

Deuxième partie

GESTION CONTEMPORAINE ET IDEAL DE SOUVERAINETE ECONOMIQUE

" Promouvoir l'indépendance économique [...] est après tout la base objective de tout développement économique."

M. DIOUF, *Intégration économique.*
Perspectives africaines, Dakar/Paris :
Nouvelles éditions africaines,
1984, p. 124.

"L'unité de la terre s'était réalisée sur un plan européen ; plusieurs plans qui s'ébauchent vont dissocier cette œuvre."

A. DEMANGEON, *Le déclin de l'Europe*,
Paris : Payot, 1920, p. 311.

Une idée développée dans l'introduction générale gagnerait à être rappelée à ce niveau de l'étude : il s'agit de l'idée selon laquelle les domaines de la monnaie et de l'activité bancaire constituent, depuis le début des années 60, des domaines habituellement privilégiés par les Etats africains, dans le cadre de la promotion d'une indépendance économique.

Dans le contexte béninois, cette "approche" dominante trouve un exemple particulièrement intéressant dans une expérience de nationalisations bancaires généralisées. Celle-ci a été menée, des années 1974-1975, aux dernières années de la décennie 80.

C'est à cette expérience typique que nous voudrions principalement nous intéresser dans la deuxième partie de la thèse.

Toutefois, dans le premier chapitre à suivre (chapitre 4), nous rappellerons d'abord brièvement les grandes lignes des transformations de structures bancaires et monétaires intervenues, du début de l'Indépendance politique, à la période de mise en œuvre des nationalisations bancaires. Plus fondamentalement, nous étudierons ensuite – et dans le même chapitre 4 – les circonstances concrètes dans lesquelles la politique des nationalisations a été décidée et engagée.

Dans le chapitre suivant (chapitre 5), nous aurons un esprit surtout critique : sur la base de considérations aussi bien empiriques que logiques, nous dégagerons un certain nombre de "limites" et inconvénients liés à la "stratégie" des nationalisations bancaires adoptée au Bénin.

Dans le chapitre 6, enfin, nous discuterons des "contraintes" ultimes, qui, récemment, ont fait basculé l'expérience des nationalisations bancaires. Au-delà des contingences béninoises, nous profitons de ce dernier chapitre, pour mettre en parallèle l'expérience des nationalisations étudiée avec des difficultés récentes, vécues par des banques d'Etat d'autres pays africains. Cela nous permet, de mieux souligner les limites d'une politique d'étatisation des institutions, face aux objectifs d'indépendance et de développement économiques, en Afrique.

CHAPITRE IV

La réforme des institutions bancaires ou monétaires sous le contrôle des pouvoirs publics. De l'idée d'africanisation à l'option pour une nationalisation des banques.

SOMMAIRE

- Section 1. 1960-1975 : Le triomphe de l'idée d'africanisation des institutions.
Une observation élargie à l'ensemble des pays de l'UMOA.
- § 1 : Le phénomène d'africanisation par rapport aux instances de l'UMOA
 - § 2 : L'UMOA et son objectif d'africanisation des économies à travers les réaménagements de la réglementation du crédit.
 - § 3 : L'africanisation des institutions bancaires
- Section 2. De la logique de l'africanisation à l'option pour une nationalisation des banques en activité au Bénin.
- § 1 : Les nationalisations et le transfert de la propriété des banques.
 - § 2 : Les motifs de la nationalisation des banques : les deux niveaux d'interprétation

Une quinzaine d'années après l'accession du Bénin à l'indépendance politique, les pouvoirs publics du pays décidèrent de nationaliser l'ensemble des institutions bancaires (*banques primaires* ⁽¹⁾) en activité sur le territoire national. Ces banques étaient celles dont le Bénin a hérité de la période coloniale.

Les nationalisations bancaires sont intervenues dans le contexte d'un régime politique et économique *socialiste*. Cela a conduit une bonne partie de l'opinion publique à ne percevoir dans ces mesures que des décisions à motifs purement idéologiques.

Pourtant, lorsqu'on essaie d'approfondir un peu l'analyse de ces mesures, il apparaît que le souhait d'indépendance financière et économique, –vis- à-vis de l'ex-métropole surtout– y a contribué pour beaucoup.

Ce chapitre servira à engager une discussion sur le choix qui a été fait de nationaliser l'ensemble des banques du Bénin ⁽²⁾. Notre objectif est de faire la lumière sur les conditions socio-économiques et politiques dans lesquelles la décision de nationaliser ces banques a été prise et appliquée.

Dans la section 2 où nous nous rapprochons le mieux de cet objectif, nous explorons la pertinence d'un certain nombre de motifs concrets que nous classons sous deux registres : le premier renvoie au contenu du projet officiel d'édification d'une société de type socialiste au Bénin. Le second registre, quant à lui, se rapporte à des sentiments nationalistes ⁽³⁾ et à l'idée de promotion d'une souveraineté financière et économique au plan national. En dehors de ces éléments à connotation quelque peu psychologique, la section 2 nous sert aussi à expliquer les conditions dans lesquelles le transfert de la propriété des banques s'est opéré, à la suite des mesures de nationalisation. Nous y traitons ainsi des mesures de représailles prises –au niveau international– par les

-
- (1) Par banques primaires, nous voulons désigner toutes les formes d'institutions bancaires autres que la banque centrale. Celle-ci représente la banque la plus importante d'un système bancaire national ; elle se distingue par ses fonctions spéciales qui tiennent au fait :
 - qu'elle est la banque de l'Etat ;
 - qu'elle est la banque des banques (primaires) ;
 - dans la plupart des cas, la banque centrale est aussi dotée d'un privilège d'émission de monnaie fiduciaire (billets de banque et pièces de monnaie).
- (2) Précisons une fois pour toutes que les nationalisations bancaires du Bénin n'ont touché que les banques primaires, et jamais la Banque centrale. Celle-ci a toujours été un établissement public commun à plusieurs pays ouest-africains (cf. détails, en *infra*, introduction à la section 1). Ce sera donc pour simplifier nos propos que nous serons, de temps à autre, amené à utiliser des expressions du type "système bancaire nationalisé".
- (3) Les termes "nationaliste" ou "nationalisme" que nous utilisons dans ce chapitre n'ont aucune connotation péjorative. Ils nous servent, simplement, à évoquer un état d'esprit marqué par l'aspiration à l'auto-détermination.

groupes financiers occidentaux dépossédés de leurs filiales implantées au Bénin.

Mais avant d'en arriver à la section 2, nous prenons le temps d'indiquer un certain nombre de transformations importantes –intervenus dans le domaine de la monnaie et du crédit– entre le début des années soixante et le milieu des années soixante-dix (début des nationalisations). En fait, par rapport au thème des nationalisations bancaires –thème central du chapitre–, la pertinence des développements menés à la section 1 n'est pas nécessairement évidente ; ou du moins, cette pertinence n'apparaît pas immédiatement. Les informations exploitées dans cette première partie nous permettent tout de même de montrer qu'indépendamment des contextes politiques, le souci d'indépendance monétaire et financière –qui a contribué aux nationalisations du Bénin– se retrouvait sous d'autres aspects –et depuis les indépendances– dans la plupart des pays francophones d'Afrique noire ; ceux de l'Union Monétaire Ouest-Africaine, en particulier ⁽¹⁾.

En général, le souci de souveraineté s'est concrétisé à travers ce qu'on a appelé *l'africanisation* des institutions héritées de l'époque coloniale. Ainsi, on a parlé d'africanisation des banques, mais aussi d'africanisation des instances de décisions monétaires, et même d'africanisation des économies nationales.

L'idée d'africanisation semble avoir acquis une résonance particulière vers les années 1973-1975. A cette époque, elle a notamment motivé des réformes institutionnelles dans le fonctionnement de l'Union monétaire ouest-africaine. La démarche qu'elle implique vise, sous la conduite des pouvoirs publics, à transférer à des acteurs économiques nationaux de multiples centres de pouvoirs ou de profit précédemment détenus par des citoyens occidentaux. Toutefois, le mouvement d'africanisation s'est généralement présenté comme une forme de compromis entre les sensations "nationalistes" des jeunes Etats africains et la nécessité perçue par ces Etats de ne pas rompre tous les liens qui les reliaient à des intérêts occidentaux, à des intérêts français en particulier.

Dans le domaine bancaire, c'est finalement sous cet aspect de la volonté du compromis que le phénomène habituel de l'africanisation se différencie des nationalisations bancaires.

L'un des buts visés à travers les développements de la section 1 est ainsi de montrer qu'indépendamment des contextes politiques, le choix des nationalisations bancaires pouvait aussi être appréhendé comme une forme

(1) Pour des détails au sujet de l'Union monétaire ouest-africaine, cf. *infra*, introduction à la section 1.

nationale de radicalisation des tendances d'africanisation. Suivant cette optique, les nationalisations bancaires –en Afrique– apparaissent davantage comme des mesures de politique économique "intrinsèques" ; leur champ virtuel d'expérimentation aurait pu être l'un ou l'autre des pays d'Afrique de l'ouest francophone, indépendamment des régimes politiques et économiques qui y auraient prévalu.

SECTION 1

1960-1975 : Le triomphe de l'idée d'africanisation des institutions.

Une observation élargie à l'ensemble des pays de l'UMOA

Dans le domaine de la monnaie et du crédit, le mouvement d'africanisation s'est principalement manifesté sous trois angles correspondant à trois niveaux essentiels de transformation des institutions. On a pu observer, en effet :

- à la base, un mouvement d'africanisation des établissements de crédit, principalement constitués par des banques primaires ;
- au sommet, une africanisation accrue des instances de décisions monétaires ;
- entre les deux niveaux précédents, on peut retenir un troisième niveau de transformations qui correspond à des réaménagements de la réglementation du crédit. Les réaménagements qui nous intéressent sont ceux qui ont été motivés par un souci d'africanisation des économies nationales.

En fait, l'étude du thème de l'africanisation des institutions héritées à l'indépendance n'est pas nouvelle. Des thèses soutenues par des étudiants africains, par exemple, l'ont abordée ⁽¹⁾. Il s'agit ici d'apporter un éclairage nouveau sur la question tout en n'insistant que sur des aspects habituellement passés sous silence mais dignes de notre intérêt.

Soulignons, par ailleurs, ceci : bien que ce soit les conditions concrètes de manifestation du phénomène au Bénin qui nous intéresse le plus, il nous paraît plus pertinent de situer une bonne part de notre exposé dans le contexte –communautaire– de l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA).

(1) Nous pourrions, notamment, citer une thèse soutenue en 1984 à l'Université Lumière Lyon 2 : I. MAÏGA, *Aperçu général sur le rôle des institutions bancaires dans le développement des pays de l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA) : synthèse de quelques éléments bibliographiques en langue française et réflexion critique*, Thèse de 3ème cycle en Monnaie, Banque, Finance, Université Lyon 2, 1984.

Comme certains passages du chapitre 3 l'ont laissé comprendre, l'UMOA tire ses racines de l'organisation financière conçue par la France dans le cadre de l'*ex-Afrique Occidentale Française* (A.O.F.). Formellement constituée en mai 1962, l'Union monétaire ouest africaine associe six pays francophones au Bénin. Rappelons que ces pays ont pour nom : la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Burkina Faso, le Niger, le Togo, la Mauritanie (jusqu'en 1973) et le Mali (depuis l'année 1984).

En dehors des mécanismes particuliers qui l'impliquent dans le fonctionnement de la zone franc ⁽¹⁾, l'UMOA se caractérise par quatre dispositions principales.

- l'utilisation, dans l'ensemble des sept pays, d'une monnaie commune et unique : le franc CFA ⁽²⁾ ;

- l'existence d'un institut d'émission commun : la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). C'est à celle-ci qu'est donc confiée l'émission et la gestion du franc CFA ;

- la centralisation et la jouissance collégiale des réserves de change ;

- enfin, on peut noter que l'UMOA se caractérise par l'adoption d'une réglementation monétaire et bancaire commune ; le contrôle du respect de celle-ci est également assuré par la BCEAO.

Ces précisions étant faites, revenons au thème de l'africanisation proprement dit afin de mettre en exergue les principales caractéristiques qui correspondent aux trois niveaux de transformations indiqués ci-dessus. Afin d'orienter progressivement nos développements vers la question centrale des nationalisations bancaires, nous commencerons par préciser le contenu du phénomène d'africanisation des instances de décisions monétaires de l'Union (§1). Nous traiterons ensuite des réaménagements de la réglementation du crédit inspirés par l'objectif d'africanisation des économies (§2). Le troisième et dernier point à aborder sera alors constitué par une étude du processus d'africanisation au niveau des banques (§3).

⁽¹⁾ Cf *supra*, chapitre 3, encadré 3-2, pp. 181-182.

⁽²⁾ Les mêmes signes monétaires ont donc cours légal et pouvoir libératoire sur l'ensemble des sept pays en union. Entre ces pays, il ne se pose donc pas de problème de change manuel. Toutefois, pour des raisons d'ordre statistique (saisir le niveau des mouvements de billets au travers des frontières nationales), les billets émis pour chaque pays sont discrètement identifiés, par des lettres incorporées dans leur numérotation. Ces lettres sont : B pour le Bénin, A pour la Côte d'Ivoire, C pour le Burkina Faso, H pour le Niger, K pour le Sénégal, T pour le Togo. Cf. G. POGNON, *Notions d'économie monétaire*, Université Nationale du Bénin : CEFAP, 1977, p. 141.

§ 1 : Le phénomène d'africanisation au sujet des instances de l'UMOA

Ce phénomène peut être appréhendé sous plusieurs angles. Sous différents aspects, il a atteint un point particulièrement expressif au lendemain des réformes institutionnelles intervenues au sein de l'UMOA, entre 1972 et 1973 (1).

I - Les instances dirigeantes et leur africanisation

On peut noter, par exemple, que jusqu'en 1973, l'autorité était assurée, au sein de l'UMOA, par deux instances : le Conseil de l'Union d'une part, le Conseil d'administration de la BCEAO, d'autre part. Le conseil de l'UMOA, prévu par le traité de 1962, était un organe purement africain mais son rôle était limité au contrôle de l'observation des clauses du Traité d'union monétaire (2). Jusqu'à l'année 1973 donc le véritable organe de décision était le conseil d'administration de la Banque centrale. Ce conseil était pourtant resté sous une influence française assez marquée ; puisque la France y détenait le tiers des sièges et nommait directement un citoyen français au poste de Directeur Général de la BCEAO (3).

L'une des marques d'africanisation imprimées à l'UMOA, par les réformes de 1972-1973, a été ainsi d'instituer une panoplie d'organes de décisions dans lesquels les pouvoirs publics africains sont largement représentés et où leurs voix sont manifestement prédominantes. Comme organes de décisions de ce type, on note surtout (4) :

– La Conférence des Chefs d'Etat (africains) *"qui devient la plus haute autorité de l'Union monétaire."*

– Le Conseil des ministres qui *"assure la direction de l'Union et définit la politique monétaire et du crédit de cette union."*

(1) Ces réformes elles-mêmes ont constitué une étape importante dans la vie de l'UMOA. On peut en obtenir une idée générale en se référant par exemple à :

– P. et S. GUILLAUMONT, *op.cit.*, pp. 10-15.

– M. N'GORAN NIAMIEN, "L'Union Monétaire Ouest-Africaine et la BCEAO", *Informations et commentaires* (n°59), avril-juin 1987, pp. 17-24.

(2) Cf. P. et S. GUILLAUMONT, *op.cit.*, p.11.

(3) Cf. P. et S. GUILLAUMONT, *op.cit.*, p.12 : ainsi que B. VINAY, *Zone franc et coopération monétaire*, Paris : Ministère de la coopération, 1980, pp. 126-127.

(4) Cf., par exemple : M. N'GORAN NIAMIEN, *loc.cit.*

– Le Conseil d'administration de la BCEAO qui constitue le "*principal organe de gestion de l'institut d'émission*," et au sein duquel les pouvoirs publics africains sont désormais représentés à raison des 6/7ème.

– On note aussi l'existence de Comités Nationaux du Crédit (CNC) qui se présentent comme "*des organes d'administration de la BCEAO au niveau de chacun des sept pays*." Les fonctions théoriquement assumées par ces comités nationaux sont importantes ⁽¹⁾. C'est notamment à elles que revient la conduite de la politique sélective du crédit dont nous aurons à traiter dans le paragraphe suivant. Du point de vue de l'exercice du pouvoir, relevons en particulier, qu'outre le Directeur national de la BCEAO, le CNC de chaque pays est composé de sept membres, tous nationaux et désignés par les pouvoirs publics. La présidence du CNC est d'ailleurs assumée par le ministre national des finances.

– Comme autre organe prévu par le traité rénové de 1973, il y a aussi (et naturellement) la BCEAO, banque centrale de l'Union monétaire. Son cadre individuel est d'ailleurs assez expressif par rapport au thème de l'africanisation. Evoquons-le en quelques lignes.

II - Des éléments spécifiques d'africanisation de la BCEAO

– Un aspect quelque peu banal qu'on pourrait tout de même citer, a consisté –peu après les indépendances– dans le transfert de propriété du capital de la BCEAO. Ce transfert a eu lieu entre l'Etat français et les nouveaux Etats africains ⁽²⁾. La BCEAO est ainsi passée du statut d'une institution française à celui d'un établissement public international africain.

– Au lendemain des réformes institutionnelles de 1973 (au niveau de l'UMOA), un élément –un peu plus que symbolique– du processus d'africanisation de la BCEAO a consisté dans le transfert du siège de cette banque, de Paris où il avait été établi depuis la période coloniale, vers une capitale africaine (Dakar), choisie par les autorités de l'UMOA elles-mêmes.

(1) Précisons toutefois que les moyens (humains) dont les CNC sont dotés par leurs statuts ne leur permettent pas de remplir effectivement les fonctions prévues par les textes. Cela explique, qu'en général, ces comités délèguent la plupart de leurs attributions aux Directeurs nationaux de la BCEAO. Ces derniers leur rendent alors compte –périodiquement– des conditions dans lesquelles le mandat est exercé.

(2) Dans les faits, le transfert de propriété a été réalisé par l'abandon, de la France, d'une dotation initiale de 50 millions de F.CFA que ce pays avait accordée à l'ancien Institut public d'émission d'AOF et Togo. Cf. M. LEDUC, *op.cit.*, pp. 186-187.

- Du point de vue du personnel de direction de l'institut d'émission, le processus d'africanisation est assez sensible : jusqu'aux indépendances de 1960, les dirigeants de la banque étaient des citoyens français, tout comme l'essentiel des cadres de l'organisme ⁽¹⁾. Dans le courant des années soixante, l'on s'est appliqué à faire évoluer cette situation, au niveau des encadrements supérieur et moyen surtout.

Jusqu'aux réformes de 1973, cependant, les fonctions actuelles de Gouverneur de la BCEAO étaient restées partagées entre un Président du Conseil d'administration qui était africain, et un Directeur Général de la BCEAO qui était français. Comme nous le remarquons ci-dessus, ce Directeur Général était aussi directement nommé par le Gouvernement de la République française.

Depuis 1973, les statuts de la BCEAO prévoient explicitement que le Gouverneur de cette banque doit désormais être un ressortissant d'un des Etats membres de l'UMOA, et être nommé à ce poste par le Conseil des ministres de l'Union ⁽²⁾.

Puisque le Conseil d'administration de la BCEAO est traditionnellement le principal organe de gestion de la banque, d'autres éléments d'africanisation de celle-ci peuvent être perçus à travers les transformations intervenues dans la composition du Conseil d'administration.

III - L'évolution de la composition du Conseil d'administration de la BCEAO.

On se souvient que l'Institut public d'émission d'AOF et Togo a été le précurseur de la BCEAO. Créé par un décret français du 20/06/1955, le Conseil d'administration de cet institut était majoritairement composé de représentants de ministères français ou d'organismes centraux de la zone franc. Parmi les dix-huit administrateurs que comptait le conseil, six représentaient l'ensemble des territoires de la zone d'émission de l'Institut (5

(1) Il faudrait reconnaître que pendant la période coloniale, les pays d'Afrique noire francophone ne comptaient pas beaucoup de nationaux suffisamment "instruits" pour occuper l'essentiel des postes de ce genre.

(2) Cf.
 - Statuts de la BCEAO, article 41 ; ou
 - P. et S. GUILLAUMONT, *op.cit.*, p. 12.

représentants pour les 8 pays de l'Afrique Occidentale Française et 1 pour le Togo (1)).

Avec la transformation de l'Institut en BCEAO (04/04/1959), la représentation au Conseil est devenue paritaire : 8 représentants de la France et 8 représentants des Etats de la zone d'émission, à raison d'un administrateur par Etat africain (2).

La composition du Conseil connut un regain d'africanisation à l'occasion de la création de l'UMOA (en 1962) : le Conseil devenait africain dans sa majorité des deux tiers et chaque pays membre de l'Union y nommait deux représentants. Un tiers des sièges revenait donc à la France.

Avec le renouvellement du traité de l'UMOA en 1973, la participation française a été réduite à une plus simple expression. Le Conseil d'administration de la BCEAO devenait –statutairement– la seule instance où les représentants français pouvaient directement intervenir dans la vie de l'Union monétaire. Cela, alors même qu'au sein du Conseil le nombre des sièges réservés aux français est passé du 1/3 au 1/7.

Ce rétrécissement progressif mais sensible de la représentation française, au niveau du Conseil d'administration de la BCEAO, n'a sûrement pas été directement proportionnel au relâchement de l'influence française réelle. Il semble tout de même témoigner d'une affirmation progressive de l'autonomie politique de l'union monétaire africaine.

La participation française au Conseil –qui est donc désormais de 1/7– est ainsi expliquée comme étant *"une contrepartie de la garantie du Trésor français aux monnaies des partenaires de la France, au sein de la Zone franc"* (3). Elle permettrait *"aux représentants français de veiller à ce que, du fait de l'osmose monétaire découlant de la transférabilité illimitée des monnaies au sein de (...cette) zone, les conditions de la création monétaire dans les Etats membres (africains) ne comportent pas de dangers particuliers (pour la France elle-même)"* (4).

(1) Cf. D. CABOU, La nouvelle politique monétaire et du crédit des Etats de l'Union monétaire ouest-africaine, Université de Paris 1, Thèse de doctorat en Sciences économiques, 1975, pp. 7-8.

(2) Huit pays africains, et non plus neuf : à compter de l'année 1958, la zone d'émission n'incluait plus la République de Guinée qui a mis fin aux liens monétaires traditionnels qui la liaient à la France.

(3) B. VINAY, *op.cit.*, p. 119.

(4) *Ibid.*

Voyons, à présent, ce que recouvre l'objectif d'africanisation des économies.

§ 2 : L'UMOA et son objectif d'africanisation des économies à travers les réaménagements de la réglementation du crédit.

Après avoir précisé le contenu de l'objectif d'africanisation des économies (I), nous indiquerons les conditions dans lesquelles ces objectifs sont poursuivis dans le cadre de la *politique sélective du crédit* (II). Celle-ci cristallise, en effet, l'essentiel des réaménagements de la politique de crédit guidés par le souci d'africanisation.

I - Les deux principaux aspects de l'objectif d'africanisation des économies

Ce nouvel objectif s'inscrit dans le long terme. Il correspond à deux préoccupations majeures :

- favoriser une participation croissante des nationaux de l'UMOA –où de leurs Etats– à la gestion des affaires et entreprises installées sur leur territoire national ;
- à travers la politique monétaire commune, donner les moyens aux pouvoirs publics de chaque pays d'intervenir dans les conditions de distribution des crédits bancaires. Cela, afin que les pouvoirs publics concernés puissent orienter les financements bancaires dans le sens qu'ils jugent le plus favorable à l'intérêt national.

Cette deuxième préoccupation est facilement compréhensible : la première le paraît moins et mérite quelques explications.

L'idée de base, à son sujet, paraît être la suivante : même au lendemain des indépendances politiques, l'économie des pays de l'Union est généralement restée dominée par des intérêts étrangers. Sans pour autant signifier un rejet de l'investissement occidental, un accord assez large semble avoir prévalu autour d'une opinion qu'on pourrait résumer comme suit : le développement des économies africaines et la souveraineté des Etats sur les ressources nationales ne peuvent être mieux promus –dans le sens des intérêts locaux– que si on favorise une participation, aussi large que possible, des

nationaux à la vie des entreprises et à la mise en valeur des ressources disponibles (1).

Par rapport à la nouvelle politique de la monnaie et du crédit de l'UMOA, conçue dans l'esprit des réformes de 1973 (2), D. Cabou (3) indique, par exemple, que l'un des buts poursuivis était de susciter des techniques facilitant :

- l'accès des nationaux au système de distribution du crédit et leur pleine insertion dans les circuits économiques modernes ;
- la promotion d'entreprises appartenant à des nationaux et la promotion des petites et moyennes entreprises nationales (4) ;
- le rachat de participations dans les entreprises étrangères, par des nationaux de l'UMOA ; notamment par le biais de cessions d'actifs ou d'augmentations de capital ;
- le transfert à des organismes ou à des entreprises relevant des Etats (ou de leurs nationaux) des instruments de production et de distribution jugés essentiels à la sauvegarde de l'indépendance et au développement de l'économie ;
- des mesures d'incitation en direction des étrangers, afin de les amener à réinvestir dans les pays de l'Union –et en association avec des nationaux– les sommes résultant des rachats et des prises de participation indiquées précédemment.

Sous les deux aspects présentés ci-dessus, la poursuite de l'objectif d'africanisation des économies de l'UMOA se réalise –au niveau de chaque pays– à travers une *politique sélective du crédit* (5).

(1) Cf. D. CABOU, op.cit., p. 391.

(2) Cette politique de la monnaie et du crédit est entrée en vigueur en 1975.

(3) Cf. D. CABOU, op.cit., p. 390.

(4) L'entreprise nationale est définie comme celle dont le capital est détenu, pour 51 % au moins, par des nationaux de l'UMOA, et dont la direction est assurée par un ressortissant de l'un des pays de cette communauté.

(5) La conduite de cette politique sélective, à l'échelon national, permet notamment d'adapter les objectifs d'africanisation indiqués au contexte du régime économique promu dans chaque pays.

Ces objectifs peuvent avoir plus ou moins de pertinence selon que l'on se situe dans le contexte du "libéralisme économique" de la Côte d'Ivoire, dans celui du "socialisme africain" du Sénégal, ou encore dans celui du "socialisme scientifique" du Bénin.

II - La conduite de la politique sélective du crédit, dans le cadre des objectifs d'africanisation des économies (1).

Promouvoir l'accession des nationaux aux affaires, et permettre aux pouvoirs publics d'influer sur l'orientation des crédits, en fonction des plans nationaux de développement, constituent ainsi deux finalités essentielles de ce que l'on nomme, au sein de l'UMOA, la politique sélective (ou sectorielle) du crédit (2).

Suivant les textes de l'Union monétaire, il appartient au Comité National du Crédit (CNC (3)) de chaque pays d'assurer la mise en oeuvre concrète de la politique sélective. Les principales modalités d'intervention du CNC se résument alors comme suit :

1- Dans le but d'orienter les crédits vers les activités que chaque Etat souhaite encourager dans le cadre de sa politique économique et de ses plans nationaux de développement, le CNC est habilité à établir une liste de priorités sectorielles que les banques sont invitées à observer dans l'octroi de leurs crédits (4). En complément de cette mesure, le CNC peut fixer, au sujet de certains secteurs définis par les pouvoirs publics, des coefficients minima –ou

(1) Dans les développements qui suivent, nous ne nous référons qu'aux dispositions prises au lendemain des réformes de 1972-1973 (dans le cadre de la "nouvelle politique de la monnaie et du crédit de l'UMOA"). D'autres dispositions existaient antérieurement. Par souci de concision, nous ne les évoquons pas.

(2) Il nous faudrait peut être préciser que l'objet de cette politique sélective ne se limite pas aux deux finalités indiquées ci-dessus.

Plus globalement, cette politique menée dans l'UMOA se fonde sur l'idée que dans les pays de l'union, les banques sont traditionnellement portées à privilégier les crédits aux commerces, aux dépens des crédits au secteur rural, à préférer des investissements sûrs aux investissements les plus utiles au développement, à s'intéresser davantage aux entreprises étrangères qu'aux unités productives nationales, etc. . .

Grâce à des mesures "discriminatoires" et impératives, d'une part, puis sur la base de critères relatifs aux secteurs économiques concernés, aux activités financées et aux utilisateurs des crédits, la politique sélective du crédit vise, au contraire :

- à favoriser l' allocation de crédits en direction des secteurs productifs traditionnels (agriculture, artisanat, etc. . .) ;

- à encourager le financement de l'investissement, de l'exportation, de l'habitat social etc., notamment par des dispositions particulières en faveur des crédits à moyen et long terme ;

- à favoriser le financement bancaire des petites entreprises nationales ;

- (au besoin,) à limiter quantitativement les crédits dont bénéficient les activités purement commerciales ;

- etc.

(3) Nous avons défini ce qu'est le CNC (Cf. supra, §1, I ; p. 198).

(4) Il s'agit des crédits non saisonniers, c'est-à-dire des crédits autres que ceux nécessaires aux campagnes annuelles de commercialisation des produits agricoles.

au contraire maxima- que les banques et autres établissements financiers sont tenus de respecter durant des périodes déterminées (et renouvelables).

Les dispositions applicables en la matière prévoient que les conditions particulières de fonctionnement de certaines banques et la nature de leur implantation ou de leur clientèle peuvent rendre difficile le respect, dans certains cas, des coefficients sectoriels de crédit. Des alternatives sont alors envisagées : elles peuvent, par exemple, prendre la forme de dépôts spéciaux à la banque centrale, ou de souscription d'effets publics (les dépôts serviraient, par exemple, à financer des secteurs défavorisés).

Les textes de l'UMOA précisent toutefois que les taux de rémunération des dépôts ou effets publics indiqués ci-dessus seraient fixés de manière à inciter les banques à orienter leurs crédits dans le sens souhaité par les autorités nationales (1).

2- Il entre également dans la compétence du CNC d'imposer aux banques et autres établissements financiers d'affecter une certaine part de leurs financements aux besoins des entreprises détenues par des nationaux. Afin d'inciter les banques à cette démarche, le CNC peut décider de conditions sélectives particulières auxquelles serait soumis l'octroi de crédits en faveur des entreprises étrangères (2).

3- Dans le but de donner au CNC des moyens de connaître l'orientation des crédits par secteur d'activité et par catégorie de bénéficiaires, et lui permettre ainsi de s'assurer que la distribution du crédit correspond aux attentes des deux dispositions précédentes, il est mis en place une procédure d'autorisations préalables. En quelques mots, on peut résumer cette procédure comme suit : lorsque l'encours des crédits dont une personne physique ou une entreprise a bénéficié, au cours d'une année, a atteint un certain seuil -fixé à priori- tout octroi de crédit nouveau à son profit doit être soumis à l'accord préalable du CNC. Le seuil ainsi retenu, pour le Bénin, est de 30 millions de F.CFA (3).

(1) Cf. UMOA, Directives de politique générale..., *loc.cit.*

(2) Il s'agit essentiellement de conditions relatives à l'équilibre financier des bilans comptables, ou de dispositions particulières susceptibles de favoriser :
- l'autofinancement des entreprises étrangères ;
- ou le recours, par ce type d'entreprises, à des sources extérieures de financement.

(3) La procédure des autorisations préalables est donc située en amont de la distribution du crédit. On peut noter qu'en aval de cette distribution, il est habituellement prévu un système de centralisation des risques bancaires. Celui-ci est assuré par l'agence nationale

Par cette disposition, de nature quantitative et qualitative, le CNC est donc potentiellement en mesure :

- d'une part, d'empêcher que les banques ne privilégient certains types d'entreprises, au détriment d'autres (des entreprises étrangères plus "fiabiles", par rapport aux entreprises nationales par exemple) ;

- dans le cas où le respect de la procédure est obtenu des établissements de crédit, le CNC a, d'autre part, le moyen de rationner la distribution du crédit par secteur d'activité économique, en fonction des priorités définies par l'Etat.

4- Soulignons enfin que les textes prévoient aussi que le CNC jouit de la compétence nécessaire *"pour préciser les modalités d'application de toutes autres mesures de contrôle et de direction des crédits à l'économie"* (1)...

On pourrait commenter davantage les réformes introduites dans la réglementation du crédit afin de promouvoir l'africanisation des économies. On pourrait, par exemple, évoquer des dispositions plus techniques dont la mise en oeuvre incombe directement à la BCEAO (dispositions en termes de taux préférentiels, ou non, d'escompte ; en termes d'allègements des justifications comptables exigées des petites et moyennes entreprises nationales, etc.). Les quelques observations faites ci-dessus pourraient tout de même suffire à dégager deux idées :

1- D'abord ceci : dans la réglementation du crédit, l'idée de favoriser les nationaux dans la gestion des affaires et du commerce local est bien présente.

Indépendamment de la logique de cette première idée, on pourrait relever, au passage, que l'objectif d'africanisation des affaires -pour légitime qu'il soit- reste encore du domaine de l'idéal (2). Le processus recherché, c'est-

de la BCEAO ; il permet de recenser et de classer, par durée et par secteur d'activité, les crédits bancaires d'un montant supérieur ou égal à 5 millions de f. CFA.

70% à 80%, environ, du total des crédits distribués par les banques, sont ainsi recensés grâce à la Centrale des risques.

(1) Cf. article 58 des statuts de la BCEAO.

(2) Il faudrait d'ailleurs garder à l'esprit l'idée selon laquelle il ne suffira pas -en Afrique- de substituer des nationaux aux expatriés -à la tête des affaires et institutions- pour promouvoir réellement l'intérêt national. Dans des cas où des nationaux sont plus enclins à défendre leurs propres avantages, plutôt que l'intérêt de leur pays, la substitution de personnes ne ferait que susciter des associations occultes (nationaux/étrangers), et conférer à la domination étrangère une base et un consensus social plus forts. Il conviendrait d'autre part de ne pas mésestimer la question des capacités nationales de gestion que pose implicitement le phénomène d'africanisation. Il n'est pas acquis, en effet, que les différents pays africains touchés par le phénomène ont toujours suffisamment de nationaux compétents pour assurer la pérennité des affaires et entreprises nationales.

à-dire la substitution progressive des intérêts nationaux aux intérêts étrangers ne s'amorce que très lentement du côté des nationaux privés. Cette situation constitue, d'ailleurs, l'une des raisons pour lesquelles les pouvoirs publics sont souvent amenés à intervenir directement dans l'activité économique, en soutenant un secteur d'entreprises publiques ou d'économie mixte assez important (cette idée est également valable au sujet des banques).

2- On remarque également que les pouvoirs publics de l'UMOA ont institutionnalisé des procédures grâce auxquelles la définition et la conduite de la politique du crédit ne peuvent être faites indépendamment de leurs opinions.

Aussi bien au niveau des instances dirigeantes de l'Union monétaire qu'au niveau de l'application de la politique du crédit, les autorités publiques sont donc largement représentées.

Voyons ce qu'il en est au niveau des établissements de crédit proprement dits.

§ 3 : L'africanisation des institutions bancaires

Au niveau des paragraphes 1 et 2 qui précèdent, nous avons décrit le phénomène d'africanisation par rapport à la communauté formée par les pays de l'UMOA, parce que la quasi totalité des instances de l'union monétaire, tout comme la réglementation du crédit, sont communs aux sept pays. Cette communauté des institutions n'existe pas au niveau des établissements bancaires, puisque chacun des pays a son réseau bancaire propre.

Nous pourrions donc dissocier clairement le mouvement d'africanisation des banques, tel qu'il a été vécu au Bénin, du mouvement global observé à l'échelle de l'ensemble des pays de l'Union. Ce faisant, nous pourrions notamment mettre en relief une particularité du déroulement du phénomène au Bénin : jusqu'au début des nationalisations bancaires de 1974-1975, l'africanisation des banques y a été menée d'une manière plutôt timorée, en comparaison de ce qui s'est passé dans les autres pays de l'UMOA.

A cet égard, il ne paraît pas aberrant de penser que le relatif laxisme qui a prévalu –jusqu'à l'année 1974– dans l'africanisation des banques du Bénin a pu exacerber l'idée de l'exploitation capitaliste étrangère, aux yeux des hommes politiques arrivés au pouvoir vers cette époque-là. Cela a donc pu

conforter la "logique" des nationalisations bancaires perçue par les autorités politiques béninoises.

Pour montrer en quoi il y a eu un relatif laxisme dans l'africanisation des banques au Bénin, nous aimerions opérer en deux étapes. Nous aimerions, dans un premier temps, faire abstraction du cas précis du Bénin, afin de dégager les caractéristiques habituelles du mouvement d'africanisation des banques. Notre champ d'observation serait ainsi constitué par l'ensemble des six autres pays membres de l'UMOA (I). Cet aperçu général étant donné, nous pourrions focaliser notre attention sur le cas précis du Bénin et mettre en exergue les particularités du cas béninois (II).

I - Les grandes caractéristiques du processus d'africanisation des banques : Une observation à l'échelle des six autres pays de l'UMOA.

Nous savons que jusqu'aux indépendances, les réseaux bancaires des pays ouest-africains francophones étaient constitués de deux grandes catégories d'institutions bancaires : les banques commerciales –de nature privée– d'une part, des *Sociétés de crédit social* ⁽¹⁾ –d'essence publique– d'autre part. Nous pouvons donc analyser le phénomène qui nous intéresse en distinguant le cas des banques commerciales (1) puis celui des anciennes Sociétés de crédit social (2).

1) Les banques commerciales

Dans l'ensemble des pays de l'UMOA (y compris le Bénin) l'essentiel du réseau des banques commerciales était constitué par des succursales ou des filiales de l'ex *Banque de l'Afrique Occidentale* à laquelle s'ajoutaient les trois établissements de crédit français que sont le Crédit Lyonnais, la Banque Nationale de Paris ⁽²⁾ et la Société Générale ⁽³⁾.

(1) Pour un rappel des caractéristiques de ces Sociétés de crédit social, cf. chapitre précédent, section 2, §3.

(2) On sait que la Banque Nationale de Paris est née en 1966, de la fusion de la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie et du Comptoir National d'Escompte de Paris. A partir de cette année 1966, la BNP a donc succédé à la BNCI pour la gestion des intérêts que possédait la BNCI en Afrique.

(3) Au nombre des banques commerciales opérant en Afrique de l'Ouest francophone, après les indépendances, nous ne citons plus la Banque Commerciale Africaine. Celle-ci a cessé ses activités en 1962. Ses succursales ont été reprises par la Société Générale et par la BNCI.

Jusqu'aux années soixante, l'organisation centralisée de ces institutions françaises avait nécessité que la politique des agences africaines fût directement conçue à partir de la Métropole (1). Au lendemain des indépendances, cette situation est devenue incompatible avec la volonté des pouvoirs publics africains de déplacer les centres de décisions, de la France vers l'Afrique, de contrôler la distribution du crédit, et même de prendre part aux bénéfices du commerce de banque. Le processus d'africanisation des banques installées localement avait pour objet de répondre à ces différentes préoccupations.

– De prime abord, le phénomène a généralement consisté en une transformation juridique des succursales bancaires africaines en de nouvelles sociétés de droit local. Suivant la logique de cette démarche, le phénomène s'est également traduit par le transfert du siège social des agences bancaires, de la France vers les territoires d'implantation. Du point de vue juridique, les simples succursales de banques françaises ont ainsi passé le relais à des sociétés filiales, en changeant de raison sociale (2).

– De façon plus concrète que les aménagements juridiques, l'africanisation des banques a entraîné des participations de plus en plus importantes d'intérêts nationaux (parfois privés, mais surtout publics) au capital des nouvelles sociétés bancaires de droit local. Grâce à ces prises de participation, les nationaux –les Etats surtout– ont acquis un droit d'association au partage des profits bancaires. Plus fondamentalement, ils ont aussi acquis un droit de regard "interne" sur la gestion des banques et sur les conditions de leur intervention en faveur du financement des économies nationales (3).

– On peut retenir, enfin, que l'africanisation des banques s'est traduite par une substitution, progressive mais sensible, de cadres nationaux aux dirigeants de banques expatriés.

Il est notable, qu'en dépit des importantes transformations qu'elle entraînait, l'africanisation des banques s'est –globalement– révélée comme un phénomène assez consensuel (4). Comme l'a noté M. Leduc, face aux exigences d'africanisation nées de la décolonisation, *"les grands établissements de crédit (métropolitains), eux-mêmes, ont été soucieux de s'affranchir du soupçon de*

(1) Cf. par exemple : K. YANSANE, *op.cit.*, p.58.

(2) Cf. par exemple : K. YANSANE, *op.cit.*, p.59.

(3) *Ibid.*

(4) Cf. par exemple : M. LEDUC, *op.cit.*, pp. 75-76.

néocolonialisme qui aurait risqué de nuire à l'activité de leurs succursales africaines" (1). Avec une spontanéité variable, certes, ces établissements ont donc, en général, accepté de s'adapter aux demandes d'africanisation (2).

Plutôt que de nous engager dans des descriptions détaillées qui pourraient vite se révéler ennuyeuses pour nos lecteurs, nous nous servons de représentations graphiques afin de répertorier, pays par pays, l'une des caractéristiques essentielles du phénomène d'africanisation décrit, à savoir : la participation des intérêts nationaux au capital des banques françaises héritées à l'indépendance.

Mais avant d'en arriver à ces données statistiques, consacrons quelques lignes au rappel des conditions d'africanisation des anciennes Sociétés de crédit social.

2) Les anciennes Sociétés de crédit social

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, les Sociétés de crédit social (ou *Crédits sociaux*) ont constitué, durant la période coloniale, le modèle ultime des organismes publics de crédit. Les conditions de leur africanisation n'ont pas été fondamentalement différentes de celles indiquées précédemment au sujet des banques commerciales. On peut néanmoins souligner que l'objet de ces sociétés ayant été d'apporter des réponses plus adaptées aux besoins financiers des autochtones, leur africanisation a pu être encore plus consensuelle.

Au cours des années soixante, les Sociétés de crédit social ont, dans le plupart des pays, été transformées en *banques nationales de développement*. Outre les anciennes fonctions assumées par les Crédits sociaux, les banques de développement eurent pour mission de servir d'instruments majeurs dans la mise en oeuvre des politiques gouvernementales de financement du développement. Il en a finalement résulté le fait que dans tous les pays concernés, les pouvoirs publics se firent concéder des participations records au capital des nouvelles institutions (par exemple : 75 % en Côte d'Ivoire, 73 % au

(1) *Ibid*

(2) Des quatre banques françaises principalement représentées dans les pays de l'UMOA -au moment des indépendances- le Crédit Lyonnais est souvent présenté comme l'établissement qui a opté pour la démarche d'africanisation la plus énergique et la plus généralisée. On cite en deuxième position la Société générale ; vient ensuite la BNP, et enfin la banque Internationale pour l'Afrique Occidentale (ex BAO).

Pour des détails, cf. par exemple :

- K. YANSANE, *op.cit.*, pp.58-66

- G. ROCHETEAU, *op.cit.*, pp.69,76-77 et 79.

Sénégal, 60 % au Togo...). R. Badouin qui –à l'époque– avait suggéré une explication du phénomène retint ceci : les participations confortables que les pouvoirs publics se sont assurées dans le capital de chaque banque de développement avaient pour but d'obtenir une institution, "sinon à leur dévotion, du moins suffisamment contrôlée par eux pour qu'ils puissent y faire aisément prévaloir leur point de vue. Cette banque leur permettrait aussi sans doute d'agir indirectement sur les autres éléments du système bancaire et, à travers des prises de participations, de connaître la marche d'un certain nombre d'entreprises ou de secteurs jugés stratégiques" (1). Ce faisant, les banques de développement devaient aussi aider "à assurer la participation des nationaux à des entreprises jusque-là entièrement détenues par des étrangers et dont l'activité peut être jugée importante pour l'économie nationale. Par ce moyen, les entreprises se nationaliseraient et les pouvoirs publics pourraient assurer un certain contrôle de leur fonctionnement et de leur gestion" (2) et (3).

