économique régionale recherchée par ailleurs ;
- les politiques de coopération technique et d'assistance à la gestion d'entreprise, qu'elles soient financées par la Commission ou par les États membres de l'UE, seraient coordonnées de façon à ce que toute entreprise africaine bénéficiaire de la procédure soit l'objet d'une *assistance technique parallèle à la gestion* pendant une durée d'au moins un an ;
- une forme d'aide complémentaire de la précédente, qui pourrait être gérée de façon coordonnée, serait l'appui à la *constitution d'associations professionnelles d'exportateurs africains* : ces associations peuvent servir de cadre, notamment, à l'assistance technique, au groupement des commandes, à la gestion des séries et, aussi, à l'accès au financement international le plus élémentaire et le plus banal qui soit : la *Lettre de crédit* (par laquelle un paiement est promis sur livraison, à bonne date et dans la bonne quantité, de la marchandise prévue). Les banques répugnent à accorder ces lettres à un artisan isolé ou même à une petite entreprise, parce que ceux-ci ne sont pas habitués au respect des délais. La solution passe donc probablement par *l'intermédiation d'une association professionnelle* gérant les délais et les quantités entre ses membres, avec l'appui technique d'un partenaire et le soutien, si nécessaire, d'un bailleur. Un projet, tout récent (juin 1995), de promotion des exportations agricoles des petits producteurs a été lancé par la Banque mondiale. Le projet vise, précisément, à appuyer l'effort d'exportation sur un renforcement préalable des organisations professionnelles agricoles.

Au plan politique et diplomatique, par ailleurs, on pourrait concevoir qu'un mécanisme européen d'assurance-prospection et d'assistance à la gestion des exportations, soit à l'ordre du jour des prochaines négociations entre l'UE et les États ACP *pour « l'après-Lomé IV » (an 2000)*. Un tel projet pourrait aussi nourrir et consolider une politique d'appui européen à l'intégration économique régionale (*cf. supra*, deuxième partie).

### **Ouvrir, en Afrique comme en France, des consultations plus régulières entre acteurs publics et secteur privé**

La concertation entre les acteurs de l'aide publique française au développement et les organisations représentatives du secteur privé français travaillant en Afrique, est déjà une réalité. Mais cette concertation rencontre certaines limites. Son développement peut être raisonnablement envisagé, moyennant certaines précautions.

## Les limites de la concertation actuelle, et les précautions souhaitables pour un développement des consultations

### **Une certaine concertation existe déjà**

Au niveau français, en particulier, le secteur privé est associé, lors des *commissions mixtes bilatérales*, à la préparation et (sous des formes spécifiques) au déroulement des discussions menées par la coopération française avec les représentants des pays africains.

Par ailleurs, les investisseurs privés actionnaires de Proparco participent, depuis 1993, avec le Groupe de la CFD, au *Club des investisseurs de Proparco*. Ce club qui est à l'origine d'un certain nombre de propositions concrètes, contribue à l'épanouissement des relations avec les investisseurs.

Au niveau local, en Afrique, les Chambres de commerce et de métiers, françaises et africaines, se sont, en outre, associées dans un effort commun destiné à promouvoir le développement des organismes consulaires subsahariens. Elles ont créé, à cette fin, la *conférence permanente des compagnies consulaires africaines et françaises* (CPCCAF), à laquelle le ministère français de la Coopération apporte un certain appui financier.

### **Les limites du système actuel plaident pour l'adoption de certaines précautions en ce qui concerne le développement de cette concertation**

La première limite vient des incertitudes actuelles sur le degré d'*indépendance des organisations professionnelles africaines par rapport aux gouvernements locaux*. Une des conditions impératives du développement économique, et de l'économie d'entreprise, est l'autonomie du pouvoir économique par rapport au pouvoir politique, c'est-à-dire la distinction entre « rentes de situation » (notamment celles liées à des situations de dépendance directe par rapport à l'autorité politique), d'une part, et valeur ajoutée par l'activité d'entreprise sur un marché ouvert, d'autre part. Aussi longtemps que cette distinction élémentaire ne sera pas définitivement admise, une concertation *élargie* avec des organisations africaines faussement représentatives du secteur privé ne peut avoir de sens. A cet égard, *deux critères* d'appréciation de ces organisations peuvent être retenus : d'abord, une désignation des dirigeants non plus par nomination officielle ou officieuse, mais par une procédure électorale véritablement libre et ouverte ; ensuite, un budget de fonctionnement suffisamment indépendant des pouvoirs publics.

Une deuxième limite provient de la *contradiction qui peut apparaître entre les intérêts particuliers de certaines entreprises*, notamment les plus grandes, *et les intérêts collectifs du monde des affaires en général*. Sur le terrain fiscal, par exemple, les entreprises bénéficiaires des multiples exemptions et régimes dérogatoires sont dans une situation de conflit d'intérêt avec les autres entreprises et, plus généralement, avec le monde de l'entreprise considéré dans son ensemble. Dans ce domaine, la qualité des organisations professionnelles locales devrait se mesurer à

l'aune de leur représentativité et de la *responsabilité* dont elles font preuve sur des sujets tels que la fiscalité (ou la libre concurrence...).

La troisième limite est liée à *l'ancienneté de l'implantation d'une bonne partie des entreprises françaises en Afrique*. Comme on l'a déjà noté (*cf.* première partie, paragraphe « Un nombre exceptionnel d'entreprises françaises »), la proportion des entreprises françaises installées avant 1970 est très nettement plus importante au sud du Sahara que dans le reste du monde en développement.

Ceci présente des avantages en termes de connaissance du *terrain*. Mais cette ancienneté n'est pas sans effet sur le degré de sensibilité aux développements récents de l'économie mondiale et, surtout, aux préoccupations des éventuels opérateurs nouveaux, investisseurs *potentiels* qu'il serait de l'intérêt de tous, en Afrique, de faire venir, qu'ils soient originaires de Chicago ou de Paris, de Hambourg ou de Lyon, de Johannesburg ou de Toulouse. Sur ce point, la qualité des organisations représentatives du secteur privé sera fonction de leur disponibilité à promouvoir *l'activité d'entreprise* (entreprises nouvelles comprises), autant que les intérêts des opérateurs les plus « anciens ».

Dernière limite : *l'absence du secteur informel* dans les organisations représentatives des entreprises. Il ne s'agit évidemment pas de déplorer l'absence des grands opérateurs de la fraude douanière ou fiscale, mais celle des micro-entreprises non-enregistrées par l'administration et qui constituent, pourtant, un élément essentiel (peut-être le plus important, à certains égards) de la vie de l'entreprise au sud du Sahara. Cette question renvoie à celle de l'organisation progressive du secteur informel préconisée plus loin (*cf.* troisième partie, paragraphe « Structurer une partie du secteur informel »), organisation à laquelle les organisations patronales et professionnelles du secteur « formel » devraient contribuer.

### **Les précautions souhaitables**

Au total, un approfondissement de la concertation avec les organisations représentatives du secteur privé sera d'autant plus fructueux que celles-ci auront pu, de leur côté, *développer les efforts qu'elles ont commencé à engager* pour :

- accroître et *afficher* leur autonomie par rapport aux gouvernements ;
- privilégier très nettement les intérêts de l'entrepreneur en *général*, sur ceux des opérateurs les plus *installés* et les plus anciens (sans pour autant négliger ceux-ci) ;
- s'ouvrir au monde de la micro-entreprise, terreau fertile d'une croissance de la PME en Afrique subsaharienne.

### **Pour des consultations plus régulières, en Afrique, au niveau de chaque pays et des sous-régions**

La politique générale d'*ouverture des dispositifs d'aide*, telle qu'exposée jusqu'ici, ne doit pas se cantonner au domaine financier ou commercial (*cf. supra*). Elle devrait, moyennant les quelques précautions

évoquées ci-dessus, se traduire par une meilleure « écoute » du secteur privé en Afrique, et ceci à deux niveaux : local, et régional ou « sous-régional ».

#### **Au niveau de chaque pays subsaharien**

Au niveau local, dans chacun des États subsahariens, une concertation beaucoup plus régulière, franche et ouverte, entre les acteurs publics et le secteur privé, dans le respect des compétences et des responsabilités des uns et des autres, pourrait être extrêmement utile, non seulement sur les problèmes fiscaux, mais également sur l'ensemble des problèmes institutionnels.

Il est quelques domaines où la consultation pourrait même déboucher, le cas échéant, sur une collaboration directe. C'est, en particulier, le cas pour :

- l'élaboration des nouveaux textes législatifs et réglementaires à caractère économique ou social (une consultation, même rapide, du secteur privé, pourrait être de nature à améliorer sensiblement, ne serait-ce que la lisibilité et la qualité technique de certains textes) ;
- les politiques et programmes de formation technique ou professionnelle (*cf. infra*, paragraphe « A plus court terme, une politique crédible, de la part des pouvoirs publics, en matière de formation technique et professionnelle ») ;
- la gestion de certains équipements collectifs d'intérêt immédiat pour les entreprises (ports, aéroports, zones industrielles...).

Afin de concourir, localement, au développement d'organisations responsables et représentatives du secteur privé, la France et l'Union européenne pourraient œuvrer ensemble, en liaison avec les autres bailleurs (dont la Banque mondiale) pour appuyer la création d'organisations professionnelles et inter-professionnelles. Les expériences récemment tentées par la Banque mondiale (*Fondations* du secteur privé au Sénégal et en Ouganda ; *Entreprise Network* au Ghana ; *Africa Roundtable* au Nigeria...) sont trop récentes pour qu'on puisse en faire aujourd'hui un bilan critique ; mais elles méritent d'être suivies attentivement de façon à ce qu'on en tire, en temps utile, les enseignements pratiques (et politiques) appropriés.

#### **Au niveau des régions ou sous-régions**

La constitution de mécanismes plus réguliers de représentation et de consultation du secteur privé au niveau des régions et sous-régions (UEMOA, CEMAC, SADC, Commission de l'Océan Indien...), répondrait à, au moins, deux préoccupations :

- celle de certaines organisations professionnelles françaises qui ont assez récemment exprimé le souhait d'un « dialogue européen » entre les instances européennes et des « comités régionaux du secteur privé » <sup>(1)</sup> ;

(1) Le CIAN semble envisager, en particulier pour ce type de consultations, un rôle moteur du Groupement patronal européen appelé *Groupe des Sept/Europe-Afrique* (qui réunit, outre le CIAN, les homologues de celui-ci en Allemagne (*Afrika Verein*), en Grande-Bretagne (*British ACP Association*), au Portugal (*ELO*), en Italie (*Assafri-cca*) et en Belgique (*Chambre de commerce belgo-africaine*).

– et celle des partisans de l'intégration économique régionale en Afrique, qui plaident, à juste titre, pour que le secteur privé et les organisations professionnelles au sud du Sahara s'organisent à présent à l'échelon régional ou sous-régional (*cf.* deuxième partie, paragraphe « Pour une politique plus volontariste »).

Sur ce point, une formule envisageable, parmi d'autres, pourrait être *la réunion, une fois par an, sous la co-présidence des autorités régionales africaines* (Commission de l'UEMOA, secrétariat de la SADC, etc.) *et de la Commission de l'Union européenne, de toutes les organisations professionnelles et inter-professionnelles régionales*, avec la participation des principaux bailleurs (France, Banque mondiale, etc.). Ces réunions annuelles permettraient de faire ensemble le point des progrès et des obstacles enregistrés en matière d'intégration économique régionale (douanes, échanges commerciaux, marché financier, harmonisation du droit des affaires, commerce de transit, etc.).

### Pour des consultations plus régulières en France

Au niveau strictement français, certaines formes de concertation existent déjà, comme on l'a vu. Mais elles n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation quant à leur utilité et à leurs résultats. Il ne serait pas inutile de procéder, par exemple, à une *évaluation de la procédure des commissions mixtes* évoquée plus haut. Ceci étant, la concertation pourrait sans doute être développée de manière plus suivie qu'actuellement, ce qui soulève toutefois deux questions :

- Quels seraient les principaux sujets de cette concertation ?
- Dans quel cadre (ou quelle enceinte) celle-ci devrait elle être organisée ?

*S'agissant des sujets*, il en est trois qui sembleraient tout indiqués :

- l'évolution, du point de vue du secteur privé, de l'environnement institutionnel de l'entreprise en Afrique ;
- les perspectives économiques et commerciales à moyen-terme (un horizon de deux ou trois ans) pour les entreprises françaises en Afrique, compte tenu des grandes orientations de la politique d'aide de la France ;
- les stratégies suivies au sud du Sahara par les grands « partenaires-compétiteurs » de la France (États-Unis, Japon, pays européens, Afrique du sud...).

Les consultations engagées sur les deux derniers sujets pourraient être éventuellement mises à profit par l'Administration pour l'exercice envisagé plus loin (*cf.* paragraphe « Confier aux chancelleries diplomatiques, en Afrique, un rôle plus important en matière d'appui direct aux intérêts commerciaux français ») en matière de stratégie nationale à l'exportation en Afrique.

*En ce qui concerne le cadre, ou l'enceinte, à retenir pour cette concertation*, le ministère de la Coopération a récemment proposé de mettre en place un *comité de concertation « secteur privé »*, qui se réunirait

semestriellement sous la présidence du ministre de la Coopération. Le secrétariat serait assuré conjointement par un représentant du secteur privé et un représentant du dispositif public (français) d'aide. Le comité associerait également la CFD et des responsables du commerce extérieur.

Les organisations professionnelles, pour leur part, semblent attachées à l'idée d'un mécanisme de consultation associant l'ensemble des acteurs publics français concernés par les questions économiques et financières africaines, surtout si des problèmes macro-économiques ou de commerce extérieur sont à l'ordre du jour.

Pour intégrer toutes ces préoccupations, il pourrait être envisagé (outre la concertation de caractère politique proposée par le ministère de la Coopération, qui se déroulera sous la présidence du ministre de la Coopération), *que la CF*, plus spécialement chargée, au sein du dispositif public d'aide, de la promotion des activités productives, *organise une table-ronde annuelle*. Celle-ci associerait les organisations représentatives du secteur privé français (Comité ACP du CNPF, CIAN, Club des investisseurs de Proparco...) et l'ensemble des administrations françaises concernées (ministères de la Coopération, de l'Économie et des Finances, du Commerce extérieur, de l'Industrie...).

## **Pour un dispositif d'aide simplifié**

Le Groupe de la Caisse française du développement (CFD) est historiquement l'héritier d'une tradition d'aide prioritairement destinée aux États, aux services publics et au développement rural (ce dernier représentait, à lui seul, 34 % des concours financiers de la Caisse en 1995).

En deux étapes (1977 et 1991), le Groupe a eu le mérite d'engager une activité tournée directement vers l'entreprise. Mais celle-ci n'a pas encore la place qui pourrait lui revenir dans l'organisation du Groupe. Même en tenant compte des différences d'échelle et de culture, Proparco est extrêmement loin d'être, vis-à-vis de sa maison-mère la CFD, dans la position où se trouve la SFI par rapport à la Banque Mondiale.

*Le souhait du « guichet unique », exprimé par les entreprises, d'une part, et l'accent récemment donné, par les pouvoirs publics français, au rôle de l'entreprise comme vecteur majeur du développement en Afrique subsaharienne, d'autre part, devraient conduire à simplifier le dispositif interne à la CFD grâce à :*

- la centralisation des dossiers de financement d'entreprises ;
- la constitution, au sein du Groupe de la CFD, d'un pôle « entreprises » regroupant l'ensemble des services concernant la vie des affaires.

A côté de la simplification du dispositif d'aide à l'activité d'entreprise en général, il convient aussi de ne pas oublier le dispositif d'appui aux intérêts spécifiquement français.

Ce dernier doit être tout particulièrement réexaminé dans la perspective d'un éventuel redéploiement des services français d'expansion économique au bénéfice prioritaire de régions du monde autres que l'Afrique subsaharienne.

### **Centraliser l'instruction des dossiers d'aide financière aux entreprises**

Au sein du Groupe de la CFD, l'instruction des dossiers d'aide financière aux entreprises est actuellement dispersée entre la maison-mère (CFD) et sa filiale, Proparco, en fonction de critères de répartition assez particuliers. Les arguments qui plaident pour cette répartition ne semblent pas complètement probants.

### **L'actuel partage de responsabilités entre la CFD et Proparco est complexe**

La ligne de partage des responsabilités, au sein du Groupe de la CFD, entre la maison-mère et sa filiale Proparco est probablement claire pour les personnels du Groupe. Elle l'est moins pour les interlocuteurs extérieurs au Groupe, notamment, les entreprises. Relèvent actuellement de la responsabilité propre de Proparco, les entreprises :

- dont la gestion est conforme aux règles en usage dans l'entreprise privée, et suffisamment indépendante par rapport aux États ;
- dont le capital comprend un actionnaire (ou ensemble d'actionnaires) privé, même minoritaire, pourvu qu'il joue un rôle important dans la gestion de l'entreprise ;
- pour lesquelles les interventions sollicitées, notamment celles de Proparco, ne sont pas garanties par les États bénéficiaires.

Relèvent en revanche de la responsabilité de la maison-mère (CFD) :

- les entreprises de service public marchand (même celles dont l'actionariat est en partie privé), dès lors qu'il y a régulation tarifaire, ou monopole, ou garantie de l'État local (en cas de prêt par la CFD) ;
- les privatisations, y compris pour les prestations de type « banque d'affaires » ou « banque-conseil » (prestations telles que : audits, évaluation financière des actifs, ou conseil en matière de cahiers des charges et de montage juridico-financier) ;
- les entreprises privées, dès lors qu'elles sont, soit de très grande taille (hydrocarbures <sup>(1)</sup>, mines, etc.), soit, au contraire, de très petite taille (micro-entreprises ou « très petites entreprises ») ;
- enfin, un grand nombre d'entreprises appartenant aux « filières » agro-industrielles.

(1) Les engagements de la CFD dans ce secteur peuvent être non-négligeables. En 1995, par exemple, 440 millions de francs français ont ainsi été alloués au financement d'un nouveau champ pétrolier au Congo.

Cette organisation n'est pas très satisfaisante pour trois raisons

- *la ligne de partage est un peu trop complexe* pour les interlocuteurs extérieurs à la Caisse, en particulier pour les entreprises, et *brouille* assez inutilement *les images* respectives de la maison-mère et de la filiale ;
- *s'agissant des privatisations*, le métier de *banque-conseil* demande une grande familiarité avec le marché (notamment international) et avec les techniques juridiques et financières de marché. Si les « décideurs » africains en matière de privatisations sont, certes, des ministres ou des fonctionnaires, avec lesquels le dialogue *en amont* peut éventuellement relever d'une approche publique ou politique (pour laquelle l'ambassade de France et la mission d'aide et de coopération ont, d'ailleurs, un rôle à jouer), la gestion technique doit relever de professionnels des marchés. En outre, sur ce « créneau », la CFD est, et sera de plus en plus, en concurrence, soit avec des banques d'affaires, soit avec des organismes publics fonctionnant comme des banques d'affaires (SFI, DEG, FMO, etc.). Dans ce contexte, Proparco semble mieux armée que sa maison-mère compte tenu de sa vocation « privée », de sa culture de marché et de son expérience ;
- *s'agissant de l'ensemble des entreprises*, la fonction et le métier sont les mêmes, que le client soit public, privatisable ou privé, dès lors qu'il s'agit d'apprécier le risque *micro-économique* à prendre sur un *bilan* (avant même l'éventuelle mise en jeu d'une garantie d'État) et d'analyser les comptes et les perspectives d'une entreprise sur un *marché* donné. Mieux vaut donc éviter une dispersion des compétences et des expériences.

Pour ces raisons, il serait raisonnable de centraliser, non pas nécessairement la décision finale, mais au moins **l'instruction** de l'ensemble des dossiers de financement d'entreprises, au sein d'un pôle « entreprises » de la CFD. Ce pôle pourrait, soit se confondre avec une Proparco aux moyens élargis, soit comprendre, à côté de l'actuelle Proparco, une ou plusieurs entités organiquement très proche(s) de celle-ci, mais spécialisée(s) dans l'instruction des dossiers d'entreprises actuellement suivis à la Caisse. L'objectif serait, en tout état de cause, de *réunir au sein d'un même sous-ensemble de la CFD toutes les fonctions relatives au financement et au conseil financier de l'entreprise*, et ceci dans le double but de constituer un « guichet unique » pour la clientèle et de concentrer les compétences. Les objections à une telle orientation peuvent, toutes, recevoir une réponse.

### Les objections à l'encontre d'une centralisation de l'instruction des dossiers ne sont guère probantes

- La première objection consiste à affirmer que la garantie demandée à l'État local sur un prêt transforme, en réalité, celui-ci en concours à l'État. Mais, *avant d'être un risque sur l'État, le prêt est un risque sur l'entreprise*. L'analyse ne doit pas seulement, ni même principalement, porter sur le *risque-pays*. Elle doit porter, d'abord et avant tout, sur le *risque commercial*. Au surplus, *la signature des États*

*subsahariens n'offre pas nécessairement de garantie plus solide que la signature de l'entreprise.*

– On objecte ensuite que les entreprises appartenant à des « filières » agro-industrielles (coton, café, arachide, cacao, hévéa, palmier à huile...) ou relevant du service public, constituent des cas particuliers en raison des aspects relatifs à l'aménagement rural, à la structuration des professions agricoles ou au caractère réglementé des marchés. Cette objection sera, et est déjà, de moins en moins recevable au fur et à mesure de la libéralisation des « filières ». Celle-ci peut être soit organisée, soit subie. Mais, sans préjuger du cadre juridique qui sera adopté, elle est nécessaire, voire inéluctable (*cf.* deuxième partie, paragraphe « Le problème des filières agro-alimentaires »). On doit même s'interroger sur le point de savoir si une approche, systématiquement *séparée* ou spécifique des problèmes relatifs aux « filières » agro-industrielles et aux services publics marchands, n'est pas de nature à pérenniser le statut actuel (qu'il soit public, semi-public ou réglementé) d'entreprises qui pourraient progresser davantage dans un cadre libéralisé et décentralisé.

– Troisième objection : Proparco, structure légère aux effectifs limités, n'a pas les moyens humains de traiter l'ensemble de la clientèle d'entreprises. On ajoutera peut-être qu'au niveau du Groupe, les autorités de tutelle sont actuellement, comme pour tous les établissements publics, attentives à la maîtrise des coûts de gestion et, donc, au niveau des effectifs. Mais ces objections n'emportent pas la conviction.

Un éventuel renforcement des effectifs de Proparco n'exigerait pas nécessairement un accroissement des effectifs du Groupe. *Il devrait être possible de redéployer certains effectifs, de la maison-mère vers la filiale.* Un transfert de personnels, d'ailleurs limité en volume, pourrait, sans doute, être organisé de façon homothétique et parallèle au transfert de responsabilités suggéré plus haut. On peut ajouter que le traitement et la gestion des prêts « hors projets » de la CFD, en diminution sensible, demande par conséquent moins de personnels, ce qui peut donner à la Caisse une certaine marge de souplesse.

– La quatrième objection a trait à la taille modeste des fonds propres de Proparco. La réponse à cette objection pourrait être simple. L'objectif du guichet unique « financement d'entreprises » au sein du Groupe, et donc du regroupement de compétences actuellement dispersées, pourrait être servi *sans que Proparco ait à accroître ses engagements au bilan.* Celui-ci continuerait à ne porter que les opérations actuellement de la compétence de Proparco. Ce qui est important, à ce stade, c'est la concentration des services et des compétences au sein du Groupe. La décision et la responsabilité finales des engagements sur les entreprises actuellement clientes de la maison-mère pourraient fort bien (comme on l'a vu plus haut à propos du risque pris sur les États en cas de garantie apportée par ceux-ci) être laissées à celle-ci et à ses instances de décision. Proparco se verrait simplement confier *l'instruction* des dossiers par sa maison-mère et facturerait celle-ci en fonction du temps passé à ces tâches, le cas échéant, sur une base dégressive.

– La cinquième objection a trait au secteur de la micro-entreprise, considéré, tout à la fois, comme n'étant pas constitué par de véritables entrepreneurs et comme très consommateur de temps.

S'agissant de ce dernier point, il vaut autant pour la maison-mère (CFD) que pour la filiale : pour l'une comme pour l'autre, la réponse passe, en fait, par *une intermédiation optimale confiée à des structures de financement ou de gestion très proches du terrain*. Le métier du Groupe CFD/Proparco, ici, est un métier d'*actionnaire*, ou d'organisme d'assistance technique d'entreprise, ou encore de *refinancement*.

Quant à l'idée que les projets de ces micro-entreprises ne seraient pas de véritables projets d'entreprises, elle est contradictoire avec la réalité observée. Ces micro-entreprises constituent, en effet, un véritable gisement d'*entrepreneurs* et de futures PME africaines ; par ailleurs, elles figurent parmi les agents économiques *les plus « privés » et les plus indépendants* (par rapport aux États) qui soient en Afrique. Leur indépendance et le caractère hautement concurrentiel de leurs activités (*cf. infra*, paragraphe « Les enjeux démographiques, sociaux et économiques du secteur informel »), expliquent qu'elles puissent supporter, beaucoup plus souvent qu'on ne le croit, des taux d'intérêt du marché : le problème majeur, dans leur cas, est certainement moins le coût du crédit que l'accès au crédit.

### **Regrouper, au sein d'un pôle « entreprises », tous les services concernant la vie des affaires dans le groupe de la CFD**

Un prestataire de services s'organise en fonction de sa clientèle et des segments de ce marché. Si l'appui aux activités productives est bien un même métier par rapport aux autres volets de l'aide, c'est, toutefois, un métier qui s'exerce différemment selon le segment de clientèle visé : États ou entreprises. Avec cette approche, un regroupement au sein d'une même entité du Groupe de la CFD, de l'ensemble des prestations destinées à la clientèle d'entreprises paraîtrait naturel. Il conduirait à réunir, au sein d'un même pôle « entreprises » du Groupe CFD, l'ensemble des services, *financiers et non-financiers*, les concernant, à savoir :

- les prestations financières actuelles de *Proparco* (y compris le leasing *non-immobilier* : depuis 1992, Proparco a refinancé 17 sociétés de crédit-bail pour un total de 180 millions de francs français. Cette activité de leasing pourrait d'ailleurs être développée ;
- les projets de *création, ou de financement, d'instruments financiers* : petits établissements, majoritairement *privés*, de crédit à moyen-long terme et fonds d'investissement (*cf. infra*, paragraphe « Pour la création, en Afrique de petits établissements financiers spécialisés, à capitaux majoritairement privés ») ;
- une cellule de suivi et de réflexion stratégique sur la politique et les *instruments de garantie* offerts aux entreprises (GARI, ARIA, liaison avec la Coface et la MIGA), les participations publiques françaises dans les

différents fonds de garantie étant, à terme, regroupées dans une holding logée et gérée dans ce pôle « entreprises » de la Caisse ;

– les projets de *syndications*, notamment ceux montés par, ou avec la SFI ;

– les activités de *conseil*, notamment en privatisation, mais qui peuvent être étendues à d'autres domaines : audit et conseil en management, introduction en Bourse, conseil en *émissions obligataires* ;

– le soutien aux *très petites entreprises*, par le biais d'une intermédiation locale appropriée (*cf. infra*, paragraphe « Le crédit mutuel ou les autres formes de crédits « solidaires » »), laquelle ferait l'objet d'une assistance technique et, le cas échéant, de certains refinancements ;

– les actions de *formation et d'assistance technique destinées aux entreprises* et intégrées à des projets d'investissement de capacité ou de modernisation ;

– le *renseignement commercial* (solvabilité, notoriété) en Afrique ;

– le *rating bancaire* en Afrique ;

– la participation aux *réseaux pan-africains d'information commerciale* (le *réseau de l'entreprise* avec la Club du Sahel, par exemple) ;

– les relations avec les *investisseurs institutionnels* (fonds spécialisés, assurances...) susceptibles de collaborer avec le Groupe de la CFD dans des opérations communes en Afrique ;

– les relations institutionnelles avec les *organisations professionnelles* (CIAN, CNPF, Chambres de commerce...), notamment dans le cadre des consultations régulières proposées plus haut (*cf. supra*, paragraphe « Pour des consultations plus régulières, en France »).

La direction de ce pôle « entreprises », commercialement homogène, pourrait être confiée à l'un des membres de la direction générale du Groupe CFD. Celui-ci se consacrerait à l'animation et à la gestion de cet ensemble nouveau et assez vaste, à *l'image de ce qui semble être envisagé à la Banque mondiale*. Celle-ci, en effet, paraît aussi vouloir regrouper sous l'autorité d'un seul de ses vice-présidents toutes les entités travaillant pour l'entreprise (la SFI, l'Agence MIGA pour la garantie des investissements, ainsi que tous les services connexes dépendant directement de la Banque elle-même).

Le protocole signé en octobre 1990 par la CFD et les pouvoirs publics, et qui définissait les règles de fonctionnement de Proparco pour six ans, vient à expiration à la *fin de l'année 1996*. Cette échéance pourrait être mise à profit pour fonder, au bénéfice de *l'activité d'entreprise* dans les pays aidés, une organisation simplifiée (mais aussi, sur certains points, consolidée ; *cf. infra*, paragraphe « Consolider l'instrument de l'aide française au financement des entreprises »).

## **Adapter le dispositif d'appui aux intérêts français**

A côté du dispositif d'aide à *l'activité d'entreprise*, qui bénéficie à toutes les entreprises (quelle que soit leur nationalité) exerçant leur activité dans les pays en développement, existe et doit exister, un

dispositif d'appui aux entreprises spécifiquement françaises, en particulier dans le domaine commercial. La coexistence de ces deux dispositifs est parfois critiquée par certaines entreprises.

Celles-ci expriment le souhait que soit opérée une rationalisation des multiples réseaux *interlocuteurs* de l'entreprise dans les États ACP (chancelleries diplomatiques, missions d'aide et de coopération, postes d'expansion économique, agences de la CFD, Chambres de commerce françaises, conseillers du commerce extérieur...). Mais cette question semble parfois assez *mal posée*. Il convient de distinguer, à cet égard, faux problème et vraie question.

### Un faux problème : la multiplicité des services

La multiplicité des services français, en tant que telle, est probablement un faux problème *pour les entreprises* françaises. En effet, cette multiplicité :

- répond à des réalités incontournables, techniques et politiques : pluralité des tâches de service public, comme dans bien d'autres administrations étrangères en Afrique et dans le reste du monde <sup>(1)</sup>, spécialisation en fonction des compétences et de l'expérience, importance de l'APD bilatérale dans la politique *africaine* de la France ;
- ne se traduit pas, *vis-à-vis des entreprises*, par de réelles contradictions internes dans la position des services officiels français, la coordination nécessaire étant assurée, tant au niveau gouvernemental qu'au niveau local ;
- ne se traduit pas davantage, au plan pratique, par de réels embarras pour les entreprises. Celles-ci savent fort bien, en règle générale, ce que sont les responsabilités respectives de la CFD, d'une part, et des postes d'expansion économique, d'autre part. Il n'est pas exclu, d'ailleurs, que certaines entreprises apprécient, en fait, la pluralité d'interlocuteurs et en tirent le meilleur parti.

### Une vraie question : l'éventuel redéploiement des services d'expansion économique

Depuis plusieurs années, déjà, la direction des relations économiques extérieures (DREE) allège progressivement ses effectifs au sud du Sahara. Cet allègement pourrait être prochainement poursuivi et

(1) Les services américains, par exemple, reproduisent à peu près la structure des services français : chancelleries diplomatiques (avec les FSO ou *Foreign Service Officers*), d'un côté, agence de développement de l'autre (USAID), et, enfin, bureaux commerciaux placés auprès des ambassades, mais autonomes par rapport à celles-ci, et relevant du *Department of Commerce*. Ce réseau commercial emploie un corps de fonctionnaires spécialisés (les FCOS ou *Foreign Commercial Service Officers*) créé sous la présidence de R. Reagan et assez comparable au corps de l'expansion économique dans l'administration française. Et, s'il n'existe pas d'organisme américain équivalent à la CFD, ce n'est pas parce qu'un autre service officiel américain en assume les fonctions, mais, simplement, parce que ce type de fonctions ne répond pas à la politique des États-Unis en matière d'aide bilatérale.

renforcé par un véritable redéploiement de ses effectifs et de ses moyens, au bénéfice d'autres régions du monde. Un problème se poserait alors, du point de vue des entreprises françaises en Afrique qui pourraient avoir le sentiment d'être abandonnées. L'ampleur réelle du problème dépendra, cependant, de celle du redéploiement, et surtout de la « solution de remplacement » retenue.

### **L'ampleur et le calendrier d'un éventuel redéploiement des services d'expansion économique au bénéfice de l'Asie**

Les priorités géographiques du ministère du Commerce extérieur et de la DREE se situent clairement en Asie et, dans une moindre mesure, en Amérique latine. *Un certain redéploiement des postes d'expansion économique (PEE), d'Afrique subsaharienne vers l'Asie* et l'Amérique latine paraît donc assez logique, sinon probable. Ceci étant, l'ampleur du redéploiement devrait varier en fonction des objectifs et des contraintes de moyens.

Au plan des objectifs, compte tenu de la relative importance des marchés subsahariens qui ne doivent pas être sous-estimés (cf. première partie, paragraphe « Un marché aujourd'hui plus important que l'Amérique latine, avec un fort excédent commercial au bénéfice de la France »), on pourrait concevoir qu'une présence forte des services d'expansion économique soit *préservée dans au moins certains pays* : Afrique du Sud, Côte-d'Ivoire et quelques autres capitales.

Au plan des moyens, on pourrait imaginer qu'une partie significative des ressources humaines et matérielles destinées aux PEE en Asie puisse être *prélevée sur le réseau*, encore très dense, des postes d'expansion économique en *Europe occidentale*, où les besoins d'appui ne sont plus ce qu'ils étaient il y a vingt ou trente ans. Si, toutefois, faute de moyens disponibles suffisants en Europe occidentale, il s'avérait nécessaire de restreindre considérablement, au sud du Sahara, les dépenses budgétaires de la DREE, une solution à rechercher prioritairement, avant toute fermeture de PEE, consisterait à organiser des *regroupements sur le plan immobilier* entre les PEE et les autres services ou établissements publics français. Les postes d'expansion économique seraient maintenus (quitte à ce que leurs effectifs soient allégés) dans toutes, ou presque toutes, les capitales africaines où ils sont actuellement implantés. Mais, dans chaque capitale, un regroupement, dans un même immeuble, entre le PEE et l'agence locale de la CFD (comme cela est, depuis peu, le cas à Johannesburg), ou entre le PEE et la chancellerie diplomatique, pourrait, non seulement faciliter les synergies et la coordination, mais encore offrir l'occasion d'appréciables économies sur le budget immobilier de la DREE, qui constitue une des grandes charges de cette administration.

Si, enfin, il advenait, malgré tout, que la décision doive être prise de fermer un nombre important de postes d'expansion économique au sud du Sahara, il conviendrait, alors, de veiller au moins à ce qu'*aucune fermeture n'intervienne avant que le relais prévu soit en place*. Dans tout service, notamment à l'étranger, la mémoire administrative est

un facteur important de succès. Aucune solution de continuité ne devrait être admise entre le départ d'un conseiller commercial et la reprise *opérationnelle* de ses attributions par un réseau « de remplacement ».

**Plusieurs des « formules de remplacement » envisagées présentent plus d'inconvénients que d'avantages**

***Un regroupement régional des PEE d'Afrique***

Une concentration, en Afrique, des personnels des services d'expansion économique sur quelques grands postes installés dans les métropoles régionales, mais ayant vocation à desservir, au-delà du pays de résidence, tous les pays voisins, serait envisageable.

Cette formule, déjà expérimentée, générerait, en effet, certaines économies budgétaires. Mais beaucoup d'entreprises consultées sont extrêmement réticentes, considérant qu'un *appui à distance* (les capitales avoisinantes peuvent être distantes de plusieurs centaines, voire de plusieurs milliers de kilomètres, et les liaisons terrestres ou aériennes, sont souvent médiocres) risque d'être, en réalité, assez *factice*.

***Le développement d'un réseau de chambres de commerce françaises***

Il serait naturellement intéressant que les entreprises françaises, à l'image de leurs concurrents allemands, s'organisent pour prendre en charge et développer, elles-mêmes, de façon beaucoup plus systématique et beaucoup plus professionnelle qu'aujourd'hui, un réseau dense et dynamique de chambres de commerce nationales à l'étranger. Il ne semble pas, malheureusement, que cela soit envisagé à court terme par les milieux professionnels français, qui, en fait, comme le font d'ailleurs désormais les entreprises américaines, s'appuient assez largement sur leur *administration nationale* dans ce domaine. Ceci étant, il existe un certain nombre de chambres de commerce françaises en Afrique.

On pourrait donc concevoir, en théorie, que la DREE délègue certaines de ses attributions à ces chambres (sur la base d'un cahier des charges), quitte à leur apporter un soutien en personnels (« coopérants » du Service national ou fonctionnaires en détachement) et en subventions. Mais, en réalité, une telle politique se heurterait à de sérieuses difficultés :

– Dans nombre de capitales africaines, il n'existe *pas de chambre de commerce* française.

Le tissu industriel français dans les pays correspondants n'est pas assez dense, ou composé de trop de petites entreprises, pour être en mesure de faire fonctionner une chambre de manière autonome. Les pouvoirs publics français seraient alors contraints de s'impliquer très lourdement, au moins dans la phase de lancement, mais, probablement aussi par la suite, pour assurer le financement et la gestion de ces chambres créées *ex nihilo*.

– Là où existe, au sud du Sahara, une chambre de commerce française, celle-ci n'est pas toujours en mesure d'offrir, et de garantir dans la durée, un service de qualité aux entreprises. Il s'agit souvent, en

effet, d'*organismes modestes*, dont la vocation est davantage la représentation que la gestion ou l'appui direct. En outre, même en imaginant une politique de soutien public français très active, il pourrait être assez difficile de trouver un *personnel d'encadrement de qualité*, sinon dans les quelques grandes métropoles (Johannesburg, Abidjan...), du moins dans les autres villes subsahariennes.

