

PREMIER MINISTRE

Haut Conseil
de la Coopération Internationale



République Française

Commission
Economie et Développement

PROPOSITIONS POUR FAVORISER LE DEVELOPPEMENT
DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES AFRICAINES

Rapport et Projet de propositions de la
Commission Economie et Développement

Mars 2008



HCCI

3, avenue de Lowendal – 75007 Paris
tél. : 01 43 17 45 90 - fax : 01 43 17 46 39

PREMIER MINISTRE

République Française

**Haut Conseil
de la Coopération Internationale**

*Commission
Economie et Développement*

**PROPOSITIONS POUR FAVORISER LE DEVELOPPEMENT
DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES AFRICAINES**

**Rapport et Projet de propositions de la
Commission Economie et Développement**

Commission présidée par Thierry Chambolle, membre du HCCI, président d'Agir ABCD

Rapporteur : Philippe Mignaval, conseiller

Mars 2008

SOMMAIRE

	Page
Présentation générale : finalité du rapport	7
INTRODUCTION - Les spécificités de l'entreprise petite ou moyenne en Afrique	9
La question de la définition de la PME	10
Typologie	11
L'importance du secteur informel	12
Les enjeux	14
L'absence de régulation, les déséquilibres de marché	16
Le problème de la gouvernance et le rôle de l'Etat	17
L'obstacle culturel	19
1. Le Marché : Pour des Accords de Partenariat Economique (APE) : entre l'Union Européenne et les Pays ACP utiles au développement	21
Le contexte	21
Les enjeux	22
Des négociations difficiles	23
Opportunités et avantages des APE	25
Coûts et risques des APE	26
Compte-tenu de l'état actuel des négociations, quelles sont les enjeux et les avancées possibles ?	28
2. L'environnement monétaire	30
La situation actuelle	30
3. Les financements	34
Etat des lieux : résultat de l'enquête menée en partenariat avec l'ISTOM	34
Etudes de cas dans 11 pays représentatifs	34
3.1. La profusion des dispositifs d'appui par des organismes différents déclinables autant par le nombre d'instruments que d'opérateurs	36
3.2. Des dispositifs d'évaluation insuffisants	37
3.3. Des critères d'éligibilité trop divers et peu calés sur la PME.....	37
3.4. Une logique bilatérale encore dominante	38
3.5. Une forte présence bancaire, mais peu orientée vers l'entreprise petite et moyenne	38
3.6. Un paradoxe : Pas de place pour la mésofinance	40
3.7. Des outils nouveaux survenus récemment dans le financement des PME	41
Propositions : Les Financements	46
3.1. Répondre de manière efficace à un fort besoin d'intermédiation	46
3.2. Promouvoir de nouvelles approches en matière de concours fin	47
3.3. Adapter la fiscalité à la diversité des entreprises de petite taille	48
3.4. Créer en France une incitation fiscale en faveur du capital investissement en Afrique	49

4. Les compétences : les Services Non Financiers et le renforcement des capacités	50
4.1. Les pôles de compétitivité ou clusters d'entreprise : des outils nouveaux pour améliorer la compétitivité des PME	51
4.2. Les partenariats : la RSE	55
4.3. Les chambres de commerce	59
4.3.2. Le compagnonnage industriel	59
4.3.3. La CPCCAF	62
4.4. La coopération décentralisée	64
4.5. Les seniors experts	66
Propositions : Les dispositifs d'appui et le renforcement de capacité.....	68
4.1. Diffuser le modèle des pôles de compétence ou clusters d'entreprises	68
4.2. Intégrer les PME dans les réseaux de production locaux et internationaux	68
4.3. Multiplier les partenariats avec les grandes entreprises	69
4.4. Renforcer la dimension entrepreneuriale du co-développement	69
4.5. Elargir les Programmes de Mise à Niveau	69
4.6. Renforcer les institutions intermédiaires techniques et consulaires.....	69
4.7. La coopération décentralisée	70
4.8. Mieux utiliser les seniors experts.....	71
 Annexe 1 - Membres de la Commission	73
Annexe 2 - Membres du Comité de rédaction	77
Annexe 3 - Liste des personnalités auditionnées	81
Annexe 4 - Avis du HCCI : « Pour des Accords de Partenariat Economique utiles au Développement »	85

Présentation générale : finalité du rapport

Le rôle de l'entreprise en Afrique a été retenu comme axe prioritaire par la commission Economie et Développement pour plusieurs raisons.

La première tient à l'orientation de son programme de travail, telle que défini dans le dispositif d'action de la troisième mandature du Haut Conseil, approuvé par le Premier ministre.

Nous rappellerons brièvement que ce programme relevait que l'entreprise est au centre du développement économique d'un pays : qu'elles soient publiques, semi-publiques ou privées, ce sont elles qui créent les emplois, donc les revenus, ce sont elles qui investissent, contribuant ainsi à réduire la pauvreté. Dans la plupart des pays en développement, il y a en quelque sorte un lien manquant entre, d'un côté, le secteur informel et les très petites entreprises (TPE), qui concerne parfois davantage le secteur social que l'économie proprement dite, et de l'autre, les filiales des grandes entreprises étrangères. Les premières opèrent dans des conditions de grande précarité tandis que les secondes, plus solides, ne peuvent prétendre à elles seules répondre aux attentes de marchés du travail qui voient arriver chaque année des centaines de milliers ou des millions de jeunes.

Se pose donc la question de favoriser l'émergence d'entreprises, et singulièrement d'entreprises petites et moyennes (PME) nécessaires à la constitution d'un tissu économique cohérent.

Ce sont en effet ces entreprises moyennes qui apparaissent comme un vecteur de développement indispensable, irriguant en profondeur l'économie locale. Leur développement se heurte néanmoins à de nombreuses contraintes, d'ordre institutionnel ou organisationnel, voire culturel.

Se pose également et par ricochet la question des entreprises françaises qui contribuent au développement des pays du Sud à travers les partenariats qu'elles nouent avec des entreprises locales, qu'il convient d'encourager.

La commission Economie et Développement du HCCI a pris en compte dans ses travaux le rôle et la contribution des différents partenaires concernés, en particulier les syndicats professionnels, les chambres consulaires et les collectivités territoriales.

L'objectif central du programme de travail de la commission Economie et Développement a donc été de rechercher les moyens de favoriser l'émergence et la consolidation de PME viables dans les pays en développement (PED), et singulièrement dans les pays moins avancés (PMA).

Par rapport à cet objectif, la commission a retenu la méthode de travail suivante :

En premier lieu, il est apparu indispensable de décrire la situation existante et d'effectuer un état des lieux : comment définir la PME, et quelle est la situation présente de ce type d'entreprise en Afrique ?

Les obstacles nombreux qui surgissent sur le chemin de la constitution et du développement de l'entreprise petite ou moyenne tiennent à des causes diverses, la première d'entre elles relevant de la gouvernance : en Afrique, et à quelques exceptions notables près, la frontière

entre le politique et les affaires est trop souvent ténue. Le secteur privé ne dispose pas toujours d'une autonomie suffisante par rapport aux pouvoirs publics, d'où une vraie difficulté à identifier les enjeux et à définir une stratégie de développement du secteur privé.

Mais ces obstacles tiennent aussi à des problèmes de marché, d'accès aux financements et de disponibilité de ressources humaines et de compétences.

A ce stade, un recensement des pratiques d'appui et des outils d'assistance est apparu indispensable, en matière d'aides apportées aux PME, à partir des questions suivantes :

- qui sont les différents partenaires identifiés ?
- de quels outils disposent-ils ?
- quel est le niveau de connaissance, d'efficacité et d'utilisation des moyens mis en œuvre, que ceux-ci concernent l'accès aux marchés, l'appui technique, les financements accessibles ou enfin les compétences managériales ?

Cet « état des lieux » a été tenté grâce à un partenariat avec une école spécialisée : l'ISTOM. Cette analyse a reposé essentiellement sur un examen des outils disponibles, sur le « benchmarking » d'expériences – réussites ou échecs – et enfin sur la prise en compte de cas, éventuellement identifiés comme illustratifs de la démarche, dans plusieurs pays moins avancés ou à revenus intermédiaires, retenus suivants un croisement de critères :

- Cameroun, Sénégal, Madagascar et Burkina ont été retenus comme représentatifs de l'Afrique francophone,
- la République Sud Africaine, le Kenya et le Ghana ont permis l'examen de pays d'Afrique anglophone confrontés à des pratiques institutionnelles, des cultures d'entreprises et des stades d'avancement différents dans le processus de développement.
- le Maroc, le Vietnam et le Brésil sont représentatifs de pays émergents parvenus à un stade de développement plus avancé dont il est intéressant d'examiner le parcours.

Les propositions de la Commission s'appuient tant sur les échanges de vues et réflexions qui se sont manifestées en séances, que sur les auditions de nombreuses personnalités qu'il convient de remercier et dont les noms figurent en annexe.

Ces propositions sont regroupées autour des quatre points suivants:

- le marché ;
- l'environnement institutionnel et particulièrement monétaire ;
- les outils financiers ;
- la question des compétences.

Pour des raisons de contraintes de calendrier liées à la négociation en cours des Accords de Partenariat Economique entre l'Union Européenne et les pays ACP, un premier avis a concerné la question de la régulation et de l'accès au marché visés par ce projet d'Accords de Partenariat Economique.

Il a été présenté en réunion plénière et adopté par le HCCI le 21 novembre 2007, et figure en annexe.

Un relevé de propositions accompagnant les différentes parties du présent rapport figure également en annexe, et fait l'objet d'une présentation synthétique.

INTRODUCTION :

Les spécificités de l'entreprise petite ou moyenne en Afrique

La mondialisation est au cœur des débats politiques et, plus particulièrement, des débats de politique économique. Simultanément, le développement des échanges est fortement contesté alors même que les besoins de coopérations n'ont jamais été aussi forts. A la question qui se pose alors de déterminer comment susciter et soutenir en Afrique une dynamique interne de développement durable et de réduction de la pauvreté, les bailleurs répondent aujourd'hui que le secteur privé doit constituer le moteur principal du processus de développement et que le fonctionnement de ce moteur sera stimulé par une intégration bien conduite dans le marché mondial. Toute la difficulté réside précisément dans la conduite de cette intégration au marché mondial.

Dans ce contexte, si la place et le rôle des PME dans l'économie suscitent toujours un large débat – accès aux marchés, obstacles à l'obtention des prêts, coût du crédit, niveau des fonds propres, dépendance à l'égard des clients ou des fournisseurs les plus importants - elles symbolisent surtout le dynamisme, la capacité d'adaptation, la diversité nécessaire à la croissance.

Ces entreprises constituent une des principales sources d'emploi et de revenus pour la population en Afrique. Ainsi, le seul "secteur informel" représenterait environ 75 % des emplois urbains dans les pays sahéliens. Par ailleurs, ces entreprises assurent la production de services et de biens locaux à moindre coût, mis sur le marché à un prix relativement bas, qui correspondent bien à la demande d'une large partie de la population dont le pouvoir d'achat reste très faible. Offrant des emplois, des revenus, des produits accessibles aux plus défavorisés, les petites entreprises sont également un terrain de formation pour une large partie des jeunes déscolarisés.

Le rôle des PME dans les stratégies de développement économique n'est plus à démontrer tant sur le plan de leur aptitude à créer des emplois que de leur flexibilité face aux changements et de leur création de valeur. C'est la recherche de cette flexibilité qui explique la création, la reprise d'entreprises existantes, l'essaimage, la franchise, etc. Tout cela caractérise différentes façons de se lancer en affaires. C'est ce que les chercheurs appellent « l'entrepreneuriat ». Ce dernier se définit comme le « processus de réalisation de projets, de perception d'opportunités et d'imagination de façon de répondre à un besoin avant que d'autres ne le fassent » ; en d'autres termes, c'est la transformation d'un problème en opportunités d'affaires.

Or, l'accélération importante de l'urbanisation, notamment en Afrique de l'Ouest (60% de taux d'urbanisation en 2020 contre 40% aujourd'hui), devrait assurer un fort appel sur le long terme pour ce type d'entreprise. En effet, une croissance aussi rapide entraîne des besoins énormes : se nourrir, se loger, se vêtir, se soigner, etc.

Même si elles consomment peu et si leurs revenus sont faibles, on assiste depuis une décennie à l'émergence de PME modernes dans les secteurs du bâtiment, du transport et des activités de transformation (minoterie, laiterie, confection, etc.), ainsi que dans les NTIC. Ce développement montre que le secteur privé africain moderne existe. Mais la contribution actuelle des PME à la croissance économique est encore insuffisante¹. De fait, les arguments

¹ On estime la contribution actuelle des petites entreprises à environ 50 % du PIB dans les pays sahéliens.

ne manquent pas pour expliquer sa faiblesse et son manque de cohésion, notamment au plan régional.

Mais d'abord, qu'entend-on par PME en Afrique ?

La question de la définition de la PME¹

Il existe autant de définitions de la PME qu'il y a d'experts sur le sujet. La difficulté d'avoir une définition précise de cette réalité économique tient au fait que la PME est multiforme par son objet, ses ressources en capital et en compétences, par le fait du manager et des ambitions qu'il porte, par le contexte économique (marché, droit, réglementation, etc.) dans lequel elle évolue.

➤ *Une catégorie statistique difficile à saisir*

Les définitions couramment rencontrées se cantonnent prudemment à des critères quantitatifs et juridiques (total bilan, CA, nombre de salariés, formalisme de la gestion, statuts, impôts, formel/informel, etc.).

Mais, par exemple, la distinction entre PME et TPE est ardue si l'on s'en tient à un critère d'effectif : en Europe, on a tendance à considérer que le seuil à partir duquel une entreprise n'est plus artisanale est un chiffre d'effectif de 10 salariés². Or, ce critère n'est pas pertinent en Afrique. Ainsi, une PME française et/ou européenne réalisant un chiffre d'affaires de 50 millions d'euros et employant 250 salariés correspondrait à une grande entreprise industrielle (publique et/ou privée) réalisant un chiffre d'affaires de 75 milliards de francs CFA et employant environ 2 000 salariés.

Plus généralement, ces critères, s'ils semblent objectifs, plutôt faciles à énoncer et à cerner, ne caractérisent que partiellement la PME. Pire, ils peuvent en donner une vision erronée et surtout laisser de côté de multiples entreprises dynamiques, porteuses d'avenir, partie intégrante du tissu économique, du fait qu'elles ne remplissent pas tel ou tel critère. Plus généralement, il est difficile de caractériser une organisation au travers d'un seul indicateur, a fortiori quantitatif, tel la taille, même s'il est plus opérationnel pour des fins statistiques ou de politique économique. Le choix d'un indicateur unique occulte la diversité des comportements économiques à l'œuvre et donc celle des contraintes et des leviers de la performance.

➤ *A la différence d'une TPE, la PME a une emprise sur son environnement*

La TPE évolue dans une logique beaucoup plus sociale qu'économique : il s'agit d'assurer la vie, voire tout simplement la survie, d'un individu ou d'un petit groupe familial.

A l'inverse, le promoteur d'une PME s'inscrit dans une logique entrepreneuriale qui nécessite une accumulation de capital, même modeste. Il investit, embauche, en fonction d'un projet d'entreprise qui ne se limite pas à la survie d'un clan ou d'un système familial, mais suppose

¹ Voir annexe 1.

² Eurostat et la plupart des pays emploient le seuil de 250 salariés. En France, il n'existe pas de définition officielle unique, mais on utilise le plus souvent dans les statistiques soit le seuil de 250 salariés, soit celui de 500 salariés.

L'Union européenne a, dès avril 1996, adopté une recommandation sur la définition des petites et moyennes entreprises. Actualisée en mai 2003, cette recommandation (n° 2003/361/CE) stipule, en ce qui concerne le seuil d'effectif et les seuils financiers, que les PME sont constituées des entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont :

soit le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros ;

soit le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.

Source : INSEE

une vision à moyen et long terme, la conscience d'un marché, un savoir-faire valorisé ainsi que des capacités techniques et de gestion.

➤ *La PME n'est pas une « petite grande entreprise »*

Si l'on doit comparer, voire opposer les entreprises entre elles, cela doit être selon les principes de cohérence qui conditionnent leur pérennité, c'est-à-dire selon la logique d'action(s) organisant leurs relations et leur adéquation avec leur environnement. Ramener la PME à une « petite grande entreprise » revient à considérer de manière implicite que les structures organisationnelles et les comportements stratégiques déterminant les performances sociales, économiques et financières sont de natures similaires. Cette représentation implicite mais dominante de « l'entreprise » en tant qu'entité homogène à la recherche de ressources financières destinées à lui permettre de mener à bien son activité d'investissement et d'exploitation en vue de « grandir » est toutefois source de nombreuses ambiguïtés. Ce qui fonde, semble-t-il, la pertinence du concept de taille, et donc la spécificité de la PME c'est la nature de son fonctionnement, au regard de ses relations avec son environnement.

Typologie

Le concept de PME permet difficilement d'appréhender la diversité économique et financière des petites entreprises et, par contrecoup, de faire apparaître un réel besoin en matière d'intermédiation ou de proximité. Mais si l'on considère les PME comme un tissu économique spécifique, il sera sans doute possible d'établir une typologie sur des critères quantitatifs.

➤ *Objectifs*

Si cette typologie avait pour objet de découper la population des PME afin de cibler une catégorie d'entre elles et donc d'en exclure les autres, on se tromperait sans doute et à double titre :

- on sacrifierait au confort et à la simplicité statistique (macroéconomique) de l'intervention, la qualité indispensable de l'approche microéconomique seule capable d'apporter de vraies réponses à chaque PME en tenant compte de ses spécificités ;
- on exclurait arbitrairement une partie de la population des PME. On sacrifierait l'économique, l'envie d'entreprendre au respect de critères qui eux ne fondent pas l'entreprise. La bonne entreprise serait celle capable de présenter de bons dossiers conformes aux critères et grilles d'évaluations et non celle qui a de l'avenir mais qui pêche encore par une administration défaillante.

En revanche, cette typologie devrait permettre d'identifier des types d'intervention spécifiques adaptés finement aux différents types de PME et à leurs besoins (c'est-à-dire passer par une approche très pragmatique, voire personnalisée pour répondre aux besoins de chaque entreprise).

Les tableaux suivants présentent une tentative de mise en relation des différents types de PME avec les différents points d'appui qui leur sont nécessaires pour naître et se développer.

➤ *Présentation d'une matrice à double entrée*

Services non financiers

	<i>informel et unipersonnelles</i>	<i>SA et SARL</i>
Création	- formation	- formation - guichet unique - pépinière
Croissance	- renforcement de capacité - conseil, analyse stratégique - appui à la formalisation	- renforcement de capacité - conseil, analyse stratégique - ingénierie financière
Consolidation	- formation - renforcement de capacité - outils de gestion	

Services financiers

	<i>informel et unipersonnelles</i>	<i>SA et SARL</i>
Création	- services de microcrédit (?)	- Capital amorçage - Equity
Croissance	- Equity (cas de transformation)	- Equity - dette LT - garanties
Consolidation	-Equity - dette MLT - dette LT	

Mettre en place une vraie politique en faveur des PME, c'est accepter de s'occuper de toutes les PME (toutes celles qui le justifient parce qu'elles paraissent viables et porteuses d'avenir). L'enjeu est donc le tissu des PME dans sa globalité et la qualité à tous les niveaux dans son approche pour la résolution des problèmes qui se posent, la typologie des PME n'étant qu'un instrument pour améliorer la qualité de la réponse à apporter.

Mais la sur-représentation du secteur informel dans les économies africaines complexifie le débat. Ainsi, un chef d'entreprise qui exploite dix taxis et opère dans le secteur informel est-il une PME ? La plupart des organismes dispensateurs d'aide ou de coopération, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, ou encore locaux, font l'impasse sur cette question. Or, quelle que soit la réponse que l'on envisage d'y apporter, cette question doit être examinée et débattue, car les enjeux sont considérables.

L'importance du secteur informel

La notion de secteur informel est à la fois floue, vaste, et complexe. Sous ce vocable, on range, en général, les activités qui échappent à l'économie régulée, qu'il s'agisse du droit du travail, des conditions d'exercice des activités de production et de commerce (règles relatives à la qualité des produits, à la sécurité, à la législation du travail et de la protection sociale, aux normes environnementales ou commerciales (telle que la propriété intellectuelle), et,

naturellement, de la fiscalité, une des motivations principales des structures productives de ce secteur informel étant d'y échapper.

L'existence d'un secteur informel dans les pays pauvres est un phénomène massif et en grande partie urbain. Il se trouve à la conjonction de **trois puissants mouvements** :

- l'exode rural, l'agriculture ne pouvant plus absorber un trop plein provenant des bassins ruraux, ce qui provoque l'arrivée dans les villes d'une masse de travailleurs non qualifiés qui ne peuvent intégrer l'économie dite formelle ;
- la croissance démographique extrêmement forte qui se manifeste dans les pays les plus pauvres d'Afrique, contribue encore à accroître ce phénomène de report d'une population pauvre et non formée vers les grands centres urbains
- la lourdeur des réglementations, le coût du travail dans le secteur formel et la rigidité de la législation du travail sont aussi de puissantes incitations à l'informalisation de l'économie. La forte concentration de la fiscalité sur les entreprises du secteur formel – 80% du produit fiscal en moyenne dans les pays en développement – produit le même effet. Il en va de même de la faiblesse des administrations et des systèmes judiciaires à faire respecter la législation et les contrats, ainsi que de la corruption, qui constitue un facteur aggravant. Pour autant, il existe très peu de conflits ouverts entre les pouvoirs publics et les acteurs du secteur informel concernant les problèmes de légalité : les pouvoirs publics ne peuvent négliger le rôle de secteur refuge que joue la strate informelle dans le contexte de crise endémique qui caractérise ces économies. La conjoncture n'est en effet pas neutre en ce qui concerne l'évolution des structures productives : en témoigne le **caractère contra-cyclique** de l'emploi informel, qui a plutôt tendance à augmenter lorsque le secteur formel licencie en période de crise.

Enfin, il existe un obstacle structurel à la transition vers le formel : l'incapacité des unités de production informelles à accumuler du capital. Ce qui caractérise l'économie de subsistance, c'est l'absence de visibilité de la demande en raison de l'incertitude dans laquelle vivent les individus quant à leurs revenus futurs. Les recettes des unités de production informelle sont très irrégulières et ne répondent pas aux impératifs d'un amortissement régulier du capital. Le meilleur moyen d'éviter la faillite est alors de minimiser les charges fixes : c'est ce qui explique par exemple le recours à une main-d'œuvre familiale non salariée, irrégulièrement rémunérée. Le problème évidemment sous-jacent qui en résulte tient au fait que minimiser les coûts fixes **interdit toute accumulation de capital**, ce qui empêche par là-même le passage à l'économie moderne.

La place du secteur informel est variable selon les pays et les secteurs d'activité. Mais elle est importante dans les pays en développement, particulièrement en Afrique : le secteur informel y représente au minimum **75 % des emplois**¹, 80 % des créations d'emploi de même nature et environ **50 % de la richesse nationale**². De plus, le secteur informel joue un rôle croissant dans les économies africaines : « Contrairement à ce que l'on a longtemps supposé, le secteur informel n'est pas un phénomène passager, ni marginal et voué à disparaître à moyen terme. » (OIT, 2002).

¹ Groupe de pays suivants : Angola, Cameroun, Ethiopie, Maroc, RSA, Bénin, Sénégal.

Source : AFD

² Ibidem

Les enjeux

➤ *Des potentialités non négligeables*

Il existe au sein du secteur informel des activités productives susceptibles d'intégrer le secteur moderne : à ce titre, elles entrent naturellement dans le champ de ce rapport.

Le principal atout du secteur informel réside dans sa flexibilité : il est capable de s'adapter rapidement aux besoins du marché visé et aux changements de la demande ; la création d'emplois est totalement souple et n'est entravée par aucune barrière réglementaire.

C'est aussi un lieu de transmission des valeurs sociales et professionnelles. Le secteur informel a toujours été le refuge des individus non préparés à exercer certains métiers, auxquels il apportait une formation et des compétences acquises « sur le tas » ; mais du fait du sous-emploi et du chômage galopants, il est devenu un passage quasi-obligé d'insertion sociale et professionnelle pour la majeure partie de la population active, y compris pour des personnes normalement préparées à occuper une situation professionnelle au sein de l'économie formelle. Le secteur informel a d'ailleurs un rôle croissant en tant que lieu de création d'activités et d'entreprises : l'offre d'emploi étant largement insuffisante par rapport à la demande, il vaut mieux savoir créer sa propre activité que d'attendre une opportunité au demeurant aléatoire.

C'est un secteur porteur de créativité et d'innovation¹. Avec l'augmentation du nombre des individus scolarisés, le secteur informel devient le lieu d'accueil de personnes rejetées temporairement par le système économique mais qui ont une capacité pour dynamiser le domaine d'activité dans lequel ils se trouvent. Il existe ainsi des unités de production, dont les revenus sont au minimum stables, qui ont acquis une position reconnue dans des segments de marché. Il s'agit de micro-activités ayant mis au point des produits ou services adaptés à des niches de marché porteuses d'un fort potentiel de développement.

Les entrepreneurs identifiés comme partie prenante d'une logique d'innovation et de développement possèdent un capital social ou scolaire qui facilite leurs capacités d'investissement et leur accès au marché ; ils exercent une activité de production et de transformation plutôt qu'une activité de commerce, et interviennent sur des métiers qui peuvent être considérés comme stratégiques en termes de développement ainsi que par les pouvoirs politiques.

Peuvent être cités comme exemples de secteurs d'activité ainsi promus par le secteur informel : l'artisanat d'art au Maroc, l'horticulture en Angola, au Kenya ou en Ethiopie, la confection de mode au Bénin, l'électricité de bâtiment au Sénégal).

