

## LE FONDS D'ENTRAIDE ET DE GARANTIE DES EMPRUNTS

Ses objectifs sont énoncés par l'Article 2 des statuts :

garantir les emprunts productifs émis ou contractés par les Etats, les organismes publics ou parapublics, les entreprises privées ayant leur siège social et leur champ d'activité principal dans l'un ou plusieurs des Etats membres ... et suivant l'alinéa b) ajouté par la convention du 8 Décembre 1973, contribuer au développement économique des Etats.

La convention du 8 Décembre 1973 élargit le rôle du fonds en faisant non plus l'instrument de la solidarité financière suivant le terme du préambule de la convention de 1966 mais l'instrument d'une solidarité économique et financière.

Le fonds est une organisation internationale créée sous la forme d'un établissement public international à caractère économique et financier. Comme organisation internationale, il est doté de la personnalité civile, d'un patrimoine et d'organes propres, de l'autonomie financière. Il a un siège (Abidjan), ses agents bénéficient du régime général des fonctionnaires internationaux et jouissent des privilèges et immunités diplomatiques.

Comme établissement public international, il est doté par l'article 1 d'un régime international, de moyens et de pouvoirs autonomes; il est destiné à fournir des prestations et des services et malgré l'extension de ses activités, il a une vocation spécialisée: garantir des emprunts pour investissement, consentir des prêts ou dons pour des opérations spécifiques à caractère économique ; ses principales activités demeurent financières.

Le fonds est doté de trois organes verticaux :

- le conseil d'administration. Il est composé des cinq chefs d'Etat du Conseil de l'Entente. Le Président du conseil d'administration prend le titre de président en exercice du Conseil de l'Entente (article 15 de la convention de 1973). Le conseil d'administration se réunit une fois par an et prend ses décisions à l'unanimité.
- Le comité de gestion. Il comprend trois délégués de chacun des Etats (deux représentants dans la convention de 1966) représentant les ministres des affaires étrangères, les finances, du plan ou du développement. Le représentant de l'Etat dont le chef d'Etat préside le Conseil de l'Entente devient président du comité de gestion. Le comité dispose du pouvoir de gestion : approbation de la délivrance des avals et des projets de convention destiné à accorder l'aval ou à matérialiser la contre garantie. Il approuve le budget annuel et le rapport de gestion du secrétariat, etc. Ses décisions sont prises à l'unanimité.
- Le secrétariat administratif. Le secrétaire administratif est nommé pour une durée de cinq ans renouvelable par le conseil d'administration sur proposition du conseil des ministres de l'Entente (Article 10 du règlement intérieur). Il reçoit et instruit les dossiers qui seront examinés par le comité de gestion. Il suit la situation des engagements du fonds pour mieux informer le comité de gestion sur la situation des emprunteurs, l'exécution des opérations pour lesquelles le fonds s'est engagé. Il dispose de tous pouvoirs de gestion du budget du fonds et représente le fonds à l'égard des tiers. Il est secondé dans ses fonctions par un secrétaire administratif adjoint nommé et révoqué dans les mêmes conditions que lui.

### **Nouvelle nature juridique**

Le Conseil de l'Entente est passé d'une conférence diplomatique en une véritable organisation internationale par l'intermédiaire du fonds d'entraide.

Il y a eu une confusion des organes du fonds et de ceux du Conseil de l'Entente. Le secrétariat administratif qui tient le rôle de secrétariat du Conseil de l'Entente, lui a conféré l'élément qui lui faisait défaut: la permanence qui le rend susceptible de manifester une volonté juridique indépendante de celle des membres qui le composent. Les organes du fonds coordonnent les activités de l'ensemble de l'organisation. Les conférences de chefs d'Etat sont essentiellement consacrées aux problèmes de la coopération ce sont surtout des réunions du conseil d'administration.

Le Conseil de l'Entente et la fédération du Mali avaient tous deux les mêmes objectifs : maintenir les liens unissant les Etats de l'ex. A.O.F. Mais pour y parvenir ils ont choisis des voies différentes. L'une a opté pour l'union fédérale, l'autre a opté pour l'association souple, chacun voulant servir de modèle d'organisation à même de reconstituer l'ensemble sous régional. L'évolution du Conseil de l'Entente a marqué tout autant que la disparition de la fédération du Mali l'échec du regroupement politique au sein du bloc francophone d'Afrique Occidentale. Même si cette organisation demeure un cadre où les chefs d'Etat échangent leurs points de vue sur les problèmes mondiaux, il n'a pas réussi à maintenir et renforcer les liens entre les Etats membres.

### **La coopération dans le cadre du conseil de l'Entente**

Elle a connu deux périodes: la période d'avant 1966 et celle qui a suivi le changement de la nature juridique du conseil de l'Entente après la transformation du fonds de solidarité en fonds d'entraide et de garantie.