– En définitive, le seul pays subsaharien où, pour les raisons spécifiques mentionnées plus haut (*cf.* paragraphe « Pour un renforcement du dispositif public et professionnel français en RSA »), une chambre de commerce puissante mériterait, sans doute, d'être activement encouragée et aidée par les pouvoirs publics, est l'Afrique du Sud.

***Une délégation d'attributions de la DREE  
aux missions d'aide et de coopération***

L'évolution logique du partage des responsabilités entre les agences de la CFD et les missions de coopération fait que celles-ci devront laisser de plus en plus aux agences de la Caisse les activités liées aux entreprises, de façon à se consacrer davantage à l'appui institutionnel et technique ainsi qu'au développement humain (tâches capitales dans la conjoncture africaine actuelle). Confier à ces missions la défense des intérêts des entreprises serait, par conséquent, *peu cohérent* avec cette évolution des rôles respectifs de la CFD et des missions. En outre, déléguer la promotion des intérêts *marchands français* à des services dont la vocation principale est *l'aide, ne serait pas sans risque sur l'image de la Coopération française*, notamment au plan politique. Ce ne serait pas non plus très cohérent avec la renonciation à la « clause d'origine » proposée par ailleurs.

***Une délégation d'attributions de la DREE  
aux agences du Groupe CFD***

Si l'on privilégie les aspects *non-régaliens* et micro-économiques de l'activité des PEE (connaissance du tissu d'entreprises, des marchés, de la législation et des réglementations applicables aux opérateurs économiques, etc.), aspects très appréciés des entreprises consultées, le réseau de la CFD serait, sans doute, plus approprié que les ambassades ou les missions d'aide et de coopération.

De plus, le développement, avec Proparco, de l'appui direct du Groupe CFD aux entreprises a donné, depuis quelques années, à ce Groupe, la pratique de la relation *commerciale* avec une clientèle *privée*. A ce titre, une délégation d'attributions de la DREE au Groupe de la CFD ne paraîtrait pas illogique.

Toutefois, comme dans l'hypothèse d'un recours aux missions d'aide et de coopération, il y aurait, d'un point de vue politique, un *risque pour l'image* de l'aide française. En outre, si Proparco a bien une culture d'entreprise plus *commerciale* que sa maison-mère, elle ne dispose pas, par elle-même, de moyens humains suffisants pour assumer les tâches des PEE en Afrique. Elle devrait donc s'en remettre, sur le terrain, au personnel de sa maison-mère, dont la vocation n'est pas davantage *commerciale* que celle des missions d'aide et de coopération. Cela

exigerait au moins une évolution marquée de la culture socio-professionnelle de la CFD et ne serait peut-être pas sans susciter quelques réticences dans une partie du personnel.

#### **Autre formule possible, à titre complémentaire**

En complément de l'une ou l'autre des formules évoquées ci-dessus (notamment celle d'une intervention accrue des chambres de commerce *idéalement* très dynamiques), un développement du *portage* <sup>(1)</sup> de PME françaises à l'exportation, par de grands groupes français (tels que Elf ou Total) pourrait être encouragé. L'effort parallèle qui devrait être alors demandé à l'État pour la prise en charge de personnels commerciaux spécialisés, dans le cadre de ces opérations de portage, pourrait être envisagé dans le contexte des réflexions en cours sur une diversification des formes de service national consécutive à la suppression annoncée du service militaire.

Mais il est clair qu'il ne pourrait s'agir que d'une formule « de complément », et en aucun cas d'une formule à même de remplacer les PEE.

#### **Pour un dispositif d'appui aux intérêts français aussi simple que possible**

Plusieurs des « solutions de remplacement » théoriquement envisageables pour relayer l'action de la DREE au sud du Sahara présentent, on l'a vu, plus d'inconvénients que d'avantages.

Elles peuvent, en particulier, soit conduire à la création d'un réseau supplémentaire (hypothèse d'un réseau de chambres de commerce) sur un terrain où il en existe déjà beaucoup, soit mêler, à l'excès, les considérations marchandes et la politique d'aide. Dans les deux cas, on ne simplifierait pas le dispositif. On s'exposerait plutôt à un risque accru de complexité ou de confusion des rôles.

Si l'on se fixe, au contraire, pour objectif, la plus grande simplicité possible au moindre coût pour l'État, les orientations suivantes pourraient être envisagées.

#### **Faire porter prioritairement la réduction des dépenses de la DREE sur le chapitre immobilier**

Les économies qui pourraient être générées, au sud du Sahara, par un regroupement systématique des PEE dans des immeubles partagés avec d'autres services français devraient être significatives (*cf. supra*). Cette politique pourrait, en outre, fournir l'occasion de rechercher des complémentarités et des synergies avec les autres services (CFD, missions d'aide et de coopération), notamment en matière d'analyse macro-économique et d'études de marchés.

(1) Sur la technique du *portage*, on se rapportera au rapport sur ce sujet remis en 1995 au Premier ministre par M. Olivier Dassault, député de l'Oise et rapporteur spécial du budget du commerce extérieur à l'Assemblée nationale.

### **Confier aux chancelleries diplomatiques, en Afrique, un rôle plus important en matière d'appui direct aux intérêts commerciaux français**

Cette orientation serait cohérente avec la vocation de défense des intérêts spécifiquement français qui est au cœur des attributions du réseau diplomatique. Elle offrirait, aussi, une occasion d'inviter les chefs de mission diplomatique à développer davantage, à l'image de ce que font les ambassadeurs américains, les démarches de caractère commercial auprès des autorités locales, ce que les hommes d'affaires français paraissent souhaiter vivement.

Par ailleurs, si l'on privilégie l'aspect *régalien* des activités des PEE (information économique, diplomatie économique, appui aux visites officielles ayant un caractère économique, etc.), le relais des PEE par les chancelleries diplomatiques et consulaires ne serait pas illogique.

Pour la partie *non-régalienn*e de l'activité des PEE (contentieux et recouvrement d'arriérés, dossiers de la Coface, tâches quotidiennes d'appui direct aux entreprises, accueil et information des hommes d'affaires, etc.), les agents des chancelleries diplomatiques et consulaires en Afrique devraient, toutefois, être sensibilisés et formés en temps utile (avant leur départ en poste) par des stages dans les services de la DREE, du CFCE et de la Coface. On pourrait aussi envisager certains échanges de personnels, par détachement, entre la DREE et le ministère des Affaires étrangères, voire certaines opérations de *sous-traitance* (accueil et information des hommes d'affaires par la chambre de commerce française locale, quand il en existe une, de qualité suffisante).

En outre, au niveau de chaque capitale africaine, le collaborateur qui serait désigné par l'ambassadeur, parmi les agents diplomatiques et consulaires, pour suivre les affaires commerciales, devrait s'appuyer sur une « cellule entreprises », à créer.

Associant l'agence de la CFD, la mission d'aide et de coopération, et la chambre de commerce française (s'il en existe une), cette « cellule » serait chargée de faire circuler, au sein de l'ensemble des services français, l'information macro-économique et micro-économique nécessaire.

### **Coordonner davantage l'action publique française en matière d'exportations en Afrique**

Au niveau central, à Paris, il pourrait être assez intéressant de *s'inspirer des méthodes introduites, il y a quelques années, par l'administration américaine* <sup>(1)</sup> pour dynamiser son dispositif d'appui aux

(1) La clé de voûte de ce nouveau dispositif commercial américain paraît être la coordination, au plan commercial, de toutes les administrations et services publics américains présents à l'étranger. Au centre de ce dispositif se trouve le TPCC ou *Trade Promotion Coordinating Committee*, à Washington, qui se réunit régulièrement sous la présidence du secrétaire d'État au commerce, avec la participation du secrétaire d'État (département d'État), du ministre de la Défense (pour les ventes d'armes), du directeur général de l'USAID et du président de l'Eximbank (équivalent, à certains égards, de la Coface).

exportations, notamment dans les pays en développement. Si l'on en juge par la nouvelle agressivité commerciale des ambassades américaines et par les résultats encourageants que celles-ci semblent obtenir à cet égard, ces méthodes semblent relativement fructueuses.

Un *programme français de référence* <sup>(1)</sup>, qui coordonne et explicite l'action de tous les acteurs publics français, dans le cadre d'une stratégie nationale d'exportation de la France à l'échelle de l'Afrique, ne serait pas inutile. Élaboré, et *actualisé* régulièrement, sous l'autorité du ministre français chargé du Commerce extérieur, *après consultation des milieux professionnels* (cf. *supra*, paragraphe « Pour des consultations plus régulières, en France »), et avec la participation des autres ministres concernés et celle du directeur général de la CFD, ce programme de référence offrirait un cadre de réflexion et d'action particulièrement bienvenu dans l'hypothèse où se confirmerait le redéploiement géographique des services d'expansion économique en Afrique.

Un tel exercice devrait être assez apprécié des milieux professionnels français, qui pourraient ainsi reconnaître que *redéploiement ne signifie pas, pour autant, abandon* du marché africain, mais seulement allocation optimale des moyens au service d'une ambition commerciale forte, y compris au sud du Sahara.

---

## **Pour un dispositif d'aide consolidé**

### **Protéger l'aide-projet**

Les aides allouées à la réalisation d'un projet d'investissement, sont communément appelées « aides-projets », par opposition aux aides budgétaires « hors-projets » qui ne financent pas d'investissement particulier et sont consacrées, sous une forme ou sous une autre (en fonction de leurs *points d'affectation*), à l'équilibre des finances publiques ou des balances des paiements.

Si l'aide-projet a bien, de façon d'ailleurs légitime, une place centrale dans *le dispositif français*, celui-ci reste cependant *grevé d'importantes charges d'aide hors-projets*. Pour ce qui est, par exemple, de la CFD, ses aides-projets ont, certes, atteint la somme de 5 886 millions de francs français en 1995, mais ses aides hors-projets, bien qu'en diminution, ont encore représenté, la même année, à la demande des pouvoirs publics, un total de 2 140 millions de francs français, soit *le quart du total* des concours de la CFD.

(1) Le *Trade Promotion Coordinating Committee* américain élabore, actualise et met en œuvre la « stratégie nationale d'exportation », un document américain de référence qui a vu le jour pour la première fois en 1993. Les chefs de mission diplomatique sont chargés de son exécution.

## Une forme d'aide à privilégier

### L'intérêt de l'aide-projet par rapport à l'aide budgétaire

L'aide-projet finance soit des investissements productifs, soit des infrastructures, soit des programmes institutionnels ou sociaux. Dans les deux premiers cas, *l'aide-projet est une aide directe à l'investissement et à l'activité des entreprises.*

Dans tous les cas, elle finance *l'avenir*, alors que l'aide budgétaire (concours dits « d'ajustement structurel »), visant à soulager les finances publiques, apure d'abord *le passé.*

Certes, ce faisant, l'aide budgétaire sert aussi au désendettement des administrations, à la consommation des ménages (arriérés de salaires), à la liquidité des banques (arriérés bancaires) ou à la trésorerie des fournisseurs (arriérés dus aux entreprises). Mais, au total, l'effet de l'aide hors-projets sur l'investissement est *moins direct, plus diffus*, que celui de l'aide-projet.

L'aide budgétaire a, par ailleurs, des effets pervers. Elle tend à déresponsabiliser l'État qui la reçoit. D'une certaine manière, elle peut entretenir le laisser-aller en matière de finances publiques et générer des phénomènes d'*abonnement* à une aide qui devrait rester exceptionnelle.

En outre, le choix des points d'affectation de l'aide budgétaire est, pour la France, une question susceptible de controverses lorsqu'il s'agit d'apurer certains arriérés intérieurs <sup>(1)</sup>.

Enfin, l'aide budgétaire est beaucoup *moins valorisante politiquement*, pour le bailleur d'aide, que l'aide-projet. Un bailleur d'aide peu généreux évitera soigneusement toute forme d'aide budgétaire. Il privilégiera, au contraire, l'aide-projet car il sait qu'il tirera de celle-ci, surtout si elle est minime et symbolique, un profit politique hors de proportion par rapport à la dépense. C'est, bien évidemment, le raisonnement que suivent de très nombreux bailleurs d'aide bilatéraux non-français, notamment anglo-saxons.

(1) Il n'existe guère, actuellement, d'autres cas où des fonds *publics* français couvrent ainsi, sans contrepartie pour l'État, les pertes d'entreprises privées françaises, comme ont pu le faire, jadis, indirectement, mais *de facto*, les concours d'ajustement structurel de la France en Afrique. Même l'assurance-crédit à moyen-long terme de la Coface, subventionnée par le contribuable français, oblige au moins l'entreprise assurée à des contreparties (paiement des primes d'assurance et prise en charge obligatoire, en cas de sinistre, d'une quotité non-garantie). *Fort opportunément, les pouvoirs publics ont su gérer la diminution de ce type de concours*. Actuellement, la prise en charge d'intérêts privés par les aides françaises à l'« ajustement structurel » est donc en diminution très sensible. Si, toutefois, elle reprenait de l'importance à l'avenir, elle soulèverait quelques interrogations *au regard du principe d'égalité*, au moins sur le plan éthique et *politique*, et peut-être même sur un plan juridique.

### **Le risque d'un retour de la pression de l'aide budgétaire au dépens de l'aide-projet**

Le budget de l'aide publique française au développement risque de subir, au cours des prochaines années, comme tous les crédits budgétaires non directement liés à la politique de l'emploi, d'assez sensibles pressions à la baisse compte tenu de la situation des finances publiques françaises et de la conjoncture économique et sociale. *Il est à craindre que, dans le cadre d'une dépense d'APD constante, voire en régression, toute croissance de l'aide budgétaire ne se fasse au détriment de l'aide-projet.* Autrement dit, la meilleure protection de l'aide-projet est une poursuite assidue de l'effort engagé en matière de réduction de l'aide hors-projets.

Certes, les dépenses d'aide budgétaire, après s'être fortement accrues dans les années quatre-vingt et jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, ont commencé à diminuer (notamment en 1995, où la baisse a été de 37 %). Mais cette évolution est encore fragile. Les budgets des États africains resteront, en tout état de cause, difficiles à équilibrer. De nouveaux dérapages de politique macro-économique de leur part, ou une insuffisante croissance du PIB (ne serait-ce que par baisse de la pluviométrie et de la production agricole) peuvent, demain, *remettre en question la baisse récente des aides budgétaires.*

### **Une aide-projet à protéger par un effort accru de maîtrise des dépenses d'aide budgétaire**

En liaison avec le FMI, la Banque mondiale, l'Union européenne et les États africains eux-mêmes (et aidés, tant par les effets de la dévaluation du CFA, que par une conjoncture économique assez favorable), les pouvoirs publics français ont très activement contribué à la réalisation, dernièrement, *d'importants progrès* dans la réduction des aides budgétaires. Mais ces progrès *doivent être consolidés*, d'abord par une contraction des besoins d'aide budgétaire, puis, le cas échéant, par un renouvellement du mode de couverture de ces besoins.

### **Maîtriser les besoins d'aide budgétaire**

L'action engagée par le ministère de l'Économie et des Finances (direction du Trésor) et le ministère de la Coopération, pour encourager et faciliter la poursuite des programmes d'ajustement structurel avec le FMI et la Banque mondiale, doit être naturellement poursuivie. Il est, en particulier, indispensable de continuer à subordonner l'aide hors-projets mondiale (y compris les rééchelonnements de dettes aux Clubs de Paris et de Londres), européenne et française, à la conclusion préalable de programmes de redressement avec le FMI.

*Les résultats de la politique d'ajustement structurel, lorsqu'elle est conduite avec constance et sérieux* par les États subsahariens, (ce qui n'a, malheureusement, pas été toujours le cas, notamment en Afrique centrale), sont encourageants. C'est d'ailleurs en raison de ces premiers résultats que les aides budgétaires françaises ont pu décroître

sensiblement au cours des dernières années. Quelques pays africains ont même clairement en vue, actuellement, la fin complète de ce type d'aides. L'action doit également comprendre l'important « volet » de réformes des régies financières des États, proposé plus haut (cf. deuxième partie), en particulier pour réduire l'ampleur de l'évasion et de la fraude fiscale et douanière.

Une action structurelle plus « en profondeur » pourrait également s'attacher, avec l'aide de la France et des autres bailleurs, à *imaginer des modes de gestion moins coûteux, mais pas nécessairement moins efficaces des services publics*. Il pourrait être assez intéressant, par exemple, d'introduire au sein des administrations centrales, une *rémunération partiellement flexible* et plus directement fonction des prestations effectivement réalisées.

En matière d'administration territoriale, une *gestion très décentralisée* pour les services de proximité pourrait être explorée, avec substitution partielle d'associations locales (notamment les communautés de femmes) aux administrations traditionnelles, beaucoup trop façonnées sur le modèle des administrations françaises.

Dans le domaine éducatif, il n'est plus possible, eu égard à l'ampleur des besoins et à la modestie des recettes publiques, de satisfaire ces besoins sans *couverture partielle des coûts par les familles*. Le principe de gratuité aboutit trop souvent, en Afrique, à une subvention par les catégories modestes (notamment via les droits d'importation sur les céréales et les produits pétroliers) des classes sociales plus aisées, très largement représentées dans l'enseignement secondaire et seules (ou presque) présentes dans l'enseignement supérieur. De plus, d'ores et déjà, il n'est pas rare que les familles paysannes doivent, en fait, contribuer à l'entretien de l'école du village, voire à la rémunération du maître, si elles veulent que l'école subsiste.

Il convient aussi de continuer à plaider pour un appui approprié de la communauté internationale à ces pays, qu'il s'agisse du traitement de leur *dette extérieure* ou de la nécessité qu'ils reçoivent des bailleurs d'aide, notamment de la Banque mondiale, des *flux nets positifs*. Le poids considérable et croissant de la dette due aux institutions d'aide multilatérale (non-rééchelonnable) *imposera* à celles-ci et à leurs actionnaires, plus tôt sans doute que ne l'imaginent certains grands États partenaires de la France, un effort supplémentaire d'imagination en matière de traitement et de refinancement de cette dette multilatérale <sup>(1)</sup>.

**Détecter à temps les problèmes budgétaires,  
de façon à pouvoir prendre, en temps utile,  
les mesures correctrices nécessaires <sup>(2)</sup>**

Une première orientation consisterait à améliorer l'état réel de l'information budgétaire, afin de réduire le risque de mauvaise surprise. Il s'agit, en particulier, de bien intégrer aux tableaux des opérations

(1) Cf. les projets récents (1996) des services de la Banque mondiale dans ce domaine.

(2) Cf. le récent rapport de M. Goreux sur la zone franc, réalisé à la demande de la Banque mondiale.

financières des États africains l'ensemble des ressources extérieures, qui ne sont parfois répertoriées nulle part, et de les répartir ensuite correctement entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement. Bien des crédits classés dans la rubrique « investissements » sont, en fait, des achats de médicaments, des fournitures de bureau, voire des salaires ou suppléments de salaires.

Deuxième orientation : aménager la règle statutaire des banques centrales de la zone franc, en décomposant *l'avance nette équivalente à 20 % des recettes fiscales* (à laquelle peuvent prétendre les États membres de la zone) en deux tranches de 10 % chacune. Le tirage de la deuxième tranche (de 10 à 20 %) obligerait dorénavant l'État emprunteur à la rembourser dans les six mois, et à inscrire cette charge dans l'élaboration du budget de l'année considérée.

Ainsi, au lieu d'être utilisée comme instrument de financement à moyen-long terme, *l'avance de la banque centrale servirait de mécanisme-tampon et de signal d'alarme* enclenchant automatiquement les efforts de correction nécessaires avant que la dérive budgétaire, se développant, ne puisse plus être maîtrisée sans concours extérieur.

#### **Couvrir les besoins d'aide budgétaire par des emprunts en monnaie locale**

Pour se prémunir contre le risque éventuel que ferait courir au budget français d'aide-projet, un nouvel et soudain gonflement des besoins africains d'aide budgétaire, il pourrait être intéressant d'examiner la possibilité de couvrir une partie de ces besoins, non plus par des prêts de la France en francs français, mais par *des emprunts levés par les États africains, en francs CFA* sur les marchés financiers locaux, par exemple en Côte-d'Ivoire.

Au niveau de l'endettement global des PRI, ou pays à revenu intermédiaire <sup>(1)</sup>, il n'y aurait pas, par rapport au système des PAS (prêts d'ajustement structurel) français, de changement quantitatif, mais seulement un changement qualitatif (endettement *interne* et non plus externe). Une partie de la sur-liquidité consécutive à la dévaluation du franc CFA, pourrait se placer ainsi. Il serait naturellement préférable que ces emprunts obligataires soient émis sous la seule signature des États africains, quitte à ce que le niveau des taux d'intérêt servis aux souscripteurs soit ajusté à la hausse. Mais, dans la pire des hypothèses, c'est-à-dire si la contre-garantie de la CFD était jugée absolument nécessaire, celle-ci n'exposerait pas davantage *en risque* les finances publiques françaises que le système actuel des PAS.

Par ailleurs, la levée sur les marchés financiers locaux d'emprunts en francs CFA pourrait contribuer à consolider ces marchés. Elle serait particulièrement à recommander en période de sur-liquidité. Dans

(1) Dans les PMA, ou « pays les moins avancés », il serait difficile de substituer des emprunts locaux aux concours de la France, parce que (depuis la Conférence de Dakar) l'aide française, même hors-projet, ne se fait plus en prêts, mais exclusivement en dons.

le cas contraire, l'effet déflationniste de ces emprunts pourrait aller à l'encontre de l'objectif de croissance économique. Ces emprunts devraient être alors déconseillés.

Des emprunts en franc CFA auraient, enfin et surtout, l'avantage de ne pas se traduire, contrairement à ce qui se produit avec les PAS, par une charge inscrite au budget général de l'État français et, donc, de moins menacer les dotations allouées, en loi de finances, à l'aide-projet.

### Une forme d'aide à mieux évaluer

Vis-à-vis du Parlement et de l'opinion, il est indispensable qu'en contrepartie de l'effort demandé en matière d'aide-projet, celle-ci fasse l'objet d'une évaluation plus régulière.

#### **Les mesures annoncées, en février 1996, en matière d'évaluation**

Le Gouvernement français a annoncé, le 7 février dernier, que l'évaluation de l'aide serait renforcée : il sera fait appel, en tant que de besoin, à des corps de contrôle d'État et à des experts indépendants.

Un rapport sur l'évaluation de l'aide publique au développement, préparé par *un groupe de travail interministériel* comprenant un représentant des ministres membres du CIAD <sup>(1)</sup>, sera diffusé, après approbation par ce comité interministériel, aux présidents et rapporteurs des commissions compétentes du Parlement. Ce groupe de travail sera présidé par un fonctionnaire issu d'un corps de contrôle de l'État. Ces mesures ont le mérite d'instituer pour la première fois :

- un *dispositif indépendant* des ministères ou établissements gestionnaires (ce qui est évidemment essentiel pour la crédibilité de l'évaluation) ;
- une analyse portant sur *les aides gérées par tous* les intervenants (ministères de la Coopération, de l'Économie et des Finances, des Affaires étrangères, CFD...);
- une communication régulière des résultats de ces évaluations au *Parlement*.

#### **Les dispositions complémentaires souhaitables**

L'évaluation a une fonction de *capitalisation de l'expérience* et d'enrichissement de la réflexion sur les politiques publiques. Elle a pour objet de « *rechercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus [d'une politique publique] et d'atteindre les effets qui lui sont assignés* » <sup>(2)</sup>. Dans ce cadre, il conviendrait de stabiliser et de conforter le dispositif annoncé

(1) Le CIAD, ou Comité interministériel de l'aide au développement, dont la création a également été annoncée le 7 février 1996, doit réunir, sous la présidence du premier ministre, les ministres chargés des Affaires étrangères, de l'Économie et des Finances, de la Coopération, du Budget et du Commerce extérieur, ainsi que tout ministre concerné par l'ordre du jour.

(2) Cf. le décret n° 90.82 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

le 7 février 1996 pour qu'il soit, non seulement indépendant, mais aussi réellement permanent et global :

- le champ d'intervention du groupe de travail annoncé en février dernier porte, semble-t-il, sur l'ensemble de l'aide publique de la France ; il devrait alors porter, prioritairement, sur *l'APD bilatérale* et, à l'intérieur de celle-ci, se concentrer sur *l'aide-projet* ;
- le groupe de travail devra, par ailleurs, pouvoir s'appuyer sur des travaux d'évaluation menés de manière régulière, permanente et cohérente ; face à l'hétérogénéité des approches et des méthodes pratiquées en France à ce jour, il devra être extrêmement attentif aux problèmes de méthodologie<sup>(1)</sup> et aux critères d'évaluation, et imposer *un dispositif unique et commun* pour animer ces évaluations.

Ainsi, l'évaluation pourra-t-elle, réellement, contribuer à répondre aux interrogations de l'opinion publique sur l'efficacité globale de l'aide et, en particulier, sur la pertinence des objectifs assignés à cette aide prioritaire que doit être l'aide projet : en garantissant l'indépendance et le professionnalisme des travaux, on renforcera la crédibilité et la transparence du dispositif.

### **Assurer une meilleur offre de services financiers aux entreprises**

En Afrique subsaharienne, les grandes entreprises mobilisent sans grandes difficultés les financements externes qui leur sont nécessaires. Les problèmes de financement concernent essentiellement les petites et moyennes entreprises (PME). Par ailleurs, contrairement à ce qui est souvent entendu, *le problème majeur des entreprises en Afrique subsaharienne n'est pas le coût du crédit, mais l'accès au crédit*. A cet égard, les politiques de bonification d'intérêt, du moins *en ce qui concerne les entreprises*, ne répondent sans doute pas aux vrais besoins. Le problème de l'accès au crédit, en revanche, est presque général pour les PME et il est particulièrement aigu en matière de financement à moyen et à long terme. Parmi les PME, beaucoup n'ont, en effet, aucun accès aux sources externes de financement et en sont donc trop souvent réduites à s'autofinancer, ce qui constitue un obstacle sérieux à leur développement, voire à leur survie. Cela est vrai, non seulement pour les petites exploitations agricoles et les artisans, mais aussi pour les petites ou moyennes entreprises du secteur « formel » en milieu urbain.

L'une des difficultés tient aux insuffisances de gestion (notamment l'absence de comptabilité). Ces insuffisances seront évoquées plus

(1) La Commission de Bruxelles, pour sa part, a déjà retenu le principe d'une méthodologie précise et unique, avec des termes de références *formatés et un cadre-type* d'analyse et d'évaluation, devant permettre une bonne lisibilité et une comparaison des interventions. En outre, prenant conscience de la nécessité d'appuyer son action sur une évaluation plus performante, la Commission a, non seulement l'intention de sensibiliser tous ses fonctionnaires sur ce thème, mais encore de renforcer les effectifs de ses agents d'évaluation.

loin (*cf. infra*, le paragraphe « Structurer une partie du secteur informel », sur la structuration des « très petites entreprises » ou TPE). L'autre difficulté est liée à *l'inadéquation des systèmes financiers locaux* par rapport aux besoins.

Par ailleurs, il y a lieu de signaler certaines *difficultés rencontrées* par les entreprises dans leurs relations *avec une des banques centrales africaines*.

### Les limites des systèmes en place

Une difficulté considérable, mais extérieure au système bancaire, vient de la *fragilité de l'environnement juridique et judiciaire* qui rend particulièrement aléatoire le recouvrement des créances et, d'une façon générale, toutes les voies d'exécution (*cf. deuxième partie*), surtout si le débiteur est proche des autorités. De ce fait, le *taux de sinistralité* des crédits est particulièrement élevé, même pour les banques gérées prudemment. Aussi, les établissements bancaires se voient-ils souvent contraints, d'abord, d'analyser avec beaucoup de défiance la qualité de la signature du client et, ensuite, s'ils donnent suite, d'ajouter à leur marge d'intermédiation une *prime implicite de risque* qui renchérit le coût du crédit. A cet inconvénient général s'ajoutent les limites propres au système bancaire.

### Les limites du système bancaire

Du côté du système bancaire, la première difficulté vient de la situation où se trouvent les banques elles-mêmes.

En dépit d'une lente amélioration de son paysage bancaire, l'Afrique subsaharienne n'a pas surmonté, globalement, *la crise bancaire* qu'elle a traversée à partir des années quatre-vingt sous l'effet des interventions gouvernementales, des crédits de complaisance et de l'accumulation des arriérés de dettes dus par les secteurs publics ou par des débiteurs privés protégés par les autorités. A l'échelle de toute l'Afrique subsaharienne, ces arriérés sont encore considérables. La Banque mondiale évalue le montant des créances bancaires « à problème » à *environ 40 % des actifs détenus par les banques* au sud du Sahara, même après la fermeture de certains établissements. Un certain nombre de banques ayant fermé leurs portes n'ont d'ailleurs pas été remplacées. Dans certaines régions, on peut parler de *débanquarisation*, principalement en Afrique centrale. (On observe cependant que, globalement, la crise bancaire semble moins manifeste en Afrique australe et orientale anglophone. Certains établissements de cette partie de l'Afrique commencent d'ailleurs à s'intéresser à l'Afrique francophone). Dans d'autres pays, au contraire, on peut quelquefois se demander s'il n'y a pas trop de banques *commerciales* de type européen, compte tenu des caractéristiques du marché local.

D'une façon générale, les banques « à l'occidentale » semblent assez *mal adaptées* à l'Afrique, notamment à cause de la disproportion de leurs coûts de structures par rapport au marché bancaire subsaharien.

La clientèle d'entreprises, pour ce qui est de l'activité bancaire classique à court terme, est assez limitée. En ce qui concerne les particuliers, les coûts d'exploitation ne peuvent être amortis qu'avec une clientèle urbaine relativement aisée. Ces considérations expliquent que bien des banques soient tentées par une stratégie de repli sur des niches d'activités rentables et sans risque, mais restreintes : clientèle de particuliers aisés, d'une part, et transactions courantes pour les entreprises les plus solides, d'autre part. Ces niches n'exigent pas de réseau important. Et elles excluent, pour l'essentiel, le crédit aux petites entreprises, notamment à moyen-long terme.

**L'offre de financement des bailleurs d'aide :  
positive, mais insuffisante car souvent inadaptée**

Du côté de la coopération française, à la fin de l'année 1995, Proparco avait autorisé, depuis sa création, 345 opérations en fonds propres pour un montant total brut de 429 millions de francs français. La filiale de la CFD consacre, en outre actuellement, huit à neuf cent millions de francs français par an à des prêts directs à moyen-long terme, dont une part significative à des PME.

Proparco a, par ailleurs, accordé à diverses banques africaines 25 lignes de crédit de refinancement pour un montant cumulé de 315 millions de francs français. Elle peut également apporter sa garantie à des émissions d'emprunts privés.

De son côté, la CFD a mis en place, au profit de la création d'entreprises, sur des fonds délégués par le ministère de la Coopération, des subventions (ou avances remboursables sans taux d'intérêt) appelées FADE, ou Fonds d'appui direct aux entreprises. Elle a aussi lancé un programme de lignes de crédit ciblées, les appuis aux initiatives productrices de base, ou AIPB.

Du côté de la coopération européenne, on peut mentionner, dans les pays ACP, l'ECFI et les ECIP.

La European Community Facility Investment (ECFI) est une ligne de refinancement en fonds propres. Elle est ouverte par la Banque européenne d'investissement à Proparco et aux organismes européens équivalents regroupés dans le réseau Interact. Elle complète les interventions de Proparco. Les European Community Investment Partners (ECIP) sont une facilité apportant des fonds propres aux entreprises constituées en « Joint-ventures » avec une société européenne ou ayant avec elle un accord de licence. L'intervention des ECIP aux côtés de Proparco implique que celle-ci apporte une participation au moins égale à l'apport propre des ECIP.

Ces efforts de financement des PME sont globalement positifs. Tous n'ont pas le succès escompté. Tel est le cas du programme AIPB, géré par la CFD, qui se heurte à l'importance des coûts (notamment en temps) pour la Caisse, à la difficulté de trouver des structures locales compétentes pour distribuer et suivre les crédits, et à la médiocrité des taux de recouvrement. Mais, pour la plupart, les efforts engagés méritent d'être poursuivis. Toutefois, ils sont, et seront loin d'être à la hauteur du problème. D'autres solutions doivent être explorées en raison des limites

rencontrées actuellement par les systèmes d'aide des bailleurs. Au niveau des petites et moyennes entreprises, en particulier, la *formule du refinancement de banques commerciales par les bailleurs d'aide se heurte au manque d'intérêt réel de celles-ci pour la clientèle des PME et pour le risque à moyen-terme.*

### **Une collaboration entre bailleurs d'aide et banques commerciales, qui ne répond pas vraiment aux besoins**

Les banques *commerciales* en Afrique n'ont ni vocation, ni intérêt, à consentir des crédits à moyen-long terme à des entreprises. Leur métier n'est pas celui de prêteur « long » prenant un risque sur un *bilan*, mais plutôt de prêteur « court » prenant un risque sur une *opération commerciale* se dénouant rapidement. Ce sont deux métiers totalement différents. L'appui et la collaboration des bailleurs d'aide, sous forme de refinancements ou de garanties externes, ne changeront pas cette donnée fondamentale.

Même en apportant aux banques commerciales une ressource « longue », même en l'assortissant de taux d'intérêt concessionnels, même en offrant ensuite des garanties externes (du type de celles offertes depuis peu par les Fonds de garantie GARI et ARIA) et même, enfin, en fournissant, le cas échéant, des financements en monnaie locale, les bailleurs d'aide ne donneront jamais aux banques *commerciales* un appétit pour le risque « long », surtout en Afrique.

Certes, *certaines* banques commerciales consentent parfois, de façon extrêmement sélective, à *certaines* PME particulièrement à l'aise, dans *certaines* conditions (strictes), des crédits à moyen-terme. Mais ce ne peut pas être une activité normale et *régulière* pour une banque commerciale. On ferait fausse route si l'on comptait essentiellement sur la banque *commerciale*, même aidée et refinancée par les bailleurs, pour répondre à un besoin qui n'entre ni dans son métier normal, ni dans son fonds de commerce ordinaire.

C'est pourquoi, la question se pose de savoir si le moment n'est pas venu d'encourager la *création d'établissements privés spécialisés*. Ceux-ci, depuis la déconfiture des ex-banques publiques de développement dans les années 80, font réellement défaut.

### **Pour la création, en Afrique, de petits établissements financiers spécialisés, à capitaux majoritairement privés**

Ces établissements, dont il conviendrait d'*encourager* la création, seraient spécialisés, soit dans le *domaine du crédit-bail et du crédit à moyen-long terme*, soit dans l'apport en *fonds propres* pour la création d'entreprises, soit, enfin, dans le financement spécifique des « *TPE* » (les très petites entreprises).

### **Des établissements privés de crédit-bail, ou de crédit à moyen-long terme**

Ces établissements seraient consacrés :

- soit au *crédit-bail non-immobilier* : à l'image de ce que font, par exemple, la société de crédit-bail *UDC* au Zimbabwe, ou bien, en Afrique de l'ouest francophone, le *GIEFCA* (crédit-bail pour véhicules). Le crédit-bail est particulièrement adapté aux besoins de PME sous-capitalisées et peut se rentabiliser s'il se concentre sur les équipements à bonne valeur de revente. Il présente souvent moins de risque, toutes choses égales par ailleurs, que le prêt, tant pour l'utilisateur que pour le fournisseur. Dans le contexte judiciaire que connaît l'Afrique subsaharienne, il est plus facile à une société de crédit-bail de prendre possession d'un équipement dont elle est restée propriétaire, que d'obtenir un jugement pour un transfert de propriété avant de procéder à la vente ;
- soit au *crédit à moyen-long terme* : un produit essentiel qui fait réellement défaut aux PME, au sud du Sahara. Il ne s'agirait pas, naturellement, de reconstituer les ex-banques publiques de développement.

La première condition mise à la création d'établissements de crédit à moyen-long terme devrait être, d'ailleurs, l'indépendance totale de ceux-ci par rapport aux autorités locales (à l'exception, naturellement, de l'assujettissement à la réglementation et aux contrôles de droit commun de la Banque centrale).

Les actionnaires majoritaires seraient des *personnes privées* (à hauteur d'au moins 51 %) physiques ou morales, représentatives d'intérêts locaux, régionaux, français ou internationaux. Le *capital social* de départ pourrait être *modeste* (5 à 6 millions de francs français chacun). Ces petits établissements travailleraient dans des *conditions de marché*, avec des taux de marché. Ils utiliseraient *deux types de ressources longues* : le produit d'obligations émises par eux, en monnaie locale, et les enveloppes de refinancements apportées par les bailleurs d'aide, en devises.

Au plan géographique, en Afrique francophone, il paraîtrait raisonnable que, sauf exceptions (par exemple pour la Côte-d'Ivoire, qui semble être devenu, à elle seule, pour ce type de besoins, un marché de taille suffisante), chaque établissement travaille à *l'échelle de plusieurs pays* : d'abord parce que les marchés nationaux (sauf, précisément, celui de la Côte-d'Ivoire) sont étroits ; ensuite, parce qu'une activité à l'échelle sous-régionale constituerait un moyen de créer et d'animer un vrai marché obligataire régional grâce aux émissions d'emprunts de ces établissements. A titre purement indicatif, on pourrait proposer, par exemple, dans la zone de l'UEMOA, un établissement pour le Sénégal, le Mali et le Burkina-Faso, un autre pour le Togo, le Bénin et le Niger, et un troisième pour la Côte-d'Ivoire.

*Le rôle des bailleurs* consisterait (indépendamment des enveloppes de refinancements déjà mentionnées, que les bailleurs consentent actuellement sans grand succès à des banques commerciales) à aider à la création et au *démarrage de ces établissements en participant, comme actionnaires minoritaires et pour une période de temps limitée*, au capital

social : la participation de l'ensemble des bailleurs d'aide (Proparco, SFI, DEG, FMO, etc.) devrait être minoritaire et plafonnée à 49 % du capital souscrit, de façon à traduire la pleine responsabilité des actionnaires privés à la réussite de ces établissements ; ceux-ci pourraient naturellement travailler avec la couverture des Fonds de garantie créés par les bailleurs (ARIA, GARI...) <sup>(1)</sup>.