Enfin, le secteur informel a un rôle ambivalent de sous-traitance des grandes entreprises nationales ou internationales².

Le secteur informel apparaît à première vue comme un concurrent déloyal des entreprises formelles dans la mesure où il se situe en dehors des règles fiscales et sociales et pratique de ce fait un dumping économique défavorable au secteur moderne. Mais il peut y avoir convergence d'intérêts entre les deux secteurs. En effet, le secteur informel a pour vocation première de satisfaire les besoins les plus immédiats du marché local : les ménages constituent le principal débouché de la production informelle. Ce faisant, il remplit des espaces de marché peu profitables que les entreprises formelles n'ont, dans les conditions

¹ Source : *La formation professionnelle en secteur informel*, Notes et documents n° 33, AFD, juin 2007

² Ibidem

actuelles, aucun intérêt à occuper. Surtout, il existe dans les secteurs plus rentables des partenariats de travail entre économie formelle et informelle.

On peut citer ainsi le BTP au Maroc et au Sénégal, la production de l'huile de palme au Cameroun, l'hôtellerie en Angola, le tissage en Ethiopie ou les cultures de rente au Bénin.

➤ *Les coûts économiques et sociaux induits par l'importance du secteur informel en Afrique*

Toutefois le secteur informel exerce des effets fortement pervers au niveau macro-économique, sous au moins quatre angles de vue :

- il représente d'importantes pertes de recettes fiscales, et donc de capacités de financement des investissements publics. Ce phénomène renforce ainsi la dépendance de l'Etat vis-à-vis de la fiscalité « de porte » (droits de douane et d'entrée, droits sur les exportations) et entrave la capacité à s'ouvrir sur le plan commercial. La concentration sur le secteur formel qui en résulte a pour effet de réduire le profit après impôts et donc la rentabilité des entreprises – désincitation pour l'investissement – et par ricochet d'encourager l'évasion fiscale. Enfin, dans le passé, l'existence d'un secteur informel a contrecarré les effets des politiques d'ajustement structurel, notamment en ce qui concerne la réduction de la demande interne. De manière générale, le secteur informel échappe largement aux politiques publiques, en particulier celles destinées à améliorer le potentiel de croissance (formation, investissement, innovation, etc.) ;
- second effet pervers du secteur informel, cette fois auprès du secteur moderne : Les entrepreneurs du premier secteur exercent une concurrence déloyale à l'égard de ceux du second - en développant des coûts moindres puisqu'ils échappent aux charges fiscales et sociales – tout en maintenant une productivité plus faible ;
- ce faisant, et ceci constitue un handicap supplémentaire pour les entreprises modernes : celles-ci deviennent moins attractives, notamment pour les investisseurs, ce qui a pour effet de freiner l'investissement au sein du secteur régulier ;
- enfin et complémentirement, l'informel est un obstacle à l'établissement de relations juridiques stables, condition indispensable à la vie des affaires.

Le secteur informel présente également des coûts pour les entreprises :

- c'est un secteur qui se caractérise par une grande précarité des conditions d'activité : locaux inadaptés, non accès aux principaux services publics nécessaires à toute exploitation viable d'une entreprise : eau, électricité, téléphone, infrastructures indispensables ; les chefs d'unités de production informelles, qui ne gèrent pas de stocks et de réserves financières rencontrent des difficultés d'approvisionnement régulier en matières premières. La main-d'œuvre utilisée est souvent recrutée sur des critères familiaux et ethniques plus que sur la compétence supposée du travailleur. Quant à la gestion, elle ne repose sur aucune comptabilité précise, car il n'y a pas de tenue de comptes régulière ;
- en outre, les structures de production sont peu capitalistiques, notamment du fait des difficultés d'accès au financement. Les principales sources de financement du capital du secteur informel sont l'épargne, le don ou l'héritage ; le secteur informel passe à côté des circuits de financement officiels. La faiblesse des possibilités d'emprunt inhibe la capacité d'accumulation du secteur. Or, un sous-investissement chronique induit une faible productivité, donc une faible croissance de la production et des revenus. Et l'on débouche sur le constat d'une carence dirimante en économie de marché : l'absence d'accumulation de capital.

Enfin, sur le plan social, cette faiblesse de la productivité et ce frein à la croissance constituent un des éléments constitutifs d'une « trappe à pauvreté » dans nombre de pays pauvres, freinant le développement à moyen et long terme même si, à court terme, il permet à beaucoup de survivre : faible valeur ajoutée du secteur informel, entraînant une rentabilité insuffisante pour investir, d'où peu de création d'emplois, de faibles rémunérations, un non-respect des conditions de travail décent et des risques importants en termes de santé publique (travailleurs et consommateurs). De plus, le mode de fonctionnement de l'informel ne permet évidemment pas d'assurer le financement des dépenses de santé et de retraite, au plan macroéconomique.

D'autre part, le secteur informel, qui est doté d'une très faible capacité d'autofinancement, se développe par un processus de croissance extensive, en réduisant les recettes de ceux qui sont déjà installés.

L'on voit que se met en place du fait de telles conditions de fonctionnement un véritable cercle vicieux, qui empêche et contredit toute amorce de démarrage d'un véritable processus de développement.

Et l'on observe que le fait que le secteur informel soit le plus développé dans les pays subsahariens les plus pauvres ne relève pas d'une simple coïncidence.

En conclusion de ce point, il faut souligner l'entre-deux extrêmement ambigu et dangereux dans lequel nous nous trouvons actuellement : le « secteur populaire » est un recours social mais un danger économique en termes de développement du secteur « moderne ». Les différentes études précitées constatent que les responsables et acteurs des pays étudiés sont conscients de l'urgence qu'il y a à aider le secteur informel à évoluer peu à peu vers des réglementations minimales sociales et fiscales. Le secteur n'est d'ailleurs pas situé totalement hors de toute obligation légale, la tolérance des pouvoirs publics est quelquefois assortie d'une autorisation locale d'exercer son activité. Mais il existe des blocages par rapport à une application indifférenciée et sans adaptation des règles fiscales et sociales existantes : l'Etat les impose sans tenir compte de la rentabilité réelle de l'activité. Les résultats d'une enquête de 2001-2002 réalisée dans les principales agglomérations de sept Etats membres de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo)¹ confirment que si les acteurs du secteur informel exercent leur activité en dehors des réglementations publiques, ce n'est pas en général par volonté délibérée d'y échapper, mais du fait de l'inadaptation des procédures en vigueur : un nombre important d'unités de production informelles seraient prêtes à s'enregistrer, et même à payer des impôts, pour peu qu'un contrat clair soit passé entre elles et les autorités, dans le cadre d'une administration de proximité, dans la mesure où ces prélèvements n'auraient pas un aspect démesuré et confiscatoire, et afin que les impôts collectés donnent effectivement un retour visible (par exemple en termes de réhabilitation des infrastructures urbaines) et qu'ils ne soient pas détournés de leur objet par des phénomènes de captation ou de détournement.

L'absence de régulation, les déséquilibres de marché

Les contraintes de marché recouvrent plusieurs aspects.

Le premier d'entre eux tient à la taille des marchés locaux, qui sont le plus souvent très étroits. De ceci résulte une contrainte, pour des entreprises PME liées à un marché domestique restreint, à se limiter dans leur offre et à ne pas atteindre un point mort d'activité permettant à

¹ Instituts nationaux de statistique des Etats membres, en appui de DIAL et Afristat

celle-ci de se déployer dans des conditions de rentabilité assurant leur expansion. Cet aspect est d'autant plus avéré que, le pouvoir d'achat intérieur étant faible, la vitalité commerciale de ces entreprises est aléatoire et limitée.

A ceci s'ajoute une quasi-absence d'activités d'exportation, pour des raisons qui tiennent à la fois à un problème d'information sur la demande et à l'insuffisante structuration des réseaux d'exportation, à la fois au niveau régional et international.

La question des frontières, matérialisée par l'existence de droits de douane élevés, joue un rôle dissuasif certain dans ce sens, malgré l'existence supposée de tarifs extérieurs communs propres à certaines zones régionales.

L'existence de zones monétaires unifiées devrait permettre de favoriser de tels échanges, en assurant à la fois une sécurité et une stabilité dans les transactions et une absence de risque de change pour les entreprises, ce qui représente en théorie un atout majeur.

Le commerce et les échanges régionaux restent ainsi limités, et peinent à donner une dimension plus ouvertes aux marchés nationaux en les désenclavant de leur périmètre intérieur. (cf infra partie 2 du rapport)

Un problème connexe est celui d'une faible ouverture aux échanges internationaux. Ceci tient à plusieurs causes, outre une insuffisance de l'offre déjà relevée.

Si les pays de l'OCDE ont abaissé, dans le cadre des accords préférentiels, - au moins dans le domaine industriel à défaut de l'avoir fait au niveau agricole - leurs protections tarifaires, il reste le problème des barrières non tarifaires : normes de qualité dans le domaine industriel et des services, règles vétérinaires et phytosanitaires dans le domaine agroalimentaire. Même avec des tarifs peu élevés, les produits accèdent difficilement aux marchés des pays industrialisés.

Il y a également l'impact contrasté qu'ont les pays émergents, en particulier la Chine et l'Inde¹. Si des secteurs exportateurs africains sont fortement tirés par ces pays, en fait force est de constater qu'ils ne concernent que les matières premières : métaux, pétrole, bois, et ne touchent guère ou pas du tout les produits transformés.

Les effets de la mondialisation en Afrique comportent le risque très réel de voir s'accroître une hyper-spécialisation dans les secteurs de base ou d'extraction, en laissant de côté les segments d'activité à valeur ajoutée, seuls porteurs en termes d'investissements et d'emplois. Cette sur-représentation des économies africaines sur les activités de rente est un obstacle sérieux à la diversification sur des secteurs dans lesquels pourraient opérer les entreprises petites ou moyennes. L'indice de diversification des exportations recule sur l'ensemble de l'Afrique depuis 2003, malgré la hausse des matières premières, à l'exception de l'Afrique du Nord (Tunisie et Maroc), y compris en Afrique australe.²

Le problème de la gouvernance et le rôle de l'Etat

En Afrique subsaharienne, il n'existe pas de distinction claire entre l'Etat et ses représentants d'une part, et le secteur privé d'autre part. Ce dernier ne jouit pas d'une réelle autonomie par rapport à la sphère publique, et manque de relais représentatifs.

En l'absence de régulation par des organes patronaux indépendants, le problème de la corruption se pose, et la sphère publique a trop souvent une attitude d'empiètement et de prédation par rapport au secteur privé.

¹ Voir " working paper " du FMI, septembre 2007 : What drives China's growing role in Africa ?, Jian Ye Wang

² Source : OCDE

De cette situation découle plusieurs conséquences.

Des contraintes fortes s'exercent sur le secteur privé, dont les dirigeants sont souvent proches de la sphère publique, voire nommés par le pouvoir politique.

Il conduit par ailleurs les entreprises petites ou moyennes à se maintenir dans le secteur informel, pour éluder ce phénomène de pression ou de captation de la part de la puissance publique. Ce faisant, celles-ci se condamnent, en restant dans une inexistence juridique, fiscale et sociale, à rester à l'écart de nombreuses opportunités de marché et à se priver de tout moyen d'accéder à une croissance et à un développement pérenne, ainsi qu'aux marchés financiers et à l'intermédiation bancaire, condition et levier indispensable à tout développement.

Hors du secteur informel, très dominant, et des grandes activités liées aux infrastructures, portuaires, aéroportuaires, minières ou énergétiques, souvent concédées à des entreprises multinationales ou encore à des entreprises à capitaux publics, le secteur privé est rare ou inexistant, sauf dans les pays d'Afrique du Nord, où existe une offre productive plus solide et diversifiée, ou encore en Afrique du Sud ou au Nigeria.

Les PME, qui sont pourtant le vecteur de développement le plus prometteur et le plus efficace en termes d'investissement et d'emploi, sont les plus affectées par ce phénomène. En effet, elles ne disposent pas de la taille critique ou des réseaux d'influence pour contrer ce type d'empiètement, elles se trouvent en position de faiblesse par rapport à des contraintes économiques fortes et vis à vis d'un environnement des affaires globalement défavorable.

Le phénomène des privatisations, qui était censé apporter une réponse à la fois au problème d'une gestion publique défaillante et d'une emprise excessive et d'un parasitage de la sphère publique sur le climat des affaires, n'a en réalité pas modifié significativement cet état de fait. Il s'agissait, dans le tournant de la décennie 1990, d'organiser et de favoriser le transfert et l'appropriation du capital des entreprises publiques à des entrepreneurs privés locaux. Le processus a été largement dévié de ses intentions initiales, dans la mesure où il s'est davantage traduit par l'intervention de partenaires étrangers au capital des dites structures que par l'entrée d'actionnaires locaux.

Les marchés financiers ou bancaires locaux, malgré l'existence de zones monétaires unifiées, ont davantage fonctionné au bénéfice des Etats, qui les ont mobilisés pour accéder aux marchés de capitaux locaux ou internationaux, qu'au service du secteur productif ou de l'entreprise, a fortiori petite ou moyenne.

Il faut souligner néanmoins quelques exceptions, qui ont concerné le secteur industriel, bancaire ou même manufacturier, en Afrique du Nord (particulièrement au Maroc), et en Afrique du Sud.

Il convient également de mentionner l'existence et l'accroissement d'investissements directs étrangers intra-africains ainsi que l'émergence de multinationales d'Afrique du Nord et d'Afrique du Sud, second investisseur sur le continent africain derrière la Chine¹.

En conclusion de ce point, il ressort que le secteur privé ne dispose pas d'une réelle autonomie vis à vis de l'autorité politique et de la sphère gouvernementale, et que cette situation est la cause d'une fragilité endémique de l'entreprise PME en Afrique.

¹ Source : OCDE

L'obstacle culturel¹

Pour de nombreux observateurs, notamment occidentaux, certaines valeurs de base de la culture africaine (tels que la primauté de la collectivité, l'appartenance communautaire, le sens de la solidarité et du partage) constituent autant de handicaps pour le développement d'un secteur privé africain.

En fait, s'il existe bien une culture des affaires en Afrique, il n'y a pas de culture d'entreprise, ce qui s'explique par le fait que l'entreprise africaine a eu très rarement pour origine les « entrepreneurs » de l'économie traditionnelle, mais trouve sa source le plus souvent à l'extérieur, soit à l'étranger, soit par l'initiative publique (via des sociétés de développement ou d'investissement, codes d'investissement...).² La difficulté à responsabiliser les dirigeants et les salariés provient en partie de cette absence de liens entre les valeurs traditionnelles et l'entreprise telle qu'elle apparaît aujourd'hui. L'Afrique est passée sans transition du mode de production villageois au stade industriel ; elle n'a pas vraiment connu le stade de la petite entreprise familiale où se forment l'esprit, les pratiques et les symboles qui ont caractérisé au départ l'industrie des pays développés.

L'acculturation du management en Afrique a eu lieu en trois temps :

- lors de la période coloniale, des entreprises encadrées par un management expatrié ont été créées sur le modèle des pays colonisateurs. L'avènement du salariat a modifié le rapport traditionnel au travail, dans un sens beaucoup moins immédiat et convivial ;
- la période post-coloniale a vu l'implantation de filiales commerciales et industrielles de sociétés multinationales dont le management, rompu aux méthodes de la maison-mère, a eu tendance à transférer ces dernières avec leurs règles et leur efficacité supposée. Dans le même temps se sont créées des entreprises à l'initiative de managers locaux, respectant le style de management importé et dominant ;
- une approche instrumentale des ressources humaines s'est développée dans les pratiques de gestion des entreprises dans les années 1980. Importées de l'Occident par le biais des multinationales ou de l'encadrement africain de plus en plus formé à un management de type occidental, ces nouvelles méthodes n'ont pas fait davantage leurs preuves dans un contexte africain.

En effet, on constate aujourd'hui que l'universalité du management est toute relative. Les différences de mentalité entre les peuples influencent la manière dont les uns et les autres conçoivent l'organisation et sa gestion. Les buts des dirigeants sont les mêmes, mais les manières d'exercer l'autorité, de juger le travail accompli ou d'organiser la coopération entre pairs sont différentes.

Il existe une différence fondamentale entre la conception humaniste africaine de l'individu et celle instrumentale de l'Occident (illustrée par le concept de « ressources humaines »). Par ailleurs, les pratiques et techniques managériales inspirées de l'Occident contredisent les valeurs collectivistes. Or, lorsque des pratiques de gestion des ressources humaines importées sont mises en œuvre dans des cultures qui n'ont pas la même vision de l'homme et de la place et de la fonction de chacun au sein des organisations, cela entraîne des contradictions et des

¹ Voir annexe 3.

² L'industrialisation en Afrique s'est développée par un « mimétisme symbolique » (J-L. Camilleri) selon un processus externe impulsé par la puissance coloniale qui apporta sa technologie, son capital et ses méthodes de gestion : d'où l'échec par surdimensionnement des unités de production, inadaptation de la gestion aux contextes locaux.

incompatibilités qui se manifestent par un manque de motivation et une aliénation conduisant à une faible productivité et des relations de travail potentiellement conflictuelles.

La prise en compte des valeurs culturelles locales dans la gestion des entreprises africaines est un impératif pour leur développement véritable et pour leur pérennité, même si l'importation de modèles de gestion qui ont fait leur preuve reste utile : du fait de la mondialisation, il faut veiller à l'élaboration d'un système hybride de management qui établit des ponts entre les cultures.

En définitive, le management interculturel doit dépasser la simple fonction de gestion des risques, pour, de manière plus offensive, considérer les différences culturelles comme une opportunité à intégrer et à utiliser comme levier du nécessaire changement. Bien comprise et bien employée, la culture africaine peut être un atout pour l'entreprise capitaliste. Aucune « fatalité » culturelle ne pèse sur l'Afrique. Au contraire, nous nous trouvons actuellement dans une phase de transition : après le passage en force de l'ère coloniale, après le temps de la transposition sans adaptation, vient peut-être le temps de l'appropriation (« ownership »). Le mouvement doit se faire dans les deux sens : le management africain doit s'approprier les notions d'efficacité et de rentabilité du management occidental, tandis que ce dernier doit s'adapter au terreau culturel de l'Afrique. La mondialisation, ère du métissage et des croisements, se révèle dans ce contexte une formidable opportunité.

1. Le Marché : pour des Accords de Partenariat Economique (APE) entre l'Union Européenne et les pays ACP qui soient utiles

Le contexte

Depuis plus de trente ans, les relations commerciales de l'Union européenne et des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) sont régies par un système de préférences discriminatoires non réciproques. Signé en juin 2000, l'Accord de Cotonou prolonge ce système jusqu'au 31 décembre 2007, mais prévoit d'ici là une réforme radicale du volet commercial du partenariat UE-ACP, à travers la signature d'accords de libre-échange régionaux.

Cette réforme a trois causes principales.

- Elle a d'abord un **fondement juridique**. L'octroi de préférences non réciproques en faveur des seuls Pays en Développement du groupe ACP est en effet non conforme aux règles de l'Organisation Mondiale du Commerce et notamment à la clause d'habilitation¹. Le régime commercial entre l'Union Européenne et les pays ACP bénéficiait depuis son origine de dérogations accordées par le consensus des membres de l'OMC, mais au vu de la multiplication des actions des Pays en Développement ne faisant pas partie du groupe ACP devant l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC, sa réforme était inévitable. La seule possibilité de préserver le partenariat commercial entre l'Union Européenne et les pays ACP était alors l'article XXIV du GATT² prévoyant une dérogation au principe de la clause de la nation la plus favorisée, dans le cadre de zones de libre-échange réciproques. Ainsi se trouvait initiée la négociation des Accords de Partenariat Economique dans un cadre régional³.
- Elle a d'autre part un **fondement économique** : la libéralisation du commerce au niveau mondial conduit à un abaissement généralisé des tarifs douaniers en vertu de la clause NPF, et réduit donc mécaniquement la marge préférentielle dont bénéficient les pays ACP. Ce phénomène est amplifié par la multiplication des accords commerciaux entre l'UE et d'autres régions en développement que les pays ACP, et les réformes successives du Système de Préférences Généralisées (SPG) communautaire.
- La question du bilan globalement décevant du système de préférences discriminatoires non réciproques est plus polémique : s'il est vrai que depuis les années 1960, la part des ACP dans le commerce mondial a baissé et que leurs échanges sont fortement dépendants de l'UE, on ne peut imputer aux seules préférences la spécialisation⁴ des économies ACP dans la production de matières premières - spécialisation néfaste du fait de l'évolution erratique des cours mondiaux - mais plutôt à leur insuffisante structuration dans des activités procurant une valeur ajoutée et en particulier dans le domaine productif.

¹ Cette clause permet de déroger au traitement de la nation la plus favorisée (clause « NPF » qui prévoit que lorsqu'un Etat membre concède à un autre Etat des avantages commerciaux spéciaux, il doit également les concéder à tous les autres Etats membres) en faveur des pays en développement, mais interdit en revanche toute discrimination entre PED qui ne soit pas fondée sur des critères objectifs.

² General Agreement on Tariffs and Trade

³ L'UE négocie un APE de façon bilatérale avec six régions distinctes : la région des Caraïbes, la région de la SADC (Southern African Development Community), l'Afrique orientale et australe, l'Afrique occidentale, l'Afrique centrale et la région Pacifique.

⁴ 60 % des exportations totales demeurent encore concentrées sur seulement dix produits.

Les enjeux

L'objectif déclaré des APE est de contribuer à une meilleure insertion des pays ACP dans le commerce mondial en favorisant l'intégration régionale et en améliorant l'accès des produits ACP au marché européen.

Mais les mesures d'accompagnement (investissement dans le capital humain et productif) ne semblent pas considérées par les bénéficiaires comme étant au niveau du volet de libéralisation des échanges, et les demandes d'allocation financière additionnelle des pays ACP pour accompagner leur mise à niveau dans ce domaine n'ont pas été prises en compte jusqu'à présent.

C'est pourquoi le processus ouvert par l'Accord de Cotonou est aujourd'hui perçu par les pays destinataires comme une négociation sur les instruments de développement réduite à une discussion commerciale.

En ce qui concerne l'UE, la signature des APE lui permettrait de conserver son lien commercial privilégié avec les pays ACP dans un contexte de concurrence accrue entre les grandes puissances économiques pour l'obtention de nouveaux marchés et sources d'approvisionnement.

Les accords commerciaux sont aussi et souvent l'occasion de négocier sur des sujets abandonnés au niveau multilatéral, en l'occurrence les « sujets de Singapour »¹.

Enfin, il existe pour l'UE un enjeu politique qui rejoint l'enjeu développement : en lien avec la maîtrise des flux migratoires, les APE doivent offrir des perspectives d'avenir positives aux populations des pays ACP, notamment en termes de création d'emplois.

Il convient également à travers ces Accords de faciliter l'intégration des pays ACP dans les relations commerciales Sud / Sud².

Les retards dans les négociations commerciales à l'OMC ont également des conséquences pour les APE. Lors de la signature de l'Accord de Cotonou, il était supposé que le cycle de Doha serait achevé avant la conclusion des négociations sur les APE. Mais aujourd'hui, l'UE attend des pays ACP qu'ils signent des accords qui doivent être compatibles avec quelque chose qui n'est pas encore défini : devant le blocage sine die du cycle de Doha, les pays ACP ne peuvent bénéficier du traitement spécial et différencié (TSD) qui devait en résulter, notamment du fait d'une modification de l'article XXIV du GATT. C'est pourquoi ils y trouvent une bonne raison de différer la signature, compte tenu de l'incertitude quant à l'incidence considérable que pourraient avoir les nouveaux accords commerciaux multilatéraux sur leur économie et sur la portée des APE.

Les APE souffrent donc dans leur construction de multiples ambiguïtés. Au premier rang de celles-ci, la question de l'articulation du commerce et du développement : selon la doctrine de l'« aid for trade », celui-ci est-il au service de celle-là, ou bien faut-il prendre en compte les spécificités des pays ACP dans leur marche vers un développement dont ils seraient eux-mêmes partie prenante et acteurs ?

¹ Quatre thèmes - investissement, concurrence, transparence des marchés publics, simplification des procédures douanières - introduits dans les négociations lors de la conférence de l'OMC à Singapour en 1996, et abandonnés en juillet 2004 à l'exception de la facilitation des échanges.

² On rappellera à cet égard que 25 à 40 % des exportations concernent les pays du Sud et que la progression de ce commerce est plus rapide que celle du commerce mondial.

Des négociations difficiles

Des divergences de fond sont apparues dès la première phase des négociations. Des désaccords profonds subsistent, alors même que la Convention de Cotonou impose la fin d'un traitement préférentiel asymétrique au 31 décembre 2007.

➤ *La position univoque de la Commission européenne*

Au sein de l'UE, c'est la Commission¹, et plus particulièrement la Direction générale du Commerce, qui mène les négociations. La libéralisation commerciale est donc au centre de ses préoccupations. Le rôle prépondérant assumé par la Commission est le reflet d'un flottement au sein des Etats membres, qui lui ont délégué un mandat aux contours pas toujours clairement explicités. La résolution du Parlement européen du 23 mai 2007 a marqué une certaine ré appropriation du sujet par le politique.

➤ *Une position des Etats membres ambiguë*

Un groupe de réflexion informel s'est constitué autour de la Suède, des Pays-Bas et du Danemark, qui se fait l'écho des préoccupations des pays ACP et tente d'influer sur les négociations en cours.

Mais c'est une parole forte du couple franco-britannique qui était particulièrement attendue par les pays ACP ; une position commune aurait d'ailleurs eu une réelle influence sur certains de leurs partenaires (Belgique et Portugal, mais aussi Luxembourg et Suède, très attachés à la réalisation des OMD). Or, l'un comme l'autre ont adopté une position ambiguë.