Avant 1966, la coopération multilatérale touchait la coopération financière par l'entremise du fonds de solidarité, l'harmonisation administrative, l'harmonisation des relations extérieures et divers domaines de coopération sectorielle: postes et télécommunication, santé, éducation, information, etc.

Les conférences diplomatiques du conseil de l'Entente s'étaient préoccupées de développer la coopération bilatérale entre Etats membres, comme support de leurs affinités politiques.

Après 1966, la coopération a pris un autre tournant. Le conseil de l'Entente s'est doté des moyens institutionnels d'une politique de développement communautaire qui ne reposerait plus sur des affinités politiques précaires.

Le fonds d'entraide et de garantie a été l'instrument de l'élargissement de la coopération économique.

(54) A. Zougrana Th~ Paris, 1975 P. 184

A. Kontchou Kouomegni op. cit P. 27.

Le fonds a deux champs d'activités:

- des activités financières
- et des activités de développement économique régional.

Les modifications institutionnelles n'ont fait que consacrer une évolution amorcée depuis sa création.

### **A - Activités financières du fonds : la garantie**

Les ressources du fonds proviennent au terme de l'Article 12 de la convention modifiée:

- de la dotation par versement annuel des Etats membres, fixé tous les cinq ans;
- d'emprunts spécifiques,
- de subventions et de dons ;
- du produit des placements ;
- du produit de la rémunération de son aval
- et de toutes autres ressources (TI page 170).

Certaines ressources ont des affectations précises :

- Les dotations constituées par les cotisations des Etats sont réservées à la garantie des avals;
- les produits des placements et les commissions d'aval sont affectés au fonctionnement du Secrétariat.

Le fonds ne garantit pas directement les investissements, mais les emprunts destinés à leur financement. Les investissements et les emprunts doivent répondre à un certain nombre de critères

- Pour bénéficier de l'intervention du fonds il faut

- Que l'investissement soit productif, donc que le projet remplisse certaines normes de rentabilité et de viabilité;
- Que l'investissement porte sur des projets industriels, agricoles commerciaux ou d'infrastructure,
- que ce soit de vrais investissements. En sont exclus les frais de fonctionnement, les besoins en fonds de roulement.

Le fonds met l'accent sur l'opportunité économique des projets et donne priorité aux projets intéressant l'économie de deux ou plusieurs Etats membres (56).

(55) Sur l'organisation du fonds, voir supra première partie.

(56) Articles 21 à 28 du règlement intérieur.

- En ce qui concerne les **emprunts garantis**, avant les modifications apportées par la convention du 8 Octobre 1973, pour être susceptible de recevoir la garantie du fonds, l'emprunt devait être extérieur aux Etats membres. Cette disposition a été modifiée par l'Article 2 de la convention de 1973 et l'Article 20 du règlement intérieur du 24 Novembre 1974. L'aval du fonds peut désormais être accordé à des prêts consentis par des personnes physiques ou morales ressortissant des Etats membres.

Les emprunts garantis sont ceux émis ou contractés par :

- les Etats,
- les organismes publics ou parapublics,
- les entreprises privées ayant leur siège social et leur champ d'activité principal dans l'un ou plusieurs
- Etats membres. Les entreprises doivent remplir le double critère du siège social et du champ d'activité principal sans autres considérations sur les origines des capitaux et leur direction (57).

La garantie accordée ne peut dépasser 15 % du potentiel d'aval du fonds.

- En ce qui concerne le **risque couvert**, la garantie est particulièrement efficace et attrayante pour les investisseurs :

- Elle couvre toute défaillance du débiteur quel qu'en soit la cause: insolvabilité, risque politique, risque catastrophique, risque de non transfert.
- Les investisseurs sont assurés d'être payés car le fonds, caution solidaire, dispose de ressources disponibles en devises étrangères, déposées dans des organismes financiers de réputation internationale à l'extérieur des Etats membres (58).

Il renonce d'avance à opposer au créancier un quelconque moyen de défense ou une exception que le débiteur aurait pu invoquer. "Le président du comité de gestion et le secrétaire administratif sont autorisés à signer un ordre préalable et irrévocable de régler, par le débit du compte du fonds ouvert chez l'organisme financier dépositaire, les échéances qui n'auraient pas été honorées par le débiteur principal après un délai fixé par le comité de gestion mais qui ne pourra dépasser trente jours (59). (57) Sur l'instruction et les mécanismes de la contre-garantie fournie au fonds) 75 % de ces ressources sont déposées à la Banque Internationale pour l'Afrique de l'Ouest (B.I.A.O.) et 25 % à la Banque de Paris et des Pays Bas,

Les totaux des avals accordés par le fonds demeurent modestes au regard de son potentiel d'aval. Le montant maximal des avals susceptibles d'être accordés est fixé statutairement à dix fois le montant nominal du fonds.