Somme toute, la participation des intérêts nationaux au capital des banques, vers la fin de l'année 1974, pourrait être récapitulée comme suit (4) et (5).

(1) R. BADOVIN, "les banques de développement", *Revue française d'études politiques africaines - Le Mois en Afrique* (n°92), août 1973, p.27.

(2) *Ibid.*

(3) Tout en soulignant les motivations qui ont conduit à la création des banques de développement, il nous faudrait préciser ceci : Afin de développer l'activité de ces banques, en leur permettant de remplir des fonctions jusque-là réservées aux seules banques commerciales (collecte de dépôt, distribution de crédit à court terme...), la distinction juridique qui existait entre les "banques de développement" et les "banques commerciales" a été levée, à la suite des réformes de l'UMOA de 1973. Ceci n'a tout de même pas empêché que dans les faits, les institutions connues sous le nom de "banques nationales de développement" soient demeurées des institutions financières particulièrement vouées à la satisfaction des objectifs de développement visés par les Etats.

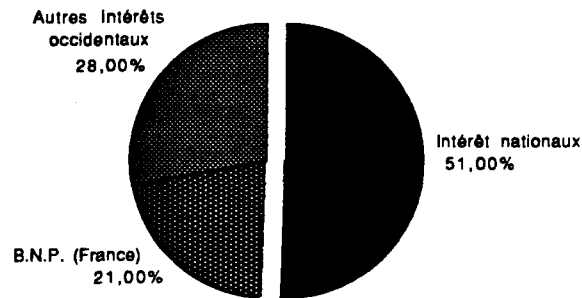
(4) Les institutions bancaires de la République de Mauritanie ne sont pas incluses dans notre champ d'observation, bien que la Mauritanie ait été membre de l'UMOA jusqu'en 1973. A l'inverse, nous retenons les banques du Mali, pays dont l'adhésion à l'union monétaire est assez récente mais qui, mieux que la Mauritanie, est comparable au Bénin.

(5) Source des informations exploitées : "Développement et africanisation du secteur bancaire en Afrique noire", *Europe Outremer* (n°537), octobre 1974, pp. 17-26.

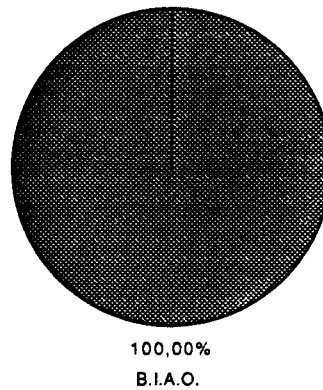
**Participation des intérêts nationaux (surtout publics)
au capital des banques locales.
(Récapitulation à la fin du mois d'octobre 1974)**

REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE

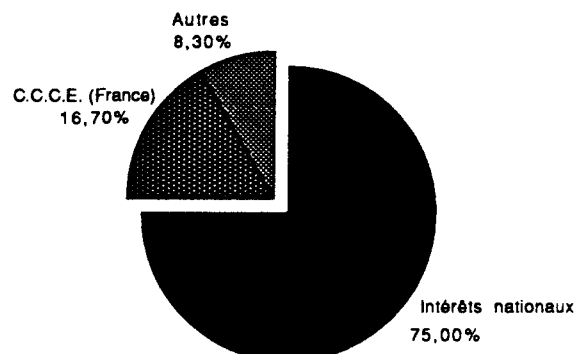
**BANQUE INTERNATIONALE POUR LE COMMERCE ET L'INDUSTRIE DE
LA COTE D'IVOIRE**



**BANQUE INTERNATIONALE POUR L'AFRIQUE OCCIDENTALE
(B.I.A.O.)**

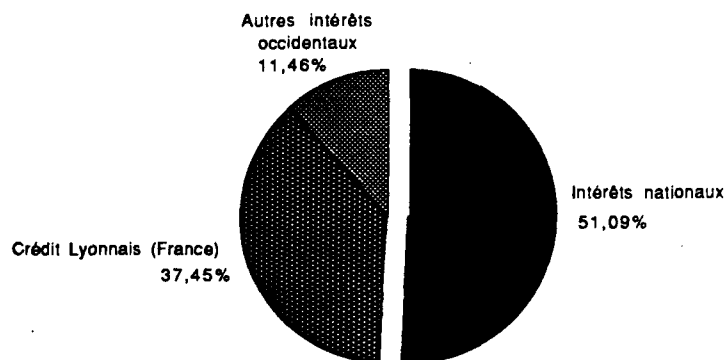


CREDIT DE LA COTE D'IVOIRE

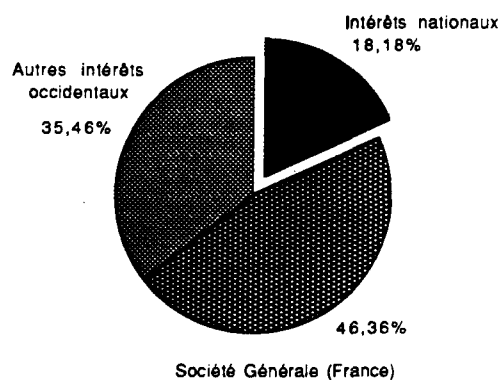


REPUBLIQUE DU SENEGAL

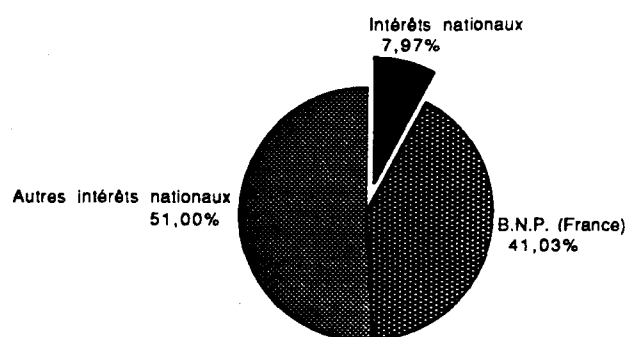
UNION SENEGALAISE DE BANQUE POUR LE COMMERCE ET L'INDUSTRIE



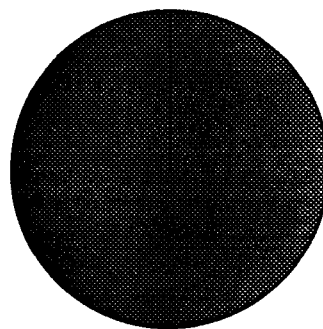
**SOCIETE GENERALE DE BANQUE
AU SENEGAL**



**BANQUE INTERNATIONALE POUR LE COMMERCE ET L'INDUSTRIE
DU SENEGAL**

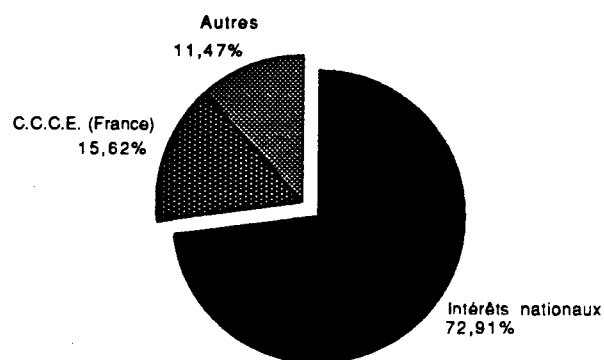


**BANQUE INTERNATIONALE POUR L'AFRIQUE OCCIDENTALE
(B.I.A.O.)**



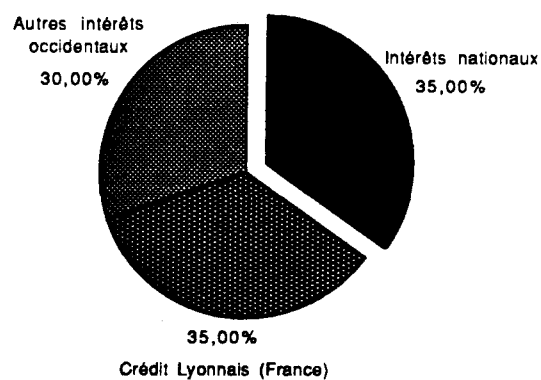
100,00%
B.I.A.O.

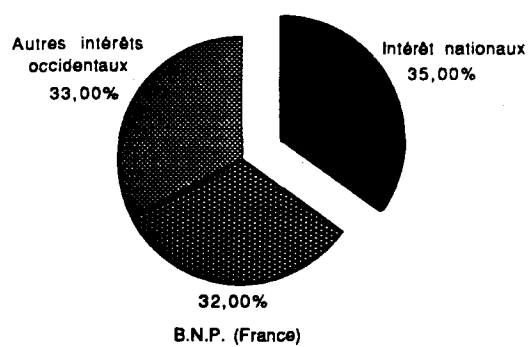
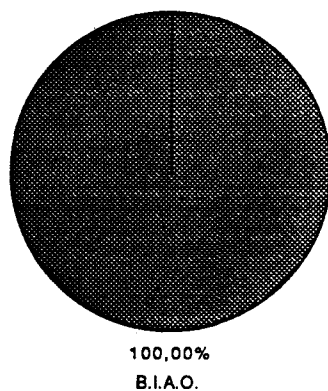
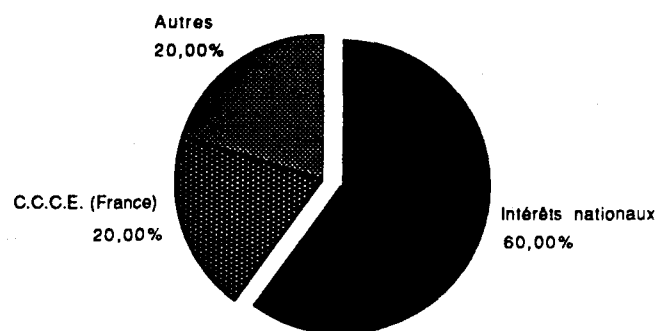
BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DU SENEGAL



REPUBLIQUE DU TOGO

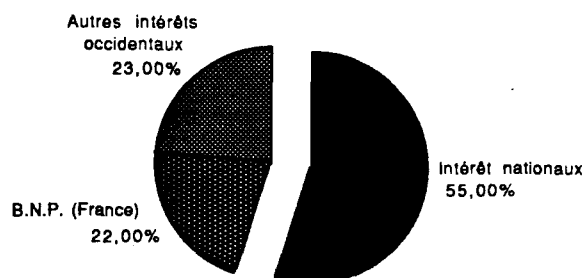
UNION TOGOLAISE DE BANQUE



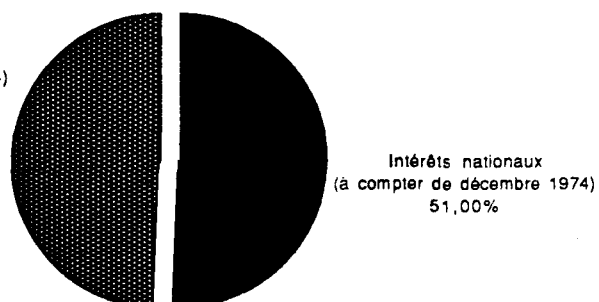
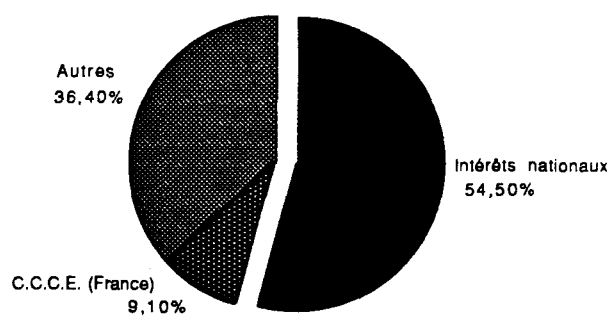
BANQUE TOGOLAISE POUR LE COMMERCE ET L'INDUSTRIE**BANQUE INTERNATIONALE POUR L'AFRIQUE OCCIDENTALE
(B.I.A.O.)****BANQUE TOGOLAISE DE DEVELOPPEMENT**

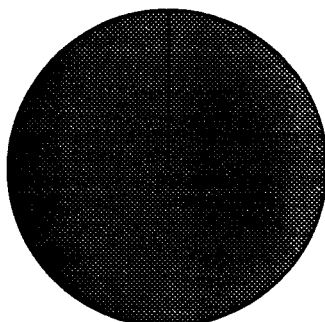
REPUBLIQUE DU BURKINA-FASO

(ex HAUTE-VOLTA)

BANQUE POUR LE COMMERCE, L'INDUSTRIE ET L'AGRICULTURE DE LA HAUTE-VOLTA**BANQUE INTERNATIONALE POUR L'AFRIQUE OCCIDENTALE (B.I.A.O.)**

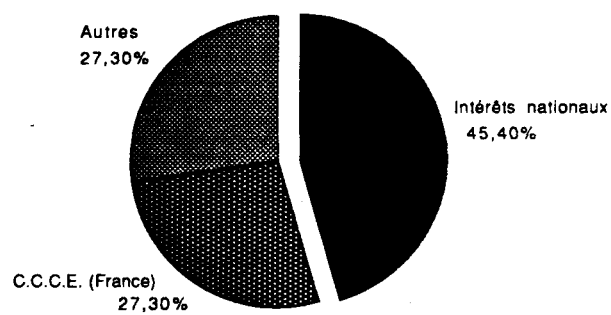
B.I.A.O.
(100% jusqu'en décembre 1974)
49,00%

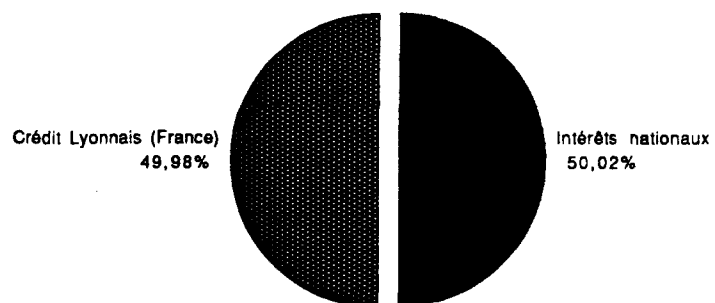
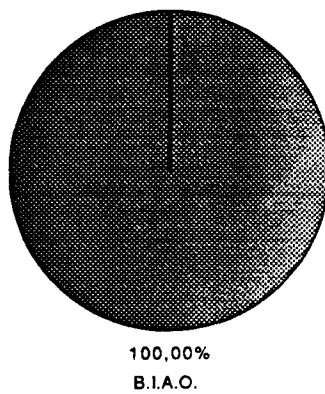
**BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DE LA HAUTE VOLTA**

REPUBLIQUE DU NIGER**BANQUE INTERNATIONALE POUR L'AFRIQUE OCCIDENTALE
(B.I.A.O.)**

100,00%

B.I.A.O.

CREDIT DU NIGER

REPUBLIQUE DU MALI**BANQUE MALIENNE DE CREDIT ET DE DEPOT****BANQUE INTERNATIONALE POUR L'AFRIQUE OCCIDENTALE
(B.I.A.O.)**

ENCADRE 4-1

LA DIVERSIFICATION DE L'ORIGINE DU CAPITAL DES BANQUES ET SON SENS PAR RAPPORT A L'AFRICANISATION DU CAPITAL BANCAIRE.

A côté des données relatives aux parts de capital revenant aux intérêts africains ou aux maisons mères françaises, les graphiques précédents indiquent aussi des prises de participations effectuées –au cours de la période 1960-1974– par des groupes financiers occidentaux (autres que français). Cette troisième catégorie de participation a surtout été le fait de groupes financiers européens et –à un degré moindre– d'intérêts américains.

En marge de l'étude proprement dite de l'africanisation du capital des banques nous voudrions apporter quelques précisions au sujet de cette évolution parallèle.

1 - En même temps qu'ils cherchaient à renforcer leur contrôle sur les banques locales – notamment par le biais de la création de sociétés d'économie mixte– les pouvoirs publics africains se sont généralement montrés favorables à une certaine diversification de l'origine du capital des banques installées sur leur territoire. Cette ouverture du capital bancaire n'a donc pas été considérée comme étant contradictoire aux objectifs d'africanisation. Dans une certaine mesure, elle a même été présentée comme un complément utile à ces objectifs (cf. *infra*). De toute façon, cette ouverture témoigne du fait que la volonté des Etats d'africaniser les banques n'était pas mue par des sensations simplement xénophobes ou anti-occidentaux...

2 - En fait, la relative facilité avec laquelle le phénomène de diversification de l'origine du capital des banques s'est greffé à celui de l'africanisation nous fait penser que les pouvoirs publics africains, tout autant que les établissements de crédit français et les nouveaux groupes financiers occidentaux espéraient tirer parti du phénomène...

a) Du côté des pouvoirs publics, l'ouverture a été favorablement accueillie parce qu'on l'a interprétée comme un signe de décolonisation des économies (substitution d'une diffusion de la dépendance financière à une dépendance d'essence coloniale, vis-à-vis de la France ⁽¹⁾).

Nous relevons, d'autre part, que les années qui ont suivi l'émancipation politique des pays d'Afrique noire francophone ont correspondu à une période de rapprochement de la France avec le "monde industriel" (premier abaissement des droits de douane à l'intérieur de la Communauté Economique Européenne en 1960 ⁽²⁾).

Cela a amené la France à abandonner (une partie de) son monopole commercial avec les anciennes colonies d'Afrique, en favorisant de ce fait l'ouverture commerciale des ex-colonies sur l'espace européen. (C'est d'ailleurs cela qu'ont –notamment– ratifié les accords ultérieurs de coopération CEE-ACP, de Yaoundé (1963, 1969) et de Lomé (1975, 1979, 1985 et 1989). Appréhendée sous cet angle, l'ouverture –mesurée– du capital des banques africaines aux nouveaux groupes financiers européens se révélait comme un moyen de stimuler les relations commerciales et économiques avec l'Europe.

Enfin, nous retiendrons que les besoins financiers nés des premiers plans nationaux de développement rendaient nécessaire le recours à des emprunts extérieurs, et donc la recherche d'associés pour le développement ⁽³⁾. L'ouverture du capital bancaire était ainsi considérée comme un moyen supplémentaire d'attraction de capitaux et d'investisseurs étrangers.

b) S'agissant des nouveaux groupes européens (et américains), on peut noter ceci : la décolonisation des pays d'Afrique noire francophone, et l'ouverture de ces pays vers l'Europe offraient de nouvelles perspectives commerciales aux investisseurs européens. Les banques européennes se devaient donc aussi de s'intéresser au nouveau créneau africain, en vue de faciliter d'éventuels

⁽¹⁾ Cf. G. ROCHETEAU, *op.cit.*, p.198.

⁽²⁾ Cf. M. SAINT MARC, *Histoire monétaire de la France (1800-1980)*, Paris : PUF, 1983, p.263.

⁽³⁾ Cf. G. ROCHETEAU, *op.cit.*, pp.154-155.

échanges d'informations ainsi que des contacts de relations d'affaires euro-africaines ⁽¹⁾. Toutefois, les nouveaux pays francophones d'Afrique représentaient un terrain peu connu des nouveaux groupes financiers. Plutôt que d'opter directement pour une politique de filiales, les nouveaux groupes préférèrent recourir à la médiation des banques françaises, en se contentant –jusqu'au milieu des années 70 au moins– de participer au capital des banques locales déjà en activité ⁽²⁾.

c) Pour les banques françaises elles-mêmes enfin, le fait que leurs succursales locales étaient soumises au feu de l'africanisation n'avait rien de très rassurant. L'association avec d'autres intérêts occidentaux –au sein du capital des nouvelles institutions de droit africain– constituait pour elles un moyen de renforcer leur contre-pouvoir, face aux velléités nationalistes des jeunes Etats. Tout en évitant de faire déboucher la diversification du capital des banques sur une remise en cause de leur position privilégiée, ces établissements français choisirent la voie de l'association, plutôt que celle de la confrontation avec les nouveaux groupes d'intérêts ⁽³⁾.

-
- (1) Un raisonnement ayant rapport à cette logique peut être trouvé dans :
E. STORCK, "Les possibilités et les expériences faites en matière de coopération entre les banques européennes privées et les pays en voie de développement" in : République du Sénégal et Centre Européen pour le Développement Industriel et la mise en valeur de l'Outre-Mer, *Colloque international sur le développement industriel africain*, Dakar/Abidjan : Nouvelles Editions Africaines, 1972, p.204.
- (2) Voir : G. ROCHETEAU, *op.cit.*, pp.196-205.
- (3) - En 1962, la Société Générale accueillit ainsi –dans ses filiales africaines– la Bankers International Corporation (USA), la Banca Nazionale del Lavoro (Italie), la Bayerische Vereinsbank (RFA), ainsi que le Crédit Suisse. Plus tard, de nouvelles participations furent offertes à la Société Générale de Banque (de Bruxelles) ainsi qu'à trois banques françaises : la Banque de l'Indochine, le Crédit Industriel et Commercial et la Banque de l'Union Parisienne.
- En 1964, le Crédit Lyonnais s'associa à la Banca Commerciale Italiana (Italie), la Deutsche Bank (RFA) et la Morgan Guaranty International Banking Corporation (USA).
- La BNCI (ou, plus tard BNP) s'allia à la Société Financière pour l'Outre-Mer (SFOM). Celle-ci est un consortium international de banques dont la BNP elle-même est membre, à côté de groupes comme la Bank of America, la Banque Lambert (Belgique) et la Berliner Hangesellschaft (RFA).
- Enfin, en 1965, la BAO s'associa à la First National City Bank of New-York pour créer une nouvelle institution : la Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale (BIAO).
Cf. notamment : K. YANSANE, *op.cit.*, pp.66-67,
ainsi que G. ROCHETEAU, *op.cit.*, pp.196-197.

II - Un retard relatif de l'africanisation des banques, dans le contexte béninois

Dans quelles mesures les transformations du système bancaire intervenues au Bénin, entre 1960 et 1974, s'intègrent-elles aux schémas régionaux décrits précédemment ?

Si les grands lignes de ces schémas se retrouvent également au Bénin, le processus d'africanisation y paraît tout de même ralenti.

1) La composition du capital bancaire à la veille des mesures de nationalisation

Suivant les textes officiels en vigueur, jusque vers l'année 1974, les établissements de crédit opérant au Bénin pouvaient être classés en trois catégories : les banques commerciales, les banques de développement et les établissements financiers de vente à crédit (1).

A - Les trois institutions recensées sous la rubrique des banques commerciales étaient, bien entendu, celles héritées en 1960. Il s'agissait de la Banque de l'Afrique Occidentale (devenue BIAO), de la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie et de la Société Dahoméenne de Banque.

- La Société Dahoméenne de Banque (SDB) : Issue de la succursale locale du Crédit Lyonnais, la SDB était, à la fin de la période, la plus importante et la plus africanisée des trois banques commerciales du Bénin. Sa création a eu lieu en mars 1962, sous la forme d'une société anonyme de droit béninois, et au terme d'un accord intervenu entre l'institution-mère et l'Etat béninois.

Vers le troisième trimestre de l'année 1974, le processus d'africanisation, combiné à celui de la diversification de l'origine du capital bancaire, aboutit à un capital évalué à 300 millions de F.CFA et réparti comme suit (2) :

(1) Cf. M. E. AZANDEGBE et P. H. ZOHOU, *Distribution du crédit bancaire en République Populaire du Bénin (1970-1977)*, Université Nationale du Bénin, mémoire de maîtrise ès sciences économiques, 1978, p. 11.

(2) Cf.
 - Europe Outremer, *op. cit.*, p.18.
 - Pour nos calculs, nous avons aussi exploité des données plus anciennes contenues dans :
 • G. POGNON, *op. cit.*, pp. 173-181.
 • M. E. AZANDEGBE et P. H. ZOHOU, *op. cit.*, p.14.

Etat béninois + Banque Dahoméenne de développement (BDD) :	45%
<i>(Le capital de la BDD étant détenu par l'Etat béninois, à concurrence de 60,6% (1))</i>	
– Crédit Lyonnais	32,54%
– Deutsche Bank	11,23%
– Banca Commerciale Italiana	11,23%

	100%

A la fin de la période considérée, la participation de l'Etat du Bénin au capital de la SDB s'établissait ainsi à 39% environ ; elle n'était donc pas négligeable (2).

• La Banque Nationale de Paris : Jusqu'en novembre 1973, le réseau d'agences bancaires lié à la BNP était resté exploité sous la forme d'une simple succursale de l'établissement français, auquel s'était associé (en 1961) le consortium international de banque qu'est la Société Financière pour les pays d'Outre-mer (SFOM) (3).

- (1) Nous avons reporté ci-dessus la répartition du capital, telle quelle apparaît dans les sources que nous avons consultées.

La participation globale de 45% pourrait être détaillée comme suit :

a) Participation directe de l'Etat béninois (estimation)	30%
b) Participation indirecte de l'Etat, par l'intermédiaire de la BDD ($60,6\% \times (45\% - 30\%)$)	9,09%
c) Au total, une participation étatique estimable à	39,09% soit 39%
d) D'où : Participation de la BDD, en dehors des intérêts nationaux = $(45\% - 39\%) =$	6%
<i>(nous négligeons une part de 0,19%, à peu près, qui pourrait être considérer comme une participation indirecte de quelques privés nationaux ; cf. , en infra , la répartition du capital de la BDD)</i>	

- (2) Au plan de l'africanisation des cadres dirigeants et du personnel, on note qu'en 1974, le personnel de la SDB comptait 187 personnes dont 2 pour l'assistance technique française. Le président et le directeur général de la banque, en particulier, étaient des béninois.
- (3) Vers le début des années 1980, le capital de la SFOM était évalué à 50 millions de francs suisses, et réparti comme suit (cf. K. YANSANE, *op. cit.* , p. 67) :

– BNP	34,65%
– Bank of America et sa filiale italienne (Banca d'America et d'Italia)	34,65%

A la fin du mois de novembre 1974, ce réseau totalisait un capital social estimé à 500 millions de f. CFA et réparti en 50.000 actions détenues comme suit :

- BNP	49%
- SFOM	51%

	100% (1)

Jusqu'à fin novembre 1974, l'Etat béninois n'avait donc aucune participation au capital des agences nationales de la BNP.

• La Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale : Tout comme la BNP, la BIAO a exploité, jusque vers la fin de l'année 1973, des agences directes au Bénin. Jusqu'à cette période donc les agences de la BIAO, comme celles de la BNP sont demeurées des sociétés de droit français. L'état béninois n'y avait acquis aucune participation.

B - Au titre de banque de développement, il y avait exclusivement la Banque Dahoméenne de Développement (BDD).

La BDD était née, en novembre 1961, de la transformation du Crédit National du Dahomey ; celui-ci avait lui-même été créé un an plus tôt (le 15/9/1960), pour prendre la relève de la Société de crédit social (la Banque du Bénin).

Au troisième trimestre de l'année 1974, le capital de la banque, évalué à 300 millions de f.CFA, était réparti comme suit (2) :

- Etat béninois	60,60%
- C C C E	28,10%
- BCEAO	10,00%
- Divers privés béninois	1,30%

	100%

- Banque Lambert	15%
- Dresdner Bank (RFA)	15%
- Divers	0,70%

	100%

(1) La répartition indiquée inclut une part de 50 actions (moins de 1% du capital), attribuée aux administrateurs de la société. Cf. M. E. AZANDEGBE et P. H. ZOHOU, *op.cit.* , p. 12.

(2) Europe Outremer, *op. cit.* , p.30.

La participation majoritaire prise par l'Etat dans le capital de cette institution laisse supposer que les pouvoirs publics avaient suffisamment le moyen d'orienter –de l'intérieur de la banque– les activités de celle-ci, dans le sens voulu pour le financement du développement (1).

C - Comme établissement financier de vente à crédit, enfin, on pouvait relever la Société Dahoméenne de Crédit Automobile (SODACA). Celle-ci était un établissement de vente à crédit de véhicules automobiles (ou à deux roues), ainsi que de matériels industriels ou électro-ménagers.

Jusque vers la fin de l'année 1974, l'Etat n'avait aucune participation au capital de cet établissement, entièrement contrôlé par des intérêts étrangers (français, en l'occurrence (2)).

Le capital de la SODACA, évalué à 25 millions à cette période, était détenu comme suit :

– Société Nègre et Cie	35,60%
– Société Commerciale de l'Ouest Africain (SCOA)	10,00%
– Compagnie Française de l'Afrique Occidentale (CFAO)	10,00%
– Diffusion Industrielle et Automobile par le Crédit	9,20%

(1) S'il nous fallait affiner, quelque peu, notre déduction, nous pourrions citer l'observation suivante de G. Pognon (*loc.cit.*).

Dans son ouvrage, l'auteur relève que "le niveau de participation de la CCCE était [tout de même] suffisant pour lui conférer un véritable droit de veto au Conseil d'administration" de la Banque Dahoméenne de développement.

En effet [précise-t-il], tout financement supérieur à 5 millions de f. CFA –montant [ramené] par la suite à 10 millions de f. CFA– ou portant les engagements de la banque sur une durée supérieure à 10 ans, devait obtenir l'accord des 3/4 des 12 membres du Conseil d'administration.

La CCCE [...] avait le tiers des voix (4/12). C'est dire que, dans le concret, rien de bien significatif pour la croissance de l'établissement et pour les actions de développement économique et social ne pouvait se faire sans la volonté de cet organisme français".

G. Pognon précise tout de même que cette situation avait été favorisée par le fait que la trésorerie de la BDD, surtout celle destinée à financer les opérations se dénouant à plus de cinq ans, était avancée par la CCCE, avec la garantie à 100% de l'Etat béninois.

(2) Nous avons remarqué que des établissements financiers, semblables à la SODACA, et dirigés par les mêmes groupes d'intérêts français, existaient dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest francophone. C'était, par exemple, le cas :

– en Côte d'Ivoire où les intérêts ivoiriens participaient au capital de la société pour 22,5% ;

– et au Burkina Faso où, en 1974, l'Etat réclamait une participation majoritaire de 51%.

Cf. Europe Outremer, *op. cit.*, p. 45.

- Société Africaine de Crédit Automobile (SAFCA (1))	8,40%
- Renault Afrique	8,00%
- John Walkden et Cie	8,00%
- Divers	10,80%

	100,00%

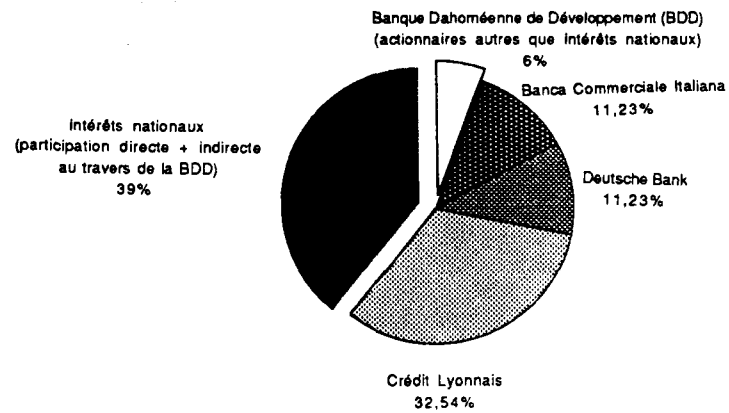
En définitive, la participation des intérêts béninois au capital des établissements de crédit en activité sur le territoire national pouvait être résumée comme suit, au troisième trimestre de l'année 1974 :

(1) La SAFCA était aussi contrôlée par des intérêts français, même si son siège social se trouvait en République de Côte d'Ivoire ; (*Ibid*).

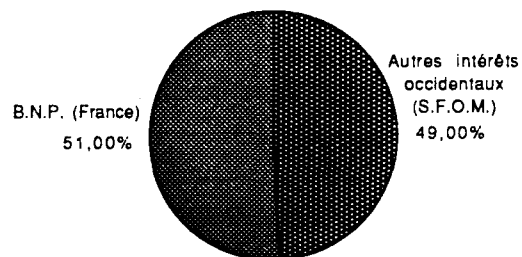
REPUBLIQUE DU BENIN

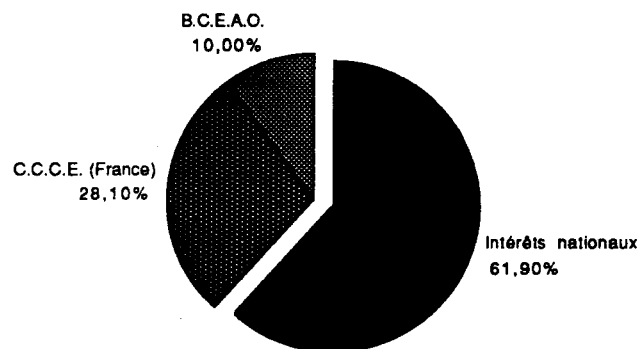
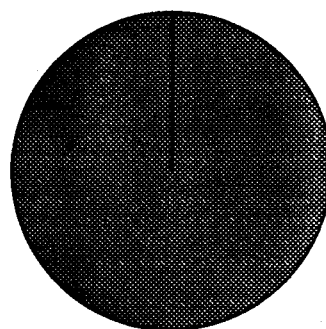
Participation des intérêts béninois au capital des établissements de crédit en activité sur le territoire national
(évaluations pour la fin du troisième trimestre de l'année 1974)

SOCIETE DAHOMEENNE DE BANQUE

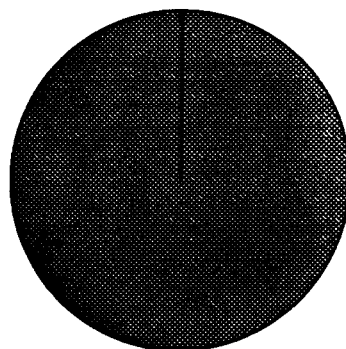


BANQUE NATIONALE DE PARIS



BANQUE DAHOMEENNE DE DEVELOPPEMENT**BANQUE INTERNATIONALE POUR L'AFRIQUE OCCIDENTALE
(B.I.A.O.)**

100,00%
B.I.A.O.

SOCIETE DAHOMEENNE DE CREDIT AUTOMOBILE

100,00%
Divers Intérêts français

2) Le Bénin en position mitigée, par rapport au mouvement régional

Lorsque nous essayons d'établir un parallèle, entre les tendances d'africanisation bancaire décrites à l'échelle des autres pays de l' UMOA, d'une part, et la situation observée au Bénin vers 1973-74, d'autre part, nous aboutissons à la remarque suivante : Les pouvoirs publics béninois, tout en prenant part au mouvement régional d'africanisation des banques, ont manifesté une attitude assez timorée, face aux implications du mouvement à l'intérieur des frontières nationales. Autrement dit, de 1960 à 1973-74. Ces autorités ont adopté une politique des plus libérales –en Afrique de l'ouest francophone– vis-à-vis du commerce de banque.

Sur les trois banques de dépôt existant dans le pays, une seule avait été transformée, avant la fin de la période, en société de droit béninois. C'est d'ailleurs cette seule banque (la SDB) qui a enregistré une participation de l'Etat à son capital ; les deux autres établissements étaient demeurés de simples succursales de banques françaises associées à d'autres groupes financiers étrangers, et sans la moindre ouverture aux intérêts nationaux ⁽¹⁾.

Il est vrai que ces deux derniers établissements étaient ceux liés à la BIAO et à la BNP, au sujet desquelles nous avons relevé –pour la période– une moindre spontanéité dans l'africanisation des agences installées en Afrique de l'Ouest.

Cependant, si jusqu'à fin 1973, –et à l'échelle des pays de l'UMOA– la BIAO est restée plutôt imperturbable face aux demandes d'africanisation ⁽²⁾, la BNP avait tout de même engagé le processus, dès 1962, dans d'autres pays de la région (le Sénégal et la Côte d'Ivoire, notamment).

Il semble donc que le maintien du statu quo, pour les agences installées au Bénin, a été quelque peu favorisé par une attitude débonnaire des pouvoirs publics de l'époque.

Et puis, même en dehors des banques de dépôt, on remarque que l'Etat n'avait pas, non plus, souscrit au capital du seul établissement de vente à crédit ; cet établissement jouissait pourtant d'un monopole national de fait.

Le même laxisme se retrouvait d'ailleurs au niveau des sociétés d'assurance, autres intermédiaires financiers.

Jusque vers la fin de l'année 1974, ces sociétés étaient toutes étrangères. Elles avaient conservé leurs belles dénominations métropolitaines. Il s'agissait précisément de ⁽³⁾ :

-
- (1) Soulignons que si le mouvement d'africanisation se révélait plutôt timide au Bénin, la diversification de l'origine du capital bancaire y était, par contre, un fait concret. (cf. graphiques).
 - (2) Nous faisons surtout allusion à l'africanisation du capital bancaire et à la naturalisation des succursales.
 - (3) Cf. G. POGNON, *loc. cit.*

- l'Union des Assurances de Paris ;
- l'Union Vie ;
- des Assurances Générales de France ;
- du Groupement Français des Assurances .

Il aura fallu attendre l'année 1973, pour qu'à la faveur de contingences politiques (changement de régime), une ordonnance, en date du 7 février de la même année, fasse obligation aux banques de se constituer en sociétés de droit béninois. Cela a, naturellement, contraint la BNP et la BIAO à transformer leurs succursales en filiales locales.

La dernière nommée créa, en octobre 1973, la Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale- Dahomey (BIAO-Dahomey), dotée d'un capital de 200 millions de f. CFA.

Le mois suivant (novembre 1973), la BNP transférait, à son tour, ses guichets à la Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Dahomey (BICI-Dahomey).

Ces transformations n'étaient pourtant que nominales, et essentiellement juridiques : le capital des nouvelles institutions de droit béninois était entièrement resté aux mains des sociétés-mères. Ni l'Etat du Bénin, ni les nationaux privés n'ont pu y prendre une participation.

Apparemment, l'africanisation de ces banques avait du mal à trouver une voie spontanée.

SECTION 2

De la logique de l'africanisation à l'option pour une nationalisation des banques en activité au Bénin

Cette deuxième section du chapitre sera consacrée aux nationalisations bancaires intervenues au cours des années 1974 et 1975.

Après avoir présenté les conditions du transfert de la propriété des banques nationalisées (§1), nous discuterons des raisons qui ont conduit les pouvoirs publics à opter pour ces nationalisations (§2) ⁽¹⁾.

§ 1 : Les nationalisations et le transfert de la propriété des banques.

Nous nous intéresserons, successivement, aux mesures de nationalisation proprement dites (I), puis aux représailles que ces mesures ont suscitées de la part des banques occidentales dépossédées de leurs intérêts au Bénin (II).

I - Les mesures de nationalisation.

En opposition au climat débonnaire dans lequel le commerce de banque a eu cours, durant la période allant de 1960 à 1973-74, la fin de l'année 1974 a vu

⁽¹⁾ Pour l'étude des nationalisations bancaires du Bénin (Section 2 du présent chapitre et certaines parties des chapitres 5 et 6), nous nous inspirerons, en dehors de sources bibliographiques, des résultats d'une série d'enquêtes de terrain que nous avons menées au Bénin, entre le 1/6/1988 et le 30/8/1988.

Nos enquêtes nous ont, notamment conduit à effectuer un stage d'études et de recherche – de 2 mois – à l'Agence de la BCEAO au Bénin ; puis à réaliser une vingtaine d'entretiens (semi-directifs) avec certaines personnalités du "milieu financier" béninois. A l'Annexe 2, l'on trouvera la liste de nos principaux interlocuteurs.

Une copie du document de travail qui a servi de support à ces entretiens est également fournie à l'annexe 2. Une lecture de ce document pourrait faciliter la compréhension de la démarche et de certaines idées développées dans notre thèse proprement dite. Nous aimerions donc recommander à nos lecteurs la consultation de ce document annexe (de 4 pages).

s'amorçer un processus d'étatisation qui a abouti à la nationalisation de toutes les banques en activité au Bénin.

Le 2 décembre 1974, les pouvoirs publics décidaient de la "prise en charge par l'Etat" des deux plus importantes banques qui exercent sur le territoire national ⁽¹⁾. Il s'agissait :

- d'une part, de la Société Dahoméenne de Banque (filiale du Crédit Lyonnais) ;
- d'autre part, de la Banque Dahoméenne de Développement.

Des deux ordonnances promulguées le 20/12/1974, afin de ratifier ces deux nationalisations, celle relative à la SDB (ordonnance n° 74-78) stipulait, par exemple, ceci :

"Article Premier - Pour compter du 3 décembre 1974, la Société Dahoméenne de Banque (S.D.B.) est propriété exclusive de l'Etat dahoméen.

Article 2 - Les actions de la S. D. B. précédemment détenues par le Crédit Lyonnais, la Deutsche Bank A. G. et la Banca Italiana Holding S. A. seront rachetées par l'Etat dahoméen. Le rachat de ces actions fera l'objet de négociations entre le Gouvernement de la République du Dahomey et les autorités des banques susvisées.

Article 3 - Le Ministre des finances est chargé de l'application de la présente ordonnance qui sera exécutée comme loi de l'Etat.

Cotonou, le 20 Décembre 1974. (2)"

Dans la foulée de la nationalisation des deux établissements de crédit, l'Etat a engagé un certain nombre de mesures tactiques destinées à renforcer les bases de son intervention dans l'activité financière nationale. A titre d'exemples, nous pouvons citer :

- une prise de participation symbolique (10%) au capital de la filiale béninoise de la BNP (c'est à dire de la Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Dahomey) ;
- la concession, au profit de la Banque Dahoméenne de Développement (nouvellement nationalisée), du monopole du financement à crédit de véhicules automobiles. L'effet de cette mesure a été de rendre caduque l'objet de la Société Dahoméenne de Crédit Automobile (qui, rappelons-le était un

(1) C'est à dessein que nous utilisons l'expression "prise en charge par l'Etat" : Cela nous donne l'occasion de signaler que dans le langage officiel béninois, on emploie plus volontiers cette formule-là plutôt que des termes comme nationalisation ou étatisation.

(2) Relevons, par ailleurs, qu'il peut paraître paradoxal que l'une des toutes premières mesures de nationalisation bancaire ait eu pour "cible" la Société Dahoméenne et Banque. En effet, nous avons précédemment dit de cette institution, qu'elle était la plus africanisée des quatre banques présentes sur le territoire béninois, à la veille des nationalisations. L'une des explications essentielles de ce paradoxe semble tenir au fait que la SDB était aussi l'établissement bancaire le plus important du pays : 53 % des dépôts, en juillet 1973. (Pour cette donnée statistique, cf. revue *Europe-Outremer*, op. cit., p. 18).

établissement privé ; en dehors des sociétés d'assurance, la SODACA représentait aussi la seule institution financière, non bancaire ouverte au public⁽¹⁾. La SODACA qui s'est retrouvée sans objet, décida de mettre fin à ses activités.

– On peut noter, d'autre part, que dans le but de soutenir l'activité des banques nationalisées, et à compter du 31/1/1975, obligation a été faite à toutes les sociétés d'Etat, aux établissements publics, ainsi qu'aux entreprises bénéficiaires du code national des investissements, de traiter leurs opérations, tant de gestion de trésorerie que de crédits, qu'avec les seules banques prises en charge par l'Etat (2) et (3).

Après six mois d'observation du fonctionnement du système bancaire bipolaire ainsi mis en place (4), l'Etat s'est décidé à radicaliser sa politique de nationalisation. Le 27 juin 1975, les deux établissements de crédit restés sous le contrôle des intérêts étrangers –la filiale de la BNP et celle de la BIAO– ont, à leur tour, été nationalisés.