Un débat et des prises de position publics ont eu lieu à Londres, suite à une forte mobilisation des ONG. Parallèlement à un rapport sur les APE de mars 2005 de la Chambre des Communes, le Ministère du commerce et de l'industrie (DTI) et le Ministère du développement international (DFID) du Royaume-Uni ont publié le même mois une prise de position intitulée « Mettre les APE au service du développement », soulignant que « Dans son travail sur les APE avec les groupements régionaux de pays ACP, l'UE devrait suivre une approche non mercantiliste et ne poursuivre aucun intérêt offensif. Les pays en développement peuvent tirer profit de la libéralisation à long terme, pourvu qu'ils aient la capacité économique et l'infrastructure dont ils ont besoin pour commercer de façon compétitive. Cependant, sans cette capacité ou les conditions appropriées, la libéralisation des échanges peut être dommageable [...]. Nous n'obligerons pas les pays en développement à libéraliser leurs échanges soit à travers les négociations commerciales soit à travers la conditionnalité de l'aide [...]. » Mais à Bruxelles, le gouvernement britannique soutient son Commissaire (chargé du Commerce), dans la ligne de sa position traditionnelle libre-échangiste.

La position française est exigeante, mais manque de visibilité. Les deux derniers rapports d'origine parlementaire² ont pris très clairement position sur le dossier, mais les arbitrages gouvernementaux ont été rendus en faveur d'une position libre-échangiste.

Ce manque de visibilité est d'autant plus dommageable qu'une position française fermement exprimée pourrait peser lourdement, au vu de la contribution nationale très importante au FED (18 %).

¹ Le mandat de négociation a été donné par le Conseil à la Commission le 12 juin 2002.

² Rapport de l'Assemblée nationale sur la négociation des APE avec les pays ACP présenté par Jean-Claude LEFORT (2006) ; Rapport du Sénat sur le FED présenté par Charles JOSSELIN (2007).

➤ *Des intérêts divergents au sein des pays ACP*

Les ensembles régionaux cadres des négociations représentent des groupes économiques hétérogènes : par exemple, des PMA et des non-PMA coexistent dans la même zone. C'est pourquoi certains pays plaident pour une réciprocité différenciée.

Les six régions ACP négociant les APE

En italique : PMA

Régions	Pays membres
Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et Mauritanie	<i>Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo</i>
Communauté économique et monétaire des Etats de l'Afrique centrale (CEMAC) et São Tomé et Príncipe	Cameroun, Congo, <i>RDC, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, São Tomé et Príncipe, Tchad</i>
Marché commun des Etats de l'Afrique orientale et australe (COMESA)	<i>Burundi, Comores, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Seychelles, Soudan, Ouganda, Zambie, Zimbabwe</i>
Afrique australe	<i>Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie</i>
Caraïbes	Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, <i>Haïti</i> , Jamaïque, République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Saint-Christophe-et-Niévès, Suriname, Trinité et Tobago
Pacifique	Iles Cook, Micronésie (Etats fédérés), Fidji, <i>Kiribati</i> , Iles Marshall, Nauru, Niue, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, <i>Iles Salomon, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu</i>

Par ailleurs, l'Accord de Cotonou n'oblige pas les ACP à signer des APE : dans ce cas, c'est le système de préférences généralisées (SPG) de l'UE qui s'appliquerait¹, ou le système Tout Sauf les Armes (TSA) :

- un régime général SPG : suspension des droits de douane pour les produits non sensibles et -réduction de 3,5 % ou 20 % pour les produits sensibles ;
- un régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance, dit « SPG + » : suspension des droits de douane pour la presque totalité des produits ; ce régime est accessible à une liste de pays définie, sous condition de ratification et de mise en œuvre de conditionnalités portant notamment sur la gouvernance, les normes de travail, l'environnement.
- les PMA peuvent bénéficier quant à eux d'un régime spécial : l'initiative « Tout sauf les armes », donnant libre accès au marché européen pour l'ensemble des exportations, sauf

¹ Le SPG est moins favorable qu'un APE dans la mesure où il relève d'une décision unilatérale de l'UE, alors qu'un APE est un accord bilatéral, liant les deux parties.

les armes ; le riz, le sucre et la banane sont soumis à des restrictions), ce qui introduit une différenciation entre les pays ACP.

➤ *Une mobilisation croissante de la société civile*

Diverses organisations en Europe et en Afrique (dont l'Association des Industriels Africains¹, qui s'oppose fermement à la conclusion des APE en l'état actuel) soulignent les contradictions entre l'objectif général de l'accord de Cotonou – l'éradication de la pauvreté – et les APE, et militent pour l'abandon des négociations (campagne « Stop EPAs »). Plus largement, les organisations de la société civile et les dirigeants politiques critiquent le processus de négociation pour son manque de transparence et pour l'insuffisance de la participation et du débat publics. Le HCCI, dans son Avis du 21 juin 2007 avait souligné ce point.

Opportunités et avantages des APE

Les APE présentent un certain nombre d'opportunités pour les pays ACP en termes économiques.

- Des accords de libre-échange doivent théoriquement favoriser une création et une expansion du commerce. Ce faisant, les nouvelles importations en provenance de l'UE permettraient de diversifier les productions grâce à de nouveaux intrants, de diminuer le coût des biens d'équipement et des consommations intermédiaires et à terme d'améliorer le pouvoir d'achat.
- Par ailleurs, la signature d'APE enverrait un signal politique en direction des investisseurs : leur compatibilité avec les règles de l'OMC réduirait les risques juridiques et sécuriserait les opérateurs, d'autant plus que l'intégration régionale suppose à terme la stabilité des politiques commerciales. Les APE peuvent ainsi servir de levier à l'amélioration de l'environnement réglementaire et permettre d'enclencher la dynamique des réformes structurelles.
- Enfin, les APE doivent améliorer le niveau actuel d'accès préférentiel au marché européen. L'initiative TSA en faveur des PMA comporte ainsi plusieurs inconvénients qu'un régime d'APE pourrait supprimer ou assouplir :
 - . les préférences sont accordées unilatéralement par l'UE ;
 - . les règles d'origine² sont très strictes ;
 - . le régime comporte une clause de sauvegarde.

Les APE permettraient donc de sécuriser l'accès au marché en le rendant contractuel et d'en assouplir les règles, notamment d'origine.

Ces opportunités économiques semblent d'autant plus réelles que la libéralisation des échanges entre l'UE et les pays ACP s'inscrit dans le cadre d'une politique d'accompagnement.

¹ Auditionnée par la Commission Economie et développement du HCCI au cours de ses travaux.

² Les règles d'origine spécifient le niveau de la valeur qui doit être ajoutée dans le pays exportateur pour que ce pays puisse bénéficier de l'accès au marché préférentiel disponible, ce montant étant généralement compris entre 40 et 60% de la valeur du produit concerné, selon le type de production et le régime dérogatoire (TSA ou SPG). Lorsqu'elles sont d'une complexité excessive ou trop onéreuses, les règles d'origine représentent un obstacle certain aux exportations des PED.

Ainsi, le projet d'APE comporte un volet tourné vers la promotion de l'intégration régionale, et propose un cadre de gouvernance économique.

Par ailleurs, il inclut un accompagnement financier : la Commission annonce des montants croissants sur le FED¹, auquel s'ajoute l'initiative du Fonds Fiduciaire UE-Afrique de la Banque européenne d'investissement (BEI) (d'un montant de 10 millions d'euros), ainsi que les Fonds Régionaux APE² auxquels l'UE a apporté son soutien de principe. De plus, l'Europe s'est engagée en octobre 2006 à porter l'aide au commerce à 2 milliards d'euros par an, dont une « part substantielle » sera dédiée aux ACP.

Enfin, les APE prévoient des périodes transitoires avec une libéralisation asymétrique, ainsi que certaines exceptions pour les produits sensibles. De plus, le processus de libéralisation doit faire l'objet d'une évaluation continue, qui peut conduire à ajuster le degré d'ouverture en cas de difficultés.

Coûts et risques des APE

Il convient néanmoins de garder en mémoire l'inégalité des deux partenaires :

- ces négociations interviennent entre la première puissance commerciale au monde (l'UE) et la dernière (l'Afrique) ;
- les ACP sont trente fois moins riches que l'UE (cinquante fois en termes de richesse par habitants) ;
- en 2005, l'UE était encore le partenaire commercial principal des pays ACP (première importatrice et seconde exportatrice après les Etats-Unis), mais les échanges avec les pays ACP sont marginaux pour l'UE (de l'ordre de 3 %).

Cette inégalité est susceptible de provoquer des ajustements particulièrement coûteux pour les pays ACP, et peut sérieusement remettre en cause la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) par les conséquences induites.

De nombreuses études soulignent les chocs liés au libre-échange sur les économies des pays ACP, dont l'impact est d'autant plus redoutable que la Commission européenne n'a pour le moment pas commandé d'évaluation globale et systématique permettant de cibler les productions sensibles et de déterminer l'ampleur et le rythme de l'effort de libéralisation à engager. Celles qui ont été conduites sous son égide concluent à l'existence de risques très importants de déstructuration d'activités et de destruction d'emplois en nombre élevé.

Au moins trois chocs extrêmement dommageables pour les économies ACP peuvent être anticipés :

1. Un choc budgétaire

Outre la suppression des droits d'entrée pour les produits en provenance de l'UE, l'adoption de tarifs extérieurs communs (dans le cadre de l'intégration régionale) diminuera les ressources fiscales ; les taxes de réexportation (importantes par exemple pour les voisins du Nigeria) seront supprimées.

Selon les négociateurs européens, la croissance supplémentaire générée par les APE compensera les pertes de recettes douanières ; mais la dépendance budgétaire aux tarifs

¹ Le montant alloué à l'enveloppe Programmes indicatifs nationaux et régionaux (PIN + PIR) au titre du 10^e FED a doublé par rapport à celui du 9^e FED : 18,9 milliards d'euros contre 9,6 milliards d'euros pour le 9^e FED.

² FRAPE en Afrique de l'Ouest, FORAPE en Afrique centrale. Leurs priorités d'action sont définies par les sous-régions.

douaniers est vraiment élevée dans les pays ACP (pour nombre d'Etats concernés, ces droits de porte représentent 50 à 70 % des budgets nationaux, qui devront se reporter sur d'autres segments fiscaux). De plus, les droits de douane constituent souvent les seuls instruments de politique économique à la disposition des pays pauvres.

Par ailleurs, la baisse des droits de douane risque de se traduire, en l'absence d'une réforme fiscale, par un déséquilibre des comptes publics. Or les solutions de remplacement proposées sont dans l'ensemble irréalistes : le transfert d'une fiscalité de porte vers une fiscalité intérieure risque de dégrader la compétitivité du secteur formel ; l'augmentation de l'impôt sur le revenu ou des impôts fonciers ne sont pas des solutions réalistes dans le contexte institutionnel d'Etats fragiles, tandis que l'augmentation de la TVA accentuerait la pression fiscale sur une population vulnérable et amplifierait les déséquilibres de pauvreté.

2. *Un choc productif*

Les importations agroalimentaires sont fortement sensibles à une baisse de la protection douanière. Or, la concurrence est faussée par la politique agricole commune ; la production européenne, largement industrialisée, produit de hauts rendements et une qualité homogène qui risque d'entraîner la disparition de pans entiers de production agricole en Afrique.

Les effets de la baisse des prix agricoles sur la situation des paysans risquent d'être si importants qu'ils annuleront le gain des consommateurs. D'autre part, la disparition des agricultures vivrières locales générerait un fort mouvement d'exode rural favorisant la croissance du secteur informel, et aggravant les déséquilibres urbains.

Autre risque, celui de la désindustrialisation, notamment dans les pays qui ont réussi à développer une industrie nationale, grâce en particulier à une politique de protection économique (Nigeria, Côte d'Ivoire, Ghana, Sénégal). En effet, dans ce secteur aussi existent d'énormes écarts de productivité, amplifiés par les soutiens publics européens.

Or, la réallocation des ressources ne peut qu'être difficile du fait de la faiblesse du tissu productif et du retard technologique des pays ACP ; l'emploi salarié, celui qui procure de la stabilité sociale, risque d'être un peu plus précarisé, et renvoyé à l'économie informelle.

Peu d'analyses d'impact par secteur ont été menées dans les pays ACP, et aucune recensant de manière systématique les conséquences des APE sur le secteur productif. L'une d'entre elles, concernant le Kenya, réalisée par le FMI et la Commission de Bruxelles, conclut à un risque de disparition d'emplois dans l'industrie (agroalimentaire et horticole en particulier) à un niveau pouvant atteindre 100.000 personnes. Des études provenant d'ONG font état de chiffres encore plus alarmistes.

3. *Un choc sur la balance des paiements, imposant des ajustements sur les revenus et les prix intérieurs.*

Dans ce contexte, le risque est réel de constituer un grand marché essentiellement favorable aux importateurs. Or, les économies fragiles des pays ACP ne sont pas en position de force pour absorber le choc que représente l'arrivée de ces importations, quand bien même elles seraient indispensables à l'acquisition des biens d'équipement utiles à la phase de décollage : la demande interne est faible, donc les possibilités d'investissement indispensables à la phase de démarrage sont d'autant plus réduites. L'Afrique a déjà fortement souffert d'un recul de l'emploi sous l'effet de la concurrence accrue des importations consécutives à l'adoption des programmes d'ajustement structurel. Veut-on la réduire, par un renforcement de la dépendance aux importations extérieures engendrant une désindustrialisation, à un rôle d'exploitation de la rente, au détriment d'un processus de développement endogène basé sur la création de valeur ajoutée locale ?

Quant aux exportations, les études d'impact conduites ont démontré un effet négatif dans tous les cas de figure, ce qui constitue une donnée paradoxale par rapport aux objectifs recherchés.

Enfin, les APE risquent d'avoir des effets territoriaux différenciés (par exemple, l'augmentation des inégalités entre pays côtiers et pays sahéliens), tout en fragilisant les initiatives d'intégration régionale, du fait du détournement des flux de commerce régionaux (approvisionnement et vente auprès de l'UE et pas des voisins) et de l'impact négatif de la distinction PMA/ non-PMA.

Il faut également relever que les APE ne sont pas exempts de risques politiques pour l'Union européenne :

- à ne pas prendre en compte les réticences de ses partenaires, l'UE risque de les voir s'éloigner davantage de ses positions dans les négociations commerciales multilatérales. Dans les négociations à l'OMC, les positions entre l'UE et les pays ACP divergent de plus en plus sensiblement, alors même que la Chine occupe une place dans le paysage africain dont s'émeuvent ses partenaires historiques. L'étape des APE sera déterminante des futures relations entre les deux zones, dans lesquelles la France occupe une place particulière.
- il existe enfin un risque non négligeable d'exploitation non durable des ressources naturelles dans un contexte de libre-échange exacerbé. Alors que l'ensemble de l'agenda international est tourné vers la nécessaire prise en compte du développement durable, cette dérive enverrait un signal politique très négatif de la part de l'Union Européenne.

Compte-tenu de l'état actuel des négociations, quelles sont les enjeux et les avancées possibles ?

Aujourd'hui, il semble impossible de revenir en arrière. Il faut donc utiliser les APE comme un levier de développement.

Trois orientations sont à promouvoir :

- Il est indispensable de procéder à une mise à niveau des infrastructures, sous l'angle des transports et de l'énergie en particulier, en ciblant le caractère prioritaire retenu d'un développement endogène ou exogène, sans exclure que les deux puissent aller de concert (cf. position de la CADE), en sorte que l'Afrique puisse véritablement développer des avantages comparatifs en créant une valeur ajoutée locale, et en s'appuyant sur une intégration régionale réelle.
- Il est nécessaire de procéder à l'identification et la valorisation de filières sensibles à la concurrence et/ ou stratégiques, en vue de leur protection et de leur valorisation, afin de les conforter et de les renforcer : transport et énergie, infrastructures urbaines, en particulier.
- Il convient par ailleurs de se doter de vrais outils institutionnels, adaptés à une politique ambitieuse pour le secteur privé, au niveau européen. A l'heure actuelle, les moyens mobilisés ne sont absolument pas à la mesure des défis posés : cette politique européenne de soutien au secteur privé et à la PME, que l'on pourrait qualifier d' « homéopathique », passe à l'heure actuelle par le CDE et PROINVEST. Outre les difficultés actuelles de fonctionnement que ces organes d'aide traversent, ils ne sont en tout état de cause pas structurés pour faire face à l'ampleur des besoins auxquels ils sont censés répondre.

L'insuffisance des moyens dévolus au secteur privé par l'aide européenne est à cet égard préoccupante, dans le cadre d'une économie mondialisée au sein de laquelle les rapports de

coopération et même tout simplement les rapports de force mondiaux sont bouleversés par la force de frappe financière croissante des pays émergents ¹

Un seul chiffre permettra de résumer à lui seul à la fois l'ampleur du problème et l'urgence des corrections de trajectoire à opérer : l'Union européenne ne consacrait en 2005 que 4% de son aide au développement au secteur productif. Encore convient-il de noter que ce chiffre dérisoire englobe les concours dédiés au secteur agricole, qui constituent vraisemblablement la part la plus importante des montants concernés. ²

Pendant ce temps, la Chine, de plus en plus présente en Afrique, affiche une politique d'appui clairement et très majoritairement adossée sur le soutien et le financement – par ressources non concessionnelles – du secteur privé, et particulièrement des entreprises petites et moyennes. Le plus souvent celles-ci sont directement chinoises au niveau de l'encadrement et des personnels, au démarrage de leur implantation en Afrique. ³ Dans une seconde étape, des personnels locaux y sont intégrés.

On trouvera en Annexe l'Avis adopté sur ce sujet par le HCCI, dans sa séance plénière du 21 novembre 2007.

¹ Voir rapport HCCI novembre 2007 sur le rôle des pays émergents dans la coopération internationale

² *Source* : rapport précité du Fonds Monétaire International, septembre 2007

³ *source* : rapport précité du Fonds Monétaire International, septembre 2007

2. L'environnement monétaire

La situation actuelle

Elle pose une question de fond, et une question d'adaptation des zones monétaires africaines adossées sur le franc CFA.

La question de fond porte sur la pertinence du maintien d'un lien fixe entre l'euro et le franc CFA. Le passage à l'euro consécutif à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht pose cette interrogation, dans la mesure où il aligne « de facto » la devise africaine sur la monnaie unique européenne, alors-même que la réalité économique, politique et financière est profondément différente entre les deux zones.

A l'appui du maintien de ce lien, on peut avancer les avantages que procure un stabilité monétaire, en termes d'échanges, d'investissement, d'entrée de capitaux, d'équilibre financier à l'intérieur de la zone CFA. Avantage également, vis à vis des importations d'intrants, dans la mesure où l'euro se négocie à un niveau de parité élevée par rapport à toutes les autres devises.

En revanche et en contrepoint, cette indexation pose un véritable problème de compétitivité à toutes les activités africaines relevant de ces zones, en ce qui concerne leurs exportations, l'exemple actuel du coton étant particulièrement illustratif de ces difficultés. Plus généralement, le lien de convertibilité avec l'euro pose la question de la structure des activités productives africaines. On voit, à l'intérieur même de la zone euro, les débats, à l'heure actuelle très animés, qui ont lieu entre les partenaires de l'Union européenne, singulièrement entre la France et l'Allemagne, sur ce sujet. La France, disposant d'une industrie plus généraliste et incorporant moins de valeur ajoutée que sa voisine d'outre Rhin, souffre d'un déficit de compétitivité manifeste, et exprime sa préoccupation à cet égard par rapport au niveau supposé sur-évalué de la devise européenne. A plus forte raison cette question est-elle posée en ce qui concerne l'industrie naissante africaine, caractérisée par des segments d'activité primaire et fortement concurrentiels. Cette situation soulève la question de la pertinence du maintien d'un tel choix. Ce lien entre les deux zones monétaires s'opérait à l'origine par rapport à une devise : le franc français, dont le positionnement sur les marchés était fort différent de celui que connaît l'euro, dont la filiation est beaucoup plus proche de l'ancien deutsche mark.

On peut donc légitimement s'interroger, non pas sur le principe du maintien d'une garantie de changes fixes, dont les mérites paraissent peu douteux, mais bien sur la référence pour fixer cette parité à une seule devise, l'euro, dont le positionnement sur le marché des changes paraît beaucoup trop élevé pour s'adapter aux économies des zones monétaires CFA, risquant de priver celles-ci des conditions nécessaires à tout décollage économique réussi.

Se pose également une question d'adaptation des zones monétaires africaines adossées sur le franc CFA, dans leur gestion interne.

La dualité de ces zones monétaires, fondées sur des raisons semble-t-il essentiellement historiques (AOF/AEF), entraîne des rigidités, des antagonismes et des doublons à tous les niveaux de leur gestion et de leur fonctionnement quotidien.

- Actuellement, il n'existe pas de réelle mobilité des capitaux, alors-même que, paradoxe, le principe de convertibilité a notamment pour but, en sécurisant les transactions, d'assurer une telle mobilité.

Au minimum, un décloisonnement interne et une interconnexion de ces zones entre elles, ce qui actuellement n'est pas le cas, serait une première et indispensable avancée, au demeurant conforme aux textes qui régissent le fonctionnement des zones en question. Autant dire qu'il ne s'agirait pas d'un bouleversement mais de la simple application des règles.

En réalité, les Etats assèchent le plus souvent les liquidités disponibles par leurs déficits. Les banques centrales, par des décisions sans pragmatisme économique, souvent sans respect même des textes, et qui relèvent davantage du « fait du prince », contrarient voire bloquent des déplacements de capitaux dans d'autres zones monétaires, voire à l'intérieur même de celles-ci, stérilisant des emplois qui pourraient s'orienter vers l'économie réelle et le financement du secteur productif.

Il y a là des dysfonctionnements qui devraient être considérés puis levés, la France jouant un rôle significatif dans la gestion de ces zones monétaires. Pour ce qui concerne les deux zones « CFA », tout se passe comme si la France, partenaire important dans la gestion de la monnaie, cautionnait une gestion patrimoniale de la monnaie, délaissant son rôle de levier et d'outil de développement de l'économie. Les crises financières des années 80/90 dans les deux zones CFA ne sont pas étrangères à cette attitude extrêmement prudente et conservatrice des Banques centrales. On constate aujourd'hui que les deux zones financières se portent bien dans des économies qui pourraient beaucoup mieux faire et qui manquent cruellement de financement. L'heure est peut être venue de rendre à la monnaie les rôles qu'elle peut et doit jouer : être au service de l'économie, et non l'inverse.

- Les capitaux sont largement stérilisés, avec l'assentiment tacite des banquiers traditionnels qui fondent leur rentabilité sur d'autres segments que celui du financement de l'Economie.

Ceci résulte du fait que les banques centrales de la zone franc optent pour une position très proche de la recherche d'un « risque zéro », ce qui relève plus d'un comportement que d'une limite quelconque qui serait apportée par les textes réglementaires ou prudentiels applicables.

C'est un choix de gestion qui conduit à une attitude frileuse de la part des banques commerciales : celles-ci se referment à l'intérieur d'une « bulle » par aversion au risque avec la caution objective et pour les motifs évoqués plus haut des banques centrales. On se retrouve face à des zones monétaires sur-liquides et des banques qui constituent leurs marges en prélevant des commissions directes ou induites (jours de valeur) sur l'ouverture et la gestion de comptes, et en pratiquant des opérations de caisse sans risque (crédit causé et garanti), ou encore en développant des activités très prisées et très pourvoyeuses de marge que sont les transferts de fonds des migrants, en accord avec des opérateurs bien connus prélevant des commissions plus que confortables.

Ce désintérêt de nombreuses et importantes banques traditionnelles pour le secteur du financement de l'Economie est en partie compensé par la substitution qu'opèrent les bailleurs de fonds bi et multilatéraux par l'apport qu'ils font de capitaux auprès d'entreprises qui n'ont pas trouvé de réponse auprès des banques de la place à leur problème de financement.

Il s'ensuit non seulement une carence grave, mais encore un désordre et une « cacophonie » au niveau du marché des taux : des banques locales qui en sont absentes, des bailleurs de fonds dont les taux pratiqués dépendent d'autres marchés externes et des politiques qu'ils entendent poursuivre, des fonds d'investissement qui viennent trouver des taux de rémunération attractifs...La conséquence est qu'il n'existe pas de marché des capitaux ni de marché monétaire dans ces pays de par la carence, l'inaction de ceux qui sont censés gérer ces questions.

- Il découle de tout ceci un décalage complet et très préjudiciable entre une sphère financière, largement profitable après s'être restructurée, et l'économie « réelle », qui doit fonctionner sans le concours du système bancaire, ou avec intervention de celui-ci « à la marge », sans réelle implication ni prise de risque, qui est tout de même censée être au cœur de l'activité de banque. Il est sans doute temps d'avoir une réflexion globale sur cette situation et d'envisager une remise en ordre de marche de ce secteur.

En conclusion de ce point apparaissent des réalités lourdes de conséquences :

- il n'existe pas dans les zones monétaires d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Centrale de marché monétaire, ni de régulation interbancaire de l'argent, ce qui est un point de départ obligé à toute véritable économie de marché, et le prélude à toute transformation bancaire véritable, afin de permettre un refinancement du système bancaire ;
- les banques commerciales n'ont pas intérêt à faire du crédit, et vivent dans un système de rente à la fois paralysant pour elles et inefficace pour l'économie « réelle » ;
- il n'existe pas de jonction entre les acteurs économiques et financiers.

Ainsi le marché bancaire est cartellisé par le bas, et rigidifié par le haut. Il ne remplit pas son rôle de régulateur de l'offre et de la demande monétaire.