A la fin de l'année 1975, le total des avals accordés s'élevait de 1967 à 1975 à :

- Emprunts : 2 939,2 Millions de F CFA
- Investissements globaux : 7 318,1 Millions de F. CFA
- en cours d'aval au 01/01.76 1 548 Millions de F. CFA (60)

Les activités du fonds ne se sont pas limitées à la garantie des emprunts. Depuis 1967, elles s'étaient déjà orientées avant même la réforme du 8 Décembre 1973 dans deux directions:

- Un **budget d'intervention** alimenté par les intérêts produits par le capital du fonds non affectés au fonctionnement du secrétariat pouvait être utilisé pour le financement d'opérations de faible coût.
- Le fonds avait pris l'initiative de **faire effectuer et de gérer des études sur des projets nationaux ou régionaux**, qui, si elles s'avéraient rentables, pouvaient conduire à des investissements auxquels le fonds accordait son aval.

Cette évolution consacrée par la réforme de 1973 a permis au fonds de jouer son rôle d'institution chargée de promouvoir la coopération économique régionale.

(60) Rapport d'activité de 1975, P. 8.

## B - Activités de développement régional du fonds

La contribution directe du fonds au développement économique national et régional se fait par les mécanismes du budget d'intervention et des emprunts rétrocédés aux Etats ou à des organismes.

- 1) Le budget d'intervention:

- Il sert au financement des opérations imprévues de faible coût ou celles qui risqueraient d'être retardées si l'on devait avoir recours au financement extérieur.
- Il sert également au financement des études préalables sur des projets nationaux ou régionaux. Dans ces conditions si les projets s'avèrent rentables, le fonds négocie les aides extérieures, 'accorde son aval ou emprunte pour le compte de l'organisme ou l'Etat chargé de sa réalisation.
- Il a aussi permis au fonds de prendre des participations dans le capital de société pour le compte des Etats (61).
- Il sert également à l'organisation des réunions.

Son champ d'action est assez large. Mais son intervention est sujette à des fluctuations annuelles importantes en fonction des revenus dégagés (T2 et T3 : page 174). Il est en effet alimenté par le solde des revenus du fonds après déduction des dépenses budgétaires.

#### Domaines principaux d'interventions du budget d'intervention en 1974

▪ Tourisme :	16 694 398 (en F. CFA)
▪ Elevage :	4 150 000
▪ Entreprises africaines	10 000 000
▪ C.E.R.F.E.R	1 781 771
▪ Ecoles Nationales d'Administration	1 661 675
▪ Maison de l'Afrique	2 506 600
▪ Hôtels de tourisme	13 525 530
▪ XVe anniversaire du conseil de l'Entente	16 297 441
	<b>66 617 415</b>

#### L'évolution du budget d'intervention du 1968 à 1974

▪ 1968	12 971 681
▪ 1969	17 777 457
▪ 1970	32 161 042
▪ 1971	35 180 122
▪ 1972	3 305 500
▪ 1973	18 579 722
▪ 1974	66 617 415

Source

Rapport d'activité du Fonds 1974 P.9.

## 2) Les actions "relais'.... de promotion économique du fonds

Sur autorisation du conseil d'administration après avis du comité de gestion, le fonds peut contracter des emprunts spécifiques qui seront rétrocédés aux Etats par l'entremise de banques nationales, pour

des opérations spécifiques. Le fonds devient le relai entre les investisseurs notamment l'U.S.A.I.D. et le F.A.C., et les Etats et organismes bénéficiaires.

Au lieu de donner son aval à des emprunts contractés par les Etats et organismes publics ou privés, il reçoit les prêts pour leur compte.

Ces emprunts spécifiques doivent concerner des opérations de développement régional. (61) Telles :

- les sociétés de réalisation "sorentente" (tourisme) dont le fonds détenait 20 % du capital en 1974 ;
- la "tomentente" (tomate) dont le capital est détenu par la Côte-d'Ivoire, la Haute-Volta et le fonds;
- ou la société Immobilière du Conseil de l'Entente dont le capital est entièrement détenue par le fonds.

Des accords sont passés entre le fonds, les bénéficiaires et les Etats pour définir les conditions d'intervention du fonds, les engagements des bénéficiaires et des Etats, les avantages qui leur seront accordés par le comité de gestion. Pour ces opérations spécifiques, les demandes sont présentées au fond par l'intermédiaire des Etats du lieu d'investissement.

Chaque Etat est responsable vis à vis du prêteur initial du remboursement des prêts rétrocédés.

Par ailleurs un budget distinct du budget d'intervention, dont les ressources proviennent de subvention, de dons, de ressources propres (produit des placements et des rémunérations d'aval ) permet au fonds d'accorder aux Etats :

- des prêts,
- des bonifications d'intérêts
- ou des allongements de la durée du crédit.