Cette dernière mesure a donc parachèvé l'étatisation des quatre institutions de crédit héritées de l'époque coloniale.

Parmi ces quatre institutions, les trois anciennes banques commerciales ont été fusionnées afin de constituer une nouvelle banque : la Banque Commerciale du Dahomey.

Au mois d'août de la même année 1975 (c'est à dire deux mois plus tard), l'Etat a lui-même créé une nouvelle banque qu'il a destinée à la distribution du crédit agricole.

(1) Il convient aussi de noter l'existence parallèle d'un certain nombre d'établissements financiers, se présentant comme des services publics, et relevant traditionnellement du secteur d'Etat. Nous citerons surtout :

– La Caisse Nationale d'Epargne (CNE) qui gérât des dépôts d'épargne, sans accorder de crédits. Elle était placée sous la responsabilité administrative de l'Office des Postes et Télécommunication.

(Pour mémoire, notons aussi que la CNE avait repris le 31/12/1959 le patrimoine de l'Agence Dahoméenne de la Caisse d'Epargne de l'AOF. Cette dernière, enfin, fut ouverte le 30/6/1923 à Porto-Novo) ; cf. G. POGNON, *loc. cit.*

– La Caisse Autonome d'Amortissement : elle fut créée en 1966 et était chargée de la gestion de la dette publique.

– Citons enfin La Caisse des Dépôts et Consignation, créée en 1973. Son principal objet était la gestion des disponibilités des établissements publics, para-publics ou assimilés.

(2) Cf. G. POGNON, *loc. cit.*

(3) Le 2/12/1974, l'Etat créa aussi une nouvelle compagnie d'assurance : la Société Nationale d'Assurance et de Réassurance ; cette dernière fut dotée du monopole des opérations d'assurance au Bénin. Par la même occasion, l'objet des anciennes compagnies françaises se révéla caduque.

(4) Deux banques nationalisées, d'une part, deux banques essentiellement privées, d'autre part.

A compter de cette date, l'ensemble du système bancaire national (banques primaires) a donc été ramené à trois institutions spécialisées, à savoir :

- **La Banque Dahoméenne de Développement**, qui a conservé sa dénomination d'avant les nationalisations, ainsi que son champ d'activité lié à l'industrie et à l'immobilier. Son capital aussi est resté le même (300 millions de f. CFA) ; mais il appartenait désormais à l'Etat ;

- **La Banque Commerciale du Dahomey** : A l'instar des trois institutions dont elle est née, elle s'est vue assigner comme principal objet le financement du secteur commercial. Son capital a été fixé à 1500 millions de f.CFA ;

- **La Caisse Nationale de Crédit Agricole** : Conformément à son objet, elle a reçu pour mission d'animer des caisses régionales ou locales de crédit (institutionnel) à l'agriculture. Son capital a été fixé à 300 millions de f.CFA. L'Etat le détenait, directement, jusqu'à concurrence de 66,7% des actions. Il souscrivit le reste par l'intermédiaire d'un certain nombre de sociétés d'Etat ou de collectivités publiques plus ou moins intéressées par l'objet ou par la vie de la Caisse.

Le système bancaire restructuré est donc devenu fondamentalement béninois ; il l'est devenu, tant du point de vue de sa dotation en capital que de celui de ses organes de gestion et de décision.

Cela ne pouvait manquer de porter atteinte aux intérêts des sociétés-mères, et susciter –de la part de celles-ci– des mesures de représailles.

II - Les représailles exercées par les institutions-mères occidentales

La nationalisation des banques implantées au Bénin s'est donc présentée comme une décision unilatérale de l'Etat béninois. Une décision de cette nature ne pouvait manquer de porter préjudice aux intérêts des banques occidentales soumises au transfert de propriété. Ces sociétés n'ont donc pas tardé à déployer des mesures de représailles, en dépit des promesses d'indemnisation contenues dans les différents actes de nationalisation.

Sur le plan national, ces mesures de représailles ont été, surtout, ponctuelles et ont consisté dans des faits mineurs, tels que

- le rappel immédiat des cadres expatriés de l'assistance technique, ainsi que le rappel des cadres béninois acquis à la cause des sociétés dépossédées ;
- la confiscation de documents comptables ou administratifs importants ;
- etc. . .

C'est donc au plan international que les mesures de coercition ont été les plus déterminantes, puisqu'en dépit des velléités d'africanisation, l'activité bancaire et économique était restée essentiellement extravertie, et nourrie par le "commerce Bénin-Europe".

Avec l'appui d'autres institutions internationales, les banques occidentales déchuées au Bénin ont réussi à faire prendre, à l'encontre des établissements nationalisés, diverses actions destinées à boycotter leurs opérations avec l'Etranger ; le but en était donc d'isoler les banques béninoises sur la scène internationale ⁽¹⁾.

Les mesures de boycott les plus notoires se sont matérialisées :

- d'une part, par le gel des avoirs extérieurs des banques nationalisées ;
- d'autre part, par le refus de collaboration, de la plupart des anciens correspondants bancaires occidentaux.

En dépit de leur apparence plutôt banale, ces deux mesures –la deuxième surtout– se sont révélées comme des contrecoups redoutables pour les banques béninoises, ainsi que pour leur clientèle intégrée au réseau national du commerce d'import-export.

Il nous paraît ainsi curieux de remarquer que dans le contexte des nationalisations, où les nécessités du commerce Bénin-Europe (commerce extérieur) ne commandaient pas une mutation significative dans l'évolution des structures monétaires et bancaires, les exigences de ce commerce se soient manifestées, à rebours, pour neutraliser ou affaiblir des innovations nationales spontanées (2).

Ce ne fut donc pas aisément que les décideurs des nationalisations bancaires eurent à *"tout mettre en œuvre pour assurer la bonne poursuite des échanges commerciaux entre le Bénin et le reste du monde "* ⁽³⁾.

Durant une période transitoire, les services de la Banque centrale communautaire (BCEAO) furent nécessaires pour exécuter les ordres de transferts à l'extérieur. Puis, des démarches furent entreprises, en direction de la Banque Française pour le Commerce Extérieur (BFCE). Celle-ci fut disposée à offrir ses services ⁽⁴⁾. De la même manière, la Banque Intercontinentale Arabe, puis le Crédit Commercial de France furent approchés et acceptèrent, également, de remplir les fonctions de correspondants pour les banques nationalisées du Bénin.

(1) Informations recueillies lors de nos enquêtes de terrain ; M. AZANDEGBE et P. ZOHOU (*op. cit.*, pp. 17-18) abordent aussi quelques aspects de la question.

(2) Du reste, cette remarque ponctuelle ne fait que renforcer, à nos yeux, l'importance qu'il conviendrait d'accorder aux relations commerciales du type Bénin-Europe, dans l'explication des mutations de structures monétaires et bancaires d'un pays comme le Bénin.

(3) M. AZANDEGBE et P. ZOHOU, *loc. cit.*

(4) *Ibid.*

Ces nouvelles alliances n'étaient pourtant que de fortune ; les exigences inhabituelles qu'elles intégraient ne pouvaient permettre aux banques béninoises de se passer définitivement de leurs anciens correspondants.

Par exemple, contrairement aux conditions dont elles bénéficiaient avant leur nationalisation, les banques du Bénin se virent astreintes, avant toute exécution de leurs ordres de paiement extérieurs, à la constitution de provisions dont le taux atteignait facilement 100% du montant des ordres de transfert ⁽¹⁾. Une contrainte de cette nature se révélait pénible à supporter pour les banques du Bénin. Outre les précautions quotidiennes qu'elle nécessitait, il fallait que des sommes importantes soient immobilisées auprès des nouveaux correspondants, alors-même que les avoirs extérieurs des banques locales se trouvaient gelés, par mesures de représailles ⁽²⁾.

Les mesures coercitives déployées par les banques dépossédées et leurs alliées eurent, au moins, pour résultat de contraindre les autorités béninoises à respecter leurs promesses d'indemnisation des anciens actionnaires occidentaux.

Tout au plus, le doute subsiste-t-il sur l'éventuelle indemnisation d'une poignée de petits porteurs nationaux, qui du reste, n'étaient associés qu'à concurrence de 1,3% au seul capital de la Banque de développement (1,3% de 300 millions de f.CFA).

Faute de documents officiels accessibles ⁽³⁾, ou d'interlocuteur suffisamment informé, les conditions pratiques d'indemnisation nous sont restées indiscernables (par exemple, en termes de prime ou de perte au sujet de la reprise des actions, en termes de délais de remboursement (etc...) ⁽⁴⁾).

Il semble cependant qu'en matière de modalités d'indemnisation aussi, la pression ressentie au niveau des relations bancaires extérieures était si forte que l'Etat béninois s'est efforcé d'offrir une compensation "raisonnable" aux établissements étrangers victimes des mesures de nationalisation. Le but de l'opération était de convaincre de la bonne foi des autorités béninoises, et d'amener ainsi les anciens correspondants bancaires à reconsidérer leur position.

⁽¹⁾ *Ibid.* Ces informations nous ont été livrées au cours de nos enquêtes.

⁽²⁾ Ces contraintes se révélaient donc pénibles, même si elles auraient pu se relâcher, avec le temps, par suite d'un renforcement des nouvelles relations de correspondance.

⁽³⁾ C'est à dire : accessibles, pour un personnage non officiel.

⁽⁴⁾ Il nous semble tout de même que ces informations quantitatives et ponctuelles ne sont pas nécessaires pour l'objet de notre étude.

§ 2 : Les motifs de la nationalisation des banques : les deux niveaux d'interprétation.

L'explication des causes de la nationalisation des banques au Bénin nous conduira à tenir compte, aussi bien de justifications officielles que de motifs plus ou moins implicites. Nous les commenterons en distinguant successivement :

- ceux qui pourraient être reliés au projet d'édification d'une société socialiste;
- puis ceux pouvant tenir d'un souci de rejet de la dépendance vis-à-vis des institutions bancaires étrangères.

I - Les motifs tenant au projet d'un régime économique socialiste.

Il nous faut rappeler, tout d'abord, que la nationalisation des banques, au Bénin est intervenue –en 1974-1975– dans le contexte d'un régime politique et économique de type socialiste. Du moins, les dirigeants nationaux avaient, avant ces nationalisations, proclamé leur volonté d'engager le pays dans une voie de développement socialiste et à philosophie marxiste-léniniste.

Dans une certaine mesure, la référence à ce modèle de développement était de nature à favoriser des nationalisations de moyens de production et d'activités économiques variables ; puisque, de l'avis de certains auteurs apparemment avertis, *"la nationalisation apparaît comme le prélude à [...]l'ordre économique socialiste"* (1).

Sans évoquer une implication aussi rigoureuse que celle de la citation faite ci-dessus, mais abondant un peu dans le même sens, l'article 19 de la Constitution béninoise d'août 1977 stipule (2) : *"Dans le domaine économique, l'Etat lutte pour que le secteur étatique joue le rôle dirigeant dans l'économie nationale, et assure la priorité au développement de ce secteur"*.

L'article 14 de la même Constitution précise, par ailleurs, que l'un des principaux objectifs de la politique économique au Bénin est *"l'organisation et la généralisation de la direction effective de l'Etat [...]dans l'économie, l'industrie, les finances, le commerce, le transport et tous les secteurs vitaux de l'activité économique nationale."*

(1) K. KATZAROV, *Théorie de la nationalisation...*, Neuchâtel : Les éditions de la Baconnière, 1960, p. 225.

(2) La nouvelle Constitution béninoise, que l'on appelle couramment "La Loi Fondamentale", a été proclamée en 1977, c'est à dire après la réalisation des nationalisations bancaires ; les idées socio-politiques qu'elles consacrent existaient cependant depuis le changement de régime politique de 1972.

En complément des deux citations précédentes, nous ferons observer, enfin, la nuance qu'apportent, dans le même texte de loi, les articles 18 et 24.

"Article 18 : En République Populaire du Bénin [...] les principales formes de propriété des moyens de production sont :

- la propriété d'Etat*
- la propriété des coopératives*
- la propriété des travailleurs individuels*
- la propriété des nationaux béninois*
- la propriété des étrangers".*

"Article 24 : L'Etat reconnaît et protège les activités et la propriété des étrangers du moment qu'elles sont utiles à l'économie du pays et aux intérêts du peuple béninois".

On peut se demander si la volonté de promouvoir une économie socialiste, telle que ces citations le mettent en relief, devait inéluctablement entraîner le transfert de la propriété des banques, du domaine des intérêts essentiellement privés et étrangers, au domaine patrimonial de l'Etat béninois.

A une question de cette nature, nous ne pourrions apporter que des éléments de réponse.

Nous indiquerons, tout d'abord, que la volonté de l'Etat béninois de "prendre en charge les secteurs vitaux de l'économie nationale", s'est traduite par un gonflement sensible du domaine des entreprises étatisées ou d'économie mixte ⁽¹⁾ : le nombre d'entreprises publiques et semi-publiques passait ainsi de 24 en 1972 à 118, dix ans plus tard ⁽²⁾.

a) Compte tenu du fait que la nationalisation des banques est intervenue, à peu près, au cours des mêmes années que celle de beaucoup d'autres entreprises importantes, on est bien tenté d'établir un lien direct entre les nationalisations bancaires et l'élargissement du secteur économique étatisé.

(1) Il s'agit d'entreprises étatisées, par voie de nationalisation de sociétés déjà existantes, ou par création de sociétés publiques nouvelles.

(2) Cf. BCEAO, Agence nationale du Bénin, "Etude sur la restructuration du secteur d'Etat en République Populaire du Bénin", document de travail interne à la BCEAO-Bénin (Service du Crédit).

b) Dans une optique voisine à celle de ci-dessus, on peut supposer : le domaine des entreprises d'Etat ayant été sensiblement étendu (ou devant l'être, selon un plan préconçu), la nationalisation des banques, a été considérée, par l'Etat béninois, comme le moyen de garantir que les entreprises publiques bénéficieraient d'un accès suffisant au crédit bancaire.

En même temps que les possibilités effectives d'accès au crédit, des jugements tenant aux conditions débitrices à obtenir des banques auraient pu inciter à la nationalisation de ces banques (conditions en termes de coût des emprunts, par exemple) .

c) Une autre façon d'aborder la question peut être la suivante : des entreprises spécifiques ayant été nationalisées, et certaines branches d'activités étant soumises au contrôle de l'Etat, pouvait-on s'abstenir de recourir à des nationalisations bancaires, lorsqu'on a conscience du fait qu'une filiale de banque occidentale peut favoriser ou au contraire saboter les intérêts d'une entreprise nationalisée au Bénin ?

Mais, ces préoccupations auraient-elles nécessité la nationalisation de l'ensemble des institutions de crédit ?

d) Dans l'édification d'une économie socialiste, une place de choix est traditionnellement accordée à la planification économique, mise en œuvre par l'Etat.

On pourrait donc retenir aussi l'hypothèse selon laquelle les nationalisations bancaires du Bénin ont été motivées par le souhait de la Puissance publique, de maîtriser au maximum les conditions de distribution du crédit et de financement de l'économie. Les nationalisations seraient ainsi le moyen de garantir que les objectifs économiques fixés dans le cadre du développement socialiste seraient effectivement pris en compte par le système bancaire.

Suivant ce raisonnement, on pourrait dire que la nationalisation des banques se présentait comme une sorte de plan de financement, mis au service d'un plan de développement particulier.

Si d'un point de vue théorique cette hypothèse n'est pas dénuée de toute pertinence, il importera tout de même de se demander si elle ne renvoie pas qu'à un vœu pieux.

Autrement dit, il faudra ultérieurement que nous cherchions à savoir si, dans la pratique financière et économique béninoise, des mécanismes particuliers ont été mis au point, qui permettent de répercuter effectivement les objectifs du développement socialiste sur les conditions de financement des banques nationalisées.

e) Sur un autre plan, enfin, on peut souligner que le secteur des activités bancaires est traditionnellement considéré comme un secteur "juteux" (rentable). Pendant que l'on transférait à l'Etat la propriété de nombreuses autres affaires, était-il concevable qu'on laissât aux intérêts étrangers l'essentiel de la propriété des banques ?

En dépit de leur intérêt, ces différentes suggestions n'épuisent pas, à nos yeux, l'explication des nationalisations au Bénin.

D'ailleurs, nous pourrions nous-même relativiser, quelque peu, la portée de ces suggestions en faisant référence à d'autres pays francophones d'Afrique, qui offrent des ressemblances avec la situation socio-économique du Bénin : nous retiendrons le Mali, puis le Congo.

Le MALI

Dès le début des années 1960, les pouvoirs publics maliens avaient opté pour une voie de développement socialiste. Cela les avait même amenés à décider du retrait de la République du Mali, de la Zone franc, et à refuser de ratifier le traité initial de l'UMOA (en 1962). Dans la foulée, ils avaient aussi créé une monnaie nationale pour le Mali (le franc malien).

Comme les autorités publiques du Bénin l'ont fait dans les années 1970, les hommes d'Etat maliens, des années 1960, avaient considérablement agrandi le secteur des entreprises étatisées, en recourant à des nationalisations ⁽¹⁾.

Au Mali, pourtant, l'Etat n'a pas cru nécessaire de nationaliser les banques héritées de la période coloniale. A l'instar de ce qui se faisait dans la plupart des autres pays francophones, il s'est contenté d'engager les banques sur la voie habituelle de l'africanisation.

(1) Pour des détails, voir : J. TCHUNDJANG POUEMI, *Monnaie, Servitude et Liberté . La répression monétaire de l'Afrique*, Saint-Amand-Montrond (Cher): éditions J. A., 1980, pp. 126-134.

En commentant les nationalisations réalisées au Mali, et après avoir justifié la nécessité d'une certaine intervention économique de l'Etat malien, l'auteur cité écrit notamment :

"C'est ici que les autorités maliennes, aveuglées par un socialisme plus sentimental que scientifique, s'égarent : elles nationalisent aussi bien le commerce, le transport que l'industrie. L'agriculture, de son côté, fait l'objet d'organisations en coopératives supervisées par les sociétés d'Etat." (Ibid., p. 127) ;

"En nationalisant tous azimuts, le régime du président Modibo Keita faisait (donc) preuve, à peu près sûrement, d'un excès de zèle préjudiciable à l'efficacité." (Ibid., p.128).

Le CONGO

Tout en étant situé en Afrique Centrale, le Congo offre, par rapport à l'expérience béninoise, un intérêt remarquable :

Comme le Bénin, ce pays a donc connu la colonisation française. Comme le Bénin, il est toujours demeuré dans la zone franc. Comme le Bénin, pour l'UMOA, le Congo a, depuis les années soixante, adhéré à la coopération monétaire conçue dans le cadre de l'Afrique Centrale.

Avant même le Bénin, le Congo s'est engagé dans une voie de développement socialiste, inspirée par la philosophie marxiste-léniniste.

Accessoirement, on pourrait même ajouter : De la même manière qu'on dit République Populaire du Bénin, on dit République Populaire du Congo.

Au Congo, cependant, les banques sont en partie propriété d'Etat et, pour le reste, propriété privée avec la participation d'intérêts étrangers¹.

Ayant connaissance des cas du Mali et du Congo, on pourrait admettre, dans le contexte africain, que l'adoption d'une voie de développement socialiste n'induit pas nécessairement à la nationalisation de l'ensemble des banques.

A l'inverse, (et de façon plus générale), il importe de relever, qu'en elles-mêmes, les nationalisations – même bancaires – ne sont la caractéristique d'aucune idéologie, ni d'un système d'organisation sociale particulier.

Il nous semble, qu'en la matière, l'interprétation qu'a la Puissance publique de l'intérêt national, soit l'un des critères les plus pertinents à considérer.

A titre d'exemple, nous pourrions retenir le cas de la France :

En 1945, sous l'autorité du Général de Gaulle, on y nationalisa, outre la Banque de France, les quatre principales banques de dépôt, à savoir : le Crédit Lyonnais, la Société Générale, le Comptoir National d'Escompte de Paris et la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie².

(1) Jusque vers le milieu des années 80 (au moins), la République du Congo abritait deux grandes banques commerciales issues de la fusion, en 1974, des anciennes succursales de grandes banques françaises. Il s'agit de l'Union Congolaise des Banques, d'une part, et de la Banque Commerciale Congolaise d'autre part. Au sein du capital social de ces deux banques, les intérêts publics congolais étaient représentés à raison de 51% et de 63,22%. Cf. K. YANSANE, *op.cit.*, pp.64-65.

(2) En 1945, les quatre établissements de crédit nationalisés détenaient, à peu près, 55% du total des dépôts existant dans les banques françaises. Au début des années 80, le secteur nationalisé couvrait 60% environ des dépôts recueillis par les banques inscrites ; Cf. :
– T. LEFRANC (Pseudonyme), *L'imposture monétaire*, Paris : Anthropos, 1981, pp. 182-183.
– J.-G. MERIGOT et P. COULBOIS, *op. cit.*, p. 229.
Ajoutons qu'en France, les nationalisations bancaires de 1945 étaient intervenues après d'autres nationalisations, qui touchèrent des secteurs aussi différents que ceux des

M. Pleven (alors ministre des finances), qui présenta les motifs de ces mesures à l'Assemblée Constituante (de France), les justifia par l'idée selon laquelle *"l'évolution générale de l'économie et les exigences de la reconstruction rendaient nécessaire une direction du crédit, afin que les besoins considérés comme prioritaires dans le plan puissent être effectivement financés, par préférence aux investissements jugés souhaitables par les particuliers"* (1).

Au cours de la même période, un autre homme d'Etat français (M Pineau), exposa d'autres justifications à la nationalisation des banques : il reprocha aux grandes banques françaises *"de réserver leurs crédits aux entreprises importantes, en négligeant les petites et moyennes entreprises, afin de ne pas courir de risques"* (2).

M. Pineau *"faisait état, également, de ce que les banques, en créant de la monnaie scripturale, empiétaient sur le domaine de l'Etat, le droit de battre monnaie étant un droit régalien"* (3).

Mieux servir les objectifs du plan et de la politique économique, mieux répondre aux besoins des PME, restituer à l'Etat le droit séculaire de battre monnaie : voilà, justement, trois arguments encore avancés, plus de trente-cinq ans après 1945, mais cette fois par certaines personnalités socialistes, pour réclamer l'achèvement de la nationalisation des banques françaises (en 1981-1982) (4).

Les deux premiers de ces arguments ont un caractère plutôt classique, désormais (5). Le troisième, quant à lui, pose un problème nouveau. Son enjeu dépasse largement le seul cadre français et pourrait susciter davantage d'intérêt dans l'avenir. Qu'énonce précisément cet argument ?

Houillères du Nord et du Pas-de-Calais (1944), les usines Renault, Gnome et Rhône (devenu la SNECMA), les transports aériens (1945) etc...

Le Général de Gaulle lui-même proclama en 1943 que : *"Sans briser les leviers d'activité que constituent l'initiative et le légitime bénéfice, [...] la nation saura vouloir que les richesses naturelles, le travail et la technique qui sont les trois éléments de la propriété de tous, ne soient pas exploités au profit de quelques uns"*. P. BOURDREL, *Le mur de l'argent. Les gouvernements de Gauche face au capital*, Paris : Denoël, 1985, p. 186.

(1) Cf. J.-G. MERIGOT et P. COULBOIS, *op. cit.* pp. 227-228.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

(4) Voir, surtout le compte rendu détaillé de l'Audition publique organisée le 6 octobre 1981 à l'Assemblée Nationale (par la Fondation de la qualité de la vie, de la sécurité et de la consommation, avec la collaboration de E. Alphandéry), dans :
- *Communications et Débats* N°4, Paris : Sofedir, 1982, 119 p.
Consulter, en particulier, la préface de P. VAJDA (pp. 6-9) et la citation des interventions orales de C. Pierret (pp. 21-24) et de D. Strauss-Kahn (pp. 57-63).

(5) Bien qu'ils aient été utilisés dans un contexte socio-économique très différent du contexte africain, ces deux premiers arguments nous font penser à certaines des préoccupations qui ont soutenu le mouvement d'africanisation décrit dans la section précédente du chapitre.

Dans le contexte français (pour être concret), cela revient à ceci :

Parmi les fonctions inhérentes à la souveraineté nationale, l'une des plus anciennes, des plus traditionnelles, est le privilège de battre monnaie, d'émettre les instruments monétaires. Mais ce "privilège régalien" –c'est à dire de la nation– n'en est plus vraiment un. Après l'usage de la monnaie, métallique et de la monnaie fiduciaire, celui de la monnaie scripturale s'est particulièrement développé, à partir du milieu du XIX^e (1).

Une des particularités les plus frappantes de la monnaie scripturale, c'est pourtant que celle-ci n'est créée, ni directement par la Puissance publique, ni indirectement par l'Institut d'émission national, mais qu'elle est émise par les banques elles-mêmes, dans des conditions qui ont largement échappé au contrôle de l'Etat.

Or, cette monnaie scripturale, dont le développement est plus récent que celui des autres formes de monnaie, est rapidement devenue la plus importante dans un pays comme la France et constitue, dès le début des années 1980, près de 80% de l'ensemble de la masse monétaire.

Les tenants d'une nationalisation intégrale des banques françaises trouvent, dans ce phénomène (commun aux pays occidentaux), la source des pires difficultés, en matière d'organisation et de contrôle du système monétaire national (2).

Au Bénin, on en est pas encore à 80% de la masse monétaire constitués sous forme scripturale. Les références à l'exemple français nous auront tout de

(1) Nous évoquons ici le développement de l'usage de la monnaie scripturale, et non la genèse de cette forme de monnaie qui est sans doute antérieure à celle du billet de banque.

Des pratiques monétaires scripturales sont –par exemple– évoquées au sujet de l'*Egypte hellénistique*, pour le III^e siècle avant notre ère (voir, sur ce sujet : J.-M. SERVET, "Traditions de dépôts et pratiques monétaires en Egypte et Mésopotamie antiques", cahier *Monnaie et Financement* (n°12), mars 1982, pp. 5-44.

En Europe Occidentale, la diffusion de billets de banque dans le public a été beaucoup plus rapide que celle de la monnaie scripturale mais l'invention des billets n'y date que du XVII^e siècle (de notre ère), en Angleterre. (En France, les premiers billets de banque sont apparus au XVIII^e siècle).

Pour des détails,

– nous recommandons notamment l'ouvrage de J. BICHOT, *Huit siècles de monétarisation. De la circulation des dettes au nombre organisateur*, Paris : Economica, 1984 ; cf., surtout : pp. 51-187.

(*op. cit.* , pp. 51-187) ;

– voir aussi :

• J. DENIZET, *op.cit.* , pp. 15-18.

• T. LEFRANC, *op.cit.* , pp. 182-183.

(2) Sur ce sujet, voir :

– T. LEFRANC, *loc. cit.*

– Compte rendu de l'Audition publique du 6/10/1981, *loc. cit.*

même permis d'insister sur l'idée selon laquelle la recherche d'une nationalisation complète des banques n'est pas nécessairement déterminée par l'adoption d'un modèle de développement de type socialiste et marxiste.

II - Le mobile lié au souhait d'indépendance financière et économique : La nationalisation des banques comme forme de radicalisation des tendances d'africanisation.

Au delà de l'influence très probable du modèle socialiste, la nationalisation des banques au Bénin s'explique aussi comme une forme locale de radicalisation des tendances d'africanisation dont nous avons décrit les caractéristiques générales. A la base de cette radicalisation dans l'africanisation, on pourrait relever les instincts très nationalistes ⁽¹⁾ qui semblent animer les pouvoirs publics installés depuis le changement de régime politique de 1972.

Au Bénin, presque tous les principaux textes de loi ainsi que les grandes déclarations de politique générale portent la marque de ces préoccupations nationalistes.

Dans la **Loi Fondamentale** (la Constitution béninoise), par exemple, l'article 13 souligne nettement que la finalité de la politique économique serait de promouvoir toute mesure visant à *"édifier une économie nationale, véritablement indépendante"*.

A l'occasion du **Discours-Programme** du 30/11/1972, prononcé deux ans avant même l'adoption formelle du socialisme comme voie de développement, M. Kérékou, chef de l'Etat béninois proclamait ⁽²⁾ : *"La caractéristique fondamentale et la source première de l'arriération de notre pays est la domination étrangère"* ⁽³⁾. *"[...] C'est pourquoi, la seule voie qui s'offre à nous aujourd'hui est celle d'une politique nouvelle d'indépendance nationale"* ⁽⁴⁾ ; *"Le but de cette politique nouvelle serait ainsi de réorganiser toute la structure économique, culturelle et sociale [...du] pays dans le sens d'une libération [de la domination venue de l'étranger]"* ⁽⁵⁾.

(1) Au risque d'être répétitif, rappelons que le terme "nationaliste" n'a aucune connotation péjorative de notre part. Nous l'utilisons, simplement, pour évoquer une certaine sensation, faite à la fois d'aspiration à la souveraineté et de défense des intérêts immédiats de la Nation.

(2) En dehors de la Constitution, dont annonçait déjà certaines grandes idées, le Discours-Programme représente l'une des sources essentielles d'information au sujet du dessein socio-politique et économique envisagé pour le Bénin, depuis l'année 1972.

(3) Cf. Plaquette reprenant le Discours-Programme du 30/11/1972 et conçue par l'ONEPI (l'Office National d'Édition, de Presse et d'imprimerie (p. 4).

(4) *Ibid.*

(5) *Ibid.*, p. 5.

Certaines grandes nationalisations, celles du secteur bancaire, en particulier, semblent relever, selon nous, de la recherche d'une mise en chantier de *"l'économie nationale et indépendante"*.

Du point de vue de la recherche de l'indépendance économique, la nationalisation des banques semblait justifiée, aux yeux des gouvernants : près de quinze ans après la décolonisation du pays, le secteur des institutions bancaires se présentait toujours comme un domaine de prédilection et de continuité pour la domination des intérêts capitalistes étrangers.

Du point de vue de l'objectif de promotion d'une économie nationale, les nationalisations bancaires paraissent avoir été appréhendées comme un ensemble de moyens, plus rigoureux et plus sûr, qui permettraient de soumettre désormais les organismes bancaires à l'autorité d'un centre de décision national. Ces nationalisations étaient sensées, par conséquent, permettre de mieux organiser les activités bancaires selon les besoins réels du pays, et en direction des pôles prioritaires définis par l'Etat.

On remarque, en définitive, que ces considérations sont très proches de celles qui, un peu partout partout en Afrique noire francophone, ont motivé le phénomène d'africanisation, depuis le début des années soixante.

En poussant notre raisonnement au delà des frontières du déterminisme idéologique, nous en arrivons ainsi à appréhender la nationalisation des banques du Bénin comme une forme nationale de durcissement du mouvement d'africanisation bancaire.

Suivant cette optique, le sujet de la nationalisation des banques acquiert, selon nous, un regain d'intérêt : au delà des considérations idéologiques, la nationalisation bancaire devient une mesure intrinsèque de politique économique, envisageable par n'importe quel Etat africain que des contingences nationales amèneraient à recourir à la rigueur, afin de défendre des objectifs particuliers en matière de développement économique national.

Il est d'ailleurs instructif de noter que dans les années soixante-dix, déjà, des observateurs d'horizons divers n'excluaient pas l'hypothèse selon laquelle les tendances nationalistes des Etats africains, et l'africanisation des banques qu'elles engendraient, puissent déboucher sur une nationalisation pure et simple de certains systèmes bancaires nationaux.

De manière implicite, c'est une opinion similaire que semblait émettre J. Peyrega, lorsqu'en traitant de la monétarisation dans les économies de l'UMOA, il en vint à écrire ceci ⁽¹⁾ : *"La réorganisation profonde de l'ancien système bancaire colonial est une condition "sine qua non" d'un développement autonome, auto-centré, dirigé par des centres de décision"*

(1) J. PEYREGA, "Aspects et problèmes de la monétarisation, plus particulièrement dans les pays de l'Union Monétaire de l'Afrique de l'Ouest", *Revue économique et sociale voltaïque* (C. E. D. R. E. S. - Etudes, 59p.).

nationaux et au profit des activités économiques nationales, dans les pays nouvellement indépendant : c'est l'un des moyens principaux d'éviter qu'un "néo-colonialisme" ne s'infiltré, à travers les anciens circuits, et ne s'installe dans les anciennes structures, dont seule la façade aurait été repeinte aux couleurs nationales" (1). (...) "Pour qu'une telle politique soit efficace, il faut évidemment réorganiser tout le système bancaire, sur de nouvelles bases nationales (et régionales), il faut restructurer et réorienter les réseaux bancaires et les circuits monétaires, en éliminant le plus possible du circuit national des banques étrangères qui ne sont qu'extraverties, et en développant autant que possible l'implantation de banques nationales directement branchées sur la production et la circulation dans tout le pays, de façon à prendre en considération aussi bien les échanges internes que les échanges internationaux" (2).

Intervenant en 1972 dans le cadre d'un colloque international sur le développement africain, et plus préoccupé des questions relatives à la gestion des banques ou à la propriété du capital bancaire, E. Storck, directeur général de la Compagnie Financière de la Deutsche Bank notait, pour sa part (3) : *"La majorité du capital [des banques locales] devrait se trouver nettement du côté des pays en voie de développement. De pareils engagements ne doivent [cependant] jamais être liés au but d'obtenir une influence prépondérante, voire le contrôle de pareilles banques. D'autre part, une nationalisation des banques ne peut pas résoudre les problèmes des pays en voie de développement. Finalement, il est souhaitable de laisser travailler ces banques d'après les principes de l'économie. Sans doute y-a-t-il dans les jeunes Etats certains conflits d'intérêts. Tandis que les gouvernements sont intéressés en premier lieu au développement de l'infrastructure du pays, les banques, elles, préfèrent des investissements dont la rentabilité de gestion de l'entreprise est assurée. Par la nationalisation du système bancaire, les gouvernements peuvent diriger selon leurs vues l'épargne et l'attribution de crédits, mais ils devraient se rendre compte des dangers de ces mesures."*

L'auteur cité avançait donc concrètement le concept de nationalisation. Il n'excluait pas que dans l'un ou l'autre pays africain le processus quasi généralisé d'africanisation puisse déboucher sur des nationalisations bancaires. Il est remarquable que le sujet de la nationalisation ait été évoqué indépendamment de la question des régimes économiques (et politiques) des pays auxquels l'auteur se réfère. C'est dire que l'éventualité de la nationalisation existait aussi bien du côté des pays africains dits "d'économie libérale" que de celui des pays de "tendance dirigiste".

(1) J. PEYREGA, *op. cit.*, p.22.

(2) J. PEYREGA, *op. cit.*, p.21 ; (c'est nous qui soulignons).

(3) E. STORCK, *op. cit.*, p. 203 ; (c'est nous qui soulignons).

Une dernière citation d'auteur nous permettra d'étayer ce dernier point de vue (1).

Le troisième et dernier auteur auquel nous nous référerons, dans ce chapitre, fut un journaliste de la revue *Jeune Afrique Economie*.

Dans un court article au titre de "*L'ivoirisation*" de la Banque (2), ce journaliste eut à commenter, le 30/10/1971, un accord signé à Paris, le 7 du même mois, entre le gouvernement de la république de Côte d'Ivoire et les dirigeants français de la Banque Nationale de Paris.

L'objet de l'accord en question était de porter de 10% à 51% la participation de l'Etat ivoirien dans le capital de la Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie de la Côte d'Ivoire (BICI-CI, la filiale ivoirienne de la BNP). La nouvelle prise de participation s'effectuait, d'une part, par le biais d'une augmentation de capital et, d'autre part, par le rachat d'actions à la BNP et à la Société Financière d'Outre-mer.

Après avoir précisé que ce regain d'ivoirisation de la filiale de la BNP répondait aux souhaits des autorités publiques "*d'imprégner davantage l'économie de la personnalité ivoirienne, en jetant les bases d'une participation plus active des hommes et des capitaux ivoiriens à la marche des affaires industrielles et commerciales*", le commentateur exprima ses doutes en ces termes : "*L'accord du 7 octobre s'inscrit parfaitement dans la voie choisie par la Côte d'Ivoire, l'intégration au capitalisme occidental. Il ne marque en aucun cas une volonté de développer un secteur public ivoirien indépendant de l'impérialisme. La BICI "ivoirisée" sera certes mieux à même de mobiliser l'épargne ivoirienne pour prendre des participations dans le capital des entreprises locales, mais sa finalité demeure ambiguë : s'agit-il de remplacer progressivement le capital étranger ou de s'associer à lui ?*" (3).

On peut retenir, en conclusion, que l'africanisation des banques est un phénomène qui, en lui-même, pouvait (et peut encore) déboucher –dans des cas limites– sur des mesures de nationalisation. Au Bénin, cette possibilité a été renforcée, à partir de 1974, par l'option pour une voie de développement à forme dirigiste (4). Du domaine du réalisable, la nationalisation des banques a pu y devenir une réalité. Mais le choix de la nationalisation est-il vraiment le meilleur, devant les objectifs d'indépendance et de développement qui l'ont motivé ?

(1) Nous gardons, tout de même, à l'esprit le souci de ne pas abuser de citations d'auteurs.

(2) "*L'ivoirisation*" de la Banque, *Jeune Afrique Economie* (564), 30/6/1971, pp. 50-51.

(3) (C'est nous qui soulignons.)

(4) Précisons d'ailleurs, que dans la plupart des pays africains dits "socialistes", l'idéologie (marxiste) constitue souvent un stimulant supplémentaire dans la recherche d'une indépendance économique vis-à-vis des intérêts ("capitalistes") étrangers. Dans ce contexte, une attention particulière se porte alors aux intérêts relevant des anciennes puissances coloniales.

CHAPITRE V

Le choix de la nationalisation des banques : Une évaluation des limites de sa pertinence sur une base logique et empirique

SOMMAIRE

- Section 1.** **La part du mythe dans la stratégie des nationalisations bancaires.**
- § 1 : Le décalage idéologique résultant du mode de fonctionnement des banques nationalisées.
 - § 2 : La stratégie de nationalisation des banques comme moyen de promotion d'une indépendance financière et économique : Quelques zones d'ombre au tableau.
- Section 2.** **L'orientation économique du financement bancaire : une comparaison par rapport aux autres pays de l'UMOA ne donne pas l'avantage au Bénin.**
- § 1 : La répartition des crédits bancaires par secteur d'activités.
 - § 2 : La part des crédits à moyen ou long termes dans le total des crédits bancaires.
 - § 3 : Le ratio de couverture des dépôts par les crédits à l'économie (crédits à l'économie / dépôts des particuliers et des entreprises).
 - § 4 : Le ratio de couverture des dépôts à terme par les crédits à moyen ou long termes (crédits à moyen ou long termes/dépôts à terme).
- Section 3.** **L'inefficacité de l'exploitation des banques nationalisées et le péril qui en résulte pour la continuité de l'activité bancaire au Bénin.**
- § 1 : La mesure de l'ampleur de la dégradation des actifs bancaires
 - § 2 : Les sources du mal.
 - § 3 : Crise générale de trésorerie et cessation de paiement des banques nationalisées.

Le chapitre précédent nous a permis de mettre en relief les principales motivations qui ont déterminé le choix de la nationalisation des banques au Bénin.

En nous basant sur le bilan de près de quatorze années d'activités des banques nationalisées, nous aimerions, à présent, porter un regard critique sur le choix qui a été fait, de nationaliser ces banques. Notre objectif n'est pas de dresser un procès de l'expérience menée, mais de mettre l'accent sur des faiblesses et inconvénients liés à cette expérience. Nous pensons, en effet, que ce sont des études de cette nature qui peuvent réellement permettre de juger la pertinence de la stratégie des nationalisations bancaires, face à d'autres alternatives. (Voir notre précision, en note (1).)

L'étude qui suit s'articule autour de trois sections correspondant respectivement aux trois temps forts de notre recherche.

- Dans la Section 1, nous discutons de la question de savoir si, dans les faits, les nationalisations bancaires se révèlent comme une force d'intervention capable de susciter ou de soutenir des changements décisifs et conformes aux aspirations qui ont engendré ces nationalisations.

Nous orientons, d'abord, la réflexion sur des questions liées à la volonté des pouvoirs publics de favoriser l'édification d'une économie de type socialiste. Nous montrons, à cette occasion, le décalage qui existe entre les idées socialistes, théoriquement soutenues, et le mode de fonctionnement des banques, qui reste sous-tendu par des principes d'économie de marché.

Nous nous intéressons, ensuite, aux préoccupations liées à l'idée d'indépendance financière et économique. A ce niveau, nous montrons comment l'organisation monétaire et bancaire mise en place au Bénin apparaît, finalement, comme une organisation ambivalente. Car, la volonté de rejet d'une dépendance liée à l'activité des banques, s'accommode bien de la continuité des liens de dépendance qui résultent de l'utilisation du franc CFA et de l'appartenance du Bénin à la zone franc.

- Dans la Section 2, nous nous intéressons à l'orientation économique (sectorielle et temporelle) du financement bancaire. Nous mettons en comparaison les résultats obtenus par le système bancaire nationalisé du Bénin et les résultats dégagés par le système bancaire de chacun des autres pays adhérents à la même union monétaire que le Bénin. Nous montrons que le fait, qu'au Bénin, les banques aient été toutes nationalisées n'a pas induit une orientation économique des crédits plus performante que ce qui a été observé

(1) NB : Ce chapitre a été rédigé avant qu'une décision officielle de dénationalisation des banques du Bénin ne soit prise au cours de l'année 1989. En dépit du retournement de situation, nous avons souhaité maintenir le chapitre tel que nous l'avions conçu et rédigé, afin de conserver son caractère "*spontané*". Dans le prochain chapitre (le dernier de la thèse), nous aurons l'occasion de présenter et d'analyser les conditions dans lesquelles l'expérience des nationalisations a basculé.

pour les autres pays de l'UMOA.

- Au niveau de la troisième et dernière section, c'est sur l'efficacité de la gestion et de l'exploitation bancaires elles-mêmes que nous portons la réflexion. Nous y montrons comment les effets pervers de la nationalisation des banques a favorisé une forte dégradation de la qualité des portefeuilles bancaires, en affectant du même coup les résultats d'exploitation et les fonds propres bancaires. A partir de ce constat préliminaire, nous montrons comment l'expérience des nationalisations a porté atteinte aux possibilités d'expansion, et même à la bonne continuation de l'activité bancaire au Bénin. L'un des faits que nous évoquons, à ce stade, pour nous justifier, c'est que toutes les trois banques passées aux mains de l'Etat ont connu ces dernières années des cessations de paiement ; toutes ces trois banques ont également été mises en règlement judiciaire.

SECTION 1

La part du mythe dans la stratégie des nationalisations bancaires

Nous avons montré (chapitre IV) que deux niveaux d'interprétation peuvent être retenus dans l'explication des motifs de la nationalisation des banques au Bénin. En nous référant successivement à ces deux niveaux d'interprétation, liés à l'idée du socialisme, puis à celle de l'indépendance financière et économique, nous voudrions mettre l'accent sur certaines insuffisances importantes, dont reste entachée la stratégie béninoise des nationalisations bancaires.

§1 : Le décalage idéologique résultant du mode de fonctionnement des banques nationalisées.

Quelle que soit la place qu'auraient pu tenir les motivations idéologiques dans le processus de décision qui a abouti aux nationalisations bancaires, l'observation du mode de fonctionnement des banques du Bénin nous conduit à émettre de sérieux doutes sur l'aptitude de ces banques à promouvoir ou à soutenir des changements décisifs dans les rapports économiques et sociaux antérieurs aux années 1974-1975.

Deux centres d'intérêt pourrions être évoqués afin de justifier nos doutes :

- le premier a trait au statut juridique des banques nationalisées, et à l'absence d'objectifs typiquement socialistes qui soient assignés à l'activité de ces banques (I) ;

- le second résulte des modalités habituellement retenues, au Bénin, pour l'appréciation des résultats périodiques de l'activité des banques (II) ;

Après avoir analysé ces deux points, nous discuterons de certaines interférences politiques, repérables en dépit du décalage idéologique précédemment démontré (III).