D'autres formes d'aide des bailleurs pourraient, certes, être envisagées (garanties sur les emprunts obligataires des établissements, par exemple). Mais elles n'apparaissent pas, à ce stade, indispensables, eu égard à la participation prévue des bailleurs d'aide au capital. En revanche, ceux-ci devraient être invités à *financer une étude de validation* des quelques hypothèses retenues pour la création de ces établissements :

- adaptation des *réglementations nationales* africaines, en matière de liberté d'établissement (un établissement siégeant à Dakar devrait, par exemple, pouvoir servir un client à Bamako, depuis son siège sénégalais) et en matière fiscale (réduire les risques de double imposition) ;
- acceptation, au plan politique et psychologique, par les autorités nationales des différents pays, du principe de la *libre circulation de l'épargne* au niveau sous-régional. Il faudrait, en effet, admettre, par exemple, que l'épargne burkinabè puisse financer des projets ivoiriens ou que l'épargne togolaise puisse financer des réalisations béninoises ;
- *disponibilité des intérêts privés*, africains ou non-africains. Des témoignages donnent à penser, dès à présent, que ces intérêts existent et sont prêts à être mobilisés sur les bases mentionnées plus haut, pour peu qu'un ou plusieurs bailleurs prennent une part minoritaire. Même certaines banques commerciales d'Afrique, qui ne veulent, ni ne peuvent trop s'engager directement dans le crédit à moyen-long terme, pourraient être disposées à entrer au capital d'établissements spécialisés susceptibles de leur apporter, à terme, une clientèle pour des interventions courantes (service de caisse, crédit à court terme...). Ainsi, par exemple, la CBAO, à Dakar, a acquis à la fois une société de crédit-bail et un fond d'investissement. Si l'on considère que, pour un capital social de 5 millions de francs français, la part minimale requise du secteur privé ne serait que de moitié, il paraît raisonnable de penser qu'on puisse mobiliser le tissu économique local, les banques et une ou deux grandes entreprises autour de projets d'une taille aussi modeste (*cf.* annexe 3).

(1) Toutefois, il pourrait être intéressant d'envisager, par ailleurs, la possibilité de recourir à la technique des retenues de garantie sur *emprunts groupés*, à laquelle recouraient, autrefois, les SDR françaises : l'établissement de crédit emprunte de façon totalement adossée aux besoins d'emprunts de ses clients, se rémunère par une commission et se couvre par une *retenue de garantie*. Celle-ci (de l'ordre, par exemple, de 10 %), prélevée sur les ressources d'emprunt réallouées aux clients, est déposée, jusqu'au dénouement complet de l'emprunt, dans un Fonds de mutualisation du risque. Celui-ci couvre les défaillances éventuelles des emprunteurs-clients de l'établissement. Ceux-ci sont garants, conjointement et solidairement, entre eux et avec l'établissement de prêt, de la bonne fin des obligations émises (*cf.* annexe 3). Le système ne devrait se traduire que par un coût d'intermédiation de quelques points, soit un niveau inférieur à celui d'un grand nombre d'intermédiations bancaires sur lesquelles pèsent la charge de la collecte et divers coûts de structure.

### **Des Fonds d'investissement**

*Dans le domaine du capital-risque destiné à la création d'entreprises*, on peut mentionner tout particulièrement l'expérience des Fonds récemment créés en République sud-africaine pour aider les « black entrepreneurs ». Mais des Fonds de capital-risque ont aussi été créés dernièrement au Botswana, au Zimbabwe et à l'Île Maurice.

Les deux Fonds de capital-risque récemment créés en Afrique du sud l'ont été par une des grandes banques du pays, la *Nedcor Bank Limited*. L'objectif était le financement, en fonds propres, des petites entreprises que veulent monter des personnes âgées de 30 à 45 ans, issues de la population urbanisée noire et qui ne disposent pas, personnellement, de plus de 10 à 20 % du capital requis.

La Nedcor Bank offre, d'abord, par le biais de son réseau national de guichets, le premier contact avec le candidat-entrepreneur qui est ensuite invité à s'adresser aux équipes (légères) des deux Fonds. Ces équipes ne sont pas composées, pour ce qui est du contact commercial, de banquiers *professionnels* (trop « *risk-adverse* » et trop « intimidants » pour ce type de clientèle), ceux-ci n'étant utilisés qu'au niveau de la gestion du risque.

Les deux Fonds peuvent prendre, chacun dans leur clientèle respective, de 30 à 49 % du capital de l'entreprise créée et les conserver pour une durée maximale de l'ordre de cinq ans. Au terme de cette période, ils cèdent leurs parts avec plus-value, soit en placement privé (aux autres actionnaires, aux salariés ou à des investisseurs institutionnels), soit dans le cadre d'une fusion ou acquisition avec une autre entreprise, soit même sur le marché après introduction en Bourse. Dans l'intervalle, en tant qu'actionnaires minoritaires, mais importants, les Fonds disposent de la minorité de blocage sur les décisions essentielles de l'entreprise et suivent de près la gestion. Ils peuvent aussi fournir une assistance technique au management. De plus, l'État sud-africain finance, parallèlement, un programme de formation à la gestion pour les petits entrepreneurs.

Le premier des deux Fonds, le *Msele Nedventure Fund*, compte parmi ses actionnaires minoritaires Proparco, la DEG allemande et une agence suisse de développement. Le capital souscrit est de 22 millions de rands (1 rand vaut 1,4 franc français). Ses interventions en fonds propres vont de 250 000 à 2 millions de rands.

L'autre Fonds, le *Franchise Fund*, vient d'être créé par la Nedcor Bank avec des participations de la SFI, de la FMO néerlandaise et de la *Commonwealth Development Corporation*. Le capital souscrit est de 50 millions de rands. Ce Fonds est spécialement dédié au financement de petites entreprises *franchisées*. L'intérêt majeur des techniques de *franchising*, principalement présentes dans le secteur de la distribution, est la sélection et la formation des candidats-entrepreneurs par le franchiseur, sur la base de critères d'exploitation assez rigoureux pour réduire le risque du point de vue de l'apporteur de fonds propres.

Comme pour toute activité de capital-risque, 80 % environ des prises de participation doivent normalement se traduire, *in fine*, soit par la perte de tout ou partie de l'investissement, soit par une cession sans plus-value. Ce sont les 20 % restants qui assurent la rentabilité de l'activité, grâce au succès de l'entreprise créée et aux reventes avec plus-values des participations initiales.

Si ces nouveaux Fonds donnent satisfaction, il serait très intéressant que Proparco, qui est actionnaire de l'un d'eux, examine les possibilités de transposer assez largement cette expérience dans d'autres pays africains.

*Dans le domaine des Fonds de capital-développement et d'investissement dans des entreprises déjà existantes*, on peut mentionner la création récente, par la Banque mondiale, d'un Fonds de privatisation en Tanzanie (août 1995), d'un autre au Ghana (en décembre 1995) ainsi que de deux Fonds d'investissement en Ouganda : l'un, avec une banque locale et l'autre, avec le Groupe de l'Aga Khan (qui est, par ailleurs, un des actionnaires de Proparco) et le secteur privé ougandais. L'objectif de la Banque mondiale est de mobiliser des fonds privés qui ne seraient pas mobilisés sans l'intervention d'un bailleur d'aide.

#### **Le crédit mutuel ou les autres formes de crédits « solidaires », pour les « très petites entreprises »**

Plusieurs formules sont envisageables, notamment le recours au crédit mutuel ou toute autre forme de crédit « solidaire », c'est-à-dire caractérisé par une contrainte sociale forte sur l'emprunteur, pour la bonne fin et le remboursement complet du crédit dans les délais contractuels.

En ce qui concerne plus particulièrement le crédit mutuel, on peut déjà citer un certain nombre de réalisations *pionnières* dans ce domaine, notamment au Burundi et dans les pays du Sahel<sup>(1)</sup>. Mais, l'exemple du réseau des MUCODEC (Mutuelles congolaises de crédit) au Congo mérite une mention particulière parce que ce système mutualiste s'est développé dans un pays où le système bancaire classique est, sinon totalement sinistré, du moins en situation particulièrement difficile. Dans ce contexte, les MUCODEC revêtent, naturellement, une importance assez exceptionnelle. Avec l'assistance technique de quelques cadres expatriés issus d'une institution française de crédit mutuel, ce réseau s'est installé en 1987, sans bruit, presque de façon informelle en ce sens qu'il n'avait même pas, à l'origine, de statut reconnu d'établissement de crédit.

Actuellement, le réseau MUCODEC, déclaré à la Banque centrale et reconnu par elle, compte 48 guichets, dont les deux tiers en zone rurale. Les comptes, généralement extrêmement modestes, de ses 87 000 sociétaires sont gérés par 80 employés. Les résultats d'exploitation

(1) Citons, notamment au Sénégal, l'ACEP (*Alliance du crédit et de l'épargne pour la production*) aidée depuis 1986 par L'USAID. Organisée sous forme de coopérative d'épargne-crédit, l'ACEP compte une vingtaine de « guichets » et peut offrir aux micro-entreprises des prêts à court terme jusqu'à l'équivalent d'environ 10 000 francs français.

sont, à présent, équilibrés. Le succès est tel que même les fonctionnaires de la capitale, qui, jusqu'ici, avaient généralement un compte dans une des banques commerciales classiques (mais en grandes difficultés) de Brazzaville, commencent à se faire ouvrir un compte aux MUCODEC et à y faire virer leur salaire, en dépit de l'image extrêmement modeste et *populaire* de ce réseau mutualiste. La force de la formule est triple :

– D'une part, *la contrainte sociale sur le remboursement* des prêts est maximale. Il ne s'agit pas de cet argent que beaucoup d'africains qualifient de *froid*, c'est-à-dire l'argent de banques anonymes ou de bailleurs d'aide étrangers, à taux souvent concessionnels, qu'il n'est donc pas toujours jugé indispensable de rembourser. Il s'agit d'un argent très *chaud*, celui d'autres sociétaires, parents et voisins qui connaissent personnellement le débiteur et savent le convaincre d'honorer ses dettes. De fait, le taux d'impayés est très faible.

– D'autre part, *la gestion, largement décentralisée*, paraît bien adaptée à la structure communautaire de la société africaine. Les dirigeants sociaux, responsables de leur caisse locale sous le contrôle de tous, mais avec l'assistance technique du siège à Brazzaville, contrôlent effectivement l'exploitation. En cas de dysfonctionnements, les caisses expulsent des sociétaires (depuis 1987, il y a eu 5 000 expulsions). L'organisation centrale peut, quant à elle, dissoudre des caisses locales (4 ont été fermées).

– Enfin, *l'exploitation est très économique*. Les guichets sont sommaires et proches de la population modeste. Il n'y a pas de comptes-chèques, mais seulement des livrets, avec, toutefois, la possibilité de virements bancaires. Les charges salariales sont très réduites parce que la rémunération des employés est faible par rapport à celle des salariés des banques commerciales classiques, ce qui permet de limiter les frais de gestion à des montants raisonnables pour de très petites opérations. Les emplois, fonctions de l'épargne préalable, sont constitués de toutes petites lignes de crédit en « *stand-by* », utilisées le plus souvent à des dépenses de consommation durable, mais aussi, à présent, à l'artisanat et au tout petit commerce.

Depuis le début des années 80, la coopération française aide, mais encore à une échelle modeste, ce type d'institutions. Elle a consacré (sur plus de quinze ans) 340 millions de francs français (dont 250 millions pour la CFD) à la mise en place et au développement de ces réseaux de caisses d'épargne-crédit à la base, de type crédit mutuel ou crédit solidaire. La persistance de la crise bancaire et la carence du système bancaire africain, tant vis-à-vis de la très grande majorité de la population rurale *et* urbaine, qu'à l'égard des micro-entreprises (qui constituent le meilleur et, souvent, le seul moyen de survie de ces populations) plaident *pour un renforcement très marqué de ce type d'interventions* dont l'importance actuelle n'est probablement pas à la mesure des enjeux considérables, économiques, sociaux et démographiques, du secteur informel.

Une autre raison d'intensifier cette forme d'aide est la nécessité de structurer les collectivités paysannes et de contribuer à assurer

l'avenir des filières intégrées dans la perspective (souhaitable) d'un désengagement aussi rapide que possible des États (*cf. supra*, deuxième partie, paragraphe « Le problème des filières agro-industrielles »). Les formules de crédit mutuel et de crédit de proximité apportent une contribution à cet égard.

La déroute des ex-banques publiques africaines de crédit rural, dans les années 80, a laissé un vide qu'il conviendrait de combler en évitant le renouvellement des erreurs du passé. Cela implique surtout que l'État ne s'en mêle ni de près, ni de loin, mais laisse se développer, dans le simple respect de la réglementation bancaire, les initiatives décentralisées, avec l'aide des bailleurs.

*Ce qui manque, par ailleurs, aux petites institutions de crédit mutuel en Afrique pour démarrer, puis étendre leur activité au financement de la très petite entreprise, ce n'est pas une ressource extérieure pérenne : leurs dépôts sont, bien souvent, très supérieurs à leurs emplois. Ce n'est pas non plus une ressource bonifiée car les emprunteurs peuvent assumer des taux de marché. C'est, d'abord et surtout, au moins pour les premières années d'exercice, le personnel qualifié et la prise en charge de cette assistance technique extérieure dont la rémunération dépasse les moyens de ces modestes institutions. A titre complémentaire, un deuxième type de concours pourrait être d'ordre financier et prendre la forme de refinancements à moyen-long terme. Toutefois, les crédits de ces institutions de crédit mutuel sont principalement à court terme, et les refinancements « longs » serviront peut-être plus à consolider leurs bilans qu'à adosser une activité de crédit à plus long terme.*

### Le problème des relations entre banque centrale et entreprises, au sein de L'UEMOA

Ce problème est, en fait, particulier à plusieurs titres : il ne concerne pas toutes les banques centrales africaines, ni même toutes celles de la zone franc. Il a trait, principalement, au fonctionnement des relations entre les entreprises du secteur formel et une banque centrale, la BCEAO ou *Banque centrale des États de l'Afrique de l'ouest*. Mais la question a également ceci de particulier qu'elle concerne à la fois la BCEAO et la France pour la raison suivante :

– Un certain nombre d'entreprises s'estiment victimes de comportements de la BCEAO, qu'elles jugent brutaux et arbitraires. Ces entreprises se retournent avec véhémence vers les autorités françaises qu'elles tendent à rendre co-responsables de ces comportements. Selon ces entreprises, la France, garante de la parité monétaire et associée aux instances délibératives de la zone franc, aurait, de ce simple fait, une part de responsabilité. Juridiquement parlant, cette thèse de la responsabilité de la France en ce qui concerne les comportements incriminés est dépourvue de fondements : les comportements en cause relèvent de procédures entièrement et exclusivement gérées par la BCEAO. Mais l'absence de responsabilité de la France ne doit pas, pour autant, interdire

à celle-ci de rechercher les moyens d'améliorer les relations entre cette banque centrale et les entreprises.

Un exemple de comportements vigoureusement incriminés par celles-ci est fourni par le problème des *transferts courants* entre la zone d'émission de la BCEAO et la France.

Pour de nombreuses entreprises et banques commerciales, ces transferts, assujettis au contrôle administratif *a priori* de la Banque centrale, revêtiraient un caractère critiquable.

S'agissant du contrôle administratif opéré *a priori* par la BCEAO sur chaque demande de transfert, il semble que la Banque centrale tienne à vérifier que les transferts sont *causés* (c'est-à-dire, ont, pour *cause*, une contrepartie réelle, par exemple une transaction commerciale). Ceci est une question qui relève sans doute, pour la BCEAO, de la politique monétaire *lato sensu*.

S'agissant, en revanche, de la procédure administrative elle-même, s'il était avéré que, comme tendent à l'indiquer ces témoignages du secteur privé, la BCEAO n'accuse pas réception *par écrit*, immédiatement et systématiquement, de chaque demande de transfert et, en cas de refus par elle d'une demande (par exemple, pour manque de telle ou telle pièce justificative, ou pour *toute* autre raison), ne justifie pas, dans un délai raisonnable et *par écrit*, ce refus, il y aurait matière à réflexion.

Tout ce qui risquerait de donner à ces transferts, de près ou de loin, ne serait-ce que l'apparence de procédures aléatoires, non motivées, trop orales ou excessivement bureaucratiques, pourrait ouvrir la voie au soupçon d'arbitraire.

Cette question des transferts courants s'est ajoutée à un autre problème de transferts, apparu, celui-là, à l'occasion de la dévaluation du franc CFA : le *lancinant problème des transferts bloqués*.

Dans les semaines qui ont précédé la dévaluation, en janvier 1994, les transferts vers l'extérieur de la zone d'émission de la BCEAO, qui devaient naturellement se faire sur la base de la parité *antérieure* à la dévaluation, ont été, selon les mêmes témoignages, progressivement ralentis, puis bloqués par la Banque centrale jusqu'au jour de l'ajustement de parité.

Au lendemain de celui-ci, les entreprises ont évidemment demandé que ces transferts soient effectués sur la base du taux de change en vigueur lors de la demande. De très nombreuses discussions ont eu lieu à ce sujet, sans résultat globalement satisfaisant pour les entreprises.

Ce problème est déjà sérieux à l'échelle d'une PME. Mais il est relativement préoccupant au niveau des principes. L'insuffisance *persistante* des réponses de la BCEAO risquerait de soulever un problème de confiance, qui menacerait de rejallir au-delà du cercle des entreprises directement concernées.

Le fait que les problèmes incriminés soient essentiellement liés à des questions de *procédure* pourrait inviter les pouvoirs publics français à examiner avec les autorités africaines, tant politiques que monétaires, les voies et moyens d'une *amélioration de la gestion de ces procédures*.<sup>(1)</sup>

### **Consolider l'instrument de l'aide française au financement des entreprises**

On a déjà vu que, du point de vue de l'entreprise, une simplification de l'organisation de la CFD appelait le regroupement, au sein de celle-ci, de l'ensemble des services financiers et non-financiers consacrés aux entreprises. Mais il convient aussi de consolider, dans cet ensemble, l'organisation spécifiquement destinée au *financement* de l'entreprise, tout particulièrement dans l'hypothèse où cette organisation prendrait en charge (au moins au niveau de l'instruction des dossiers) le financement de l'intégralité de la clientèle d'entreprises (*cf. supra*, paragraphe « Centraliser l'instruction des dossiers d'aide financière aux entreprises »).

Créée en 1977 par la CFD pour intervenir en fonds propres, la *Société de promotion et de participation pour la coopération économique*, ou « Proparco », intervient aussi, depuis 1991, en crédit à moyen et à long terme. Sa clientèle est exclusivement constituée par les entreprises privées des « pays du champ ». Son bilan, fin 1995, dépassait les 2 milliards de francs français. Ses opérations en fonds propres (environ 100 millions de francs français par an) peuvent atteindre 25 % du capital de l'entreprise financée. Ses interventions en prêts, d'une taille unitaire moyenne de 10 millions de francs français, s'étalent sur une durée moyenne de 9 ans.

En 1991, puis en 1993, la société a été autorisée à ouvrir son actionariat, par augmentation du capital. Celui-ci est détenu, désormais, non seulement par la CFD (69 % du capital social de 450 millions de francs français), mais par un groupe d'actionnaires privés (à hauteur de 31 %).

(1) S'agissant du contrôle des procédures et, d'une façon plus générale, du contrôle *a posteriori* des activités et de la gestion de la Banque centrale, le rôle et la composition de son conseil d'administration, pour être importants, ne sont pas pour autant toujours déterminants. D'autres éléments institutionnels peuvent être pertinents. On pourrait, par exemple, songer à la désignation d'un *censeur* qui serait chargé, non seulement de veiller au respect des procédures essentielles et des *textes fondamentaux* (statuts, règlement intérieur, etc.), mais encore de présider aux travaux des commissaires aux comptes ou de les superviser. Les dispositions en vigueur à l'autre Banque centrale africaine de la zone franc, la BEAC (dont les procédures de transferts ne soulèvent pas autant de controverses que celles de la BCEAO), assurent, d'ailleurs, à la France une représentation et des moyens d'information, plus étendus. Il est vrai qu'en ce qui concerne la BEAC, la France dispose d'un siège de censeur et d'une représentation au conseil d'administration de celle-ci plus large qu'à celui de la BCEAO. Toutefois, les dispositions en vigueur à la BEAC ne pourraient être transposées, pour ce qui est de la BCEAO, sans modification des textes statutaires. Il pourrait donc être utile de rechercher, dans un premier temps, d'autres formules, n'impliquant pas de démarches juridiques lourdes, et permettant néanmoins de contribuer à l'amélioration du contrôle *externe* des procédures.

Sur des marchés où l'offre privée de financements « longs » est souvent absente, Proparco a contribué, avec l'aide logistique de sa maison-mère, à combler cette absence. La société a développé, dans la limite de moyens relativement modestes, un volume d'activité significatif, avec une production annuelle brute de l'ordre de 700 à 800 millions de francs français versés aux entreprises. En outre, cinq ans après le lancement de son activité de prêt, le taux d'impayés de sa clientèle ne dépasse pas actuellement 0,5 % de l'encours. Ce chiffre est d'autant plus convenable que la société opère sur une zone à risque élevé, ce qui est d'ailleurs sa raison d'être. Ceci étant, Proparco est encore une institution jeune, en phase de croissance et qu'il serait sage de consolider avec deux objectifs :

- un objectif financier : *réduire les risques de pression supplémentaire de Proparco sur le budget de l'État*, soit pour recapitaliser la société, soit pour combler d'éventuelles pertes à venir. Même si Proparco extériorise actuellement un résultat net comptable positif (et il convient de saluer cette relative performance dans le contexte africain actuel), on ne saurait oublier que la société travaille avec des fonds bonifiés et dans le cadre de fortes contraintes de risque-pays ;
- un objectif fonctionnel : *dynamiser et pérenniser l'instrument* que constitue Proparco.

### **Réduire les risques éventuels de pression sur le budget de l'État**

Une augmentation de capital de la société Proparco peut être nécessaire, d'ici environ deux ans, compte tenu du niveau des engagements de la société. Par ailleurs, les perspectives d'expansion commerciale paraissent ouvertes (les responsables commerciaux de Proparco évaluent leur « marché » à 1,5 milliard de francs français par an, soit un peu moins du double de la production brute annuelle de la société). Pour réduire le risque d'appel au budget général de l'État, quelques formules doivent être explorées dès que possible.

### **Mobiliser des moyens parallèles, par le biais de participations à des Fonds partenaires**

Démultiplier la capacité financière d'intervention de Proparco, sans aide de l'État, peut inciter à chercher *l'effet de « levier » maximal* permettant à la société d'accroître son activité sans avoir à engager, à la même hauteur, son capital propre. Il s'agit de constituer des fonds d'investissements indépendants au sein desquels le groupe CFD/Proparco prend une participation minoritaire aux côtés d'autres investisseurs. De tels fonds interviennent alors en co-financement avec Proparco.

Cette politique a déjà été initiée par cette société. A la fin de 1995, Proparco avait investi près de 120 millions de francs français dans 20 structures qui avaient mobilisé ensemble plus d'un milliard de francs français. C'est cette politique qu'il s'agit de poursuivre et de développer.

Mais la constitution de tels fonds avec des opérateurs français de marché pourrait se heurter, actuellement, à une certaine réticence. Une tentative ébauchée dernièrement par une banque française de renom pour lever des capitaux sur la place de Paris semble avoir ainsi rencontré le scepticisme des milieux sollicités. Compte tenu de cette *réserve des marchés et établissements financiers français*, deux axes de recherche pourraient être explorés :

– Pour l'ensemble du marché subsaharien : un certain nombre de fonds d'investissement capitalisés chacun à hauteur de 1 à 10 milliards de francs CFA, réunissant des *bailleurs publics* non-africains (SFI, DEG, FMO...), à côté de *groupes privés* ainsi que de sociétés d'*assurances présentes en Afrique* et à la recherche d'emplois satisfaisants pour les « réserves techniques » qui leur sont imposées par les législations africaines. *S'agissant des groupes privés*, ils peuvent être *européens*, tels que la société financière zurichoise EDESA, déjà active en Afrique, et au capital de laquelle participent des investisseurs institutionnels allemands, sud-africains et suisses. Mais ils peuvent être aussi, pour certains, *africains*. De tels Fonds pourraient aussi opérer comme Fonds de privatisation. Le marché, de toutes façons assez étroit, suggère une levée de capitaux pour des emplois *ciblés*, géographiques (nationaux) ou sectoriels (agro-industrie, énergie, etc.) plutôt que régionaux ou généraux.

– Pour certains marchés subsahariens particuliers présentant un taux moyen de rentabilité de l'investissement plus favorable (Afrique du Sud, Afrique australe, Ile Maurice et, dans une certaine mesure, Afrique orientale), une relance serait peut-être à envisager en visant *les fonds d'investissements anglo-saxons spécialisés sur l'Afrique subsaharienne et créés, depuis 1993, dans la perspective de l'après-apartheid* (cf. première partie, paragraphe « Une exception : l'Afrique du Sud et les quelques pays environnants »), en s'appuyant, le cas échéant, sur l'expérience et le réseau de la SFI, ou de certaines banques d'affaires.

– Pour ce qui est du cas particulier des investisseurs *sud-africains*, il faut attendre la levée du contrôle des changes encore en vigueur à Pretoria, du moins si l'on vise le marché régional de l'Afrique australe et orientale. Mais, beaucoup d'observateurs s'accordent à penser que ce contrôle sera assoupli par étapes, puis levé, d'ici un an ou deux. Il pourrait être intéressant de mettre à profit cette période de temps pour explorer, avec des investisseurs institutionnels sud-africains, la voie d'une ou deux *Joint-Ventures* financières à vocation régionale.

Par ailleurs, si le contrôle des changes fait obstacle à la création immédiate, avec les sud-africains, d'institutions de co-financement à l'échelle régionale, il n'en est peut-être pas de même à l'échelle de la seule Afrique du sud.

Dans ce dernier cadre, un fonds mixte pourrait être envisageable à plus court terme. Le Groupe CFD/Proparco, qui participe depuis peu à un petit Fonds de capital-risque pour les petites entreprises du « *black business* », pourrait examiner la possibilité de lever, avec des institutions sud-africaines, un Fonds un peu plus important, visant une clientèle plus diversifiée.

### **Augmenter le capital de Proparco, par un nouvel appel au secteur privé**

Une augmentation de capital de Proparco, par un nouvel appel au secteur privé, pourrait impliquer que se dessine, au moins à terme, la perspective d'une distribution de dividendes. Toutefois, avant même de se demander si cette distribution pourrait être raisonnablement escomptée, compte tenu du niveau de profitabilité de la société (*cf.* paragraphe suivant), la question est posée de savoir si une telle distribution ne constituerait pas un transfert contestable d'argent public à des intérêts privés :

- parce que la maison-mère (la CFD) n'a pas été remboursée des frais qu'elle a engagés pour appuyer sa filiale au re-démarrage de celle-ci après 1991 ;
- et parce que Proparco, elle-même, bénéficie, via la CFD, de ressources bonifiées par l'État.

Sur le premier point, on pourrait envisager que la CFD inscrive à son bilan le montant de la créance représentative de son appui au fonctionnement de Proparco (environ 73 millions de francs français). Cette créance pourrait être ensuite amortie de diverses façons <sup>(1)</sup>.

Sur le deuxième point, on doit observer que le Crédit foncier et d'autres institutions ont distribué, dans le passé, des dividendes à leurs actionnaires privés, tout en opérant sur la base de ressources bonifiées par l'État. Si l'on choisissait, malgré ces précédents, de considérer que Proparco ne peut distribuer de dividendes à ses actionnaires privés tout en recevant des ressources bonifiées, on pourrait examiner la *possibilité de loger l'activité de prêts sur ressources bonifiées dans une holding intermédiaire*, détenue à 100 % par la CFD, et qui détiendrait elle-même la majorité du capital de Proparco aux côtés des actionnaires privés de celle-ci. Dans cette hypothèse, Proparco serait cantonnée dans les activités de capital-risque. Du point de vue de l'entreprise-cliente, les avantages du « guichet unique » de financement en prêts et en fonds propres seraient préservés par l'unité de gestion : la même équipe gèrerait l'activité de prêts et les interventions en fonds propres.

Cela impliquerait, toutefois, que l'on recherche une profitabilité nettement accrue pour l'activité en fonds propres, car celle-ci ne bénéficierait plus des *revenus courants liés à l'activité de prêts*.

Par conséquent, et en tout état de cause, tant pour garantir financièrement une distribution de dividendes, que pour compenser, si

(1) Inscription de la créance en compte-courant d'actionnaires et, en contrepartie, inscription à l'actif du bilan de Proparco, en frais d'établissement amortissables selon des règles à définir.... Ou bien, annulation de créances moyennant clause de « retour à meilleure fortune » obligeant la filiale à des versements, en fonction de ses résultats, au profit de la maison-mère. Ou encore, amortissement gagé sur les gains que pourrait retirer Proparco d'une gestion propre de sa trésorerie (actuellement tenue par la CFD). Les modalités exactes seraient à déterminer en fonction de leurs aspects juridiques, comptables et fiscaux. Mais le principe en serait le même : reconnaissance préalable d'une créance publique au profit de la CFD.

nécessaire, un éventuel abandon des activités de prêts, Proparco devrait rechercher une certaine amélioration de sa profitabilité.

La société, dont le résultat net comptable avait régulièrement diminué de 1992 à 1994, a, certes, dégagé en 1995 un résultat en hausse (cf. en annexe 1 tableau 12). Mais la profitabilité de Proparco, en dépit d'une gestion très honorable, reste structurellement *limitée* en raison de contraintes un peu excessives imposées par la Puissance publique.

### Assouplir les contraintes pesant sur la profitabilité, la gestion et l'image de Proparco

#### Les contraintes pesant sur la profitabilité

Depuis 1992, la gestion et la situation financière de Proparco ont évolué conformément à ce qu'on pouvait prévoir d'une institution en phase de démarrage, profitant de la logistique de sa maison-mère (mais aussi tributaire de celle-ci pour sa trésorerie) et développant vigoureusement sa nouvelle activité de prêt, à côté de ses traditionnelles interventions en fonds propres.

Les produits totaux, mais aussi les produits commerciaux (hors revenus de trésorerie) et les produits nets bancaires (totaux et commerciaux) ont régulièrement augmenté. La rentabilité de l'activité en fonds propres s'est redressée : elle était encore en moyenne de -3,5 % sur la période comprise entre 1986 et 1993 ; mais, si on la mesure sur la période 1991-1994, elle passe à +3 %. Par ailleurs, la croissance des charges d'exploitation ayant été maîtrisée, le résultat brut d'exploitation (RBE) est passé de 5 millions de francs français en 1992 à 20 millions en 1994.

Toutefois, en raison des obligations de fort provisionnement du risque, les dotations aux provisions ont été largement accrues. Celles-ci ont, par conséquent, réduit fortement et régulièrement, de 1992 à 1994, le résultat net, malgré la progression du RBE (1,6 million de francs français en 1992 ; 0,9 million en 1993 ; et 0,2 million en 1994). Le résultat (estimé), pour 1995, est en progrès (cf. en annexe 1, tableau 12), mais devrait servir à absorber le report à nouveau négatif qui figurait au bilan.

En fait, la préoccupation de service public maximal, combinée avec un souci prudentiel compréhensible, risque d'enfermer *Proparco dans une logique de faible ou très faible profitabilité et donc, à terme, de pression sur le budget de l'État* :

1) Du côté des préoccupations maximales de service public, on trouve l'obligation de se plier au strict respect d'une règle de *subsidiarité* qui lui interdit, le plus souvent, d'intervenir sur des financements qui pourraient être organisés sans elle par le libre jeu du marché. Ceci a pour effet de priver Proparco d'un certain nombre d'opportunités commercialement et financièrement intéressantes (exemple : abandon, en 1995, du dossier d'un projet d'usines d'embouteillage en Afrique subsaharienne pour un groupe multinational spécialisé dans les boissons

gazeuses). Ni la SFI, ni les homologues allemande et néerlandaise de Proparco ne sont ainsi privées d'opportunités de marché.

2) Du côté des préoccupations strictement prudentielles, on trouve l'obligation de provisionner, uniformément et sans considération des catégories particulières d'engagements, le « risque-pays » à hauteur de 40 %, bien que :

- le taux d'impayés de Proparco ne dépasse pas actuellement 0,5 % de l'encours. (En outre, le portefeuille a mûri : depuis 1995, le capital remboursé par la clientèle de Proparco est supérieur aux intérêts servis) ;
- les grandes catégories d'engagements de la société ne soient objectivement pas soumises au même niveau de risque commercial puisque peu d'entre eux sont pris hors garantie : que la garantie soit apportée par les maisons-mères en Europe, ou par certaines des banques locales (évaluées après « *rating* » régulier), ou encore par des Fonds de garantie (tels qu'ARIA ou GARI) ;
- les engagements de Proparco ne soient pas non plus au même niveau de « risque-pays ». Parmi les États où intervient la société, certains (Ile Maurice, Botswana, Tunisie, Maroc...) sont dans une situation de risque qui n'a rien de commun avec ceux d'Afrique centrale, par exemple.

Obliger Proparco à n'aborder, presque exclusivement, que *les marchés géographiques les plus risqués* au monde, à ne traiter que *les dossiers dont aucun autre opérateur financier ne veut*, tout en lui imposant *des obligations uniformément rigoureuses de provisionnement*, n'est sans doute pas la meilleure façon de placer Proparco en situation de rentabilité.

C'est pourquoi Proparco devrait être autorisée à intervenir dans *certaines marchés nouveaux* (par exemple, le Vietnam ou des pays « ACP » faisant partie du « champ » de responsabilité du ministre de la Coopération tels que la Jamaïque, Trinidad et Saint-Domingue), et à participer, comme la SFI, à au moins *quelques opérations de caractère un peu commercial* intéressant les multinationales et les banques (toujours en accord, et non en concurrence, avec celles-ci).

S'agissant du provisionnement des risques, une *modulation des plafonds de provisionnement* abaisserait les taux de sortie imposés à la clientèle moins « risquée ». Ceci permettrait, soit d'abandonner à Proparco la différence de marge avec les taux actuels, si l'on accepte l'objectif de rentabilité de la société pour faciliter l'augmentation de capital, soit, à défaut, de mobiliser moins de ressources budgétairement bonifiées. Dans les deux cas, la pression sur le budget de l'État pourrait être allégée.

Au surplus, un léger desserrement des contraintes de service public et des contraintes prudentielles pourrait n'être autorisé, dans certaines limites, que pour *une période probatoire* au terme de laquelle un bilan serait dressé et des dispositions plus durables adoptées.

### **Les contraintes pesant sur la gestion et sur l'« image » de la société**

Au plan de la gestion, il serait sans doute souhaitable que Proparco puisse disposer de ses *propres moyens d'appui*, plutôt que de

recourir à ceux de sa maison-mère, lorsque ceux-ci ne paraissent pas adaptés aux besoins.

Les effectifs limités de Proparco (une douzaine de chargés d'affaires) traitent, non seulement de la partie technico-commerciale (le « *front-office* »), mais encore d'une bonne partie du suivi des interventions et du contentieux. Or, la société a aujourd'hui en portefeuille environ 470 lignes à gérer (120 en fonds propres et 350 en crédit), soit approximativement quarante lignes par chargé d'affaires, ce qui représente, dans la profession, un chiffre relativement élevé.

Dans de telles conditions d'exploitation, les services d'appui externes à Proparco doivent être parfaitement adaptés en termes de *célérité, de disponibilité et de spécialisation*. Aussi, Proparco devrait-elle pouvoir, par exemple, soit disposer d'un service juridique propre, soit utiliser des prestataires extérieurs, plutôt que de devoir recourir aux services de sa maison-mère. Cela ne poserait aucun problème budgétaire : les facturations de la CFD à Proparco, en matière juridique, équivalent à la prise en charge de plus de trois juristes à temps plein.

*En matière d'image commerciale*, enfin, le temps est peut-être venu, dix-neuf ans après la création de Proparco, de permettre à celle-ci d'être un peu plus *visible* par elle-même. L'image très « publique » de la Caisse ne facilite pas nécessairement les contacts et les approches commerciales, notamment pour ce qui est des projets de syndications. La notoriété de la société est limitée par le fait que la CFD centralise largement la communication externe, y compris en matière de clientèle d'entreprises.

La solution permettant de concilier le souci légitime de la CFD de ne pas entretenir la confusion par une dualité d'images et le besoin de « reconnaissance » et de notoriété propres de Proparco, serait facilitée par l'instauration, préconisée plus haut, d'un pôle « entreprises » au sein du groupe. Ce pôle prendrait en charge, à son niveau, la politique de communication du groupe *et* de sa filiale, vis-à-vis de la clientèle privée et des institutions de marché.

## **Structurer une partie du secteur informel**

On a vu plus haut l'intérêt et le contenu d'une politique dynamique de financement des TPE, les très petites entreprises du secteur informel. Mais les problèmes de financement ne constituent qu'une partie d'un dossier beaucoup plus large, celui de l'avenir et de l'organisation de ce secteur qui représente un enjeu très important.

### **Définition et enjeux du secteur informel**

Les définitions du secteur informel sont variables et assez floues, à l'image de ce secteur lui-même. On le définira, au sens large, comme l'ensemble des activités économiques, hors production pour soi-même (agriculture vivrière, par exemple), que l'administration n'a pas

*identifiées* (absence de numéro statistique et d'enregistrement au registre du commerce ou des métiers) et qui sont exercées de façon *précaire* :

- soit parce qu'elles vivent de la fraude et sont à la merci d'un changement soudain de comportement de l'administration ;
- soit parce qu'elles sont abritées dans des installations de fortune dépourvues d'accès aux principaux services publics (eau, électricité, téléphone).

Au passage, on notera qu'informel *ne veut pas nécessairement dire non fiscalisé*. Une partie du secteur informel paye la patente et d'autres taxes fiscales ou parafiscales (marchés). Par ailleurs, la définition doit porter sur des *activités* et non sur des entreprises, car une entreprise peut être formelle pour une part de son activité et informelle pour une autre.