La gestion interne des banques centrales, artificiellement divisée en deux zones distinctes, semble aggraver ces déséquilibres, celles-ci se contentant d'une approche en termes de pure orthodoxie monétaire, sans égard pour la régulation et le développement de l'économie, qui nécessite l'affectation des ressources vers des contreparties productives. En outre, certains ratios de liquidité semblent définis d'une manière excessivement conservatrice (Immobilisations/Fonds Propres ou le ratio de participation par exemple pour la zone CFA d'Afrique centrale). Une réflexion doit s'engager au niveau des banques centrales concernant leurs outils de suivi et de contrôle, pour se donner les moyens de faire en sorte que le monde bancaire se « ré-implique » dans le financement de l'économie. La concertation avec les agents économiques concernés doit être réelle pour envisager ces évolutions : l'affaire n'est pas simple tant les banques centrales sont inscrites dans des certitudes et un schéma d'autorité avec lesquels il leur paraît difficile de rompre.

Conclusion

La commission Economie et Développement, qui n'a pas eu le temps de mener à leur terme ses travaux sur cette question en raison d'un calendrier écourté par les décisions gouvernementales, a estimé que la question des zones monétaires CFA et CFC qui divise l'Afrique pour des raisons liées à son histoire et la rend dépendante de la seule monnaie européenne devrait faire l'objet de travaux ultérieurs qui prendront en compte les interrogations suivantes :

La distinction de deux zones monétaires, qui génère lourdeur et rigidité du système, peut-elle être remise en cause ?

Est-il possible de maintenir un régime de changes fixes garantissant une stabilité monétaire avec un arrimage de la devise CFA et CFC qui ne soit pas uniquement lié à l'euro ? Un système plus souple pourrait faire référence à un panier de devises dont les caractéristiques soient plus proches des conditions de pays en développement, et par là favorise une logique de croissance.

Comment renforcer les marchés monétaires pour parvenir à une fluidité des capitaux et un refinancement inter-bancaire dans des conditions acceptables ?

Dans le prolongement de la question ci-dessus, comment parvenir à une indispensable libéralisation du marché bancaire ? Il en résulterait une décartellisation de ce marché, rendue possible par l'instillation d'une concurrence véritable. En particulier, une vraie ouverture à de nouveaux intervenants, notamment les systèmes et réseaux mutualistes, permettrait de concourir à la réalisation de cet objectif.

Enfin, la gestion interne des zones monétaires pourrait être repensée en fonction de préoccupations qui ne soient plus exclusivement d'orthodoxie monétaire – même si une gestion prudentielle reste bien entendu nécessaire pour maintenir les équilibres macro-économiques indispensables et une nécessaire maîtrise de l'inflation – mais prenne en compte les impératifs de la croissance de l'économie et du financement des entreprises, en particulier petites et moyennes.

3. Les financements

Etat des lieux : résultat de l'enquête menée en partenariat avec l'ISTOM

Les entreprises constituent une des principales sources d'emploi et de revenus pour la population, notamment la population urbaine qui ne cesse de s'accroître. Ainsi, le seul "secteur informel" représenterait environ 75 % des emplois urbains dans les pays sahéliens. Par ailleurs, ces entreprises assurent la production de services et de biens locaux à moindre coût, mis sur le marché à un prix relativement bas, qui correspondent bien à la demande d'une large partie de la population dont le pouvoir d'achat reste très bas. Offrant des emplois, des revenus, des produits accessibles aux plus défavorisés, les petites entreprises sont également un terrain de formation pour une large partie des jeunes déscolarisés.

Mais on ne peut s'arrêter au rôle social que jouent les PME. On estime la contribution actuelle de ce secteur à environ 50 % du PIB dans les pays sahéliens.

Cette contribution des petites entreprises à la croissance économique est encore insuffisante, car elles recèlent des gisements considérables de développement qu'il est vital de valoriser, compte tenu des besoins générés par une croissance démographique souvent explosive et d'une urbanisation foisonnante.

Etudes de cas dans 11 pays représentatifs

L'hypothèse de départ repose sur le postulat que les contraintes et les priorités des entreprises sont différentes selon les régions auxquels elles appartiennent, les statuts et marchés des entreprises, et les secteurs économiques dont elles relèvent. Ainsi la réponse à ce questionnement au regard de notre champ conduit à des choix propres à faire apparaître les lignes de forces de ces dispositifs d'appui aux PME.

Il a été retenu de distinguer trois types de pays :

- un groupe de niveau économique intermédiaire aux deux extrémités de l'Afrique : Afrique du Nord (Maroc) et Afrique du Sud. Ces pays se caractérisent par un développement économique et humain plus élevé, par un secteur privé national en général dynamique ;
- un groupe de niveau économique faible : l'Afrique inter-tropicale. Ces pays se caractérisent par un développement économique et humain faible, par un secteur privé éclaté en PME et TPE traditionnelles, en dehors des sociétés publiques nationales et de quelques filiales de multinationales;
- un groupe doublement atypique : le Brésil et le Vietnam, d'une part parce qu'en termes de poids démographique et économique, ceux-ci s'imposent au point de laisser les autres pays en situation relativement marginale ; d'autre part, parce que le Vietnam a lui-même une situation paradoxale : un niveau économique encore faible, mais un développement humain assez élevé, une croissance rapide avec un secteur privé dynamique et un taux d'investissements directs étrangers (IDE) important.

Dans cette perspective, le développement des réflexions et des actions concernant les dispositifs d'aide aux PME offre une opportunité de compréhension des conditions du développement des entreprises à travers une approche de l'économie réelle.

Dit autrement, comment faire en sorte que ces entreprises PME puissent mieux valoriser leurs atouts en faveur de l'économie de ces pays, et inversement, comment rendre les outils mis à leur disposition mieux ciblés par rapport à leur besoins, donc plus efficaces, tout au moins pour ceux d'entre eux qui s'avèrent être les mieux adaptés et les plus pertinents ?

En même temps, il est apparu important que ceux-ci soient davantage connus des bénéficiaires potentiels, et c'est également l'objet de ce travail de recensement : dégager les « bonnes pratiques » existant en matière d'appui et d'outils de financement ; donner une vision du « savoir-faire » en la matière, mais aussi le « faire-savoir ».

Le travail de diagnostic s'est organisé autour de dix familles de dispositifs et sous la forme d'un tableau détaillant pour chacun des onze pays :

1. Financement court terme
2. Financement moyen long terme (crédit bail et équipement)
3. Capital risque et développement (Fonds propres et prêts participatifs)
4. Fonds de garantie
5. Assistance technique
 - 5.1 Cadre réglementaire
 - 5.2 Marché
 - 5.3 Formation
 - 5.4 Conduite de projet, audit suivi et contrôle
 - 5.5 Restructuration

Cette présentation permet de déterminer à l'avance les facettes et les dimensions de l'information recherchée. Le niveau d'analyse est multiple. Il s'agit, en effet, de faire des liens entre les données et les critères d'analyse et les constats. Il apparaît comme un outil permettant d'atteindre plusieurs objectifs de l'étude dont la liste suivante n'est pas exhaustive :

- réfléchir sur les dispositifs ;
- faciliter l'articulation des informations et des registres ;
- élaborer des réponses aux exigences et demandes des PME.

Dans cette étude, nous avons choisi de répondre à plusieurs questions qui se posent aux acteurs impliqués dans ces dispositifs. Pour ce faire, il s'est agi :

- de rendre compte de l'imbrication des acteurs en matière d'aide au PME, à travers l'établissement d'un recensement de ces derniers, de leurs responsabilités, de leurs caractéristiques institutionnelles ;
- d'apporter quelques éléments de définition et de réflexion sur les enjeux sous-jacents dans leur mise en œuvre (proximité, éligibilité, etc.) ;
- de dresser un état des lieux concernant les différents types de données et d'indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) pour caractériser les principes méthodologiques des interventions dans ce domaine.

Il permet d'apprécier en un coup d'œil les défis à relever, les performances à améliorer et les forces à maintenir.

Ce tableau synoptique a fixé le cadre de déclinaison des différents dispositifs et rendu possible une comparaison de ces derniers autour de deux de nos préalables à savoir celui de la proximité et de l'intermédiation.

Le dépouillement de ce travail a donné un certain nombre d'enseignements sur les dispositifs de soutien aux PME en Afrique, que nous résumerons comme suit :

3.1. La profusion des dispositifs d'appui par des organismes différents déclinables autant par le nombre d'instruments que d'opérateurs

Les petites entreprises africaines forment un univers diversifié et sont le fruit d'une histoire régionale ou nationale. Leurs potentialités d'émergence, de croissance et de développement sont déterminées par les fluctuations des économies dans lesquelles elles évoluent et les marchés sur lesquelles elles sont en concurrence. Les cultures locales conditionnent les formes d'entrepreneuriat et d'esprit d'entreprise, mais elles partagent cependant des caractéristiques communes.

Il s'agit d'un univers très segmenté, peu porté au regroupement, où la croissance et la transition forment l'exception plutôt que la règle. Les micro-activités tendent à demeurer dans le même secteur informel, les petites et moyennes entreprises ont vocation à rester petites et les moyennes à rester moyennes. Rares sont les exemples de passages de taille réalisés et, à fortiori, réussis.

Cette segmentation s'explique elle-même à la fois par l'existence de seuils difficiles à franchir (financiers, techniques, organisationnels, culturels, managériaux) et par les diverses logiques qui président à la gestion des entreprises et qui orientent les types d'accumulation qui y prévalent. La prise en compte de cette réalité structurante s'est faite lentement au niveau des dispositifs d'appui, et au prix d'expériences parfois douloureuses.

Les dispositifs restent complexes, peu lisibles dans nombre de cas : beaucoup d'intervenants, différents niveaux d'intervention, pas ou peu de spécialisation entre opérateurs, importance des opérateurs privés sous-traitants, pas d'homogénéité dans les services. Il n'est pas rare que sur un seul pays coexistent cinq instruments d'une même famille tenus par deux bailleurs ou plus. Toujours dans le même sens peuvent coexister un nombre important d'intermédiaires et de bailleurs pour le même instrument. Les PME sont unanimes pour confirmer que le système est trop compliqué, les interlocuteurs multiples, les procédures d'obtention trop complexes. **Il existe dans nos onze pays de nombreux acteurs dont le rôle est d'accompagner le développement des entreprises, mais la multitude des guichets, l'abondance de l'offre, la multiplication des strates au niveau des administrations rendent paradoxalement ces structures moins accessibles.** Non seulement elles sont multiples mais elles se font mutuellement concurrence. En conséquence, les PME sont incapables de voir clair dans la complexité du système d'accompagnement et renoncent bien souvent à obtenir le soutien espéré.

La diversité des moyens de financement, source de richesse et de complexité, pose le problème de choix entre ces différents moyens. D'autant plus que les PME ne sont pas toutes informées sur la panoplie des sources de financement. Par ailleurs, les PME constituent un groupe hétérogène, elles n'ont pas toutes les mêmes caractéristiques ni les mêmes attentes en matière de financement. La complexité de l'environnement renvoie à l'information sur les aides qui n'est pas toujours facile à trouver car, à chacune d'elle, correspond un service particulier et autant de sigles à maîtriser. Ce constat explique l'asymétrie d'information relative aux formes et aux différentes structures d'aides. Cette situation conduit à des comportements opportunistes de la part des entrepreneurs qui, dans certains cas, profitent de cette opacité pour bénéficier de supports multiples et détourner ainsi les objectifs de l'Etat ou des bailleurs de fonds.

Les cinq premières familles de dispositifs sont, autant en termes de montant que d'instruments, plus présentes dans les différents pays. On note ainsi une forte

prédominance financière dans les différents dispositifs d'appui. Ici, comme en France d'ailleurs, les PME y sont considérées comme des agents passifs et l'aide publique est distribuée sans prendre en compte le contexte socioculturel.

3.2. Des dispositifs d'évaluation insuffisants

Des moyens considérables ont été affectés à ces dispositifs. Cependant, les évaluations de l'efficacité globale des dispositifs de soutien sont rares.

De nombreux auteurs se sont intéressés à la question de l'efficacité de ces dispositifs aux PME. Tous arrivent à des conclusions qui peuvent être ainsi résumées : même si les aides publiques permettent quelques créations ou réalisations, elles restent tout de même globalement inefficaces. Cette dernière est à mettre en rapport avec la complexité de l'environnement, de l'acte d'entreprendre et du système d'aides. Ils font également observer l'interface inefficace qui existe entre les responsables d'entreprises et les professionnels locaux (priviliégiant une faible concertation entre les différents acteurs locaux). Pour finir sur ce point, on remarque qu'il n'existe pas de démarcation stricte dans l'esprit des bénéficiaires entre subvention, don, fonds alloué, assistance ou appui. L'idée sous-jacente est que les dispositifs d'appui aux PME revêtent souvent une connotation de gratuité. Pour la plupart des bénéficiaires, l'aide apparaît tantôt comme « une assistance morale et financière », tantôt comme « une subvention non taxée et non remboursable », tantôt comme « une prime ou une subvention », tantôt comme « un crédit sans intérêt ». Elles relèvent la capacité de certains bénéficiaires à cumuler les aides, à les détourner voire les utiliser pour des besoins de prestige personnel.

Il nous est possible d'avancer l'idée que cette complexité, et le manque de lisibilité qui l'accompagne, sont la rançon à payer pour bénéficier d'un dispositif riche et multiforme. Afin de permettre aux entreprises de se retrouver dans l'ensemble des dispositifs mis en œuvre, une base d'appui centralisé comme au Sénégal et au Maroc par exemple devrait être disponible.

3.3. Des critères d'éligibilité trop divers et peu calés sur la PME

Les seuils vont de la TPE à l'entreprise au capital social de 50 milliards de FCFA.

Pour l'ensemble de ces dispositifs, on peut noter de très fortes différences sur ces premiers (allant de un à trente quelque fois) quant à l'octroi d'aides ou de crédits, et ce malgré l'existence dans nombre de ces pays d'une charte PME définissant cette dernière autant dans les registres de chiffres d'affaires, de besoins ou de capitalisation.

Un point de vue pertinent sur le fonctionnement et l'efficacité du dispositif institutionnel actuel de prise en charge des besoins des PME doit nécessairement résulter d'un audit des différentes institutions et des différents programmes ou projets. Une bonne partie de l'information devrait être disponible.

Néanmoins, il est permis de faire les constats suivants en considération de ce qui est décrit en général dans ces dispositifs institutionnels :

- globalement, les missions des organismes d'appui sont définies de manière assez large par rapport aux moyens dont ils disposent (critères larges) ;
- il existe dans certains cas des chevauchements, plusieurs organismes dans le même pays faisant la même chose pour la même cible mais avec des critères différents autant dans leur nature que sur les seuils ;
- les critères d'éligibilité ne sont pas assez opérants ou orientés sur la PME.

La mise en place de structures véritablement efficaces et pérennes entraîne dans certains cas la nécessité d'une approche multilatérale propre à lever une partie de ces

différentiels d'éligibilité. Le problème ne réside plus essentiellement aujourd'hui dans l'insuffisance des dispositifs d'aide à la PME. Ceux-ci existent et sont nombreux. L'action doit davantage porter aujourd'hui sur la mesure de l'efficacité de ces derniers et dans la mise en cohérence des structures d'accueil et d'accompagnement des PME, et ce en partie par la mise en œuvre d'un cadre harmonisé d'éligibilité. **Les dispositifs d'aides devraient rechercher la cohérence d'ensemble et les effets de levier.**

3.4. Une logique bilatérale encore dominante

A quelques rares exceptions près, les structures d'appui et la politique d'aide aux petites entreprises qui les fondent, procèdent très largement du Nord. Ni les entrepreneurs eux-mêmes (généralement absents des centres de décision, et dont la légitimité nationale reste à construire), ni les structures politiques de l'Etat n'ont initié de tels dispositifs. Ils sont le fruit d'interventions extérieures et dépendent essentiellement de la perception, par le bailleur ou l'opérateur, des contraintes principales pesant sur les entrepreneurs.

L'existence de ces programmes gouvernementaux de promotion des PME n'a pas pourtant enrayer les multiples difficultés que connaissent les entrepreneurs africains. Plusieurs organisations ont fait le même constat. L'un des gros problèmes de ces programmes gouvernementaux est que ceux-ci sont encore souvent mal adaptés, autant aux besoins généraux des PME, qu'à leur philosophie de gestion et à leur comportement. C'est pourquoi d'ailleurs ils sont finalement peu ou insuffisamment utilisés.

Actuellement, chaque bailleur de fonds diffuse ses aides avec ses propres structures et/ou avec un réseau de consultants privilégiés relationnels. Les aides, les modalités et les procédures, les accès, les pré-requis, ne sont pas toujours harmonisés.

Bien que la coopération entre bailleurs ne soit pas encore très répandue¹, il y a une tendance à essayer de connaître les réalisations des autres avant de lancer une action et surtout à vouloir aligner les politiques d'appui aux PME et à les harmoniser.

On peut noter encore des concurrences notables sur les financements de court et long terme, ceci étant moins vrai sur l'assistance technique et les dispositifs non financiers.

3.5. Une forte présence bancaire, mais peu orientée vers l'entreprise petite et moyenne

Jusqu'au milieu des années 1990, des interventions, sous forme de projets, sont exclusivement ou largement financées par des bailleurs internationaux. Ils reposent sur une offre de services (souvent, mais pas obligatoirement totalement gratuits) divers (études de dossiers de financement, intermédiation avec les banques, formations et conseil en gestion et dans divers domaines).

Durant la seconde partie des années 1990, une évolution de la réflexion privilégie désormais la pérennité des dispositifs. Les interventions entrent donc dans une phase de consolidation institutionnelle (recherche d'un statut adapté, mise en place d'un comité de direction associant souvent des clients, reconnaissance par l'environnement, etc.) et dans une recherche de l'équilibre financier (systématisation de la facturation et augmentation du coût des prestations).

¹ Au niveau des institutions bilatérales, on observe un commencement de réalisations prometteuses, en termes de partenariats, par exemple entre l'AFD française et la KfW allemande. En revanche, peu ou pas de réalisations de cette nature, au niveau multilatéral ou régional : ainsi, les coopérations entre les organes européens et bilatéraux apparaissent pour ainsi dire inexistantes.

Enfin, aujourd'hui, l'offre de services sous forme de projets a très largement disparu dans nombre de pays, mais on assiste aussi au renforcement d'une offre de services privée (consultants, cabinets conseils, bureaux d'études) de qualité variable, concentrée sur certaines prestations, mais parfois excellente. Les dispositifs d'appui et les projets de promotion ont très longtemps varié en fonction des thèmes et des problématiques particulières des bailleurs de fonds.

L'époque se caractérise donc par la multiplicité et la diversité des zones d'ombre : peu de prestataires, des petits entrepreneurs sceptiques ou peu solvables, des services cantonnés à une gamme étroite, une concentration physique dans les capitales, voire dans certaines grandes villes. Les raisons de cet arrêt des financements sont multiples mais souvent fondées sur le constat que les dispositifs d'appui aux MPE sont trop coûteux par rapport aux résultats obtenus, pourtant rarement évalués de manière sérieuse. Les perspectives de pérennité sans soutien financier externe sont jugés trop incertaines. Les politiques des bailleurs se réorientent donc vers des activités jugées plus "rentables" à court terme.

Les organismes donateurs (principalement les bailleurs bi ou multilatéraux) ont joué un grand rôle dans l'octroi de facilités de crédit à des banques commerciales africaines, surtout contrôlées par l'État, en leur accordant des lignes de refinancement. Il l'ont fait récemment également en faveur de certaines institutions financières privées, même à capitaux étrangers, de type Fondations.

Plus récemment encore, les financements bancaires de ces institutions de développement se sont orientés vers le secteur des collectivités locales.

Une nouvelle génération de banques africaines

Au Bénin, la réforme du secteur financier au début des années 1990 a entraîné la création de nouvelles banques privées, à capitaux majoritairement possédés par des investisseurs privés nationaux. La Bank of Africa-Bénin (BOAB) fournit des services bancaires modernes aux ménages et aux compagnies. Ses partenaires ont pour noms : Proparco, Société financière pour les pays en développement, Banque ouest-africaine de développement (BOAD) et Société financière internationale (SFI). Elle a créé des filiales, et a diversifié ses activités en mettant en place la première société de crédit-bail du pays et en devenant actionnaire dans la première compagnie d'assurance privée du pays. Elle participe à la restructuration financière et à l'expansion des grandes entreprises ainsi qu'à des programmes de crédit centrés sur les PME et les micro-entreprises. Au Togo voisin, le premier holding bancaire à capitaux locaux d'Afrique, Ecobank Transnational, a été établi en 1988, ce qui dénote le dynamisme du secteur privé dans la promotion de l'intégration régionale. Elle est présente dans l'ensemble des 16 pays de la CEDEAO.

Les banques commerciales sont ainsi les principaux fournisseurs officiels de services financiers (ou non) délivrés au monde des affaires.

Elles servent d'intermédiaires financiers en mobilisant les dépôts et l'épargne pour les céder à titre de prêts aux entreprises. Les grandes banques commerciales s'occupent de divers services financiers: non seulement l'épargne, les dépôts, les crédits, mais aussi les transferts de l'étranger et les opérations de change, ainsi que l'assurance, l'acquittement de factures, la réalisation de placement et les conseils concernant le portefeuille-titres, l'affacturage et le crédit-bail (ces deux derniers points dans des proportions il est vrai modestes).

L'activité d'octroi de prêts des banques commerciales dans la plupart des pays concerne néanmoins essentiellement -sinon exclusivement- la couverture des besoins en fonds de

roulement à court terme. Tout comme dans la plupart des régions du monde¹, mais plus encore en Afrique, la petite entreprise est perçue comme risquée, puisque le taux de sinistralité est nécessairement plus élevé sur les interventions de haut de bilan. Le manque de documentation statistique fait qu'il est difficile d'avoir une idée claire sur la situation financière et les succès potentiels de telles entreprises². Il n'est donc pas surprenant que la plupart des banques commerciales préfèrent traiter avec de grandes compagnies commerciales, plutôt que de petites entreprises qui se débattent pour survivre.

L'immense majorité des petits entrepreneurs n'a jamais eu accès à un crédit bancaire. Aux raisons classiques invoquées par la banque (insolvabilité, manque de formation aux logiques financières véhiculées par leur partenaire banquier, « langage pratiqué », manque de garanties, etc.) s'ajoutent, de la part de l'entrepreneur, le manque de formation financière, d'information et la méfiance.

Mais pour une grande part, le blocage procède des banques elles-mêmes. Les banques nationales de développement pour certaines d'entre elles ont été mises en faillite ou « en sommeil », faute de fonds propres suffisants, et les banques commerciales se défient grandement des petites entreprises. Ces dernières forment un milieu difficilement appréhendable par les banques commerciales traditionnelles, en l'absence de comptabilité régulièrement tenue, de garanties réelles adossées au crédit. Le fossé technique, social et culturel constituent des obstacles quasiment insurmontables a priori. Dans le cas africain, à l'exception peut-être de l'Afrique du Sud, les banques commerciales en dépit de leur sur liquidité structurelle n'ont pas de réel comportement de prospection commerciale et se cantonnent quasi-exclusivement à l'escompte et au crédit documentaire pour les grandes entreprises et certains commerçants.

Le secteur financier informel³ apparaît beaucoup plus adapté aux besoins des micro et petites entreprises, tant par rapport aux montants proposés que par la rapidité des procédures d'octroi. Toutefois, ce type de financement présente également ses limites, tout particulièrement pour la cible qui nous occupe ici : celle des Petites et moyennes entreprises.

3.6. Un paradoxe : Pas de place pour la mésofinance

L'accès limité aux ressources financières requises pour démarrer, survivre et croître est l'un des premiers problèmes qui se posent aux PME, lesquelles représentent un groupe hétérogène d'entreprises ayant des besoins divers en fonction de leur stade de développement.

Un environnement favorable au développement et à la croissance des entreprises comporte un secteur financier structuré sain. Malheureusement, dans de nombreux pays africains, le secteur financier n'est pas encore bien développé, quoique les réformes macroéconomiques et les restructurations bancaires aient ces dernières années entraîné des changements salutaires sur ledit secteur partout dans le continent, se traduisant par l'amélioration du cadre réglementaire, la réduction du contrôle direct des taux d'intérêt et des taux de change (hors zone franc), moins d'ingérence dans les prêts bancaires directs.

Une très forte proportion des PME sont des unités de petite taille voire individuelles. Les entrepreneurs diversifient plutôt horizontalement leurs activités, en partie dans une stratégie de pondération des risques. Elles ne permettent qu'une faible accumulation financière, mais

¹ Même en France, la proportion des crédits bancaires à court terme (crédit « causé »), représente jusqu'à 70% du financement bancaire des entreprises.

² Il est à noter toutefois que, contrairement à une idée reçue, un certain nombre de Banques de Développement africaines, assainies et restructurées dans la fin de la décennie 1990, remplissent convenablement leur mission de financeur du crédit d'équipement, sur une échelle il est vrai relativement modeste et confidentielle.

³ Les tontines jouent, notamment au Cameroun, un rôle clef dans le financement de l'entreprise.

nécessitent un important autofinancement au départ en l'absence d'accès au crédit bancaire. Les petites unités connaissent une faiblesse structurelle du fonds de roulement par insuffisance chronique de fonds propres.

Par ailleurs, les entrepreneurs sont soumis à des contraintes sociologiques et culturelles fortes. Il s'agit particulièrement d'une présence forte de la parentèle, les entretiens avec les entrepreneurs ayant souligné les composantes positives de son intervention, spécialement dans l'apport initial de capitaux pour le démarrage de l'activité. L'entrepreneur pratique constamment des ajustements délicats et des arbitrages difficiles entre le respect des obligations sociales et l'intériorisation d'impératifs de rentabilité de ses affaires.