I) Le décalage relatif au statut juridique des banques et au flou caractérisant les objectifs visés à travers l'activité bancaire.

Il nous a paru surprenant, dans la poursuite de nos recherches, de remarquer que les statuts de chacune des banques définissent celles-ci dans des termes aussi "classiques" que ceux que nous rapportons ci-après. Chacune des trois banques nationalisées est, en effet, considérée comme *"une société d'Etat à caractère commercial, dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière"* ; chacune d'elles est supposée *"exercer son activité conformément aux lois et usages régissant le fonctionnement des sociétés privées"* ⁽¹⁾.

Ainsi, contrairement à ce qui est habituellement soutenu dans la plupart des pays considérés comme socialistes à travers le monde, pays où *"monnaie, crédit, intérêt et banque ne sont [...] que des instruments au service de la réalisation du Plan"* ⁽²⁾, le modèle de fonctionnement des banques nationalisées du Bénin est essentiellement défini à l'image du fonctionnement habituel des sociétés de droit privé.

Il ne nous paraît donc pas nécessaire de rechercher des arguments "sophistiqués" pour faire admettre à nos lecteurs que des objectifs spécifiquement socialistes n'ont pas été clairement assignés à l'activité des banques nationalisées du Bénin.

(1) Cf., par exemple, les articles 1 et 2 des statuts de la Banque Commerciale du Bénin et de la Banque Béninoise de Développement.

Au sujet de la notion de *"Société d'Etat"*, dans le contexte béninois, la loi n°82-008 du 30/12/1982 en donne la définition suivante : "les Sociétés d'Etat sont des établissements publics nationaux, à caractère industriel et/ou commercial, appelés à assurer, dans les secteurs d'activité déterminés, la réalisation des programmes de développement économique, soit en suppléant l'initiative privée dans les domaines où elle ne s'est pas manifestée, soit en prenant en charge des tâches économiques d'intérêt général" cf. Titre 1er, chapitre 3, article 5 de ladite loi.

(2) J. LIESER, "Banques, monnaie et crédit en RDA", *Problèmes Economiques*, 1987 (2007), janvier 1987, p. 24.

Nous précisons que les développements consacrés, dans ce chapitre, aux grands pays socialistes (ceux de l'Europe de l'Est notamment) ont été rédigés avant l'automne 1989, période à partir de laquelle d'importantes transformations ont été engagées sur le plan des structures politiques et économiques de ces pays.

II) Les modalités d'appréciation des résultats périodiques de l'activité bancaire et l'absence de référence à des systèmes de valeur socialistes

Au-delà du statut juridique reconnu aux banques, et compte tenu du projet de société qui a été formulé pour le Bénin, l'on aurait pu s'attendre à ce que des critères d'analyse, à connotation socialiste, aient été retenus au nombre des critères utilisés pour apprécier les résultats périodiques d'activité des banques nationalisées.

A ce niveau aussi, des références explicites à des systèmes de valeurs d'ordre socialiste sont inexistantes.

En effet, les seuls critères d'appréciation clairement retenus découlent, soit des normes de l'analyse financière classique, soit du cadre réglementaire de l'Union Monétaire Ouest-Africaine.

Ainsi, selon la finalité des rapports d'activité établis périodiquement, et selon la nature des destinataires de ces rapports, trois grandes catégories de critères d'appréciation sont retenues pour l'analyse des conditions d'activité des banques ; résumons-les rapidement :

- On reconnaît d'abord un groupe de critères d'analyse "traditionnels" mais prédominants ; ils sont destinés à renseigner les dirigeants sociaux, l'Etat (actionnaire), les tiers, etc., sur l'efficacité de la gestion des banques. Dans ce cadre, l'analyse se fait suivant les principes de l'analyse financière classique ; c'est-à-dire en termes de niveau de profit (ou de perte) d'exploitation, en termes de ratios comptables d'équilibre financier, en termes de fonds de roulement, etc.

- On reconnaît ensuite, un second type de critères d'analyse permettant à la Banque Centrale (mandatée par le Comité National de Crédit) d'apprécier les conditions dans lesquelles les banques ont obéi aux directives de répartition sectorielle des crédits ; ce type de contrôle s'effectue donc dans le cadre de la politique sélective du crédit de l'UMOA. ⁽¹⁾

- La troisième et dernière catégorie de critères de contrôle est constituée par des ratios essentiellement utilisés par la "Commission Nationale de Contrôle des Banques et Etablissements Financiers" ⁽²⁾. Il s'agit de ratios particuliers, comme par exemple les ratios de "coefficient de trésorerie" de "division des risques", de "fonds propres sur risques", etc. ⁽³⁾. Ce sont donc des

(1) Nous avons analysé le contenu et les formes de contrôles relatifs à la politique sectorielle du crédit dans le chapitre 4 (section 1, §2, II).

(2) Au sujet des responsabilités de cette commission, cf. note annexée à l'étude de la politique sectorielle du crédit dans l'UMOA.

(3) Précisons la définition des ratios indiqués :

- "les coefficients de trésorerie" sont des ratios dont le contrôle a pour objectif de protéger

ratios techniques, prévus par la réglementation bancaire de l'UMOA, et destinés à faciliter le suivi du comportement des banques, en matière de gestion des risques notamment (protection des déposants).

Comme on peut le constater, aucune de ces trois catégories de critères n'évoque une forme de contrôle d'inspiration socialiste.

III) Des lieux d'interférence politique, en dépit du décalage idéologique

En dépit des objections émises ci-dessus, il nous faut préciser qu'il serait inexact de prétendre que le fonctionnement des banques nationalisées est indépendant de l'organisation économique et politique promue dans le cadre du projet socialiste.

A) En dépit de l'autonomie financière et de gestion que prônent les statuts des différentes banques, il ne passe pas inaperçu que le contrôle de l'Etat est, en réalité, assez marqué sur le plan bureaucratique. Il faut le préciser, même si, paradoxalement, ce contrôle bureaucratique est souvent allé de pair avec un certain désintérêt pour l'efficacité globale des banques en tant qu'entreprises. ⁽¹⁾

Un trait caractéristique du contrôle bureaucratique de l'Etat est lié aux conditions de nomination du personnel dirigeant des banques. Du fait de ces conditions, les dirigeants de banque se retrouvent souvent sous la coupe du pouvoir politique (ministres et autres) dont ils s'efforcent de respecter, tant bien que mal, les desiderata.

Mais, le fait que, dans leur fonctionnement quotidien, les banques soient soumises aux interventions spontanées d'une succession d'autorités publiques (aux volontés variables) est-il vraiment un indice suffisant pour soutenir l'idée selon laquelle le fonctionnement des banques est déterminé par les besoins de réalisation du socialisme scientifique ?

les déposants. A cet effet, "il est exigé des banques :

- d'une part, qu'elles détiennent un minimum de 75 % de disponibilités et d'actifs réalisables à court terme, pour pouvoir faire face à leurs engagements à vue et à six mois ;
- d'autre part, que les disponibilités des banques concernées représentent au moins 3 % de l'ensemble des actifs disponibles et réalisables à court terme" ..

- le "coefficient de division des risques" : suivant les dispositions de l'article 36 de la loi bancaire, les banques ne peuvent consentir à une même personne physique ou morale des crédits pour un montant global supérieur au total de ses fonds propres effectifs.

- le ratio de "fonds propres sur risques" : un taux minimum de 6 % a été imposé aux banques par les autorités de l'Union, dans le but de maintenir leur solvabilité au regard des risques qu'elles courent, et pour mieux apprécier leur surface financière.

(1) Au sujet du désintérêt relatif des pouvoirs publics, voir : BCEAO-Bénin, Rapport de la sous-commission chargée de l'Etude du système bancaire, décembre 1985, p.11 (Document non publié).

B) De façon plus pertinente, on pourrait rechercher l'influence du pouvoir politique et du projet socialiste, sur l'activité bancaire, à travers l'une des caractéristiques d'évolution de la répartition des crédits bancaires ; il s'agit, en l'occurrence, de la répartition des crédits entre les entreprises publiques et les entreprises du secteur privé.

De l'année 1971 à la fin de l'année 1988, les grands traits de cette évolution peuvent être résumés comme l'indiquent le tableau 5-1 et le graphique 5-1 (cf. les deux pages suivantes).

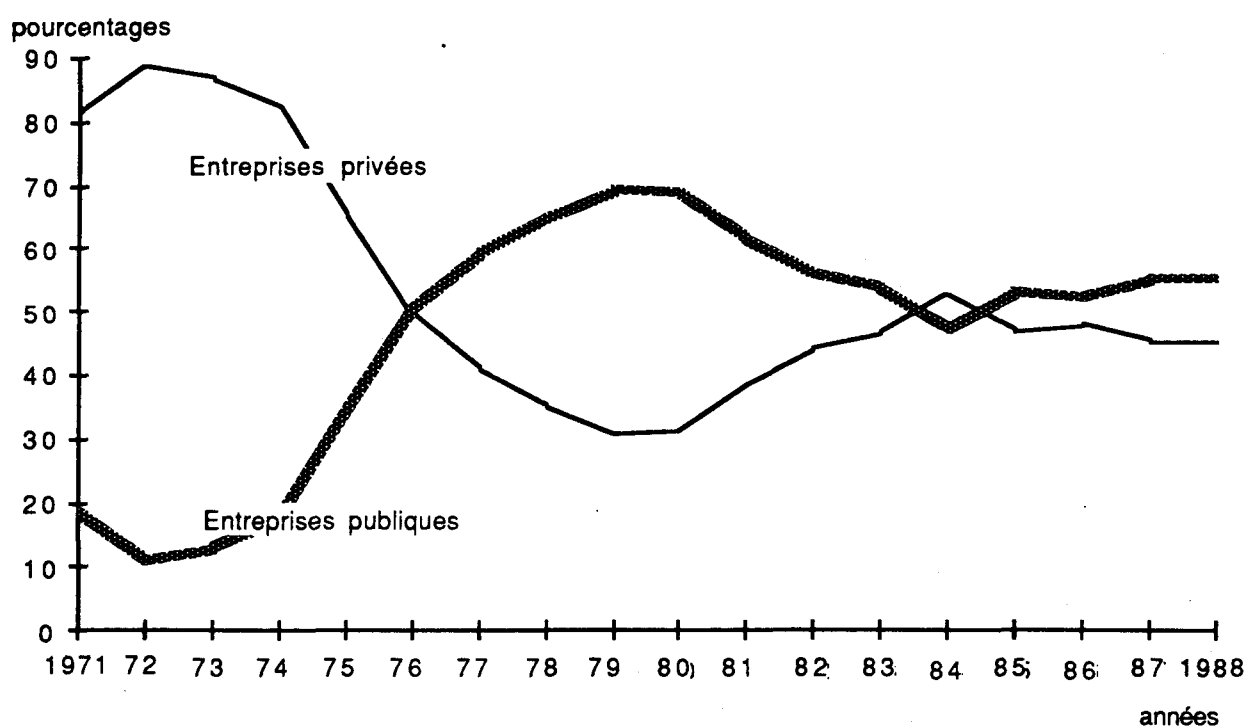
Tableau 5 -1
Répartition des encours de crédit entre les entreprises privées
et les entreprises publiques* (au 30 septembre)

Années	Crédits obtenus, en valeur (millions de F. CFA)			Pourcentages	
	Entrep. privées	Entrep. publiques	TOTALX	Entreprises Privées	Entreprises publiques
1971	4632	1054	5686	81,46	18,54
1972	5608	704	6312	88,85	11,15
1973	7368	1122	8490	86,78	13,22
1974	8990	1912	10902	82,46	17,54
1975	10295	5474	15769	65,29	34,71
1976	9920	10131	20051	49,47	50,53
1977	10908	15847	26755	40,77	59,23
1978	12143	22487	34630	35,06	64,94
1979	14575	32973	47548	30,65	69,35
1980	18866	41657	60523	31,17	68,83
1981	23027	36798	59825	38,49	61,51
1982	31154	39369	70523	44,18	55,82
1983	39451	45062	84513	46,68	53,32
1984	31564	28315	59879	52,71	47,29
1985	36714	41555	78269	46,91	53,09
1986	36197	39571	75768	47,77	52,23
1987	36590	44982	81572	44,86	55,14
1988	38174	47593	85767	44,51	55,49

* Pour des détails relatifs à la structure des encours de crédits, c'est-à-dire : suivant le court, le moyen puis le long terme, cf. Tableau A 5-1, en fin d'ouvrage (rubrique "Annexes"), => p.408.

Sources des données brutes : BCEAO, Utilisations de crédits (à court, moyen et long termes) déclarées à la Centrale des risques du Bénin, *Notes d'informations et statistiques des années 1971 à 1989*.

Graphique 5-1
Répartition des encours de crédit entre les entreprises privées
et les entreprises publiques.
(au 30 septembre)



Sources des données brutes : BCEAO, Utilisations de crédits (à court, moyen et long termes) déclarées à la Centrale des risques du Bénin, *Notes d'informations et statistiques des années 1971 à 1989*.

Le tableau 5-1 et le graphique correspondant montrent clairement qu'entre les années 1971 et 1988, il s'est opéré une nette modification des conditions de répartition des crédits bancaires, entre les entreprises publiques et celles du secteur privé.

De plus des 4/5e en 1972, la part des crédits alloués aux entreprises privées chute à moins du tiers pour les années 1979 et 1980. Postérieurement à l'année 1980, cette part connaît un nouvel accroissement, mais semble se maintenir autour d'une moyenne de 45 à 46 %.

C'est évidemment une évolution inverse que l'on observe pour la part des entreprises publiques dans la répartition des crédits, à savoir :

- des pourcentages minimums pour les trois premières années de la période : 18,54 % en 1971, 11,15 % en 1972 et 13,22 % en 1973 ;
- des maximums pour les années 1979 et 1980 (plus des deux tiers) ;
- puis un léger tassement ramenant les pourcentages observés autour d'une moyenne d'environ 55 %.

Bien que les statuts des banques nationalisées ne l'aient pas expressément prévu, on remarque donc que l'une des fonctions de ces établissements de crédit a été de favoriser le financement des entreprises d'Etat (ou d'économie mixte). Le nombre de celles-ci s'est d'ailleurs sensiblement accru, dans une première phase, en passant de 24 en 1972 à 118 en 1982, pour ensuite revenir à des chiffres sensiblement plus modestes, en raison de la liquidation de plusieurs de ces sociétés pour cause de faillite.

Le fait que les crédits bancaires aient été largement orientés vers le financement des entreprises d'Etat (ou du secteur mixte) pourrait, à première vue, constituer un indice de l'utilisation des institutions bancaires à des fins socialistes. Il importe cependant de se poser la question de savoir dans quelles mesures les entreprises publiques, qui ont bénéficié de ces crédits bancaires ont, elles-mêmes, contribué à la réalisation d'objectifs concrètement socialistes. A l'instar de ce que nous avons indiqué au sujet du statut juridique des banques nationalisées, la plupart des sociétés d'Etat ou d'économie mixte sont définies, au Bénin, comme étant des sociétés dotées de la personnalité civile et exerçant leurs activités conformément aux lois et usages régissant le fonctionnement des sociétés privées. C'est dire que même au niveau de ces entreprises on aurait bien du mal à démontrer l'exercice de fonctions typiquement socialistes.

A la lumière de ces informations, peut-être pourrait-on admettre plus facilement que l'activité des banques nationalisées a davantage servie à développer une forme de "capitalisme d'Etat", plutôt qu'à promouvoir un socialisme marxiste.

§ 2. - La stratégie de nationalisation des banques comme moyen de promotion d'une indépendance financière et économique : quelques zones d'ombre au tableau.

Nous centrerons notre analyse sur deux points importants, à savoir :

- la contradiction interne ou l'ambivalence du modèle d'organisation monétaire et financière du Bénin ;

- l'absence d'influence des nationalisations bancaires sur les caractéristiques d'extraversion de l'économie nationale.

1) L'ambivalence du modèle d'organisation monétaire et bancaire : ses caractéristiques et les effets pervers qui en résultent.

Après avoir exposé les principales caractéristiques de l'ambivalence observable dans l'organisation financière béninoise (1), nous montrerons comment cette ambivalence a failli déboucher sur la création d'une monnaie nationale au Bénin (2). En complément de ces deux premiers points, nous expliquerons en quoi la situation qu'a connue le Bénin s'est finalement concrétisée sous une forme d'auto-répression financière (3).

1) Les caractéristiques de l'ambivalence

D'un point de vue logique, l'organisation monétaire et bancaire, mise en place au lendemain des nationalisations de 1974-75, laisse transparaître une certaine dualité, voire une certaine contradiction interne :

- Au niveau des institutions bancaires elles-mêmes, les mesures de nationalisation semblent porter la marque d'une nette volonté de rejet de la dépendance que subissaient les banques locales vis-à-vis des établissements bancaires français, ou plus généralement occidentaux.

- Du point de vue des structures proprement monétaires, cependant, on relève une attitude plus conciliante ; c'est-à-dire une moindre répugnance vis-à-vis de la dépendance à l'égard des institutions léguées par l'ancienne puissance colonisatrice.

Ainsi, malgré les nationalisations du milieu des années 1970, le Bénin a

continué d'adhérer à l'UMOA et surtout à la zone franc.

Même si chacune de ces deux institutions a connu, comme nous l'avions souligné, une certaine africanisation, l'influence que la France exerce encore dans leur fonctionnement n'est plus à démontrer.

Qui plus est, la monnaie qui continue d'avoir cours légal et pouvoir libératoire au Bénin est bien le franc CFA. Celui-ci n'est autre chose qu'une monnaie satellite par rapport au franc français.

Cette contradiction que l'on relève selon une approche en termes de recherche d'indépendance est également manifeste selon un jugement plus idéologique. On pourrait énoncer, en effet :

- que sur le plan national, le système bancaire entièrement nationalisé, s'adapte bien à certaines exigences des principes de développement socialiste ;
- que depuis les années 1959-1962, le système bancaire national ne continue pas moins d'être soumis aux réglementations monétaires de l'UMOA et de la BCEAO. Aussi bien du point de vue de la philosophie générale de l'organisation monétaire que du point de vue des instruments techniques de politique monétaire, les réglementations de l'UMOA et de la BCEAO sont d'inspiration française, et plus généralement occidentale. Ce sont donc des réglementations élaborées dans le contexte d'économies non socialistes.

2) Le risque avorté de la création d'une monnaie nationale au Bénin

L'ambivalence évoquée ci-dessus ne semble pas avoir été totalement méconnue par les décideurs des nationalisations bancaires.

Ainsi, il a été sérieusement soutenu, que dans la foulée des nationalisations, les pouvoirs publics ont été tentés de créer une monnaie nationale, propre à la République Populaire du Bénin.

Cette éventualité se serait concrétisée, qu'un nationalisme monétaire, autrement plus lourd de conséquences, se serait donc greffé à la nationalisation du système de crédit. Cela n'aurait assurément pas simplifié les difficultés de gestion de l'économie nationale. D'un point de vue théorique, cependant, la réalisation de cette éventualité aurait donné au "modèle" d'organisation monétaire et financière du Bénin une cohérence globale plus forte.

En fait, le sujet de la création avortée d'une monnaie nationale a été, sur le territoire béninois, un sujet plutôt tabou.

Il est notoire, cependant, qu'au cours de l'année 1975, des rumeurs persistantes ont annoncé l'imminence de la création d'une monnaie propre au Bénin, en remplacement du franc CFA. Certains informateurs (aussi

convaincus que discrets) ont même annoncé que l'unité monétaire à créer recevrait l'appellation de cauris, en souvenir de ce que fut la monnaie de cauris, au Bénin, avant d'être évincée par le franc français. (1)

Bien que ces informations n'aient été véhiculées que par des rumeurs, il n'est pas du tout exclu, qu'à l'époque où elles avaient cours, elles n'aient fait que rendre transparentes certaines discussions officielles et confidentielles qui se tenaient au sujet de l'opportunité (ou de la non opportunité) de la création d'une monnaie nationale. (2)

La persistance de ces rumeurs et la crédibilité qu'elles ont obtenue dans le public ont été telles, à une certaine période, que le chef de l'Etat béninois dut lui-même intervenir publiquement, afin de rejeter l'hypothèse de la création d'une monnaie béninoise.

Le journal *"Daho-Express"*, unique quotidien national de l'époque, (3) dans lequel on peut encore retrouver des informations écrites au sujet de cette affaire, notait ce qui suit dans un encadré de son numéro du lundi 1er septembre 1975 :

"Mise au point du chef de l'Etat.

Le chef de l'Etat [...] a fait [...] un démenti formel concernant les rumeurs persistantes qui circulent (et) faisant état de l'intention de notre pays de créer une monnaie nationale.

Ces fausses nouvelles qui sont colportées et diffusées par des réactionnaires basés à Paris, affirment en effet que cet événement verrait le jour le 26 octobre 1975, date du 3ème anniversaire de notre Révolution [...] (4).

Nous pensons que l'on devrait se féliciter de ce que le jugement des autorités béninoises ait permis d'éviter l'individualisme monétaire qu'aurait entraîné la création d'une monnaie "autonome", et donc le retrait du Bénin de l'union monétaire à laquelle il adhère. Pour être quelque peu judicieux, un individualisme de cette nature nécessiterait que soit rempli un minimum de conditions relatives à la capacité d'assurer un équilibre structurel de la balance des paiements, des conditions en termes de potentiel productif et commercial (envergure de l'économie nationale, importance et diversité des structures commerciales) etc. ; c'est-à-dire autant de conditions raisonnables que la république du Bénin, prise individuellement, ne remplit pas (cf encadré ci-après).

(1) Pour un témoignage sur ce point, voir la thèse de F. IROKO, *op. cit.*, p 763.

(2) On pourrait d'ailleurs préciser que c'est vers la même période que des décisions, certes de nature différente, ont abouti au changement d'appellation du pays (La République Populaire du Bénin, et non plus le Dahomey), ainsi qu'au changement de l'emblème national (drapeau national).

(3) *"Daho-Express"* était l'organe d'information du gouvernement béninois.

(4) Cf. Journal *"Daho-Express"* du 01/09/1975, p. 1

Tableau 5-2 : Bénin : Taux de couverture des importations par les exportations (1973-1984)

	DONNEES BRUTES DU COMMERCE EXTERIEUR* (en millions de francs CFA)			TAUX DE COUVERTURE DES IMPORTATIONS PAR LES EXPORTATIONS
	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	BALANCE	
1973	9 794	24 859	- 15 065	39,4 %
1974	10 240	35 530	- 25 290	28,8 %
1975	6 791	42 080	- 35 289	16,1 %
1976	9 053	50 528	- 41 475	17,9 %
1977	10 115	65 789	- 55 674	15,4 %
1978	6 140	70 197	- 64 057	8,7 %
1979	9 773	68 100	- 58 327	14,4 %
1980	13 272	69 969	- 56 697	19,0 %
1981	9 141	147 499	- 138 358	6,2 %
1982	7 837	152 553	- 144 716	5,1 %
1983	25 351	112 032	- 86 681	22,6 %
1984	72 822	125 903	- 53 081	57,8 %

Source : BCEAO, Statistiques économiques et monétaires du Bénin, Notes d'Informations et statistiques n°xx,xxx 1989,, p. 25

Tableau 5-3 : Balance des paiements du Bénin : Solde de la Balance Globale (1970-1985)
(milliards de F.CFA)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Solde global	+1,4	+2,04	-0,2	-1,3	+3,1	+2,3	+3,5	+3,3	-2,1	-6,6	-1,8	+11,0	-14,6	-12,2	-0,8	-6,1

Source : BCEAO, Rapport d'activité des années 1986, 1984, 1983 ; BCEAO, Notes d'Information et Statistiques de février 1981 et février 1989.

ENCADRE 5-1
QUELQUES CONSIDERATIONS ELEMENTAIRES SUR LA VIABILITE D'UNE MONNAIE
NATIONALE DANS UN PAYS AFRICAIN COMME LE BENIN.

Au nombre des problèmes que soulève la création d'une monnaie nationale, dans un pays comme le Bénin, il y a évidemment celui de pouvoir assurer la convertibilité et la stabilité de cette monnaie.

Selon un raisonnement à court terme, ces deux conditions dépendent notamment du volume des réserves extérieures que détiendrait le pays émetteur, ainsi que de ses possibilités d'emprunt en devises.

A moyen et long termes, les conditions de convertibilité et de stabilité ne pourront être préservées que si le pays est à même d'assurer l'équilibre de sa balance des paiements ; ceci suppose, souvent, que l'on ait affaire à un pays dont le taux de couverture des importations par les exportations est régulièrement satisfaisant.

S'agissant du Bénin, les résultats obtenus en matière de balance des paiements, et de couverture des importations par les exportations peuvent être résumés comme suit, pour la période allant du début des années 1970 au milieu des années 1980 (cf. tableaux 5-2 et 5-3).

Le tableau 5-2 décrit assez nettement la situation de déficit commercial permanent qui est celle du Bénin. Pour toutes les douze années passées en revue, le taux de couverture des importations par les exportations est largement en dessous des 50 % (moins de 30 % sur dix années consécutives).

Au cours de la décennie 1970, le solde global de la balance des paiements est excédentaire durant 6 années (tableau 5-3). Pour le reste de cette décennie, ainsi que pour la quasi totalité des années 80, le solde est négatif.

Ces différentes situations structurelles n'auraient pas été de nature à favoriser la viabilité d'une monnaie nationale au Bénin.

Au contraire, elles auraient pu engendrer des crises de paiements extérieurs que le Bénin a justement pu éviter (ou amortir), en raison de son appartenance à l'Union Monétaire Ouest-Africaine. L'un des fondements de cette union est, en effet, de garantir le libre accès de chacun des pays membres aux réserves communautaires de devises (avec la possibilité d'un découvert en compte courant, auprès du Trésor Français).

C'est d'ailleurs ce que confirme un rapport officiel béninois au sujet duquel nous retrouvons quelques notes prises lors de notre séjour au Bénin.

Il s'agit d'un rapport rédigé en 1987, par l'une des commissions nationales chargées de l'élaboration du 3ème plan de développement économique et social du Bénin ⁽¹⁾. Nous y lisons, notamment ceci :

"Au cours de la période, les avoirs extérieurs nets sont passés de - 32,7 milliards (de francs CFA) en 1983 à - 45,0 milliards en 1986.

[...] Le taux de couverture de l'émission monétaire, qui est le rapport en pourcentage : Avoirs extérieurs bruts/ Engagements monétaires à vue, est voisin de 3 % depuis 1983, contre un seuil minimum statutaire de 20 % [valable pour l'ensemble de l'UMOA].

Le Bénin n'assure désormais ses importations que grâce à la solidarité intra-communautaire dont un aspect majeur est l'existence d'un compte d'opération dans les livres du Trésor français, au nom de l'UMOA : la position du Bénin est négative et les intérêts sur soldes débiteurs sont de lourdes charges pour le Trésor béninois : en moyenne 300 millions de francs (CFA) à partir de l'année 1987."

⁽¹⁾ Rapport du Comité n°2 de la «sous-commission des finances, de la commission nationale chargée de l'élaboration du 3ème plan de développement économique et social de la République Populaire du Bénin», Année 1987, 15 p.

Conformément au plan annoncé précédemment, abordons à présent l'étude des effets pervers résultant de l'ambivalence de l'organisation monétaire et financière du Bénin.

3) L'auto-répression financière

Par auto-répression financière, nous voulons désigner une situation, faite d'effets pervers divers, à laquelle le Bénin se soumet lui-même, du fait de son choix pour un système bancaire entièrement nationalisé ⁽¹⁾.

Nous traiterons du thème de l'auto-répression financière en montrant successivement :

- Que dans le cadre du fonctionnement de l'Union Monétaire Ouest-Africaine, les banques du Bénin sont soumises à des contraintes monétaires plus fortes que celles effectivement supportées par les banques installées dans les six autres pays de l'Union ;

- Que, du fait des nationalisations, le système financier béninois se présente actuellement comme un système très limité et peu évolutif.

⁽¹⁾ Le terme "auto-répression" utilisé dans ces lignes n'a aucun lien particulier avec le concept de «répression financière» que l'on doit à E.S.Shaw (*Financial Deepening in Economic Development*, Oxford University Press, 1973) et à R.I. Mac Kinnon (*Money and Capital in Economic Development*, The brooking Institution, Washington D.C., 1973). Le concept de répression financière, parfois utilisé dans la littérature financière appliquée aux pays en voie de développement, sert généralement à caractériser des situations économiques défavorables aux épargnants, du fait notamment de l'application aux dépôts d'épargne de taux d'intérêt réels négatifs.

A) Face aux contraintes de la politique monétaire commune de l'UMOA, les banques du Bénin paraissent plus exposées que leurs consœurs.

Comme nous l'avions précisé à diverses reprises, le fonctionnement de l'Union Monétaire Ouest-Africaine se traduit par le fait qu'en matière de politique de la monnaie et du crédit, les mêmes règles de base sont simultanément appliquées dans sept pays africains, dont le Bénin.

Il paraît logique, tout d'abord, de penser que le fait que cette politique de la monnaie et du crédit soit définie par concertation entre plusieurs Etats est un gage de respect d'un minimum d'orthodoxie monétaire ⁽¹⁾.

Le rattachement du franc CFA au franc français et le souci de défense de la parité de celui-là, par rapport à celui-ci, constitue un facteur supplémentaire qui, au sein de l'UMOA, induit généralement à opter pour une politique monétaire dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle n'est pas laxiste.

On sait, par ailleurs, que les acteurs économiques les plus concernés par les dispositions monétaires de l'UMOA et de sa banque centrale, sont les établissements de crédit.

Le désavantage des banques nationalisées du Bénin tient alors au fait suivant : dans les autres pays de l'UMOA, lorsque les conditions de refinancement de la BCEAO sont jugées trop contraignantes, en raison de la conjoncture nationale, par exemple, les banques -qui sont généralement des sociétés mixtes- pallient souvent aux rigueurs conjoncturelles de la Banque Centrale, en recourant à des ouvertures de lignes de crédit auprès des banques occidentales dont elles sont des co-propriétés ⁽²⁾

(1) Cette considération est d'ailleurs souvent invoquée parmi les avantages théoriques que pourraient retirer des pays sous-développés en participant à des unions monétaires.
cf. par exemple : S.M. NSOULI, "Intégration monétaire dans les pays en développement - Evaluation théorique générale des avantages et des inconvénients des unions monétaires entre les pays en voie de développement", *Finances et Développement* 18 (4), décembre 1987, pp. 42-43.

(2) Nous ne sommes pas en mesure de fournir des données statistiques qui auraient permis de corroborer notre affirmation. La pratique à laquelle nous faisons allusion a, pourtant, été confirmée par divers auteurs, au nombre desquels nous remarquons certains responsables de banques centrales africaines. Retenons à titre d'exemple :

- C. OYE MBA (Gouverneur en exercice de la Banque Centrale des Etats d'Afrique Centrale). Dans un article intitulé "Réflexion sur l'évolution et les problèmes monétaires dans la zone BEAC" (*Marchés Tropicaux* du 2 Avril 1982, pp. 889-890), OYE MBA a traité du même sujet, en le situant dans le contexte de l'Union Monétaire d'Afrique Centrale.

- Concernant plus directement les banques de l'UMOA, M.B. Amandou HAMA (alors Vice-Gouverneur de la BCEAO) en était arrivé aux mêmes affirmations, au cours de l'une des interventions orales qu'il a faites à Lyon, les 19 et 20 novembre 1987 ; cela se passait dans le cadre du colloque sur «*Les acteurs économiques — Entreprises, banques, Etat — et la zone franc*» (Colloque organisé par l'Association des Amis du Centre de croissance des Jeunes Nations et l'Association Lyonnaise des Amis de F. Perroux).

- Notons, enfin, que dans leur ouvrage déjà cité, P. et S. Guillaumont ont, quant à eux, évoqué certains aspects particuliers du même phénomène (*op. cit.*, pp. 24-26, 124 et 161)

D'autre part, il convient de préciser que les autorités de l'UMOA s'efforcent, tout de même, de mieux contrôler et de limiter la pratique des ouvertures de lignes de crédits extérieures,

Du côté des banques béninoises, les alternatives potentielles aux refinancements (contingentés) de la banque centrale sont, naturellement moins évidentes. L'Etat béninois est l'actionnaire unique de ces banques mais les charges budgétaires auxquelles il est soumis -sur d'autres fronts- ne peuvent lui permettre d'accorder à ces institutions des aides financières inopinées.

La réduction des "marges de manoeuvre", que fait supporter aux banques béninoises, leur situation de banques nationalisées semble d'ailleurs perceptible à travers l'évolution -sur longue période- de la part des crédits à l'économie refinancés par la BCEAO. Pour l'expliquer, nous nous servirons aussi bien de statistiques relatives au Bénin que de celles concernant les autres pays de l'UMOA ⁽¹⁾.

au profit des banques de l'UMOA. Cela, en raison, bien entendu, des biais qu'entraîne cette pratique dans l'efficacité des contraintes imposées aux banques. Ce contrôle des ouvertures de crédits s'inscrit, ainsi, dans le cadre plus général du contrôle des avoirs extérieurs des institutions bancaires.

Outre le fait de rappeler que le resserrement du contrôle (perceptible depuis quelques années) ne supprime pas l'existence du phénomène évoqué, nous voudrions préciser ceci : les aides financières obtenues par les banques africaines, auprès des institutions-mères occidentales, peuvent prendre des formes plus ou moins subtiles ; il peut s'agir, par exemple, de fond d'emprunts directement obtenus de ces maisons-mères, ou encore de possibilités de tirages, sur des comptes ouverts au nom des maisons-mères, mais auprès d'autres correspondants étrangers. Il peut également ne s'agir que de modalités de correspondance bancaire plus avantageuses, négociées par les banques occidentales (sociétés-mères) au profit de leurs protégées d'Afrique noire.

- (1) Pour les statistiques annoncées comme pour celles qui suivront, et auront rapport à l'UMOA, nous ne retiendrons pas le Mali parce que ce pays n'a pas été longtemps membre de l'Union Monétaire (il ne l'est que depuis juin 1984).

TABLEAU 5-4

BENIN - EVOLUTION DE LA PART DES CREDITS A L'ECONOMIE REFINANCES PAR LA BCEAO

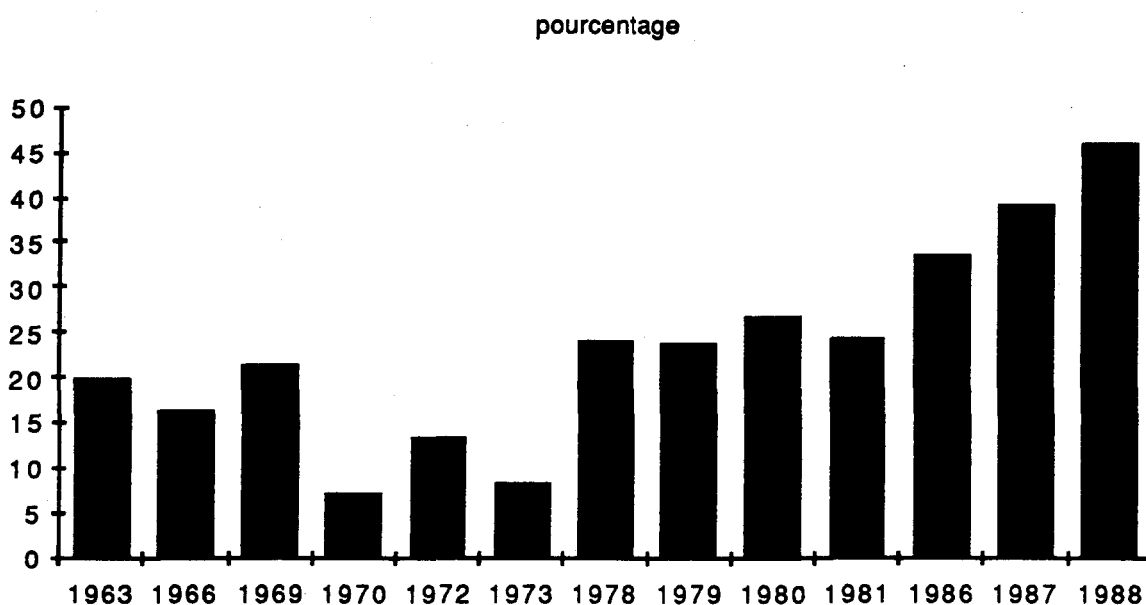
Années	1963	1966	1969	1970	1972	1973	1978	1979	1980	1981	1986	1987	1988
%	19,8	16,3	21,3	7,2	13,3	8,3	24	23,6	26,8	24,4	33,6	39,2	45,9

Sources :

- P. et S. GUILLAUMONT, *op. cit.*, p.127 : pour les années 1963 à 1973.
- BCEAO, *Notes d'informations et statistiques*, n° 304 (avril 1982) et n° 381 (avril 1989) : pour les années 1978 à 1988.

Graphique 5-2

Bénin - Evolution de la part des crédits à l'économie refinancés par la BCEAO



Sources des données brutes : BCEAO, Utilisations de crédits (à court, moyen et long termes) déclarées à la Centrale des risques du Bénin, *Notes d'informations et statistiques des années 1971 à 1989*.

Sur le graphique 5-2, il apparaît clairement que le taux de refinancement des crédits auprès de la Banque Centrale a connu une progression soutenue après 1973 : de 8,3 % en 1973, ce taux passe à 39,2 % en 1987, puis à 45,9 % en 1988.

Cette évolution tend bien à démontrer qu'après les années où les mesures de nationalisation ont été adoptées, les banques béninoises ont connu des tensions croissantes de trésorerie qui les ont obligées à recourir toujours plus au refinancement de la BCEAO.

Précisons tout de même, qu'au-delà des facteurs pouvant être liés à l'auto-répression financière, l'évolution qui se dégage du graphique semble résulter, pour une part appréciable, de problèmes nés du gel d'une masse croissante de créances détenues par les banques nationalisées sur des agents économiques nationaux. Nous aurons l'occasion d'analyser de façon détaillée la question du gel de créances bancaires au niveau de la Section 3 de ce chapitre. Pour l'instant, essayons de mieux particulariser l'évolution du refinancement bancaire au Bénin, en rapprochant les indices de cette évolution de ceux observés dans les autres pays de l'UMOA.

TABLEAU 5-5

UMOA : EVOLUTION DE LA PART DES CREDITS REFINANCES PAR LA BCEAO.(1963-1988)
SITUATIONS AU 31 DECEMBRE

	1963	1966	1969	1970	1972	1973	1978	1979	1980	1981	1986	1987	1988
Bénin	19,8	16,3	21,3	7,2	13,3	8,3	24	23,6	26,8	24,4	33,6	39,2	45,9
Côte d'Ivoire	33,8	27,7	24,8	24,7	26,3	29,4	25,3	25,6	30,8	38,2	37,4	42,2	42,4
Burkina-Faso	12,7	15,2	15,5	2,1	3,8	4,8	25	21	20,4	14,2	9	8,7	5,7
Niger	26,3	43,8	25	13,8	0,6	1,2	12,4	18,3	15,5	21,6	23	28,1	26,6
Sénégal	33,1	37,7	38,4	35,9	27,4	39,7	36,7	34,9	40,9	46,8	41,1	38,9	45,4
Togo	35,3	2,1	0	0	1,8	5,1	11,1	17,8	23,3	12,6	7,6	6,7	6,8

Sources : - P et S. GUILLAUMONT, *op. cit.*, p. 127 : pour les années 1963 à 1973.

- BCEAO, *Notes d'informations et statistiques*, n° 304 (avril 1982) et n° 381 (avril 1989) : pour les années 1978 à 1988.

TABLEAU 5-6

UMOA : EVOLUTION DE LA PART DES CREDITS REFINANCES PAR LA BCEAO.
COMPARAISON SUR UNE BASE 100 = 1963

	1963	1966	1969	1970	1972	1973	1978	1979	1980	1981	1986	1987	1988
Bénin	100	82	108	36	67	42	121	119	135	123	170	198	232
Côte d'Ivoire	100	82	73	73	78	87	75	76	91	113	111	125	125
Burkina-Faso	100	120	122	17	30	38	197	165	161	112	71	69	45
Niger	100	167	95	52	2	5	47	70	59	82	87	107	101
Sénégal	100	114	116	108	83	120	111	105	124	141	124	118	137
Togo	100	6	0	0	5	14	31	50	66	36	22	19	19

Sources : - BCEAO, "Bilans des banques et des établissements financiers de l'UMOA", années 1972 à 1979.

- BCEAO, "les opérations et les résultats d'exploitation des banques", Notes d'Informations et Statistiques, années 1979, 1980, 1982, 1987 et 1988.

La comparaison établie entre le Bénin et cinq autres pays de l'UMOA, quant à l'évolution du refinancement bancaire, montre que les banques béninoises ont dû recourir beaucoup plus que leurs consœurs aux concours de la BCEAO.

Dans le tableau 5-6, nous mesurons les différentes évolutions nationales en prenant pour base l'année 1963 (base 100 = 1963). Ce tableau indique, ainsi, qu'en 1988 l'indice béninois était à 232 %, contre 19 % pour le Togo (indice le plus bas) et 137 % pour le Sénégal (indice le plus élevé après celui du Bénin).

On remarque qu'à la fin de l'année 1973 (année précédant le début des nationalisations), l'indice béninois était à 42 % de sa valeur de 1963. L'indice sénégalais était à 120 % (indice le plus élevé) et le deuxième indicateur plus grand était celui de la Côte d'Ivoire, soit 87 %.

De 1973 à 1988, ces indices nationaux sont donc passés :

- de 120 % à 137 % pour le Sénégal ;
- de 87 % à 125 % pour la Côte d'Ivoire ;
- de 14 % à 19 % pour le Togo ;
- de 42 % à 232 % pour le Bénin.

L'évolution de l'indice béninois a donc été assez vigoureuse.

Poursuivons l'étude du thème de l'auto-répression financière et expliquons maintenant en quoi les nationalisations ont fait du système financier béninois un système limité et peu évolutif.

B) Un système financier limité et peu évolutif

Il va sans dire que la volonté de l'Etat de détenir tout seul la propriété de toutes les institutions financières du Bénin l'emmène à subordonner le développement du système financier béninois à ses seules possibilités d'investissement dans ce secteur. Les limites ainsi imposées par l'Etat se traduisent aussi bien en terme d'insuffisante dotation en fonds propres des banques (a) qu'en termes de manque de dynamique et de diversification du système financier béninois (b).

a) Les limites en terme d'insuffisante dotation en fonds propres des banques détenues par l'Etat.

Si, par rapport à leurs homologues des autres pays de l'UMOA, les banques du Bénin disposent d'alternatives plus réduites en matière de

jouissance de lignes extérieures de crédit, elles paraissent également défavorisées du point de vue des dotations en fonds propres dont elles ont fait l'objet.

Des trois banques en activité depuis l'année 1975, la Banque Commerciale du Bénin (BCB) se trouvait être la mieux pourvue en capital social (1 500 millions de FCFA, contre 300 millions pour chacune des autres banques). (1)

Au 30 septembre 1983, cependant, une commission de la BCEAO, chargée d'une étude du système bancaire béninois (2) précisait dans son rapport qu'à 1 500 millions de F.CFA, le capital social de la BCB était deux à trois fois moins élevé que celui des autres banques de taille équivalente, au sein de l'UMOA. En se basant sur la réglementation bancaire de l'UMOA, le même rapport soulignait que le patrimoine des banques du Bénin souffrait d'*"une insuffisance chronique des fonds propres évaluée à 36,8 milliards (de F.CFA), au 31 décembre 1985"*. (3)

A ces photographies ponctuelles et indicatives, on pourrait associer des considérations plus dynamiques, en montrant par exemple les limites (volontairement) fixées à la diversification du système financier national.

b) Des limites, du point de vue de l'expansion et de la diversification du système financier national.