### **Les trois catégories d'activités du secteur informel**

En schématisant de façon grossière une réalité complexe, on peut distinguer dans ce secteur informel trois catégories d'activités, même s'il est vrai qu'elles ne se différencient pas toujours de façon très claire les unes des autres :

- les activités, souvent importantes (quelquefois parmi les plus importantes du pays), qui ont un caractère *frauduleux* : fraudes douanière et fiscale systématiques, le plus souvent avec la complicité de telle ou telle partie de l'administration, voire du gouvernement. Les communautés indo-pakistanaïses en Afrique orientale et australe, et syro-libanaises en Afrique occidentale sont fréquemment citées par les africains et les chefs d'entreprise européens comme les protagonistes les plus actifs de cette économie de fraude, qui, pourtant, est très loin d'être le monopole d'une communauté, quelle qu'elle soit. Les importateurs, grossistes et négociants, figurent souvent en bonne place dans cette première catégorie d'activités informelles ;
- à l'autre extrémité du secteur informel, les activités *de pure survie*, qui concernent la très grande masse de la population urbanisée. La partie la plus visible est constituée par les tout petits commerces ambulants, dont un certain nombre vivent d'ailleurs de la fraude *ouverte* (tels les petits marchands d'essence en bouteilles, importée en fraude), ce qui peut les rapprocher de la catégorie précédente (qui sait d'ailleurs les utiliser). L'activité de ces personnes est très précaire, mais les revenus générés sont souvent essentiels à l'équilibre du budget des ménages ;
- enfin, le secteur de *l'artisanat et le commerce* de détail non-déclaré, mais qui, contrairement au secteur de survie, ne vit plus au jour le jour. Il s'agit d'entreprises individuelles ou familiales qui savent organiser leur activité *dans le temps*, prévoir, anticiper et parfois s'aggrandir.

Les analyses et propositions ci-après ne concernent que cette troisième catégorie d'activités informelles.

### **Les enjeux démographiques, sociaux et économiques du secteur informel**

*L'enjeu démographique* vient de ce que le secteur informel au sud du Sahara fait vraisemblablement vivre, pour la totalité ou au moins

une partie du revenu des ménages, plus de la moitié de la population active en milieu urbanisé. Or, l'Afrique connaît actuellement une explosion de sa population urbaine. L'emploi informel *fixe la masse d'une population* à forte dynamique migratoire : non seulement des villages vers les villes, mais des centres secondaires vers les villes principales, d'un pays africain à un autre (Sahel vers les pays côtiers, notamment), voire d'Afrique vers d'autres continents.

*L'enjeu social* est lié au fait qu'avec des taux de chômage massifs, les pays subsahariens n'ont pu, sans trop de secousses sociales, traverser la crise économique entamée depuis les années 80 et les effets des plans d'ajustement (réductions de salaires, licenciements, etc.) que parce que le secteur informel servait, dans une certaine mesure, d'*amortisseur social*, dans le cadre de solidarités fortes s'exerçant à l'échelon des familles et des quartiers.

*L'enjeu économique* est multiforme. Selon les résultats d'une enquête faite sur le secteur informel à Yaoundé, au Cameroun <sup>(1)</sup>, six ménages sur dix, dans cette agglomération, tirent l'ensemble ou une partie de leurs revenus d'une *UPI* ou Unité de production informelle.

L'auto-emploi touche 4 unités sur 5, et le taux de salarisation de la population active du secteur n'est que de 10 %, ce qui illustre la part écrasante, en termes démographiques, du secteur dit de « survie » par rapport à l'artisanat ou au petit commerce (celui-ci, en revanche, est important en termes de *potentiel* ou de *gisement* d'entreprises). Les UPI de Yaoundé étant exclues du système bancaire, c'est l'épargne individuelle qui finance le capital informel pour plus de 90 %, les tontines n'y participant que très marginalement. Ce secteur informel marchand non agricole a produit, dans l'année considérée, pour 95 milliards de francs CFA de biens et services. Pour donner une idée de l'importance économique de ce secteur informel camerounais au niveau national, on peut indiquer que sa production était équivalente à celle du secteur industriel moderne et que sa valeur ajoutée lui était supérieure de 50 % <sup>(1)</sup>.

Au niveau de la production de biens et de services, le secteur informel constitue, de très loin, *le plus gros gisement d'entreprises* de l'Afrique subsaharienne, celui d'où peut émerger cette classe d'entrepreneurs qui manque encore trop souvent au sud du Sahara. La formation « sur le tas » est extrêmement rude. L'activité du secteur informel s'exerce dans un contexte hautement concurrentiel et constitue un débouché professionnel socialement valorisant et économiquement rentable malgré sa précarité. L'enquête sus-mentionnée, à propos du secteur informel de Yaoundé, révélait chez ces entrepreneurs un certain fond d'optimisme : 70 % affirmaient qu'il existait un avenir pour leur établissement et 54 % souhaitaient voir leurs enfants leur succéder si ceux-ci le désiraient.

(1) Cf. *Le secteur informel* à Yaoundé, enquête réalisée par le GIS DIAL (Orstom-Eurostat-Cesd) pour le compte du ministère camerounais du Plan et de l'Aménagement du territoire, Novembre 1993. Une autre enquête, menée à Madagascar, confirme les résultats obtenus à Yaoundé.

C'est ce gisement d'entrepreneurs que les bailleurs doivent aider de façon plus affirmée que par le passé, mais à condition de faire la différence entre, d'une part, le secteur informel de *survie* et, d'autre part, la TPE artisanale ou commerciale dotée d'un embryon de salariat et cherchant à s'équiper et à s'étendre :

- le secteur de *survie* dépend principalement de l'évolution du niveau de vie général et de la *demande* des ménages ;
- l'avenir de l'autre secteur informel, celui de la TPE artisanale ou commerciale, ne dépend pas seulement de la Demande. Il dépend aussi des conditions dans lesquelles il pourra adapter son offre de biens et de services.

Indépendamment des problèmes de financement, très importants, déjà examinés plus haut, deux pistes méritent sans doute d'être approfondies : le partenariat avec le secteur *formel*, d'une part, et l'organisation socio-professionnelle, d'autre part.

### Encourager les formules de partenariat avec le secteur formel

Le partenariat avec le secteur moderne ou « formel » de l'économie permet à d'authentiques entrepreneurs habituellement exclus du secteur moderne, notamment en raison de leur faible qualification, d'entrer dans ce secteur. On peut citer *deux exemples* :

- Le contrat « jeune-gérant »

Le Groupe Total est très présent en Afrique en tant que distributeur de produits pétroliers. A ce titre, il gère et anime un important réseau de stations-services. La formule du contrat « jeune gérant », initiée par ce Groupe, consiste pour celui-ci à prêter, sans intérêt, à un jeune africain (dont on a testé auparavant les qualités professionnelles dans une autre station-service) la somme nécessaire à l'achat d'un premier stock de carburant et à se faire rembourser automatiquement par prélèvements sur les recettes de la station.

Pendant la durée du contrat, le jeune gérant est placé sous la surveillance d'un des délégués commerciaux de Total qui suit de près la gestion et les comptes. Le Groupe étend ainsi son réseau sans immobilisations excessives (45 % du réseau de Total en Côte-d'Ivoire est ainsi constitué), à l'aide de jeunes entrepreneurs motivés, formés par lui, et fidèles. De leur côté, les jeunes gérants accèdent, par ce biais, à la condition enviée de « patrons » et revendent, quelques années plus tard, leur gérance, pour acheter, par exemple, un garage assurant la réparation automobile et, parfois, la vente de véhicules sous contrat de concessionnaires. Total installe ainsi chaque année, au sud du Sahara, environ 150 jeunes entrepreneurs africains.

- La formule de la société en franchise

Les candidats entrepreneurs n'ont, en général, ni capital, ni formation. Un fonds de capital-risque sud-africain, mentionné plus haut

(cf. *supra*, « Ouvrir davantage à l’Afrique australe le dispositif d’aide »), a été récemment institué pour financer, par fonds propres et crédits, des petites entreprises sous contrat de franchise. Cette formule place le franchisé sous le contrôle technique très étroit du franchiseur qui, en contrepartie de la rémunération de l’enseigne, apporte conseil et assistance à la gestion.

### Favoriser l’organisation socio-professionnelle du secteur informel

Sur la base de certaines expériences tentées, notamment au Sénégal, une politique prudente d’organisation professionnelle d’une partie du secteur informel pourrait être engagée.

La prudence s’impose parce que la partie du secteur informel visée par cette politique, à savoir l’artisanat et certaines formes de commerce de proximité relativement structuré, considèrera, non sans raisons, toute forme d’aide officielle comme une possible tentative de fiscalisation. Mieux vaut, sans doute, *ne pas chercher à “formaliser” le secteur informel si l’un des principaux objectifs est d’ordre fiscal.*

La structuration de ce secteur n’a une chance raisonnable d’aboutir qu’à trois conditions préalables :

- la taxation du secteur informel peut être un résultat *second* du programme, mais ne doit pas être considérée comme l’objectif majeur. Ce doit plutôt être l’une des conséquences d’une politique essentiellement fondée sur l’assistance technique et commerciale ;
- l’entrepreneur informel doit, de son point de vue, en retirer au moins autant d’avantages tangibles que d’inconvénients, notamment fiscaux ;
- l’administration locale doit être aussi peu impliquée que possible dans ce qui doit rester une structure indépendante, avec des dirigeants élus (et non nommés par le gouvernement) et un budget (modeste) indépendant du Trésor public.

Sur ces bases, il paraît souhaitable d’organiser un type de structure à mi-chemin entre la Chambre des métiers et le « CGA » (Centre de gestion agréé). En tant que Chambre de métiers, elle permettrait d’offrir à leurs adhérents une information technique et professionnelle, une organisation de l’apprentissage et de la formation, des prestations de conseil juridique, voire une assistance technique pour la commercialisation.

En tant qu’équivalent approximatif des Centres de gestion agréés, elle apporterait une aide à la tenue des comptabilités. Le comptable devrait être agréé par l’administration (au sens d’une labellisation et d’une garantie de qualité du service). Celle-ci devrait ne taxer ces TPE que de façon très forfaitaire, sur la base, par exemple, de la *patente synthétique* proposée, voici quelque années, par M. Jean Thill (cf. deuxième partie, paragraphe « Une fiscalité incitative et équilibrée »).

Le corollaire du volet fiscal pourrait être, grâce à la production d’une comptabilité, d’ouvrir un modeste accès au crédit. Un dernier

avantage pourrait être, d'ailleurs, d'adosser à cette structure professionnelle une petite caisse de crédit mutuel ou solidaire. Naturellement, de telles structures nécessiteraient un appui initial des bailleurs d'aide, notamment sous forme d'assistance technique (formation professionnelle, comptabilité, commercialisation...).

## **Reconnaître et renforcer la place de la formation**

### **Un système de formation très critiquable**

Pour que l'investissement privé reprenne et s'amplifie, les investisseurs doivent pouvoir utiliser un système de formation aussi adapté et performant que possible. Or, on constate que des problèmes fondamentaux affectent gravement, au sud du Sahara, le fonctionnement et *la crédibilité*, tant de l'enseignement général, que de l'enseignement technique ou professionnel :

– La crise financière des États, qui perdure depuis une bonne dizaine d'années, a profondément déstabilisé *l'enseignement général primaire et secondaire*. On observe même, actuellement, un très préoccupant mouvement de « déscolarisation » des jeunes enfants, montrant un manque de confiance des populations dans l'utilité des systèmes scolaires. De fait, les résultats des enquêtes menées dans plusieurs États subsahariens sur l'efficacité des systèmes éducatifs primaires sont très décevants. De leur côté, les milieux professionnels eux-mêmes, lors des embauches, constatent une dégradation croissante du niveau des candidats.

– Les *enseignements techniques ou professionnels* assurés dans les États francophones d'Afrique ont, en général, un contenu et une pédagogie beaucoup trop académiques. Ils semblent davantage tournés vers les besoins des administrations et services publics, que vers ceux des entreprises. La définition des besoins éducatifs et du contenu des programmes est trop souvent faite sans participation réelle des milieux professionnels et des entreprises, approfondissant, par là, une méfiance pré-existante entre milieux scolaires et milieux économiques.

– Enfin, alors que la vie des affaires est marquée par une évolution très rapide de la technologie, *la formation continue* des hommes reste trop limitée, ce qui affecte l'association optimale capital/travail et, donc, la rentabilité des investissements.

### **Des appuis insuffisants et souvent inadaptés**

Face à l'ampleur des besoins, les appuis apportés par les bailleurs de fonds n'ont pas toujours été adaptés :

– Après avoir délaissé progressivement l'enseignement primaire, d'abord pour l'enseignement secondaire, puis pour l'enseignement supérieur et technique, dans le souci louable de réduire la coopération dite « de substitution », la coopération française n'a pas suffisamment

insisté sur la priorité d'un effort *concomitant* de formation (initiale et permanente) des maîtres de l'enseignement primaire.

Or, au lieu de privilégier l'enseignement primaire, les États africains ont incorporé, dans l'enseignement secondaire, les instituteurs africains les plus chevronnés (ce qui constituait déjà une grave erreur), puis ont dû, de ce fait, procéder, pour les écoles primaires, à des *recrutements massifs d'agents contractuels mal formés*.

Les conséquences sont durablement pernicieuses. Le niveau de formation de base s'est dégradé, alors qu'un bon niveau d'enseignement élémentaire fourni à tous ceux qui rentrent sur le marché du travail, est un facteur extrêmement favorable à la croissance économique.

– Les aides extérieures (et la coopération française en particulier) ont, le plus souvent, soutenu des « *établissements* » d'enseignement technique ou professionnel plutôt que des « *systèmes* » souples de formation, adaptables en fonction de l'évolution des besoins des secteurs professionnels. De ce fait, on a favorisé des structures généralement coûteuses, plus ou moins bien gérées, et surtout plus ou moins bien « reconnues » par leurs utilisateurs potentiels, c'est-à-dire les entreprises pourvoyeuses d'emplois.

– Pour permettre des économies d'échelle en investissements et en fonctionnement, on a aussi cherché, au niveau des enseignements supérieurs ou spécialisés, un regroupement des potentiels de formation dans des *écoles inter-États*. Malheureusement, l'enseignement n'est pas toujours le meilleur terrain des économies d'échelle et *les échecs des écoles inter-États ont été nombreux* : à l'exception de l'État sur le territoire duquel était implantée l'école, les autres États s'en sont vite désintéressés et ont accumulé des arriérés de paiement. De plus, le coût de l'expatriation pour la formation continue des personnels en activité ne permettait pas aux entreprises du secteur concerné d'utiliser les services de ces écoles et, parallèlement, de leur apporter les ressources complémentaires pour équilibrer les budgets des établissements.

– La plupart des projets productifs (en entreprise) ou institutionnels (au sein d'une administration ou d'un organisme public) comportent, certes, un « volet » formation destiné à transmettre un savoir-faire, à permettre la relève de l'assistance technique et à assurer la pérennité des actions engagées. Mais l'observation des résultats montre que, bien souvent, ces programmes sont, en fait, peu significatifs et organisés de manière très ponctuelle, alors que la formation est un investissement appelant normalement une analyse régulière des besoins et un effort de rentabilisation (par mobilisation d'une *masse critique de formés* par rapport aux besoins initiaux et par un *souci de continuité* dans les interventions).

## Encourager des initiatives et des politiques de formation qui amélioreront la productivité des investissements

Reconnaître l'importance de la formation des hommes, dont la « qualité » est un facteur central de la compétitivité <sup>(1)</sup> économique, est, en soi-même, une prise de position politique. D'autre part, les politiques de formation sont, par elles-mêmes, une forme d'investissement <sup>(1)</sup>.

C'est pourquoi l'appui des bailleurs de fonds devrait prioritairement aider les États africains à consolider ces politiques, en faisant, notamment, en sorte que les conditions suivantes (à première vue élémentaires, mais essentielles), soient réunies :

- des objectifs *clairs* et adaptés, tels que chacun puisse reconnaître le « produit » qui sera issu du système de formation retenu ;
- les moyens associés suffisants, qu'ils soient financiers, humains ou pédagogiques ;
- une assurance de continuité, dans la durée, des grandes orientations, et de pragmatisme dans la mise en œuvre.

Parmi les politiques de formation, certaines peuvent, plus directement, favoriser l'épanouissement de l'entreprise. Consolider ces politiques et encourager les initiatives en ce sens, c'est aussi améliorer l'« environnement » de l'entreprise, qu'il s'agisse de l'action à long terme ou de l'action à plus court terme.

### Une politique à long terme en faveur de l'enseignement de base

A long terme, une politique en faveur d'un enseignement de base de qualité, et d'un système éducatif ouvert aux filles comme aux garçons, doit être encouragée, soutenue et renforcée. Certes, l'impact d'une telle politique (dont le contenu et les résultats doivent faire l'objet d'un suivi attentif) ne se mesure que dans la durée, comme pour la plupart des politiques sociales. Mais l'enjeu est déterminant, y compris en termes économiques : capacité d'adaptation des personnels, amélioration générale de la productivité du travail, disponibilités psychologique et culturelle par rapport aux évolutions technologiques et institutionnelles, capacités d'organisation.

C'est pourquoi le soutien des bailleurs est décisif ; il doit être profond et durable, de façon à :

- consolider l'action des États africains dans ces domaines essentiels : formation initiale et continue des maîtres, définition et contrôle des pédagogies, programmation des investissements ;
- aider ces États à trouver des systèmes de financement viables : maîtrise des coûts de l'éducation, participation des bénéficiaires à son financement

(1) Cf. première partie, paragraphe « Une explosion démographique exigeant une forte hausse de l'investissement total » ; ainsi que la note du GIS *DIAL* en annexe 4 (*L'amélioration de la productivité moyenne y est décrite comme une condition première pour une accélération de la croissance. A ce titre, l'investissement en ressources humaines s'avère être un facteur-clé pour l'amélioration de la productivité*).

(cf. *supra*, troisième partie, paragraphe « Maîtriser les besoins d'aide budgétaire »).

Enfin, cette politique en faveur de l'enseignement de base devrait être logiquement complétée par des programmes d'alphabétisation des adultes, avec une priorité pour l'alphabétisation des jeunes filles et des femmes dont le rôle social, mais aussi économique, est encore trop souvent négligé.

**A plus court terme, une politique crédible,  
de la part des pouvoirs publics,  
en matière de formation technique et professionnelle**

A cette fin, il conviendrait, sans doute, de changer de logique et de ne plus fonder l'action publique sur des « établissements », mais sur des « systèmes » éducatifs ; cette approche impliquerait, notamment, une *concertation* entre les partenaires concernés : administration, enseignants et, surtout, représentants des *organisations professionnelles et des fédérations patronales*, de façon à :

- définir ensemble, en permanence, les conditions de l'utilité maximale du « système » éducatif (modalités de réponse aux besoins évolutifs des différents secteurs économiques) ;
- et organiser une prise en compte convenable de « l'environnement » de ce système (entreprises nationales et internationales).

En termes d'initiatives et d'organisation des choix (définition des filières, contenu des programmes, politique de stages...), le nombre de partenaires et, surtout, le degré de responsabilité de chacun seraient considérablement modifiés dans le sens d'une forte décentralisation et d'une place prépondérante donnée aux milieux professionnels.

Si ce principe de fonctionnement était admis pour l'enseignement technique et professionnel, il pourrait, dans certains cas, être repris pour des écoles « inter-États » ou régionales. L'expérience montre que deux conditions devraient être remplies :

- que *la gestion* ne soit pas « inter-États », c'est-à-dire sujette à des considérations « diplomatiques » qui feraient que le personnel et la gestion seraient fonction des préoccupations très matérielles ou « nationalistes » de chacun des États ;
- que *le secteur professionnel* concerné y ait une responsabilité directe. On peut se référer, à cet égard, aux deux exemples de l'EAMAC de Niamey (gérée par l'ASECNA pour les besoins de l'aviation civile et de la sécurité aérienne) et de l'ESACC de Brazzaville (École supérieure africaine des cadres du chemin de fer dont les partenaires ne sont pas les États, mais les compagnies ferroviaires).

**Une politique de formation au sein de l'entreprise**

Enfin, la formation technique et professionnelle ne doit pas rester une exigence extérieure à la vie des affaires. La décision, récemment annoncée par le ministre délégué à la Coopération, de créer une Fondation privée finançant des *bourses de formation pour les cadres africains d'entreprise*, va dans le bon sens : une réhabilitation du statut

culturel et social du cadre d'entreprise privée ; un accent mis sur la formation de gestionnaires, de responsables d'entreprise et de cadres intermédiaires. Mais les bourses devront être un moyen au service de véritables *plans de formation internes aux entreprises*.

La nécessité de ces plans est maintenant reconnue dans la plupart des pays industrialisés ou en voie d'industrialisation. Leur efficacité est avérée s'il s'agit d'une démarche d'entreprise et d'un programme pluri-annuel, et s'il touche toutes les catégories de personnels (y compris l'encadrement).

Pour les grandes entreprises, le soutien des bailleurs d'aide n'est pas déterminant, sinon (dans certains cas) en termes de sensibilisation et de motivation. Mais, pour les PME, l'appui des bailleurs, en matière de plans internes de formation, pourrait être décisif, afin de les aider à définir le contenu de ces plans en fonction de leurs besoins et, en aval, à mobiliser les financements (notamment professionnels et inter-professionnels) nécessaires.

### **Mieux protéger la communauté française expatriée, en matière sanitaire et sur le plan administratif**

La centaine de milliers de ressortissants français résidant en Afrique subsaharienne représente, on l'a vu (*cf. supra*, première partie, paragraphe « La plus forte communauté française, hors d'Europe ») *un atout majeur* à la fois pour les entreprises françaises et pour toute la vie économique de cette partie du monde. Or, cette communauté se sent menacée sur deux plans : c'est, d'une part, la question de la couverture médicale et hospitalière et, d'autre part, le harcèlement administratif ou la discrimination subis par les expatriés responsables d'entreprises dans certains pays africains.

Sur ces deux points, d'ailleurs relativement nouveaux, *les Français d'Afrique sont à présent inquiets et se sentent, souvent à juste titre, menacés* à un point tel que la présence économique française, dans cette partie du monde, peut s'en trouver à terme profondément affectée, *au détriment des intérêts français, mais aussi des économies africaines* qui ont objectivement besoin, pour le moment, de l'activité de ces expatriés.

### **Pour une meilleure couverture médicale des expatriés**

Longtemps après les indépendances africaines et jusqu'au début des années 80, la coopération française a continué à assurer un appui très important en matière hospitalière dans les principales métropoles d'Afrique subsaharienne. De ce fait, elle apportait indirectement une couverture sanitaire satisfaisante aux populations expatriées dans ces États. Mais, comme pour d'autres formes de coopération dites « de

substitution » (notamment la coopération scolaire et universitaire), l'aide médicale française n'a pu continuer à répondre, sous cette forme (substitution financière et humaine), à des besoins en forte croissance.

En effet, une couverture hospitalière « classique » est très consommatrice de moyens (praticiens, fonctionnement, entretien, équipements...) et les besoins ont augmenté très rapidement, ne serait-ce que du fait de la croissance de la population urbaine (de l'ordre de 7 à 10 % par an, depuis plus de trente ans) alors que la forte dégradation des finances publiques africaines réduisait la capacité des États à financer les budgets hospitaliers. *A partir des années quatre-vingt, la coopération médicale et hospitalière a donc perdu, en termes quantitatifs, de son importance, sans que s'organise une véritable relève.* Il ne s'agit pas de la qualité des personnels médicaux (il existe de très bonnes équipes médicales africaines au sud du Sahara), mais des modalités de gestion et des capacités de financement, d'autant que les autres bailleurs d'aide n'apportent, dans ce domaine particulier, que peu de contributions.

Ceci explique la profonde détérioration de la situation hospitalière dans de nombreux pays africains : vétusté des locaux, absence d'entretien et délabrement des équipements, baisse du niveau nominal et réel des rémunérations provoquant des phénomènes inconnus jusqu'alors (du moins à cette échelle) tels que la corruption, le trafic sur les médicaments appartenant aux hôpitaux ou la pénurie de moyens minima de fonctionnement.

Face à cette situation, il n'existe pas de solution facile. Une politique concevable consisterait, naturellement, à engager un programme puissant et concerté entre tous les bailleurs d'aide (car le problème n'est plus à l'échelle des moyens d'un seul bailleur) pour entretenir et, dans certains cas, renouveler les équipements, voire le parc hospitalier. Mais la précarité des finances publiques africaines est telle qu'on peut craindre qu'un tel effort n'ait pas de suites durables si, parallèlement, un renouvellement complet des modes de gestion (autonomie de gestion, recouvrement des coûts...) n'est pas mis en œuvre. De plus, il s'agirait de programmes dont les effets ne se feraient sentir qu'à moyen et à long terme.

Enfin, compte tenu des moyens budgétaires limités de ces États, certains arbitrages budgétaires seront difficiles. Il faudra, en effet, se demander si, dans le cadre de ressources financières données, la *priorité* ne doit pas aller à *la médecine de masse* et à la médecine préventive.

Il s'agit, en somme, d'un des problèmes majeurs de l'Afrique contemporaine et il est à craindre, quelle que soit la bonne volonté des bailleurs, qu'il ne puisse être résolu rapidement. Cela soulève la question de savoir quelle couverture médicale peut être proposée, dans l'immédiat, aux expatriés :

– Pour les pathologies les plus graves ou les traitements les plus lourds, la formule du rapatriement sanitaire par avion, dans le cadre d'une *assurance-rapatriement individuelle ou de groupe* (entreprise), est, aujourd'hui, sans doute incontournable. Mais, pour la médecine et la

chirurgie générales, une orientation à envisager serait de prendre les dispositions pour que, dans chaque capitale africaine, il existe *au moins un établissement* dont les équipements et le fonctionnement répondent aux normes européennes, avec le personnel soignant correspondant (comportant, si nécessaire, quelques coopérants détachés).

Dans quelques cas, ce pourrait être un hôpital public, s'il offre déjà des prestations de bonne qualité et maîtrise sa gestion. Mais il ne sera pas possible à la coopération française de garantir, dans chaque grande ville, le bon fonctionnement *permanent* d'un établissement hospitalier public, notamment en raison du coût budgétaire que cela impliquerait pour la France. Aussi faudra-t-il, sans doute, envisager plutôt l'ouverture d'un certain nombre d'établissements *fonctionnant comme des cliniques privées* (à l'image de ce qui existe à Niamey, par exemple).

### La protection administrative et juridique

Ainsi qu'on l'a vu précédemment, la discrimination administrative, par les autorités locales, peut prendre une forme fiscale ou parafiscale. Au Cameroun, en particulier, les droits à payer au titre du permis de séjour des étrangers ont été portés, en 1996, au niveau exorbitant de 8 000 francs français par personne. Ce type de pratique n'est pas acceptable. Il a fait l'objet de certaines démarches diplomatiques appropriées qui devront, toutefois, être renouvelées jusqu'à bonne fin.

Par ailleurs, l'ampleur et le coût de la fraude fiscale commise avec la complicité active ou passive de certaines autorités locales suggère que les discriminations fiscales ou parafiscales ne constituent pas la façon la plus sûre de restaurer les finances publiques. Au surplus, de telles discriminations sont dissuasives vis-à-vis des investisseurs étrangers, notamment des PME françaises.

S'agissant, enfin, du harcèlement administratif subi par le personnel expatrié de direction, et parfois d'encadrement, tout particulièrement en Afrique centrale (*cf. supra*, première partie, paragraphe « Des intérêts fragilisés »), deux orientations pourraient être examinées.

La première serait un *renforcement significatif des effectifs des postes consulaires français dans certains pays subsahariens, par redéploiement de personnels consulaires* employés, par exemple, en Europe occidentale.

Certes, au sud du Sahara, l'importance du réseau consulaire n'est pas inférieure à ce qu'elle est ailleurs si on la mesure par rapport aux effectifs des communautés françaises expatriées. Toutefois, la difficulté du travail consulaire dans les pays en développement, et tout particulièrement en Afrique subsaharienne, est sans commune mesure avec celle du même travail dans un pays de l'OCDE. Pour illustrer ce point, il suffit de considérer, par exemple, les pressions quotidiennes (et souvent à haut niveau) pour l'obtention des visas, ainsi que la difficulté des communications et des déplacements, ou tout simplement la dureté du climat. Le ratio « effectifs consulaires/population expatriée » doit donc

être pondéré par le degré de *pénibilité* des tâches. Ainsi pondéré, le ratio en Afrique subsaharienne plaiderait vraisemblablement pour le redéploiement suggéré.

La seconde orientation consisterait à ce que, dans les pays africains sujets à des comportements administratifs arbitraires, les consulats français et les services d'expansion économique encouragent *l'association locale des chefs d'entreprise français expatriés* (organisation professionnelle, chambre de commerce, etc.) à s'organiser matériellement pour se ménager les services d'un ou deux avocats installés sur place et bien introduits, familiers des procédés et procédures localement en usage, et joignables facilement. Il leur serait demandé d'intervenir au bénéfice des membres de l'association (notamment les PME) en situation administrative difficile, qu'il s'agisse d'*effectuer une démarche, ou d'accompagner un expatrié convoqué* dans les bureaux d'une autorité locale. En effet, la présence d'un avocat aux côtés du dirigeant ou *cadre* d'entreprise expatrié, même en qualité de simple *témoin*, est juridiquement possible dans la plupart des cas et peut se révéler très utile. D'autre part, elle permettrait aux services consulaires de concentrer leurs efforts sur les cas extrêmes, tout en leur donnant accès à une information fiable et régulière sur l'état des relations entre les chefs d'entreprise français et les autorités locales.

---

# **ANNEXES**



## Tableaux statistiques

- Tableau 1* : Population active française expatriée, par région, et pourcentage des « responsables d'entreprises » au sein de ces communautés
- Tableau 2* : Commerce extérieur de la France, hors OCDE, pour 1994 (comparaison entre l'Afrique subsaharienne et d'autres régions ou pays en développement)
- Tableau 3* : Répartition, par sous-régions ou principaux pays, des exportations françaises dans les pays subsahariens de 1992 à 1995
- Tableau 4* : Répartition des investissements français à l'étranger
- Tableau 5* : Dates d'implantation des filiales d'entreprises françaises à l'étranger
- Tableau 6* : Tendances globales de l'investissement direct dans les pays en développement et « en transition »
- Tableau 7* : Réponse à la question : « Envisagez-vous d'investir en Afrique dans les trois ans ? »
- Tableau 8* : Croissance comparée des pays en développement
- Tableau 9* : Évolution, par continent, de la population mondiale, de 1850 à 2025
- Tableau 10* : Projections démographiques pour les pays africains (1990-2020)
- Tableau 11* : Flux nets de ressources externes. Comparaisons, de 1980 à 1992, sur un échantillon de pays d'Afrique subsaharienne, d'Asie, et d'Amérique latine
- Tableau 12* : Comptes de résultats de Proparco, de 1992 à 1995

Tableau 1 :

**Population active française expatriée, par région,  
et pourcentage des « responsables d'entreprises »  
au sein de ces communautés**

Français expatriés, immatriculés en :	Population active expatriée	Dont « responsables d'entreprise »*	
		Nombre	% de la population active expatriée
Europe occidentale	211 334	16 338	7,7
Europe de l'Est	6 521	637	9,8
Asie-Océanie	22 499	2 077	9,2
Amérique du Nord	55 570	5 676	10,2
Maghreb, Moyen-Orient	101 550	4 093	4,0
Amérique latine	28 322	4 212	14,8
Sous-total « monde sans l'Afrique subsaharienne »	425 796	33 033	7,7
<b>Afrique subsaharienne</b>	57 235	8 037	<b>14,0</b>
- dont francophone	51 075	7 388	14,4
- dont non-francophone	6 160	649	10,6
<b>Total « monde »</b>	<b>483 031</b>	<b>41 070</b>	<b>8,5</b>

Source : ministère des Affaires étrangères, DFEEF, service des Français à l'étranger, sous-direction de l'administration consulaire et de la protection des biens, janvier 1996.

\* Les « responsables d'entreprise », recensés par les services consulaires (au 1<sup>er</sup> janvier 1995), regroupent les chefs d'entreprise (grandes ou petites), les commerçants et les artisans. Ils ne comprennent pas les exploitants agricoles.

Tableau 2 :

**Commerce extérieur de la France, hors OCDE, pour 1994  
(comparaison entre l'Afrique subsaharienne et d'autres  
régions ou pays en développement)**

(En milliards de F, hors matériels militaires, chiffres arrondis)	Exportations françaises (1994)	Solde commercial pour la France (1994)	Pnb/habitant en US\$ (1993)	Population en millions d'habitants (1993)
<i>Pnb/hab. de 1 500 à 3 000 US\$</i>				
Amérique latine	30,5	5,1	2 950	466
Maghreb	35,2	8,4	1 793	61
<i>Pnb/hab. de 600 à 800 US\$</i>				
Indonésie	4,2	- 0,3	740	187
Égypte	4,8	3,5	660	56
<i>Pnb/hab. de 300 à 600 US\$</i>				
<b>Afrique subsaharienne</b>	<b>29,1</b>	<b>2,8</b>	<b>520</b>	<b>559</b>
- dont Zone Franc	12,3	1,5	430	85
Inde	4,5	- 0,5	300	898
Pakistan	2,6	0,7	430	123

Source : Banque mondiale, et *Les échanges commerciaux de la France en 1994*, DREE, 1995.

Tableau 3 :

**Répartition, par sous-régions ou principaux pays,  
des exportations françaises dans les pays subsahariens  
de 1992 à 1995**

(En milliards de F courants, chiffres arrondis, caf./fab., hors matériels militaires)

Population en millions d'habitants (1993)	Pnb/hab en US\$ (1993)	Régions ou pays	Exportations françaises en :				
			1992	1993	1994	11 premiers mois de 1995	Estimation pour 1995*
395		<b>Afrique subsaharienne non-francophone</b>	11,9	10,0	10,7	11,6	12,6
105	300	Nigéria	4,2	3,2	2,5	1,9	2,1
40	2 980	Afrique du sud	3,7	3,3	4,6	4,6	5,0
		<b>Afrique subsaharienne francophone</b>	21,8	19,3	18,1	19,6	21,4
164		<i>Hors zone franc</i>	4,7	4,3	5,9	4,5	4,9
79	3 030	Ile Maurice	1,1	1,1	2,5	1,7	1,9
14	220	Madagascar	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1
85	430 (94)	<i>zone franc</i>	17,1	15,0	12,3	15,1	16,5
59	350 (94)	<i>zone UEMOA</i>	10,2	9,0	7,4	9,8	10,7
13	630	Côte-d'Ivoire	4,2	3,5	3,0	4,3	4,7
26	640 (94)	<i>zone BEAC</i>	6,9	6,0	4,9	5,3	5,8
13	820	Cameroun	2,5	1,9	1,7	1,9	2,1
559	520	<b>Total pour l'Afrique subsaharienne</b>	33,7	29,3	29,1	31,2	34,0

Source : DREE, et Banque mondiale.

\* Estimation calculée à partir des résultats définitifs des 11 premiers mois de 1995.

Tableau 4 :

**Répartition des investissements français à l'étranger**

(Encours à fin 1993. Les autres données portent sur l'année 1994)

Régions ou pays	Encours 1993 (milliards F)	Nombre de filiales	Effectifs salariés (en milliers)
OCDE	690,4	9 850	1 654
<b>Hors OCDE</b>	<b>71,2</b>	<b>5 990</b>	<b>791</b>
- Europe de l'est	3,3	1 320	80
- Asie (pays en développement rapide)	10,3	1 290	106
- Amérique latine	38,4	870	226
dont (Brésil)	(14,2)	n.c	n.c
- Maghreb	4,2	598	78
- <b>Afrique hors Maghreb</b>	<b>10,2</b>	<b>1 360</b>	<b>253</b>
<b>dont (zone franc)</b>	<b>(7,9)</b>	n.d	n.d
- Reste du monde	7,5	n.d	n.d
Indéterminés	72,2	-	-
<b>Total</b>	<b>833,8</b>	<b>15 840</b>	<b>2 445</b>

Source : *Bulletin de la Banque de France*, 2<sup>e</sup> trimestre 1995 et *Notes bleues de Bercy*, DREE, mai 1995.

Tableau 5 :

**Dates d'implantation des filiales d'entreprises françaises à l'étranger**

(En pourcentage, pondérés par les effectifs)

Région	Avant 1970	1970-84	1985-89	1990-94	Total
OCDE	19	20	37	24	100
Hors OCDE	33	29	14	24	100
Maghreb	51	30	12	7	100
<b>Afrique hors Maghreb</b>	<b>45</b>	<b>33</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	100
Amérique du Sud	33	33	13	21	100
Asie en dével. rapide	10	32	32	26	100
Reste de l'Asie	33	26	25	16	100

Source : *Notes bleues de Bercy*, p.62, du 1<sup>er</sup> au 15 mai 1995, DREE.

Tableau 6 :

**Tendance globale de l'investissement direct dans les pays en développement et « en transition »**

	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994
	en milliards de US\$, moyenne annuelle						
<b>Total des sorties</b>	0,8	1,8	9,1	9,5	18,0	30,5	35,7
Asie	0,1	1,1	7,8	7,2	15,3	26,4	30,2
Amérique latine	0,2	0,2	0,6	1,3	0,8	2,2	2,9
Autres (dont Afrique, Proche-Orient, ex-URSS et Europe de l'est)	0,5	0,5	0,7	1,0	1,9	1,9	2,6
<b>Total des entrées</b>	6,4	19,1	25,6	43,3	58,4	80,6	104,6
Asie	nd	5,6	15,2	24,9	37,4	51,3	67,1
(Chine)	nd	1,0	3,1	4,4	11,2	25,8	33,8
(Autres pays d'Asie)	2,1	4,6	12,1	20,5	26,2	25,5	33,3
Amérique latine	3,6	5,6	6,6	11,2	12,6	16,1	25,9
Autres (dont Afrique, Proche-Orient, ex-URSS et Europe de l'est)	nd	7,9	3,8	7,2	8,4	13,2	11,6

Source : Rapport annuel de la BRI, 1<sup>er</sup> avril 1994-31 mars 1995, Bâle, 12 juin 1995.

Tableau 7 :

**Réponse à la question : « Envisagez-vous d'investir en Afrique dans les trois ans ? »**

(En pourcentage des entreprises interrogées)

	Enquête 1993	Enquête 1994	Enquête 1995
Oui	81	67	69
Non	19	28	27
Sans opinion	0	5	4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : rapport Prouteau, 7<sup>e</sup> édition, MOCI, 1995.