Malgré toutes les mesures mises en place, les promoteurs de petites entreprises continuent de se voir refuser l'accès aux facilités de crédit. Les banques s'entêtent à exiger d'eux l'affectation en garantie de biens qu'ils ne possèdent pas. Les nombreux dispositifs mis en place n'ont généralement pas permis de prendre en charge de manière durable et soutenable la question du financement de la PME.

La question centrale reste : comment faire correspondre durablement et de manière soutenable l'offre et la demande de financement de la PME ?

L'échec du recours aux banques fait valoir la spécificité du financement de la PME. Cette prise de conscience tardive s'explique par une autre : la conscience que répondre à un tel besoin de financement, c'est créer un nouveau métier. En témoigne l'échec du recours au secteur bancaire existant auquel on pensait et on pense toujours confier, à l'aide d'incitations diverses, la tâche de financer les PME.

Ainsi, au problème du manque ou de l'insuffisance des fonds propres des petits entrepreneurs invoqué par les banques locales, les bailleurs de fonds ont répondu par la création de sociétés de capital-risque destinées à prendre des participations dans les PME pour les doter de fonds propres et leur permettre ainsi de s'endetter plus facilement auprès des banques. Au problème de l'importance des risques d'impayés, les bailleurs ont répondu par la constitution de fonds de garantie sur lesquels les banques pourraient tirer en cas de non remboursement des prêts accordés aux PME. Au problème du manque de moyens des banques pour effectuer l'instruction des dossiers et le suivi de multiples petits entrepreneurs, les bailleurs ont répondu par l'installation de multiples bureaux, cellules, projets d'appui aux PME chargés de constituer des dossiers de financement, de les présenter aux banques et d'assurer le suivi des emprunteurs.

Et ainsi de tous les problèmes spécifiques au financement de la PME. **C'est tout un travail d'expérimentation du financement de la PME qui s'est et s'accomplit toujours au travers de ces dispositifs d'incitation existants. Mais depuis quelques années, le recul a permis d'établir les résultats décevants de ces dispositifs¹.**

3.7. Des outils nouveaux survenus récemment dans le financement des PME

➤ Les lignes de crédit

Afin de résoudre le problème du financement de la PME, les gouvernements et les bailleurs internationaux ont mis des lignes de crédit (mécanismes à long terme) à la disposition de certaines banques commerciales et de développement. Ces mécanismes ont donné des résultats contrastés. On peut citer la ligne de crédit fournie par la Banque mondiale (ligne APEX) qui est restée inutilisée pendant de nombreuses années. En revanche, l'AFD finance via sa filiale PROPARCO de nombreuses banques du Sud par ce canal, ces opérations

¹ En outre, on observe de nombreux effets pervers principalement liés à une absence de vraie responsabilité à tous les niveaux du montage institutionnel.

concernant des entreprises de taille relativement importantes. Ces constats posent la question de l'efficacité des lignes de crédit - dans leur fonctionnement actuel - comme instrument pertinent de financement de la PME. Une des raisons étant que ce type d'opération n'apparaît pas comme suffisamment rentable pour les banques bénéficiaires.

➤ *Le crédit-bail et la location financière*

Ce sont une forme de financement permettant de rendre disponibles des locaux, des équipements, des véhicules, etc., contre un paiement régulier de loyers, mensuels ou trimestriels. Dans l'agriculture et le Bâtiment et les Travaux Publics, de tels arrangements sont très bien adaptés à la situation du risque. Le prélèvement mensuel sous forme de location financière ou de crédit-bail est généralement plus élevé qu'un crédit classique, étant donné qu'il couvre l'amortissement du capital et sa charge financière, mais aussi l'entretien, l'assurance et éventuellement une allocation de garantie au titre du financement, sous forme de pré-loyer. En général, les biens, en particulier du matériel d'usine, sont loués avec option finale d'achat pour une valeur résiduelle limitée ; ils sont à usage tout à fait général et « banalisable » car ils doivent être faciles à écouler si l'entreprise du client ne s'exécute pas ou laisse s'accumuler des arriérés dans le paiement des frais de location mensuelle ou périodique. L'avantage de cette formule de financement par rapport aux petits entrepreneurs est qu'elle permet de se passer plus aisément d'une garantie dans l'obtention du prêt, dans la mesure où le transfert de propriété du matériel ou de l'immobilier ne s'opère qu'en fin de contrat, et dans l'hypothèse où celui-ci s'est déroulé normalement.

Dans le cas de la location financière, elle peut également permettre à l'entreprise de réagir avec plus de souplesse aux fluctuations de la demande de certains produits comme en cas d'obsolescence rapide de certains types de matériels. La location permet également aux entreprises de réserver une partie plus grande de leurs ressources au financement de leur fonds de roulement. Les établissements de crédit bail et de location financière sont rares en Afrique, sauf éventuellement dans le Bâtiment et les Travaux Publics. Ils sont pourtant particulièrement bien adaptés au contexte à risque du continent. C'est seulement dans le Maghreb, en Afrique du Nord, que ces établissements sont répandus. ; ils jouent un rôle significatif au Maroc, en particulier.

➤ *Les fonds de contrepartie*

Ils ont fonctionné selon une méthodologie faisant intervenir d'une part, des intermédiaires agréés (banques et autres institutions de financement non bancaires) chargés d'administrer le crédit et d'assurer le recouvrement, et d'autre part, une structure technique chargée de recevoir et d'analyser les dossiers de demande de financement.

La méthodologie a connu des améliorations au fil des ans et au fur et à mesure que les IMF devenaient les principaux intermédiaires financiers. L'expérience a montré que ce dispositif a obtenu des résultats intéressants.

Dans le cadre de FEMIP, la BEI utilise de nouvelles formes de financement qui se situent entre le prêt classique « senior » et l'apport en fonds propres (d'où le nom générique de « financement mezzanine »). Dans certains cas, le financement proposé sera proche du prêt bancaire, sans sûreté mais avec un taux d'intérêt correspondant au risque encouru. Dans d'autres cas, ce financement sera plus proche de l'apport en fonds propres. La FEMIP est intervenue au Maroc pour soutenir le microcrédit : un contrat de 10 millions EUR a été signé avec deux associations spécialisées dans le microcrédit, sous forme d'un prêt à long terme, libellé en monnaie locale. Ce prêt vise à soutenir la diffusion du microcrédit au Maroc et devrait permettre de financer, sur une période de dix ans, quelque 10 000 projets de micro entrepreneurs.

➤ *Les Fonds de garantie*

Ils ont pour objet d'amener les intermédiaires financiers agréés à octroyer des crédits à des opérateurs économiques qui ne disposent pas des garanties exigées par ces intermédiaires. Une analyse sommaire des fonds de garantie indique que de bons résultats ont été atteints en termes d'impact (entrepreneurs ayant bénéficié de crédit) et de recouvrement.

Ces performances résultent du partenariat entre, d'une part, les intermédiaires financiers sélectionnés pour la mise en oeuvre des prêts aux cibles visées et, d'autre part, une structure chargée d'apporter une assistance technique dans le processus d'identification de promoteurs, de montage de dossiers de demande de prêt, d'encadrement, etc.

Mais les fonds de garantie recèlent certaines limites :

- les intermédiaires financiers accordent généralement tant que le fonds de garantie est disponible ;
- un niveau élevé de fonds de garantie déresponsabilise les intermédiaires financiers qui, étant donné que la quasi-totalité du risque de crédit est couverte par un fonds de garantie, pourraient être moins rigoureux dans la décision d'octroi de crédit étant entendu que les impayés éventuels seront recouverts par prélèvement sur le fonds de garantie.

Il importe donc que la garantie conférée par le fonds de garantie ne décharge que partiellement le risque de la banque primaire.

Le Fonds de Garantie des Investissements Privés en Afrique de l'Ouest (GARI) a été constitué à l'initiative d'organismes de développement internationaux, réunissant des Banques commerciales et des établissements financiers implantés dans la CEDEAO.

Son objectif est de faciliter l'accès des entreprises privées de la région aux financements à moyen et long terme, par le partage, avec les établissements de crédit, des risques liés à ces opérations. Produits / services offerts : garantie des crédits bancaires à moyen et long terme et garantie des opérations de levée de ressources sur les marchés financiers et monétaires. Doté de 23,5 M. € (en contre valeur), il a pour objet de garantir les prêts à moyen ou long terme consentis par des banques, établissements financiers et institutions financières internationales à des entreprises privées pour des investissements productifs, quelle que soit la devise.

La Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie au Sénégal (BICIS) et l'Agence Française de développement (AFD) ont signé le 17 avril 2007 une convention d'assurance pour le risque d'investissement (Ariz). Par cet accord, la filiale du Groupe va pouvoir davantage se tourner vers la petite entreprise et accompagner le développement économique du Sénégal.

La coopération entre les deux institutions devra permettre aux PME et aux Institutions de microfinance (IMF) d'accéder plus facilement au financement à long terme. Le dispositif Ariz vise à promouvoir le financement de projets de création et de développement des entreprises par le crédit à moyen ou à long terme, les opérations de crédit bail mobilier, l'accès au refinancement des institutions de microfinance et l'implication croissante des banques privées dans le financement des PME. Les crédits consentis à la BICIS sont garantis à hauteur maximum de 50% et peuvent être d'un montant compris entre 20 et 200 millions de francs CFA. Selon les termes de l'accord, tous les secteurs d'alcool, d'activités peuvent bénéficier de ce mécanisme en dehors de l'immobilier d'habitation, du commerce d'armes, et de la vente de tabac ou d'alcool.

➤ *Les Programmes de Mise à Niveau : une approche cohérente et globale*

L'axe principal des programmes de mise à niveau est de permettre aux entreprises du secteur privé des PED d'affronter dans de meilleures conditions la compétition sur les marchés, nationaux, régionaux ou internationaux, par rapport à des réalités locales souvent peu favorables ou contrastées.

Le renforcement du secteur privé se décline en trois axes majeurs : la mise à niveau des infrastructures et des services marchands ;

- la mise à niveau de l'environnement des affaires ;
- la mise à niveau des entreprises et de leur environnement direct, aspect ciblé par l'AFD pour son intervention initiale. La cible retenue est celle des PME, entendues comme réalisant un chiffre d'affaires compris entre 1,5 et 10 millions d'euros.

L'intervention de l'AFD porte sur trois types de programmes :

- la mise à niveau des entreprises (programme principal) ;
- la formation professionnelle ;
- les outils de financement de l'entreprise.

La démarche de mise à niveau d'une entreprise démarre par un diagnostic de celle-ci, d'où découle un plan d'actions. Ce plan identifie les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, en termes d'investissements, et de restructuration financière.

Le mode d'intervention est organisé selon trois échelons de mise en œuvre :

- l'entreprise : elle établit, à l'aide des consultants locaux, le diagnostic et le plan de mise à niveau ;
- le bureau de mise à niveau¹ : il réunit les protagonistes : banques, consultants, entreprises, en vue de l'instruction des dossiers, de leur évaluation, et de la convocation du comité exécutif ;
- le comité exécutif² (ou comité de pilotage) : il approuve, modifie ou rejette les actions envisagées, décide sur l'octroi des primes pouvant accompagner le programme, évalue le niveau d'atteinte globale de celui-ci par rapport aux objectifs.

Une première évaluation de ce dispositif permet de tracer de premiers enseignements sur sa portée :

- Les pays dans lesquels des réalisations concrètes sont acquises sont la Tunisie (3000 dossiers examinés) et le Sénégal (110). L'expérience est moins concluante au Maroc et en Algérie.
- L'implication des acteurs économiques, et singulièrement des banques, dans le programme de mise à niveau est indispensable.
- Ces programmes vis-à-vis des entreprises doivent avoir dans le pays considéré une pérennité d'au moins trois ans. Pour le Sénégal, l'échéance est 2009.
- Le problème le plus délicat est celui des ressources longues disponibles.
- Les conditions d'éligibilité limitent l'accès au programme aux entreprises déjà existantes du secteur formel, à l'exclusion des entreprises en création : la présentation de trois bilans est exigée à l'entrée.
- Les salariés étant partie prenante à l'organisation de l'entreprise, le développement des programmes de mise à niveau et plus largement de l'entreprise elle-même les concerne. Ceci doit passer par une pédagogie, dans laquelle le dialogue social doit être pris en

¹ Il est tantôt dépendant des autorités locales (en Tunisie, il est intégré au ministère de l'Industrie), tantôt en position d'indépendance vis à vis de celles-ci (Sénégal).

² L'AFD, qui n'est pas opérateur, n'est pas présente au comité.

compte comme une composante nécessaire de ces programmes. L'AFD travaille à apporter une réponse à cette préoccupation sous l'angle de la RSE.

L'UE a confié à l'ONUDI une étude sur ces programmes de mise à niveau, dont l'existence en soi n'est pas nouvelle¹ et l'extension souhaitable.

L'intérêt des programmes de mise à niveau réside dans une approche transversale des problèmes rencontrés par les PME. La phase de diagnostic préalable et l'intervention du bailleur de fonds, acteur financier reconnu, permet de catalyser l'intervention des autres acteurs, en particulier celle des banques, ainsi sécurisées.

Le comité de pilotage, instance de dialogue et d'échange, va dans le sens de cette nécessaire concertation avec le chef d'entreprise.

➤ *Le capital-risque*

Le capital-risque apporte des fonds propres aux entreprises présentant un fort potentiel de valorisation et de croissance.

Parfois, certaines grandes compagnies ou sociétés dans une branche d'activité peuvent apporter des capitaux à de petites entreprises nouvelles qui peuvent être fournisseur de matériel, de composants ou de services ou être tout simplement des entreprises qui semblent offrir des produits novateurs et être appelées à un avenir prometteur. Ce dernier type d'arrangement entre les grandes et petites entreprises s'est imposé au cours des dernières années en Afrique du Sud où certaines des grandes sociétés du pays ont fourni des capitaux relativement réduits (pour elles) afin d'aider des entrepreneurs potentiels – souvent d'anciens employés ou des agents en activité issus de populations défavorisées – à démarrer une affaire. En Afrique, la pratique des capitaux à risque est peu connue bien que certains pays aient commencé à le pratiquer. La plupart des tentatives faites par les organismes donateurs pour lancer des projets faisant intervenir des capitaux à risque en Afrique ont eu des résultats contrastés.

Le système de capital-risque africain est dominé par les organismes publics et privés internationaux (Proparco, FMO, BEI, SFI, CDC). Les interventions du capital-risque sont plus majoritairement, voire quasi exclusivement, orientées vers les grandes entreprises créant ainsi une situation de marginalisation des PME. Les activités de capital-risque en Afrique subsaharienne sont ainsi d'une ampleur très limitée.

En raison des difficultés rencontrées par les investisseurs en capital-risque dans les prises de participation dans les petites entreprises en Afrique, l'encouragement du capital-risque passe par un traitement ou des dégrèvements fiscaux particuliers. Le rôle dévolu au capital-risque est vraisemblablement la construction ou la consolidation d'un tissu industriel digne de ce nom.

¹ Par exemple, le programme économique régional de l'ONUDI dans l'UEMOA.

Propositions

3. Les Financements

La question du financement des PME a fait l'objet de nombreuses études et d'organisation régulière de conférences. Les recommandations issues de ces travaux ont rarement été mises en œuvre au-delà de la phase expérimentale, en raison semble-t-il de leur complexité ou de leur coût. Le HCCI propose ici quatre pistes d'action cohérentes et complémentaires dont la mise en œuvre est simple et qui peuvent avoir des résultats structurants, à condition de les déployer conjointement.

3.1. Répondre de manière efficace à un fort besoin d'intermédiation

Les PME n'ont pas accès directement aux sources de financement : il s'agit là d'un problème majeur. L'étanchéité entre elles et les structures de financement traditionnelles est un véritable « leitmotiv » dans le cahier de doléances que les PME expriment à l'occasion des consultations que la commission Economie et Développement a organisées auprès d'elles.¹ Répondre à cette difficulté est une nécessité.

La difficulté tient au fait que les organes bi et multilatéraux, fréquemment mis en cause, répondent avec logique qu'ils ne sont pas armés pour intervenir en substitution des réseaux locaux, et pas davantage en « direct ». Ils se qualifient eux-mêmes de « grossistes ou semi-grossistes », et estiment ne pas disposer des moyens pour intervenir en tant que « détaillants »². Ils invoquent les précédents d'expériences antérieures en la matière, qui se sont avérés être des échecs à ne pas renouveler³

Les modes de production des PME, leurs structures légères, leur faible potentiel de négociation vis à vis du banquier, le risque relativement élevé de défaillance à l'occasion des financements qu'elles sollicitent, tout cela souligne leur fragilité alors que leur rôle dans l'économie est irremplaçable. Ces constats font apparaître un réel besoin en matière d'intermédiation, c'est-à-dire d'une capacité de traitement, de valorisation, de validation et de diffusion des différents dispositifs d'appui. L'expression de la demande des entrepreneurs est largement facilitée lorsqu'ils ont développé des liens de proximité et de confiance avec des opérateurs susceptibles de les guider dans leur environnement financier.

La réponse passe par des réseaux d'intermédiation multiformes : ONG, organisations professionnelles, cabinets de conseil et consultants locaux, comités de pilotage des programmes de mise à niveau. **L'intermédiation est le facteur-clé entre les demandeurs et les dispositifs d'appui.**

Les liens opératoires ne sont pas toujours établis entre les différents niveaux et secteurs d'intervention des bailleurs de fonds.

¹ Voir en particulier la rencontre organisée au Sénat avec les chefs d'entreprises africains présents au Forum Afrique Avenir, le 13/02/2007, sous la présidence de Jacques Pelletier.

² Jean Michel Severino, AFD, conférence du 5/09/2007

³ Voir en particulier l'expérience des Aides aux Initiatives Privées de Base, mises en place par l'AFD dans les années 1992-1995, qui ont connu des taux de contentieux massifs.

Il est urgent de **définir, aux échelons multinational et national, des dispositifs de coordination entre les différentes facilités mises en place par les bailleurs.**

La multiplicité de dispositifs d'appui à la petite entreprise dans une même zone, même s'ils sont tous conçus pour être pérennes, remet en cause la viabilité de chacun. À « une politique, un projet, un bailleur », il conviendrait donc de substituer une démarche visant à pérenniser l'offre existante, en allant vers **des schémas de cofinancement des dispositifs par plusieurs bailleurs.**

Par ailleurs, le développement et la promotion de **la consultance nationale** renforce la pérennité et l'impact des aides et des efforts des bailleurs de fonds en appui au secteur privé. Pour que les cabinets conseils et les consultants locaux constituent des relais de compétences techniques, jouant un rôle d'agents économiques de proximité auprès des entreprises dont les besoins sont de plus en plus spécifiques, il **faut aider la profession à s'organiser et à renforcer ses capacités et ses performances.**

Des expériences de coordination des bailleurs existent, notamment au Mozambique, au Ghana, au Burkina. Elles doivent être poursuivies et capitalisées au profit d'autres zones en recherchant une cohérence entre les différents outils existant. Cette démarche devrait se traduire dans les orientations sectorielles du FED et, au niveau bilatéral, dans les DCP qui sont peu à l'heure actuelle orientés vers la promotion et le développement des entreprises petites et moyennes.

Il est enfin souhaitable que soit créé dans chaque pays récipiendaire de l'aide une instance où tous les acteurs concernés, au premier rang desquels les représentants du secteur privé, pourront communiquer ensemble, apporter leurs contributions diverses, qui seront ainsi systématiquement recueillies et examinées avant les prises de décision.

3.2. Promouvoir de nouvelles approches en matière de concours financiers

- **Les outils doivent être ciblés sur les PME, sans exclure le secteur informel.**
- **Il y a lieu de développer l'intervention de l'AFD dans le domaine de la méso-finance, à un niveau significatif.**
- **Il convient de déployer l'intégralité de la gamme de concours et de produits financiers : prêt, subvention, garantie, capital-risque, crédit-bail, mais aussi intégrer l'assistance à la gestion.**
- **Le développement des interventions en fonds propres et en capital investissement est essentiel** : le financement des PME ne relève pas d'un outil dédié, mais d'une gamme de solutions complémentaires et adaptées aux différentes phases de développement de l'entreprise. Or, la faible disponibilité de financements en fonds propres pour les PME ne permet pas d'exercer un effet de levier sur l'accès aux financements en dette. Si des Fonds d'investissement se développent dans les Pays en Développement, il est important de les amener à abaisser leurs seuils d'intervention pour permettre au plus grand nombre des PME d'y accéder, notamment en phase de création. Mais il faut aussi imaginer des modes d'intervention et des modèles économiques originaux, au-delà du micro-crédit et en direction de la **mésfinance**, permettant le développement de l'entreprise moyenne.

- **Les Fonds de garantie** encouragent doublement l'action des banques : la garantie de bailleurs bilatéraux les met en confiance et ils les déchargent partiellement du risque. Ils **doivent être développés et valorisés**. Le HCCI propose, selon les préconisations du « Rapport Camdessus », **d'intégrer les actions en matière de garantie aux côtés des autres types de concours dans le calcul des chiffres de l'Aide Publique au Développement (APD) tel qu'il est déterminé par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE**. En effet, les critères actuels ne font apparaître les garanties que lorsqu'elles donnent lieu à des décaissements, ce qui ne permet pas de rendre compte de l'importance réelle des risques divers acceptés à un moment donné par le pays bailleur.
- Comme le souligne le « Rapport Camdessus »¹, **les bailleurs doivent utiliser leurs ressources comme catalyseurs pour mobiliser d'autres flux financiers et pour favoriser l'autonomie des acteurs**. Financer des projets ou des programmes entiers à l'aide de subventions présente le risque d'étouffer les initiatives locales et de décourager la poursuite de l'autonomie financière.

3.3. Adapter la fiscalité à la diversité des entreprises de petite taille

La nature-même des petites entreprises de l'économie traditionnelle (secteur souvent qualifié d'informel), les privent le plus souvent des moyens indispensables de formation, d'information, ainsi que de l'accès aux financements, sans lesquels les entreprises ne peuvent atteindre une taille critique sur un marché de plus en plus concurrentiel et ouvert.

L'utilisation de la fiscalité doit permettre d'inciter ces entreprises à rejoindre le secteur dit formel pour leur donner les moyens d'un développement durable respectueux des droits sociaux et des réglementations, notamment fiscales.

Certaines expériences de régime fiscal spécifique ont été réalisées ces dernières années, notamment au Burkina Faso et au Cameroun, dont il serait intéressant d'analyser l'impact à la fois en termes d'amélioration du recouvrement de la fiscalité, et pour les entreprises elles-mêmes.

Dans le cadre des appuis à la gouvernance, le HCCI propose de recommander la mise en place progressive de dispositifs fiscaux pour encourager cette évolution, par diverses incitations :

- **L'adaptation temporaire des impôts et des charges sociales pour les très petites activités ;**
- **L'encouragement à se déclarer de ces petites entreprises porteuses d'un vrai potentiel de développement** pour bénéficier de chèques emploi-service, de chèques formation, d'une assistance à la tenue de comptes. Un barème d'imposition forfaitaire réduit pourrait leur être appliqué. Le système du CESU, qui a fait ses preuves en France, est un modèle dont il faudrait encourager l'adoption en Afrique ;
- **Une simplification et une adaptation de la fiscalité pesant sur le secteur formel** sont indispensables, en complément, pour ne pas pénaliser davantage des entreprises déjà soumises à de nombreuses contraintes administratives et réglementaires. En contrepartie, elles s'engageraient, et seraient aidées, à présenter régulièrement leurs comptes, à réaliser des actions de formation pour leurs salariés mais aussi pour leurs dirigeants.

¹ « Financer l'eau pour tous », Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau présidé par Michel Camdessus.

Ces incitations seraient avantageuses pour l'entreprise elle-même, mais aussi pour la collectivité, par la création de biens et services, ainsi que par la base fiscale ainsi générée.

3.4. Créer en France une incitation fiscale en faveur du capital investissement en Afrique

Le HCCI propose aux autorités françaises d'encourager le développement du capital-risque en faveur de l'entreprise petite ou moyenne en Afrique par une incitation à caractère fiscal concernant l'investissement dans les Fonds de placement dédiés.

4. Les compétences : les Services Non Financiers et le renforcement des capacités

Si l'accès au financement lève une des contraintes pesant sur l'entreprise, il est nécessaire mais pas suffisant. L'accès au financement peut jouer le rôle de catalyseur, mais ce sont d'abord les capacités entrepreneuriales et/ou l'existence et l'accès à de nouveaux marchés qui déterminent les capacités d'évolution des petites entreprises. Ce ne sont donc pas nécessairement les problèmes de capitaux qui limitent l'expansion des entreprises, et ce n'est donc pas exclusivement le développement des instruments financiers institutionnels ou non institutionnels qui va dynamiser celles-ci.

Une synergie entre services financiers et services d'appui aux entreprises est nécessaire pour accroître l'efficacité des plans de financement et améliorer les résultats des programmes de prêt. Toute organisation censée financer un investissement dans une entreprise doit admettre que la clef du succès réside dans la faisabilité du projet et la qualité de l'entrepreneur. Les institutions financières en Afrique se plaignent d'une pénurie de bonnes propositions d'investissement et de projets « bancables ».

Au lieu d'une pénurie de projets, il existerait dans nombre de cas un manque de propositions bien présentées sous une telle forme réellement « bancable ». La majorité des entrepreneurs en Afrique, qu'ils envisagent un lancement ou une expansion d'entreprise, doivent bénéficier d'un certain concours pour convertir les idées en projets d'entreprise techniquement et financièrement acceptables. C'est ainsi qu'on peut aider l'entrepreneur à préparer un projet d'entreprise convaincant, entreprendre certaines études de marché et améliorer les livres comptables, autant de tâches qui peuvent faciliter l'approbation d'un prêt. Les services financiers sont nécessaires mais non suffisants.