Certains entretiens que nous avons eus au Bénin nous ont amené à nous faire l'idée suivante : pour une fraction non négligeable de Béninois, le fait que les banques en activité, depuis plus d'une décennie, aient été des banques d'Etat, a favorisé une multiplication des guichets bancaires, en même temps qu'une répartition géographique plus élargie de ces guichets : une meilleure répartition entre centres urbains et quelques régions géographiquement défavorisées, notamment. Du moins, cette opinion semble avoir recueilli des adhésions, jusqu'à ce que la crise traversée par le système bancaire national, depuis les années 1983-1984, ne contraigne les dirigeants de banque à abandonner le contenu "social" de leur politique d'extension géographique. Le changement de cap s'est alors réalisé par le biais d'une suppression pure et simple des guichets à rentabilité insuffisante. C'est dire, que durant le temps qu'a duré l'expérience évoquée, c'est la prépondérance que certaines

(1) Le capital de la Banque béninoise de Développement qui était de 300 millions à la création de l'institution semble avoir été porté ultérieurement à 1 500 millions de F. CFA.

(2) BCEAO - Bénin, Rapport de la sous-commission chargée de l'étude du système bancaire, Cotonou : 31 décembre 1985, p. 11.

(3) Ibid., p.10

Il est probable que le montant de déficit indiqué ait été influencé par l'importance des créances "immobilisées" (gelées) mais figurant au bilan des banques, ainsi que par l'évolution déficitaire des résultats d'exploitation des banques concernées.

D'autre part, les déficits de fonds propres indiqués par la commission n'ont sûrement pas manqué d'influer sur l'évolution du refinancement des banques béninoises auprès de la BCEAO (rapprochement à faire avec nos développements précédents).

considérations d'ordre "social" ont eue, qui a aussi permis d'engager cette politique d'extension géographique. ⁽¹⁾

En dehors de cet aspect, relativement original, qui a momentanément marqué l'évolution des infrastructures bancaires du Bénin, force est de reconnaître que, depuis sa prise en charge par l'Etat, l'ensemble du système financier est resté insuffisamment élaboré et très peu diversifié :

- Plus de dix ans après les mesures de nationalisation de 1974-1975, l'activité bancaire est restée la chasse gardée des trois institutions en situation de monopole et dont les secteurs d'intervention étaient bien spécifiés ⁽²⁾. A ce

⁽¹⁾ On peut penser que la politique d'expansion évoquée a, en fait, été recommandée directement par les pouvoirs publics béninois.

Du début des nationalisations bancaires aux années 1986-1987, l'évolution d'ensemble du réseau bancaire béninois peut être récapitulée comme suit :

1) Structure du réseau bancaire au 1er mai 1974

(cf. légende pour les sigles)

	<u>BIAO-D</u>	<u>BICI-D</u>	<u>SDB</u>	<u>BDD</u>	<u>Total</u>
Guichets permanents	2	4	8	2	16
Guichets autorisés non ouverts			2	1	3
<u>Total</u>	2	4	10	3	19

2) Structure du réseau bancaire à la fin des années 1986 et 1987

(cf. légende, pour les sigles)

	<u>BCB</u>	<u>BBD</u>	<u>CNCA</u>	<u>Total</u>
Guichets permanents ouverts	26	4	3	33
Guichets périodiques ouverts	14	-	-	14
Guichets permanents non ouverts	2	1	1	4
Guichets périodiques non ouverts	13	-	-	13
<u>Total</u>	55	5	4	64

Légende

BIAO-D : Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale - Dahomey
 BICI-D : Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie - Dahomey
 SDB : Société Dahoméenne de Banque
 BDD : Banque Dahoméenne de Développement
 BCB : Banque Commerciale du Bénin
 BBD : Banque Béninoise de Développement
 CNCA : Caisse Nationale de Crédit Agricole

Source des statistiques

- BCEAO, *Rapport annuel de la Commission de Contrôle des banques et établissements financiers*, exercices 1985-1986 et 1986-1987.

- M. AZANDEGBE et P. ZOHOU, *op. cit.*, p. 88

⁽²⁾ Jusqu'en novembre 1987 (date de dissolution de la CNCA); les trois banques en activité étaient toujours celles créées en 1974-1975, à savoir :

- la BCB qui avait pour principal objet d'intervenir dans le secteur commercial ;

- la BBD chargée du financement de l'industrie et de l'immobilier ;

- la CNCA dont le secteur d'intervention essentiel est normalement le secteur agricole.

niveau donc, cloisonnement et absence de concurrence sont des maux dont a souffert l'activité bancaire du Bénin.

- Il faut noter, d'autre part, qu'en dehors de la Caisse Nationale d'Epargne (CNE), il n'existait pas d'établissement financier au Bénin (1). La CNE -dont nous avons situé la création à l'année 1959 (2)- n'intervient pourtant qu'en matière de collecte d'épargne. Souvent d'ailleurs, elle n'a pas d'agences propres et n'opère qu'à travers les infrastructures des bureaux de Poste. C'est dire que la CNE, elle-même, est un établissement financier aux moyens et aux prétentions très modestes.

Au Bénin, il n'existe donc ni société de crédit bail, ni institution financière destinée à favoriser le crédit pour l'équipement des ménages, etc. De telles institutions ne sont pourtant pas inexistantes dans les autres pays de l'UMOA à "potentialités naturelles" comparables à celles du Bénin (Togo, Sénégal, Côte d'Ivoire, surtout).

C'est dire, qu'à l'envers du décor des nationalisations, il y a aussi une moindre aptitude (ou promptitude) à élargir les bases du système financier national ; cela, tant du point de vue des structures, que du point de vue du savoir-faire :

- Il en est ainsi, par exemple, en matière de promotion du "progrès technologique", au sein des institutions bancaires déjà existantes. Une manifestation de cet état de chose peut être évoquée, à titre anecdotique, en rapportant une opinion qui nous a été confiée par un banquier béninois (3):

Aux yeux de notre interlocuteur, les banques du Bénin se sont révélées moins aptes à organiser l'acceptation des cartes bancaires internationales en tant que moyens de paiement au Bénin. Ainsi, seule la Carte Visa aurait tendance à être tolérée dans certains milieux, ce qui ne serait pas le cas au Togo, et encore moins dans un pays comme la Côte d'Ivoire.

Au Bénin, du reste, il nous semble, personnellement, que l'usage des cartes Visa constitue une pratique extrêmement limitée. Au nombre des flots de cet usage, nous citerons les agences bancaires spécialisées dans le commerce

(1) Notons cependant que la création d'un établissement financier —au nom de RASMAL FINANCE S.A.— a été agréée par les autorités publiques béninoises, à la fin de l'année 1987. L'établissement dont les activités devaient s'orienter vers des opérations de placements financiers, de change et de crédit, n'a en fait été exploité que pendant quelques mois. Vers le début de l'année 1989, il a été remplacé par une nouvelle institution ayant le statut de banque et dénommée Financial Bank Bénin. Ces changements sont donc très récents et encore peu stabilisés pour que nous puissions pleinement les intégrer dans notre étude. L'intérêt principal (et important) que nous en soulignerons est qu'ils matérialisent l'amorce d'un changement de cap dans la politique financière des pouvoirs publics béninois. En effet, le capital de ces institutions a été souscrit par des actionnaires privés, notamment étrangers.

(2) Cf. *supra*, chapitre 4, section 2, §1, I (note de bas de page)

(3) Il ne s'agit que d'un point de vue... (et sa pertinence peut bien paraître relative).

extérieur, ainsi que certains hôtels de la Côte, où séjournent essentiellement des touristes et autres "chargés de missions" occidentaux.

- Il nous faut préciser, par ailleurs, que l'absence de diversification des institutions financières, qui constitue naturellement un frein à la diversification des services financiers, représente aussi un goulot d'étranglement pour le développement de l'intermédiation financière en faveur du développement.

En effet, dans une économie sous-développée comme celle du Bénin, il existe souvent un lien direct entre épargne et crédit ; celui-ci apparaissant souvent, dans le public, comme un déterminant de celle-là.

Somme toute, le développement insuffisant des services financiers ne peut que limiter, à son tour, le développement de l'épargne financière : aussi bien l'épargne des ménages que celle d'un bon nombre d'entreprises ou d'agents productifs insuffisamment intégrés aux circuits financiers classiques.

Nous fournirons un exemple -fortuit il est vrai- de cet état de choses, au niveau de la Section 2, lorsque nous aurons à comparer l'évolution des dépôts bancaires à terme du Bénin, avec ceux des autres pays de l'UMOA.

Pour l'instant, intéressons-nous au deuxième volet de ce paragraphe 2, à savoir la démonstration de l'absence d'influence des nationalisations bancaires sur les caractéristiques d'extraversion du commerce extérieur béninois.

II) L'absence d'impact de la nationalisation des banques sur les caractéristiques d'extraversion de l'économie nationale

Divers développements que nous avons consacrés au thème du commerce extérieur nous ont déjà permis de préciser l'importance qu'ont, à nos yeux, les relations de commerce de type "Bénin-Europe" ⁽¹⁾ dans la manifestation de l'extraversion et de la dépendance économique au Bénin.

Nous avons, également, eu l'occasion de mettre en relief l'importance qu'ont revêtu les nécessités du commerce extérieur sur la configuration et les modes d'intervention du système bancaire colonial et immédiatement post-colonial.

Conformément à l'objet de ce cinquième chapitre, nous voudrions à présent nous poser la question de savoir si la stratégie des nationalisations bancaires a suscité des changements décisifs dans la nature des relations commerciales, et donc dans les conditions d'extraversion de l'économie nationale.

(1) Rappelons que le "Commerce Bénin-Europe" est un concept que nous avons conçu et choisi d'utiliser dans la partie historique de notre thèse, afin de caractériser la composante du commerce extérieur béninois orientée vers l'Europe ou, plus globalement, vers l'Occident.

Il nous faut préciser, d'entrée de jeu, que nous avons pleinement conscience du fait que toute évolution de structures commerciales, dans une économie de type primaire comme celle du Bénin, ne peut être qu'un processus lent, et donc un processus de très long terme. En conséquence, nous pensons nous-même que l'expérience des nationalisations bancaires n'a pas encore assez duré, pour permettre de fournir une réponse suffisamment fondée à la question que nous posons.

C'est pour cela, qu'au lieu de nous attendre à déceler des mutations certaines, c'est plutôt à la recherche d'indices pouvant révéler des amorces de transformations que nous nous sommes livrés.

Nous avons choisi, pour ce faire, de nous intéresser de près au contenu (1), puis à l'orientation géographique des échanges extérieurs du Bénin (2).

1) Le contenu inchangé des échanges commerciaux.

Des deux registres retenus pour l'observation des éventuelles transformations du commerce extérieur béninois, celui relatif au contenu des échanges constitue, logiquement, le registre sous lequel on pouvait s'attendre aux moindres changements :

A) Par rapport aux produits exportés du Bénin, les nationalisations bancaires ne pouvaient favoriser aucune mutation, si elles n'étaient accompagnées d'une politique délibérée de transformation des structures productives-mêmes du Bénin. Car, à la différence de l'étatisation bancaire ou économique, qui peuvent se décréter, les transformations de structures productives ne peuvent reposer que sur un "construit" humain ; un "construit" humain, infiniment plus stratégique, plus épineux et plus long à mettre en oeuvre.

Il n'est donc pas surprenant qu'à la fin des années 1980, l'essentiel des exportations du Bénin soit encore constitué des mêmes produits agricoles de traite dont la culture a été encouragée, parfois depuis plus d'un siècle, en tant que substituts du commerce trans-atlantique d'esclaves, et parce qu'ils étaient nécessaires aux besoins historiques du capitalisme industriel occidental. (1)

B) Par rapport aux produits importés au Bénin, peu de changements étaient, également, envisageables. On pouvait, tout de même, se demander si le fait que les banques soient devenues des propriétés de l'Etat socialiste, a pu favoriser une amorce de transformation dans la composition des biens importés. Une telle amorce de changement pouvait se matérialiser à travers

(1) Nous avons traité de ce sujet au chapitre 1 (Section 2, § 2 ; pp. 71-78).

une réduction volontaire de certains types d'importations (produits dits de luxe : boissons alcoolisées, voitures de grandes marques, cigarettes, tissus, etc.). Elle pouvait aussi se traduire par une politique de substitution de ces importations de luxe, par d'autres importations de nature plus utilitaire (matériels agricoles ou industriels, produits intermédiaires de substitution d'importation etc.)

L'examen que nous avons fait des séries statistiques relatives aux importations du Bénin depuis une quinzaine d'années ne nous a rien révélé qui aille dans le sens des hypothèses indicatives formulées ci-dessus (1). Nous n'avons pas jugé opportun de reproduire ici ces longues séries, tout en étant convaincu de l'insuffisance de leur intérêt pour l'avancement de notre étude.

2) L'absence d'influence sur l'orientation géographique des échanges.

Il ne paraît pas difficile de faire partager l'opinion selon laquelle un système bancaire, essentiellement constitué de filiales d'établissements français, ou occidentaux, a une certaine inclination pour l'encouragement des relations commerciales du pays d'accueil, avec le (ou les) pays où se trouve le siège de la maison-mère (ou des maisons-mères).

Cet état de chose a d'ailleurs été vérifié au cours du chapitre 3, où nous avons montré que l'objet essentiel des banques de l'époque coloniale était de soutenir financièrement les mouvements commerciaux du Bénin avec la France (2). De la même façon, certains développements du chapitre 4 nous ont permis de montrer, qu'au lendemain de la décolonisation, le mouvement de diversification de l'origine du capital des banques (3), n'était pas sans lien avec les perspectives qu'offrait l'ouverture progressive du commerce africain, sur l'espace de la CEE (4).

Pour le cas actuel du Bénin, on pouvait ainsi se demander si le transfert des banques, au sein du patrimoine de l'Etat socialiste, a encouragé de nouvelles alliances commerciales. Les nouveaux courants de partenariat pourraient, par exemple, être le reflet, au plan économique, des nouvelles alliances privilégiées au plan diplomatique et politique, notamment avec certains pays du COMECON (5) ou avec des pays comme la Chine Populaire.

(1) Les documents consultés sont ceux qui paraissent les plus indiqués en la matière ; il s'agit des "Statistiques économiques et monétaires du Bénin" (*Notes d'Informations et Statistiques/BCEAO*). Ces documents sont élaborés à partir des états comptables du Service des douanes du Bénin.

(2) Cf. *supra*, chapitre 3, section 1, §2

(3) Il s'agit bien d'une diversification par incorporation de capitaux occidentaux autres que français.

(4) Cf. *supra*, chapitre 4, section 1, §2, I, B.

(5) Rappelons que le COMECON est le sigle correspondant au "Council for Mutual Economic Assistance" ; ce qui signifie en français : Conseil d'Assistance (ou d'aide) Economique Mutuelle (CAEM).

Le COMECON, créé en 1949, regroupe l'URSS, la RDA, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, ainsi que la Mongolie, Cuba et le Viêt-Nam.

Sur la base d'hypothèses semblables à celles qui viennent d'être énoncées, nous avons cherché à suivre l'évolution du commerce extérieur du Bénin, en fonction de certains partenaires commerciaux plus ou moins intéressants pour notre étude.

Les partenaires retenus ont été classés en trois groupes que voici :

Groupe 1 : Partenaires commerciaux du Bénin, comptant parmi les principaux pays (ou communauté de pays) industrialisés et capitalistes.

Ce sont :

- La France ;
- La Communauté Economique Européenne (CEE, y compris France) ;
- Les Etats-Unis d'Amérique ;
- Le Japon.

Groupe 2 : Partenaires commerciaux du Bénin, à inclure parmi les pays socialistes (hors Afrique).

Ce sont :

- L'URSS ;
- La République Démocratique Allemande ;
- L'ensemble des pays de l'Europe de l'Est (y compris URSS et RDA) ;
- La Chine populaire.

Groupe 3 : Partenaires du Commerce Inter-africain du Bénin.

Compte tenu de la relative faiblesse des courants d'échanges inter-africains, nous avons d'abord retenu trois "grandes" entités comme partenaires commerciaux du Bénin ; il s'agit :

- de l'ensemble Afrique ;
- de l'ensemble des autres pays de l'UMOA ;
- de l'ensemble de la CEDEAO (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) ⁽¹⁾

Ces trois entités sont complétées par quatre pays considérés individuellement ; il s'agit :

- Du Nigéria, pays voisin du Bénin (frontière Est). Le Nigéria est aussi la

(1) La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) créée en 1975, a pour objet de promouvoir l'intégration économique des pays qui la composent (intégration commerciale, fiscale, financière...). Seize états ouest-africains en sont membres. Il s'agit du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Burkina-Faso, du Niger, du Sénégal, du Togo, du Mali, de la Gambie, du Ghana, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, du Libéria, de la Mauritanie, du Nigéria, de la Sierra Leone et de la République de Cap-Vert.

plus grande "puissance" économique de l'Afrique noire. Nigériens et Béninois entretiennent des relations commerciales assez importantes. Cependant, une part considérable de ce commerce s'effectue sous une forme clandestine et n'est donc pas saisie par les statistiques officielles.

- La République du Ghana est également retenue, compte tenu de l'importance relative des importations béninoises en provenance de ce pays.

- Nous retenons, enfin, deux pays socialistes d'Afrique du Nord. Avec eux, le Bénin entretient depuis le milieu des années 1970, des relations diplomatiques et politiques particulièrement nourries. Il s'agit :

- de la République d'Algérie, d'une part ;
- (et surtout) de la République Arabe Lybienne Démocratique.

Il nous faut préciser, que c'est surtout à titre d'information générale que nous avons élargi le nombre des entités économiques retenues dans ce troisième groupe ⁽¹⁾. L'importance de ce dernier paraît relativement limité pour nos préoccupations du moment. Soulignons néanmoins qu'une évolution particulière des relations commerciales entre le Bénin et les composantes de ce troisième groupe pourrait traduire, par exemple, des tentatives de stratégies commerciales plus ou moins détournées de l'axe Nord-Sud, vers un axe Sud-Sud.

Sur la base des statistiques publiées périodiquement par la BCEAO ⁽²⁾, nous avons reconstitué des séries chronologiques relatives au commerce du Bénin avec les entités économiques classées dans les groupes définis ci-dessus. Ces séries statistiques portent sur 16 années, à savoir, de l'année 1969 à l'année 1984 ; (les dernières statistiques disponibles au moment de notre étude, datent de l'année 1984) ⁽³⁾.

L'exploitation de ces statistiques sous forme de tableaux et de graphiques, donne les résultats suivants :

-
- (1) Certaines informations recueillies au stade actuel pourraient nous servir dans le sixième chapitre.
- (2) BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires du Bénin", *Notes d'Informations et Statistiques*, Années 1966 à 1989.
- (3) - Nous avons choisi l'année 1969 comme "borne supérieure" de la période à observer afin de disposer d'informations concernant les 5 ou 6 années ayant précédé celles des nationalisations bancaires.
- Précisons que la CEDEAO ayant été créée en 1975, c'est à partir de 1976 que nous fournissons des statistiques relatives à cette communauté.

TABLEAU 5-7

COMMERCE DU BENIN AVEC LES PRINCIPAUX PAYS INDUSTRIALISES DU BLOC CAPITALISTE

(millions de F. CFA)

Années	France		C.E.E. (y compris France)		Etats Unis d'Amérique		Japon		Total Général du Commerce Extérieur	
	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations
1969	2573,3	5479,4	4360,2	9077,9	668,5	802,2	375,3	312,6	6692,5	14128,9
1970	3573,6	7455,1	5936,3	11544	444,4	948	883,2	480,6	9062,2	17660,1
1971	4839,8	8123,8	8341,6	12853,4	377,9	1242,9	1036,7	1071,4	11648,1	21201,8
1972	3442,8	9420,2	7175,5	15014,7	223,7	1571,8	310,1	733,4	9189,2	23510
1973	3494,1	8989,8	6871	15114,2	176,7	1145,4	471,2	787,7	9794,3	24859,2
1974	2638,3	11715,7	5181,1	20513,8	10,6	2393,2	742,3	1282,9	10240,3	35529,9
1975	1849,4	12026,1	3430,9	25785,9	20,2	2826,1	347,6	1808,7	6790,5	42080,2
1976	2173,3	15653	5942,1	29367,7	7	3019,1	1040,5	3867,7	9053,3	50527,8
1977	2550,7	15227,8	6344,8	36437,3	26,1	3470	1782,7	3334,1	10114,9	65789
1978	1356,1	18844,4	3429,5	41153,8	124,5	3022,6	1219,1	3319,7	6139,6	70196,9
1979	2002,6	17536,5	7272,3	37504,2	3,8	2643,2	659,1	4537,6	9772,9	68099,8
1980	2027,5	16053,2	8504	39674,6	54,5	3416,9	1369,5	3097,8	13271,9	69968,9
1981	1857,6	29308,3	4038	82000,1	44,4	9691,8	600,1	8341,2	9141,1	147498,9
1982	1130,9	37530,4	4611	90598,7	0	8030,3	969,3	8540,1	7837,5	152552,5
1983	1644,8	29976,6	9006,7	65529,8	10636	4888,6	2507,2	4759,7	25351,1	112032,4
1984	3625,7	31183,5	52280,5	68877	12834,1	6321,9	1354,5	5038,7	72822	125902,6

Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires du Bénin", Notes d'Informations et Statistiques, Années 1966 à 1989.

NB : De 1969 à nos jours, le nombre de pays membres de la CEE est passé de six à neuf, puis à dix, et enfin à douze. Pour corriger les biais que pouvaient entraîner cette évolution nous avons choisi d'inclure dans les "totaux-CEE", dès l'année 1969, les montants du Commerce Extérieur que le Bénin réalise avec les douze pays actuellement membres de cette communauté.

D'où CEE = France + RFA + Belgique + Italie + Luxembourg + Pays Bas + Danemark + Irlande + Royaume Uni + Grèce + Espagne + Portugal.

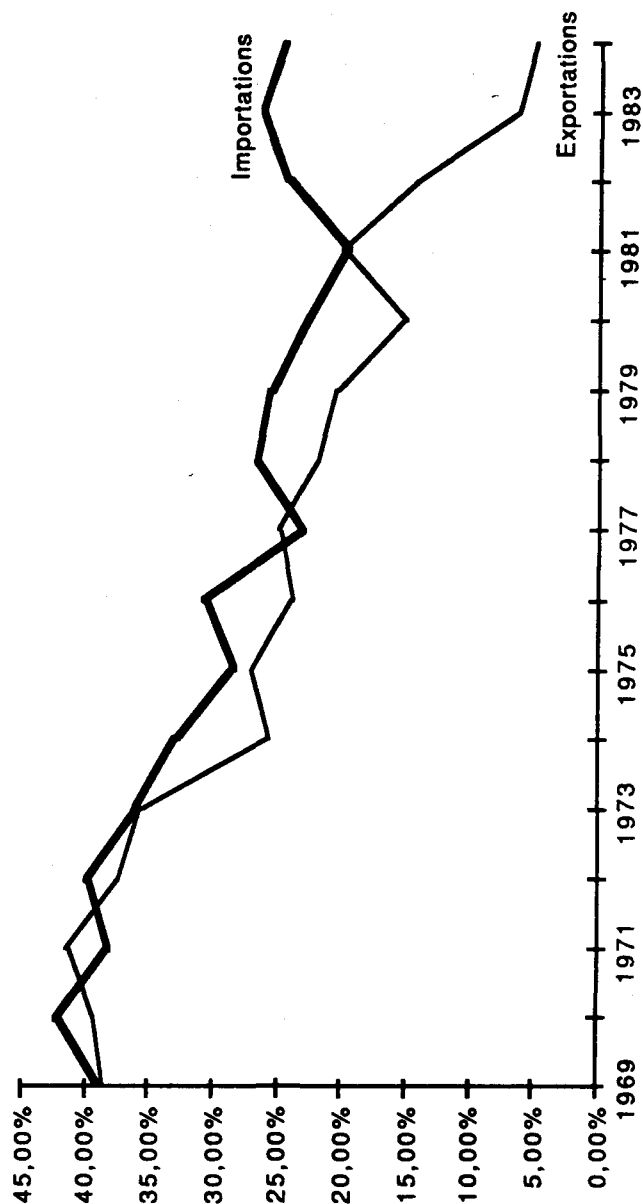
TABEAU 5-8
POURCENTAGES DU COMMERCE DU BENIN AVEC LES PRINCIPAUX PAYS
INDUSTRIALISES DU BLOC CAPITALISTE

Années	France		C.E.E. (y compris France)		Etats Unis d'Amérique		Japon	
	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations
1969	38,45%	38,78%	65,15%	64,25%	9,99%	5,68%	5,61%	2,21%
1970	39,43%	42,21%	65,51%	65,37%	4,90%	5,37%	9,75%	2,72%
1971	41,55%	38,32%	71,61%	60,62%	3,24%	5,86%	8,90%	5,05%
1972	37,47%	40,07%	78,09%	63,87%	2,43%	6,69%	3,37%	3,12%
1973	35,67%	36,16%	70,15%	60,80%	1,80%	4,61%	4,81%	3,17%
1974	25,76%	32,97%	50,60%	57,74%	0,10%	6,74%	7,25%	3,61%
1975	27,24%	28,58%	50,52%	61,28%	0,30%	6,72%	5,12%	4,30%
1976	24,01%	30,98%	65,63%	58,12%	0,08%	5,98%	11,49%	7,65%
1977	25,22%	23,15%	62,73%	55,39%	0,26%	5,27%	17,62%	5,07%
1978	22,09%	26,85%	55,86%	58,63%	2,03%	4,31%	19,86%	4,73%
1979	20,49%	25,75%	74,41%	55,07%	0,04%	3,88%	6,74%	6,66%
1980	15,28%	22,94%	64,08%	56,70%	0,41%	4,88%	10,32%	4,43%
1981	20,32%	19,87%	44,17%	55,59%	0,49%	6,57%	6,56%	5,66%
1982	14,43%	24,60%	58,83%	59,39%	0,00%	5,26%	12,37%	5,60%
1983	6,49%	26,76%	35,53%	58,49%	41,95%	4,36%	9,89%	4,25%
1984	4,98%	24,77%	71,79%	54,71%	17,62%	5,02%	1,86%	4,00%

Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires du Bénin", Notes d'Informations et Statistiques, Années 1966 à 1989.

GRAPHIQUE 5-3

COMMERCE DU BENIN AVEC LA FRANCE

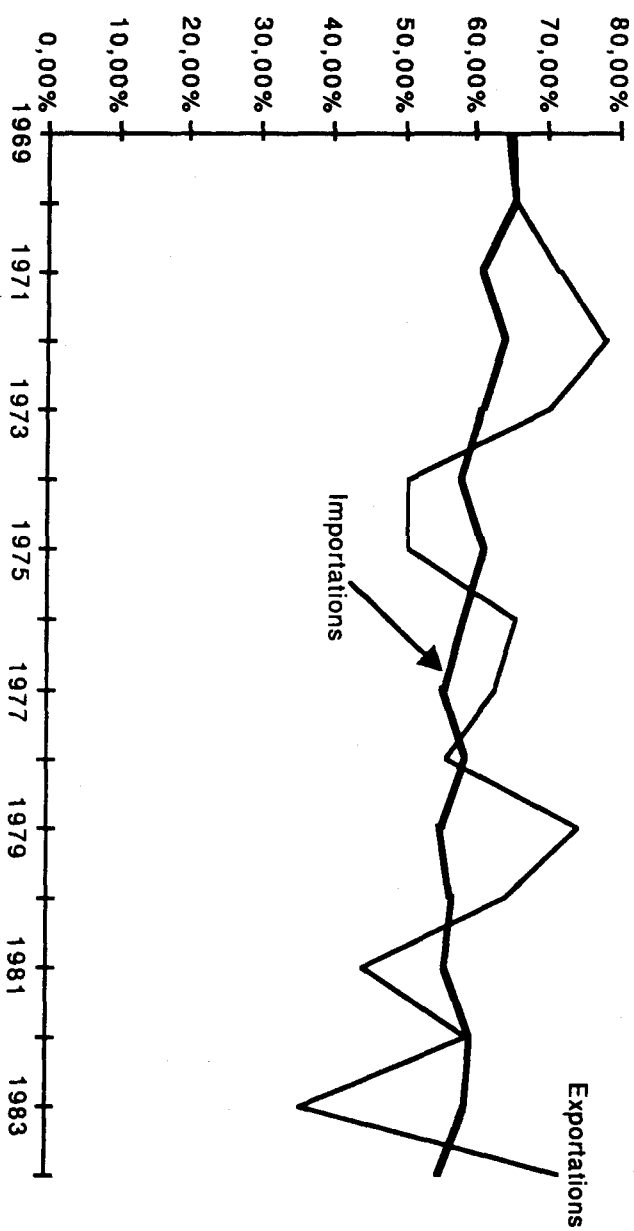


Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires du Bénin", Notes d'Informations et Statistiques, Années 1966 à 1989.

- On remarque bien que la part du commerce extérieur béninois orienté vers la France a une tendance structurelle à la baisse.
- Les importations en provenance de la France ont beaucoup moins chuté que les exportations vers ce pays.
- En 1969, les pourcentages relatifs aux importations et exportations sont quasiment égaux. Rappelons tout de même que le pourcentage des importations est déterminé par rapport au total des importations béninoises et que le pourcentage des exportations est, quant à lui calculé par rapport au total des exportations du Bénin. (Dans le premier des deux tableaux précédents, on remarque en particulier que le total des importations est habituellement plus élevé que celui des exportations).

GRAPHIQUE 5-4

COMMERCE DU BENIN AVEC LES PAYS DE LA CEE

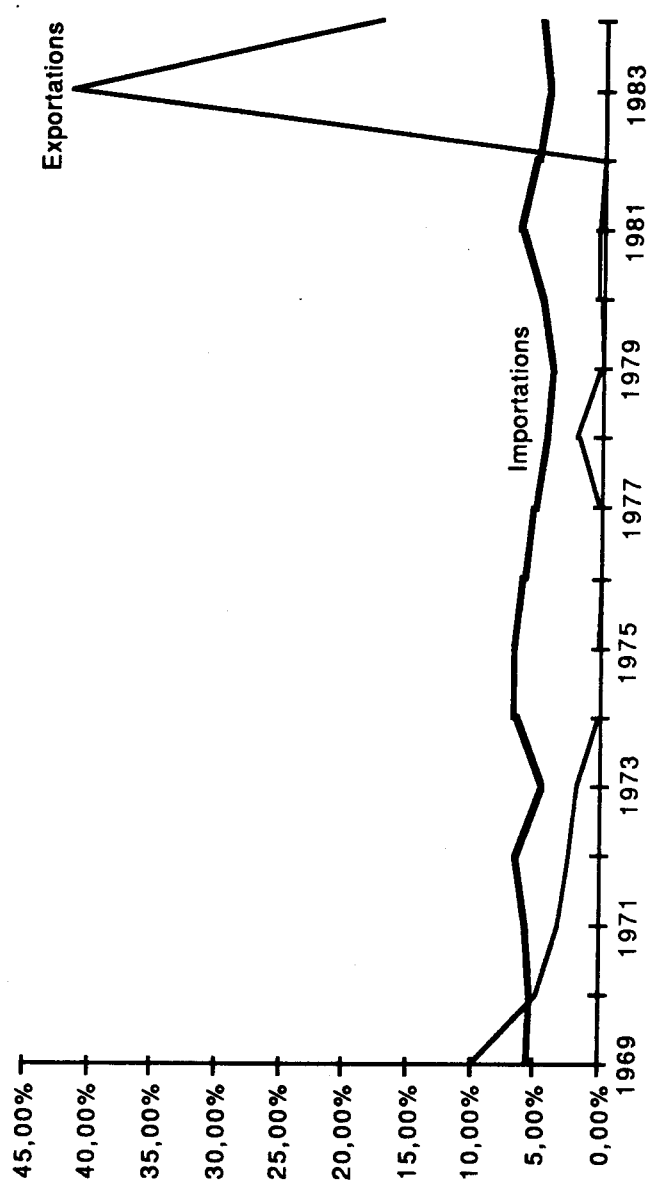


Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires du Bénin", Notes d'Informations et Statistiques, Années 1966 à 1989.

Le commerce extérieur du Bénin, orienté vers la CEE, est structurellement important. La nationalisation des banques du Bénin semble n'y avoir exercé aucune influence.

GRAPHIQUE 5-5

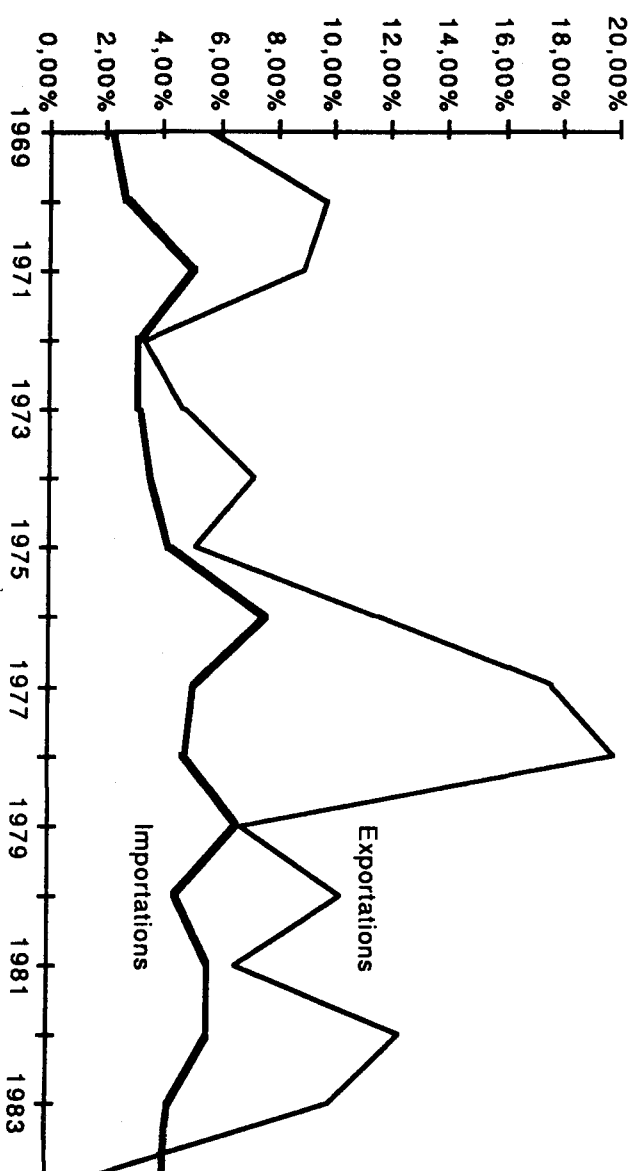
COMMERCE DU BENIN AVEC LES ETATS-UNIS D'AMERIQUE



Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires du Bénin", Notes d'Informations et Statistiques, Années 1966 à 1989.

- Relative stabilité du pourcentage des importations du Bénin en provenance des USA.
- Evolution quelque peu turbulente des exportations vers ce pays.
- Nous n'y trouvons pas d'influence qui proviendrait de la nationalisation des banques du Bénin.

GRAPHIQUE 5-6
COMMERCE DU BENIN AVEC LE JAPON



Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires du Bénin", Notes d'Informations et Statistiques, Années 1966 à 1989.

Pas d'influence apparente des nationalisations bancaires du Bénin sur l'évolution du commerce avec le Japon.

TABEAU 5-9
COMMERCE DU BENIN AVEC LES PRINCIPAUX PAYS DU BLOC SOCIALISTE
(HORS AFRIQUE)
(millions de F. CFA)

Années	URSS		Rép. Dem. Allemande		Ens. Europe de l'Est		Chine populaire		Total Général	
	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations
1969	0,40	116,20		226,80	0,40	565,30		332,20	6692,5	14128,9
1970		236,20	19,80	411,70	19,80	875,50	8,90	152,40	9062,2	17660,1
1971	323,50	323,10		254,70	418,20	726,90		331,10	11648,1	21201,8
1972	1,10	442,50	41,40	194,20	42,50	780,00	42,90	631,00	9189,2	23510
1973	335,80	499,40		74,80	491,20	677,80	360,40	1726,90	9794,3	24859,2
1974	1,10	422,30	1,50	80,20	2,60	1120,30	2106,70	1311,80	10240,3	35529,9
1975	144,30	748,10	4,00	56,70	148,30	1093,10	374,80	1894,90	6790,5	42080,2
1976		670,60		7,70		1429,10	19,10	1590,20	9053,3	50527,8
1977	0,10	516,10	2,70	447,70	2,80	1534,90	0,30	1343,60	10114,9	65789
1978		834,40	3,10	822,10	3,80	2077,70	0,70	4194,80	6139,6	70196,9
1979		611,30		352,10		1478,50	0,80	3751,00	9772,9	68099,8
1980		577,40		293,20	97,90	1607,00	354,80	5288,70	13271,9	69968,9
1981		854,50		683,20	5,00	2746,60	703,20	8368,90	9141,1	147498,9
1982		1375,90		635,30		3583,80		9385,00	7837,5	152552,5
1983		1148,40		593,60		3328,50		6950,60	25351,1	112032,4
1984		450,70		519,40	2,10	1746,00	1749,00	6768,60	72822	125902,6

Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires du Bénin", Notes d'Informations et Statistiques, Années 1966 à 1989.

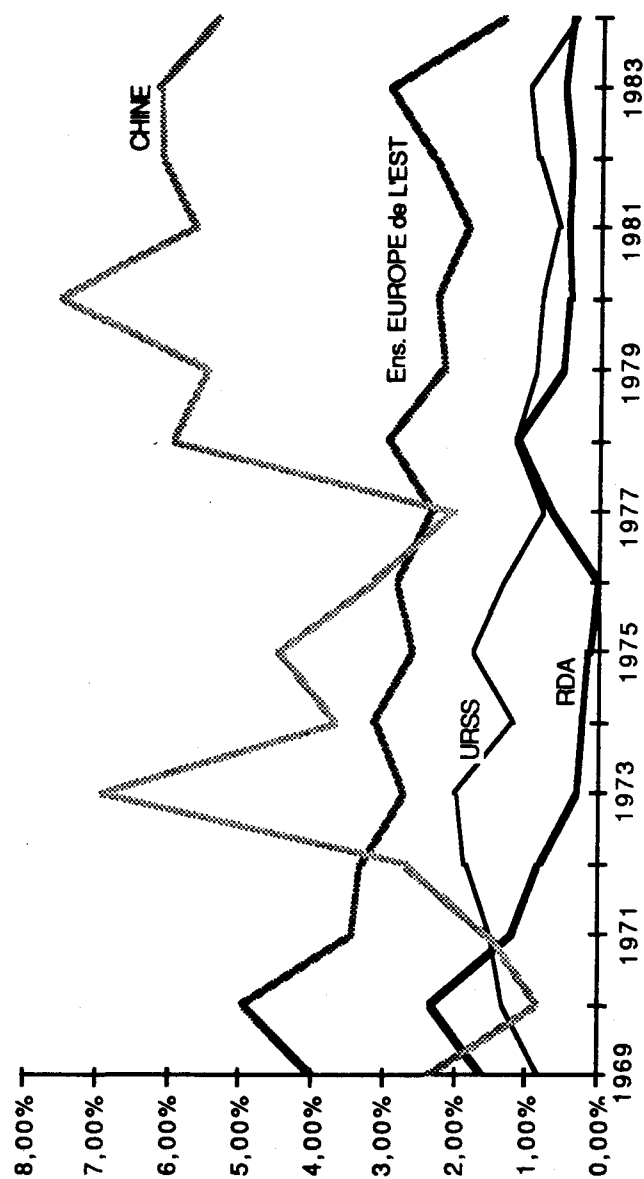
TABEAU 5-10
POURCENTAGES DU COMMERCE DU BENIN AVEC LES PRINCIPAUX PAYS DU BLOC SOCIALISTE
(HORS AFRIQUE)

Années	URSS		Rép. Dem. Allemande		Ens. Europe de l'Est		Chine populaire	
	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations
1969	0,01%	0,82%	0,00%	1,61%	0,01%	4,00%	0,00%	2,35%
1970	0,00%	1,34%	0,22%	2,33%	0,22%	4,96%	0,10%	0,86%
1971	2,78%	1,52%	0,00%	1,20%	3,59%	3,43%	0,00%	1,56%
1972	0,01%	1,88%	0,45%	0,83%	0,46%	3,32%	0,47%	2,68%
1973	3,43%	2,01%	0,00%	0,30%	5,02%	2,73%	3,68%	6,95%
1974	0,01%	1,19%	0,01%	0,23%	0,03%	3,15%	20,57%	3,69%
1975	2,13%	1,78%	0,06%	0,13%	2,18%	2,60%	5,52%	4,50%
1976	0,00%	1,33%	0,00%	0,02%	0,00%	2,83%	0,21%	3,15%
1977	0,00%	0,78%	0,03%	0,68%	0,03%	2,33%	0,00%	2,04%
1978	0,00%	1,19%	0,05%	1,17%	0,06%	2,96%	0,01%	5,98%
1979	0,00%	0,90%	0,00%	0,52%	0,00%	2,17%	0,01%	5,51%
1980	0,00%	0,83%	0,00%	0,42%	0,74%	2,30%	2,67%	7,56%
1981	0,00%	0,58%	0,00%	0,46%	0,05%	1,86%	7,69%	5,67%
1982	0,00%	0,90%	0,00%	0,42%	0,00%	2,35%	0,00%	6,15%
1983	0,00%	1,03%	0,00%	0,53%	0,00%	2,97%	0,00%	6,20%
1984	0,00%	0,36%	0,00%	0,41%	0,00%	1,39%	2,40%	5,38%

Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires du Bénin", Notes d'Informations et Statistiques, Années 1966 à 1989.

GRAPHIQUE 5-7

IMPORTATIONS DU BENIN EN PROVENANCE DES PRINCIPAUX PAYS DU BLOC SOCIALISTE (HORS AFRIQUE)



Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires du Bénin", Notes d'Informations et Statistiques, Années 1966 à 1989.

- Les exportations du Bénin vers les grands pays socialistes (Pool 2) étant insignifiantes, nous ne les représentons pas graphiquement.
 - Les importations en provenance de ces pays sont restées modestes (moins de 8 % dans tous les cas).
 - Il apparaît que les pourcentages obtenus après la nationalisation des banques du Bénin n'ont pas été meilleurs à ceux observés jusqu'à l'année 1973. Mis à part le cas de la Chine, c'est plutôt une tendance à la baisse qui apparaît du graphique. Cette évolution est donc le contraire de ce à quoi on se serait attendu, en cas d'influence des nationalisations.
- Soulignons, au passage, que la Chine fournit, notamment, au Bénin : des tissus de coton et du thé.