Deux conditions sont mises à la recevabilité des demandes, il faut :

- que la demande soit présentée par l'intermédiaire des Etats
- et que l'opération soit d'intérêt national.

1) Les bonifications d'intérêt sont financées par les ressources propres du fonds. Elles **sont non remboursables par le bénéficiaire**. La bonification ne peut dépasser un tiers du taux d'intérêt consenti pour l'opération envisagée, ni absorber plus de 15 % de la dotation budgétaire affectée à cette fin.

2) Les allongements de durée de crédit sont financés par des subventions accordées au fonds. Un allongement de durée ne peut être supérieur à cinq années, ni dépasser 25 % du montant du prêt. Les allongements de durée de crédit et les bonifications d'intérêt sont accordés pour des opérations à caractère économique dont la rentabilité est faible ou ne peut être dégagée qu'à moyen ou long terme.

Le fonds se trouve, par ces mécanismes, le pivot de la coopération bilatérale dans le Conseil de l'Entente (62).

Les avals accordés par le fonds totalisaient en fin 1976 **trois milliards neuf cents dix huit millions de francs CFA (3 918 000 000 F CFA)**, dans l'agriculture, l'industrie et l'infrastructure (télécommunication, hangars de stockage, etc.)(63).

Ses apports directs sur les disponibilités financières se répartissent comme suit (64)

- |   |                          |
|---|--------------------------|
| a) Investissements immobiliers :<br>(Construction des villas, maisons de l'Entente, construction d'hôtels de tourisme en Côte d'Ivoire au Bénin, au Togo) | <b>1 955 338 179 CFA</b> |
| b) Participation du fonds:<br>au fonctionnement des organismes<br>créés au sein du conseil de l'Entente   | <b>209 494 283 CFA</b>   |
| ▪ participation au fonctionnement de la C.E.B.V. (119 869 283) CFA  |                          |
| ▪ participation du fonds au capital de la société (89 625 000) CFA<br>de réalisation et d'équipements touristiques<br>dans les Etats membres.             |                          |
| c) des opérations diverses en faveur des Etats:   | <b>233 000 000 CFA</b>   |

Le fonds peut être qualifié d'instrument efficace de coopération en ce qu'il offre un attrait aux investissements par l'efficacité de sa garantie. Cette garantie livre même pieds et poings liés le fonds aux créanciers (65).

Par contre son mécanisme relève d'une conception discutable du développement économique, celle d'une large ouverture vers les investissements étrangers.

Cette politique fait peu cas de l'optique principale des groupements économiques actuels qui est de transformer les structures de dépendance économique. On peut dire que de là découle le caractère

"empirique" de la coopération au sein du conseil de l'Entente.

(62) Le capital du fonds est de 7,5 milliards CFA. Il a réalisé des investissements portant sur un total de 32 milliards de F. CFA. (**Le Moniteur Africain Janvier 1978 n° 759.**)

(63) Bulletin d'Afrique Noire (B A N) du 12 Octobre 1977 nO 929.

(64) Chiffres de 1976. Le Moniteur Africain de Juin 1976 nO 745.

(65) Jacques Mourgeon et Philippe Fouchard "Le fonds d'aide et de garantie des emprunts du conseil de l'Entente" Journal de Droit International (Clunet) 1969, P. 43.

On ne peut qualifier cette coopération de succès en se basant sur les chiffres des crédits obtenus et les réalisations sectorielles car les interventions du fonds touchent à plusieurs domaines mais de façon assez dispersée pour que cette coopération puisse conclure à un développement commun équilibré.

Ses réalisations portent souvent sur des projets mineurs par rapport aux exigences économiques des Etats. En plus la coopération autour de l'organisme financier ne peut éviter d'accentuer le déséquilibre dans le développement.

La crédibilité du fonds n'implique pas que les Etats membres offriront un même attrait pour les investissements. Or les mesures qui tiennent compte de cette situation sont plutôt de nature politique. Ce sont des "gestes" de solidarité qui ne vont pas au fond du problème.

La Côte d'Ivoire a renoncé volontairement pour cinq ans à déposer une demande d'aval du fonds comme geste de solidarité mais pour elle, il faut se demander si l'existence du conseil de l'Entente ne présente pas plus d'intérêts que le fait de tirer parti des mécanismes du fonds. Elle a en effet plus d'atouts pour attirer les investissements sans avoir recours au fonds de garantie. Sa position économique et politique au sein du groupement lui permet de jouer un rôle de leader régional face aux investisseurs et de se constituer une clientèle pour développer ses échanges.

Dans le système de négociation permanente au sein du conseil de l'Entente, la forte participation financière de la Côte d'Ivoire et sa renonciation bénévole à certains avantages lui donne en retour une position dominante.