Tableau 8 :

**Croissance comparée des pays en développement**

Régions ou pays	Variations annuelles du PIB réel en %				
	1982-91	1992	1993	1994	1995 prévisions
Asie (hors Japon)	7,0	8,1	8,3	8,3	8,7
- dont Chine	9,3	12,8	13,4	11,8	n.d.
- dont Inde	5,2	4,0	3,8	5,3	n.d.
Amérique latine	1,7	2,5	3,0	4,5	1,8
- dont Brésil	2,0	- 0,8	4,1	5,7	n.d.
- dont Mexique	1,2	2,8	0,7	3,5	n.d.
Afrique	2,5	0,4	0,4	2,3	3,0
- dont <b>Afrique subsaharienne</b>	<b>2,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	<b>1,6</b>	<b>5,0</b>
Moyen-Orient	1,8	5,1	2,8	1,5	2,4
Total des pays en développement	4,5	5,9	6,1	6,2	6,0

Source : Pour les années 1992 à 1995 : FMI, *World Economic Outlook*, octobre 1995.  
 Pour la moyenne annuelle sur la période 1982-1991 : 65<sup>e</sup> rapport annuel de la BRI, juin 1995.

Tableau 9 :

**Évolution, par continent, de la population mondiale, de 1850 à 2025**

(En pourcentage)

	1850 (estimations)	2025 (projections)
Europe	21,3	10,1
<b>Afrique</b>	<b>6,8</b>	<b>18,9</b>
Amérique du nord	2,2	4,0
Amérique du sud	2,6	8,4
Asie	66,9	58,2
Océanie	0,2	0,2
Total du monde	100,0	100,0

Source : Banque mondiale, citée dans *Développement du tiers-monde et croissance française*, rapport de M.Duffaure, Conseil économique et social, 8 et 9 juin 1993.

Tableau 10 :

**Projections démographiques pour les pays africains (1990-2020)**

(Population totale en millions d'habitants, chiffres arrondis)

	1990	2020
Maghreb	64	121
<b>Afrique subsaharienne</b>	<b>576</b>	<b>1 300</b>
- dont pays francophones	148	353
- dont pays non-francophones	428	947

Source : *Projections démographiques des pays africains*, direction de la Population et des Migrations, ministère des Affaires sociales, de la Santé, et de la Ville, juillet 1995.

Tableau 11 :

**Flux nets de ressources externes. Comparaisons, de 1980 à 1992, sur un échantillon de pays d'Afrique subsaharienne, d'Asie, et d'Amérique latine**

(En millions de US\$)

	Emprunts <sup>(1)</sup>		Dons <sup>(2)</sup>		Invest. dir <sup>(3)</sup>		Invest. port. <sup>(4)</sup>		Flux nets <sup>(5)</sup>	
	1980	1992	1980	1992	1980	1992	1980	1992	1980	1992
<b>Afrique subsaharienne</b>										
Kenya	430	27	121	460	79	6	0	0	630	494
Côte-d'Ivoire	1 016	344	27	235	95	49	0	0	1 138	629
Sénégal	171	184	78	351	15	0	0	0	263	535
Cameroun	498	508	29	275	130	10	0	0	656	793
Maurice	79	5	13	19	1	15	0	0	93	39
<b>Amérique latine</b>										
Honduras	258	192	20	245	6	60	0	0	283	497
Bolivie	312	238	48	181	47	93	0	0	407	511
Chili	2 089	586	9	54	213	737	0	129	2 312	1 506
Argentine	2 855	408	2	40	678	4 179	0	392	3 535	5 019
Mexique	6 821	321	14	50	2 156	5 366	0	5 213	8 991	10 309
<b>Asie</b>										
Inde	1 387	3 393	649	675	79	151	0	240	2 114	4 460
Chine	1 927	10 028	7	250	0	11 156	0	1 194	1 934	22 628
Indonésie	1 613	5 523	109	295	180	1 774	0	119	1 902	7 711
Thaïlande	1 822	1 516	75	200	190	2 116	0	4	2 087	3 836
Malaisie	1 111	744	6	50	934	4 118	0	385	2 052	5 297

Source : *Rapport sur le développement dans le monde*, pp. 218-219, Banque mondiale, 1994.

(1) Flux nets totaux au titre de la dette à long terme.

(2) Dons publics.

(3) Investissements directs étrangers nets dans l'économie déclarante.

(4) Investissements de portefeuille.

(5) Flux nets globaux de ressources.

Tableau 12 :

**Comptes de résultats de Proparco, de 1992 à 1995**

(En millions de F arrondis)

	1992	1993	1994	1995 estimations
Produits de la trésorerie	14,9	31,2	23,9	
Produits de l'activité de prêts	20,6	59,4	94,5	
Produits de participations	3,9	5,5	5,0	
<i>Total des produits</i>	39,4	96,1	123,5	157,4
Charges financières sur emprunts	10,3	30,5	51,6	61,2
<i>Produit net bancaire</i>	29,1	65,6	71,8	95,2
Produits accessoires et divers	0,9	0,9	0,9	
Frais généraux et autres charges	24,8	36,2	52,2	56,5
<i>Résultat brut d'exploitation</i>	5,3	30,2	20,5	39,2
Dotations aux amortissements et provisions	14,0	41,6	24,3	36,9
Reprise de provisions	6,3	11,7	16,2	7,6
Plus-values de cessions	6,5	1,9	1,7	
Moins-values de cessions et pertes sur cessions (provisionnées)	2,5	2,5	10,7	
Charges et produits exceptionnels, en net		2,5	1,0	
Impôt		1,0	3,5	4,4
<i>Sous-total net</i>	3,7	29,3	20,3	
<i>Résultat net de l'exercice</i>	1,6	0,9	0,2	4,1

Source : Proparco, rapports annuels 1991 à 1994, et, pour 1995, estimations.





---

## **Le problème de la maîtrise des flux migratoires entre la France et les pays du champ de compétence du ministre de la Coopération**

L'émigration des pays du champ de compétence du ministre de la Coopération vers la France présente deux aspects sensiblement différents :

- d'Afrique subsaharienne vers *la France métropolitaine* : les flux sont relativement maîtrisés et les problèmes soulevés, pour être parfois sensibles, sont le plus souvent limités, à l'exception de problèmes ponctuels (et en tous cas sans commune mesure avec les difficultés liées à d'autres formes d'immigration en France métropolitaine) ;
- des pays voisins de *l'Outre-mer français* vers ces départements ou territoires : les flux migratoires sont *proportionnellement* beaucoup plus importants que les précédents, et soulèvent, de ce fait, des difficultés quelquefois aigües.

---

### **L'émigration d'Afrique subsaharienne vers la France métropolitaine**

Entre la France métropolitaine et les pays subsahariens, les phénomènes migratoires sont restés, jusqu'à présent, *relativement limités*. Cette émigration ne paraît pas soulever actuellement, à l'échelle nationale, de problèmes majeurs. Il existe, assurément, certaines difficultés, telles que le non-retour d'étudiants africains dans leurs pays, ou, principalement, l'immigration relativement mal contrôlée en provenance de la région du fleuve Sénégal (Mauritanie, Sénégal et surtout la région de Kayes au

Mali<sup>(1)</sup>). Mais il s'agit de **problèmes relativement ponctuels, qui semblent relever davantage d'une politique d'ordre public<sup>(2)</sup> que d'une politique de l'immigration.**

En tout état de cause, il s'agit d'une immigration très inférieure, en volume, à celle venue d'autres régions du monde (*cf.* tableau page suivante), les flux d'immigration en provenance d'Afrique subsaharienne paraissant jusqu'ici *globalement* maîtrisés. C'est pourquoi il n'est pas établi qu'ils justifient, en particulier, de céder à la tentation d'une négociation trop *globale*, d'État à État, entre la France et tel ou tel pays subsaharien (par exemple, le Mali).

Une telle négociation risquerait d'être, pour la France, non seulement délicate au plan politique et diplomatique, mais coûteuse pour les finances publiques françaises.

En effet, pour tenter d'arracher quelques engagements *de principe* de la part des autorités africaines concernées (dont il n'est pas certain qu'elles puissent contrôler réellement l'émigration de leurs ressortissants), les pouvoirs publics français risqueraient d'être progressivement conduits à multiplier promesses et réalisations *pour un résultat très aléatoire.*

En fait, la politique de l'immigration subsaharienne doit plutôt continuer à cerner, au plus près, les réalités démographiques et sociologiques.

### **Une réalité migratoire assez modeste, en volume**

Les mouvements de population migratoires entre les pays d'Afrique subsaharienne et la France semblent n'être bien souvent qu'un prolongement très marginal de flux migratoires bien plus importants qui se manifestent à l'intérieur de chaque pays, entre les pays subsahariens eux-mêmes, et entre l'Afrique subsaharienne et le reste du monde. L'Afrique subsaharienne paraît être, aujourd'hui, une terre de migrations internes parfois considérables. Aux traditions africaines de mobilité s'ajoute une urbanisation massive : la population urbaine représentait 11 % de la population subsaharienne en 1950, et 31 % en 1990. Elle devrait en représenter 55 % en l'an 2025.

(1) La pression démographique et migratoire qui se traduit par des flux d'émigration en provenance de la région du fleuve Sénégal, et notamment, de celle de Kayes (Mali) semble être un phénomène fort ancien (peut-être même antérieur à la période coloniale). Il a des causes économiques. Mais il traduit également des traditions socio-culturelles (rites initiatiques). En outre, il concerne, pour ce qui est du Mali, des populations périodiquement en situation d'opposition politique avec le pouvoir central. Ce cumul de caractéristiques rend ce fait migratoire régional, à la fois particulier, et difficile à maîtriser.

(2) Certains commentateurs n'excluent pas que la communauté malienne en France soit quelque peu manipulée par une ou deux associations françaises dans le cadre de leurs campagnes d'opinion en matière d'immigration et de logement social.

Au niveau inter-étatique, certains courants sont assez bien repérés : du Sahel vers les pays côtiers par exemple (20 % d'étrangers en Côte-d'Ivoire), ou encore du Mozambique et du Botswana vers l'Afrique du sud. Mais le mouvement le plus important entre États subsahariens est celui des réfugiés. L'Afrique compterait (cf. Ramsès 94, IFRI) plus de 5 millions de réfugiés (essentiellement au sud du Sahara), soit près du tiers des réfugiés dans le monde. *Par rapport à ces grands mouvements intra-africains de populations, les migrations d'Afrique subsaharienne vers l'Europe sont encore limitées.* Cependant, pour l'essentiel, et en reprenant une analyse de l'IFRI (*ibid.*), « ... elles ne constituent pas une catégorie à part de mouvements de population, mais s'inscrivent dans un continuum en partant du village à la ville, de la ville à la capitale et vers l'étranger ».

Les migrations légales vers l'Europe ont été freinées dans les années 70, notamment en France. Mais une certaine pression migratoire s'est poursuivie, après les années 70, par les regroupements familiaux autorisés (ou par immigration clandestine suivie, si possible, de régularisation).

Ceci étant, les chiffres de population subsaharienne en France restent relativement modestes. Les 215 000 ressortissants d'Afrique subsaharienne résidant en France métropolitaine représentent **moins de 6 % du total des étrangers** recensés. Même si l'on ajoutait, de façon très approximative, les immigrés « clandestins » (dont l'estimation est très aléatoire) aux immigrés en situation régulière, le total de l'immigration subsaharienne serait encore très loin d'atteindre aujourd'hui, en volume, l'importance de l'immigration européenne ou de l'immigration maghrébine.

Tableau 1 :  
**Population étrangère titulaire d'une autorisation de séjour, par continent et par pays sélectionnés (1990 et 1992)**

Continent ou pays	1990	1992
Union européenne	1 469 201	1 427 357
Autres origines européennes	176 191	166 273
Maghreb	1 258 797	1 220 667
<b>Afrique subsaharienne</b>	<b>228 379</b>	<b>215 243</b>
- Afrique noire francophone	168 059	158 527
- autres pays subsahariens	60 320	56 716
Sud-est asiatique	109 273	104 960
Autres pays d'Asie	267 840	279 429
- dont Turquie	136 481	147 570
Amérique	78 744	76 229
Océanie	2 146	2 164
<b>Total</b>	<b>3 600 557</b>	<b>3 501 074</b>

Source : ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, DPM, *Situation de l'immigration et présence étrangère en France, 1993-94*, p.119, décembre 1994.

*Le décalage* observé, dans ce domaine, entre la réalité, d'une part, et certaines perceptions très subjectives, d'autre part, s'explique sans doute par la concentration de la population subsaharienne dans certaines zones péri-urbaines (par exemple, les Comoriens dans la banlieue de Marseille), et, plus généralement, peut-être, par le caractère « visible » de cette population, d'ailleurs inconsciemment confondue, parfois, avec la communauté française originaire des départements d'outre-mer. Une autre explication possible, plus récente, du décalage pourrait tenir au fait qu'avec plus de 20 000 entrées annuelles (dont 14 000 entrées « à titre permanent »), *l'immigration subsaharienne est aujourd'hui plus importante en termes de « flux » qu'en termes de « stocks »*. En effet, elle constituait, en 1993, près de 16 % du flux des « entrées totales ».

### **Une structure sociologique différenciée, avec trois groupes principaux, très distincts**

En ce qui concerne la structure sociologique de cette immigration, et si l'on met à part *le cas assez particulier* des immigrants qui arrivent chaque année en France comme « *demandeurs d'asile* » (9 700 africains subsahariens, dont plus de 2 000 Zaïrois, en 1993), on peut distinguer deux grandes catégories sociales assez homogènes : les « ruraux » originaires de l'Afrique de l'ouest, d'une part, et les étudiants venant de toute l'Afrique francophone, d'autre part.

**L'immigration d'origine rurale** est d'une nature très particulière. Il s'agit souvent d'une émigration en deux temps (le chef de famille ayant précédé le reste de la famille). Sa provenance géographique est très largement localisée. Il s'agit de la région du fleuve Sénégal qui déborde sur trois États : le Sénégal, la Mauritanie et, surtout, comme on l'a vu plus haut, le Mali (aux environs de la ville de Kayes). Depuis les indépendances, le mouvement de ces populations quittant leurs villages semble s'être poursuivi.

Observant que la région de Kayes est un foyer chronique d'opposition politique au Mali, certains soupçonnent les autorités maliennes de complaisance à l'égard de cette émigration vers la France.

Il est vrai que, contrairement à l'immigration étudiante (*cf. infra*), l'immigration rurale ouest-africaine représente *plus un problème pour la France que pour l'Afrique*, en raison des comportements sociaux et religieux particuliers de ces communautés et des difficultés d'intégration qu'ils entraînent. Certaines de leurs traditions (excision et surtout polygamie) ainsi que l'ampleur des familles logées très à l'étroit en France, provoquent, en zone urbaine ou péri-urbaine, des difficultés relationnelles tout à fait disproportionnées par rapport au nombre, en définitive assez restreint actuellement, de ces immigrés.

C'est pourquoi, contrairement à l'immigration étudiante, l'immigration rurale ouest-africaine, paraît soulever davantage *un problème*

*d'ordre public*, d'ailleurs relativement « ponctuel », qu'un problème économique.

**S'agissant de l'immigration étudiante**, son volume est difficile à chiffrer avec précision. On connaît le nombre des « entrées » annuelles. On ne connaît pas vraiment celui des « sorties ». Le nombre des étudiants originaires d'Afrique subsaharienne arrivés en France comme immigrants à titre « temporaire » en 1993 s'élevait à un peu plus de 4 100 personnes (presque tous venant d'Afrique francophone). Cela représentait environ 18 % des étudiants étrangers arrivés en France, dans l'année.

Au terme de leurs études, ces étudiants n'ont pas de droit automatique à la carte de séjour et, de fait, peu l'obtiennent. Mais les difficultés de réinsertion à la fin des études sont importantes (notamment en raison de la très mauvaise orientation scolaire et universitaire qui prévaut dans les pays d'origine, et d'une attirance probablement insuffisante pour les carrières techniques ou commerciales). De ce fait, le taux de retour dans les pays d'origine est sans doute assez faible, et l'on peut raisonnablement en conclure qu'un nombre non négligeable d'entre eux restent en France (ou en Europe). Compte tenu de ce que cette immigration étudiante africaine remonte à plusieurs dizaines d'années, certains observateurs estiment le nombre des étudiants et anciens étudiants résidant en France à *plus de 50 000, soit presque le quart de la communauté subsaharienne en France*. Mais l'intégration de cette population étudiante en France soulève, jusqu'à présent, beaucoup moins de difficultés que celle des « ruraux » ouest-africains, ou celle d'autres communautés immigrées non-africaines.

### **Des enjeux économiques et financiers, pour la France comme pour les pays africains**

Il convient de distinguer les problèmes *économiques* et les aspects strictement *financiers*.

L'immigration subsaharienne étudiante n'est *pas un réel problème économique pour la France*. C'est plutôt, dans une certaine mesure, *un problème économique pour l'Afrique* : la fuite des cerveaux. Toutefois, la réalité est assez complexe : il faut sans doute, aussi, incriminer, en « amont », dans les pays d'Afrique subsaharienne, des systèmes éducatifs orientés à l'excès vers les formations générales.

Si l'on considère l'ensemble de la communauté subsaharienne en France (étudiants, célibataires, familles ouest-africaines, demandeurs d'asile, etc.), on constate qu'elle représente *un enjeu financier, certes relativement modeste, mais non négligeable*, et ceci à deux titres :  
– d'une part, au titre des transferts par mandats et virements effectués vers l'Afrique subsaharienne, essentiellement francophone, par cette communauté. Recensés dans la balance des paiements de la France au titre des transactions courantes, les *transferts à l'étranger de revenus de*

*travailleurs africains*, originaires de l'ensemble formé par la zone franc, la Mauritanie et Madagascar, ont été chiffrés à environ *un milliard FRF* par la Banque de France, pour 1992 (dont près de 100 millions FRF sur le poste « économies des travailleurs » et environ 900 millions FRF sur le poste « salaires et autres revenus du travail »). Ces sommes sont une ressource importante pour le budget de nombreuses familles, en Afrique de l'ouest notamment ;

– d'autre part, et surtout, au titre de la prise en charge « sociale », en France, d'une population immigrée subsaharienne comptant, en raison du chômage et d'une natalité élevée, une proportion importante d'« inactifs » par rapport aux « actifs », donc, ne cotisant pas aux régimes sociaux.

Tableau 2 :

**Taux de chômage en France**

(En pourcentage de la population active, par origine)

Année	Total	Français	Étrangers		
			Union européenne	Pays tiers	Total étrangers
1991	9,1	8,6	9,6	<b>22,5</b>	16,6
1992	10,1	9,5	9,7	<b>25,7</b>	18,6
1993	11,1	10,5	11,4	<b>27,2</b>	20,4

Source : *Situation de l'immigration et présence étrangère*, ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, décembre 1994.

S'agissant des africains en situation sociale difficile et ne cotisant pas aux régimes sociaux, on doit d'abord rappeler qu'en France, *le taux de chômage, pour tous les immigrés non-européens, est presque trois fois plus élevé que pour la population française* (cf. dans le tableau ci-dessus, la colonne « pays tiers »). Mais ces très forts taux de chômage ne sont nullement propres à la seule communauté immigrée subsaharienne ; ils caractérisent l'ensemble de la population immigrée non-européenne. Ce phénomène s'explique, sans doute, notamment, par les handicaps spécifiques de ces populations en matière d'emplois.

Ceci étant, les immigrés d'Afrique subsaharienne « *demandeurs d'emploi* » étaient, selon le ministère du Travail et l'ANPE, un peu plus de 42 600 à la fin de l'année 1993. Pour la même année, on comptait un peu plus de 13 000 immigrés subsahariens bénéficiaires d'un dispositif d'insertion et de formation (contrat emploi-solidarité, crédit-formation individualisé, préparation active à l'emploi et à la qualification, stages agréés par le FFPS, etc.). Cette situation représente, de fait, une charge non négligeable pour les finances publiques et le budget social de la France. Cette charge serait inéluctablement accrue dans le cas d'un afflux nouveau d'immigrés subsahariens non qualifiés.

---

## **La difficile maîtrise des flux migratoires des « pays du champ » vers l’Outre-Mer français**

*Entre l’Outre-Mer français et les pays étrangers environnants* le phénomène migratoire est, proportionnellement, beaucoup plus important qu’entre la France métropolitaine et l’Afrique subsaharienne. Cette immigration touche principalement Mayotte et surtout la Guyane et Saint-Martin (Guadeloupe).

### **Une forte ou très forte proportion d’immigrés à Mayotte et, surtout, en Guyane et à Saint-Martin**

– *A Mayotte*, la population étrangère est évaluée à 13 % de la population totale (15 000 sur 110 000 habitants). Elle provient, pour l’essentiel, de l’archipel voisin des Comores.

– *En Guyane*, les clandestins sont aussi nombreux que les étrangers en situation régulière (35 000 pour chaque catégorie) et *l’ensemble des étrangers représente la moitié de la population guyanaise : 70 000 sur environ 140 000 habitants*. Brésiliens, Surinamiens, ressortissants de Guyana et de Haïti fournissent les plus gros contingents.

– *Saint-Martin*, île pour moitié sous souveraineté néerlandaise et pour moitié sous souveraineté française, est administrativement rattachée, pour la partie française, au département de la Guadeloupe. *La population étrangère représente 57 % de la population totale de la partie française de Saint-Martin : 17 000 habitants sur 30 000*. Elle est aux quatre cinquièmes en situation irrégulière. La grande majorité vient d’Haïti et une minorité de Saint-Domingue.

Cette immigration considérable à l’échelle de ces collectivités locales est très mal acceptée par les Français d’outre-mer, notamment en Guyane et (pour des raisons plus politiques) à Mayotte. Par ailleurs, elle pèse très lourdement sur le budget sanitaire et social de ces collectivités, *tire les salaires vers le bas, développe l’habitat précaire (bidonvilles) et est considérée par le reste de la population comme un facteur important d’aggravation de la délinquance et de la criminalité*.

Sur le territoire de la Guyane et de Saint-Martin, seule *une politique beaucoup plus rigoureuse de lutte contre le travail « au noir »* pourrait durablement contribuer à réduire l’immigration clandestine. A Saint-Martin, en particulier, un certain nombre d’entreprises locales semblent avoir délibérément privilégié le recrutement de travailleurs étrangers en situation irrégulière, fournissant une main-d’œuvre commode, *malléable* et à meilleur marché. Aussi longtemps qu’il ne sera pas mis fin au travail clandestin, la politique de contrôle restera d’une efficacité limitée.

Au-delà, une politique de contrôle accru aux frontières et une promotion du développement des pays voisins pourraient, aussi, contribuer à la maîtrise de ces flux migratoires.

### **Pour une plus grande attention à l'égard des pays voisins de l'Outre-Mer français, sur le plan de l'immigration et en matière de développement**

- Le contrôle de l'immigration

Dans au moins deux des trois cas évoqués, à Saint-Martin d'une part et à Mayotte d'autre part, un renforcement des mesures de contrôle devrait être assez efficace.

A Saint-Martin, les Accords de Schengen ne s'appliquant pas sur ce territoire, l'objectif essentiel serait que *les autorités néerlandaises* de l'aéroport (situé dans la partie néerlandaise de l'île) consentent, sur la demande insistante de la France, à exiger de tout passager au débarquement un visa d'entrée. Un accord a été conclu entre Paris et La Haye en 1994. Il prévoit un contrôle commun par les services de police des deux pays pour ce qui est des vols considérés comme *sensibles*. Ratifié par le Parlement français, cet accord ne l'a malheureusement pas encore été par le Parlement néerlandais, ni par les autorités de Curaçao dont la moitié néerlandaise de Saint-Martin est une dépendance.

A Mayotte, les liaisons régulières avec les Comores, d'où vient le flux d'immigrés, ont été supprimées par décision des autorités comoriennes. Les immigrants arrivent à présent en clandestins, pendant la nuit et par la voie maritime (à bord de boutres). Une certaine stabilisation de la *situation politique aux Comores* pourrait, sans doute, contribuer à la maîtrise des flux migratoires, encore que les motivations des immigrants clandestins soient largement à caractère économique (ou familial, compte tenu de la parenté entre les deux populations). Le renforcement prévu des moyens de surveillance, avec l'acquisition de vedettes maritimes, devrait aussi porter ses fruits.

- Le développement des « pays du champ » voisins de l'Outre-Mer français

Le « champ » de compétence du ministre de la Coopération comprend, depuis 1995, l'ensemble des pays dits « ACP » associés à l'Union européenne dans le cadre des accords de Lomé. A ce titre, il inclut, par conséquent, la plus grande partie des États indépendants de la zone Caraïbes-Guyane. En revanche, une partie seulement de ces États entre actuellement dans le domaine de compétence de la CFD (à savoir Haïti, Antigua, la Dominique, Grenade, Sainte-Lucie, Saint-Christophe, Saint-Vincent). La Caisse ne peut donc intervenir ni à *Saint-Domingue*, ni à la *Jamaïque*, ni à *Trinité-et-Tobago*, ni au *Surinam*, ni en *Guyana*, lesquels sont pourtant tous, à la fois, des pays « ACP » et des pays du nouveau « champ » de compétence du ministre de la Coopération.

Compte tenu, notamment, des problèmes migratoires, il paraît *souhaitable de faire coïncider le « champ » de la CFD avec le nouveau « champ élargi » du ministère de la Coopération*. Certes, l'impact budgétaire d'une telle extension ne serait que très partiellement contre-balançé par l'exclusion corrélative des pays de cette zone du champ d'intervention des prêts du Trésor. Toutefois, ces pays sont de taille modeste, et les projets de développement à leur échelle ne se comparent pas avec ceux du Cameroun ou de Côte-d'Ivoire. Les moyens de l'actuel « Fond interministériel de coopération » (FIC) Caraïbes-Guyane sont trop limités. Les prêts ou dons de la Caisse devraient pouvoir être au moins envisageables, sur le plan juridique et administratif français, dans ces pays.

Parmi les projets les plus importants, du point de vue de la politique de maîtrise de l'immigration, figurent sans doute des *opérations de coopération et d'assistance médicales telles que la rénovation des équipements hospitaliers au Surinam* (notamment l'hôpital d'Albina, tout proche de la frontière avec la Guyane française, et dont le délabrement actuel explique une bonne part des flux migratoires surinamiens en direction des hôpitaux de Saint-Laurent-du-Maroni et d'autres cités guyanaises).

Ceci étant, *ni les contrôles de police, ni la coopération technique, ni les crédits bonifiés, tous utiles et nécessaires, ne seront suffisants*. L'Outre-Mer français est entouré de pays et territoires qui figurent, parfois, parmi les plus pauvres du monde. L'effet d'attraction est manifeste. La politique « d'alignement social » entre la France métropolitaine et les DOM, parfaitement légitime du point de vue de la solidarité nationale entre la métropole et l'Outre-Mer français, ne va pas dans le sens d'une réduction de l'effet d'attraction.

A moyen terme, un traitement approprié du secteur « informel » (*cf. troisième partie du présent rapport*) apporterait sans doute une certaine contribution à la réduction de la pression migratoire.

A plus long terme, toutefois, c'est probablement le problème de l'intégration économique et *commerciale* de l'ensemble de la région Caraïbes-Guyane, entre la NAFTA (*North American Free Trade Association*), d'un côté, et l'Union européenne de l'autre, qui pourrait être posé.



---

## **Éléments techniques relatifs au projet de création d'établissements privés de crédit à moyen et à long terme en Afrique subsaharienne <sup>(1)</sup>**

Parmi les caractéristiques *possibles*, pour de tels établissements, figurent, d'une part, le recours à la technique des emprunts groupés et, d'autre part, l'utilisation d'une retenue de garantie sur les fonds empruntés. S'agissant du capital social, plusieurs catégories d'investisseurs, notamment privés, seraient envisageables.

---

### **Un recours possible à la technique des emprunts groupés**

Pour mieux accéder, en Afrique subsaharienne, au marché financier et même aux ressources des grands établissements prêteurs concessionnels, les entreprises pourraient avoir intérêt à se grouper. On voit alors aisément se dessiner le profil général d'un *nouveau type d'établissement financier de prêts à long terme, ou EFPLT*, support de ce regroupement.

Ce nouvel établissement interviendrait essentiellement en regroupant des demandes de financements à long-terme et en émettant des emprunts groupés pour le compte des co-emprunteurs. La technique des emprunts groupés a été utilisée en France, aussi bien par les groupements

(1) Ces éléments techniques s'inspirent, notamment, des réflexions de M. Michel Gauthier (*cf.* en annexe 6, « Liste des personnes rencontrées »), mais rejoignent aussi les observations et témoignages enregistrés lors des entretiens organisés avec la communauté bancaire en Afrique, en particulier au Sénégal et en Côte-d'Ivoire.

professionnels que par les sociétés de développement régional. Le fonctionnement des emprunts groupés est le suivant :

- l'EFPLT réunit périodiquement un certain nombre d'entreprises exprimant des besoins de crédit à long terme ;
- après analyse et élimination des risques jugés de qualité insuffisante, l'EFPLT émet un emprunt obligataire (par exemple de dix à quinze ans, selon l'état du marché) pour un montant égal à la somme des demandes acceptées ;
- la capacité d'emprunt de l'EFPLT est fonction de sa « surface responsable ». Celle-ci est composée de la somme des fonds propres et des fonds de garantie (*cf. infra*). En France, la somme empruntable est de l'ordre de 15 fois le montant de la « surface responsable ». Ce coefficient de 15 peut être modulé en fonction du marché et, le cas échéant, abaissé aux alentours de 7 ou 8 en Afrique subsaharienne ;
- l'EFPLT est rémunéré par des commissions d'émission et par des commissions annuelles d'encours.

---

## **Une retenue de garantie, prélevée sur les emprunteurs-clients**

L'EFPLT redistribue entre les entreprises emprunteuses le produit de l'emprunt, après déduction d'une fraction (5 à 10 %), la *retenue* de garantie, servant à alimenter un *fonds de garantie*. Celui-ci sert à couvrir la défaillance éventuelle d'un des co-emprunteurs. En cas de remboursement total de l'emprunt, les versements effectués au profit du fonds de garantie sont restitués aux co-emprunteurs.

Les fonds de garantie appartiennent aux co-emprunteurs. Ils sont gérés, pour le compte de ces derniers, par l'EFPLT. Il y a autant de fonds de garantie que d'emprunts levés. Les sommes déposées dans ces fonds portent intérêt. De ce fait, par capitalisation de ceux-ci, chaque Fonds de garantie croît régulièrement en volume, sur les dix à quinze ans de vie de l'emprunt. Parallèlement, par le biais des remboursements, l'encours de l'emprunt diminue. Dès lors, le taux de couverture, par le fonds, de l'emprunt considéré, s'améliore régulièrement au fil des ans.

En cas de défaillance d'un des co-emprunteurs à l'échéance, la succession des garanties est organisée comme suit :

- le service de l'emprunt est d'abord assuré par prélèvement sur le fonds de garantie de l'emprunt considéré (en premier lieu, à hauteur de la quote-part de l'emprunteur défaillant, puis, si nécessaire, sur l'ensemble des dotations disponibles au titre de ce fonds) ;
- en cas d'insuffisance du fonds en question, il est fait appel aux fonds de garantie des autres emprunts, qui sont ainsi mutualisés ;
- enfin, si l'ensemble des fonds ne suffit pas à couvrir le sinistre, l'EFPLT est responsable sur ses fonds propres.

Il va de soi que les fonds de garantie sont subrogés à l'égard des débiteurs défaillants et peuvent ainsi mettre en jeu les garanties particulières (caution, hypothèque, etc.) prises sur le co-emprunteur.

---

## **Des emprunts placés auprès de l'épargne locale, et auprès des grandes institutions financières de développement**

En Afrique, les emprunts seraient placés prioritairement auprès de l'épargne locale pour les montants qu'elle pourrait absorber. Les émissions ainsi émises offriraient un produit de qualité aux investisseurs et contribueraient au développement du marché boursier.

Le solde pourrait être placé auprès des grandes institutions financières de développement, qui accordent aujourd'hui aux banques, en Afrique, des lignes de crédit insuffisamment utilisées. Ces emprunts offriraient, à ces grandes institutions, l'avantage supplémentaire de constituer un instrument cessible.

Au cas où, dans un premier temps, les emprunts auraient besoin d'être confortés à l'émission par des garanties supplémentaires, s'ajoutant à celles offertes par les retenues de garanties (*cf. supra*) et les fonds propres de l'EFPLT, une garantie additionnelle pourrait éventuellement être recherchée auprès des fonds de garantie récemment créés (GARI, ARIA...).

---

## **Un capital social majoritairement privé**

Le capital social de l'EFPLT devrait comprendre un ou plusieurs bailleurs d'aide (SFI, CFD/Proparco...); mais ces derniers ne devraient pas contrôler ensemble plus de 49 % du capital et leurs parts seraient destinées à être progressivement diluées au fur et à mesure des augmentations ultérieures de capital. S'agissant de celles-ci, on pourrait envisager que les emprunteurs-clients de l'EFPLT soient tenus de souscrire à une petite augmentation de capital à l'occasion de l'émission de l'emprunt auquel ils participeraient (cela se pratique en France dans le cas des groupements professionnels).

Indépendamment des bailleurs d'aide, actionnaires minoritaires et, le cas échéant, des emprunteurs-clients, les actionnaires pourraient être

*a priori* sollicités dans quatre catégories différentes d'investisseurs potentiels :

- *un ou deux entrepreneurs financiers* agissant soit à titre individuel, soit comme représentant d'un petit groupe d'investisseurs ;
- *les banques commerciales locales* désireuses d'augmenter leur clientèle d'entreprises locales, en partenariat avec un prêteur « long » ;
- *le tissu économique local : les grandes entreprises*, par civisme économique, et *les moyennes*, par intérêt (le financement à moyen-long terme est un *leit-motiv* des entreprises en Afrique) ;
- *les investisseurs individuels* : la pénurie de produits de placement est attestée par l'excès de la demande lors des quelques mises sur le marché qui ont eu lieu.

Le cas échéant, pour stimuler l'intérêt de telle ou telle catégorie d'investisseurs privés, il serait envisageable de proposer des *actions à dividendes prioritaires*, si les actionnaires bailleurs consentent à cette discrimination.

Au total, l'ensemble des actionnaires privés devrait posséder au moins 51 % du capital social.

---

## **Une gestion indépendante, professionnelle et économe**

L'indépendance de la gestion devrait être assurée par le caractère majoritairement privé du capital de l'établissement.

Le professionnalisme devrait être garanti par la qualité du recrutement de l'équipe de direction. Sans doute pourrait-il être conforté, le cas échéant, par une assistance technique des bailleurs d'aide, et un effort de formation.

La gestion devrait être économe car elle n'aurait à assurer aucune des fonctions coûteuses des banques commerciales, et pourrait se consacrer à l'analyse des demandes de crédit et au suivi des encours. Les aspects juridiques des contrats et des éventuels contentieux pourraient être sous-traités. Quant au placement des emprunts, il pourrait être assuré par les banques actionnaires (avec *chef-de-filat* tournant).

---

## **Un coût d'intermédiation, et une rentabilité raisonnables**

S'agissant du *coût d'intermédiation*, il devrait être composé de la commission d'émission et de la commission d'encours. La pratique des

*retenues de garantie* renchérirait, naturellement, le coût final pour l'emprunteur-client de l'EFPLT. Toutefois, même dans ce cas, le coût d'intermédiation resterait inférieur à celui de l'intermédiation bancaire : l'EFPLT n'aurait, en effet, à supporter ni la charge de la collecte de l'épargne, ni celle des nombreux autres services bancaires.

En ce qui concerne *la rentabilité de l'EFPLT*, elle pourrait être assise sur une perspective d'équilibre d'exploitation, et même de bénéfice, *à partir de la troisième année d'exercice*, et ce, sur la base des hypothèses suivantes :

- un effectif salarié composé d'un directeur expatrié, de trois cadres, d'un comptable, de deux secrétaires et de deux chauffeurs/plantons, conduirait à envisager une masse salariale de l'ordre de 140 millions de francs CFA et des frais totaux de structure d'environ 200 millions de francs CFA ;
- un rythme d'émissions d'emprunts de l'ordre de 5 milliards de francs CFA par an offrirait, la troisième année, des recettes du niveau suivant : 100 millions au titre d'une commission d'émission de 2 % sur des émissions annuelles de 5 milliards de francs CFA ; et 100 millions au titre d'une commission d'encours de 1 % sur dix milliards de francs CFA (l'encours à la fin de la deuxième année d'exercice).



## Investissement et croissance en Afrique <sup>(1)</sup>

### Résumé et principales conclusions

L'étude de la relation entre investissement et croissance présentée dans ce document a été développée dans un cadre purement quantitatif. En procédant à deux ensembles complémentaires d'analyses, nous parvenons à une estimation très approximative de l'effet global de l'investissement sur la croissance en Afrique subsaharienne.

**Un accroissement de l'investissement global en Afrique subsaharienne d'un montant équivalent à 10 % du PIB (soit environ 27 milliards de dollars <sup>(2)</sup>)** pourrait se traduire par une augmentation de la croissance d'environ deux points.

Cette évaluation peut paraître particulièrement faible ; l'étude montre cependant que la croissance est plus aisément accessible au travers de l'accroissement de la productivité de l'investissement que par l'augmentation de ce dernier.

Dans une première étape, nous sommes partis des exercices de simulation proposés par la Banque mondiale dans son rapport de 1989, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable*. Ceux-ci sont basés sur une relation mécanique entre investissements et croissance, et permettent dans ce contexte, avec des calculs relativement sommaires, de préciser les liens qui lient la croissance de la population et celle de l'investissement total et de sa productivité, avec la croissance du produit.

Dans un second temps, nous avons effectué un bilan succinct des travaux empiriques sur les déterminants de la croissance. Avec les développements récents de la théorie de la croissance, les études factuelles se sont multipliées, qui nous donnent aujourd'hui une bonne image de ce que peut être le lien entre investissement et croissance. Ces travaux se

(1) Note du (Groupement d'intérêt scientifique) GIS DIAL, fondé par l'ORSTOM, le CESD et EUROSTAT.

DIAL : Développement des investigations sur l'ajustement à long terme.