TABLEAU 5-11

COMMERCE DU BENIN AVEC DES PARTENAIRES AFRICAINS
(millions de F. CFA)

	Afrique		UMOA			CEDEAO			Nigéria			Ghana			Algérie		Libye	
Années	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
1969	1212,9	2055,5	455,6	1299,8					570,3	302	25,6				10,4	59,2		46
1970	1651,7	2163,1	655,8	1354					846,8	339	52,2				10,3	105,8		30,5
1971	1270,5	2749,9	509,7	1753,4					570,7	381,3	92,5	10,9				50		169,9
1972	1208,5	2499,9	642,4	1558,9					410,9	427	25,1	32,1				18,7		251,1
1973	1372,3	3110,4	673,4	1453,9					370,1	1017,5	200,3	63				9,8		108
1974	1968,8	4917,7	887	2477					801,8	718,2	155,6	279				959,7		0,9
1975	2333,5	4557,9	1072,7	1828,4					1078,3	613,6	62,4	310,6				1475,9		
1976	1728,8	5068,4	779,7	1698,6					604,6	696	35,4	309,1			66,1	1957,5		
1977	1798,7	5798,3	858,6	2155,7					662,2	894,4	24,8	428,8			174,9	2066,3		
1978	1207,6	4732,1	638,5	2023,8					483	1154,7	20,3	560,9			4,8	526,8		
1979	1826,3	7628,2	1327,3	1516,2					311,3	1732,8	15,1	660,7			113,3	3023,3		
1980	1923,6	5241	1051,6	1866					469,6	1563,8	153,4	682,9			114,8	505		
1981	2267,6	11949	1071,6	3759,1					536	3238,2	123,8	1058,8			62,4	2843,5		
1982	2212,1	12145,9	1059,8	4312,7					2110,3	9831,3	867,8	3831,8	0,5		8	1144,5		
1983	1959,6	9535	1248,7	3121,6					1702	7786,8	420,6	1711,3			2936,4	0,3		
1984	3808,6	13730,3	2447,1	4662,9					3496,1	12555,5	965,6	5215,3	13,4		2665,5	60,3	7,3	

Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires du Bénin", Notes d'Informations et Statistiques, Années 1966 à 1989.

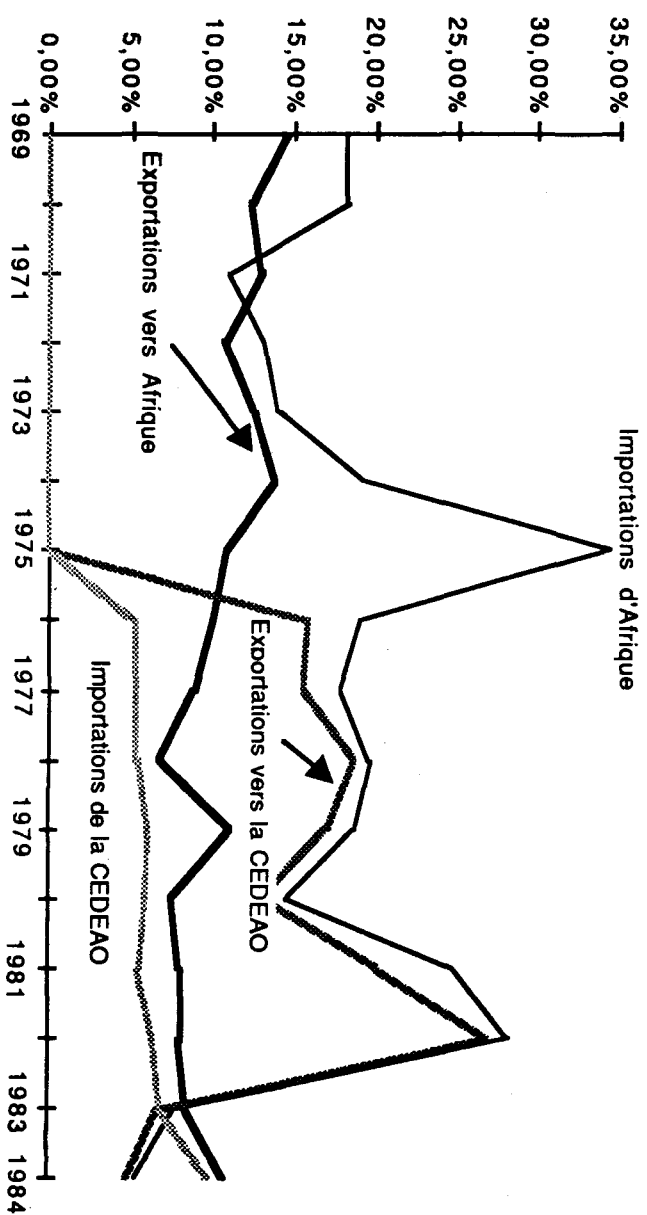
TABLEAU 5-12
POURCENTAGES DU COMMERCE DU BENIN AVEC DES PARTENAIRES AFRICAINS

Années	Afrique		UMOA		CEDEAO		Nigéria		Ghana		Algérie		Libye	
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
1969	18,12%	14,55%	6,81%	9,20%	0,00%	0,00%	8,52%	2,14%	0,38%	0,00%	0,16%	0,42%	0,00%	0,33%
1970	18,23%	12,25%	7,24%	7,67%	0,00%	0,00%	9,34%	1,92%	0,58%	0,00%	0,11%	0,60%	0,00%	0,17%
1971	10,91%	12,97%	4,38%	8,27%	0,00%	0,00%	4,90%	1,80%	0,79%	0,05%	0,00%	0,24%	0,00%	0,80%
1972	13,15%	10,63%	6,99%	6,63%	0,00%	0,00%	4,47%	1,82%	0,27%	0,14%	0,00%	0,08%	0,00%	1,07%
1973	14,01%	12,51%	6,88%	5,85%	0,00%	0,00%	3,78%	4,09%	2,05%	0,25%	0,00%	0,04%	0,00%	0,43%
1974	19,23%	13,84%	8,66%	6,97%	0,00%	0,00%	7,83%	2,02%	1,52%	0,79%	0,00%	2,70%	0,00%	0,00%
1975	34,36%	10,83%	15,80%	4,35%	0,00%	0,00%	15,88%	1,46%	0,92%	0,74%	0,00%	3,51%	0,00%	0,00%
1976	19,10%	10,03%	8,61%	3,36%	15,86%	5,35%	6,68%	1,38%	0,39%	0,61%	0,73%	3,87%	0,00%	0,00%
1977	17,78%	8,81%	8,49%	3,28%	15,48%	5,33%	6,55%	1,36%	0,25%	0,65%	1,73%	3,14%	0,00%	0,00%
1978	19,67%	6,74%	10,40%	2,88%	18,69%	5,48%	7,87%	1,64%	0,33%	0,80%	0,08%	0,75%	0,00%	0,00%
1979	18,69%	11,20%	13,58%	2,23%	17,02%	6,14%	3,19%	2,54%	0,15%	0,97%	1,16%	4,44%	0,00%	0,00%
1980	14,49%	7,49%	7,92%	2,67%	12,98%	5,90%	3,54%	2,23%	1,16%	0,98%	0,86%	0,72%	0,00%	0,00%
1981	24,81%	8,10%	11,72%	2,55%	20,13%	5,47%	5,86%	2,20%	1,35%	0,72%	0,68%	1,93%	0,00%	0,00%
1982	28,22%	7,96%	13,52%	2,83%	26,93%	6,44%	11,07%	2,51%	0,01%	1,01%	0,10%	0,75%	0,00%	0,00%
1983	7,73%	8,51%	4,93%	2,79%	6,71%	6,95%	1,66%	1,53%	0,00%	2,62%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1984	5,23%	10,91%	3,36%	3,70%	4,80%	9,97%	1,33%	4,14%	0,02%	2,12%	0,08%	0,01%	0,00%	0,00%

Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires du Bénin", Notes d'Informations et Statistiques, Années 1966 à 1989.

GRAPHIQUE 5-8

COMMERCE DU BENIN AVEC L'ENSEMBLE DE L'AFRIQUE PUIS AVEC LES PAYS DE LA CEDEAO



Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires du Bénin", Notes d'Informations et Statistiques, Années 1966 à 1989.

Conclusion ponctuelle :

L'observation des statistiques relatives au commerce extérieur du Bénin ne débouche sur aucun indice susceptible de traduire une quelconque influence des nationalisations bancaires sur l'orientation géographique des échanges.

Pour l'essentiel, les échanges commerciaux du Bénin continuent à se nouer avec des pays (ou groupes de pays) capitalistes (Groupe 1). Il se confirme aussi qu'à l'instar de ce qui se passe dans la plupart des anciennes colonies françaises d'Afrique, la CEE se substitue à la France en tant que principal partenaire commercial du Bénin. Par rapport à ce partenaire commercial qu'est la CEE, les statistiques confirment aussi la continuité des structures économiques d'extraversion et de dépendance commerciale du Bénin.

Le maintien de l'extraversion commerciale et économique est, en lui-même, porteur du maintien d'une certaine dépendance des banques du Bénin vis-à-vis des grandes banques occidentales dont certaines ont dû se plier aux décisions de nationalisation de leur filiales béninoises. En effet, les échanges commerciaux avec les pays occidentaux nécessitent des relations de correspondance entre les banques de ces pays et les banques du Bénin. Ces relations se matérialisent quotidiennement à travers des ordres de transferts, de crédits documentaires, d'opérations de change, d'avances en comptes courants etc. C'est-à-dire autant d'opérations qui aux yeux du public, sont appréhendées en termes de relations de coopération entre banques. Cependant, lorsque de telles relations interviennent entre des groupes financiers internationaux et des banques de taille semblable à celles du Bénin, les relations de coopération incluent souvent des rapports d'influences et de dépendance.

Nous avons eu l'occasion de décrire un exemple caractéristique du phénomène de dépendance lié aux relations de correspondance bancaire en rapportant les mesures de représailles adoptées par les banques occidentales dont les filiales ont été nationalisées en 1974-1975 ⁽¹⁾ Au paragraphe 3 de la section 3 à suivre, nous aurons une nouvelle fois l'occasion de montrer l'importance de ces relations quant aux conditions de survie des banques nationalisées du Bénin.

Pour l'instant, passons à la section 2 du chapitre.

(1) Cf chapitre 4, Section 2, §1, II ; (pp. 232-234).

SECTION 2

L'orientation économique du financement bancaire : une comparaison par rapport aux autres pays de l'UMOA ne donne pas l'avantage au Bénin.

En nous intéressant à l'orientation économique du financement bancaire, nous allons à présent, tenter de comparer les résultats de l'activité des banques nationalisées du Bénin avec ceux du système bancaire d'autres pays africains, avec ceux des pays de l'UMOA en l'occurrence ⁽¹⁾. Nous choisissons l'UMOA comme cadre de comparaison parce que les pays concernés par cette union monétaire ont des structures économiques financières et sociales relativement homogènes et plus facilement comparables.

En nous basant sur des indices simples, nous aurons comme objectif de rechercher si la nationalisation du système bancaire béninois a induit une meilleure affectation sectorielle et temporelle des financements bancaires. Dans le cas où cette hypothèse serait vérifiée, cela pourrait constituer un indice sur la pertinence du choix des nationalisations bancaires en tant que stratégie visant à mieux affronter les problèmes de développement économique (en matière de politique sélective du crédit, par exemple). Au contraire, si une telle comparaison ne révèle aucun atout particulier pour le système bancaire béninois, on pourrait s'orienter vers l'idée que, face aux problèmes de développement, et indépendamment des considérations idéologiques, la stratégie des nationalisations bancaires généralisées n'offre pas plus de chance d'efficacité économique que l'option pour un système bancaire mixte (ce qui est le cas dans les autres pays de l'UMOA).

Quatre types d'indicateurs seront utilisés pour établir les comparaisons souhaitées :

- la répartition des crédits bancaires -à court, moyen et long termes- par secteur d'activités ;

⁽¹⁾ UMOA, République du Mali non comprise

- la part des crédits à moyen ou à long termes dans le total des crédits bancaires à l'économie ;

- le ratio de "couverture" des dépôts par les crédits à l'économie ; ratio que nous définissons par le rapport :

$$\frac{\text{Crédit à l'économie}}{\text{Dépôt des particuliers et des entreprises}}$$

- le ratio de couverture des dépôts à terme par les crédits à moyen ou long termes ; ratio définit par le rapport :

$$\frac{\text{Crédits à moyen ou à long terme}}{\text{Dépôts à terme du secteur privé et des organismes publics}}$$

L'établissement de comparaisons, selon ces différents indicateurs, est rendu aisément envisageable par l'uniformité de la méthodologie utilisée, à la base, pour l'élaboration des agrégats monétaires à utiliser. En effet, c'est une même institution, la BCEAO, qui, suivant les mêmes normes, assure la production des statistiques monétaires relatives à chacun des sept pays que compte l'UMOA.

Pourquoi avons-nous retenu ces indicateurs et quels résultats ressortent des comparaisons ? ⁽¹⁾

§ 1 - La répartition des crédits bancaires par secteur d'activités.

Ce premier indicateur choisi est assez couramment utilisé (tout comme le deuxième annoncé ci-dessus). L'intérêt que nous lui trouvons, c'est qu'il nous permettra de comparer le "dosage" effectué dans chaque pays, dans l'affectation des crédits bancaires entre les trois secteurs d'activités économiques regroupant respectivement :

- 1) Les activités agricoles et assimilées ;
- 2) Les industries, bâtiments et travaux publics ;
- 3) Les transports, transits, commerce, services et organismes de crédit.

Précisons d'avance qu'il convient d'accorder un intérêt mesuré à cet

⁽¹⁾ Nous avons volontairement réduit à 5, 6 ou 8 le nombre des années dont les indices vont servir de base de comparaison. En effet, puisque les comparaisons étaient à faire simultanément pour six pays, nous avons préféré cibler quelques années jugées relativement intéressantes. Dans certains cas, c'est la plus grande disponibilité de certaines statistiques annuelles, par rapport à d'autres, qui a déterminé le choix des années.

indicateur pris isolément. En effet, au-delà des indices qu'il peut apporter au sujet de la tendance des systèmes bancaires nationaux à favoriser tel ou tel secteur d'activités, ses valeurs pourraient aussi s'expliquer par des facteurs tels que :

- Les nuances nationales dans l'application de la politique sélective (ou sectorielle) du crédit ;

- La plus ou moins grande contribution de tel ou tel secteur d'activités à la formation du produit intérieur brut. Par exemple, si dans un pays, un secteur donné contribue davantage au PIB, qu'il ne le fait dans les autres pays, il paraîtrait raisonnable qu'il reçoive relativement plus de crédits que le même secteur n'en reçoit dans d'autres pays.

- Dans l'évolution de l'orientation sectorielle des crédits, il est bien difficile, d'autre part, de faire la part de ce qui revient à l'évolution économique relative des différents secteurs nationaux, et de ce qui revient aux comportements délibérés des institutions bancaires.

L'évolution comparée de l'orientation sectorielle des crédits peut être appréhendée à partir du tableau 5-13. En annexe à ce premier tableau, nous fournissons quelques informations relatives à la répartition des PIB nationaux par secteur d'activités (tableau 5-14).

TABEAU 5- 13 : Répartition des crédits bancaires par secteur d'activités
[crédits à court, moyen et long termes (1)]

Secteurs d'activités	Années	Bénin	Côte d'Ivoire	Burkina Faso	Niger	Sénégal	Togo
<u>Agriculture</u> (et activités assimilées)	1969	0,7	7,9	1,3	5,6	6,0	4,0
	1974	5,6	7,3	0,7	1,6	6,7	4,4
	1978	19,6	8,2	0,9	4,3	7,2	3,9
	1981	15,7	4,9	2,4	6,1	3,0	3,0
	1988	13,8	3,2	7,1	5,2	3,4	0,9
<u>Industries</u> (et BTP)	1969	30,0	36,2	17,3	33,5	38,9	33,7
	1974	34,3	41,3	57,5	42,5	36,0	40,4
	1978	30,6	47,1	44,8	48,2	26,0	53,1
	1981	26,7	39,0	41,8	45,7	25,6	49,0
	1988	26,2	30,5	31,8	27,0	21,8	36,3
<u>Secteur tertiaire</u> (Transports, transit, commerces services et organismes de crédit)	1969	69,3	55,9	81,4	60,9	55,1	62,3
	1974	60,1	51,4	41,8	55,9	57,3	55,2
	1978	49,8	44,7	54,3	47,5	66,8	43,0
	1981	57,6	56,1	55,8	48,2	71,4	48,0
	1988	60,0	66,3	61,1	67,8	74,8	62,8

(1) Utilisations déclarées à la Centrale des risques de l'Agence Nationale de la BCEAO. Cette centrale recense environ 70 % des crédits distribués par les banques.

Sources : - P. et S. GUILLAUMONT, *op.cit.*, p.152 pour les années 1969 à 1981.

- BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires" (relatives aux différents pays de l'UMOA), *Notes d'Informations et Statistiques* (source des données brutes pour l'année 1988).

Tableau 5 - 14
Répartition du PIB par secteur d'activités
(pourcentages)

	1965			1985		
	Agricult.	Industries	Services	Agricult.	Industrie	Services
Bénin	59	8	33	48	16	36
Côte d'Ivoire (1)	47	19	33	36	26	38
Burkina Faso	53	20	27	45	22	33
Niger	68	3	29	47	16	37
Sénégal (1)	25	18	56	19	29	52
Togo (2)	45	21	34	30	24	47

(1) Année 1965 : sommes des pourcentages indiqués = 99 et non 100 (chiffres mal arrondis à la source)

(2) Année 1985 : sommes des pourcentages indiqués = 101 et non 100 (chiffres mal arrondis à la source)

Source : Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde - 1987*, Washington D.C. : Banque mondiale, p. 236.

Il ressort, du tableau 5-13, que pour les trois dernières années considérées (1978, 1981 et 1988), le Bénin est le pays où le pourcentage de crédits bancaires alloués au secteur primaire a été le plus élevé. Au sujet de ce secteur d'activité, les écarts entre les indices béninois et ceux des autres pays paraissent assez significatifs (environ 7 à 12 points de différences). Ces écarts sont aussi considérables que ceux remarquables au tableau 5-14. Dans ce deuxième tableau, on remarque, en effet, qu'en 1985 l'agriculture du Bénin est celle dont la contribution au PIB, exprimée en pourcentage est la plus forte (écarts de 12 à 29 points pour 3 cas sur 5).

Suivant une comparaison établie sur la base de ce premier indicateur (à savoir la part des crédits par secteur), on peut dire que les banques nationalisées du Bénin ont eu une propension au financement du secteur rural plus forte que celle des banques installées dans les autres pays de l'UMOA. Ajoutons, tout de même, à cette remarque les deux précisions suivantes :

- On remarque que la répartition des crédits est sensiblement plus homogène, lorsque l'on compare la somme des pourcentages de crédits relatifs aux deux premiers secteurs de l'activité économique, à savoir les secteurs de l'Agriculture et de l'Industrie. On pourrait donc dire que dans la plupart des autres pays, le manque à gagner subi par le secteur primaire est quelque peu compensé par un financement plus important du secteur des industries.

- On sait, d'autre part, que le financement du secteur rural est prioritairement (et traditionnellement) le fait d'institutions bancaires dont les capitaux sont détenus, pour une part appréciable, par l'Etat (c'est le cas des Caisses Nationales de Crédit Agricole et des ex Banques de développement). Or, les aides financières que l'Etat apporte au secteur rural ne transitent pas toutes par des institutions de crédit de type "classique". Ainsi, suivant les différents pays mis en comparaison, une part plus ou moins importante de ces aides financières étatiques, est mise en oeuvre en dehors des structures bancaires proprement dites ; cela est, notamment, le cas pour certains investissements ou subventions prévus au profit du secteur rural, dans les plans annuels ou pluri-annuels d'investissements et d'équipement. Cette nuance est particulièrement valable pour un pays comme la Côte d'Ivoire où les aides financières à l'agriculture semblent beaucoup plus significatives qu'elles n'apparaissent à travers l'indicateur observé ⁽¹⁾.

(1) Dans notre mémoire de DEA (déjà cité), l'on pourra trouver des détails sur cet aspect particulier (*op.cit.*, pp.30-36)

§ 2 : La part des crédits à moyen ou long termes dans le total des crédits bancaires

On admet généralement, qu'*a priori*, une part importante des crédits à moyen ou long termes traduit un financement bancaire particulièrement favorable au développement. Nous n'oublierons cependant pas qu'une part appréciable des opérations financées par ces crédits n'est pas dirigée vers des investissements directement productifs mais vers des opérations immobilières, qui du reste présentent une utilité sociale.

La comparaison de l'évolution de ce deuxième type d'indicateur est fournie à travers le tableau 5-15 et le graphique 5-9 (cf pages suivantes).

L'observation du graphique 5-9 nous conduit à retenir deux phases dans l'évolution comparée de l'indicateur correspondant au Bénin :

- Sur les 8 années servant de base à l'étude, il y en a 6 (les 6 premières), pour lesquelles les valeurs du ratio béninois ne se démarquent en rien de celles du ratio correspondant aux autres pays de l'UMOA (durant ces 6 années, c'est plutôt le cas de la Côte d'Ivoire qui paraît le plus intéressant).

- Pour les deux dernières années (1987 et 1988) l'indicateur béninois enregistre une forte hausse. En même temps que l'indice sénégalais, cet indicateur béninois affiche les valeurs les plus élevées du groupe. Cette brusque élévation de valeur du ratio béninois n'est, en fait due qu'à "l'immobilisation" d'une importante fraction des crédits bancaires, par suite de non recouvrement de ces crédits aux échéances. Une masse importante des crédits nonrecouverts a donc comptablement été reclassée en crédits à récupérer à terme. (A quelques nuances près, le cas paraît être le même pour le Sénégal). ⁽¹⁾

Contrairement à ce que nous avons fait pour le quatrième type de ratio (dont l'étude suivra), nous n'avons pas cherché à "isoler" les crédits douteux (et immobilisés) du montant des crédits à terme. En effet, sur les 8 années observées, il y en a 5 (les 5 années les plus anciennes), pour lesquelles les résultats présentés au tableau 5-15 ont été empruntés à l'ouvrage de P. et S. GUILLAUMONT ⁽²⁾.

Pour les années 1984, 1987 et 1988, nous avons donc conservé les mêmes méthodes de calcul que ceux utilisés, précédemment, par les auteurs cités.

S'agissant de la question des crédits gelés, elle-même, nous l'analyserons en détails dans la Section 3 du chapitre.

(1) Au sujet du cas de la République du Sénégal, des informations précises pourront être recueillies, notamment, dans :

BCEAO - Bénin, Réformes des secteurs bancaires et financiers de l'UMOA. Document analytique - Projet du 15 avril 1988, pp. 20 et 21 - (document non publié)

(2) P. et S. GUILLAUMONT, *op. cit.*, p. 150

Tableau 5 - 15

**UMOA - Part des crédits à moyen ou long termes dans le total
des crédits bancaires***

	1964	1967	1973	1978	1981	1984	1987	1988
Bénin	19,1	18,5	12,8	19,8	22,8	23,19	41,87	37,81
Côte d'Ivoire	10,9	20,7	26,3	26,9	36	33,3	28,55	25,4
Burkina-Faso	17,6	22,6	39,4	41,1	39,4	40,68	33,95	29,62
Niger	9,8	12,9	27,2	26,2	28,2	24,54	28,47	28,67
Sénégal	10	13,7	15,9	19,8	21,8	39,88	41,53	37,71
Togo	21,9	24	27,1	22,2	25,6	30,38	28,93	33,96

* Nota :

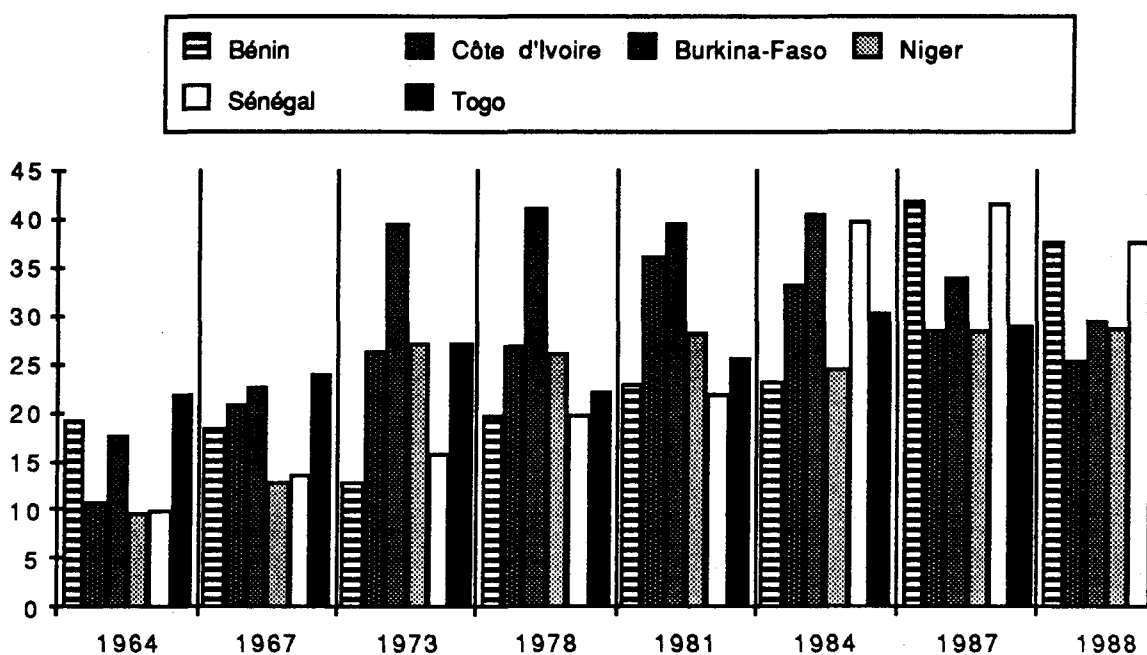
- Il s'agit pour chaque année, de la moyenne des encours des quatre fins de trimestres (à savoir : décembre, mars, juin et septembre).
- On note une fois pour toutes, que dans l'UMOA l'exercice comptable des banques va du 1er octobre au 30 septembre de l'année suivante.

Sources : - BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires " (relatives aux différents pays),
Notes d'Informations et statistiques : pour le données brutes des années 1984, 1987 et 1988.

- P. et S. GUILLAUMONT, op. cit., p. 150 : pour les chiffres relatifs aux années 1964, 1967, 1973, 1978 et 1981.

Graphique 5 - 9

**UMOA - Part des crédits à moyen ou long termes dans le total
des crédits bancaires**



Sources :

- BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires " (relatives aux différents pays), *Notes d'Informations et statistiques* : pour les données brutes des années 1984, 1987 et 1988.
- P. et S. GUILLAUMONT, *op. cit.*, p. 150 : pour les chiffres relatifs aux années 1964, 1967, 1973, 1978 et 1981.

§3 : Le ratio de couverture des dépôts par les crédits à l'économie.

CREDITS A L'ECONOMIE DEPOTS DES PARTICULIERS ET DES ENTREPRISES

Ce ratio peut nous permettre d'évaluer dans quelles proportions les banques installées dans les différents pays de l'UMOA financent l'économie, au-delà de ce que l'épargne locale permet directement.

Un ratio égal à l'unité traduirait un équilibre entre les crédits consentis par les banques et les ressources mises à leur disposition sous la forme de dépôts à court, moyen ou long termes.

En attendant d'évoquer quelques nuances, nous pourrions ajouter que plus la valeur du ratio est supérieure à 1, plus elle traduit une contribution relativement favorable des institutions bancaires ⁽¹⁾.

L'évolution comparée du rapport Crédits/Dépôts est présentée dans le tableau 5-16 et le graphique 5-10 ⁽²⁾.

On remarque qu'à travers le temps, les valeurs prises par ce ratio, pour les différents pays, sont assez proches les unes des autres. Les valeurs du ratio béninois ne présentent donc aucune caractéristique particulière.

Le cas du Togo ressort comme étant le moins favorable. Cela n'est pourtant qu'une apparence trompeuse : le Togo affiche des ratios moins élevés, parce que son système bancaire semble relativement dynamique au niveau de la collecte des dépôts. Ainsi, c'est parce que le dénominateur du rapport togolais est en général relativement élevé que la valeur du ratio est moindre. Cette nuance sera davantage expliquée au niveau du quatrième et dernier ratio à utiliser pour nos comparaisons.

⁽¹⁾ L'on n'oubliera, tout de même, pas que des normes maximales de progression des crédits sont annuellement imposées aux banques, dans le cadre de la politique monétaire commune.

⁽²⁾ Aucune année comprise entre 1976 et 1985 n'a été retenue parce que les situations monétaires des banques du Bénin n'ont pu être produites par la BCEAO durant cette période (du fait d'un défaut d'établissement des documents comptables nécessaires par les banques béninoises). Cette remarque est également valable pour les statistiques relatives au quatrième type d'indicateur à analyser (cf. §4).

Tableau 5 - 16

UMOA - Valeur du rapport *

CREDITS A L'ECONOMIE
DEPOTS DES PARTICULIERS ET DES ENTREPRISES

	1973	1976	1985	1986	1987	1988
Bénin	1,32	1,02	1,46	1,68	1,66	1,89
Côte d'Ivoire	1,32	1,3	1,62	1,67	1,89	1,78
Burkina-Faso	1,29	1,42	1,34	1,49	1,34	1,23
Niger	1,19	1,56	1,07	1,39	1,46	1,31
Sénégal	1,28	1,09	1,66	1,87	1,81	1,82
Togo	1,16	1,29	0,61	0,71	0,81	0,8

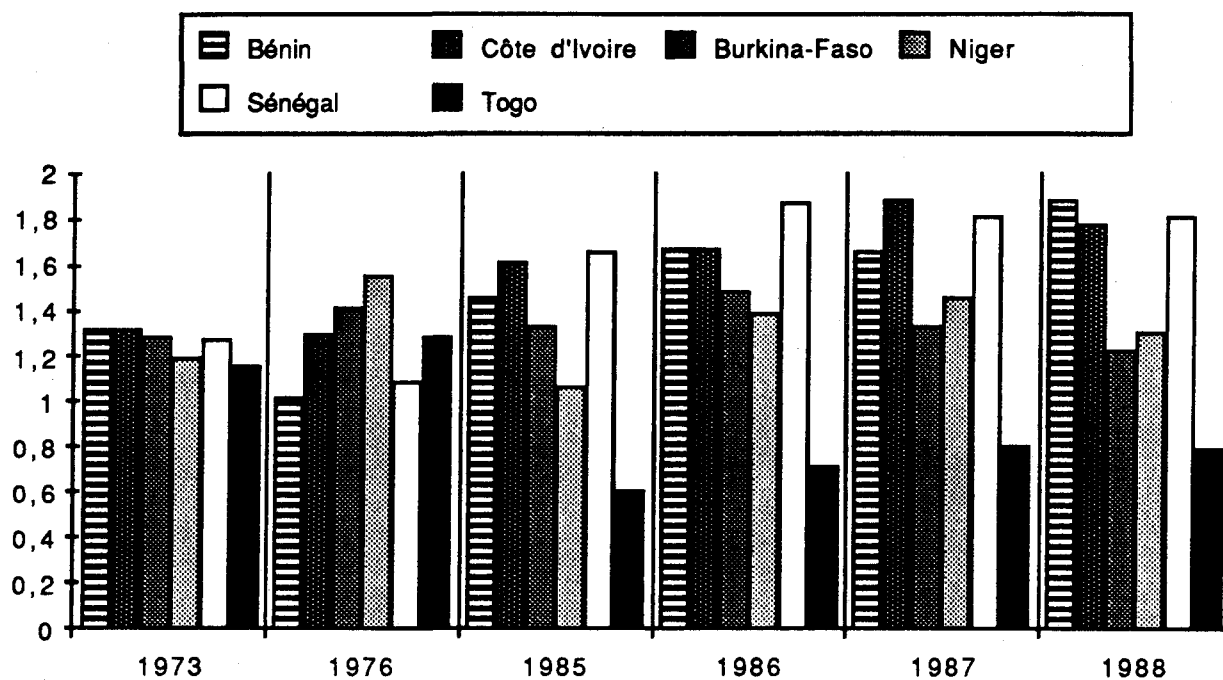
* D'après situations des banques établies à la fin du mois de septembre de chaque année.

*Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires", (relatives à chacun des pays),
Notes d'Informations et Statistiques.*

Graphique 5 - 10

UMOA - Valeur du rapport

CREDITS A L'ECONOMIE DEPOTS DES PARTICULIERS ET DES ENTREPRISES



Sources :

- BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires " (relatives aux différents pays), *Notes d'Informations et statistiques* : pour les données brutes des années 1984, 1987 et 1988.
- P. et S. GUILLAUMONT, *op. cit.*, p. 150 : pour les chiffres relatifs aux années 1964, 1967, 1973, 1978 et 1981.

§4 : Le ratio de couverture des dépôts à terme par les crédits à moyen ou long termes.

CREDITS A MOYEN OU LONG TERMES A L'ECONOMIE DEPOTS A TERME DU SECTEUR PRIVE ET DES ORGANISMES PUBLICS

Ce ratio est une amélioration du ratio précédent dont seules les composantes à terme sont prises en compte. Il indique dans quelles proportions les ressources à terme mises à la disposition des banques sous la forme de dépôts, constituent la contre-partie des crédits à terme consentis par ces banques.

La valeur 1 (unité) peut être estimée comme une valeur moyenne relativement satisfaisante pour ce quatrième ratio. Plus cette valeur s'élève au-dessus de 1, plus la contribution autonome des institutions bancaires peut être considérée comme significative.

La comparaison effectuée sur la base de ce quatrième ratio donne les résultats récapitulés au tableau 5-17 et au graphique 5-11 (cf. les deux pages suivantes).

En dehors de l'année 1985 où il présente la valeur la plus élevée du groupe, le ratio béninois a généralement une valeur médiane. Son évolution ne se particularise donc pas, par rapport à l'évolution des ratios correspondant à la plupart des autres pays.

La remarque faite précédemment au sujet du Togo est à nouveau, valable. Sur l'ensemble des six années retenues, le Togo présente des ratios relativement faibles. Pourtant, les données de base correspondant à ce pays semblent plus intéressantes que celles relatives au Bénin, par exemple. Nous pouvons en donner une idée à travers le tableau suivant (tableau 5-18), où nous reproduisons, pour ces deux pays uniquement, les données brutes relatives aux crédits à moyen et long termes, puis celles relatives aux dépôts à terme.

Tableau 5 - 17
UMOA - Valeurs du rapport
Crédits à moyen ou long termes
Dépôts à terme du public

	1973	1976	1985	1986	1987	1988
Bénin	0,52	0,47	2,53	1,37	0,97	0,9
Côte d'Ivoire	0,97	0,82	1,36	1,47	1,41	1,28
Burkina-Faso	4,06	2,83	1,93	1,48	1,26	1,01
Niger	1,66	1,2	0,74	0,45	0,35	0,37
Sénégal	0,8	1,02	1,88	2,11	1,92	1,72
Togo	0,81	0,64	0,44	0,46	0,48	0,64

Nota :

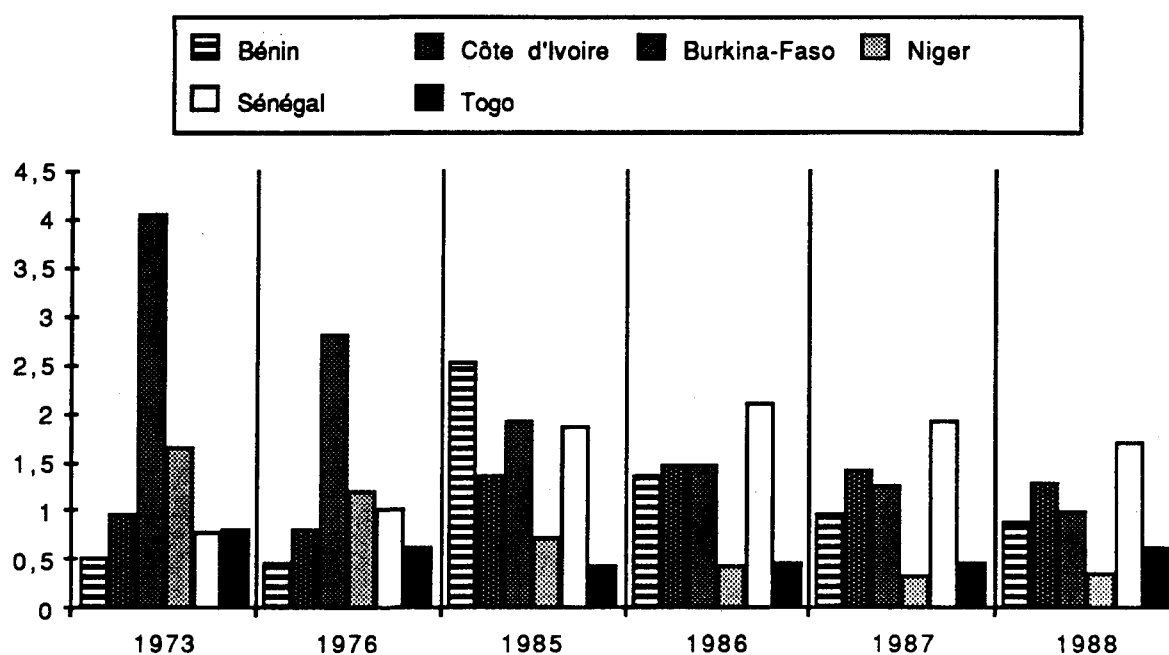
- Public = Particuliers + entreprises privées + organismes publics.
- Année 1976 : Pour le Bénin, la situation a été déterminée à fin juillet.

Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires", (relatives à chacun des pays),
Notes d'Informations et Statistiques.

Graphique 5 - 11

UMOA - Valeurs du rapport

Crédits à moyen ou long termes
Dépôts à terme du public



Sources : BCEAO, "Statistiques économiques et monétaires", (relatives à chacun des pays),
Notes d'Informations et Statistiques.

Tableau 5 - 18

BENIN ET TOGO

Evolution des dépôts à terme
par rapport aux crédits à moyen ou à long terme

(les données "brutes sont exprimées en millions de FCFA)

	1973	1976	1985	1986	1987	1988
<u>Bénin</u>						
(I) - Crédits à moyen ou long termes	1137,7	2155,9	44914,4	28390,5	21919,1	19930
(II) - Dépôts à terme	2200,7	4604,7	17731,3	20714,7	22604,7	22128,5
(I) / (II)	0,52	0,47	2,53	1,37	0,97	0,90
<u>Togo</u>						
(I) - Crédits à moyen ou long termes	2710,2	5240,4	18531,1	19784,3	27236	33399,6
(II) - Dépôts à terme	3330,6	8152,5	42108,9	43209,5	56265,6	52075,5
(I) / (II)	0,81	0,64	0,44	0,46	0,48	0,64

Source (des données brutes) : BCEAO, Statistiques économiques et monétaires du Bénin et du Togo, Notes d'informations et statistiques (divers n°).

On remarque ainsi, de 1973 à 1988, que les montants de dépôts à terme correspondant au Togo sont sensiblement plus élevés que ceux du Bénin : plus du double en 1987 et 1988 ; ils progressent également plus vite que les dépôts à terme du Bénin. Tout cela, bien que les deux économies soient, d'une façon générale, de taille très comparable (avec peut-être même, un léger avantage pour l'économie du Bénin⁽¹⁾). Ainsi, la relative faiblesse des ratios togolais s'explique, non pas forcément par une moindre propension du système bancaire de ce pays, à convertir en crédits à terme, les dépôts à terme reçus, mais plutôt, par des résultats quantitativement plus positifs dans la collecte de l'épargne nationale, de l'épargne à terme en particulier. Nous avons, par exemple, déterminé qu'en septembre 1973 le pourcentage des dépôts à terme dans le total

(1) Ne serait-ce que des points de vue du PIB, de la démographie et par rapport à l'étendue du territoire national.

des dépôts bancaires était de 27 % au Bénin, contre 35 % au Togo. Aux mois de septembre 1987 et 1988, ce pourcentage était respectivement de 29 % et 31 % pour le Bénin, contre 45 % et 43 % pour le Togo.

C'est donc paradoxalement, ces résultats quantitatifs plus positifs pour le Togo qui, en élevant la valeur des dépôts à terme, réduisent simultanément la valeur du ratio étudié (cela d'autant plus qu'un plafond est habituellement imposé pour l'évolution des crédits).

Nous retiendrons, en définitive, que la nationalisation des banques au Bénin semble avoir relativement favorisé le financement bancaire des branches d'activités traditionnellement défavorisées que sont l'agriculture et les activités assimilées. Sur les quatre indicateurs choisis comme base de comparaison, il y en a, cependant, trois pour lesquels la comparaison ne révèle strictement aucun avantage pour le Bénin.

A tout prendre en compte, nous ne pensons pas que l'on puisse dire que la nationalisation des banques a suscité une orientation économique des financements bancaires, plus favorable au développement, que ce qui a pu être observé pour les autres pays de l'UMOA.

Par contre, il existe d'autres modalités de mesure de performances des banques, d'après lesquelles le bilan de l'activité des banques nationalisées du Bénin est des plus désavantageux pour une économie.

C'est ce que nous nous proposons de montrer à travers une étude des conditions pratiques d'exploitation des banques béninoises.

SECTION 3

L'inefficacité de l'exploitation des banques nationalisées et le péril qui en résulte pour la continuité de l'activité bancaire au Bénin

Dans cette troisième et dernière section du chapitre, nous nous intéresserons à l'efficacité de la gestion et de l'exploitation des banques que l'Etat béninois a nationalisées. Ce faisant, nous montrerons comment les conditions d'exploitation de ces banques ont engendré une désagrégation progressive des patrimoines bancaires, et porté atteinte à la bonne continuation de l'activité bancaire au Bénin.

Nous commencerons ainsi par présenter un tableau d'ensemble des principales caractéristiques de la détérioration des patrimoines -ou actifs- bancaires (§1).

Nous analyserons, ensuite, les situations inhérentes aux nationalisations, et qui ont favorisé les détériorations décrites (§2).

Pour finir, nous montrerons comment on est passé, au Bénin, d'une situation de dégradation de portefeuilles bancaires à une crise de trésorerie généralisée à tout le système bancaire : ceci se soldant, au grand désespoir des Béninois, par la cessation de paiement des trois banques que détenaient l'Etat (§3).

§1 : La mesure de l'ampleur de la dégradation des actifs bancaires

Examinons, successivement, la détérioration de la qualité des portefeuilles bancaires (I), puis l'évolution des résultats nets d'exploitation des banques du Bénin (II).

I) La dégradation de la qualité des portefeuilles bancaires à l'issue d'une douzaine d'années d'exploitation

L'activité principale de toute banque "ordinaire" étant articulée autour de la distribution de crédits, les créances nées de cette distribution constituent un élément fondamental du patrimoine bancaire. Les caractéristiques de ces créances conditionnent, aussi bien le degré de liquidité des actifs bancaires, que l'équilibre financier des banques ; elles contribuent, également, à déterminer les possibilités d'expansion ou de continuité de l'activité bancaire.

Au Bénin, cependant, ce n'est que depuis quelques années que le contrôle systématique de la qualité des portefeuilles bancaires a eu droit de cité au sein des principes de gestion des banques ⁽¹⁾. Cela explique pourquoi les statistiques les plus anciennes que nous avons pu recueillir sur ce sujet ne remontent qu'à l'exercice 1984-1985. Pour les années à propos desquelles nous avons obtenu des informations fiables, les données recueillies peuvent être récapitulées comme suit :

(1) C'est à la suite de missions d'audit dépêchées, auprès des banques du Bénin, par la BCEAO puis par la Banque Mondiale que la nécessité du suivi de la qualité des portefeuilles bancaires a été réellement prise en compte. Pour des informations détaillées, sur ce sujet, voir notamment :

- BCEAO - Bénin, "Rapport de la sous commission chargée de l'étude du système bancaire", 31/12/1985. (Document de travail interne).
- Banque mondiale, rapport de M. BOISSEAU du 22/07/1987 : "Vue d'ensemble sur la situation du système bancaire béninois à fin juin 1987" (Rapport disponible à la BCEAO - Bénin).