L'analyse de l'environnement du secteur privé dans un certain nombre de pays africains réalisée à fin 2007 dans le cadre de l'évaluation des actions du Centre de Développement de l'Entreprise, fait apparaître les points suivants communs aux différents environnements :

- la faiblesse des organismes intermédiaires dans la fourniture de services aux entreprises et de soutiens à leurs membres ;
- parmi les services d'appui identifiés comme manquants ou trop faiblement représentés et perçus comme facteurs clé par les entreprises locales, figurent l'accès aux financements, la formation dans l'entreprise (notamment la formation en gestion et les formations techniques), et l'accès à l'information (notamment sur les marchés, sur les partenaires potentiels de l'entreprise, sur les techniques et technologies adaptées).

Un environnement favorable au secteur privé doit donc s'attacher à créer un cadre macroéconomique satisfaisant, mettre en place des outils financiers adaptés aux besoins des PME et favoriser le développement de services non financiers.

Au Cameroun, au sein d'Agro-PME, le service d'informations technico-économiques (SITE) met à disposition des entrepreneurs des informations pour :

- *faciliter l'accès aux technologies, aux marchés locaux et étrangers, aux sources de financements ;*
- *promouvoir les échanges économiques en favorisant des contacts entre opérateurs ;*
- *établir et développer des relations avec les réseaux d'information au niveau local et international.*

4.1. Les pôles de compétitivité ou clusters d'entreprise : des outils nouveaux pour améliorer la compétitivité des PME¹

▪ Définition

Un cluster (selon les pays on parlera également de grappe d'entreprises, de district industriel, de système productif local, de pôle de compétitivité) est une **concentration sectorielle et géographique** d'entreprises qui ont des activités similaires, fabriquent ou réalisent des produits ou services connexes ou complémentaires et qui donc se trouvent face à des défis et opportunités communs.

Depuis les années 1990, le concept de cluster est devenu un outil de politique industrielle, tant dans les pays industrialisés qu'émergents. Historiquement, la théorie économique a commencé à s'y intéresser à la fin du XIX^e siècle, en regardant, entre autres exemples, la manière dont les marchands étaient organisés dans les souks ou la manière dont les corporations de métiers fonctionnaient dans certains quartiers spécialisés. C'est en analysant l'organisation industrielle des régions du Nord de l'Italie que l'on a pris conscience que la concentration à un endroit donné d'entreprises d'un même secteur, engagées dans un processus qui tient autant de la concurrence que de la coopération, pouvait être source d'externalités positives et de dynamisme industriel.

▪ Pourquoi de tels regroupements ? Raisons d'être des clusters d'entreprises

De nombreux obstacles au développement et à la croissance des PME **résultent de leur isolement** : individuellement, les PME ont des difficultés à réaliser des économies d'échelle sur les intrants, à mettre en place une division efficace et spécialisée du travail, ainsi qu'à internaliser des fonctions telles que la formation du personnel, la veille sur le marché, l'innovation technologique ou la logistique ; elles n'ont pas la capacité de fabriquer des produits en quantités suffisantes, d'appliquer des normes de production homogènes et de respecter les délais de livraison pour tirer parti des débouchés commerciaux qui s'offrent à elles.

Le développement d'une collaboration de PME entre elles, ainsi qu'entre les PME et les institutions locales, leur permet de mieux faire face à ces problèmes.

Le point faible des PME est moins leur taille que leur isolement. Le modèle italien a démontré qu'une forte économie ne repose pas nécessairement sur de grandes entreprises : 98% de ces entreprises industrielles comprennent moins de 100 salariés, la taille moyenne est de 7 salariés. Les résultats en termes d'emplois dans le cas français sont également édifiants, 1,8 million d'emplois créés dans les PME de moins de 500 salariés entre 1985 et 2000, pour 263 000 supprimés dans les grandes entreprises liées à des groupes multinationaux.

La coopération inter-entreprises permet de remédier à un autre point faible des PME : **le manque de moyens**. Dans une économie mondialisée, les entreprises doivent innover et faire preuve de flexibilité pour pouvoir s'adapter à l'évolution constante des marchés ; cette nouvelle forme de concurrence fondée sur l'innovation s'est généralisée avec la libéralisation des marchés. Or, les PME ayant des marges bénéficiaires étroites, elles n'ont souvent pas les moyens et la capacité de perfectionner sans cesse leurs produits, leurs techniques, leurs modes d'organisation et de distribution.

¹ Sources : Gilles Béville ; Brochure de l'ONUDI sur le développement de clusters et de réseaux de PME (2001).

▪ **Mode d'organisation**

Les ressorts de l'avantage compétitif des clusters reposent sur **la spécialisation, la coopération et la flexibilité** :

- la spécialisation permet aux entreprises de concentrer leurs ressources limitées sur ce qu'elles savent faire de mieux. Elle suppose une répartition du travail entre les entreprises. Le développement d'un cluster s'accompagne d'une spécialisation accrue des compétences techniques des ressources humaines locales. Les infrastructures et les instituts de formation au sein du cluster se spécialisent fortement. Le savoir-faire accumulé au niveau local est la principale motivation des entreprises qui viennent s'installer ;
- cette manière de travailler suppose un très bon degré de collaboration entre les firmes. Cette coopération est importante non seulement en termes de disponibilité des ressources mais aussi en termes de flexibilité des entreprises. Elle permet aux entreprises d'être notamment flexibles sur la taille de leur production puisqu'elles peuvent organiser la réponse aux commandes de manière souple, sous-traiter davantage de travail en cas d'accroissement de la demande, ou au contraire rapatrier les commandes si la situation l'exige.

▪ **Bénéfices attendus**

Le regroupement d'entreprises ouvre d'abord la voie à des **économies externes** locales (telles que l'émergence de fournisseurs spécialisés de matières premières ou de composants, ou le développement de compétences sectorielles spécifiques), puis favorise la fourniture de services spécialisés dans les domaines technique, financier et de gestion. Se regrouper peut également donner lieu à des **économies d'échelle**, telles que achats en gros, utilisation commune de machines ou d'outils, capacité d'honorer de plus grandes commandes. La coopération permet enfin aux entreprises d'apprendre les unes des autres, d'échanger idées, savoir-faire et expériences, d'améliorer la qualité de leurs produits, de mieux connaître le marché et de s'installer sur des segments plus rentables.

Quatre bénéfices de la formation de clusters apparaissent significatifs pour l'amélioration des performances des PME et le développement de l'industrialisation des pays africains :

- **une meilleure adaptation aux marchés.** Au sein de clusters / réseaux, les entreprises forment une masse critique et améliorent leur rentabilité en partageant leurs charges fixes. Le regroupement d'entreprises permet également d'augmenter leur visibilité sur les marchés étrangers ; enfin, le « clustering » permet de mieux se défendre de façon concertée sur les marchés mondiaux, où le rapport de force est toujours très dur ;
- **une action collective qui rend les entreprises plus efficaces et plus compétitives.** Les membres de clusters / réseaux ont un meilleur accès au crédit, du fait qu'ils demandent des sommes plus importantes, et peuvent les garantir de manière solidaire et par leur production, notamment par l'allocation de warrant ; l'accès à des services et des équipements collectifs est facilité. De fait, une fois organisé, un groupe acquiert de meilleures capacités de négociation vis-à-vis des fournisseurs, des banquiers ainsi que de l'administration ;
- **une mise en commun de moyens** qui permet de disposer de matériels et d'équipements plus performants ;
- **une mise en commun de savoir-faire et de compétences** qui donne accès aux membres du cluster à une formation et des informations croisées.

Une politique d'appui à la formation de clusters, notamment en Afrique, est donc une piste de coopération présentant plusieurs points positifs :

- elle peut devenir facteur de renforcement de la compétitivité des petites entreprises ;
- elle exige de prendre en compte l'environnement de l'entreprise et son amélioration ;
- elle exige de réaliser au préalable un diagnostic du territoire sur lequel pourrait être développé un cluster ;
- elle permet de tisser du lien social sur le territoire en question ;
- elle s'intègre donc totalement dans une approche de développement territorial ;
- elle valorise les organismes intermédiaires que notre coopération a soutenu dans différents pays (renforcement des chambres consulaires, création de centres d'information et d'animation économique en direction des PME – Cameroun, Congo, Madagascar, Mali, Mauritanie, notamment –) ;
- et surtout, elle exerce une fonction d'exemplarité, de formation et d'information.

Les exemples de clusters en PED

La littérature disponible sur les clusters met en évidence de nombreuses réussites dans les pays émergents, Mexique (cluster de fabrication de chaussures à Mexico), Brésil (cluster de fabrication de hamacs à Jaguarama, Etat du Ceara, cluster de fabrication de chaussures féminines de Vale do Sinos, Etat de Rio Grande do Sul), Inde (cluster d'industrie alimentaire de Pune, cluster des imprimeurs de Bagru, cluster des produits tricotés en laine de Ludhiana), Nicaragua (cluster du travail du bois à Masaya, cluster du lait et de ses dérivés de Boaco et Chontales), etc.

En Afrique, ce type d'organisation est peu développée. Les exemples connus concernent principalement des clusters de très petites et petites entreprises au Kenya (filrière poisson du lac Victoria, filière réparation de véhicules de Ziwani, produits en métal de Kamukunji, confection de vêtements des Eastlands), au Ghana (cluster réparation de véhicules et travail du métal de Suame), et en Afrique du Sud (cluster de confection de vêtements autour du Cap).

En Afrique francophone, on citera le cluster textile de Tananarive à Madagascar récemment mis en place sur financement du CDE de Bruxelles et de l'AFD et les clusters textile de Ouagadougou et Bamako en cours de constitution sur financement du CDE.

Les clusters africains présentent en général les caractéristiques d'être moins nombreux qu'ailleurs, d'être plus petits et moins développés. En effet, si la formation d'un cluster aide les entreprises à surmonter les barrières à la croissance, les bénéfices du regroupement d'entreprises peuvent être sérieusement réduits lorsque ces barrières sont trop importantes (marché trop restreint, main d'œuvre surabondante non qualifiée, faible gouvernance politique et économique, etc.).

Text'île Mada¹

Le secteur textile figure au deuxième rang des exportations malgaches : en 2001, 38 % des exportations étaient destinées à l'Europe et 19,5 % aux Etats-Unis. Compte-tenu des accords privilégiés dont bénéficie la zone et de coûts de production parmi les plus bas du monde, Madagascar dispose encore de marchés potentiels importants mais doit pour cela diversifier son offre et améliorer le service rendu aux clients.

¹ Source : Bulletin d'information du CDE, n° 79, juillet-août 2005

C'est dans ce cadre que le CDE a lancé, en 2004, un projet pilote de création d'un cluster habillement à Antananarivo. Ce cluster regroupe actuellement 24 entreprises, qui totalisent près de huit mille ouvriers ; la grande majorité sont dans la confection, les autres étant dans la lingerie, la broderie ou dans d'autres secteurs. Les capitaux sont français, malgaches, mauriciens ou indo-pakistanaïens. La plupart de ces entreprises sont situées en zone franche et toutes se sont regroupées pour la réalisation de projets collectifs : formation, recrutement, production ou participation à des salons internationaux. Trois thèmes ont été particulièrement développés : les ressources humaines (recrutement commun), la maîtrise des coûts (le partage des moyens de transport a déjà permis de réduire les coûts d'expédition vers l'Europe de 25 %) et les services (bourse d'échange des matières premières, marketing à travers une plaquette et un site Internet communs, ainsi que du matériel personnalisé pour stands dans les salons et foires commerciales). En dehors de la construction formelle du cluster qui dispose d'une identité propre et peut accomplir tous actes juridiques et de vie courante, le premier résultat qualitatif aura été la confiance qui s'est instaurée entre les entreprises ; l'augmentation du nombre de partenaires en témoigne. Le deuxième élément aura été la sensibilisation des partenaires socio-économiques et institutionnels qui connaissent l'existence du cluster. Le Club des partenaires, créé en 2006, regroupe tous les opérateurs économiques qui interviennent dans la filière textile à Madagascar et ceux qui ont envie de tisser des liens avec les membres du cluster. A titre d'exemple, la compagnie aérienne Air Madagascar a déjà signé un accord de partenariat : des tarifs spéciaux sont offerts aux membres du cluster, ainsi qu'aux frais de transport de leurs marchandises.

▪ Les conditions requises pour l'implantation de pôles de compétences

➤ L'environnement institutionnel

L'exemple italien met en exergue un facteur clé du succès des clusters : l'amélioration de l'environnement des TPE/PME. En effet, c'est lorsque les entreprises perçoivent la volonté de la communauté de leur fournir tous les atouts nécessaires à leur croissance que s'instaure un climat de confiance qui facilite le dialogue, les transactions et la coopération.

Dans les pays en développement, la conception de politiques qui appuient la formation ou le renforcement d'organismes intermédiaires et de prestataires de services aux entreprises est particulièrement importante. L'existence de ces organismes est cruciale en raison de leur rôle de catalyseur. Seul un environnement institutionnel capable d'offrir la stabilité sociale et économique et les services externes nécessaires peut permettre à des entreprises de se former, de survivre et d'apprendre à collaborer entre elles.

Le principal obstacle au développement des clusters réside toutefois davantage dans le manque de coordination, de cohérence et de pertinence des actions que dans l'absence totale de services d'appui aux entreprises : dans la plupart des cas, renforcer les capacités ne revient pas nécessairement à créer de nouvelles institutions ou services d'aide aux entreprises, mais à mettre en contact ceux qui sont déjà en place.

La présence de structures institutionnelles chargées d'organiser l'activité économique et la coordination des actions au sein du cluster joue donc un rôle clé dans la facilitation des activités de coopération inter-entreprises. Les zones où la coopération est la plus forte sont d'ailleurs les zones où la présence de structures intermédiaires est la plus dense.

Ce rôle fondamental de médiation peut être assumé aussi bien par une agence publique (type agence locale de développement, chambre consulaire, etc.), une ONG (association

d'entrepreneurs, ONG de développement, etc.) ou un consultant (médiateur rémunéré par un organisme international, par les entreprises elles-mêmes, etc.). Pour une action efficace, ce médiateur doit être très proche des entreprises et de leurs besoins, servir d'interface avec les organismes extérieurs, voire internationaux si le cluster se connecte sur des marchés à l'export, et être en capacité d'animer des processus de dialogue et concertation entre tous les acteurs.

➤ *Le rôle de l'intermédiation*

Les agglomérations de PME sont un phénomène répandu dans bon nombre de PED, y compris en Afrique ; à la lisière de nombreuses villes, d'innombrables MPE fonctionnent souvent côte à côte et produisent les mêmes biens. Mais dans la plupart des cas, la coopération entre entreprises est accidentelle, voire inexistante. Malgré les avantages qu'ils présentent, les clusters ne sont pas faciles à mettre en place, car les entreprises sont rarement prêtes à supporter les frais qu'entraîne la mise en œuvre d'actions conjointes ; la proximité est un facteur de réussite, car elle fait baisser les coûts des transactions et de l'apprentissage, notamment parce que les membres du cluster sont issus du même milieu socio-culturel, et ont donc plus facilement confiance les uns dans les autres.

Pour aboutir aux impacts supposés dus au regroupement des TPE/PME, il est nécessaire de construire le cluster. Cette construction, si elle peut être facilitée par des initiatives nationales, ne peut cependant se faire qu'à partir d'une volonté des différents acteurs locaux. La naissance d'un terreau favorable au cluster dépend essentiellement de la capacité du ou des organismes intermédiaires, du ou des médiateurs, à instaurer, via des démarches participatives, un dialogue entre entreprises et entre entreprises et institutions.

Il apparaît donc que la constitution de pôles de compétences en Afrique n'est pas un phénomène spontané. Elle est à la jonction d'initiatives locales et d'un appui empruntant la forme d'une assistance technique provenant de partenaires extérieurs.

4.2. Les partenariats : la RSE

Les pratiques traditionnelles de partenariats d'entreprises se révèlent peu probantes :

- l'attraction des investissements étrangers par la promotion du partenariat « institutionnel » telle que pratiquée jusqu'à maintenant (du type forum des investisseurs financés par l'UE) a montré ses limites : il est clair que les entreprises du Nord s'implantent d'abord pour se renforcer, résoudre certains de leurs problèmes, souvent liés à l'exacerbation de la concurrence et non pour résoudre ceux des pays du Sud ou de leurs entreprises. En témoigne le faible recours à la sous-traitance locale ;
- comme le souligne un précédent rapport du HCCI¹, « au niveau des grandes entreprises, l'impact sur le développement de l'activité principale est non seulement peu valorisé, mais encore source d'une certaine « culpabilité ». [...] Les grandes entreprises ont en conséquence une large tendance à développer, en annexe de leur activité principale, des actions qualifiées paradoxalement de « sociétales » ou « de développement » relevant davantage du domaine caritatif, marquant ainsi une radicale déconnexion entre leur cœur d'activité et le développement du pays concerné. » Ces activités « annexes », de quasi-mécénat, sont financées et mises en place dans le cadre de fondations d'entreprises ou d'associations internes à l'entreprise ;

¹ « Partenariats inter-entreprises : pratiques efficaces pour un partenariat réussi », décembre 2005

- en ce qui concerne les PME, les initiatives reposent surtout sur des individualités, sur des dirigeants philanthropes qui ont la fibre « développement ».

L'Association Pointe-Noire industrielle (APNI)¹

Total a lancé le projet Pointe-Noire Industrielle (PNI) en 2002, avec l'objectif de définir les nœuds de blocage à l'entrepreneuriat au Congo. La méthode adoptée – une méthode participative rassemblant 120 PME en activité dans des ateliers de réflexion – a permis de donner naissance en juin 2003 à l'Association Pointe-Noire industrielle (APNI).

Dans ce cadre, plusieurs projets ont été mis en œuvre autour de quatre axes d'action :

- *le renforcement des capacités (deux Centres de gestion agréés, Chantier Centres de formation) ;*
- *le positionnement sur les marchés (création d'un Observatoire des Marchés) ;*
- *le financement de la PME (mise en place d'un Fonds d'investissement) ;*
- *l'insertion dans l'espace urbain (projet Zone de Nkounda).*

- *Les Centres de gestion agréés (CGA)
Les 45 entreprises suivies régulièrement par l'APNI représentent 600 emplois, soit un milliard FCFA de masse salariale annuelle.*

- *L'Observatoire des Marchés
Des études ont été réalisées ; des conférences sont organisées tous les premiers Mardis du mois, permettant aux opérateurs d'avoir accès à l'information économique.*

- *Le Fonds d'investissement
Il réunit quatre contributeurs : Total, COFIPA, Le Crédit Lyonnais et Unicongo.
Des prêts paliers sont accordés aux PME présélectionnées par l'APNI.
9 PME ont été financées (sur 12 dossiers présentés) depuis 2005, et bénéficient d'un suivi renforcé par les CGA.
En 2006, le montant du fonds était de 230 millions FCFA et son encours d'environ 150 millions FCFA.*

- *Le projet Zone de Nkounda
En juin 2007, un comité de pilotage réunissant les acteurs de la zone, Total, le PNUD et la Chambre de Commerce, a été mis en place.*

Le Programme d'appui aux PME de Total en Angola : Zimbo²

L'objectif principal du programme, lancé en mai 2006, est de faciliter l'accès au crédit aux PME en garantissant une partie de leur emprunt, sur la base d'un partenariat original entre Total E&P Angola, Banco Totta de Angola et différentes organisations locales (CLUSA, CARE, PRESTIGIO, CAE, FMEA, IEL) chargées d'assurer la formation des bénéficiaires et le suivi des entrepreneurs.

¹ Source : Total.

² Source : ibidem

Les conditions de crédit du programme :

Fonds de garantie Total	200 000 USD
Ligne de crédit mise à disposition	500 000 USD
Taux d'intérêt par projet	Taux variable : 8 à 9 % par an
Montants des projets	5 000 – 30 000 \$
Délai de remboursement	Entre 6 et 36 mois
Garantie Zimbo	Chaque projet validé sera garanti à 50 %
Délai de grâce	Etudié en fonction des caractéristiques du projet
Commission d'ouverture	0,75 % flat (> 15 000 \$) et 1,25 % flat (< 15 000 \$)

Le bilan du programme est prometteur :

- 78 projets ont été reçus, en provenance de tous les secteurs d'activité, et de différentes localisations ;
- 7 projets ont été validés ;
- 33 % de la ligne de crédit a été utilisée, avec des prêts en moyenne de 23 000 USD remboursés sur 27 mois ;
- 250 emplois fixes ont été créés et 1250 bénéficiaires directs et indirects ayant vu leur situation économique améliorée ont été identifiés.

OTC Conseil¹ : l'action d'une PME en Afrique

Fondé en 1997, OTC Conseil est un cabinet de conseil en management, spécialisé dans les métiers de la finance et du risque.

Les activités de cette entreprise en Afrique prennent place dans une logique éthique compatible avec un modèle économique performant et pérenne. Ce sont des projets durables et créateurs d'emploi.

Trois structures locales ont été créées au Mali :

1/ « Ca va ! Mali » se présente comme le premier centre d'appels Off Shore de Bamako.

C'est une entreprise malienne, dont le capital est détenu par OTC Conseil et des partenaires locaux.

OTC Conseil a pris des engagements envers les autorités locales : l'emploi créé doit être durable, les résultats générés réinvestis sur place. En contrepartie, les pouvoirs publics locaux ont fourni les supports (notamment les locaux de l'entreprise : la Bibliothèque nationale).

Aujourd'hui, l'activité off shore représente 5 % seulement de l'activité totale. « Ca va ! Mali » est devenu un véritable hub régional, destiné à une clientèle francophone et anglophone.

L'entreprise est profitable depuis 6 mois, après seulement 2 ans d'existence.

C'est devenu un des premiers créateurs d'emplois privés (et qualifiés) au Mali, avec cinquante salariés, ce qui participe à encourager le retour au pays de jeunes formés en France. L'entreprise bénéficie d'un partenariat avec l'Agence pour la promotion de l'emploi des jeunes (APEJ) permettant à tout jeune recruté de bénéficier d'un contrat de qualification d'un an. A l'issue de ce contrat, les personnes retenues (100% à ce jour) bénéficient d'un contrat à durée indéterminée.

¹ Source : Audition de M. Marc Lebreton, HCCI, Commission Economie et développement, le 23 octobre 2007.

2/ **Coripost Africa** a pour vocation le déploiement en Afrique du Mandat Express International (MEI) de l'Union Postale Universelle, solution complémentaire à Western-Union, positionnée sur l'informel. L'objet social de l'entreprise était au départ un centre mutualisé dans le cadre d'un partenariat public-privé, mais est devenu récemment une entité dédiée. Les partenaires sont au nombre de trois : Post-Invest, une société de coopérative réunissant des Postes africaines, La Banque postale, et OTC Participations.

3/ Le projet « **Enthic** » (Entreprises et Ethique) vise à répondre à l'absence de structure d'accompagnement qui inhibe la prise de risque. La démarche développée par la future fondation est une démarche de parrainage, d'accompagnement du projet progressif, étape par étape, plutôt qu'une démarche de don et de contrôle. C'est un soutien à la fois financier (prêt d'honneur au futur entrepreneur, prêts à l'entreprise pour les étapes ultérieures de son développement) et technique (support managérial, commercial et marketing, support logistique au projet, expertise). L'idée est d'accompagner les entrepreneurs dans leurs projets jusqu'à ce que le projet soit suffisamment solide pour pouvoir intéresser des investisseurs. Les filières concernées sont diverses. Ce sont des filières de production : le commerce est exclu de cette initiative.

L'implication de la coopération française dans les actions de « Ca va ! Mali » et « Enthic » est très faible. Elle n'est intervenue qu'avec le programme « Parler français ».

L'Association française des volontaires du progrès (AFVP) fournit un appui sur les aspects technologiques, où il manque encore des compétences.

Les supports fournis ont été plus importants de la part des autorités maliennes (fibre optique, avantages douaniers).

Les seuls accompagnements financiers demandés (et pas encore reçus) au Centre de développement de l'entreprise dépendant de l'Union européenne concernent la formation professionnelle.

Le développement de ces activités dans une logique éthique valorisent le projet d'entreprise d'OTC Conseil, et représente un formidable outil de motivation des collaborateurs en France¹ dans un secteur où le turn-over est élevé.

D'où la nécessité d'évoluer vers de nouvelles pratiques :

- d'une part, le compagnonnage industriel et autres formules qui permettent aux entreprises de travailler ensemble avant de se rapprocher sous forme soit de « joint venture », soit de filiales communes (cf. infra) ;
- d'autre part, la RSE. La valorisation sociale et environnementale des activités de coopération internationale des entreprises comme de leur activité principale pourrait améliorer et rendre plus transparentes leur image. Par ailleurs, les activités de coopération internationale ont un effet positif sur le climat social de l'entreprise en France car elles mobilisent les énergies dans le sens d'un objectif de développement éthique.

Lors de sa session de juin 2007, l'Organisation internationale du travail (OIT) a examiné un projet de rapport sur la promotion d'entreprises durables. Ce thème de discussion est à interpréter plus largement comme une volonté de promouvoir les entreprises. L'OIT, qui est

¹ Les experts d'OTC Conseil fournissent un appui sur la base du bénévolat.

perçue comme s'occupant des droits sociaux, reconnaît ainsi qu'il ne peut y avoir d'emploi décent sans secteur privé développé.