(2) A partir de données pour 1993 issues du *Rapport sur le développement dans le monde*, Banque mondiale, 1995.

situent dans une perspective de très long terme. Ils donnent des résultats comparables à ceux de l'exercice précédent pour peu que l'on retienne des hypothèses raisonnables.

Notre étude met en évidence la grande sensibilité des résultats, c'est-à-dire de l'efficacité de l'investissement, à la nature des composante de ce dernier et à leurs éventuelles complémentarités. C'est ainsi qu'investissement public et investissement en capital humain sont deux formes d'accumulation qui contribuent grandement à l'efficacité des investissements privés, qu'ils soient domestiques ou étrangers. La question de la cohérence des politiques économiques semble aussi particulièrement importante.

Dans ce contexte, les conditions de mise en œuvre des investissements prennent une importance primordiale. Les sources de financement, l'intermédiaire financier, l'opérateur et la nature même du projet apparaissent en effet dès lors comme autant de facteurs susceptibles d'affecter la rentabilité macro-économique de l'investissement.

Une analyse de l'impact des investissements sur la croissance en Afrique ne peut donc s'abstraire d'une discussion sur la nature de ceux-ci, leurs origines, les politiques économiques qui les accompagnent et les conditions de leur mises en œuvre. Cette conclusion souligne la fragilité des résultats obtenus par cette étude et la nécessité de ne les utiliser qu'avec la plus grande prudence.

---

## **Introduction : rappel de l'environnement théorique sous-jacent**

Avant toute chose, il est sans doute utile de rappeler brièvement les différents sens du concept d'investissement. En effet, le sens commun en est assez vague et incite facilement à faire l'amalgame entre diverses notions dont la distinction est pourtant importante :

- en premier lieu, on distinguera la formation brute de capital fixe (FBCF) qui correspond à la somme des dépenses en capital physique au cours de la période de référence. Celle-ci inclut les dépenses directement productives non amorties sur une seule période : les biens d'équipement, les infrastructures, l'aménagement de l'environnement, etc. ;
- lorsque l'on soustrait à la FBCF la dépréciation du capital survenue durant la période de référence, on obtient la formation nette de capital fixe. La distinction, pour banale qu'elle soit, n'est pourtant pas sans intérêt dans la mesure où le taux de dépréciation est clairement dépendant de la nature du capital : les pays sahéliens, où l'on constate une forte dégradation des sols, et les nouveaux pays industrialisés asiatiques (NPI) s'ils se distinguent de part le niveau de leur FBCF,

sont certainement encore plus différents en terme de formation nette de capital fixe ;

– l'investissement dans son sens le plus large, inclurait quant à lui l'ensemble des dépenses susceptibles d'affecter à plus ou moins long terme la disponibilité et la productivité des facteurs de production. Cette dernière définition permet d'inclure, entre autres, les investissements humains, dont la principale partie est liée à l'éducation et à la santé.

La théorie keynésienne relie le niveau de l'investissement (pris ici au sens de la formation nette de capital fixe) à la croissance de façon intuitive, dans la théorie dite de l'accélérateur simple. L'investissement y est supposé dépendre de la demande anticipée par les entrepreneurs, suivant une relation linéaire à coefficients fixes telle que :

$$\text{Investissement net} = \Delta K = v \cdot \Delta \text{PIB}^{(1)}$$

où K est le stock de capital et v le multiplicateur keynésien

En décrivant la relation précédente en terme de taux de croissance et en renversant les termes on trouve alors que :

$$\text{Croissance anticipée du produit} = (1/v) \cdot \text{Taux d'investissement}$$

### Équation 1

En règle générale, il est fait référence à v en terme d'ICOR<sup>(2)</sup>. Concrètement, le paramètre (1/v) rend compte de la productivité moyenne de l'investissement.

De cette analyse il est possible de déduire, en suivant Harrod (1936) et Domar (1947), une formalisation du processus de croissance. Toutefois, la non prise en compte des phénomènes de substitution entre capital et travail rend le modèle particulièrement instable.

Malgré cet écueil, l'approche keynésienne n'aura pas pour autant été abandonnée. L'équation 1 permet, en effet, d'évaluer la croissance du produit en fonction de l'évolution attendue de l'investissement et de sa productivité, pour peu que l'on accepte de faire les quelques hypothèses suivantes :

En premier lieu, on transforme la notion de croissance anticipée en celle de croissance ciblée. Cette légère dérive linguistique, apparemment anodine, ne l'est peut être pas tant si on prend conscience qu'elle fait passer l'investissement du statut d'objectif à celui d'instrument : « *Tel niveau d'investissement est compatible avec tel niveau de*

(1) Par  $\Delta \text{PIB}$  on fait, en réalité, référence à la variation de demande anticipée.

(2) ICOR : Incremental Capital Output Ratio.

*croissance* » versus « *Tel niveau d'investissement a pour conséquence tel niveau de croissance* ».

– En second lieu, il faut négliger l'effet multiplicateur de l'investissement qui, sous l'hypothèse d'une propension à épargner fixe, nous indique que la variation du niveau de l'investissement dépend aussi de la variation du revenu. En d'autres termes, il faut alors se poser indépendamment la question du financement de l'investissement.

Néanmoins, on reconnaîtra l'intérêt de ces calculs simples qui permettent, à moindre coût, d'évaluer les évolutions du produit à court-moyen terme. Ceux-ci ont, en particulier, été largement mis en œuvre dans les pays africains où la disponibilité des statistiques fait souvent défaut. Pour autant, il est important de se souvenir des limites de ce type d'analyse qui, d'une part, exclut tout effet de substitution et, d'autre part, suppose la fixité ou l'exogénéité de la productivité de l'investissement. Les conditions de pluviométrie dans les secteurs agricoles, les variations des taux d'utilisation ou, plus simplement, les fluctuations des prix des matières premières sont autant d'éléments qui mettent en cause la stabilité de l'ICOR et, avec elle, l'intérêt de la méthodologie.

Suivant les travaux de Harrod et Domar, précédemment mentionnés, Solow (1956) a cherché à intégrer dans un modèle de croissance une formulation qui permette de rendre compte de la substituabilité des facteurs de production. Ce travail, qui fait aujourd'hui encore référence, est considéré comme le modèle standard de croissance néoclassique. Dans ce modèle, il s'avère que la croissance de long terme est simplement dictée par l'évolution de facteurs exogènes tels que l'offre de main-d'œuvre et le progrès technique. En conséquence, on converge à long terme vers un équilibre stationnaire que le taux d'investissement <sup>(1)</sup> n'est pas supposé influencer.

Évidemment, cette analyse montre, elle aussi, ses limites :

– Le modèle standard se situe à un horizon de très long terme ; pourtant rien n'assure que nous puissions faire l'approximation que nous sommes en ce point. Or, pendant la phase de transition, le taux d'investissement affecte fortement la croissance de l'économie.

– Le modèle standard est fondé sur une technologie à rendement constant, or on peut raisonnablement envisager l'existence d'effets externes sur l'accumulation du capital (*cf.* Romer, 1986) : par le biais de processus d'apprentissage, l'accroissement du stock de capital a un effet cumulatif.

– Enfin, l'investissement est ici considéré comme un agrégat homogène ; or, celui-ci peut avoir, en fonction de sa nature, des effets relativement différents sur la croissance. L'accroissement du stock de capital humain (Lucas, 1988), l'effort consacré à la recherche et développement

(1) Dans la formulation standard, la question de l'investissement est abordée au travers du taux d'épargne.

(Grossman et Helpman, 1988) ou les investissements publics (Barro, 1989) sont autant de formes que peut prendre cette accumulation factorielle et qui affectent la sphère productive de façon singulière.

---

## **Le scénario du rapport de la Banque mondiale**

### **Investissement et croissance par la méthode de l'ICOR**

Dans son évaluation, publiée en 1989, des perspectives de croissance en Afrique subsaharienne, la Banque mondiale s'appuie largement sur l'approche keynésienne que nous venons de mentionner <sup>(1)</sup>

La popularité de cette méthode tient principalement au fait qu'elle permet d'illustrer de manière synthétique et aux moindres coûts l'efficacité globale d'une économie. Transposée dans une perspective plus normative, elle indique aussi quel est le taux d'investissement requis pour, par exemple, permettre d'atteindre une croissance de la production compatible avec une croissance de la population donnée.

Dans son analyse, la Banque mondiale propose un scénario de référence fondé sur un accroissement du taux d'investissement de 15,1 % à 25 % et sur une croissance de la productivité de celui-ci de 5 % à 20 %. Dans ces conditions, la production pourrait s'accroître de 5 % par an. Avec un taux de rendement de l'investissement supposé de 20 % pour la période 2000-2020, un accroissement de l'investissement de 10 % du PIB se traduirait pour cette période par une augmentation de la croissance du produit (et du produit par tête) de 2 % par an.

Ce résultat dépend malheureusement de manière essentielle des hypothèses retenues concernant l'évolution du taux de rendement de l'investissement. Le tableau ci-dessous illustre cette limite. Les scénarios 2 et 3 montrent, en effet, dans quelle mesure le taux de croissance espéré de 5 % par an dépend de l'hypothèse faite concernant la croissance du taux d'investissement et la croissance du rendement de l'investissement (correspondant à une baisse de l'ICOR).

Dans le scénario 1, on a fait l'hypothèse d'une stagnation du taux d'investissement au niveau atteint en 1986-1987 (15,1 %), mais d'un accroissement de son rendement de 5 % à 20 %. Dans le scénario 2, l'hypothèse retenue est celle d'une stagnation du taux de rendement (à 5 %) et d'un accroissement du taux d'investissement (de 15,1 % à 20 %).

(1) Banque mondiale, 1989, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable*.

Tableau 1 :

**Scénarios contrastés de croissance à l'horizon 2020**

	Période 1986-1987	Période 2000-2020		
		Scénario Banque mondiale	Scénario 1	Scénario 2
Taux d'investissement	15,1	25,00	15,10	25,00
Taux de rendement de l'investissement (1/ICOR)	5,0	20,00	20,00	5,00
Croissance de la production	0,8	5,00	3,00	1,30
Croissance par habitant avec augmentation de la population de 3,3 %/an	- 2,5	1,70	- 0,28	- 2,05
Croissance par habitant avec augmentation de la population de 2,75 %/an	- 1,95	2,25	0,27	- 1,50

Source : calculs à partir des données recueillies dans *Banque mondiale*, 1989. Tous les chiffres sont en pourcentage.

On voit que ces scénarios plus pessimistes se traduisent au mieux par une stagnation du PIB par tête (scénario 1), au pire par une baisse de celui-ci (scénario 2), au lieu d'une croissance d'environ 2 % par an dans le cas du scénario retenu par la Banque mondiale.

**Le scénario optimiste de la Banque s'appuie, entre autres choses, sur l'hypothèse d'une forte augmentation du rendement de l'investissement. Quelle peut être la source de cette hausse ?**

Pour répondre à cette question, il faut faire appel à une conception plus extensive des effets de l'investissement sur la croissance. On peut ainsi, à l'instar de la Banque mondiale, identifier trois canaux principaux :

- l'investissement productif accroît le stock de capital et permet donc d'atteindre un rythme de croissance plus élevé ;
- l'investissement « structurel » (éducation, santé) accroît la productivité marginale du capital et, par un effet de complémentarité, entraîne une baisse de l'ICOR (correspondant à une amélioration du taux de rendement de l'investissement global) ;
- la productivité globale des facteurs s'accroît sous l'effet des bonnes politiques et par le choix des bons investissements.

Pour justifier la baisse de l'ICOR, on est donc amené à différencier les effets des investissements sur la croissance selon leur nature. Dans son rapport cité, la Banque mondiale passe elle-même par cette étape explicative.

## Structure de l'investissement et croissance

La faiblesse du rendement de l'investissement constaté dans les années quatre-vingt peut en partie s'expliquer par l'insuffisance des dépenses effectuées en infrastructures, en santé et en éducation.

Dans son rapport, la Banque mondiale met l'accent sur cet ensemble de facteurs pour expliquer dans quelle mesure une augmentation du niveau de l'investissement (par son effet direct sur la croissance) et une meilleure répartition de celui-ci (par son effet sur l'ICOR) peuvent permettre de rétablir un rythme de croissance compatible avec une amélioration des conditions de vie de la population.

La répartition des investissements envisagée par la Banque mondiale est indiquée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2 :

**Investissement et mode de financement**

Nature	Investissement	Objectif de croissance	Financement
Capital humain et santé	3,0 % du PIB (5 % à 7 % en dépenses courantes)		Dons pour moitié
Infrastructure	6,0 % du PIB		Financement privé partiel
Agriculture	4,0 % du PIB	4 %	Financement privé : épargne locale
Industrie, dont :	5,0 % du PIB	7 % à 8 %	Financement privé
- secteur manufacturier	2,5 % du PIB	5 %	
- mines et énergie	2,5 % du PIB	5 %	
Autres (secteur financier, ...)	7,0 % du PIB		

Source : données collectées dans Banque mondiale, 1989.

Les investissements en capital humain et infrastructure s'élèvent donc à plus d'un tiers du programme global envisagé par la banque. Qui plus est, les dépenses en éducation se situent entre 8 et 10 % du PIB, si on tient compte des dépenses courantes.

Dans le rapport de la Banque mondiale, les conditions d'un accroissement de la productivité demeurent cependant peu claires. Afin de mieux saisir les implications des hypothèses retenues, on peut toutefois procéder à quelques conjectures. Si on suppose que la totalité de l'amélioration de la productivité de l'investissement est imputable à l'accroissement des investissements dans les services sociaux et les infrastructures, on trouve que la sensibilité de la croissance au volume d'investissement est largement inférieure à celle liée aux variations du taux de rendement de ces investissements. En d'autres termes, les États africains auraient alors intérêt à réorienter l'allocation de leurs ressources vers les investissements humains et les infrastructures, quitte à devoir se désengager entièrement des investissements productifs. Bien entendu, il s'agit là d'une hypothèse extrême, qui n'est sans doute pas d'ailleurs la plus réaliste. Elle permet toutefois de souligner l'importance potentielle d'investissements qui comme les infrastructures et le capital humain, affectent la productivité globale. On doit mentionner ici le rôle prépondérant que sont susceptibles de jouer les politiques économiques en ce domaine.

## **Impact de l'investissement sur la croissance de long terme**

### **Investissement et croissance : description des principaux résultats**

Alors que l'approche néoclassique avait largement ignoré l'importance de l'investissement dans l'analyse du processus de croissance de très long terme, certains travaux empiriques récents et le développement des théories de la croissance endogène relancent aujourd'hui le débat.

De nombreuses études économétriques en coupe transversale <sup>(1)</sup> semblent en effet indiquer que l'investissement peut affecter sensiblement la croissance de long terme. Bien qu'on puisse trouver quelques références préalables <sup>(2)</sup>, les premiers travaux significatifs de ce type font suite à l'article de Barro (1991) dans lequel la question de l'impact de l'investissement est étudiée parmi d'autres facteurs. L'auteur trouve que la part des investissements totaux dans le PIB a un impact sur la croissance du produit par tête assez faible <sup>(3)</sup>. En fait, une augmentation de 10 points du taux d'investissement (exprimé en pourcentage du PIB) induirait un surplus de croissance de l'ordre 0,6 point.

La robustesse de l'effet ainsi identifié a été testée dans un travail de Levine et Renelt (1992). Recensant plus de 40 études économétriques de ce type, ils trouvent que 33 d'entre elles intègrent explicitement le taux d'investissement. En testant la stabilité de la relation obtenue en fonction des sources de données et de l'ensemble des variables explicatives retenues, les auteurs trouvent que la relation entre investissement et croissance est parmi les plus fiables <sup>(4)</sup>.

Les études précitées mettent aussi en évidence la singularité de la région africaine. Elles montrent, en effet, que l'ensemble des facteurs de croissance considérés ne suffit pas à expliquer correctement la croissance des continents africain et sud américain et que ces régions réussissent moins bien que les autres en terme de croissance <sup>(5)</sup>. La prise en compte de l'investissement en tant que facteur de croissance ne permet pas d'élucider les raisons de cette singularité. Si certaines explications sont envisageables dans le cas de l'Amérique latine <sup>(6)</sup>, le cas de l'Afrique reste à ce jour sans explication satisfaisante.

(1) Une étude est dite en coupe transversale lorsque l'on a une donnée par pays.

(2) Voir en particulier Kormendi et Menguire (1985), mais aussi Hicks (1979).

(3) Le coefficient de la régression associé à cette variable se situe entre 0,068 et 0,061, ce qui correspondrait à une productivité de l'investissement de 6 % à 7 %.

(4) « *Our analysis also identifies some robust relationship and clarifies some past findings. We find a positive and robust correlation between growth and the share of investment to GDP and we also find that the ratio of trade to output is robustly, positively correlated with the investment share.* » (P. 943).

(5) Concrètement, les variables indicatrices régionales sont affectées d'un coefficient négatif et très significatif.

(6) Roubini et Sala-I-Martin (1992) ont en effet réussi à expliquer la croissance observée du produit par tête dans le sous-continent américain au travers de variables mesurant la répression financière.

Ojo et *al.* (1995) ont effectué une étude sur dix-sept économies africaines entre 1970 et 1991. Les résultats qu'ils présentent permettent de faire une synthèse du rôle de l'investissement dans les pays d'Afrique subsaharienne.

**Les auteurs montrent que, pour l'Afrique, une augmentation de dix points d'investissement (exprimés en pourcentage du PIB) produit en moyenne un supplément de 2 % de croissance du PIB par tête.**

De plus, ces auteurs parviennent à montrer que l'investissement est effectivement, parmi les différentes variables explicatives retenues <sup>(1)</sup>, le principal facteur de croissance et ce pour chacun des trois groupes de pays africains identifiés : pays exportateurs de pétrole, pays à revenu intermédiaire et pays à faible revenu. Par contre, on constate que l'impact de l'investissement est plus important dans le cas du premier groupe, un peu moins pour le second et plus faiblement encore pour le troisième.

### **Catégorie d'investissement et croissance de long terme**

La décomposition de l'investissement en fonction de sa nature donne un autre éclairage au constat précédent et conduit à préciser la relation entre investissement et croissance suivant le type d'investissement considéré.

Dans une étude, Hadji et *al.* (1994) incluent, dans leur régression concernant des pays africains, un terme lié à l'investissement public. Celui-ci s'avère toujours positif et significatif, avec un coefficient de l'ordre de 0,1 (signifiant qu'un accroissement de 10 points du taux d'investissement public par rapport au PIB générerait 1 % supplémentaire du produit par tête). La productivité des investissements privés est inférieure puisque le coefficient qui lui est associé est de l'ordre de 0,02. Les auteurs relativisent toutefois la portée de leurs résultats en indiquant que les investissements privés incluent en fait ceux des entreprises publiques dont la productivité est, peut-être, particulièrement faible. A l'inverse, Diamond (1989) trouve, sur un ensemble de pays en développement non réduit à l'Afrique, que l'investissement privé a plus d'influence que l'investissement public en infrastructure (et qu'il reste significatif malgré l'inclusion de ce dernier). Enfin, citons Barro et Sala-I-Martin (1995) qui, dans une étude en données de panel <sup>(2)</sup>, trouvent d'une part, que l'investissement public n'a pas de réel impact sur la croissance et, d'autre part, que son inclusion augmente marginalement la

(1) Les autres variables explicatives sont : la croissance de la population, la croissance des exportations, l'inflation, le taux de change réel et la dette extérieure.

(2) On parle d'étude en panel lorsque l'on a pour chaque pays (ou individu) des données à plusieurs dates.

contribution du reste de l'investissement à la croissance, dont l'ampleur reste faible.

Les investissements directs étrangers peuvent aussi avoir une influence spécifique sur la croissance dans la mesure où ils incorporent un niveau technologique supérieur à celui des investissements domestiques. Borensztein et *al.* (1994) ont testé cette hypothèse. Ils montrent qu'effectivement les investissements directs étrangers affectent la croissance de façon autonome <sup>(1)</sup>, et ce d'autant plus que le stock de capital humain est plus élevé. *A contrario*, les investissements privés locaux ne possèdent pas une telle complémentarité avec le niveau de développement humain. Les coefficients estimés sont respectivement de 0,14 et 0,22, indiquant qu'une augmentation de 10 points d'investissement domestique (en pourcentage du PIB) induit un surplus de 1,4 % de croissance et que 10 points supplémentaires d'investissements directs étrangers ajoutent 2,2 % à la croissance du produit.

Enfin, il est clair que l'investissement en capital humain, généralement représenté par la scolarisation, a lui aussi une influence autonome sur la croissance. Une estimation moyenne suggérerait que 10 points supplémentaires dans le taux de scolarisation secondaire induisent 0,15 % à 0,30 % de croissance en plus. Il resterait évidemment à voir quel serait le coût d'une telle amélioration notable des taux de scolarisation.

---

## **Conditions de mise en œuvre de l'investissement : le rôle de l'État et du secteur privé**

Alors que la plupart de études de long terme soulignent la complémentarité entre les différents types d'investissement, les réalités financières des pays en voie de développement poussent souvent à considérer les sources de financement privées comme un substitut indispensable au financement public de l'investissement, qu'il soit local ou étranger.

Cette approche ne permet toutefois pas d'analyser avec suffisamment de précision la place des investissements privés, et plus généralement du « secteur » privé, dans le processus de croissance et de développement.

Pour préciser les enjeux, on distinguera trois niveaux d'analyse, au sein desquels les relations public/privé et local/étranger seront brièvement étudiées.

(1) C'est-à-dire que l'investissement domestique continue de montrer une relation positive à la croissance même lorsque l'investissement étranger est pris en compte comme facteur de croissance spécifique.

- Les sources de financement

Des inquiétudes se sont exprimées quant aux perspectives du financement public étranger, car la baisse de l'épargne publique – et une certaine lassitude à l'égard de l'aide dans les pays développés – a conduit à une stagnation des dons et prêts concessionnels. Si, en revanche, on ne peut avoir les mêmes inquiétudes concernant la disponibilité de l'épargne privée étrangère, la possibilité de sa mobilisation par les pays africains demeure un problème (*cf. infra*).

Pour résoudre le problème du déficit de financement, il convient donc de rechercher une augmentation de l'épargne locale. Les gouvernements peuvent accroître le taux d'épargne local en réduisant leurs dépenses de fonctionnement ; il s'est avéré en revanche plus difficile pour eux de proposer et de mettre en œuvre des politiques permettant d'augmenter l'épargne privée.

- Les intermédiaires financiers

Dans les pays en voie de développement, les pouvoirs publics ont traditionnellement exercé un rôle d'intermédiaire, soit en accordant des subventions à certains types de crédit, soit en contrôlant directement l'allocation des ressources par une politique d'encadrement du crédit du secteur bancaire privé, soit enfin en garantissant les emprunts réalisés par des entreprises locales auprès des banques privées étrangères. La plupart de ces canaux sont toutefois aujourd'hui rompus, principalement ceux qui concernent l'accès au système financier international (c'est-à-dire à l'épargne privée étrangère).

De plus, le mauvais fonctionnement des systèmes bancaires locaux compromet la collecte et l'accès à une épargne locale déjà très maigre. Parmi les mesures envisageables, on peut mentionner les suivantes

- une réforme et une modernisation du système bancaire commercial, qui peut avoir des effets bénéfiques non seulement sur l'allocation de l'épargne privée, mais aussi sur son niveau ;
- un recours à des formes désintermédiées de financement extérieur : on retient principalement à ce titre les Organisations non gouvernementales et les multinationales. Ces deux types d'institutions permettent de faire le lien entre l'épargne privée étrangère et l'investissement local, et, dans le cas des multinationales, entre le système financier international et l'investissement local ;
- un recours à des formes désintermédiées de financement intérieur : il s'agit principalement des institutions financières informelles et de l'auto-financement des projets privés.

- Les producteurs et la nature des biens

Dans la plupart des pays en développement, l'État a traditionnellement joué un rôle dans la production, soit directement à travers l'administration, soit par des entreprises publiques, soit par des institutions de type associatif, plus ou moins contrôlées par l'État.

Les limites de cette approche étant devenues claires, gouvernements africains et bailleurs de fonds s'efforcent aujourd'hui de faire

appel au secteur privé en tant qu'opérateur, pour tout ce qui concerne la production de biens privés, et même de tenter de proposer une participation du secteur privé à la production de biens publics, principalement d'infrastructure.

Pour ce qui concerne les grandes entreprises manufacturières, les tentatives de substitution entre secteur public et privé en Afrique (privatisation, création d'entreprises) n'ont souvent pas rencontré le succès espéré, principalement auprès des investisseurs étrangers. Pourtant, l'intérêt des investissements étrangers n'en demeure pas moins clair car il permet en même temps :

- de répondre au problème de la source de financement ; à cet égard, l'épargne privée étrangère semble toujours être une source de financement prometteuse.
- d'éliminer le problème de l'intermédiation, grâce à la capacité d'une multinationale à emprunter sur les marchés internationaux, alors que l'accès à l'épargne locale est souvent compromis par les défaillances des systèmes bancaires ;
- de permettre des transferts de technologie, et donc d'accroître l'efficacité de l'investissement.

Si l'analyse ci-dessus souligne l'importance potentielle du secteur privé, elle met aussi en lumière le rôle prépondérant que doivent jouer les pouvoirs publics. En effet, ceux-ci peuvent, et doivent, à la fois stimuler l'accumulation du capital et contribuer à l'accroissement de son efficacité. Concernant ce deuxième objectif, deux orientations d'action paraissent particulièrement importantes :

- la première est liée à la responsabilité des pouvoirs publics de définir et mettre en œuvre « de bonnes politiques économiques ».
- la seconde concerne leur rôle de fournisseurs, pas nécessairement en tant que producteurs, de biens publics – tels que l'éducation, la santé ou les infrastructures – générateurs de fortes « externalités positives » et accroissant de ce fait la productivité de l'économie.

Secteurs privé et public apparaissent donc dans une mutuelle dépendance comme les garants des perspectives africaines de croissance au travers du soutien à un investissement plus productif.

---

## **L'Afrique peut-elle bénéficier du libre échange ? <sup>(1)</sup>**

Malgré l'échec de trois décennies d'une stratégie de substitution aux importations, les économies africaines peuvent encore être tentées d'appliquer des politiques protectionnistes au motif que leurs avantages comparatifs absolus dans le commerce mondial (production de certaines matières premières) ne peuvent, à eux seuls, assurer un développement pérenne.

Ce raisonnement oublie que le propre des mécanismes de marché est de transformer des désavantages absolus en avantages relatifs. En d'autres termes, l'ouverture commerciale est toujours avantageuse pour les États qui la pratiquent, même et surtout dans le cas d'économies très peu développées.

Si le libre-échange doit par conséquent rester l'objectif de long terme des pays africains, la fragilité des équilibres budgétaires et la vulnérabilité potentielle de certaines industries de la zone franc à politique de change inchangée peut conduire à envisager une ouverture commerciale progressive.

---

### **Les politiques commerciales africaines, traditionnellement interventionnistes, sont désormais plus ouvertes**

Conformément au modèle de développement prédominant dans les années 1960-1970, les pays d'Afrique subsaharienne ont mis en œuvre depuis leur indépendance des politiques basées sur l'exploitation de quelques rentes (agricoles ou minières) et la substitution aux importations.

(1) Note du ministère de l'Économie et des Finances, direction des Relations économiques extérieures (22 mars 1996).

Dans un contexte de cours favorables des matières premières (chocs pétroliers, boum du café et du cacao de 1975 à 1977, du phosphate de 1974 à 1978), d'accès aisé au crédit bancaire, de mise en exploitation de nouveaux gisements pétroliers (Congo, Nigeria, Cameroun...) ou de nouvelles terres agricoles (Burkina Faso), cette politique a permis d'abord d'atteindre des taux de croissance élevés dans les années 1970 : jusqu'à +9,6 % en moyenne au Cameroun de 1973 à 1980. Mais cette rente ayant en général financé des industries non compétitives ou les dépenses courantes de l'État, l'épuisement du développement extensif et surtout le retournement de la conjoncture ont provoqué un arrêt de la croissance et, faute d'un ajustement rapide des finances publiques, le surendettement.

L'incapacité de développer des industries compétitives malgré de forts investissements publics tient à plusieurs éléments :

- *de mauvais choix sectoriels* : le choix des industries très capitalistiques ne correspondait pas aux avantages comparatifs des pays africains où le travail reste un facteur plus abondant que le capital, et la main-d'œuvre peu qualifiée plus répandue que le travail qualifié ;
- *les effets pervers des rentes de matières premières* : l'exportation d'une ressource naturelle abondante exerce un effet d'éviction sur les autres activités. En effet, l'essor de la demande permis par le gonflement des recettes d'exportation provoque un accroissement des coûts et des salaires, empêchant ainsi le développement d'activités ne reposant pas sur ces ressources naturelles. De fait, *les exportations de produits primaires* continuent de constituer l'essentiel des exportations africaines : elles représentent 83 % en 1992 (62 % avec l'Afrique du sud) contre 94,5 % des exportations de marchandises en 1970 (86 % en y intégrant l'Afrique du Sud). Pour l'Asie du Sud-Est, cette part est passée de 53 % en 1970 à 17 % en 1992. Le maintien de la dépendance vis-à-vis d'un ou deux produits à l'exportation est illustré dans le tableau page suivante ;
- *le maintien de barrières élevées à l'importation* (tarifaires et non tarifaires) a certes permis d'assurer la survie du tissu industriel naissant malgré sa faible compétitivité. Mais celui-ci est encore moins incité à se restructurer et à se développer du fait de la permanence d'une protection élevée. Aucune corrélation claire ne peut d'ailleurs être établie entre protection et taille du secteur industriel. Ainsi, la Côte-d'Ivoire est globalement plus industrialisée que le Sénégal le secteur industriel y représente 23 % du PIB contre 17 % au Sénégal malgré des droits de douane plus faibles ;
- *la faible taille des marchés nationaux*, faute d'une intégration régionale effective, n'a pas permis de bénéficier des économies d'échelle, essentielles pour rentabiliser les industries lourdes implantées (pétrochimie, sidérurgie) ;
- *l'intervention excessive de l'État* dans l'économie a été, dans certains cas, poussée à l'extrême (régimes marxistes au Congo et en Afrique orientale notamment).

Tableau 1

	Cameroun	Côte-d'Ivoire	Nigéria	Niger
Principales exportations	Pétrole, cacao	Café, cacao	Pétrole	Uranium
Part de ces exportations dans les exportations totales en 1980	51 %	46 %	96 %	nd
Part de ces exportations dans les exportations totales en 1990	56 %	44 %	97 %	71 %

Les économies africaines ont donc entamé, au milieu des années 1980 pour celles qui ont connu précocement des déséquilibres macro-économiques (Ghana, Gambie, Togo...) et au début des années 1990 pour les autres, une libéralisation commerciale progressive visant à démanteler les barrières tarifaires et non tarifaires dans le cadre de programmes d'ajustement (désengagement de l'État, levée des contrôles de prix...).

Les résultats de cette libéralisation ont été mitigés : la perte de recettes douanières a provoqué dans de nombreux pays un creusement du déficit budgétaire ; l'ouverture commerciale a par ailleurs détruit certaines productions locales (Mali, par exemple). Aussi, un certain relèvement des tarifs a été observé dans de nombreux cas (Sénégal, Nigeria, Côte-d'Ivoire...). Outre l'instabilité politique, trois éléments doivent toutefois relativiser cet échec partiel :

- *l'absence d'ajustement du change dans la zone franc jusqu'en 1994.* Jusqu'à cette date, les pays africains francophones ont tenté de corriger leur faible compétitivité-prix par des politiques internes (par exemple, flexibilisation du marché du travail et réduction des salaires de la fonction publique). Les secteurs exportateurs non traditionnels restant confrontés à une concurrence qu'ils ne pouvaient soutenir, l'ampleur de la surévaluation du franc CFA est apparue clairement ;
- *les politiques non coopératives des pays africains,* notamment en matière de change. Les dévaluations des pays anglophones (Nigeria, Ghana, notamment) ont eu un effet défavorable sur les pays limitrophes de la zone franc (déficit commercial et contrebande d'essence échappant à toute fiscalité) ; à l'inverse, la dévaluation du franc CFA a affecté certains pays anglophones enclavés (Gambie) ;
- *les fluctuations du cours des matières premières :* les phases dépressives compromettent les équilibres externes, d'autant que les hausses des cours sont souvent motif à des relâchements de la politique macro-économique (Kenya par exemple, après le mini-boum du café en 1986).

C'est donc uniquement après prise en compte de ces facteurs externes que l'on doit analyser les résultats de l'ouverture commerciale engagée par les pays africains. En particulier, l'expérience des pays de la zone franc ne vaut qu'à partir de la dévaluation de 1994. De fait, un certain nombre de productions non traditionnelles ont bénéficié d'un taux de change plus favorable et du contexte plus concurrentiel : des productions primaires (fleurs, maïs en Afrique de l'est ; bananes, bois, pêche en

Afrique francophone) mais aussi des exportations de biens manufacturés progressent (cf. tableau 2). Bien qu'il soit trop tôt pour en tirer des conclusions définitives, un développement des exportations de la zone franc a été constaté, que n'expliquent pas uniquement les prix élevés des matières premières.

Tableau 2

Côte-d'Ivoire : évolution en volume d'exportations non traditionnelles	1991	1992	1993	1994	Pour mémoire : part dans les exportations totales 1994
Bois transformé	- 18 %	- 4 %	5,0 %	25,0 %	10,0 %
Ciment	- 3 %	13 %	5,9 %	49,6 %	1,1 %
Textile	- 13 %	- 7 %	- 57,0 %	84,5 %	0,7 %

Source : FMI.

Tableau 3

Cameroun : exportations à destination de la France en millions de FF	1993	1994	Pour mémoire : part dans les exportations totales vers la France en 1994
Contreplaqués	16	31	1,3 %
Tissus en coton et lin	7	27	1,1 %
Produits de base pour pharmacie	15	27	1,1 %

Source : DREE.

## Les pays africains restent cependant peu ouverts au commerce international

Malgré la libéralisation commerciale entamée dans les années 1980 et une participation croissante de l'Afrique aux négociations commerciales multilatérales, les économies africaines restent relativement protégées :

- le *tarif douanier moyen (non pondéré) est relativement élevé*, comme en témoigne le tableau 4 <sup>(1)</sup> ;
- la *structure tarifaire est extrêmement dispersée*, car des droits élevés coexistent avec de nombreuses exemptions. Ainsi, dans le cas de la

(1) Le taux moyen des droits sur les biens industriels est inférieur à 4 % dans les pays développés, à 15 % dans les pays d'Asie du Sud-Est.

Côte-d'Ivoire, les produits finis sont deux fois plus taxés que les produits primaires, et notamment les tabacs, boissons, le textile-habillement et les meubles (près de 40 %). Mais la protection effective moyenne, telle que mesurée par les droits réellement perçus sur les importations totales de biens manufacturés, est de l'ordre de 10 %, en raison des exemptions multiples ;

– *les obstacles non tarifaires aux échanges sont nombreux* : licences d'importation, restrictions quantitatives, allocation sélective de devises dans les pays à monnaie non convertible, fiscalité pénalisant davantage les biens importés que les produits domestiques. Aussi, les tarifs ne donnent-ils qu'une idée partielle du degré de protection des marchés africains ;

– au total, *le traitement des importations reste en général complexe et orienté de façon à favoriser la production nationale*. La contrebande en est un corollaire logique ;

– enfin, il convient de mentionner que l'Uruguay Round ne s'est pas traduit par des engagements substantiels de libéralisation de la part des pays africains, à l'exception des membres de la SACU (Union douanière d'Afrique méridionale).

Tableau 4

Tarif moyen en % (1994)	Cameroun	Côte-d'Ivoire	Ghana	Kénya	Mada-gascar	Nigéria	Sénégal
Agriculture	24	20	22	44	39	47	44
Industrie	19	27	16	35	41	36	34

Source : Sorsa (1995).

## **Les contraintes de la libéralisation commerciale des pays africains**

Le protectionnisme ayant montré ses limites, on peut s'interroger sur les effets éventuels d'une ouverture plus importante des économies africaines.

Celle-ci peut s'appréhender tant vis-à-vis du reste du monde que d'un point de vue régional.

## **Les effets éventuels sur les économies africaines d'une ouverture commerciale *erga omnes***

L'impact d'une ouverture commerciale sur les économies africaines pourrait être négatif principalement à deux titres : une réduction des droits de douane pourrait aggraver les déséquilibres des finances

publiques ; une libéralisation commerciale, tarifaire ou non tarifaire, pourrait avoir un effet défavorable sur les industries existantes.

- L'effet d'une baisse des droits de douane sur les finances publiques pourrait être problématique

Les droits de douane appliqués aux importations représentent dans tous les pays d'Afrique une part substantielle des ressources de l'État.

Tableau 5

<b>Droits à l'importation (hors produits pétroliers)</b>	<b>Cameroun (1992)</b>	<b>Côte-d'Ivoire (1993)</b>	<b>Gabon (1991)</b>	<b>Ghana (1993)</b>	<b>Kénya (1993)</b>	<b>Tchad (1991)</b>
En % des recettes budgétaires (hors dons)	18 %	25 %	16 %	21 %	10 %	15 %

Source : FMI (1995).

Un démantèlement des droits de douane supposerait donc un creusement des déficits publics, au demeurant souvent très significatifs malgré l'aide internationale :

Tableau 6

<b>En % du PIB</b>	<b>Cameroun (1994)</b>	<b>Côte-d'Ivoire (1994)</b>	<b>Gabon (1994)</b>	<b>Ghana (1993)</b>	<b>Kénya (1993)</b>	<b>Niger (1994)</b>	<b>Sénégal (1994)</b>	<b>Bénin (1994)</b>
Droits à l'importation	3 %	4,5 %	4,6 %	3,8 %	2,5 %	3,4 %	7,0 %	5,4 %
Excédent/déficit public (dons inclus)	- 9 %	- 7,2 %	- 4,2 %	- 2,6 %	- 3,8 %	- 6,3 %	- 1,9 %	- 4,0 %

Sources : FMI, PEE, Banque de France.