TABLEAU 5-19

EVALUATION DES CREDITS EN SOUFFRANCE (1) QUI RESULTENT DE L'EXPLOITATION DES BANQUES NATIONALISEES

	SEPTEMBRE 1985		SEPTEMBRE 1986		SEPTEMBRE 1987 (2)	
	Montants en millions de F. CFA	Part dans les crédits à l'économie (%)	Montants en millions de F. CFA	Part dans les crédits à l'économie (%)	Montant en millions de F. CFA	Part dans les crédits à l'économie (%)
Banque Commerciale du Bénin	35 839,3	43,9	42 814,6	52,5	43 623	50,9
Banque Béninoise de Développement	12 723,2	34,4	10 300,3	34,3	8 940	26,6
Caisse Nationale de Crédit Agricole	11 949,5	64,0	13 230,3	78,9	9 013	79,4
Ensemble des banques	60 512	44,6	66 345,3	51,7	61 576	47,1

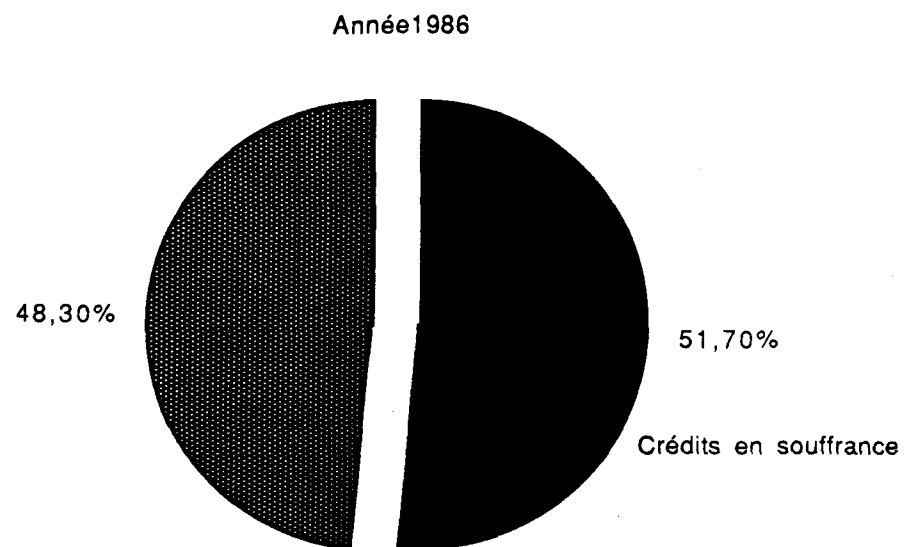
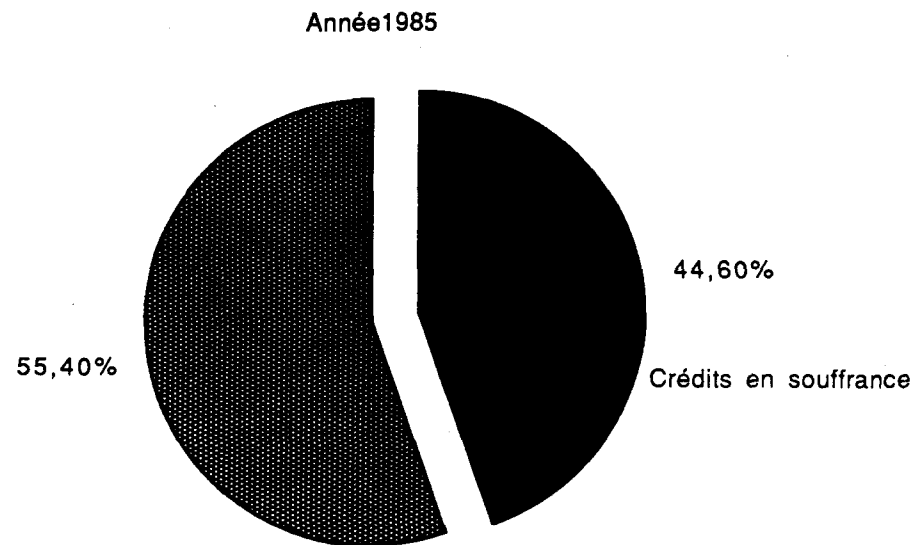
(1) Crédits en souffrance : ils représentent les crédits consentis par les banques mais non remboursés à l'échéance, ou présentant un risque probable ou certain de non recouvrement.

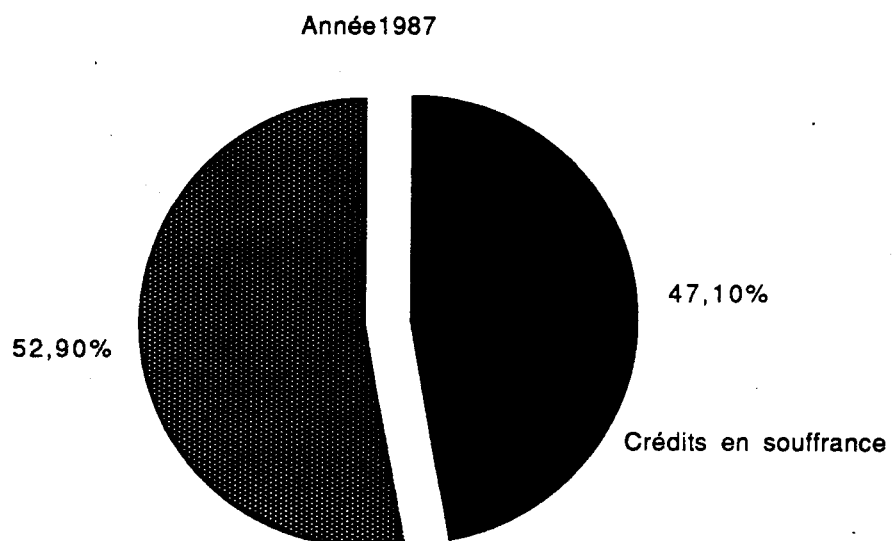
(2) De septembre 1986 à septembre 1987, 1360 + 4217 = 5577 millions, ont été soustraits des crédits en souffrance et reclassés en pertes d'exploitation pour la BBD et la CNCA. N'eût été ces reclassements, les pourcentages de créances en souffrance auraient été plus élevés.

Source : BCEAO - Bénin, Rapport annuel de la commission de contrôle des banques et établissements financiers, exercices 1985-1986 (p.13) et 1986-1987 (p.12)

Graphiques 5 - 12

Créances détenues par l'ensemble des banques nationalisées du Bénin : répartition en créances douteuses et en créances supposées saines





Sources : BCEAO - Bénin, *Rapport annuel de la commission de contrôle des banques et établissements financiers, exercices 1985-1986 (p. 13), et 1986-1987 (p. 12).*

Les situations décrites par le tableau 5-19 et les trois "représentations par secteurs" ne sont pas uniformes pour toutes les trois banques ; on pourrait tout de même les appréhender globalement, en relevant que sur chacune des trois années, environ 50 % des créances acquises par le système bancaire se rapportent à des "*crédits en souffrance*", c'est-à-dire des crédits non remboursés aux échéances, ou présentant "*un risque probable ou certain de non recouvrement*". . La gravité de cette situation peut être encore mieux perçue si l'on précise, par exemple, qu'en 1987, les créances douteuses représentaient rien de moins que les deux-tiers (2/3) de l'ensemble de la masse monétaire et de la quasi monnaie recensée au Bénin (1).

La prise en compte progressive des caractéristiques réelles du portefeuille des banques, et la constitution de provisions minimales, adaptées à la situation, expliquent l'évolution récente des résultats comptables dégagés par l'activité des banques. Prenons connaissance de l'évolution de ces résultats.

II) L'EVOLUTION DES RESULTATS NETS BANCAIRES

Nous avons voulu tirer partie de la relative disponibilité des statistiques portant sur les résultats bancaires, en remontant nos investigations à l'exercice comptable 1971-1972. Les principales informations recueillies sont résumées dans le tableau 5-20 et sur le graphique 5-13.

(1) Cf. BCEAO - Bénin, "Réformes des secteurs bancaires et financiers de l'UMOA" - Document analytique. Projet du 15 avril 1988, p. 21

TABLEAU 5-20

**ENSEMBLE DES BANQUES DU BENIN : EVOLUTION DES RESULTATS ANNUELS NETS D'EXPLOITATION
(RESULTATS AU 30 SEPTEMBRE)**

Avant Nationalisation des banques				Année de transition	Après Nationalisation des banques										
1972	1973	1974		1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1984	1985	1986	1987	
183,2	260	164,8		159	412,16	468	592	867	1316	1028	-1047	-6566	-8275	-9436	

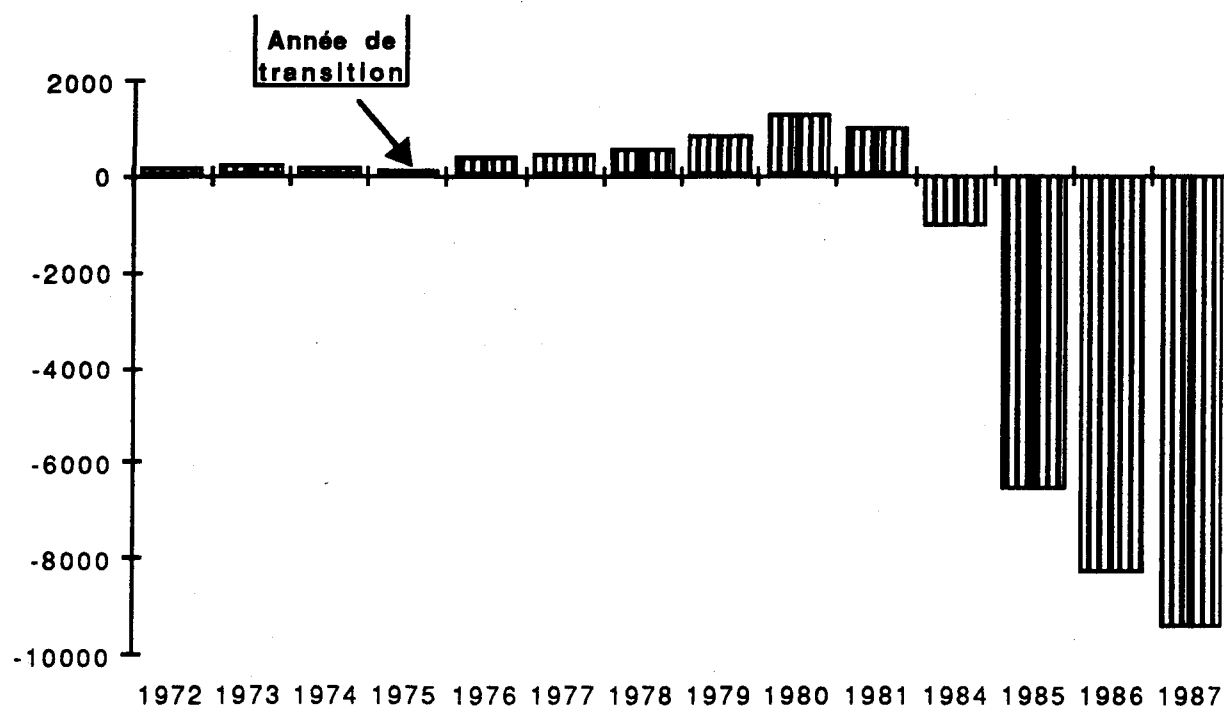
Nota : Pour les années 1972, 1973 et 1974 les montants indiqués incluent le résultat dégagé par la "Société Dahoméenne de Crédit Automobile", dont le monopole est repris à partir de décembre 1974 par la Banque Dahoméenne de Développement.

Sources : - BCEAO, "Bilans des banques et des établissements financiers de l'UMOA", années 1972 à 1979.

- BCEAO, "les opérations et les résultats d'exploitation des banques", Notes d'Informations et Statistiques, années 1979, 1980, 1982, 1987 et 1988.

Graphiques 5 - 13

**Ensemble des banques du Bénin :
évolution des résultats annuels nets d'exploitation
(Résultats au 30 septembre ; millions de F.CFA)**



Sources : cf tableau précédent.

On remarquera que nous faisons ressortir trois sous-périodes :

- Une période d'avant les nationalisations bancaires (période 1) ;
- L'année 1975, que nous considérons comme une année de transition (rappelons que c'est au cours de cette année qu'a été bouclée la nationalisation du système bancaire) (période 2) ;
- Nous faisons ressortir, enfin, une période postérieure aux mesures de nationalisations ; elle correspond à la période d'activité proprement dite des banques nationalisées (période 3).

On note, en particulier, qu'à la fin de la première année (complète) d'activité, l'ensemble des banques nationalisées totalisait un bénéfice net égal à 412,16 millions de francs CFA ; ce qui se décomposait comme suit :

- Banque Commerciale du Bénin :	+ 376 533 318 f
- Banque Béninoise de Développement :	+ 41 876 780 f
- Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA) :	- 6 251 811 f

Précisons, au passage, que le résultat déficitaire de la troisième banque paraît normal pour cet exercice 1975-1976 ; en effet, cette banque avait été entièrement créée dans le courant de l'année 1975 et n'avait débuté ses activités qu'à compter du mois d'août de cette même année. Il est donc aisé de concevoir que durant ce premier exercice cette troisième banque (à savoir la CNCA) n'ait pu générer des produits suffisants pour couvrir toutes les charges de mise en exploitation.

Cela étant dit, on observe que, dès la première année de la période 3, les bénéfices réalisés par les banques nationalisées étaient largement plus élevés que les profits annuels publiés par les banques d'origine étrangère, au cours de la période 1. Durant les cinq années postérieures à 1976, les bénéfices bancaires se sont sensiblement accrus : 1 316 millions, par exemple, en 1980, contre 159 millions en 1975.

Une déduction, non banale, que l'on peut déjà tirer de ce constat, c'est que, dès le début des nationalisations, les banques n'étaient pas considérées comme des "services publics" : l'idée d'assurer la rentabilité de ces institutions était donc bien présente.

Quant à vouloir expliquer comment les bénéfices nets bancaires ont pu connaître un accroissement aussi sensible dès les premières années qui ont suivi les nationalisations, ce serait un exercice plutôt hypothétique. Au nombre des hypothèses plausibles, nous pourrions en avancer quatre, non

exclusives :

1 - La nationalisation des banques, et leur spécialisation dans des domaines économiques assez précis, a engendré une situation de monopole (de non concurrence), dont les banques de l'Etat ont su profiter, en augmentant les marges bénéficiaires.

2 - Il se peut aussi, paradoxalement, que les fusions d'établissements bancaires, décidées au moment des nationalisations, aient induit certains effets favorables en terme d'économies d'échelle. Ces économies d'échelle auraient pu nourrir, à leur tour, une partie de l'accroissement des marges bénéficiaires.

3 - Il ne paraît pas stupide, non plus, de se demander si les résultats affichés par les banques de la Période 1 (filiales de banques étrangères) ont toujours révélé des situations réelles : il n'est pas exclu en effet que ces établissements aient artificiellement minoré les montants de leurs bénéfices comptables ; cela, dans le but d'alléger, par exemple, l'assiette fiscale et les prélèvements qui s'y rattachent.

4 - Enfin, nous insisterons sur l'idée selon laquelle, durant plusieurs années, la dégradation des portefeuilles bancaire n'était pas suffisamment prise en compte au niveau de la gestion des banques. Au plan comptable, cette dégradation et les pertes latentes qu'elle engendrait, n'avaient donc aucune incidence. On distribuait des crédits dont une large proportion était d'un dénouement douteux. Cela n'empêcherait pas que, dans les livres comptables, les intérêts débiteurs -escomptés ou échus- aient pu être enregistrés comme si «tout tournait rond». Cela a donc sûrement donné lieu à des comptabilisations de produits fictifs, lesquels gonflaient artificiellement les résultats nets publiés.

Le problème de la qualité des portefeuilles bancaires ne saurait, à lui seul, expliquer le renversement de tendance observable, à partir de l'année 1984, dans le tableau 5-20 et sur le graphique 5- . Il constitue néanmoins le facteur essentiel qui explique les déficits d'exploitation, et même les déficits de trésorerie accumulés, depuis quelque temps, par l'ensemble du système bancaire béninois (1).

Pour le moment, nous ne nous intéressons qu'aux seuls déficits d'exploitation. Nous nous contenterons donc de préciser que c'est l'obligation dans laquelle les banques se sont retrouvées, de constituer des provisions minimales pour certaines de leurs créances, qui explique l'ampleur et le

(1) Cf :

- Banque mondiale, Rapport de M. BOISSEAU, *op. cit.*, pp. 1-4.
- BCEAO - Bénin, "Rapport de la sous-commission chargée de l'étude du système bancaire" (31/12/85), pp.2, 8, 9, 15 et 16.
- BCEAO, "les opérations et les résultats d'exploitation des banques", *Notes d'informations et statistiques* de novembre 1987 et d'octobre 1988.

maintien des pertes, à partir de l'année 1984.

1 047 millions de F. CFA comme pertes en 1984

6 566 millions de F. CFA de pertes en 1985

9 436 millions de F. CFA de pertes en 1987

etc...

Ce sont là, des sommes qui ne sont pas banales dans une économie comme celle du Bénin. Et si ces chiffres restaient peu parlants en eux-mêmes, nous pourrions citer J. Barrin qui, dans *«Le Monde»*, du 15/09/1989 ⁽¹⁾, remarquait qu'*"en cinq ans, la (seule) Banque Commerciale du Bénin -BCB- a perdu quarante-deux fois son capital de 30 millions de francs[français]"* ; ce qui reviendrait, approximativement, à 42 x 1 500 000 000 F. CFA de pertes cumulées sur 5 ans.

L'issue de contre-performances de cette nature était presque évidente : en novembre 1987, les pouvoirs publics durent décider de la dissolution la Caisse Nationale de Crédit Agricole. Environ un an après (fin 1988 - début 1989), les deux autres banques d'Etat ont été mises en règlement judiciaire (il s'agissait, rappelons-le, de la Banque Béninoise de Développement et de la Banque Commerciale du Bénin). De ces deux derniers établissements, seule la BCB paraît (paradoxalement) pouvoir continuer, à l'avenir, ses activités. Autre paradoxal : les quatre "administrateurs provisoires", nommés pour diriger les deux procédures de règlement judiciaire, sont tous des citoyens français...

On retiendra, en définitive, que les conditions qui ont prévalu dans l'exploitation des banques, ont engendré de sérieuses insuffisances dans la constitution des portefeuilles bancaires. La dégradation de ces portefeuilles a, à son tour, profondément affecté les résultats d'exploitation des banques, en nuisant parallèlement à leurs fonds propres et à la liquidité de leurs actifs. Tout cela a déclenché -ou nourri tout au moins- une crise de trésorerie sans précédent dans l'histoire contemporaine du Bénin. L'analyse des manifestations de cette crise constituera le troisième volet de la Section 3 de ce chapitre. Avant d'y arriver, nous prendrons le temps d'expliquer quelles sont, exactement, les conditions d'exploitation bancaire, qui ont prévalu depuis les années 1974-1975, et qui ont favorisé la détérioration des actifs bancaires dont nous venons d'évoquer l'ampleur.

(1) J. de BARRIN, "Bénin : faillites bancaires, grèves des fonctionnaires", *Le Monde*, 15/09/1989, p. 8.

§ 2 : Les sources du mal.

Dans son article paru, en septembre 1989, dans le journal "Le Monde" (1), où il commente l'expérience des nationalisations bancaires du Bénin, J. de Barrin écrit ce qui suit :

"Dans ce pays qui se réclame en principe du socialisme scientifique, la quasi-totalité des entreprises publiques ont été mises en faillite [...].

Grâce à des appuis politiques, des opérateurs économiques sans solvabilité ont obtenu des crédits démesurés. Les sociétés d'Etat ont détourné les crédits qui leur avaient été consentis. A quoi s'ajoute la fraude des agents d'exploitation pour leur propre compte ou pour celui de leurs amis ".

Ces opinions semblent traduire certaines situations de fait, bien que l'on devrait avoir conscience des abus de langage que peuvent véhiculer des termes aussi généralisateurs. Tout en retenant cette réserve vis-à-vis de nos propres propos qui suivent, nous pensons que trois principaux maux ont conduit aux contre-performances des banques nationalisées du Bénin. Ces maux se sont traduits en termes :

- de trafics d'influence émanant principalement de la sphère des autorités administratives et politiques ; c'est-à-dire des autorités sous la coupe desquelles les banques d'Etat ont été placées ;

- d'autres maux se sont traduits en termes d'inexpérience de certains dirigeants de banques, et plus généralement en termes de mauvaise gestion de ces banques ;

- il importe aussi d'évoquer ici un des vices essentiels que véhicule en Afrique noire la gestion du bien public, à savoir la corruption des agents d'exploitation du patrimoine de l'Etat.

En vue d'expliquer ces différents points, nous pouvons d'abord préciser que différentes missions d'audit dépêchées auprès des banques du Bénin, par la BCEAO et la Banque Mondiale ont montré que la détérioration des portefeuilles bancaires résultait aussi bien de créances acquises sur le secteur des entreprises publiques que de dettes souscrites par des opérateurs économiques privés.

Grosso modo, 50 à 65 % des créances en souffrance seraient dues par des entreprises d'Etat, le reste revenant au secteur privé. Dans les deux cas de défaillances des débiteurs, la corrélation paraît forte, entre la nature-même des banques nationalisées et les conditions de manifestation des maux évoqués ci-

(1) Ibid.

dessus. Nous pourrions en donner une description d'ordre général en examinant successivement la question au niveau du financement bancaire des entreprises publiques (I), puis au sujet des irrégularités observées dans le financement des agents du secteur privé (II).

I) Les complaisances dans le financement des entreprises publiques et le péril qui en résulte pour le système bancaire

A travers les analyses menées au cours de la Section 1 (1), nous avons mis en relief certaines caractéristiques de la répartition des crédits bancaires entre entreprises publiques et entreprises du secteur privé. A travers le tableau 5-1 et le graphique 5-1, il est apparu que de moins de 20 % des crédits distribués au cours des années 1971 à 1974, la part des entreprises publiques s'est maintenue au-dessus de 50 % tout au long de la période postérieure à 1975 (cette part a atteint 69,35 % et 68,83 % en 1979 et 1980, pour revenir, par la suite, à une quinzaine de points plus bas). Ces chiffres montraient bien qu'à partir de l'année 1975, le système bancaire a été largement mis à contribution dans le financement de l'activité des entreprises du secteur public. Comme nous l'avions noté précédemment, le nombre de ces entreprises était d'ailleurs passé de 24 en 1972 à 118 en 1982.

Souvent, le financement bancaire des entreprises du secteur public a été obtenu de gré ou de force : les dirigeants de banques, nommés par les autorités politico-administratives, étaient aussi révocables de manière discrétionnaire par ces mêmes autorités. D'où la nécessité pour ceux-là de se plier le plus souvent possible aux injonctions spontanées (2) de celles-ci. Et pourtant, les occasions n'étaient pas rares, pour que ces autorités, se succédant les unes aux autres, intercèdent pour le déblocage de crédits au profit de telle ou telle société d'Etat ; cela, sans généralement se préoccuper de la nature réelle des maux qui condamnaient lesdites sociétés aux cycles de l'endettement.

Du fait de l'importance des créances acquises sur le secteur public, la viabilité des banques nationalisées en vint à être étroitement liée à celle des entreprises publiques. En paraphrasant le dicton économique, on aurait pu admettre que si le secteur des entreprises publiques «allait», tout pourrait aller.

Malheureusement, au Bénin (comme dans la grande majorité des pays africains (3)), le secteur des entreprises publiques n'a pas souvent "tourné

(1) Section 1, §1, III.

(2) Le sens que nous donnons à l'adjectif "spontanées" est important. Nous utilisons ce terme afin d'attirer l'attention sur le fait que les injonctions mises en cause ne se conforment pas à une logique ou à des normes convenues à l'avance. Elles dépendent de la seule humeur de ceux dont elles émanent.

(3) Nous prenons le risque de généraliser nos propos. Les témoignages qui attestent cette situation sont nombreux. Pour s'en convaincre, l'on pourra se référer à des publications comme celles-ci :

- G. GALLAIS - HAMONNO, Exposé de synthèse sur le colloque International et

rond" : une étude menée au début de l'année 1986 ⁽¹⁾ a, par exemple, révélé que sur 15 entreprises publiques observées, 9 d'entre elles faisaient des pertes allant de 5 % à 95 % de leurs chiffres d'affaires (soit une perte moyenne de 48 % du C.A.). Pour ce qui est des 6 autres entreprises, les bénéfices réalisés ne se situaient qu'entre 2 et 8 % (soit 6 % de moyenne), et étaient donc largement insuffisants pour compenser les pertes des 9 premières.

Il va sans dire que des entreprises endettées, qui réalisent des pertes permanentes de cette nature ne sauraient trouver les moyens de se désengager vis-à-vis de leurs banquiers ; à moins que l'Etat ne se substitue à elles pour le faire... ce qui, dans le contexte béninois, ne serait qu'une hypothèse d'école.

D'ailleurs, les années récentes auront, tout simplement, offert le spectacle de sociétés d'Etat dissoutes à la file indienne, pour cause de faillites irrémédiables.

Si les quelques points abordés ci-dessus peuvent permettre de se faire une idée des conditions dans lesquelles le secteur des entreprises publiques a pu représenter 50 à 65 % des créances en souffrance dans les banques nationalisées, ils n'ont pu renseigner sur la source des créances gelées sur les opérateurs privés. Il nous faut donc engager cette deuxième explication, en montrant là aussi le lien de causalité entre le fait que les banques étaient des "banques nationalisées" (au sens de banque d'Etat) et les sources du mal.

Interdisciplinaire, "Entreprises publiques et Développement : Panorama Africain" (Colloque tenu le 28/02/1986 à Cotonou - République du Bénin).

Institut Orléanais de finance : rapport de 26 p.

- Banque mondiale (Washington, E.U.) :

- "Financial Impacts of Public Enterprises in Sub-Saharan Africa" ;
- "Les entreprises publiques dans l'Afrique au Sud du Sahara" ;

Communications faites dans le cadre du colloque précité (citées par G. GALLAIS-HAMONNO).

(¹) Cf. MOUTAIROU (Université Nationale du Bénin), "les entreprises publiques et semi-publiques au Bénin : Situation financière et relations avec les banques", Communication faite dans le cadre du colloque précité (cité par G. GALLAIS-HAMONNO).

II) Les irrégularités observées en matière de financement du secteur privé

A ce niveau, on peut remarquer que les conditions de gestion des banques d'Etat a favorisé un certain "esprit de fonctionnariat" dans la profession bancaire (A) ; ceci, à son tour, a dressé les bases de la mauvaise gestion et de la corruption (B). D'autre part, le statut de banques d'Etat a parfois donné lieu à une représentation de ces institutions en termes de "banques intouchables", ce qui a facilité le non respect de certaines réglementations bancaires et rallongé le délai de prise de conscience du malaise que traversaient les banques béninoises (C). La conjonction de ces différents éléments a donc favorisé la distribution de crédits dont une part appréciable s'est révélée, plus tard, d'un dénouement difficile.

A) Le développement d'un "esprit de fonctionnariat" dans la profession bancaire

Comme l'on devait s'y attendre, l'Etat nommait lui-même les dirigeants de banque. Souvent, ceux-ci n'étaient pas des personnalités formées dans le milieu bancaire lui-même, mais des individus relevant du corps des «agents permanents de l'Etat», c'est-à-dire de la Fonction Publique. D'autre part, ces dirigeants pouvaient être nommés aussi bien à cause de leurs compétences gestionnaires que du simple fait de leurs appuis politiques. L'on en était ainsi arrivé à une situation que l'on peut décrire comme suit : dans leur gestion quotidienne, les banquiers pouvaient prendre tous risques sur le patrimoine des institutions dont ils avaient la direction ; cependant, seuls ces banques et l'Etat propriétaire avaient à répondre de la responsabilité des risques courus ⁽¹⁾. Les banquiers béninois ne répondaient donc personnellement pas des résultats de leur gestion.

B) Les bases de la mauvaise gestion et de la compromission

Sans qu'il y ait besoin de s'y attarder, l'on peut d'abord relever que l'hypothèse selon laquelle certains dirigeants de banques (ou de sociétés d'Etat) auraient pu être nommés, sur des bases autres que celles de leurs compétences, n'était pas un gage pour une gestion saine et sans complaisance.

Indépendamment de cet aspect, qui relève du népotisme, les insuffisances de gestion dont les banques du Bénin ont souffert peuvent être situées au niveau technique (a) puis au niveau managérial (b).

(1) Ajoutons que le relatif désintérêt de l'Etat pour l'efficacité globale de l'exploitation bancaire, n'était pas un fait favorable à une prise de conscience rapide de la situation.

a) Du point de vue technique nous nous contenterons de relever dans ces lignes les défaillances observées dans l'organisation et l'utilisation de certains moyens usuels de gestion, à commencer par les documents comptables de base. Le commentaire suivant, repris d'un rapport d'étude de la BCEAO, nous évitera de devoir nous étendre sur ce point particulier :

"Pendant de nombreuses années, ce système [bancaire du Bénin] a fonctionné sans que l'on puisse savoir la situation réelle des institutions car les documents comptables étaient irrégulièrement fournis et paraissaient à l'évidence non fiables. Ceci explique que de 1976 à 1985, la Banque Centrale n'ait pu produire les situations monétaires des banques. Cependant, de 1974 à 1982, les institutions bancaires ont fonctionné sans aucune inquiétude des pouvoirs publics (1) et (2)

b) Au plan managérial aussi, nous pourrions prendre à témoin certaines conclusions du rapport précité. A la page 8 de ce rapport nous lisons notamment : *"la distribution du crédit s'est ressentie du manque de définition d'une politique générale cohérente et de l'absence de principes clairs de gestion [...] Les garanties n'ont pas toujours été prises. Ces manquements ont conduit à une forte augmentation des crédits souvent sans rapport direct avec le volume de la production ou des activités" (3).*

Deux principaux éléments peuvent donc être retenus ici comme autant de points de défaillance au plan managérial ; il s'agit :

- d'une part d'un certain laxisme au niveau de la distribution du crédit, laxisme conforté par l'esprit de fonctionnariat évoqué ci-dessus ;

- d'autre part, de certaines irrégularités devenues monnaie courante, tant en aval, dans le suivi des utilisations de crédits, qu'en amont, au niveau des contrôles préalables des dossiers de demande de crédits.

Un exemple presque caricatural de ces formes de défaillances peut être donné à travers les mésaventures qu'a connues la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA).

De l'avis d'un informateur, banquier au Bénin, la CNCA, entièrement

(1) Cf. BCEAO - Bénin, "Rapport de la sous commission chargée de l'Etude du système bancaire" (31/12/1985), p.2.

(2) La remarque du rapport, au sujet de la non production des situations monétaires du Bénin, entre 1976 et 1985, pourrait être mise en rapport avec le fait que nous n'ayons pu nous-même obtenir des informations sur les années de cette période, dans le cadre des comparaisons relatives aux ratios n°3 et n°4 de la Section 2.

(3) BCEAO - Bénin, *op. cit.*, p.8.

mise sur pied en 1975 a connu durant ses premières années d'activité une trésorerie assez florissante, caractérisée par un excédent sensible des ressources sur les emplois de l'institution. Deux facteurs particuliers concourraient à cette situation :

- La CNCA créée pour diffuser le crédit agricole avait d'abord connu un taux d'activité relativement bas, du fait notamment d'une insuffisante organisation des cellules de base par lesquelles les crédits devaient transiter (cellules d'accueil et de redistribution des crédits aux paysans).

- Parallèlement, l'Institution bénéficiait de certains avantages financiers particuliers, de la part de l'Etat : par exemple la domiciliation, à ses guichets, des traitements de certains agents de l'Etat, ceux des militaires et des agents de sécurité publique, notamment.

L'un des facteurs essentiels qui auraient fait basculer la trésorerie de la CNCA, d'une situation patrimoniale très "liquide" à une pénurie de liquidités, suivie de mise en liquidation, est que de nombreux personnages (hommes d'affaires, hauts fonctionnaires de l'Etat, dignitaires du régime) se sont arrangés pour produire des dossiers fictifs, en prétextant exercer des activités agricoles, parallèlement à leur profession officielle. C'est ainsi qu'une masse impressionnante de crédits a été distribuée à des personnages qui n'y avaient aucun droit. Dans certains cas les crédits ont été obtenus, essentiellement par ruse ou par mise à profit des défaillances qui existaient aux phases d'analyses préalables des dossiers de demande de prêts. De façon plus courante, ces prêts ont été obtenus grâce à la connivence de certains agents d'exploitation au profit de qui des commissions invisibles étaient, par la suite, versées. Une fois ces commissions versées, les crédits obtenus servaient souvent à alimenter la spéculation immobilière, à travers des achats de terrains constructibles et la mise en chantier de maisons d'habitation destinées à la location ⁽¹⁾. C'est donc de la plus ou moins bonne réalisation des opérations de ce type que dépendaient finalement les conditions de remboursement des crédits obtenus.

C) Une certaine représentation des banques nationalisées en terme de "Banques intouchables"

Soulignons, enfin, que contrairement à ce que l'on pourrait penser, la généralisation de la formule de "banques d'Etat" peut aboutir à des situations dans lesquelles les banques (et leurs dirigeants) se sentent moins obligés de se conformer aux stipulations formelles contenues dans les réglementations relatives à l'activité bancaire et au crédit.

⁽¹⁾ Remarquons, au passage, que ces supercheries étaient mises en œuvre parce que, dans le contexte considéré, il était beaucoup plus facile (et financièrement plus avantageux) d'obtenir des crédits sensés relever de "programmes agricoles".

Au sein de l'UMOA, la possibilité d'encourir des sanctions pouvant aller jusqu'à la radiation de la liste des banques, est un facteur qui contraint les banques privées ou mixtes à se conformer aux exigences de la réglementation bancaire commune. Au contraire, l'idée de banques intouchables qui est parfois liée au statut des banques d'Etat peut s'opposer à une totale prise de conscience de la nécessité de suivre les réglementations préétablies.

Dans les contextes socio-économiques africains, généralement caractérisés par des trafics d'influence quotidiens, il semble pourtant que la capacité qu'ont les banques, d'œuvrer efficacement en faveur du développement, dépend plus des possibilités de soumission de ces banques à des réglementations préétablies -comme celles de l'UMOA- plutôt qu'à la possibilité de soumission de ces institutions à des interférences spontanées des autorités publiques nationales.

Précisons que si nous avons abordé ce point précis, c'est parce qu'un respect scrupuleux de la réglementation de l'UMOA n'aurait sans doute pas rendu aussi facile le déblocage fréquent de crédits importants, au profit d'opérateurs fallacieux. C'est d'ailleurs la même idée que semble avancer le rapport de la BCEAO (plusieurs fois cité), dans lequel nous lisons notamment ceci : *«la faillite du système vient également du fait que les banques ont fonctionné au cours de la période en enfreignant les dispositions de la loi bancaire. On a pu ainsi constater que de nombreux crédits ont été accordés sans autorisations préalables ou en dépassement sur celles accordées par la Banque Centrale. Les déclarations de crédit à la Banque Centrale n'ont pas souvent reflété la situation réelle des comptes des clients dans les livres des banques»* (1).

Les différents points abordés dans ce paragraphe nous ont permis de décrire certaines situations particulières qui ont favorisé la dégradation des portefeuilles bancaires dont l'ampleur a été évoquée au paragraphe précédent. Passons maintenant à l'ultime étape de la Section 3 (et du chapitre) afin de préciser les conditions concrètes dans lesquelles la détérioration de la qualité des actifs bancaires a engendré une crise générale de trésorerie et une réelle méfiance des nationaux vis-à-vis du système bancaire béninois.

(1) BCEAO - Bénin, *op. cit.*, p. 10.

§ 3 : Crise générale de trésorerie et cessation de paiement des banques nationalisées

Après avoir expliqué le processus par lequel la crise d'illiquidité des actifs bancaires a dégénéré en une crise de trésorerie de dimension nationale (I), nous montrerons comment le malheur des banques du Bénin a pu faire le bonheur des institutions financières du Togo (II).

I) La crise générale de trésorerie du système bancaire

Le point culminant de la situation engendrée par la détérioration des portefeuilles bancaires a été constitué par une grave crise de trésorerie à laquelle les banques nationalisées ont dû faire face. Cette crise a même dégénéré en une cessation de paiement des banques appartenant à l'Etat béninois ⁽¹⁾.

Une analyse des temps forts de ce processus dépressif peut être menée sous la forme d'un commentaire du schéma représenté à la page suivante.

Etapes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 : Elles rappellent des situations que nous avons décrites au paragraphe 1 de cette section 3 :

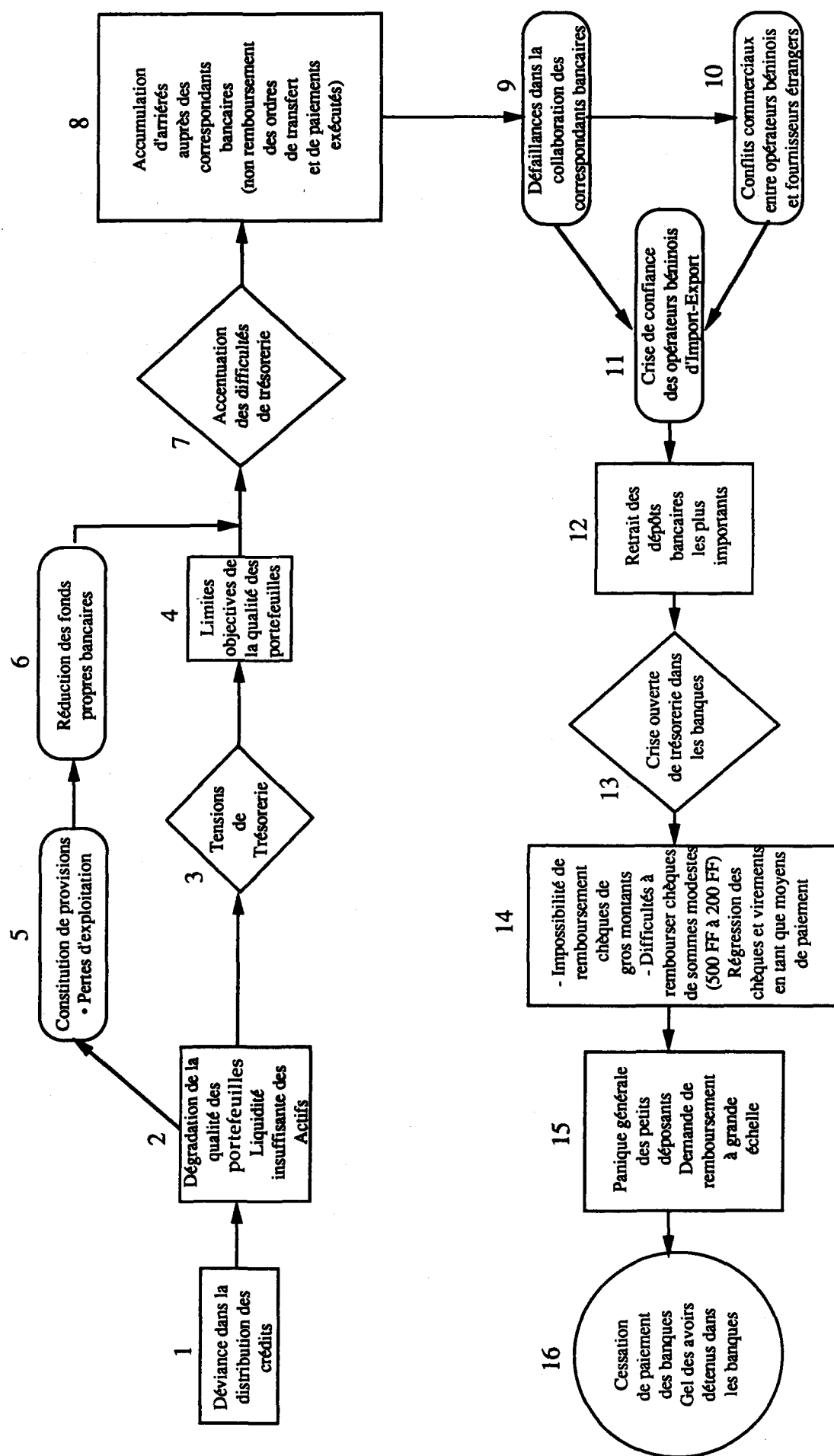
- La dégradation de la qualité des portefeuilles bancaires, due à une mauvaise gestion du système de distribution de crédits, constitue la cause d'une illiquidité croissante des actifs bancaires.

Comme dans tout patrimoine commercial "classique", l'insuffisante liquidité des actifs provoque des tensions au niveau de la trésorerie de chacune des banques.

⁽¹⁾ Ces cessations de paiement d'institutions bancaires du Bénin ne se sont pas toutes déclenchées au même moment. Par exemple, la Caisse Nationale de Crédit Agricole a été victime du phénomène, beaucoup plus tôt que les deux autres banques d'Etat (1987). C'est donc pour mieux nous faire comprendre que nous traitons du sujet, de manière synthétique.

GRAPHIQUE 5-14

Quelques étapes marquantes, dans l'évolution de la crise générale de trésorerie du système bancaire béninois.
(Point culminant = atteint au cours de l'année 1988)



Source : Ce graphique a été conçu par nous-même.

Une manifestation, parmi d'autres, de cette tension de trésorerie peut être appréhendée à travers l'évolution de la part des crédits refinancés par les banques auprès de la Banque Centrale de l'UMOA : le ratio de refinancement auprès de la BCEAO était de 8,3 % en 1973. En 1986, 1987 et 1988 ce ratio est, respectivement, de 33,6 %, 39,2 % et 45,9 % (cf tableau 5-4, section 1). Précisons, au passage, que normalement les textes de l'UMOA ont fixé une règle de «quotité d'intervention». Selon cette règle, valable pour tous les pays de l'Union, le *«montant total des refinancements de l'Institut d'Emission ne doit pas excéder, pour une banque ou un établissement financier, un pourcentage de ses emplois fixé à 35 % par le Conseil d'Administration de décembre 1975.»*

La tension de trésorerie que connaissaient les banques du Bénin était telle que cette règle a dû être régulièrement transgressée. Au 30/09/1987 par exemple, la quotité d'intervention en faveur de deux des trois banques béninoises (la BBD et la CNCA) était estimée à 87,2 % et 75,82 % (1).

Parallèlement, la prise de conscience grandissante de l'importance des créances gelées et du caractère irrecouvrable de certaines de ces créances, obligent les banques à constituer des provisions pour créances douteuses. Ceci aboutit à dégager des pertes d'exploitation de plus en plus lourdes. Ces pertes elles-mêmes affectent le niveau des fonds propres bancaires dont certains deviennent simplement négatifs. Les difficultés de trésorerie s'accroissent.

Etapes 8, 9, 10, 11 : la persistance, voire l'aggravation des difficultés de trésorerie des banques se traduisent par des défaillances au niveau de la possibilité, pour les banques, de mobiliser des fonds suffisants afin d'assurer le remboursement des ordres de transfert et de paiement donnés aux correspondants bancaires étrangers. Les arriérés des banques béninoises s'accumulent dans les comptes des correspondants. Ceux-ci finissent par refuser d'exécuter de nouveaux ordres de règlement si les banques du Bénin (la Banque Commerciale du Bénin surtout) n'assurent pas un approvisionnement préalable de leurs comptes courants. Les ordres de paiement initiés par les opérateurs économiques béninois, en faveur de leurs fournisseurs étrangers, sont très irrégulièrement exécutés. Des conflits commerciaux surgissent entre les fournisseurs étrangers et les opérateurs béninois du commerce d'import-export. Chez certains des grands commerçants béninois, on assiste à une crise de confiance vis-à-vis du système bancaire national.