Il faut souligner le changement de paradigme. La conclusion des travaux de l'OIT révèle une approche pragmatique de la RSE qui se heurte toutefois à deux problèmes principaux :

- la règle du jeu n'est pas appliquée simultanément par les différents acteurs en présence. D'un côté, les pays de l'OCDE entendent promouvoir des « bonnes pratiques » et des standards sociaux et environnementaux constitutifs d'un développement durable. De l'autre, des pays émergents ne raisonnent pas à l'identique. Ayant accédé récemment à un processus de développement, ils n'entendent pas se priver de ce qu'ils considèrent comme un avantage comparatif dans le commerce mondial. Ce faisant, ils mettent en œuvre des pratiques qui sont vues comme du « dumping social » par les pays développés ;
- les fonds d'investissement, souverains ou non-souverains, prennent une part croissante dans la mobilisation des capitaux en marge des marchés financiers. Au total, on estime que les fonds souverains détiennent aujourd'hui 2 200 milliards de dollars, tandis que les banques d'investissement prévoient que leur valeur totale quadruplera voire même sextuplera d'ici à 2015. Ces fonds deviennent donc de plus en plus importants dans la gestion des entreprises, sans qu'ils prennent en compte la RSE.

En conclusion de ce point, trois axes d'action vis-à-vis des entreprises africaines peuvent être retenus :

- tout doit être modulé en fonction des entreprises : Total ne peut avoir les mêmes responsabilités qu'une PME. Les grandes entreprises françaises multinationales devraient être des vecteurs de respect des droits économiques, sociaux et culturels ;
- des règles particulières en matière d'exportation devraient s'appliquer aux pays ACP : sur le modèle du SPG +, l'accès au marché européen devrait être plus favorable aux entreprises qui ont une action en matière de RSE. Mais cet accès facilité ne doit pas être général : des mécanismes de labellisation par secteurs doivent être établis ;
- en ce qui concerne l'immense défi que représente le secteur informel, une action auprès des syndicats africains dans ce secteur est mise en œuvre par certains syndicats du Nord (notamment la CFDT). Cette démarche est très intéressante, car elle illustre le pragmatisme qui doit entourer le traitement de cette question : il y a des raisons économiques objectives et puissantes à l'existence du secteur informel. La question est de savoir comment on établit des liens et comment on aide cette initiative à évoluer vers l'emploi décent, l'objectif étant de consolider ce secteur et de le faire évoluer vers la formalisation, et non de le « sanctionner ».

4.3. Les chambres de commerce

4.3.1. Le compagnonnage industriel

La démarche du compagnonnage industriel a été définie par le réseau « E&D »¹ (Entreprises et développement) dans un Livre blanc remis aux pouvoirs publics en 1994. Depuis, trois programmes de compagnonnage industriel ont été conduits, soutenus par le Ministère des Affaires étrangères, l'Agence française de développement, le Centre de développement des

¹ Ce réseau national est fondé en 1992 avec le soutien du MAE. E&D est composé de près d'une dizaine de structures régionales françaises spécialisées dans le domaine du partenariat entre PME-PMI du Nord et du Sud : en 2001 : l'ADECI à Marseille pour la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, la Région Nord-Pas-de-Calais, INTERCO Aquitaine, l'IPAD à Rouen, l'IRCOD Champagne-Ardenne et l'IRCOD Alsace.

entreprises (CDE) de Bruxelles¹ et l'ONUDI ; en 1999-2000, le compagnonnage industriel est inscrit comme une des priorités de l'Etat français dans le cadre des contrats de plan sur la coopération française.

Au sein du réseau E&D, l'Association pour le développement de la coopération industrielle internationale (ADECI) à Marseille et l'Institut de promotion des activités de développement (IPAD) de Rouen assurent la coordination des programmes, respectivement pour le Maghreb et pour l'Afrique subsaharienne (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gabon, Madagascar, Sénégal, Cameroun, Mali).

En tout, 250 entreprises françaises ont participé à ces programmes et une grande majorité d'entre elles ont répondu récemment à un questionnaire, afin d'évaluer les résultats de cette action de coopération.

▪ **Description du dispositif**

Les programmes de compagnonnage industriel suivent une méthodologie bien établie, provenant de pratiques de terrains qui ont fait leurs preuves.

La mise en œuvre d'un programme de compagnonnage, qui repose sur le rapprochement de deux entrepreneurs de même métier, nécessite deux conditions de départ :

- l'implication d'un chef d'entreprise africain motivé, volontaire et capable de prendre les décisions nécessaires au développement de son entreprise, est primordiale. Pour ce faire, un portefeuille de projets émanant du Sud est établi avec les partenaires locaux.
- en contrepartie, il faut trouver un dirigeant d'entreprise française qui exerce dans le même secteur d'activité et qui soit prêt à démontrer une certaine disponibilité pour consacrer en moyenne une semaine entière par an à l'entreprise africaine, sachant que le partenariat se déroule sur plusieurs années. De telles recherches appellent nécessairement plusieurs contacts avant de trouver un entrepreneur français qui accepte de s'impliquer, d'où l'intérêt de passer par le réseau national E&D.

Le chef d'entreprise français se rend ensuite sur place accompagné par un expert du réseau E&D, où il doit effectuer un diagnostic de l'entreprise africaine, puis réfléchir conjointement avec son homologue africain aux perspectives d'évolution et enfin déterminer dans quelle mesure l'entreprise française peut l'accompagner dans son projet. La mission peut porter sur la rationalisation de l'outil de production, sur la diversification des productions actuelles, ou sur la création d'une activité nouvelle dans un domaine de compétence acquis ou maîtrisé. Il doit être évident pour l'entreprise française qu'elle ne doit pas espérer en tirer des bénéfices en retour, avant au minimum trois à cinq ans.

Le programme finance le billet d'avion de l'entrepreneur français et l'accompagnement de l'expert, les frais de séjour dans le pays étant généralement pris en charge par l'entrepreneur du Sud.

▪ **Intérêt de la démarche**

Le compagnonnage industriel apparaît complémentaire des méthodologies traditionnelles, qui s'orientent le plus souvent vers la relation entre client et fournisseur, ou entre porteur de projet au Sud et investisseur potentiel du Nord.

Les réussites du programme mettent en avant l'importance du rapport personnalisé et de la solidarité professionnelle. L'intervention de l'entrepreneur du Nord est parée d'une vraie légitimité : elle représente l'expertise d'un professionnel qui exerce le même métier, qui connaît les mêmes préoccupations que l'entrepreneur africain. Le dialogue qui s'instaure permet par ailleurs d'estomper les différences culturelles.

¹ Institution paritaire entre l'UE et les pays ACP spécialisée dans l'appui aux projets de partenariat.

Cet esprit est la garantie de relations durables et équilibrées entre les entreprises. Or, les programmes de compagnonnage industriel sont une mise en contact entre producteurs de même métier qui permet d'envisager diverses alliances, des partenariats multiformes, commercial, technologique ou financier. Multiplier les partenariats par le biais du compagnonnage industriel peut permettre aux PME françaises de renforcer leur compétitivité notamment en s'entendant sur des compléments de gamme. Dans le contexte de la mondialisation, la mise en place de stratégies d'internationalisation devient vitale. C'est pourquoi le compagnonnage industriel est bien plus qu'une opération de solidarité, mais représente une relation « gagnant-gagnant ».

En définitive, le compagnonnage industriel met en avant le fait que l'entreprise, et notamment les PME au Nord, ont leur rôle à jouer dans la coopération, et que le développement économique y a sa place.

▪ Les résultats

Sur les 250 binômes constitués depuis 1995, le taux de réussite est d'environ 50 %.

L'enquête conduite en 2006 montre que la répartition géographique des missions menées en Afrique subsaharienne se concentre essentiellement sur trois pays : Madagascar (30% des programmes), le Sénégal (28%) et le Cameroun (14%), les entreprises françaises venant quant à elles pour moitié de Normandie. Les trois quarts des entreprises concernées possèdent un effectif comparable, inférieur à 50 salariés : des PME souvent oubliées des programmes traditionnels de coopération. Les secteurs les plus concernés sont celui de l'équipement et des fournitures industrielles (la moitié des cas), celui des services (un tiers) et l'agroalimentaire (20%). Les entreprises françaises n'avaient en majorité jamais eu de relations d'affaires avec le pays concerné. Leur première motivation reste la découverte d'un marché (70% d'entre eux), puis la recherche de relations export (56%), de sous-traitants (41%), de relations import (36%) ou de perspectives d'implantation dans le pays (38%). Les conseils fournis sont avant tout d'ordre technique (88% des situations), mais aussi commercial (62%) et plus rarement financier (38%). Au final, 56% des entrepreneurs français estiment que l'entreprise aidée a mis en œuvre les conseils. 93% d'entre eux sont restés en contact et dans deux cas sur trois ils se sont même re-rencontrés. Les entreprises françaises déclarent dans les deux tiers des cas avoir identifié des opportunités économiques, élaborer un projet commun (80% des programmes), avoir conclu des accords commerciaux (presque la moitié).

A terme, 45% de ces partenariats sont réalisés, 114 entreprises ont ainsi déjà été concernées. Il serait donc particulièrement intéressant de développer cette initiative.

Le manque de soutien financier constitue le principal frein à l'expansion du compagnonnage industriel :

- l'appui du MAE doit maintenant passer par l'AFD ;
- or, le soutien financier apporté par le Ministère des Affaires Etrangères n'a pas été repris par l'AFD, au moment des transferts de compétences opérés entre les deux institutions ;
- sans contrepartie française, il est souvent difficile de mobiliser des fonds au niveau européen. Pourtant, le compagnonnage industriel figure dans le programme Pro-Invest, et le réseau E&D a obtenu en 2004 une délégation de fonds du CDE, cette nouvelle procédure - une forme de déconcentration - permettant d'intervenir plus rapidement. Mais les conditionnalités du CDE sont difficiles à remplir : il faut, au Nord, l'implication de plusieurs entreprises européennes, de nationalités différentes.

Il existe d'autre part des difficultés d'identification des entreprises françaises participant à ces programmes.

4.3.2. La CPCCAF

▪ Présentation des activités de la Conférence Permanente des Chambres Consulaires Africaines et Francophones (CPCCAF)

Le réseau CPCCAF est ancien : fondé en 1973 à l'initiative des Présidents français, ivoirien et sénégalais, il correspond à la volonté de maintenir un champ de coopération historique, et dispose d'un réseau panafricain étendu, avec des adhésions récentes (Tunisie), ou en cours (Algérie).

L'objectif de l'institution est, en renforçant les capacités des organismes intermédiaires africains :

- de faciliter l'accès aux services d'appui pour les PME ;
- de favoriser les partenariats économiques ;
- d'accroître le volume des échanges au niveau national, régional (UEMOA, CEDEAO, CEMAC) et international (Accord de Cotonou, NEPAD) ;
- de faire passer des messages, notamment auprès de Bruxelles, en l'absence ou insuffisance des relais des partenaires africains.

Certaines carences des chambres consulaires africaines (CCA) sont apparues :

- les outils existent, mais ils sont insuffisamment structurés. Le maillage du territoire n'est pas toujours suffisant et efficient ;
- les chambres consulaires disposent d'un réseau dans lequel apparaît un certain déséquilibre qualitatif des représentations locales et des services rendus ;
- d'où un programme de restructuration et de renforcement de capacité.

En 2006, les CCA membres de la CPCCAF ont adopté un Programme global de développement visant à se mettre à niveau pour pouvoir contribuer plus efficacement au développement du secteur privé en Afrique et jouer davantage leur rôle de corps intermédiaires.

La méthodologie choisie repose sur le transfert d'expérience et de savoir-faire des chambres consulaires du Nord vers le Sud, mais aussi les coopérations régionales et la coopération Sud-Sud.

Les programmes d'action sont répartis en trois niveaux de réalisation : national, régional et supra-régional. La mise en œuvre du programme global s'effectue par des équipes-projets, supervisées par un comité de pilotage euro-africain.

Chaque année, des « ateliers de la coopération consulaire » doivent permettre de faire un point sur l'état d'avancement du programme et sa finalisation.

Les programmes d'action sont déclinés en cinq grands thèmes, recouvrant au total une trentaine d'actions :

- 1- Gouvernance, gestion, management, ressources
- 2- Appui aux entreprises
- 3- Information économique
- 4- Formation
- 5- Action territoriale et équipements

Le projet « Gouvernance » vise à permettre un **repositionnement institutionnel et prestataire des CCA** en renforçant leur légitimité et leur visibilité auprès des pouvoirs

publics et des acteurs économiques. Cela passe principalement par des actions de formation et de professionnalisation (appui à l'élaboration de contrats de mandature) des élus consulaires et des collaborateurs permanents des CCA¹, une sensibilisation à l'importance de la communication et une action pour renforcer les pratiques de lobbying des CCA auprès des organisations internationales.

Le projet « Appui aux entreprises » vise à pérenniser le tissu local d'entreprises et encourager la création d'entreprises (création de Centres de formalités des entreprises, de Centres de gestion agréés, développement de pépinières d'entreprises, création d'un réseau consulaire de centres de ressources professionnelles et développement du compagnonnage), à prendre en compte les besoins de développement des entreprises à l'export (développement de structures d'appui à l'international) et sécuriser les flux d'affaires (création d'une plate-forme de mise en relation d'affaire pour les entreprises, développement de clubs et réseaux d'entreprises permettant aux opérateurs économiques de partager leurs expériences).

Le projet « Information économique » a pour objectifs principaux de mieux connaître le tissu économique local, d'exercer une veille économique et de sécuriser les investisseurs potentiels grâce à la création de fichiers d'entreprises et au développement d'observatoires des marchés ; la mise en place de Centres régionaux d'information au profit des entreprises et le développement de radios d'information économique doit permettre aux entreprises d'accéder à l'information malgré les obstacles matériels ou culturels, tout en développant les sources de financement pour les CCA par la vente d'espaces publicitaires.

Le projet « Formation » doit permettre aux entreprises de trouver localement une main-d'œuvre qualifiée grâce à l'implication renforcée des CCA sur le champ de la formation professionnelle et un assainissement du marché de la formation (amélioration des compétences des responsables de formation des CCA, labellisation des centres de formation africains).

Enfin, le projet « Action territoriale et équipements » vise principalement la mise à niveau des CCA en matière d'ingénierie de projets d'infrastructures.

**Exemple d'un appui à des structures de soutien à la gestion
d'entreprise : la CCI Marseille PACA**

La cartographie économique est un produit développé par la CCI Marseille-PACA. C'est un outil très intéressant visant au développement du secteur privé.

En préalable à la présentation de cet outil, il faut voir que :

- *Les chambres de commerce représentent une interface entre le public et le privé. Elles sont des forces de proposition sur le plan économique. Elles doivent apporter des services d'appui aux entreprises.*
- *Il existe actuellement un besoin de réorganisation interne des chambres de commerce ; une nouvelle répartition du travail est nécessaire, sous 2 points de vue :*
 - . *comment se rapprocher des entreprises ?*
 - . *comment développer les prestations des CCI auprès des entreprises (prestations qui soient commercialisables) ?*

¹ Secrétaires et directeurs généraux, responsables administratifs et financiers, responsables des services d'appui aux entreprises.

- *Les entreprises ont besoin de contacts et de réseaux. L'information est capitale, d'où la nécessité de créer des plate-formes d'affaires.*

La cartographie économique est un système d'information économique sur une base de vectorisation géographique, développé principalement au Maroc et en Algérie, et en cours de réflexion pour une extension sur l'Afrique subsaharienne. C'est un outil stratégique pour tous les acteurs (publics ou privés) qui ont une décision économique à prendre.

Ce système repose sur la géolocalisation d'une base de données sur une image satellite. Ce qui est intéressant, c'est que le système de couches permet de travailler par thématiques (économique, culturelle, touristique), une fois qu'on dispose de la base.

C'est un système extrêmement léger techniquement, qui s'approprie facilement. C'est pourquoi il pourra très vite être mis à disposition sur d'autres localisations. La phase la plus longue du processus est l'enquête de terrain. Le temps nécessaire dépend donc du terrain, mais on peut penser que 6 à 9 mois seraient un délai raisonnable pour développer cet outil sur une nouvelle localisation.

En termes de développement durable, la CCI Marseille-PACA est très sensible à la phase d'appropriation, et souhaite s'appuyer sur les capacités de développement endogènes des CCI locales. Le porteur principal du système est la chambre locale, qui en est propriétaire.

En conclusion, la cartographie économique représente à la fois un outil de développement économique et une possibilité pour la chambre de commerce de développer des prestations payantes.

Mais les chambres de commerce africaines n'ont pas la maturité nécessaire pour utiliser convenablement cet outil. Actuellement, la CCI Marseille-PACA procède à une sensibilisation des CCA.

4.4. La coopération décentralisée

Contexte : la montée en puissance du contenu économique dans les actions de coopération décentralisée¹

La dimension économique apparaît dans l'action des collectivités locales à **la demande du partenaire**. C'est une dimension appelée à se développer, soit pour :

- lutter contre la pauvreté et participer à la réalisation des OMD ;
- favoriser à un autre niveau la reconnaissance institutionnelle du partenaire par les citoyens locaux ;
- partager un savoir-faire d'excellence ;
- soutenir la dynamique économique de la collectivité.

En la matière, les collectivités entendent suivre avant tout leur propre stratégie - sans que les incitations de l'Etat puissent les influencer de manière significative - à partir de plusieurs priorités possibles :

- développement du partenaire (notamment en termes d'emploi) ;
- développement des entreprises de la collectivité territoriale à l'international ;
- formation professionnelle.

¹ Source : Travaux de la Commission Coopération décentralisée, HCCI, septembre-octobre 2007

En tout état de cause, le développement économique apparaît comme une des orientations importantes et croissante de l'action des collectivités locales à l'international, en particulier lorsque cela correspond aux caractéristiques de son partenaire.

▪ **Contenu des actions**

En ce qui concerne les secteurs d'activité :

- les actions dans le monde rural sont prépondérantes ;
- le tourisme rural connaît un fort développement (il existe des plates-formes entre plusieurs collectivités) car la France a un savoir-faire en ce domaine ;
- sont aussi bien représentés l'artisanat et le commerce – y compris le commerce équitable (plate-forme sur les achats responsables des collectivités locales) ;
- enfin, il existe des actions liées au développement de l'entreprise : rapprochement d'entreprises (réseaux), compagnonnage industriel (Nord-Pas-de-Calais / Maroc), promotion d'entreprises (ADEA en Rhône-Alpes).

La **formation professionnelle** constitue une composante très forte de l'action économique des collectivités locales.

Le rôle croissant des collectivités locales dans le domaine économique peut connaître certaines limites : elles se heurtent ainsi au problème des compétences techniques ; ainsi, leur action en matière de micro-finance a pu parfois poser problème (mise en place de systèmes non-viables). En fait, les collectivités vont aller de plus en plus loin sur les terrains où se structure une démocratie locale ; elles sont conscientes de ces limites et demeurent vigilantes, en s'adossant à des partenaires, notamment les réseaux consulaires.

▪ **Moyens et partenaires**

- L'appui des **chambres consulaires** est très important, et doit être souligné, mais aussi celui de nombreuses ONG et associations ;
- L'organisation des services de la collectivité est très variable ; le service international de la collectivité peut agir seul ou avec des partenaires ;

En Alsace, les projets de coopération passent par le filtre de l'IRCOD. Si les projets ne sont pas bons, ils ne voient pas le jour ; les petites ONG doivent suivre une formation. Ce système très performant a prouvé son efficacité.

- Dans 30 % des cas, la collectivité assume seule le coût de l'action ;
- Lorsqu'il y a co-financement de l'Etat, il vient du MAE, associé à l'AFD dans certains cas, de plus en plus significatifs ;
- Les entreprises sont peu présentes, ce qui peut sembler paradoxal. C'est particulièrement net au niveau des départements et des villes.

En conclusion de ce point :

- Il apparaît que le rôle des collectivités est davantage dans l'immatériel - renforcement des capacités, partenariats, facilitation d'échanges – que dans l'intervention financière stricto sensu ; le renforcement de capacité est un axe essentiel de l'intervention des collectivités locales en matière économique.

- Les actions de coopération en faveur des pays émergents et des PED ne sont pas en concurrence entre eux, mais elles doivent trouver leur complémentarité.
- Il n'y a pas de contradiction entre aide au développement et promotion des entreprises opérant sur le territoire de la collectivité territoriale française, même s'il convient d'être vigilant sur le ciblage des actions vis-à-vis des pays émergents.
- Il faut souligner une approche très positive de la coopération décentralisée en matière économique, avec notamment une recherche de concertation entre collectivités, ainsi qu'une recherche d'articulation entre leur action au niveau local et les politiques de développement menées au niveau national.

4.5. Les seniors experts

Les seniors experts offrent une assistance technique sous forme de missions, de courte ou moyenne durée (deux à trois semaines, voire davantage), en réponse à des demandes émanant d'entreprises locales. Aptes à intervenir dans la grande majorité des secteurs industriels et commerciaux, ils assurent un **transfert de savoir-faire**, notamment par des actions de formation.

C'est un levier qu'on n'utilise pas suffisamment en France, ce que montre bien la comparaison avec le réseau hollandais de seniors-experts.

▪ Les seniors experts français

Les seniors experts français (retraités ou préretraités) sont regroupés au sein de quatre associations généralistes, AGIR abcd (Association générale des intervenants retraités), ECTI (Professionnels seniors bénévoles), EGEE (Entente des générations pour l'emploi et l'entreprise) et OTECI (Office technique d'études et de coopération internationales) ; elles réunissent environ 10 000 adhérents qui apportent leur concours tant en France qu'à l'international.

AGIR abcd	50 % à l'international / 50 % en France
ECTI	80 % à l'international
EGEE	90 % en France
OTECI	100 % à l'international

Leur action s'exerçait dès 1975 dans les PED ; elle s'est étendue à tous les continents et, depuis 1990, aux pays de l'ex-URSS.

Ensemble, ces associations réalisent environ 700 missions en appui au secteur privé et à l'aménagement (urbain et rural).

<i>AGIR abcd, qui regroupe 4 000 seniors, effectue environ 500 missions par an, dont 150 dans l'enseignement, 100 dans la santé et 250 dans l'économie (appui au secteur privé et aménagement).</i>

Mise à part l'Europe qui dispose de lignes pour financer des missions de seniors experts en Amérique latine, il n'y a pas en France de financement public pour ces missions.

Elles sont financées par les demandeurs, c'est à dire les PME qui prennent en charge les frais de déplacement et de séjour ainsi qu'une contribution très modérée aux frais généraux des associations.

Comparaison avec le réseau néerlandais de seniors experts

Le Programme d'appui au management des entreprises (PUM) a été créé en 1978 par l'Etat et les organisations patronales néerlandaises (le VNO-NCW). C'est depuis 1997 une fondation indépendante, mais qui reste étroitement liée au patronat néerlandais.

Le PUM a tissé un réseau de plus de 200 représentants locaux et de correspondants dans les ambassades dans plus de 80 pays, qui se chargent du premier contact lorsque des experts seniors sont sollicités.

Pour bénéficier des services du PUM, il faut répondre à certaines conditions :

- être une entreprise locale ;
- fonctionner d'après les principes du marché ;
- ne pas avoir les moyens financiers pour faire appel à un conseiller externe ;
- avoir entre 10 et 750 employés ;
- ne pas être une filiale de multinationale.

Sur la base de l'évaluation du rapport coût de l'envoi de l'expert et résultats escomptés, le PUM apprécie la demande. L'organisation de la mission ainsi que le voyage aller-retour du senior expert sont entièrement à la charge du PUM.

Il est demandé comme contribution à l'entreprise de prendre en charge les frais de séjour du senior expert : hébergement, frais d'entretien, transport et équipement de bureau.

Le PUM a 4000 adhérents seniors et réalise 2 000 missions annuelles **en appui au secteur privé** grâce au concours des ministères des Affaires étrangères, de l'Economie et de l'Environnement et du patronat néerlandais.

En 2005, le PUM avait un budget de 10,8 millions d'euros, dont un apport de 7,6 millions d'euros du ministère des Affaires étrangères. Ces missions sont financées par les pouvoirs publics, notamment parce que l'objectif ultime n'est pas seulement le développement international mais également la promotion du « business » hollandais.

<i>AGIR abcd a une seule convention signée après appel d'offres avec le MAE pour l'enseignement du français dans les académies militaires de nombreux pays.</i>

Intérêt du dispositif

- Une mission de trois semaines d'un senior expert bénévole coûte, suivant la destination, entre 2500 et 5000 euros (contre 20 000 euros pour un consultant rémunéré).
- Les seniors experts constituent un appoint à la présence et à l'influence nationale à l'étranger en générant de nombreuses retombées en faveur du commerce extérieur. Leurs actions contribuent utilement au développement des relations économiques bilatérales et au renforcement des partenariats entre les deux pays, les seniors experts peuvent notamment effectuer une « liaison entreprise » avec des firmes nationales (envoi de machines ayant déjà servi par exemple).
- L'expérience et la disponibilité

En conclusion de ce point, les seniors experts représentent un large réservoir de compétences, qui n'est pas soutenu par les pouvoirs publics.

Propositions

4. Les dispositifs d'appui et le renforcement de capacité

Le HCCI est conscient de l'importance de l'amélioration de l'environnement général des affaires et du climat des investissements pour le développement d'un secteur privé. Mais il est également convaincu que, pour nécessaire qu'elle soit, cette amélioration ne saurait suffire pour répondre aux défis majeurs que doivent relever les PME. Sans prétendre à l'exhaustivité, les propositions qui suivent mettent donc l'accent sur des outils, plus que sur des politiques, destinés à élever la productivité et la compétitivité de ces PME.