Une baisse de droits de douane pose donc le problème d'alternative envisageable pour le budget de l'État. Le développement de la fiscalité interne se heurte à des problèmes considérables de recouvrement : la mise en place d'une TVA a, par exemple, dû être ajournée en raison d'émeutes importantes au Ghana en 1995. La pression fiscale portant trop exclusivement sur le secteur « formel » et « moderne » des économies africaines, celui-là même qu'on souhaiterait rendre compétitif, la taxation des importations est souvent considérée comme le moyen le plus efficace de percevoir un impôt sur la majeure partie des revenus de la population.

En l'absence de telles alternatives et puisque les droits de douane font eux même l'objet d'une fraude considérable, une baisse des

taux n'est supportable pour les finances publiques que si elle s'accompagne d'une amélioration du recouvrement de ces droits. Les réformes entreprises dans la zone franc depuis deux ans vont dans ce sens.

- En revanche, les effets d'une baisse des droits de douane sur les industries nationales sont plus incertains.

A défaut d'un ajustement du change, que l'on écarte ici *a priori*, le démantèlement des barrières commerciales actuelles pourrait mettre en difficulté certaines industries de substitution aux importations. Si le niveau moyen des droits de douane semble dicté par des impératifs budgétaires, leur modulation sectorielle témoigne en effet d'une volonté de protéger les industries locales (*cf. supra*, le cas de la Côte-d'Ivoire).

Trois facteurs doivent toutefois être pris en compte pour mesurer l'impact d'une réduction des obstacles aux échanges :

- *le niveau moyen des droits*. L'industrie d'un pays initialement moins protégé (Côte-d'Ivoire) qu'un autre (Sénégal) devrait moins souffrir d'une ouverture commerciale toutes choses égales par ailleurs ;

- *le niveau des droits sur les intrants*. La perte de compétitivité des produits finis devrait être en partie compensée par un abaissement du coût des intrants importés. L'effet final dépend de l'importance de ces derniers et du niveau relatif des droits levés sur les intrants. Pour des intrants stratégiques comme les véhicules automobiles, la micro-informatique ou les moteurs électriques, les droits de douane varient entre 0 et 10 % en Côte-d'Ivoire contre 26 à 76 % au Sénégal. L'abaissement du prix des intrants pourrait donc largement compenser l'effet de perte de protection pour l'industrie nationale au Sénégal ;

- *le dynamisme à moyen terme de l'industrie*. Après le choc initial de l'ouverture, l'industrie nationale peut être stimulée par la concurrence internationale, en particulier si elle se trouve renforcée par des investissements étrangers. Ce paradigme, qui est à la base des critiques des stratégies de substitution aux importations, trouve une certaine illustration dans l'exemple du Ghana. L'indice de production industrielle est, dans l'ensemble des secteurs, supérieur en 1994 à son niveau de 1984, année du début de la libéralisation commerciale. On constate en particulier que la réduction des droits de douane opérée au début des années 1990 a eu un effet négatif seulement transitoire sur la production de certains secteurs (*cf.* le cas du textile, tableau ci-dessous). Mais il faut souligner que le Ghana a bénéficié simultanément d'une forte dépréciation de sa monnaie.

Tableau 7

Ghana : Indice de production industrielle (1984 = 100)	1990	1992	1994
Textile-habillement	237	150	182
Bois transformés	123	200	210
Boissons	157	187	180

Source : Oxford University Centre for African Economies.

## **Les effets d'une réduction des droits de douane au niveau régional**

– Bien que les économies africaines aient l'Europe pour partenaire commercial privilégié, les échanges intra-africains apparaissent non négligeables, surtout lorsqu'on incorpore les pays n'appartenant pas à la zone franc et notamment le Nigeria.

L'intégration régionale dégage de nombreux effets positifs, qui lui ont valu un regain d'intérêt à travers le monde depuis les années 1980, en particulier : développement du commerce intra-régional, réalisation d'économies d'échelles qui permettent par la suite de mieux affronter la concurrence internationale, attrait d'un marché élargi pour les investissements directs étrangers. Dans le cas de l'Afrique, le libre-échange régional aurait en outre l'avantage d'ôter toute finalité à la contrebande.

*A priori*, une ouverture régionale aurait moins de conséquences négatives sur le budget et les industries nationales qu'un démantèlement des barrières commerciales vis-à-vis des pays tiers, car seule une fraction des échanges est concernée et la concurrence s'exercerait entre pays de niveau de développement similaire.

– De nombreux accords régionaux ont été signés en Afrique après l'indépendance afin de préserver les acquis en matière d'intégration. Cependant, ces accords ont, malgré leur nombre (on en dénombrerait plus de 200), rarement été mis en œuvre dans leur totalité pour plusieurs raisons : ambition excessive de ces accords, irrationalité du découpage géographique, dissensions politiques (*cf.* dissolution de la Communauté est-africaine en 1977, après l'instauration de dictatures en Ouganda et en Tanzanie), difficultés économiques obligeant un pays à relever ses droits de douane, structures de production similaires aiguisant les craintes de concurrence et réduisant les opportunités d'échange <sup>(1)</sup>, conflit de partage des recettes du tarif extérieur commun dans le cas des unions douanières.

Il convient de souligner que la seule union douanière qui ait atteint des résultats tangibles, l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), a fonctionné grâce à une répartition particulièrement généreuse des recettes douanières (l'Afrique du Sud conservant 62 % de ces recettes en 1992, alors qu'elle représente plus de 90 % des importations).

– Le régionalisme connaît un certain regain en Afrique depuis quelques années. Les pays de la zone Franc ont en particulier décidé de relancer la coopération économique au lendemain de la dévaluation du franc CFA, les pays d'Afrique de l'ouest créant l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'ouest (UEMOA), ceux d'Afrique centrale la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC). L'objectif de ces zones est de constituer à terme un marché commun, voire une union économique et monétaire dans le cas de l'UEMOA. terme, une fusion de tous les blocs régionaux africains est envisagée.

(1) Le taux moyen des droits sur les biens industriels est inférieur à 4 % dans les pays développés, à 15 % dans les pays d'Asie du Sud-Est.

Les incertitudes qui ont retardé jusqu'à présent l'intégration régionale ne sont cependant pas toutes levées. Ainsi, devant la baisse de ses recettes douanières, le Cameroun a d'ores et déjà dû procéder à un relèvement des tarifs incompatible avec l'UDEAC. Par ailleurs, le manque de complémentarité des économies suscite encore des réticences. Les pays les moins dynamiques ont peur de la concurrence des pays les plus avancés (Côte-d'Ivoire, par exemple), qui font figure de principaux partisans du libre-échange régional.

Enfin, il convient de noter le décalage entre, d'une part, les difficultés à mettre en œuvre une zone de libre-échange entre les États de la zone Franc et, d'autre part, le dynamisme d'un commerce reposant largement sur des échanges informels dont le Nigeria est le centre. L'intensité des échanges frontaliers repose sur des solidarités ethniques et sur une orientation privilégiée des réseaux de transport, mais également sur une certaine complémentarité. Le Nigeria offre des produits manufacturés et du pétrole en échange de bétail et de produits vivriers. Une « division africaine du travail » s'est ainsi instaurée. La dévaluation rapide du naira semble toutefois de nature à empêcher tout accord de commerce régional avec les pays de la zone franc.

---

## **Quelle stratégie commerciale pour l'Afrique ?**

Ni le protectionnisme, ni une libéralisation brutale, effectuée sans mesures d'accompagnement, ne sont de bonnes stratégies commerciales favorisant le développement africain. Une stratégie différenciée semble à ce titre préférable.

### **Une ouverture commerciale progressive vis-à-vis des pays tiers**

La libéralisation commerciale doit être envisagée de façon graduelle, en raison de ses effets potentiellement déstabilisateurs sur le budget et la production locale, surtout en l'absence de tout ajustement supplémentaire des taux de change. Les retours en arrière partiels, que les trois quarts des pays africains ont dû effectuer lorsqu'ils ont entamé leur libéralisation commerciale, nuisent en effet à la crédibilité du processus d'ouverture et à l'objectif final de libre-échange.

Mais certaines mesures peuvent être adoptées d'une façon relativement rapide, dans l'intérêt même des pays africains :

– la *conversion de toutes les barrières non tarifaires à l'importation en droits de douane* permet, pour un niveau de protection équivalent, de bénéficier par surcroît de recettes budgétaires supplémentaires et d'augmenter la transparence du régime commercial (en particulier, de limiter

la corruption et la fraude). Cette « tarification » des obstacles aux échanges, déjà engagée dans le cadre de l'OMC, doit être achevée au plus tôt ;

– *l'entrée en franchise de droits des intrants et biens d'équipement utilisés pour les exportations* pourrait permettre de développer ces dernières sans déséquilibrer le solde extérieur ni compromettre excessivement l'équilibre des finances publiques. Cette détaxation peut s'effectuer systématiquement s'il s'agit de biens dont on est assuré qu'ils serviront principalement à l'exportation, ou dans le cadre de zones franches délimitées géographiquement pour mieux en contrôler l'usage. De telles zones prioritaires d'exportation ont été mises en place avec un certain succès au Ghana et à Maurice. La Côte-d'Ivoire favorise également les importations d'intrants essentiels et détaxe la production d'une vingtaine d'entreprises industrielles exportatrices. *Mais l'expérience montre que la mise en œuvre d'une politique commerciale différenciée risque finalement d'être détournée de son objet et de se révéler peu efficace* (fraude, ou remboursement avec retard des droits acquittés par les entreprises réduisant l'intérêt d'une telle disposition). En l'absence d'une administration moderne, la simplicité du régime tarifaire peut s'avérer préférable.

*Des mesures plus vigoureuses, visant notamment à réduire significativement le niveau moyen des droits, ne peuvent être envisagées que de façon graduelle dans la zone franc.* En régime de change fixe en effet, seuls des gains de productivité permettent de compenser l'érosion de compétitivité sur le marché intérieur que suppose la baisse des droits.

## **Le développement du commerce régional**

L'accélération de l'intégration régionale en Afrique suppose un certain nombre d'évolutions, que l'Union européenne pourrait accompagner :

- *les obstacles non tarifaires* (réglementation, péages improvisés, déficience des infrastructures de transport) *constituent des barrières au commerce sans doute plus déterminantes que les droits de douane.* L'effort doit donc avant tout porter sur leur réduction, avant d'envisager un approfondissement dans d'autres domaines de l'intégration régionale ;
- dans le cadre de la simplification des régimes douaniers, la meilleure solution semble être *la constitution d'unions douanières avec un droit de douane uniforme* ;
- à l'instar de la SACU ou de l'UE, *la question des transferts nécessaires pour rendre l'intégration régionale acceptable à tous* et donc faciliter sa mise en place doit être envisagée : répartition des recettes des tarifs extérieurs commun en fonction du niveau de développement des États difficilement réalisable cependant en raison des difficultés budgétaires des pays africains ou réorientation de l'aide communautaire vers les pays qui gagneront le moins dans un premier temps à l'intégration régionale. Les institutions financières internationales et l'Union européenne contribuent d'ores et déjà, au travers de la « *cross-border initiative* », à compenser budgétairement les pays qui engagent des réductions tarifaires ;
- enfin, *une redéfinition des blocs régionaux doit être menée.* La démarche graduelle actuelle approfondissement des blocs existants puis

fusion des blocs à l'échelle du continent africain risque d'achopper car les blocs régionaux ne correspondent pas à l'intensité de fait des échanges. Elle doit être complétée dès maintenant par une ouverture réciproque entre pays de la zone franc et pays anglophones, qui s'accompagnerait d'accords de paiement (pour les pays dont la monnaie n'est pas convertible) et d'une concertation plus étroite en matière de taux de change (pour limiter les stratégies de dévaluation non coopérative) ;

- de façon plus générale, *les accords régionaux de libre-échange ne doivent pas conduire à un renforcement des barrières vis-à-vis des pays tiers*. Le protectionnisme, même à l'échelle de l'Afrique subsaharienne, n'aurait là encore que peu de résultats positifs car le marché ainsi unifié resterait encore trop étroit pour permettre de véritables économies d'échelle, à l'heure où le reste de la planète connaît les effets de la globalisation.

## **Le développement des exportations**

*L'ouverture commerciale de l'Afrique ne sera un succès que si elle se traduit par un développement symétrique de ses exportations.* Cet essor devra davantage résulter de l'amélioration de la compétitivité des productions africaines que de facteurs externes, pour lesquels les marges de manœuvre sont plus réduites :

- l'accès au marché européen, qui représente 45 % des exportations africaines, est déjà totalement libre (droit nul et absence de restrictions quantitatives) pour près de 97 % des échanges. Aussi, le démantèlement du reliquat (produits agricoles) ne constituera qu'une aide d'appoint ;
- les autres grands marchés (États-Unis, Japon) sont également ouverts : des systèmes de préférences généralisées, certes moins favorables que celui de l'Union européenne, y sont en place.

Cependant, dans le cadre du traitement spécifique des PMA au sein de l'OMC, une extension sectorielle et surtout géographique des préférences commerciales accordées à l'Afrique par les pays développés ou les nouveaux pays industrialisés pourrait, par l'effet d'annonce qu'il créerait, entraîner une dynamique favorable au développement des exportations.

*Le développement des exportations africaines devra surtout reposer sur des évolutions internes, y compris dans le secteur des matières premières :*

- la diversification des exportations, qu'un climat plus concurrentiel devrait favoriser, ne signifie pas pour autant l'abandon des atouts traditionnels que sont les ressources naturelles (en particulier café, cacao, bois tropicaux). Or, l'Afrique a perdu dans les dernières années des parts de marché sur ces trois produits, pour lesquels elle disposait à l'origine d'avantages par rapport à ses concurrents, notamment asiatiques. Au contraire, l'Asie du Sud-Est a notamment vu ses parts de marché dans le commerce mondial des matières premières augmenter de 6,9 % en 1970 à 9,6 % en 1992, alors que ce secteur revêtait pour ces pays une importance économique bien moindre ;

- bien que la discrimination positive à l'égard des pays africains ne leur ait pas permis, sauf dans le cas de la banane, d'accroître leurs parts de marché dans l'UE, il ne faut pas abandonner cet avantage, au reste érodé progressivement par la multiplication des accords préférentiels de l'UE.
- les stratégies d'industrialisation fondées sur la « remontée » d'une filière de transformation de matières premières sont à mettre en œuvre en premier. Ainsi, plus de 60 % des exportations africaines de bois tropicaux portent sur des bois bruts, tandis que l'Asie exporte à 80 % des bois transformés ;
- les taxes à l'exportation sur les matières premières, qui pénalisent leur production, doivent être progressivement levées. court terme cependant, les finances publiques de certains États risquent d'en pâtir (les droits sur les exportations de cacao et de café représentaient 17 % des recettes budgétaires de la Côte-d'Ivoire en 1994, ceux sur le cacao 5 % du budget du Ghana). moyen terme, un droit faible sur les exportations de matières premières pour lesquelles les pays africains occupent une position prépondérante sur les marchés mondiaux pourrait être maintenu, sous réserve de ne pas générer une distorsion de concurrence au profit des autres pays producteurs.

### **La mise en place d'un cadre favorable à l'investissement**

Les politiques de libéralisation commerciale et le développement des exportations doivent, pour réussir, être accompagnées par un fort développement des investissements étrangers en Afrique. Ces derniers restent en effet limités en montant (4 % des flux à destination des PVD ou encore 12 % des entrées de capitaux de l'Afrique subsaharienne, le reste provenant des dons et prêts) et en nature (70 % destinés à la production pétrolière) <sup>(1)</sup>.

Les directions à privilégier pourraient être :

- assouplir les règles d'origine des accords préférentiels afin de maintenir le traitement douanier privilégié pour les produits africains incorporant un niveau plus élevé d'intrants étrangers ;
- mettre en place une politique incitative (fiscale et éventuellement douanière) pour les nouveaux investissements devant produire pour l'exportation ;
- développer et rénover les infrastructures régionales (transport, télécommunications...), qui sont un des éléments essentiels pour attirer davantage d'investissements ;
- garantir l'irréversibilité de la libéralisation commerciale, de façon à créer un environnement sûr pour les futurs investisseurs.

La participation plus active des pays d'Afrique aux négociations commerciales multilatérales (et dans l'avenir, sur les investissements) doit à ce titre être recherchée. Les accords commerciaux

(1) Les pays d'Afrique subsaharienne qui ont reçu les plus importants volumes d'IDE sont : le Nigeria, l'Angola, la Zambie, la Namibie, la Côte-d'Ivoire.

multilatéraux permettent en effet de s'engager sur un programme de libéralisation et d'ancrer ce processus par le mécanisme de la consolidation des tarifs. Le renouvellement en 2000 de la Convention de Lomé pourrait également être l'occasion d'enclencher un processus de réduction des droits de douane africains dans la perspective à très long terme d'une zone de libre-échange Union européenne-Afrique.

---

## Bibliographie

Banque mondiale, *The Impact of Uruguay Round on Africa*, Discussion paper 311, 1995.

G. Chambas, *Fiscalité : développement en Afrique subsaharienne*, Economica, 1994.

OMC, rapport du secrétariat, *Examen de la politique commerciale de la Côte-d'Ivoire*, 1995.

C. Vadcar, « La constitution de zones de libre-échange en Afrique », *Afrique contemporaine*, 1995, 3<sup>e</sup> trimestre, La Documentation française.

P. Sorsa, « The burden of Sub-Saharan African Own Commitments in the Uruguay Round – Myth or Reality ? », *IMF working paper*, 95/48, 1995.

A. Yeats, « What are OECD Trade Preferences Worth to Sub-Saharan Countries ? », *World Bank Working Paper*, 1254, 1994.



## **Liste des personnes rencontrées**

### **France**

- Alvarez** Richard, délégué au CSFE pour le Sénégal
- Arthuis** Jean, ministre de l'Économie et des Finances
- Aubaret** André, délégué au CSFE pour le Niger, le Mali et le Burkina-Faso
- Barbier** Jean-Pierre, chef du département des politiques et des études, CFD
- Barreau** Jean-Claude, conseiller technique au cabinet du ministre de l'Intérieur
- Bernardine** Lucien, chef du service zone franc, Banque de France
- Buchillard** Pierre, directeur délégué à la CFD
- Castelnaud** Jean-Louis, délégué général du CIAN
- Charasse** Michel, sénateur, rapporteur du budget de la coopération au Sénat
- Chauvet** Christine, secrétaire d'État au commerce extérieur
- Courcier** Maurice, délégué au CSFE pour la Côte-d'Ivoire
- Dupuch** Michel, conseiller pour les affaires africaines à la présidence de la République
- Gauthier** Michel, administrateur, Caoutchoucs du Pakidie
- Giscard d'Estaing** Valéry, président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale
- Glahault** Hubert, président de la Chambre de commerce de Paris
- Godfrain** Jacques, ministre délégué à la Coopération
- Guerre** Olivier, directeur division Afrique, DMC
- Guiet** Jacky, délégué au CSFE pour la RCA
- Guitard** Patrice, secrétaire général du Comité ACP du CNPF international
- Herauld** Danielle, délégué au CSFE pour le Gabon
- Heyt** Claude, directeur exploitation Afrique, entreprise J. Lefèbvre
- Imbert** Pierre, président-directeur général, Coralma

**Joly** Claude, directeur du département Afrique, BNP

**Kirsh** Martin, magistrat, conseiller à la Cour de Cassation

**Landau** Jean-Pierre, directeur des relations économiques extérieures, ministère de l'Économie et des Finances

**Lemierre** Jean, directeur du Trésor, ministère de l'Économie et des Finances

**Lescot** Christophe, administrateur de l'Assemblée nationale, Commission des affaires étrangères

**Marchand** Christophe, chef du bureau Afrique-zone franc, direction du Trésor

**Mayer** Francis, chef du service des affaires internationales, direction du Trésor

**MBaye** Keba, magistrat, ancien vice-président de la Cour internationale de justice (La Haye)

**Messerschmitt** Éric, délégué au CSFE pour le Gabon

**Parant** André, conseiller technique du ministre des Affaires étrangères

**Petit** Bernard, chef de division, Commission de l'Union européenne, DG8, Bruxelles

**Peyron** Claude de, conseiller du président pour les affaires internationales, Thomson CSF

**Pointereau** Pierre-François, directeur commercial Afrique, Bouygues

**Pouilleute** Antoine, directeur général de la CFD

**Pouzadoux** Daniel, responsable de la division du développement du secteur privé, CFD

**Prouteau** Jean-Pierre, président du CIAN

**Pujal** Armand, adjoint au directeur général des services étrangers (DGSE), Banque de France

**Ranchon** Jean-Pierre, vice-président du CIAN

**Renouard** Isabelle, directeur des Français à l'étranger, ministère des Affaires étrangères

**Rigouzzo** Luc, conseiller technique au cabinet du ministre délégué à la Coopération

**Rossignol** Jacques, président directeur général, UTEXI

**Rougier** Jacques, président directeur général, Groupe Rougier

**Sadet** Bernard, délégué au CSFE pour la Côte-d'Ivoire

**Scheiber** Robert, délégué au CSFE pour l'Océan Indien

**Severino** Jean-Michel, directeur du développement, ministère de la Coopération

**Soubestre** Philippe, directeur général adjoint du développement, Commission de l'Union européenne, DG8, Bruxelles

**Stoll** Jean-François, chef de service, direction des relations économiques extérieures

**Thill** Jean, inspecteur général des finances honoraire

**Trichet** Jean-Claude, gouverneur de la Banque de France

**Vezzaro** Marc, secrétaire général, CFAO

**Vilgrain** Jean-Louis, président du Comité ACP du CNPF, PDG de SOMDIAA

**Vizzanova** Alain, directeur général-adjoint, CFD

**Westercamp** Bernard, président d'Accor Afrique

**Ziffel** Bernard, délégué au CSFE pour le Cameroun

### **Autres personnes rencontrées en France <sup>(1)</sup>**

**Andrieux** Jean-Pierre, avocat, président de la Commission fiscalité du CIAN

**Arnaud** Pierre, directeur général de Proparco, groupe CFD

**Arrion** Michel, Commission de l'Union européenne, DG8, Bruxelles

**Bazin** Laurent, chercheur à l'ORSTOM

**Bechtold** Norbert, conseiller zone Afrique, AFNOR

**Bellary-Brown** Arnaud, animateur du CEFEB, CFD

**Benard** Françoise, chef de la cellule évaluation, service des affaires internationales, direction du Trésor, Ministère de l'Économie et des Finances

**Cansot** Michel, chef du service immigration, OMI

**Caron** Yann, chargé d'affaires Proparco

**Collange** Gérard, division de l'ajustement et de la macro-économie, CFD

**Davindroy** Sylvie, responsable de la division des affaires juridiques, CFD

**De Cazotte** Henri, chargé de mission Afrique australe, CFD

**Debrat** Jean-Michel, conseiller financier pour l'Afrique de l'ouest à la direction du Trésor

**Debroize** Emmanuel, division de l'ajustement et de la macro-économie, CFD

**Duhamel** Serge, directeur-adjoint à la direction générale des Douanes

**Fejoz** Charles, directeur-adjoint de l'assurance prospection, Coface

**Feltz** Jean-Louis, directeur administratif et financier de Proparco

(1) Personnes rencontrées en France par les collaborateurs d'Yves Marchand.

**Fieschi** Pascal, directeur-adjoint à la direction des Français à l'étranger, ministère des Affaires étrangères

**Fiévet** Pierre-André, responsable des relations extérieures, Proparco

**Fiquet** M., président de la Commission des affaires sociales du CIAN

**Flogny-Catrisse** Aude, chargé d'affaires, Proparco

**Follin** Olivier, chargé d'affaires, Proparco

**Gauthier** Michel André, président de la Commission économique du CIAN

**Genevey** Rémi, directeur des engagements, Proparco

**Gervais de Lafond** Tristan, magistrat, chef du bureau de l'État de droit, ministère de la Coopération

**Gilbert** Marc, chargé d'affaires, Proparco

**Girard-Reydet** Olivier, chargé d'affaires, Proparco

**Guillemin** Christophe, directeur à l'ONUDI, Paris

**Harel** Didier, directeur du développement commercial, Total raffinage distribution outre mer

**Henry** Alain, division des stratégies sectorielles et de l'environnement, CFD

**Jacquier** Michel, responsable de la division des politiques produits et procédures, département des politiques et des études, CFD

**Jolibert** Patrick, directeur général d'Unistrat assurances (groupe Coface)

**Kennes** Walter, DG 8, Bruxelles, Commission de l'Union européenne

**L'Héritau** Marie-France, division de l'ajustement et de la macro-économie, CFD

**Le Picard** Alice, directeur-adjoint du moyen terme, Coface

**Lecacheur** Xavier, chargé d'affaires, Proparco

**Leenhardt** Blaise, division de l'ajustement et de la macro-économie, CFD

**Lopez Blanco** Manuel, Commission de l'Union européenne, DG 8, Bruxelles

**Loup** Jacques, directeur du GIS *DIAL*

**Luc** Benoît, directeur stratégie développement, Total raffinage distribution outre mer

**Maitre** Daniel, chef du bureau aide au développement, direction du Trésor

**Marie** Nathalie, département des affaires sanitaires et sociales, ministère des DOM et TOM

**Martin** Nicole, direction de la population et des migrations, ministère des Affaires sociales

**Meflah** Roger, chef de la division Afrique, Coface

**Moreau** Gérard, directeur de la population et des migrations, ministère des Affaires sociales

**Pacquement** François, division des politiques produits et procédures, CFD

**Phan** Sandrine, chargée d'affaires, Proparco

**Pipelier** Michel, sous-directeur du développement institutionnel, ministère de la Coopération

**Raffort** André, directeur, SIEI

**Ribeyron-Montmartin** Bruno, secrétaire général, Total raffinage distribution outre mer

**Richard** Mme, responsable du Centre de documentation, CFD

**Scialom** Michel, directeur du moyen terme, Coface

**Seguin** Dominique, service de la coopération internationale, Afnor

**Selim** Monique, chercheur à l'ORSTOM

**Simon** Gérard, ancien ambassadeur de France au Burkina-Faso

**Steenlandt** Marcel, directeur du Centre informatique douanier, expert auprès de la Banque mondiale

**Stein-Sochas** Martha, chargée d'affaires, Proparco

**Stenberg** S., Commission de l'Union européenne, DG 8, Bruxelles

**Vain** Daniel, chargé d'affaires Proparco

**Vandamme** Michèle, division gestion des ressources humaines, CFD-DRH

**Vergès** Jean-François, directeur, ICEA

**Voizot** Daniel, sous-direction du développement économique, ministère de la Coopération

**Wyss** Jean-Paul, chef du bureau des affaires politiques et internationales, ministère des DOM-TOM

### **Afrique du Sud <sup>(1)</sup>**

**Bennett** Henry, Damant Bostock, cabinet juridique

**Bouteiller** Marc, chef des services d'expansion économique en Afrique du Sud, ambassade de France

**Castelnau** Henry, conseiller du commerce extérieur

**Edwards** Neville, NEDCOR Bank, General Manager of NED Enterprise

**Gauthey** Michel, représentant de Proparco à Johannesburg

**Gelinet** François, premier vice-président, Banque Paribas

**Labesse** Jean, directeur général de l'OCSAF

(1) Mission effectuée par les collaborateurs d'Yves Marchand.

**Ladak** Firoz, Banque Paribas

**Le Roy du Toit** Pierre, Arthur Andersen, cabinet fiscal

**Links** Élias, ministère des Finances, directeur du département International Développement Finance

**Mones** J. de, conseiller de coopération culturelle, scientifique et technique, ambassade de France

**Nelson** Brennan, NEDCOR Bank, Senior Equity Fund Manager of NED Enterprise

**Postmus** J.-H., directeur général du contrôle des changes, South African Reserve Bank

**Serre** Georges, directeur de l'agence de la CFD à Johannesburg

**Ullmann** Pierre-Jérôme, conseiller du commerce extérieur

**Van Rensburg** Daniel, ministère des Finances, direction internationale

**Zaoui** Gérard, conseiller commercial, services d'expansion économique à Johannesburg

## **Cameroun**

**Angebault** Jean-Marie, directeur d'exploitation de la Société Sucrière du Cameroun Sosucam

**Aubriet** Pierre, avocat, conseiller du commerce extérieur

**Bizet** Pierre, conseiller commercial, Douala

**Boidin** M., chef des services d'expansion économique près l'ambassade de France

**Bourja** M., directeur de la Cinpharm (filiale Rhône-Poulenc Rorer)

**Capelle** François, directeur de l'agence de la CFD à Yaoundé

**Courtes** M., DG de SIC Cacaos et Chococam, vice-président de France Cameroun économie

**Desplaces** M., gérant de IDS (Kodak) et brûlerie moderne (torréfaction de café)

**Dinga Gwanyalla** Raymond, directeur des douanes

**Drouet** Jean, conseiller technique du directeur national des douanes

**Drouot** M., SDV

**Eckelberry Tener** R., conseiller auprès du Gouvernement du Cameroun pour la privatisation

**Eloundou Mani** M., ministre de l'Industrie et du Commerce

**Fandre** Claude, conseiller pour les affaires économiques et financières, MCAC

**Gauthier** M., PDG de Camtor (torréfaction de café)

**Geara** Lucien, consul général de France à Douala

**Jacquemot** Pierre, chef de la mission de coopération et d'action culturelle à Yaoundé

**Kamgna** Jean-Pierre, directeur Socaver

**Lebeurre** M., responsable d'agence à Douala de la CFD/Proparco

**Leclerc** Hervé, expert à la BEAC (détaché de la Banque de France)

**Leroy** M., directeur régional de Satom et Sogea

**Le Tynevez** Michel, DG de l'hôpital général de Douala

**Melingui** Roger, secrétaire d'État au budget

**Meyer** M., DG d'Elf Serpca

**Mialle** Michel, DG adjoint de la SGBC

**Moutome** Douala, Garde des sceaux

**Napoletano** M., DG de Socada, président du Syndicat des Commerçants Import. Export. du Cameroun (SCIEC)

**Ndioro** Justin, ministre de l'Économie et des Finances

**Owona** René, ministre, conseiller spécial auprès du président de la République

**Siaka** M., président du groupement interpatronal, DG des Brasseries du Cameroun

**Tricaud** Michel, DG de la Société Camerounaise de Banque – Crédit Lyonnais

**Ugolini** M., DG de Cami

**Viallet** M., DG de Cicam (filiale DMC), président des conseillers du commerce extérieur de la France

**Vidal** Gilles, ambassadeur de France au Cameroun

## **Congo**

**Ambert** Pierre, directeur de Brasco

**Anglade** Marc, directeur de CFAO

**Arfeuillère** Pierre, directeur de Sedco Forex

**Bach** Marlène, directeur de la librairie Papyrus

**Baron** Michel, directeur Établissements Brossette

**Beaucent** M., directeur BIDC

**Belfis** Jean-Paul, directeur GNAC (chantier naval)

**Bertrando** Bernard, directeur de DFS Alima

**Bie** Jean, directeur Elf Congo

**Biehlmann** Jacques, directeur de AGS déménagement

**Bourde** Colette, directeur de l'armement Dubois/Tchilassi (pêche)

**Carle** Me, avocat  
**Cathelina** M., directeur de Coopharco  
**Césaire** René, ambassadeur de France au Congo  
**Charlotte** Jackie, consul-adjoint, chef de chancellerie, Pointe-Noire  
**Chaumel** Philippe, directeur Aluongo  
**Chiarello** Christian, conseiller du directeur général des Impôts  
**Daron** Henri, ancien délégué au CSFE, Sam Daron  
**Deballon** Marc, chef des services d'expansion économique près les ambassades de France au Congo et au Zaïre  
**Dechartre** Henri, directeur de la Cegelec  
**Degardin** Julien, conseiller du directeur général des Douanes  
**Di Glera** M., directeur d'Électra  
**Dominici** François, mission de coopération, Pointe-Noire  
**Ducept** M., directeur de RBE (routes, bâtiments...)  
**Duffau** Patrick, Elf Congo  
**Dufossez** Jean-Marie, directeur de Socoba  
**Dumont** Jean-Michel, conseiller pour les affaires économiques et financières, MCAC  
**Élota** Nicolas, directeur de Agetip  
**Ériau** Alexandre, directeur de CEP Congo  
**Escarfail** Guy, SGS  
**Gaudry** J.-Y., directeur d'Air France au Congo  
**Gnali** Mme, première vice-présidente de la mairie de Pointe-Noire  
**Gonthier** Jean-Pierre, directeur de garage  
**Gouvernayre** Dominique, SGS  
**Guenin** Jean-Luc, conseiller du commerce extérieur, Établissements Guenin  
**Haddebert** M., directeur des Établissements Golliard  
**Hanna** Ernest, directeur de la Société TABET, UNICONGO  
**Hervé** Michel, représentant du BCEOM au Congo  
**Jorlin** Yves, directeur de l'agence de la CFD à Brazzaville  
**Labretesche** Christian de, Centre de ressources professionnelles, Forum des jeunes entreprises  
**Laplace** Yves, conseiller du commerce extérieur, directeur de l'UAIC  
**Laurent** Philippe, expert FMI, conseiller fiscal du ministre des Finances  
**Lepez** Jacques, directeur de SVP construction (commerce)  
**Marquie** M., conseiller technique des douanes

**Masson** Richard, directeur Diestmann, (maintenance pétrolière)  
**Mereaux** Yvon, directeur de SIAT (tabac)  
**Moungounga-Nkombo** N., ministre de l'Économie et des Finances, chargé du Plan et de la Prospective  
**Nel** Christian, directeur de Chimie Congo  
**Offant** M., directeur de Elf Congo  
**Papillion** Thierry, directeur de Mucodec  
**Parscau** Philippe de, directeur de Sogemait  
**Pautrot** Yves, directeur de Boscongo  
**Peyron** Patrice, La Lyonnaise (pâtisserie), président de l'association « la une »  
**Pomagalski** Jean-Pierre, directeur de la boulangerie Pain Doré  
**Potignon** Gilbert, directeur de l'hôtel Azur  
**Pourcel** M., cabinet juridique et comptable Fidafrica  
**Quirin** Jean-Claude, chef de la mission de coopération et d'action culturelle à Brazzaville  
**Remblin** Max, CFD  
**Richard** Jack, directeur de GTME, président délégué d'Unicongo  
**Tchitchele** M., préfet de la région du Kouilou  
**Vasserot** Claude, SDV  
**Vauconsant** Dominique, SDV  
**Viguié** Laurent, premier conseiller, ambassade de France au Congo

## **Côte-d'Ivoire**

**Aka** Jean-Joseph, directeur général de Codinorm  
**Amara** Essy, ministre des Affaires étrangères  
**Angora** Kacou, ministre de l'Industrie et du Commerce  
**Bailleul** Michel, directeur général de Cotim-Techna ; CCI française en Côte-d'Ivoire  
**Baldit** Jacques, conseiller technique à la Codinform  
**Baras** Luc, directeur général de la SGBCI, conseiller du commerce extérieur  
**Bareil** René-Marc, PDG de Sapprolait, CCI française en Côte-d'Ivoire  
**Bedie** Konan, président de la République  
**Bodin** Christian, chef du poste d'expansion économique, ambassade de France  
**Bonneil** Pierre, PDG de Blohorn, conseiller du commerce extérieur

**Boucheron** Daniel, directeur gérant de Prodis, CCI française en Côte-d'Ivoire

**Brou** Jean-Claude, président du Comité de privatisation

**Cabourdin** Jacques, conseiller technique à la Lanema

**Chabarlin** Marc, conseiller technique du directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor

**Coffi** Pierre-Henri, secrétaire général du Fonds de développement de la formation professionnelle

**Coulibaly** M., président de la SGBCI

**Couturaud** Bernard, conseiller technique du directeur général des Impôts

**Dante de Montferrer** M., délégué AFVP

**Desgranges** P., DG de l'Union africaine vie, conseiller du commerce extérieur

**Diarra Seydou** Elimane, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Côte-d'Ivoire

**Durand** Bernard, délégué au Conseil supérieur des Français de l'étranger pour la Côte-d'Ivoire et le Libéria

**Dutheil de la Rochère** Christian, ambassadeur de France à Abidjan

**Hallade** Luc, chef de la mission de coopération par intérim

**Hassanally** Abdoul, conseiller technique à la direction de la prévision

**Kagou Angora** Ferdinand, ministre de l'Industrie et du Commerce

**Katsu** M., représentant-résident de la Banque mondiale

**Koffi** Konan, directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de la Côte-d'Ivoire

**Marset** Pierre, directeur de l'Agence de la CFD à Abidjan

**Martin** Jean-François, DGA de la CIDT, conseiller du commerce extérieur

**N'Goran** Niamien, ministre délégué, chargé de l'Économie, du Plan et des Finances

**Naka** Léon, président de la Bourse des valeurs d'Abidjan

**Nassirou** M., DCGTX.

**Petit** René, ECFCI, CCI française en Côte-d'Ivoire

**Poumayrac** Thierry de, directeur commercial, CCI française en Côte-d'Ivoire

**Racamier** Philippe, conseiller technique à la DCGTX

**Richet** Janine, conseiller technique du ministre de l'Industrie

**Richmond** M., président de la BICICI

**Riva** Yvon, administrateur DG de ScodiI/Cie Saupiquet, conseiller du commerce extérieur

**Ronin** Olivier, directeur général de SICM/Socibat, CCI française en Côte-d'Ivoire

**Ruelle** Jean-Luc, associé-gérant de Arthur Andersen, CCI française en Côte-d'Ivoire

**Sabatier** Robert, administrateur-DG de la SIB, conseiller du commerce extérieur

**Sayegh** Issa, assistant technique, professeur de droit à l'université d'Abidjan

**Siran de Cabanac** M. de, directeur administratif et financier, CI. Telcom

**Teurquetil** Daniel, secrétaire général de la Fédération nationale des industries de Côte-d'Ivoire

**Thiam** Tidjane, directeur général de la DCGTX

**Tizon** Michel, président de la CCI française en Côte-d'Ivoire

**Traore Sonkolo** M., secrétaire général du CNPI

**Van den Boogaerde** Pierre, représentant-résident du FMI

**Vayssie** M., directeur général de la BICICI

**Virmont** J.-P., directeur de Peyrissac, conseiller du commerce extérieur

**Von Brochowski** Mme, déléguée de la Commission de l'Union européenne

**Zadi Kessu** M., président du Conseil national du patronat ivoirien

## **Gabon**

**Baloche** Jean-Claude, DG de Socoba (BTP)

**Barrier** M., conseiller technique au cabinet du ministre des Finances

**Baux** Antoine, directeur de l'agence de la CFD à Libreville

**Bei** M., conseiller technique du directeur des douanes

**Berre** André-Dieudonné, ministre du Commerce, de l'Industrie, des PME et de l'Artisanat

**Boundouno-Simangoye** M., DG de Comuf (mines)

**Bozec** Hervé, président du syndicat des forestiers du Gabon, DG de Rougier-océan (bois-forêt)

**Boymond** Jean-François, conseiller pour les affaires économiques et financières, MCAC

**Doumba** Émile, président de la Confédération patronale gabonaise, DG de la Bicig

**Doumpamby-Matoka** M., ministre des Finances, de l'Économie du Budget et des Participations

**Dubois** Jean-Claude, DG de l'Union gabonaise de Banque (Crédit Lyonnais)

**Gavalda** Jean-François, directeur général d'Elf Gabon

**Horvath** Antoine, DG de SDV Gabon et Delmas Gabon (transit, transport maritime)

**Jolibert** M., conseiller technique du directeur des impôts

**Jouet** Claude-Henri, DG Ernst & Young (cabinets audit et conseil, comptables)

**Jumelle** Guy, DGA de la Banque internationale pour le commerce et l'industrie du Gabon

**Kerangal** Jean-Christian, directeur financier et administratif de SogafricC (industries de transformation)

**Leyimangoye** M., directeur national de la BEAC

**Louvet** M., chargé d'affaires *ad interim*, ambassade de France au Gabon

**Messerschimtt** Eric, secrétaire général de la Confédération patronale gabonaise

**Morinière** Jean-Louis, attaché commercial, ambassade de France au Gabon

**Ndong Sima** Raymond, DG de Hevegab (agro-industries)

**Roch** Robert, DG, de la Smag (industries agroalimentaires)

**Tidzani** Malem, directeur général de l'industrie

**Valentin** Édouard, DG de Ogar (assurances)

**Zoel** Jean-Louis, chef de la mission de coopération et d'action culturelle

## **Kenya <sup>(1)</sup>**

**Amaury** Gilles, directeur de Michelin

**Athenour** Max, représentant de Thomson

**Brocato** Jean-Michel, directeur régional d'Indosuez

**Chammas** Christian, directeur général Total

**Combes** Christian, directeur de Sogea

**Dumas-Desselas** Caroline, chargé d'affaires *ad interim*, ambassade de France à Nairobi

**Duriez** Laurent, représentant de Proparco pour l'Afrique de l'est

**Filori** J-M., délégué de la Commission de l'Union européenne

**Gatignol** Jean, directeur régional du Bureau Veritas-Bivac

**Harang** Philippe, directeur du BCEOM

**Ita Silas** M., Chief Executive, Export Processing Zones Authority

**Jouve** Marcel, conseiller pour les affaires culturelles, scientifiques et techniques près l'ambassade de France

(1) Mission effectuée par les collaborateurs d'Yves Marchand.