4.1. Diffuser le modèle des pôles de compétence ou clusters d'entreprises

- **Le groupement de PME dans le cadre de pôles de compétence est un modèle qui a fait ses preuves dans le monde développé. La coopération française (AFD) et européenne (Centre de Développement de l'Entreprise¹) devraient en assurer la diffusion dans les PED.**
- Le HCCI demande aux autorités gouvernementales **d'inciter les organes multilatéraux (Banque mondiale et ONUDI en particulier) à développer leurs programmes d'appui à la formation de clusters en Afrique.** Ces institutions multilatérales le font déjà largement, sur d'autres continents, notamment en Amérique du Sud et en Asie.

4.2 Intégrer les PME dans les réseaux de production locaux et internationaux

Sous certaines conditions relatives à la Responsabilité Sociale et Environnementale, l'insertion de PME dans les chaînes de valeur des grandes entreprises ou multinationales étrangères est un moyen de renforcer leurs capacités productives et commerciales. Ces liens d'affaires, certes non dénués de contraintes et risques, offrent en effet de nombreuses opportunités pour accéder à la technologie, à des ressources et à des marchés. En Afrique, ces pratiques restent encore marginales. Elles demandent à être développées dans le cadre, par exemple, des programmes de mise à niveau.

4.3. Multiplier les partenariats avec les grandes entreprises

Depuis quelques années, plusieurs initiatives ont été prises, certaines à l'instigation d'institutions bi ou multilatérales ou d'ONG dans le cadre de partenariats public-privé, d'autres par des multinationales sur une base purement privée, pour monter des programmes destinés à renforcer les capacités des PME locales. Ces programmes sont divers et vont de simples partenariats le long des chaînes de valeur dans lesquelles travaillent ces multinationales à la création de centres d'appui dédiés aux PME en passant par des dispositifs de financement public-privé. De telles initiatives sont encore peu nombreuses en France et mériteraient d'être encouragées et soutenues, notamment par l'Agence Française de Développement.

¹ Relativement à cet organisme, voir les observations formulées dans le rapport, p 85 et suivantes

4.4. Renforcer la dimension entrepreneuriale du co-développement

Ce champ nouveau de la coopération est encore dans une phase expérimentale. Une évaluation des expériences déjà réalisées devrait cependant être conduite pour définir, au-delà des actions de mobilisation de l'épargne déjà envisagées, **une politique cohérente d'appui à la création d'entreprises dans le pays d'origine qui doit demeurer indépendante de la question du retour des migrants**. Une telle politique devrait s'appuyer sur les réseaux d'opérateurs d'appui à la création d'entreprises et disposer des moyens appropriés.

4.5. Elargir les Programmes de Mise à Niveau

Les Programmes de Mise à Niveau des entreprises (PMN)¹ constituent un dispositif pertinent qui a démontré son utilité et sa viabilité, et qui par conséquent doit être appuyé sans réserve.

Ces programmes devraient être complétés par des dispositifs conduisant à associer des PME françaises - dans une approche partenariale – à l'appui aux entreprises bénéficiaires pour la mise en œuvre des recommandations de mise à niveau. Les structures financées par la France qui sont spécialisées dans la promotion de partenariat inter entreprises ou le compagnonnage industriel entre PME françaises et PME africaines devraient être mobilisées.

Les PMN gagneraient également à ce que les grandes entreprises implantées dans les pays concernés y soient plus étroitement associées de manière à renforcer l'intégration locale.

Par ailleurs, tant par les volumes mis en œuvre que par le ciblage des entreprises bénéficiaires, leur définition actuelle est insuffisante pour répondre à l'ampleur des besoins : il paraît indispensable **d'augmenter très significativement le montant des enveloppes financières dédiées à ces programmes**.

D'autre part, le bénéfice des PMN est à l'heure actuelle ciblé de manière assez restrictive sur des entreprises de taille importante, ayant le recul de nombreuses années d'existence et appartenant au secteur strictement formel. Il paraît important **d'en ouvrir l'accès à des entreprises de taille plus modeste**. Une implication plus large de l'AFD dans ce dispositif pourrait emprunter la voie de fonds de garantie venant conforter le risque ainsi étendu.

4.6. Renforcer les institutions intermédiaires techniques et consulaires

Pour devenir compétitives, les entreprises ont besoin d'un environnement favorable et, en particulier, de mécanismes d'appui leur fournissant les informations, les compétences, les capitaux et les autres services vitaux dont elles ont besoin.

Les groupements professionnels, les organismes d'aide à l'exportation, les centres de productivité et d'information sur les technologies, les instituts de métrologie, de normalisation, d'essai et de contrôle de la qualité, les laboratoires de recherche-développement et les institutions d'aide à la mise en place de systèmes productifs locaux sont des outils essentiels pour l'innovation, la formation et l'apprentissage. Ils contribuent à améliorer la fourniture des services publics nécessaires à la promotion d'un développement industriel durable. Leur action favorise notamment le développement des exportations et l'externalisation vers les PME locales.

¹ voir rapport, p 40 et suivantes

La coopération française a œuvré pour accompagner la création et le fonctionnement de nombreuses institutions d'appui au secteur privé. Cette politique mérite d'être poursuivie au bénéfice des structures qui soutiennent le développement entrepreneurial, technologique et commercial. La France dispose d'un capital de savoir-faire en la matière, sur lequel il convient de s'appuyer pour évoluer vers des dispositifs de coopération institutionnelle à plus long terme.

Les réseaux consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers africaines, francophones et françaises) ont à cet égard une fonction éminente.

Les Chambres de Commerce Africaines (CCA) ont un rôle essentiel en matière d'intermédiation. La coopération française doit contribuer à les valoriser, sous réserve que les CCA puissent effectivement jouer leur rôle de médiateur entre le secteur privé et le secteur public et de facilitateur d'accès aux services d'appui aux entreprises. La mise en œuvre du programme global de la CPCCAF¹ et des CCA pour leur renforcement de capacité et leur mise à niveau devrait être poursuivie dans la durée.

Les CCA gagneraient à rendre plus visible leur action en étant plus présentes sur le terrain et montrant parfois davantage d'efficacité dans leurs réalisations. Le suivi d'exécution du Programme global de développement permettra de mesurer les avancées réalisées.

Les structures de financement (AFD, Proparco) doivent utiliser davantage la CPCCAF pour relayer leurs actions, dans la mesure où elles n'ont ni la structure ni les moyens d'intervenir en direct pour une cible d'entreprises petites et moyennes, et que leurs financements passent nécessairement par des canaux d'intermédiation, comme celui de la CPCCAF.

4.7. La coopération décentralisée

La coopération décentralisée, particulièrement celle des Régions, peut utilement venir en soutien de l'action des acteurs économiques, via les réseaux consulaires et les entreprises françaises avec lesquelles ces collectivités ont noué des liens étroits.²

L'implication des Régions françaises et des autres collectivités territoriales en matière d'action économique des collectivités décentralisées mérite d'être soulignée et encouragée. Les collectivités locales, même si elles n'ont pas toujours une compétence directe en matière économique, s'impliquent de plus en plus, elles disposent de contacts et font partie de divers réseaux. Elles ont, en effet, la pratique d'actions multidimensionnelles au niveau des territoires. C'est pourquoi il est primordial qu'elles choisissent les bons relais pour être efficaces. Dans ce cadre, **les chambres consulaires sont une interface à privilégier.**

Le rôle croissant des ambassades comme lieux d'échange, d'information et de suivi entre les différents acteurs de cette coopération (collectivités locales et ONG), afin d'éviter les surenchères, doit se confirmer dans le futur.

L'intervention des collectivités territoriales dans le renforcement des capacités, le partenariat et les prestations de conseil, très positive, doit être valorisée et soutenue.

¹ Conférence Permanente des Chambres de Commerce Francophones d'Afrique

² voir l'étude sur "la dimension économique de la coopération décentralisée dans une perspective de développement local du partenaire", de la commission Coopération décentralisée du HCCI.

4.8. Mieux utiliser les seniors experts

L'AFD a un programme d'appui au secteur privé d'un milliard d'euros sur deux ans, mais elle ne finance que de gros projets. **Le HCCI propose que soit réservé entre un pour mille et un pour cent de ce budget pour financer des missions de seniors experts auprès des PME** qui ne peuvent pas payer un consultant rémunéré. A cinq pour mille, soit cinq millions d'euros sur deux ans, on pourrait provoquer environ mille missions sur deux ans.

FCI pourrait être incité à utiliser le plus grand nombre d'experts disponibles (fonctionnaires, consultants, seniors bénévoles) en fonction du niveau de solvabilité du demandeur, de la durée de la mission, etc.

Les réseaux de seniors experts pourraient constituer un support d'action pour certaines collectivités territoriales qui n'ont pas la capacité, les compétences et les moyens d'intervenir dans le domaine économique, en leur fournissant un apport technique et méthodologique.

L'ensemble de ces propositions montre que **si l'argent est nécessaire, la façon de l'utiliser, la clarté et la lisibilité des dispositifs d'appui, le rôle de l'intermédiation et les transferts de compétence sont encore plus importants.** La France dispose d'une grande diversité d'acteurs : entreprises, réseaux consulaires et Chambres de Commerce et d'Industrie, Collectivités Territoriales, Universités, grandes écoles, centres techniques, seniors experts, ONG, qui peuvent agir efficacement en faveur du développement des PME dans les pays du Sud sous réserve que leur action soit reconnue et encouragée par les pouvoirs publics. C'est d'abord une question de volonté et d'intelligence, plus que de ressources financières nouvelles.

ANNEXE 1

Membres de la commission

MEMBRES DE LA COMMISSION

ARTAUD Laurence, ACFCI

BEVILLE Gilles, MAE DGCID

BOUILHOL Julien, Délégué permanent de la Conférence Permanente des Chambres Consulaires Africaines et Francophones, Paris

BLAMANGIN Olivier, Espace Europe International, Confédération Générale du Travail CGT, Montreuil

BOURJII Saïd, Directeur Epargne sans Frontière

CARPENTIER Pierre, Investisseurs et Partenaires, Boulogne

CHAMBOLLE Thierry, Président de la Commission, MEDEF, Président AGIR abcd

COLLIN Arnaud, Représentant de la section française du Worl Wild Life Fund (WWF), Paris

COUDRAY Georges, Président du Centre international du Crédit Mutuel

De BRAUER, Directeur international de la CGPME

DUPUY Christian, Maire de Suresnes

GALLEPE Hervé, Pôle Appui au secteur privé, Agence Française de Développement

GAUTHIER Yann, Directeur du Centre International du Crédit Mutuel

GAVEAU Gérard, Directeur de l'ONUDI/UNIDO

GENDRE Pierre, Secteur International Europe, CGT/FO Force Ouvrière, Paris

GRIMM Daniel, Directeur Adjoint de l'Ecole Centrale de Paris

JAY François, Directeur de la SEM Développement International

LAVENANT Guy, Directeur Délégué Direction des actions de coopération internationales, CCI de Paris

LE GALL Jean-Claude, Chef du Département Coopération et Développement, CCI Provence Alpes Cote d'Azur

MARTINET Luc, Coopération Internationale, Service International et Europe, CFDT, Confédération Française Démocratique du Travail

MIGNAVAL Philippe, Conseiller au HCCI

MINARD Catherine, Directeur des affaires internationales MEDEF

PELEAU Thierry, Manager, IPAD, CCI Rouen

PENAQUE Marthe, Présidente REMETOU Association, Paris

REGAS Roman, Mission recherche développement GILA, CCI Pays de Loire

ROBIN Yves, Directeur général adjoint de l'ACFCI, Paris

SEMPERE Jean-François, Directeur de la Pédagogie, ISTOM, Cergy-Pontoise

SEVAISTRE Patrick, consultant

ANNEXE 2

Membres du comité de rédaction

Membres du Comité de rédaction

Gilles Béville, MAE /DGCID

Pierre Carpentier, Investisseurs et Partenaires

Yann Gauthier, Centre International du Crédit Mutuel

Gérard Gaveau, ONUDI

Patrick Sevaistre, Consultant

Philippe Mignaval, HCCI

Emilie Ginet, HCCI

ANNEXE 3

Liste des personnalités auditionnées

Liste des personnes auditionnées

Chefs d'entreprise africains :

ADJIBI Alexandrine, Bénin
BALLO Drissa, Mali, Formation professionnelle
BATHILY Bagoré Xavier, Sénégal, Directeur général La Laiterie du Berger S.A.
DEJEAN Patrick, République Centrafricaine, Industrie Agro alimentaire et Patronat
DIALLO Bintoi, Burkina Fasso, Energie/ Secteur privé
DIOP Mouhamet, Sénégal, Telecoms – Internet – Developpement
KOÏTA Boureïma, Mali, Tourisme
MIRANDA de OLIVEIRA Emilfreda Bianca, Guinée Bissau, Secteur bancaire
MMUSI Thomas Kagisso, Botswana, Entrepreneur
NDIAYE Babacar, Sénégal, Eau - Assainissement
NYONDA Yolande, Gabon, Genre/Agriculture
RASAMOELY Johane, Madagascar, Directeur Général de Teknet
RATSIMIVONY Jean Claude, Sénégal
TAMOIFO NKOM Marie, Cameroun
TRAORE François, Burkina Fasso, Matière première/Gouvernance

BERGE Denis, chargé de mission au département coopération et développement de la CCI de Marseille-PACA

BOUILHOL Julien, délégué permanent des activités de la Conférence Permanente des Chambres consulaires Africaines et Francophones

BOURJIJ Saïd, Directeur Epargne sans Frontière

CARPENTIER Pierre, associé de la société Investissement et Partenaires, activités de capital risque en Afrique

COUDRAY Georges, président du Centre International du Crédit Mutuel

DELUZET Marc, secrétaire confédéral de la CFDT

FAYOLLE Ambroise, chef du service des affaires multilatérales et du développement de la DGTPE, MINEFFI

GALLEPE Hervé, responsable du pôle Appui au secteur privé, des programmes de mise à niveau de l'AFD

GAUTIER Philippe, Chef du service Afrique, Europe et Politiques du Développement au Medef International, président du CDE de Bruxelles

GAVEAU Gérard, Directeur de l'ONUDI, Paris

GODDE Christian, directeur du développement industriel de l'Agan Khan Fund for Economic Development (AKFED), président du conseil d'administration d'Industrial Promotion Service West Africa

HERAIL Christian, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Rouen, responsable de l'IPAD

LEBRETON Marc, chef d'entreprise, fondateur du cabinet OTC Conseil, initiateur de programmes d'aide aux entrepreneurs au Mali

LE GALL Jean-Claude, Chef du département coopération et développement de la CCI de Marseille-PACA

MENDELEK THEIMANN Nadine, économiste chercheur et consultante indépendante, membre fondateur de « The Change Leaders »

NIANG Lamine, Président de la CPCCAF, Président de la CCIA de Dakar

RIGOUZZO Luc, directeur général de la PROPARCO

ROCARD Michel, ancien Premier Ministre, député européen

STEIN SOCHAS Martha, Directeur du Département Systèmes Financiers et Appui au Secteur Privé de l'Agence Française de Développement

ANNEXE 4

**Avis du HCCI :
"Pour des Accords de Partenariat Economique
utiles au développement**

**POUR DES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE
UTILES AU DEVELOPPEMENT**

(Avis approuvé en séance plénière le 21 novembre 2007)

Les Accords de Partenariat Economique découlent de l'Accord de Cotonou, dont le régime de préférence commerciale expire au 31 décembre 2007. La finalité de l'Accord de Cotonou était de promouvoir un processus de développement rigoureux dans les pays ACP, notamment en favorisant la constitution d'entités géographiques viables et favorables au développement économique.

Cet objectif est poursuivi, entre autres moyens, par une ouverture asymétrique des marchés de l'Union Européenne aux pays ACP, ainsi que par l'encouragement à des mesures de réforme de leur fiscalité interne.

Des appuis au développement très importants, de l'ordre de 15 Mrds € ont été mobilisés en soutien de cet objectif, mais moins d'un tiers ont été effectivement décaissés.

Le bilan que l'on peut tirer de la mise en œuvre de cet accord et de ceux qui l'ont précédé est mitigé. Certes, les exportations en direction de l'Union Européenne se sont accrues, mais dans des proportions nettement inférieures à l'accroissement global du commerce mondial. Même si on peut observer un encourageant et récent mouvement d'expansion des économies de la plupart des pays africains, la fragilité de leurs économies ne s'est pas démentie, et les nécessaires réformes structurelles pour les adapter au contexte mondial globalisé restent largement à opérer.

Les APE se doivent de prendre en compte ces éléments et conserver l'indispensable objectif de lutte contre la pauvreté inscrit dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Ils doivent s'inscrire dans la logique d'une action concertée au niveau européen en faveur du développement, exprimée par la déclaration sur le consensus de 2005. Les objectifs assignés aux APE concernent donc directement la mise en œuvre de politiques de développement, passant notamment mais non exclusivement par des réformes structurelles favorables à une libéralisation des échanges commerciaux.

Ils doivent également prendre en compte les évolutions importantes du panorama international depuis l'année 2000 avec notamment l'apparition de nouveaux compétiteurs parmi les pays émergents.

Les ACP, et en particulier les pays d'Afrique subsaharienne, demeurent caractérisés par la prévalence d'un **secteur agricole** fragile. Celui-ci n'assure par l'autosuffisance alimentaire et fait vivre – souvent en dessous du seuil de pauvreté – la majorité de leur population. **L'avenir de ce secteur productif et les lourdes conséquences que les APE sont susceptibles d'avoir sur lui ne sauraient être négligés.**

Ces enjeux étant rappelés, la mise en place des Accords de Partenariat Economique vise en particulier trois grands objectifs auxquels souscrit pleinement le Haut Conseil :

conforter les processus d'intégration régionale pour élargir les marchés nationaux et favoriser ainsi l'investissement productif ;

permettre aux pays ACP un apprentissage progressif de la liberté des échanges au niveau mondial, et faciliter ainsi leur intégration dans le processus de la mondialisation des échanges commerciaux ;

assurer une intégration des politiques de coopération et des mécanismes de marché, en les rendant complémentaires et non contradictoires, de telle sorte que les visées commerciales contribuent au développement durable, en favorisant l'accès de toute personne à un travail décent.

En complément de son avis du 21 juin 2007¹, et en l'état actuel des négociations, le HCCI formule l'avis suivant, estimant que, pour atteindre ces trois grands objectifs à travers la conclusion des APE, un certain nombre de précautions et de mesures doivent être prises.

I Phase de négociation

Le HCCI appelle à ce que le processus de négociation, compte tenu des enjeux à long terme qu'il comporte, soit suffisamment souple et transparent, permettant une véritable expression et une prise en compte des points de vue des intéressés et de la société civile, sans qu'une référence obligée à une date butoir constitue un moyen de pression sur les négociateurs. La conclusion d'accords-cadres en forme simplifiée, permettrait de dépasser l'obstacle d'une nouvelle habilitation auprès de l'OMC au-delà du 1^{er} janvier 2008. Si la nécessité s'en faisait néanmoins sentir, une demande de report du calendrier des négociations pourrait être envisagée conjointement par l'Union Européenne et les pays ACP, auprès de cette instance.

Il est important de conserver dans cette phase l'objectif initial de consolidation des intégrations régionales. La signature d'accords pays par pays risquerait de le compromettre.

En tout état de cause, la non-ratification des APE à cette date par des Etats non-PMA ne devrait pas avoir pour effet de détériorer leur position compétitive en érodant leurs préférences commerciales, par rapport au régime de Cotonou.

Au demeurant, il conviendrait d'assurer la cohérence entre les négociations du cycle de Doha et celles des APE.

¹ "Trois priorités urgentes pour la coopération française : s'ancrer dans une dynamique européenne, s'entendre sur la place et le rôle du co-développement, assurer un financement durable".

II Processus de mise en œuvre

Il apparaît indispensable que le processus de mise en œuvre se déroule par étapes, et incorpore des **évaluations** régulières et publiques avant de passer à l'étape suivante. Ces phases d'évaluation, associant les acteurs concernés ainsi que la société civile et pas seulement les négociateurs européens, devraient prendre en compte l'ensemble des impacts produits par le processus, en particulier sur les finances publiques et la lutte contre la pauvreté, sans se limiter aux seuls impacts commerciaux.

Dans le cadre des Accords de Partenariat Economique, **les limitations des accès préférentiels au marché européen**, en particulier en ce qui concerne les règles d'origine, devraient être assouplies fortement pour les produits provenant des pays ACP.

Une identification de listes de filières sensibles à la concurrence et/ou stratégiques, en vue de leur protection et de leur valorisation, prévue dans le cadre de la négociation, et mises à jour en fonction des évaluations, est nécessaire. La plupart des filières productives dans les pays ACP sont fragiles, à commencer par l'agriculture, notamment familiale, et doivent être protégées pendant un laps de temps qui sera nécessairement long. **Des clauses d'exemption et de sauvegarde devraient à ce titre être incorporées dans le texte des APE, pour permettre aux acteurs de ces filières de devenir compétitifs.**

Avec le même souci de protection et de renforcement du tissu économique des APE, le HCCI demande aux autorités françaises d'agir en direction de l'Union Européenne afin que celle-ci facilite **l'adoption d'outils d'aide à la création d'entreprises, ainsi que l'adoption de dispositifs spécifiques de soutien aux PME**, de type « Small Business Act » à l'échelle des régions ACP, qui permettraient :

- un accès préférentiel aux marchés publics en faveur des PME¹ ;
- une mise en cohérence des appuis et des aides pour ces entreprises.

Ce dispositif pourrait utilement prendre appui sur les « chartes de PME » qui existent dans un certain nombre de pays africains², et dont un exemplaire est en cours de réalisation au sein de l'UEMOA. La mise en œuvre de ce type de projets par le moyen d'aides à la gouvernance constituerait un appui important et efficace en faveur des secteurs productifs africains.

III Mesures d'accompagnement

Les infrastructures demeurent notoirement insuffisantes. Sans elles et sans une maintenance suffisante, aucun développement viable n'est possible. Ce volet d'accompagnement, auquel pourraient contribuer des Partenariats Publics Privés, doit trouver sa traduction financière dans le cadre des Programmes Régionaux.

Le Fonds Européen de Développement (FED) intervient prioritairement sur le financement de gros projets structurants et sur des politiques sectorielles. Il doit renforcer la part de ses interventions en faveur des diverses composantes du secteur privé, notamment dans les domaines de la méso-finance et de la formation professionnelle.

¹ S'appliquant aux Etats mais également aux bailleurs de fonds.

² Notamment Sénégal, Bénin, Burkina Faso, Ghana.

Le HCCI souhaite qu'une attention particulière soit apportée aux mesures d'accompagnement favorables au développement des PME-PMI. La politique européenne de développement (Commission et Etats-membres) doit mieux cibler cet objectif.

La Banque Européenne d'Investissement (BEI) mobilise la plupart de ses concours en direction des grands projets ou des grandes entreprises. Il devrait les orienter dans des proportions plus significatives vers le **financement des petites ou moyennes entreprises.**

Le Centre de Développement des Entreprises (CDE) et PROVINVEST : ces outils de promotion de l'investissement et d'accompagnement des projets, dépendant de la Commission, sont dédiés au soutien des entreprises petites et moyennes dans les pays en développement. Leurs structures de fonctionnement ainsi que la faiblesse des moyens dont ils disposent ne permettent pas de faire face à l'ampleur des besoins auxquels ils sont censés répondre.

Les programmes de mise à niveau de l'industrie, sur lesquels l'Union Européenne a pris des engagements avec la participation de l'ONUDI, constituent des réalisations prometteuses et méritent d'être étendus et développés.

L'instauration par les pays ACP de standards régionaux de qualité sur les produits importés dans ces pays devrait être appuyée dans le cadre des APE, afin de promouvoir dans les zones concernées des législations qui répondent à cette nécessité. Ceci permettrait en outre d'éviter les distorsions de concurrence en provenance de pays-tiers.

Parmi les mesures d'accompagnement des APE devrait figurer, dans les programmes incitatifs, une aide renforcée à la nécessaire transition fiscale des pays ACP.

* * *

Afin de tirer le meilleur parti des APE, le HCCI demande donc aux autorités françaises d'agir en direction de l'Union Européenne, dans trois directions :

Dans la phase de négociation, pour **faire que les objectifs initiaux des APE, tels que prévus par l'Accord de Cotonou, ne soient pas perdus de vue, et que ces accords favorisent au premier chef le développement économique et social et l'intégration régionale.** Les nécessaires adaptations du régime des échanges commerciaux doivent venir à l'appui et non en opposition aux politiques de développement.

Le HCCI demande que, compte tenu de l'importance des enjeux, le processus de négociation soit mené à son terme, sans que la date du 31 décembre 2007 constitue un moyen de pression sur les négociateurs.

Dans le processus de mise en œuvre, afin qu'aient lieu dans cette étape des évaluations régulières, en sorte **que soient préservés les intérêts vitaux des secteurs productifs des ACP, au premier rang desquels le secteur agricole et agroalimentaire,** qui concerne une proportion très importante de leur population.

Sur les mesures d'accompagnement, en particulier afin d'inciter l'Union Européenne à renforcer ses interventions en faveur des infrastructures et adapter ses outils en faveur du **développement des entreprises petites ou moyennes** des pays ACP en général et ceux de la zone subsaharienne en particulier.

Le délai de mise à niveau doit également être mis à profit par l'Union Européenne pour **renforcer l'efficacité de ses interventions** en appui au développement.

Le HCCI émet le vœu que la question des APE soit inscrite à l'ordre du jour du Sommet européen des 8 et 9 décembre prochains, afin que la solidarité européenne en faveur des pays ACP puisse se manifester auprès de l'OMC, en vue d'obtenir les mesures dérogatoires qui pourraient s'avérer nécessaires à la poursuite du processus conforme aux objectifs de développement.