**Kariuki** Sicily, K Investment promotion Manager, Investment Promotion Centre

**Lanoe** P., Notco

**Mahler** W., représentant résident pour le FMI

**O'Brien** F. Stephen, représentant résident pour l'Afrique de l'est, Banque mondiale

**Obbanda** Luka, E Policy Analysis Dept., Investment Promotion Centre

**Ogolla** Joshua, One Stop Manager, Investment Promotion Centre

**Oyugi** Francis, E Général Manager, Investment Promotion Centre

**Pardieu** François, chef des services d'expansion économique par interim, près l'ambassade de France

**Robin** Betty, déléguée au Conseil supérieur des Français de l'étranger

**Robin** Guy, directeur des graines Delbard

**Spindler** Aldric, directeur Pollen LTD

**Stemmelen** Hervé, attaché commercial, ambassade de France à Nairobi

**Taylor** Mick, cabinet Price Waterhouse

**Wainaina** Peter, Export Processing Zones Authority

**Wallemacq** Michel, attaché commercial adjoint (ambassade de France)

## **Mali**

**Coulibaly** Karamoko, ministre de la Jeunesse et des Sports

**Konaré Alpha** Oumar, président de la République

**Sidibe** Modibo, ministre de la Santé, ministre des Affaires étrangères par intérim

## **Sénégal**

**Ala** René, ambassadeur de France au Sénégal

**Alvarez** Richard, PDG de Richard Équipement, conseiller du commerce extérieur

**Aubert** Pierre-Yves, BCEAO, département du marché financier régional

**Avon** Louise, chef de la mission de coopération et d'action culturelle à Dakar

**Bakhazi** Joseph, PDG de la Compagnie générale d'électricité

**Baron** Donald, PDG des Moulins Sentenac, conseiller du commerce extérieur

**Blasquez** Fabrice, attaché commercial, adjoint du conseiller commercial (PEE)

**Blondet** Francis, premier conseiller près l'ambassade de France

**Boulay Marie-Claire**, directeur adjoint de l'agence CFD à Dakar  
**Bourgi René**, directeur de Medexafrique  
**Bouvier Mme**, conseiller technique du ministre de la Justice  
**Bredeloux Jean-Claude**, directeur de l'agence CFD à Dakar  
**Brette Dominique**, délégué régional de Renault Sénégal, conseiller du commerce extérieur  
**Colasanti Gilles**, directeur général adjoint de la CBAO  
**Debroyse Emmanuel**, chargé de mission (CFD)  
**Didier-Laurent Michel**, délégué de l'Office des migrations internationales (OMI)  
**Dorwling-Carter Claude**, chargé de mission (CFD)  
**Ducret Daniel**, DG de la Société sénégalaise des phosphates de Taïba, conseiller du commerce extérieur  
**Fakhri Saïd**, admin.-DG de la Savonnerie africaine Fakhri, conseiller du commerce extérieur  
**Fraisse Yves**, DG des hôtels Savana  
**Labadens Bernard**, directeur général de la SGBS  
**Loiseau Bertrand**, chargé de mission pour le secteur privé (CFD)  
**Mane Diarietou**, économiste à la mission résidente de la Banque mondiale  
**Marec Jacques**, DG de l'armement Adrien Michel et Cie  
**Mbengue Karim**, Comité de réforme juridique  
**Meroueh Ali**, DG de la librairie « Aux 4 Vents », conseiller du commerce extérieur  
**Michaux Pierre**, directeur de la fiduciaire France Afrique, conseiller du commerce extérieur  
**Naulleau Michel**, délégué régional d'Air France  
**Noujaim David**, DG des Établissements Saïd Noujaïm frères  
**Petitallot Jacques**, directeur de l'exploitation du Crédit Lyonnais-Sénégal  
**Rasch Jean-Claude**, DG de Sénégal-Tours, conseiller du commerce extérieur  
**Revoltier M.**, consul de France à Saint-Louis-du-Sénégal  
**Rufin Claude**, directeur général de la BICIS  
**Sakho Papa Ousmane**, ministre de l'Économie, des Finances et du Plan  
**Samuel Patrick**, chef des services d'expansion économique près l'ambassade de France  
**Senac Gérard**, DG de Fougerolle Sénégal, conseiller du commerce extérieur  
**Simmonet Jacqueline**, DG des Nouvelles Imprimeries du Sénégal  
**Theron Michel**, PDG de la compagnie textile de l'ouest Africain  
**Tomasi Serge**, conseiller économie-finances (MCAC)

**Virmaud** Christian, DG des Établissements. Virmaud, conseiller du commerce extérieur

**Woittellier** Étienne, chargé de mission (CFD)

## **Zaïre**

**Bodel** Gérard, directeur de SOGEA

**Depaigne** Jacques, ambassadeur de France au Zaïre

**Dubois** Yves, directeur SCP (Petrozaïre)

**Essertel** Paul, PAM Zaïre

**Froissard** André, administrateur délégué d'Utexafrica

**Joncheray** Robert, administrateur délégué de la Banque méridien Biao Zaïre

**Puglionisi** Laurent, président de TTM Panalpina, conseiller du commerce extérieur

**Saolona** Bemba, président de la Conférence permanente des compagnies consulaires Africaines et Françaises

**Trouard-Riolle** Claude, chef de la mission de coopération et d'action culturelle à Kinshasa



## Liste récapitulative des principales propositions

### **Pour une conditionnalité institutionnelle de l'aide**

- a) Étendre à certains paramètres institutionnels (justice, fiscalité et douane, privatisation, intégration économique régionale) la conditionnalité actuelle de l'aide, sur la base de critères de performance et de sanctions financières, positives ou négatives.
- b) Sensibiliser davantage le FMI et, surtout, la Banque mondiale et l'Union européenne à l'importance d'une conditionnalité institutionnelle.
- c) Exploiter, au plan institutionnel, la toute nouvelle conditionnalité politique des aides européennes.

### **Pour une véritable réforme judiciaire**

- a) Faire connaître le droit économique et social applicable.
- b) Clarifier les textes par une « toilette » dans la superposition et l'enchevêtrement des textes existants, par une amélioration de la rédaction (avec consultation du secteur privé), puis, le moment venu, par une codification.
- c) Instituer, au sein de la principale Cour d'appel nationale, une chambre économique et sociale, avec accès direct (en première instance) à celle-ci pour toutes les entreprises à partir d'un certain seuil de litige.
- d) Réduire les délais de justice excessifs, grâce à un mécanisme de dessaisissement de la juridiction de premier degré par la juridiction supérieure, en cas d'inertie judiciaire.
- e) Fixer à un haut niveau la rémunération des magistrats de la principale Cour d'appel nationale (et pérenniser ce niveau de rémunération).
- f) Prévoir la mise en jeu de la responsabilité pénale (forfaiture) des agents détenteurs de l'autorité publique en cas d'inexécution de certaines décisions de justice.
- g) Mettre en place un fonds de garantie contre le risque de déni de justice, dans le cadre de mécanismes de garantie du risque politique.
- h) Constitutionnaliser le statut juridique et financier de la haute magistrature, et dé-budgétiser les crédits de fonctionnement de celle-ci.

### **Pour la réforme fiscale et douanière**

- a) En matière fiscale, élargir l'assiette (notamment en réduisant les exemptions), supprimer quelques taxes peu utiles et abaisser certains taux.
- b) En matière douanière, enserrer les services de douane dans une procédure de contrôle permanent (méthode de la « tenaille ») et maîtriser le recours aux sociétés privées de pré-inspection.
- c) Réformer les administrations douanières et fiscales africaines, plaider pour la création d'une cellule d'expertise douanière à la Banque mondiale et instituer une cellule d'animation, en matière douanière, au ministère de la coopération.

### **Pour accélérer et ouvrir les procédures de privatisation**

- a) Pour des raisons politiques, ne pas contrarier une certaine diversification géographique de l'investissement étranger en Afrique subsaharienne.
- b) Pour les mêmes raisons politiques, privilégier, avec certaines précautions, l'appel d'offres plutôt que le gré à gré.

### **Lutter contre le risque d'enlèvement des intégrations économiques régionales**

- a) Favoriser un désarmement tarifaire progressif, d'abord entre pays africains, puis, graduellement, vis-à-vis des pays non-africains.
- b) Plaider pour une politique plus volontariste des bailleurs d'aide en faveur de l'intégration économique régionale, avec des points d'application tels que le développement des infrastructures régionales et l'assistance technique aux administrations régionales communes.
- c) Inviter la Commission européenne à s'impliquer davantage dans l'aide à l'intégration économique régionale en Afrique.
- d) Préparer un nouveau dialogue commercial, pour l'« après Lomé », entre l'Union européenne et chaque grande sous-région au sein de l'ensemble des États « ACP ».

### **Pour un dispositif d'aide ouvert, simplifié, consolidé**

- a) Dans le cadre d'une négociation européenne, accepter l'abandon de la « clause d'origine » et de l'aide liée, et développer, sous la responsabilité du CFCE, l'information des entreprises françaises sur les marchés de fournitures bénéficiant d'aides non-françaises, bilatérales ou multilatérales.
- b) S'agissant de l'Afrique australe, permettre à Proparco une action d'appui aux investisseurs français, étudier la possibilité d'une chambre de commerce franco-sud-africaine, transférer à la CFD les moyens budgétaires lui permettant de prendre le relais, sur la base d'une stratégie plus « sélective », des prêts du Trésor, et simplifier la répartition des attributions entre les ministères de la Coopération et des Affaires étrangères.

- c) Ouvrir aux exportateurs africains le dispositif d'aide, en œuvrant pour la réduction des charges et de l'engorgement portuaires, en développant une stratégie de la qualité et en invitant la Commission de Bruxelles à mettre en place, au profit de groupements d'exportateurs, une assistance à la prospection et à la gestion.
- d) Centraliser à Proparco l'instruction des dossiers d'aide financière à l'entreprise.
- e) Créer un pôle « entreprises » au sein du Groupe de la CFD.
- f) Organiser un relais des PEE en cas de redéploiement des services de la DREE au bénéfice de l'Asie.
- g) Organiser un cadre de consultations régulières entre les bailleurs d'aide et les organisations professionnelles.
- h) Protéger l'aide-projet en maîtrisant mieux les besoins d'aide hors-projet.
- i) Encourager la création, en Afrique, de petits établissements privés de crédit-bail et de crédit à long terme, et de fonds d'investissement et apporter une assistance technique plus importante aux organisations de crédit mutuel et de « solidarité ».
- j) Améliorer le contrôle externe des procédures à la BCEAO, en s'inspirant, si nécessaire, des dispositions en vigueur en Afrique Centrale (BEAC).
- k) Assouplir les contraintes pesant sur la rentabilité, la gestion et l'image de la société Proparco.
- l) Favoriser la structuration et la professionnalisation d'une partie du secteur informel.
- m) Privilégier l'enseignement de masse à la base et associer le secteur privé à la politique de formation professionnelle.
- n) Assurer à la communauté française l'existence d'au moins un établissement de soins par pays subsaharien et doter les associations consulaires ou professionnelles françaises en Afrique de certains moyens d'action au plan juridique et administratif.



---

## Table des matières

<b>Sommaire</b>	<b>7</b>
<b>Introduction</b>	<b>9</b>
<b>Première partie</b>	
<b>Un objectif : l'investissement privé, français et international</b>	<b>11</b>
Des intérêts français à préserver	<b>14</b>
Des intérêts relativement importants sur le plan économique	<b>14</b>
– La plus forte communauté française hors d'Europe	<b>14</b>
– Un marché aujourd'hui plus important que l'Amérique latine et avec un fort excédent commercial au bénéfice de la France	<b>15</b>
– Un nombre exceptionnel d'entreprises françaises	<b>16</b>
– Des entreprises relativement prospères et ayant plutôt tiré parti de la dévaluation du franc CFA	<b>17</b>
Des intérêts fragilisés, tentés par le redéploiement	<b>18</b>
– Des intérêts fragilisés	<b>18</b>
– Des intérêts tentés par le redéploiement	<b>19</b>
• La tentation de l'Afrique australe et orientale	<b>19</b>
• La tentation du redéploiement hors d'Afrique	<b>20</b>
Des intérêts à préserver par une politique de l'investissement privé	<b>21</b>
– Des intérêts peu menacés par l'arrivée d'éventuels nouveaux investisseurs	<b>21</b>
• L'hypothétique scénario de délocalisation vis-à-vis de l'hémisphère nord	<b>21</b>
• Une concurrence très relative vis-à-vis des entreprises françaises déjà installées au sud du Sahara	<b>22</b>
– Des intérêts qui, globalement, ne peuvent que tirer parti d'un essor de l'investissement privé local et international	<b>23</b>
• Un facteur positif, globalement, pour les intérêts privés français	<b>23</b>
• Un facteur très positif, aussi, pour les finances publiques françaises	<b>24</b>
Un enjeu majeur : bientôt plus d'un milliard d'hommes	<b>24</b>
De très lourds investissements à financer	<b>25</b>

– Une explosion démographique exigeant une forte hausse de l'investissement total	<b>25</b>
– Une contribution du secteur privé d'autant plus nécessaire que les autres concours paraissent très incertains	<b>26</b>
Un taux de rentabilité de l'investissement à redresser	<b>28</b>
– Une des clés du processus de développement : la hausse du taux de rentabilité de l'investissement	<b>28</b>
– Un processus assez long et d'abord interne	<b>30</b>
• Un processus assez long	<b>30</b>
• Un processus d'abord interne	<b>30</b>
L'investissement privé international, accélérateur du développement et « grand absent » de l'Afrique	<b>31</b>
– Un accélérateur du processus de développement	<b>31</b>
• Une relation probable entre accélération de la croissance et importations de capitaux privés	<b>31</b>
• Un « modèle » que ni la crise mexicaine de 1995, ni le ralentissement de la Croissance en Amérique latine, n'ont profondément remis en cause	<b>32</b>
– L'investissement privé international : un « grand absent » dans la plupart des pays subsahariens	<b>33</b>
• Une exception : l'Afrique du Sud et les quelques pays environnants	<b>33</b>
• Partout ailleurs, au sud du Sahara, une baisse générale de tous les apports privés de capitaux internationaux	<b>34</b>

## **Deuxième partie Pour une conditionnalité institutionnelle de l'aide** **37**

Un environnement dissuasif, appelant une intervention plus énergique des bailleurs	<b>40</b>
Un environnement dissuasif pour l'investisseur	<b>40</b>
– La fragilité de l'État et des institutions	<b>40</b>
• La fragilité de l'État	<b>40</b>
• La dégradation ininterrompue de l'environnement institutionnel de l'entreprise	<b>41</b>
– L'effet dissuasif sur l'investisseur	<b>42</b>
• Le manque de sécurité, de rentabilité et de visibilité	<b>42</b>
• Le scénario de l'« économie sans État »	<b>43</b>
Pour une intervention plus énergique des bailleurs	<b>44</b>
– Le dilemme des bailleurs d'aide	<b>44</b>
– Légitimité d'une conditionnalité institutionnelle	<b>45</b>
• La conditionnalité institutionnelle n'« introduirait » pas l'ingérence	<b>45</b>
• La nouvelle conditionnalité, strictement « institutionnelle », pourrait être introduite parallèlement à la suppression de la conditionnalité commerciale	<b>46</b>
• Les obstacles internes à des réformes spontanées en Afrique subsaharienne sont tels qu'une forte incitation externe est nécessaire	<b>47</b>
– Le contenu d'une conditionnalité institutionnelle	<b>48</b>
• Des critères de performance	<b>48</b>
• Des sanctions financières	<b>49</b>
– Gestion multilatérale et bilatérale, de ce type de conditionnalité	<b>49</b>

• Pour une meilleure prise en considération des aspects institutionnels par les organisations de Bretton Woods (notamment la Banque mondiale)	<b>50</b>
• Pour une exploitation, au plan « institutionnel », de la nouvelle conditionnalité politique des aides européennes	<b>51</b>
• Pour un suivi, direct et organisé, des services et procédures « clés » en matière institutionnelle	<b>52</b>
• La gestion bilatérale, du point de vue français	<b>54</b>
<b>Cinq réformes institutionnelles</b>	<b>55</b>
Une véritable réforme judiciaire et juridique	<b>55</b>
– Le naufrag judiciaire	<b>55</b>
• Un héritage colonial peut-être inadapté	<b>55</b>
• L'ampleur du naufrage actuel	<b>56</b>
– Un projet régional à poursuivre, mais très insuffisant	<b>58</b>
• Un projet régional à poursuivre	<b>58</b>
• Un projet très insuffisant	<b>60</b>
– L'indispensable reconstruction des justices nationales	<b>61</b>
• Les textes	<b>61</b>
• L'organisation des juridictions	<b>63</b>
• Les délais de justice	<b>64</b>
• Les magistrats et les moyens matériels	<b>64</b>
• L'exécution des décisions de justice	<b>66</b>
• Quelques mécanismes de sauvegarde pour pérenniser la réforme	<b>68</b>
Une fiscalité incitative et équilibrée	<b>69</b>
– Le contexte général des finances publiques africaines	<b>69</b>
– Sécuriser l'entreprise et réduire le risque d'aléa fiscal	<b>70</b>
• L'incertitude sur le droit fiscal applicable	<b>71</b>
• Réduire les risques d'aléa	<b>71</b>
– Élargir l'assiette, abaisser certains taux et supprimer quelques taxes	<b>72</b>
• Élargir l'assiette	<b>72</b>
• Abaisser certains taux et supprimer certaines taxes	<b>74</b>
– Réformer l'administration fiscale et améliorer la collecte	<b>75</b>
Un assainissement des douanes, avec une utilisation maîtrisée des prestataires privés	<b>76</b>
– Des dysfonctionnements graves	<b>76</b>
– Maîtriser l'utilisation des prestataires privés et prendre la douane en « tenaille»	<b>76</b>
• Maîtriser l'utilisation des prestataires privés	<b>76</b>
• Prendre la douane en « tenaille»	<b>79</b>
• Améliorer la performance de l'administration des douanes	<b>81</b>
• Le suivi, nécessaire, par le ministère français de la Coopération	<b>81</b>
Une accélération et une ouverture des procédures de privatisation	<b>81</b>
– Des enjeux considérables pour l'investissement, la gestion des infrastructures et l'entreprise	<b>81</b>
• Des conséquences lourdes sur le taux d'épargne, la dette intérieure et le marché financier	<b>81</b>
• Un enjeu économique majeur pour l'investisseur privé : les infrastructures et les services publics marchands	<b>82</b>
– Des difficultés techniques qui peuvent être surmontées	<b>83</b>
• Les difficultés liées au degré de dégradation de l'entreprise à privatiser	<b>83</b>

• La surveillance des opérateurs privatisés d'infrastructures et de services publics	<b>83</b>
• Le problème des filières agro-industrielles	<b>83</b>
– Un impératif politique : l'ouverture, la transparence, la communication	<b>85</b>
Un combat contre le risque d'enlèvement des intégrations économiques régionales	<b>87</b>
– L'Afrique, un grand cimetière d'organisations régionales	<b>88</b>
• Des échecs multiples	<b>88</b>
• Les causes d'échec	<b>89</b>
• Un mirage : l'intégration « informelle »	<b>90</b>
– Les trois objectifs de l'intégration régionale	<b>90</b>
• Une stabilité des politiques économiques	<b>90</b>
• Des marchés élargis	<b>91</b>
• Des économies d'échelle	<b>91</b>
– Pour une libéralisation progressive des échanges extérieurs africains, d'abord à l'échelon régional	<b>92</b>
– Le risque majeur, aujourd'hui : l'enlèvement de l'intégration économique régionale	<b>94</b>
• En Afrique occidentale	<b>94</b>
• En Afrique centrale	<b>95</b>
• En Afrique australe	<b>97</b>
– Pour un rôle plus directif de l'ensemble des bailleurs d'aide	<b>97</b>
• Pour une politique plus volontariste	<b>97</b>
• Les principaux points d'application	<b>98</b>
<i>Les infrastructures d'intérêt régional</i>	<b>98</b>
<i>Les institutions régionales</i>	<b>99</b>
<i>La libéralisation du commerce intra-régional</i>	<b>100</b>
<i>Le voisinage des pays en situation de grand désordre économique</i>	<b>100</b>
– Pour une contribution plus importante de l'Union européenne à l'intégration régionale en Afrique	<b>102</b>
• Une politique d'aide européenne qui pourrait être plus ambitieuse	<b>102</b>
<i>La Commission a engagé une politique d'appui à l'intégration régionale</i>	<b>102</b>
<i>Cette politique européenne n'atteint pas vraiment ses objectifs</i>	<b>102</b>
<i>L'Union européenne pourrait être plus ambitieuse dans sa politique d'aide à l'intégration économique régionale en Afrique</i>	<b>103</b>
• La promotion d'un nouveau dialogue commercial entre l'Europe et chaque sous-région d'Afrique subsaharienne, dans la perspective de « l'après-Lomé » en l'an 2000	<b>105</b>
<b>Troisième partie</b>	
<b>Pour un dispositif d'aide ouvert, simplifié, consolidé</b>	<b>107</b>
Pour un dispositif d'aide plus ouvert	<b>109</b>
Ouvrir le marché français et international des financements aidés	<b>110</b>
– La pratique de la France en matière d'aide liée	<b>110</b>
– Les inconvénients de la position française	<b>111</b>
• Des inconvénients au niveau de la gestion	<b>111</b>
• Des inconvénients au plan budgétaire (pour le bailleur) et en termes d'efficacité de l'aide	<b>111</b>

• Des inconvénients politiques	<b>112</b>
– Fragilité, et relative naïveté, de la position française	<b>112</b>
• Une position fragile	<b>112</b>
• Une position relativement naïve	<b>113</b>
– Les perspectives que pourrait ouvrir la fin de l'aide « liée »	<b>113</b>
• Un abandon pur et simple de la clause d'origine par l'ensemble des pays de l'Union européenne serait globalement positif pour l'économie et les finances publiques françaises	<b>114</b>
• Un abandon négocié pourrait présenter un avantage supplémentaire	<b>115</b>
Ouvrir davantage aux entreprises françaises le marché des aides « déliées » non-françaises	<b>115</b>
– L'accès aux financements allemands	<b>116</b>
• Les aides de la KfW et de la DEG, bien que déliées, ne sont pas utilisées par les entreprises françaises	<b>116</b>
• Ce qui pourrait être fait pour ouvrir ces financements aux entreprises françaises	<b>117</b>
– L'accès aux financements japonais	<b>117</b>
• Les aides japonaises, déliées, sont effectivement assez ouvertes aux entreprises non-japonaises ; mais les sociétés françaises en profitent peu	<b>117</b>
• Ce qui pourrait être fait pour que les entreprises françaises tirent parti des aides japonaises	<b>118</b>
– L'accès aux financements multilatéraux	<b>119</b>
• Les financements de la Banque mondiale	<b>119</b>
• Les financements du FED	<b>120</b>
• Les informations de la cellule « entreprises-marché unique » sur les dossiers du FED	<b>121</b>
• Les financements de la BEI	<b>121</b>
– Enseignements à tirer de ces divers degrés d'accès aux financements d'aide déliée	<b>121</b>
Ouvrir davantage à l'Afrique australe le dispositif d'aide	<b>123</b>
– L'ouverture à l'Afrique du Sud	<b>123</b>
• Les relations économiques franco-sud africaines restent très insuffisantes	<b>124</b>
<i>L'aide publique au développement : un net engagement</i>	<b>124</b>
<i>Des échanges commerciaux très en retard par rapport aux concurrents de la France</i>	<b>124</b>
<i>Les investissements : un retard également considérable</i>	<b>125</b>
• Pour un renforcement du dispositif public et professionnel français en RSA	<b>125</b>
<i>Aide au développement et appui aux investissements français</i>	<b>126</b>
<i>Commerce extérieur et échanges</i>	<b>127</b>
– Pour un ouverture sélective aux États d'Afrique australe	<b>128</b>
• Le dispositif d'aide de la France à l'Afrique australe (hors RSA), longtemps incomplet, reste inutilement compliqué	<b>129</b>
• L'ouverture à l'Afrique australe implique sélectivité et rationalisation du dispositif d'aide	<b>129</b>
Ouvrir aux exportateurs africains un appui spécifique (hors mesures tarifaires)	<b>130</b>
– La réduction des coûts de transport maritime	<b>132</b>
– Une stratégie de la qualité	<b>133</b>
• La sélection des produits prioritaires et le choix des types de programmes	<b>134</b>
• La méthode et les moyens	<b>135</b>
– Promotion et prospection à l'exportation	<b>137</b>

• La France et l'Union européenne ont engagé certaines opérations	<b>137</b>
• Pour un réexamen du modeste dispositif français	<b>137</b>
• Pour une aide européenne à la prospection, couplée avec une assistance technique et un regroupement des petits exportateurs	<b>138</b>
Ouvrir « en Afrique comme en France » des consultations plus régulières entre acteurs publics et secteur privé	<b>140</b>
– Les limites de la concertation actuelle, et les précautions souhaitables pour un développement des consultations	<b>141</b>
• Une certaine concertation existe déjà	<b>141</b>
• Les limites du système actuel plaident pour l'adoption de certaines précautions en ce qui concerne le développement de cette concertation	<b>141</b>
• Les précautions souhaitables	<b>142</b>
– Pour des consultations plus régulières, en Afrique, au niveau de chaque pays et des sous-régions	<b>142</b>
• Au niveau de chaque pays subsaharien	<b>143</b>
• Au niveau des régions ou sous-régions	<b>143</b>
– Pour des consultations plus régulières en France	<b>144</b>
<b>Pour un dispositif d'aide simplifié</b>	<b>145</b>
Centraliser l'instruction des dossiers d'aide financière aux entreprises	<b>146</b>
– L'actuel partage de responsabilités entre la CFD et Proparco est complexe	<b>146</b>
– Les objections à l'encontre d'une centralisation de l'instruction des dossiers ne sont guère probantes	<b>147</b>
Regrouper, au sein d'un pôle « entreprises », tous les services concernant la vie des affaires dans le groupe de la CFD	<b>149</b>
Adapter le dispositif d'appui aux intérêts français	<b>150</b>
– Un faux problème : la multiplicité des services	<b>151</b>
– Une vraie question : l'éventuel redéploiement des services d'expansion économique	<b>151</b>
• L'ampleur et le calendrier d'un éventuel redéploiement des services d'expansion économique au bénéfice de l'Asie	<b>152</b>
• Plusieurs des « formules de remplacement » envisagées présentent plus d'inconvénients que d'avantages	<b>153</b>
<i>Un regroupement régional des PEE d'Afrique</i>	<b>153</b>
<i>Le développement d'un réseau de chambres de commerce françaises</i>	<b>153</b>
<i>Une délégation d'attributions de la DREE aux missions d'aide et de coopération</i>	<b>154</b>
<i>Une délégation d'attributions de la DREE aux agences du Groupe CFD</i>	<b>154</b>
<i>Autre formule possible, à titre complémentaire</i>	<b>155</b>
– Pour un dispositif d'appui aux intérêts français aussi simple que possible	<b>155</b>
• Faire porter prioritairement la réduction des dépenses de la DREE sur le chapitre immobilier	<b>155</b>
• Confier aux chancelleries diplomatiques, en Afrique, un rôle plus important en matière d'appui direct aux intérêts commerciaux français	<b>156</b>
• Coordonner davantage l'action publique française en matière d'exportations en Afrique	<b>156</b>
<b>Pour un dispositif d'aide consolidé</b>	<b>157</b>
Protéger l'aide-projet	<b>157</b>

– Une forme d'aide à privilégier	<b>158</b>
• L'intérêt de l'aide-projet par rapport à l'aide budgétaire	<b>158</b>
• Le risque d'un retour de la pression de l'aide budgétaire au dépens de l'aide-projet	<b>159</b>
– Une aide-projet à protéger par un effort accru de maîtrise des dépenses d'aide budgétaire	<b>159</b>
• Maîtriser les besoins d'aide budgétaire	<b>159</b>
• Détecter à temps les problèmes budgétaires, de façon à pouvoir prendre, en temps utile, les mesures correctrices nécessaires	<b>160</b>
• Couvrir les besoins d'aide budgétaire par des emprunts en monnaie locale	<b>161</b>
– Une forme d'aide à mieux évaluer	<b>162</b>
• Les mesures annoncées, en février 1996, en matière d'évaluation	<b>162</b>
• Les dispositions complémentaires souhaitables	<b>162</b>
Assurer une meilleur offre de services financiers aux entreprises	<b>163</b>
– Les limites des systèmes en place	<b>164</b>
• Les limites du système bancaire	<b>164</b>
• L'offre de financement des bailleurs d'aide : positive, mais insuffisante car souvent inadaptée	<b>165</b>
• Une collaboration entre bailleurs d'aide et banques commerciales, qui ne répond pas vraiment aux besoins	<b>166</b>
– Pour la création, en Afrique, de petits établissements financiers spécialisés, à capitaux majoritairement privés	<b>166</b>
• Des établissements privés de crédit-bail, ou de crédit à moyen-long terme	<b>167</b>
• Des Fonds d'investissement	<b>169</b>
• Le crédit mutuel ou les autres formes de crédits « solidaires », pour les « très petites entreprises »	<b>170</b>
– Le problème des relations entre banque centrale et entreprises, au sein de L'UEMOA	<b>172</b>
Consolider l'instrument de l'aide française au financement des entreprises	<b>174</b>
– Réduire les risques éventuels de pression sur le budget de l'État	<b>175</b>
• Mobiliser des moyens parallèles, par le biais de participations à des Fonds partenaires	<b>175</b>
• Augmenter le capital de Proparco, par un nouvel appel au secteur privé	<b>177</b>
– Assouplir les contraintes pesant sur la rentabilité, la gestion et l'image de Proparco	<b>178</b>
• Les contraintes pesant sur la rentabilité	<b>178</b>
• Les contraintes pesant sur la gestion et sur l'« image » de la société	<b>179</b>
Structurer une partie du secteur informel	<b>180</b>
– Définition et enjeux du secteur informel	<b>180</b>
• Les trois catégories d'activités du secteur informel	<b>181</b>
• Les enjeux démographiques, sociaux et économiques du secteur informel	<b>181</b>
– Encourager les formules de partenariat avec le secteur formel	<b>183</b>
– Favoriser l'organisation socio-professionnelle du secteur informel	<b>184</b>
Reconnaître et renforcer la place de la formation	<b>185</b>
– Un système de formation très critiquable	<b>185</b>
– Des appuis insuffisants et souvent inadaptés	<b>185</b>

– Encourager des initiatives et des politiques de formation qui amélioreront la productivité des investissements	<b>187</b>
• Une politique à long terme en faveur de l'enseignement de base	<b>187</b>
• A plus court terme, une politique crédible, de la part des pouvoirs publics, en matière de formation technique et professionnelle	<b>188</b>
• Une politique de formation au sein de l'entreprise	<b>188</b>
Mieux protéger la communauté française expatriée, en matière sanitaire et sur le plan administratif	<b>189</b>
– Pour une meilleure couverture médicale des expatriés	<b>189</b>
– La protection administrative et juridique	<b>191</b>

## **ANNEXES** **193**

Annexe 1	
<b>Tableaux statistiques</b>	<b>195</b>

Annexe 2	
<b>Le problème de la maîtrise des flux migratoires entre la France et les pays du champ de compétence du ministre de la Coopération</b>	<b>205</b>

L'émigration d'Afrique subsaharienne vers la France métropolitaine	<b>205</b>
--	------------

Une réalité migratoire assez modeste, en volume	<b>206</b>
---	------------

Une structure sociologique différenciée, avec trois groupes principaux, très distincts	<b>208</b>
--	------------

Des enjeux économiques et financiers, pour la France comme pour les pays africains	<b>209</b>
--	------------

La difficile maîtrise des flux migratoires des « pays du champ » vers l'Outre-Mer français	<b>211</b>
--	------------

Une forte ou très forte proportion d'immigrés à Mayotte et, surtout, en Guyane et à Saint-Martin	<b>211</b>
--	------------

Pour une plus grande attention à l'égard des pays voisins de l'Outre-Mer français, sur le plan de l'immigration et en matière de développement	<b>212</b>
--	------------

Annexe 3	
<b>Éléments techniques relatifs au projet de création d'établissements privés de crédit à moyen et à long terme en Afrique subsaharienne</b>	<b>215</b>

Un recours possible à la technique des emprunts groupés	<b>215</b>
---	------------

Une retenue de garantie, prélevée sur les emprunteurs-clients	<b>216</b>
---	------------

Des emprunts placés auprès de l'épargne locale, et auprès des grandes institutions financières de développement	<b>217</b>
---	------------

Un capital social majoritairement privé	<b>217</b>
---	------------

Une gestion indépendante, professionnelle et économe	<b>218</b>
Un coût d'intermédiation, et une rentabilité raisonnables	<b>218</b>
Annexe 4 <b>Investissement et croissance en Afrique (note du GIS DIAL)</b>	<b>221</b>
Résumé et principales conclusions	<b>221</b>
Introduction : rappel de l'environnement théorique sous-jacent	<b>222</b>
Le scénario du rapport de la Banque mondiale	<b>225</b>
Investissement et croissance par la méthode de l'ICOR	<b>225</b>
Structure de l'investissement et croiss	<b>226</b>
Impact de l'investissement sur la croissance de long terme	<b>228</b>
Investissement et croissance : description des principaux résultats	<b>228</b>
Catégorie d'investissement et croissance de long terme	<b>229</b>
Conditions de mise en œuvre de l'investissement : le rôle de l'État et du secteur privé	<b>230</b>
Annexe 5 <b>L'Afrique peut-elle bénéficier du libre échange ? (note de la DREE)</b>	<b>233</b>
Les politiques commerciales africaines, traditionnellement interventionnistes, sont désormais plus ouvertes	<b>233</b>
Les pays africains restent cependant peu ouverts au commerce international	<b>236</b>
Les contraintes de la libéralisation commerciale des pays africains	<b>237</b>
Les effets éventuels sur les économies africaines d'une ouverture commerciale <i>erga omnes</i>	<b>237</b>
Les effets d'une réduction des droits de douane au niveau régional	<b>240</b>
Quelle stratégie commerciale pour l'Afrique ?	<b>241</b>
Une ouverture commerciale progressive vis-à-vis des pays tiers	<b>241</b>
Le développement du commerce régional	<b>242</b>
Le développement des exportations	<b>243</b>
La mise en place d'un cadre favorable à l'investissement	<b>244</b>
Bibliographie	<b>245</b>
Annexe 6 <b>Liste des personnes rencontrées</b>	<b>247</b>
France	<b>247</b>

Autres personnes rencontrées en France	<b>249</b>
Afrique du Sud	<b>251</b>
Cameroun	<b>252</b>
Congo	<b>253</b>
Côte-d'Ivoire	<b>255</b>
Gabon	<b>257</b>
Kenya	<b>258</b>
Mali	<b>259</b>
Sénégal	<b>259</b>
Zaire	<b>261</b>
Annexe 7	
<b>Liste récapitulative des principales propositions</b>	<b>263</b>
Pour une conditionnalité institutionnelle de l'aide	<b>263</b>
Pour une véritable réforme judiciaire	<b>263</b>
Pour la réforme fiscale et douanière	<b>264</b>
Pour accélérer et ouvrir les procédures de privatisation	<b>264</b>
Lutter contre le risque d'enlisement des intégrations économiques régionales	<b>264</b>
Pour un dispositif d'aide ouvert, simplifié, consolidé	<b>264</b>