Etapes 12, 13, 14 : La crise de confiance des "gros opérateurs" béninois les conduit à se ruier dans les banques afin de retirer les fonds qu'ils y avaient placés. Ces opérateurs comptant souvent parmi les clients les plus importants des banques, ce sont donc des ressources substantielles qui sont retirées pour être thésaurisées ou pour nourrir des courants clandestins d'évasion de

(1) Cf. BCEAO - Bénin, "Projet de rapport annuel de la Commission de Contrôle des banques et établissements financiers", Exercice 1986-1987, p. 19.

capitaux. Cette fois, les banques nationalisées commencent vraiment par "être à sec". Au fil des mois, elles deviennent incapables d'assurer le remboursement des chèques de valeur de plus en plus modeste. On en vient à ne plus pouvoir se faire rembourser des chèques d'un montant équivalent à 200 FF. Les chèques bancaires et postaux, tout comme les virements accusent une nette régression en tant que moyens de paiement.

La grande majorité des salariés, surtout ceux de l'Etat ont de plus en plus de mal à percevoir leurs salaires.

Etapes 15 et 16 : Cette fois, la crise de confiance vis-à-vis du système bancaire est générale. Les petits déposants sont pris de panique. Ils prennent les banques d'assaut, afin de réclamer le remboursement de leurs dépôts. Quelques expatriés, restés jusque-là incrédules au sujet de la mauvaise santé des banques, se joignent aux files d'attente des petits déposants béninois. De tout ce monde, les premiers arrivés -qui ont su rester persévérants- ont pu rentrer dans leurs fonds. Les autres apprendront que leurs comptes sont -momentanément- gelés. Ils devront attendre que la situation des banques soit quelque peu redressée, si ceci est possible ; surtout qu'entre temps les banques ont été déclarées en cessation de paiement et mises en règlement judiciaire ⁽¹⁾.

II) Quand le malheur des banques du Bénin semble faire le bonheur de celles du Togo

Du fait de l'insatisfaction et de la méfiance qu'ils se sont mis à éprouver vis-à-vis des institutions bancaires béninoises, bon nombre d'opérateurs économiques importants ont donc retiré leurs fonds des banques. Des épargnants de moindre envergure leur avaient emboîté le pas, quelque temps après. De tout ce monde, certains ont sûrement dû garder leur fortune par devers eux, en les thésaurisant. Il était notoire, cependant, que la plupart de ceux qui avaient obtenu le remboursement de leurs placements auprès des banques de l'Etat béninois, ont cherché par la suite à acheminer ces fonds vers l'étranger ; plus particulièrement vers des banques installées dans des pays voisins du Bénin.

⁽¹⁾ Le dénouement définitif de la crise bancaire béninoise n'est pas encore connu au moment où nous rédigeons cette étude.

Au sujet du gel des avoirs bancaires des petits déposants ces derniers semblent bénéficier d'un régime de faveur, nous pouvons préciser que le quotidien "Ehuzu" (journal d'informations gouvernementales) du 19/07/1989 annonçait ceci : *"à la demande des autorités béninoises, et dans un but profondément social, les partenaires au développement de la République Populaire du Bénin ont accepté [d'aider à] la création d'un "fonds d'indemnisation"* qui servirait aussi tôt que possible à rembourser une partie des déposants (ceux de la BCB), jusqu'à concurrence de 50 000 F.CFA (1 000 FF). Le règlement des soldes dûs interviendrait ultérieurement et de manière progressive.

Comme pays voisins, susceptibles d'intéresser la majorité de ces déposants, il y avait surtout le Nigéria et le Togo. Le Nigéria, à l'évidence, paraissait moins intéressant que le Togo :

- D'une part, parce que la monnaie que l'on y utilise est le "naïra". Ce dernier n'a aucun lien particulier avec le franc CFA. Sur le marché parallèle des changes -généralement plus estimé que le marché officiel, par les opérateurs privés- le taux de change des deux monnaies est habituellement fluctuant. Du côté des opérateurs béninois, cet élément ne pouvait faciliter l'estime de la monnaie nigériane en tant que monnaie-réserve de valeur.

- D'autre part, des différends frontaliers (d'ordre économique) avaient entraîné la fermeture de la frontière officielle du Nigéria avec le Bénin (entre avril 1984 et février 1986). La fermeture de la frontière nigériane, ajoutée au risque d'une répétition de cette mesure, représentait une complication supplémentaire pour la filière nigériane.

Au Togo, en revanche, c'est le franc CFA qui est aussi utilisé. On y parle le français (contrairement au Nigéria où la langue officielle est l'anglais). Les institutions bancaires installées dans ce pays ont généralement des raisons sociales assez familières aux Béninois (BIAO-Togo, Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie-Togo, etc.).

Et puis, Lomé la capitale du Togo n'est qu'à deux heures de route de Cotonou (en voiture bien sûr) ⁽¹⁾. C'est donc vers le Togo que beaucoup de Béninois se sont discrètement dirigés afin d'y reconstituer leurs dépôts bancaires : les retraits de fonds qui faisaient périlcliter définitivement les banques nationalisées du Bénin, servaient donc à conforter la trésorerie des banques togolaises.

Sans vouloir réellement établir un lien de causalité entre les deux phénomènes, nous ferons remarquer qu'au moment où la part des crédits refinancés par les banques béninoises s'élevait à 33,6 %, 39,2 % et 45,9 %, respectivement pour les années 1986, 1987 et 1988, les mêmes ratios de refinancement étaient de 7,6 %, 6,7 % et 6,8 % au Togo (cf. Tableau 5-5, Section 1).

Précisons, par ailleurs, que les "déviation" de circuits financiers auxquels le Bénin a été confronté depuis quelques années ne concernaient pas les seules institutions bancaires. Mêmes les institutions financières relevant de l'Administration Publique ont été victimes de la crise de confiance née au sein de la population béninoise. Cela a été notamment le cas pour l'office des Postes et pour la Caisse Nationale d'Epargne. Ainsi, pendant plusieurs mois (un an, au moins) la grande majorité des Béninois (surtout ceux de Cotonou, la capitale), qui avaient à émettre des mandats postaux sur l'Etranger préféraient

(1) Il n'était d'ailleurs pas nécessaire d'aller jusqu'à la capitale (Lomé) pour retrouver des banques fiables ; l'essentiel était de franchir la frontière.

se rendre à la frontière bénino-togolaise afin d'émettre ces mandats à partir d'un bureau de poste situé en territoire togolais ; car la Poste béninoise, elle aussi, n'arrivait plus à honorer le paiement de ses ordres de transfert sur l'Etranger (1).

L'apparente contradiction entre les faits et les statistiques

Conscients des "déviation" de circuits financiers au profit du Togo (et au détriment des institutions financières béninoises), certains responsables des représentations de la BCEAO au Bénin et au Togo ont cherché à estimer l'ampleur des fuites de capitaux vers le Togo. Un des moyens de leurs investigations a été de surveiller les opérations périodiques de tri des billets de franc CFA réalisés au niveau des agences de la BCEAO au Togo.

Pour faciliter la compréhension de la logique de cette démarche, rappelons brièvement ceci : si le franc CFA est la monnaie utilisée, indifféremment, dans les sept pays de l'UMOA, les billets (nouvellement) mis en circulation dans chacun de ces sept pays sont discrètement identifiés grâce à une lettre spéciale, incorporée dans la numérotation des billets. Comme nous l'avions expliqué au chapitre 4 (Section 1, §1), cette mesure permet notamment à la Banque Centrale de saisir le niveau des mouvements de billets au travers des frontières (les lettres incorporées dans la numérotation des billets sont ainsi : B pour le Bénin, T pour le Togo, H pour le Niger, etc...).

L'hypothèse qui a conduit lesdits responsables de la BCEAO à surveiller de plus près les opérations de tri de billets au Togo était donc la suivante : si les transferts de fonds béninois vers le Togo s'avèrent réellement importants, c'est que l'on pourrait retrouver au Togo une masse relativement importante de billets portant comme lettre d'identification la lettre B, puisque les billets émis pour le Bénin sont marqués de ce signe et sont les seuls à l'être dans toute l'Union Monétaire.

De l'aveu d'un responsable de la BCEAO - Bénin dont nous détenons ces informations, il s'est pourtant avéré (jusqu'à la fin de juillet 1988 (2)) que les billets béninois (de marque B), renvoyés du Togo vers la BCEAO-Bénin n'ont pas été significativement plus nombreux que ceux que l'on récupérerait quelques années plus tôt (3) (c'est-à-dire avant la crise de trésorerie des banques

(1) C'était notamment, le cas pour beaucoup de familles qui avaient à expédier périodiquement des sommes d'argent à leurs enfants étudiant à l'extérieur du Bénin.

S'agissant des Béninois qui recevaient des mandats de parents travaillant à l'étranger, on notera qu'à une certaine période (pendant un an au moins) les mandats reçus ne pouvaient être perçus, pour cause d'assèchement de la trésorerie postale.

(2) Période où nos informations ont été recueillies

(3) A titre d'information générale, on retiendra donc qu'à la suite des opérations de tri, les billets marqués d'un signe autre que celui du pays où ces tris ont lieu, sont renvoyés vers leur

béninoises).

Dans une certaine mesure, ce résultat des opérations de tri tendait donc à contredire l'idée selon laquelle les retraits de billets exigés des banques du Bénin étaient, par la suite, généralement acheminés vers les banques togolaises.

Un détail méritait tout de même d'être aussi pris en compte : lorsqu'un individu quelconque effectue un retrait de billets dans une banque du Bénin, les coupures qui lui sont remises ne sont pas toutes des coupures initialement mises en circulation sur le territoire du Bénin ; à moins qu'il ne s'agisse de coupures tout à fait neuves. C'est dire que dans une masse de billets retirés d'un guichet de banque béninois, certains billets pourraient porter la lettre d'identification H, d'autres la lettre B, d'autres encore la lettre T, etc.

Selon notre informateur, une moyenne pouvant atteindre 60 % des billets obtenus peut ainsi être constituée de billets autres que ceux portant la lettre B. C'est dire, en définitive, que si les contrôles réalisés au niveau du tri des billets n'ont pas été réellement concluants, cela était aussi dû au fait qu'une moyenne de 60 % des billets transférés du Bénin au Togo n'était pas des billets marqués du signe B.

Contrairement aux incertitudes liées à l'interprétation du tri des billets de franc CFA, il a été clairement remarqué -tout particulièrement dans les années 1987-1988- que toutes les banques installées au Togo, hormis la Banque Togolaise de Développement ont bénéficié d'une conjoncture financière caractérisée par une trésorerie abondante.⁽¹⁾ Durant ces dernières années, non seulement les banques togolaises ont très peu eu recours au refinancement de la Banque Centrale, mais elles ont souvent eu à prêter des excédents de liquidité sur le marché monétaire de l'UMOA, au profit des autres systèmes bancaires nationaux qui interviennent sur ce marché ⁽²⁾.

Etat d'origine.

(1) Comme par coïncidence, la Banque Togolaise de Développement est l'institution bancaire du Togo dans laquelle l'influence de l'Etat est la plus importante.

(2) Le marché monétaire de l'UMOA est un marché généralisé aux 7 pays constituant l'Union. Il fonctionne depuis juillet 1975. Sa création visait à dissuader les placements extérieurs de liquidités bancaires, en facilitant le placement des fonds disponibles au profit des activités internes à l'Union ; c'est-à-dire en favorisant le «recyclage» des liquidités bancaires, entre les systèmes bancaires des pays associés.

Dans ses grands traits, le fonctionnement de ce marché est le suivant :

- Ce marché fonctionne, tous les jours ouvrables, dans la principale ville de chacun des pays adhérant à l'Union (Cotonou pour le Bénin, Abidjan pour la Côte d'Ivoire, Lomé pour le Togo, etc...).

- Au niveau national, une fois connu le résultat journalier de la compensation interbancaire des chèques et effets, les banques participantes déterminent la situation de leur trésorerie et sont alors en mesure d'indiquer à l'Agence Nationale de le BCEAO :

- le montant des avances dont elles ont besoin pour faire face aux échéances du jour,
- ou le montant des excédents de trésorerie qu'elles mettent à la disposition du marché

Le moins que l'on puisse dire, dans ces conditions, c'est que le malheur des banques du Bénin n'a pas fait le malheur aux banques du Togo.

monétaire.

- L'agence nationale (agence principale) récapitule le montant des fonds déposés et les demandes d'avances retenues (après études de dossiers), puis détermine la situation excédentaire ou déficitaires du marché local.

- Si le marché est localement excédentaire ou équilibré, l'agence nationale de la BCEAO notifie à chaque participant-emprunteur le montant de l'avance qui lui est accordée. Sur chaque place, les dépôts sont affectés en priorité à la couverture des demandes locales ; seul l'excédent éventuel est ensuite mis à la disposition des marchés déficitaires des autres pays. Les concours apportés aux banques au titre du marché monétaire revêtent la forme d'avances au jour le jour ; ces avances sont renouvelables et sont garanties par des effets déposés préalablement auprès de la BCEAO.

- Si le marché est déficitaire, l'agence nationale fait appel aux excédents des autres places, ces excédents étant centralisés par le siège de la Banque Centrale.

- Ce siège de la BCEAO absorbe les liquidités qui ne trouvent pas d'emploi sur le marché monétaire global. Par contre, le montant des avances faites au titre de ce marché est limité au total des sommes mises à la disposition dudit marché, par les banques.

En cas d'insuffisance, la Banque Centrale apporte un concours complémentaire, à un taux plus élevé que celui du marché monétaire, et dans la limite des plafonds arrêtés pour chaque pays, ainsi que pour chaque banque.

Pour des informations plus complètes, cf.

- BCEAO, "le marché monétaire de l'Union Monétaire Ouest Africaine", *Notes d'Informations et Statistiques* (248), mars 1977.

- B. VINAY, *op. cit.*, pp. 103 et 104

CHAPITRE VI

Sur la fin de l'expérience des nationalisations bancaires et pour une mise en parallèle de cette expérience avec des difficultés rencontrées par d'autres banques d'Etat en Afrique noire francophone.

SOMMAIRE

- Section 1.** Les deux ultimes arguments financiers qui font basculer l'expérience des nationalisations bancaires.
- § 1 : L'ampleur des coûts financiers inhérents aux solutions de restructuration du système bancaire.
 - § 2 : La coercition née de la négociation d'un programme d'ajustement structurel avec la Banque mondiale et le FMI.
- Section 2.** Une mise en parallèle de la crise bancaire du Bénin avec des difficultés rencontrées par d'autres banques d'Etat en Afrique noire francophone.
- § 1 : La crise récente des ex banques de développement des pays d'Afrique noire francophone.
 - § 2 : L'exemple du système bancaire sénégalais : les banques non dominées par l'Etat comme bouée de sauvetage.
 - § 3 : Quelques idées sous-jacentes au sujet de la crise des institutions bancaires d'Etat.
- Section 3.** Les banques d'origine étrangère : un héritage historique à réadapter et à contrôler, plutôt qu'à rejeter.
- § 1 : De la nécessité d'une conciliation des intérêts des banques étrangères avec les objectifs de développement en Afrique.
 - § 2 : Quelques précisions au sujet de deux voies habituelles de conciliation des intérêts étrangers et nationaux.

L'un des intérêts de ce chapitre nous est particulièrement apparu durant les dernières phases de rédaction de notre thèse ; cela, par suite de la réalisation d'événements récents mais très dignes d'attention :

- Au nombre de ces événements, nous retenons tout d'abord un revirement intervenu au Bénin, sous la forme de l'abandon de l'expérience des nationalisations bancaires. Cette volte-face s'est concrétisée au cours de l'année 1989.

- Par ailleurs, l'on a récemment pris conscience, en Afrique noire francophone, du fait qu'un certain malaise s'empare d'un nombre appréciable d'institutions bancaires opérant dans cette zone ⁽¹⁾. Le malaise qu'éprouvent les institutions concernées est la source de graves problèmes de viabilité de certains réseaux bancaires. C'est cela qui explique que depuis environ deux à quatre années le thème de "*restructuration bancaire*" soit devenu un leitmotiv dans certains pays africains d'expression française ⁽²⁾.

Au cœur de la question des restructurations bancaires on retrouve des problèmes intimement liés à la prise de contrôle de certaines institutions bancaires par les Etats. Il nous a ainsi paru intéressant de faire un rapprochement entre certaines difficultés rencontrées par les banques d'Etat d'Afrique francophone et l'expérience de nationalisation de l'ensemble des banques du Bénin.

Le présent chapitre s'articule autour de trois sections :

- La première s'inscrit dans la même "ligne" que certains développements menés au chapitre précédent. Nous y présentons deux arguments d'ordre financier qui, selon nous, ont joué un rôle important dans l'abandon de l'expérience des nationalisations bancaires du Bénin. Il s'agit, d'abord, de

(1) Nous prenons soin de limiter nos propos aux pays d'Afrique noire d'expression française, afin d'éviter des généralisations abusives.

Nos lecteurs qui souhaiteraient avoir une vue plus globale de la crise actuelle des systèmes bancaires d'Afrique, ou même du Tiers-Monde, pourraient, notamment, se reporter à :

- Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1989*, Washington, D.C. : Banque mondiale, 1989, pp. 65-133.

- Revue *Finance et Développement*, 26 (3), septembre 1989 (plusieurs articles).

- Revue *Epargne Sans Frontière* (20), septembre 1990, pp. 3-17.

- AGEFI (Agence Economique et Financière/France).

Dossiers semestriels ; Hors série au n° du jeudi 3 janvier 1991, pp. 24-25.

(Précisons que ce chapitre a été rédigé avant la publication de la plupart des sources que nous venons d'indiquer).

(2) On peut retenir que d'une façon générale les mesures de restructurations bancaires sont mises en œuvre à travers :

- une reconstitution du capital des banques en difficulté (grâce notamment à des formules d'association entre l'Etat national et des bailleurs de fonds extérieurs) ;
- des réductions sévères de personnels souvent jugés pléthoriques ;
- la fermeture d'agences jugées non rentables au plan financier.

l'ampleur des coûts financiers d'assainissement du système bancaire que l'Etat aurait été contraint de supporter, au cas où il aurait cherché à maintenir son monopole sur l'exploitation bancaire au Bénin. Le deuxième argument analysé a rapport aux coercitions nées de la négociation d'un "*programme d'ajustement structurel*", entre les autorités béninoises et les deux institutions internationales que sont la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI). A ce niveau, nous expliquons comment les différentes composantes de la crise financière et économique vécue au Bénin ont obligé le Gouvernement béninois à faire appel à l'assistance des deux institutions de Bretton-Woods. Comme l'on pouvait s'en douter, l'une des "*conditionalités*" associées à l'aide de ces deux organismes a été formulée en terme de privatisation, au moins partielle, du système bancaire béninois.

- Dans la seconde section du chapitre, nous faisons référence aux situations de crise que vivent certaines institutions bancaires d'Etat d'Afrique noire francophone. Nous évoquons d'abord la crise vécue par la quasi totalité des *ex-banques de développement* de cette zone. Nous nous intéressons ensuite à un pays particulier, le Sénégal ; à cette occasion, nous élargissons l'analyse à la crise vécue par l'ensemble du secteur bancaire dominé par l'Etat sénégalais. Ces différentes évocations nous permettent ainsi de dépasser le cadre purement béninois pour souligner une nouvelle fois les limites de l'"*étatisation*" des banques comme réponse aux problèmes d'indépendance économique et de financement du développement.

- Quant à la troisième et dernière section, elle nous sert à discuter d'une idée d'ordre plutôt général : celle selon laquelle en définitive, il conviendrait mieux, pour les pays africains, de considérer les banques d'origine étrangère comme un héritage de l'histoire qu'il convient mieux de réadapter et de maîtriser, plutôt que de chercher à écarter.

SECTION 1

Les deux ultimes arguments financiers qui font basculer l'expérience des nationalisations bancaires

Nous discuterons de l'argument lié aux coûts de restructuration du système bancaire (§1), puis de celui relatif au *programme d'ajustement structurel* conclu avec la Banque mondiale et le FMI (§2).

§ 1 : L'ampleur des coûts financiers inhérents aux solutions de restructuration du système bancaire.

La faillite des banques nationalisées a engendré des coûts financiers élevés. En prenant le risque de nous répéter inutilement, nous pourrions rappeler, par exemple, que la seule Banque Commerciale du Bénin (BCB) a perdu, en l'espace de cinq ans, quarante-deux fois son capital de 30 millions de francs français. Au moment de sa mise en règlement judiciaire cette même institution ne comptait pas moins de 72 961 créanciers ⁽¹⁾.

Par rapport à l'ensemble du système bancaire national, et avant même que la situation des banques ne se dégrade complètement, au point d'entraîner des procédures de règlement judiciaire généralisées, une étude dirigée par la BCEAO a tenté d'évaluer les coûts de restructuration des banques ⁽²⁾. Arrêtée à la date du 31/12/1985, cette étude a évalué comme suit le coût minimum que devait supporter l'Etat béninois, dans l'hypothèse d'un assainissement financier des banques à l'issue duquel l'Etat resterait l'unique actionnaire : (Cf. Tableau 6-1).

(1) Cf. J. DE BARRIN, *loc.cit.*

(2) cf. BCEAO-Bénin, *Rapport de la sous-commission chargée de l'étude du système bancaire*, décembre 1985. (Document interne, non publié).

Tableau 6 - 1

**Evaluation à fin décembre 1985 du coût financier minimum lié à la
restructuration des banques d'Etat du Bénin.**
(en millions de F.CFA.)

	Total	Ventilation par banque		
		BCB	BBD	CNCA
Créances gelées à prendre en charge par l'Etat (créances relatives à des sociétés d'Etat dissoutes ou en liquidation)	41034,6	21577	10991	8466,6
Complément de fonds propres nécessaire pour atteindre le niveau minimum prévu par la réglementation bancaire de l'UMOA.	36800,1	11664,9	13694,2	11441,0
<u>TOTAL</u>	77834,7	33241,9	24685,2	19907,6
Dont				
Somme devant être mobilisée à brève échéance	44020,7			
Remboursements de créances gelées pouvant être différés pour une période d'environ 10 ans.	33814			

Source : BCEAO-Bénin, *Rapport de la sous-commission...*, op.cit., pp. 15-16

A la fin de l'année 1985, déjà, le rapport cité évaluait donc à quelques 77.834.700.000 de francs CFA l'enveloppe globale que devait affecter l'Etat à la restructuration financière des banques dont il détenait la propriété. A titre de comparaison, on peut noter que le budget global de fonctionnement de l'Etat béninois était évalué à 50 768 millions F. CFA pour la même année 1985 ⁽¹⁾. Le rapport entre les coûts de restructuration minimum prévus et le budget de l'année 1985 était ainsi de plus de 7/5e.

⁽¹⁾ Cf., par exemple : BCEAO, "Les budgets généraux des Etats de l'UMOA", *Notes d'Informations et Statistiques* (350), juin 1986, p. 2.

Il va sans dire qu'au cours des périodes plus récentes les données relatives aux coûts de restructurations n'étaient plus exactement les mêmes que celles sur la base desquelles l'étude de la BCEAO a été réalisée :

- Par exemple, au cours de la période allant de la fin de l'année 1985 au début de l'année 1989, l'une des trois banques d'Etat a été liquidée (nous voulons parler de la CNCA). Les coûts financiers à supporter au sujet de la CNCA s'exprimaient donc, récemment, en terme de désintéressement des créanciers, plutôt qu'en terme de restructuration proprement dite.

- On note de même, que jusqu'au déclenchement des procédures de règlement judiciaire, les mesures d'assainissement suggérées par le rapport de la BCEAO n'avaient pas été réellement engagées. Tout au long de la période courue entre la fin de l'année 1985 jusqu'au début de l'année 1989, la situation comptable et financière des banques en activité ne pouvait ainsi qu'empirer, et accroître progressivement les coûts minimum de restructuration indiqués au tableau 6-1.

Compte tenu du niveau général de ces coûts d'une part, et de la dégradation progressive des finances publiques, d'autre part, (1), il devenaient périlleux pour l'Etat, lui-même de refuser toute association avec des intérêts privés, surtout étrangers. Ce type d'association devenait ainsi le seul moyen pertinent susceptible de permettre d'éponger une part appréciable des dettes accumulées par les banques d'Etat.

Le rapport de la BCEAO évoqué ci-dessus préconisait d'ailleurs cette issue ; après avoir insisté sur l'importance des coûts de restructurations déterminés, ses rédacteurs précisait : "[...] *Dans les conditions actuelles des finances publiques nationales, il est pratiquement impossible de mobiliser rapidement une telle somme. C'est pourquoi d'autres solutions doivent être envisagées. La plus réaliste à l'heure actuelle est celle d'une privatisation partielle du système*" (2).

(1) Cf. *infra.*, section 1, §2.I.

(2) BCEAO-Bénin, *Rapport de la sous-commission...*, *op.cit.*, p 16.

§2 : La coercition née de la négociation d'un programme d'ajustement structurel avec la Banque mondiale et le FMI.

Nous expliquerons les conditions d'intervention du FMI et de la Banque mondiale dans la recherche d'une solution à la crise béninoise (II) une fois que nous aurons précisé certains aspects particuliers de cette crise qui ont été sous-entendus jusqu'à présent (I).

I - La crise béninoise : une crise économique non exclusivement bancaire

Le cadre dans lequel nous avons mené nos analyses ne nous a permis d'insister que sur l'aspect bancaire de la crise financière et économique que traverse le Bénin depuis le milieu des années quatre-vingt. Dans un certain sens, la sphère des institutions bancaires constitue à la fois un lieu privilégié de manifestation de cette crise et l'une des sources de celle-ci (cf. infra). Les composantes et l'ampleur de la crise béninoise débordent cependant le cadre du fonctionnement des banques nationalisées.

Une vue schématique de cette crise globale pourra être donnée ici en citant l'observation qui suit : celle-ci avait été émise dans l'un des rapports de travail d'une commission nationale d'élaboration du *troisième plan de développement économique et social du Bénin* (1). A la page 1 de ce rapport rédigé en 1987 nous lisons ceci : *"L'économie du Bénin est caractérisée par un faible taux de croissance réelle, une lourde charge de la dette publique extérieure, une situation précaire des entreprises publiques et des banques nationales, des déséquilibres budgétaires et extérieurs insoutenables"*(2).

Sans faire -évidemment- une énumération exhaustive, cette citation indique bien que la crise béninoise présente divers aspects :

- c'est une crise de l'économie réelle. Plutôt que de recourir à des séries statistiques relatives à l'évolution du PNB ou du PIB, nous nous contenterons de rappeler ici que beaucoup de grandes entreprises publiques -à dimension nationale- ont été liquidées dans les années récentes, par suite de faillites. Au nombre des entreprises liquidées, on comptait certaines des grandes unités industrielles du pays.

- La crise béninoise est aussi une crise des finances publiques internes : un

(1) "Rapport du comité n°2 de la sous-commission des finances de la Commission nationale chargée de l'élaboration du 3ème plan de développement économique et social de la République Populaire du Bénin", 1987, 15 pages.

(2) Ibid.

exemple, plus qu'anecdotique de cette forme de crise a été constitué, au cours de l'année 1989, par des arriérés de près de six mois ⁽¹⁾ que l'Etat béninois a accusé dans le paiement des traitements des cinquante mille ayants droit que compte la fonction publique du pays.

- Enfin, on peut préciser aussi que la crise inclut une composante qui s'exprime en terme de difficultés croissantes dans le service de la dette publique extérieure.

Quelques caractéristiques de cette dette sont récapitulées dans le tableau 6-2.

Plus globalement, relevons tout de même déjà que des liens plus ou moins étroits peuvent être établis entre la crise bancaire proprement dite et d'autres aspects de la crise économique du Bénin. On pourrait par exemple concevoir que des crédits anormalement accordés à des entreprises d'Etat ont pu servir à financer des investissements douteux ou peu rentables ; du fait de rendements insuffisants, de tels investissements auraient pu, à leur tour, entraîner un ralentissement de la croissance économique et une aggravation du passif des entreprises publiques.

De même, l'illiquidité des actifs bancaires ne pouvait que contraindre les banques à restreindre leurs activités ; celles de distribution de crédits, notamment. Le rationnement du crédit dont les principales victimes auraient été les agents économiques privés a sûrement suscité une récession économique ; celle-ci, enfin, n'aurait pas manqué d'entraîner un amenuisement des assiettes et recettes fiscales.

⁽¹⁾ Cf. par exemple : J. DE BARRIN, *loc.cit.*

Tableau 6 - 2

Evolution de la dette extérieure brute du Bénin (1971-1988)

	1970	1971	1980	1984	1985	1987	1988
Valeur de la dette extérieure brute en millions de dollars US	41	50,6	261,7	643	777	1068	1055
% de hausse	—	23,4	417,2	145,7	20,8	37,5	-1,2
Rapport : Dette en % PNB	15,1	18,6	23,4	---	61	56,5*	60,8

*Chiffre approximatif

Sources : (des données de la 1ère et de la 3ème ligne)

- Banque mondiale,

- *World Debt Tables 1989-90*, Vol.1, p.45 (pour l'année 1988)
- *World Development Report 1989*, p. 208 (pour l'année 1970 et pour le rapport Dette/PNB de l'année 1987)

- W. ANDREFF,

- "Mutations dans le tiers-monde socialiste -A l'ombre de la Perestroïka", *Le Monde* (19 septembre 1989, p.23 (pour les années 1984 et 1987)
- "Les politiques d'ajustement des pays en développement à orientation socialiste : un retour à l'orthodoxie", *Revue Tiers-Monde* t.XXX, n°118, avril-juin 1989, p.313 (pour les années 1984 et 1985)

- P. et S. GUILLAUMONT, *Zone Franc et développement...*, *op.cit.*, pp.254 et 258 (pour les années 1971 et 1980).

II - Le recours à la Banque mondiale et au FMI.

La progression soutenue de la dette extérieure impliquait naturellement un service de la dette de plus en plus difficile à assurer. Cette situation, ajoutée aux déficits grandissants de la trésorerie publique interne, a contraint les autorités béninoises à recourir à la Banque mondiale et au FMI, en vue de la conclusion d'un *prêt d'ajustement structurel* (PAS) ⁽¹⁾.

Le recours au PAS susceptible d'être accordé par les deux institutions financières mondiales se présentait comme une véritable nécessité pour les autorités publiques béninoises. Nous pourrions citer deux raisons particulières pour expliquer cette nécessité.

- Pour la plupart des pays d'Afrique noire, les négociations avec le FMI et la Banque mondiale constituent de fait, et depuis quelques années, une condition préalable à la possibilité d'obtenir un réaménagement (rééchelonnement) de la dette contractée vis-à-vis des principaux bailleurs internationaux de fonds ; ceux du *Club de Paris* surtout ⁽²⁾.

- Compte tenu des caractéristiques de la crise économique globale que traverse le Bénin depuis le milieu des années quatre-vingt ⁽³⁾, la Banque mondiale et le FMI se révélaient aussi comme deux des interlocuteurs les plus pertinents : les "facilités" que ces deux institutions accordent aux pays du Tiers-Monde, sous la forme de prêts à l'ajustement structurel, de prêts à l'ajustement sectoriel, etc... constituent des ressources dont le Bénin ne pouvait plus se passer volontairement ⁽⁴⁾.

Il y a toujours eu -cependant- un revers de la médaille, pour ce qui est des

(1) Rappelons que les prêts à l'ajustement structurel sont des aides à la balance des paiements conditionnées par des réformes économiques. Ces prêts visent ainsi à susciter, à moyen terme, un équilibre de la balance des paiements compatible avec une croissance économique régulière.

Selon certains économistes du FMI et de la Banque mondiale, l'un des intérêts des PAS accordés par les deux institutions citées c'est que ces prêts soutiennent surtout *des programmes visant à renforcer la mobilisation des ressources nationales et à en améliorer l'efficacité*. cf. W.A. Mc CLEARY, "Prêts à l'ajustement et applications des réformes", *Finances et Développement* vol. 26 (n°1), mars 1989, p.32.

Des détails sur les PAS peuvent être obtenus dans divers numéros de la *Revue Finance et Développement* ; notamment dans les n° de mars 1989, septembre 1989 et juin 1987.

Voir, par ailleurs : M. LELART, "FMI : Tirages, facilités, mécanismes, financements, politiques, mécanismes de financement... Que cache exactement ce langage compliqué ?", *Banque* (492), mars 1989, pp. 242-243, 246-247, 250-251.

(2) On peut -sommairement- définir le Club de Paris comme un forum périodique, à l'occasion duquel des Etats débiteurs du Tiers-Monde, et leurs créanciers publics occidentaux, se rencontrent. Le but de ces concertations est habituellement de procéder à des renégociations de dettes contractées auprès des bailleurs de fonds publics.

(3) Crise économique en termes de difficultés : de trésorerie publique, de balance des paiements, des remboursement de dettes extérieures, de croissance économique etc...

(4) D'autant plus qu'il était devenu courant que des pays voisins, confrontés à des difficultés économique du même ordre, recourent aux facilités offertes par les deux institutions internationales.

prêts à l'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale : les aides accordées par ces deux organismes sont habituellement conditionnées par des réformes économiques ; des réformes économiques dont l'inspiration "libérale" ne fait pas de doute. Il s'agit souvent de réformes qui s'énoncent dans des termes comme par exemple ⁽¹⁾ :

- des ajustements de parités monétaires (en cas de monnaie nationale surtout ⁽²⁾) ;
 - une amélioration de la "rationalité économique" et de l'allocation des ressources ; ces deux mesures étant attendues d'un meilleur fonctionnement de l'économie de marché ;
 - la suppression des monopoles et la liberté des prix ;
 - des réformes de finances publiques (réduction des dépenses et fonctions de l'Etat) ;
 - la privatisation d'entreprises ;
 - des réformes sur les systèmes financiers nationaux ;
- Ces réformes étant étroitement associés à un désengagement sensible de l'Etat dans le domaine bancaire ;
- etc.

Nous n'avons malheureusement pas encore eu l'occasion de prendre connaissance des composantes réelles du programme d'ajustement structurel signé le 26 juin 1989 ⁽³⁾, entre le Gouvernement béninois, d'une part, le FMI et

⁽¹⁾ Pour des détails au sujet de la fréquence des mesures que nous citons, voir par exemple :
 - C. HUMPHREYS, W. JAEGER, "L'ajustement et la croissance en Afrique", *Finance et Développement* vol. 26 (n°2), juin 1989, pp. 6-8.
 - W. ANDREFF, "Les politiques d'ajustement...", *op.cit.*, pp.301-302 et 304.
 - H. DIATA, "Ajustement structurel au Congo", *Revue Tiers-Monde* t.30 (n°117), janvier-mars 1989, pp.196-197.

Remarquons, par ailleurs que certains auteurs insistent même sur l'idée selon laquelle des mesures quelque peu stéréotypées reviennent souvent dans les programmes d'ajustement préconisés par le FMI et la Banque mondiale aux pays du Tiers-monde, ceux d'Afrique noire en particulier. Voir, par exemple : J.T. POUEMI, *op.cit.*, ainsi que P. JACQUEMOT, "Le FMI et l'Afrique sub-saharienne : une critique des politiques d'ajustement", *Le Mois en Afrique - Revue d'Etudes politiques, économiques et sociologiques africaines* (n°211-212), août-septembre 1983.

⁽²⁾ "Les taux de change sont l'une des variables les plus importantes touchées par les réformes. Les monnaies nationales étaient de plus en plus surévaluées parce que l'inflation était plus forte que chez les principaux partenaires commerciaux de la région et qu'une dévaluation nominale se heurtait à des résistances." (C. HUMPHREYS, W. JAEGER, *op. cit.*, p.7).

On pourrait remarquer par ailleurs que dans le passé, le FMI, dans le cadre de ses missions de consultation se rapportant à tel ou tel pays de l'UMOA ou de la BEAC, a parfois suggéré que l'un ou l'autre des deux francs CFA était surévalué. Il semble qu'en général les suggestions de dévaluation aient été mal accueillies par les banques centrales concernées. Tout en restant peu convaincues de l'efficacité de la mesure proposée, les banques y voyaient surtout une source potentielle de désaccords pouvant dégénérer en une dissolution des unions monétaires africaines. Il semble que le malentendu ait disparu ces dernières années entre le FMI et les banques centrales de la zone franc. (sur le sujet, cf. P. et S. GUILLAUMONT, *Zone Franc et développement...*, *op.cit.* pp.53-54)

⁽³⁾ Cf. A. FALL-DIOP, "Bénin. Plan draconien à Pompéi sous-tropiques", *Jeune Afrique Economie* (n°124), octobre 1989, p.55.

la banque mondiale, d'autre part. Nous savons tout de même que certaines des mesures-types indiquées ci-dessus figuraient bien au nombre des réformes envisagées par les deux institutions mondiales pour le Bénin. Tel est précisément le cas de la privatisation -au moins partielle- du système bancaire que des rapports rédigés par les premiers experts de la Banque mondiale dépêchés au Bénin présentaient comme une nécessité, depuis l'année 1987 au moins (1).

Les changements de politique économique que devaient entraîner la conclusion d'un accord de PAS expliquent que les négociations menées par les autorités béninoises avec les deux institutions mondiales aient duré plusieurs années avant d'aboutir en juin 1989.

C'est d'ailleurs pour évoquer les tractations des officiels béninois que W. Andreff notait dans une communication faite au début de l'année 1988 qu'"au Bénin, au sein du gouvernement, une lutte (opposait) les "anti-FMI" et les "pro-FMI", lutte qui a retardé au second semestre de 1987 la signature d'un accord avec le FMI" (2).

Un peu plus récemment, P. Plane notait, pour sa part, dans un article paru dans la revue *Politique africaine* : "le Bénin et le Burkina sont les deux seuls (pays de l'UMOA) qui aient repoussé toute collaboration avec le Fonds monétaire. Dans un contexte de grave déséquilibre extérieur l'absence d'accord avec cette institution a été particulièrement dommageable. Elle a eu pour effet de couper ces pays de toute possibilité de rééchelonnement des dettes extérieures et de toute forme de financement hors projet de la Banque mondiale ou même de la Caisse centrale de coopération économique. Dans un premier temps, les Trésors publics ont trouvé la parade à la crise en sollicitant les concours monétaires de la Banque centrale. Au plafond des avances réglementaires, les arriérés de paiement intérieurs et extérieurs sont toutefois apparus, qui ont été une source de blocage pour ces économies" (3).

On pourrait retenir, en définitive, que le programme de prêt négocié avec la Banque mondiale et le FMI se présentait, pour le Bénin, comme un passage obligé pour le déblocage des crises de liquidités. Les possibilités de tirages sur les deux institutions étaient néanmoins associées à des accords de stabilisation et d'ajustement structurel. Au nombre de ces accords figurait l'objectif d'une réouverture du système bancaire à des actionnaires privés, à des privés étrangers notamment. L'avis des deux institutions mondiales avait du poids ; les autorités béninoises ne pouvaient passer outre.

Ainsi résumerons-nous les deux derniers arguments financiers qui ont

(1) Voir, par exemple, le rapport de M. BOISSEAU du 22/07/1987 : *Vue d'ensemble sur la situation du système bancaire béninois à la fin juin 1987* (disponible à la BCEAO-Bénin, service du crédit).

(2) W. ANDREFF, "les politiques d'ajustement...", *op.cit.* p.304.

(3) P. PLANE, "la genèse de la crise financière extérieure de l'Union monétaire ouest-africaine (1970-1985)", *Politique africaine* (n°35), octobre 1989.

fait basculer l'expérience des nationalisations bancaires du Bénin.

En définitive, l'échec de cette expérience -de système bancaire uniquement constitué de banques d'Etat- apparaît peu surprenant lorsque l'on la compare à des situations vécues, dans d'autre pays africains, par des institutions de crédit passées sous le contrôle direct des Etats. C'est ce que nous essayerons d'expliquer dans la section 2 qui suit.

SECTION 2

Une mise en parallèle de la crise bancaire du Bénin avec des difficultés rencontrées par d'autres banques d'Etat en Afrique noire francophone.

Indépendamment des conditions précises dans lesquelles les difficultés bancaires ont surgi au Bénin, des expériences vécues dans d'autres pays africains, par des banques d'Etat, font douter -en l'état actuel des choses- de la pertinence d'une stratégie de financement bancaire du développement à partir d'une prééminence de banques d'Etat. Nous aimerions nous justifier sur ce doute en évoquant rapidement la crise vécue -ces dernières années- par les *ex-banques de développement* des pays d'Afrique noire francophone (§1) puis les difficultés connues par l'ensemble du système bancaire de la République du Sénégal (§2). En conclusion de ces premiers paragraphes, nous énoncerons quelques idées particulières que nous inspire la crise actuelle des institutions bancaires d'Etat (§3).

§ 1 : La crise récente des ex-banques de développement des pays d'Afrique noire francophone.

Dans la structure du système bancaire des pays de l'UMOA et des pays de la BEAC (1), les banques dénommées -à l'origine- banques de développement sont des institutions bancaires dont les capitaux propres sont principalement détenus par les Etats (2). Il paraît à la fois curieux et fort à propos -pour notre

(1) Banque des Etats d'Afrique Centrale

(2) Nous avons précisé au chapitre 4, qu'à la suite des réformes intervenues, entre 1972 et 1974, dans la politique de la monnaie et du crédit de l'UMOA, la différenciation juridique et fonctionnelle entre les banques commerciales et les banques de développement a été supprimée dans les pays de l'UMOA (cf. *supra*, chapitre 4, section 1, §2, I, 1, b : note de bas de page).

Dans les pays de la BEAC, par contre, la spécificité des banques de développement a été, en général, conservée.

Afin d'utiliser une même dénomination, tant par rapport aux institutions de l'UMOA que

thèse- que depuis quelques années ces institutions soient en proie à de graves difficultés. Nous examinerons le sens de ce phénomène quasi général en deux étapes : en indiquant, d'abord, quelques exemples nationaux de la crise traversée par les ex-banques de développement (I) ; en présentant ensuite quelques opinions recueillies dans des publications et qui tentent de livrer des interprétations ou explications du phénomène (II).

I - Quelques exemples nationaux de la crise traversée par les ex-banques de développement (1)

Faisons successivement référence à des situations observées en Côte d'Ivoire, au Mali, au Cameroun puis au Togo.

- En République de Côte d'Ivoire

- En 1987, deux banques de développement y ont été mises en liquidation ; il s'agissait de la Banque nationale pour l'épargne et le crédit (BNEC) et de la Banque ivoirienne pour la construction et les travaux publics (BICT). Officiellement, la mise en liquidation de ces deux institutions a été présentée comme une nécessité qui résultait de la *"politique hasardeuse de prêts"* (2) menée par les deux banques.
- Le 8 juillet 1989, la Banque ivoirienne de développement industriel (BIDI) et le crédit de la Côte d'Ivoire (CCI) furent, à leur tour, mis en liquidation, *"compte tenu de leur situation financière"* (3);

- En République du Mali : En 1986, la Banque de Développement du Mali (BDM) réalisait 80 % des opérations bancaires du pays. Cette banque connaissait pourtant de graves problèmes de gestion et de trésorerie. Elle manqua de peu d'être déclarée en banqueroute, avec un passif évalué à 62 milliard de F.CFA (1,24 milliards de FF). L'Etat malien, assisté par des partenaires étrangers, s'est vu contraint d'engager une opération onéreuse de restructuration : il consentit à la perte de ses apports en fonds propres, puis à des allègements de dettes étalés sur plusieurs années ; il a dû, en outre, s'endetter à long terme pour un montant total de 46 milliards de FCFA afin d'apurer les pertes de la banque...

Pour les autorités locales, le plus important était de *"ne pas laisser un vide au niveau du financement du développement"* (4) : le 1er juillet 1989, une Banque de Développement du Mali -nouvelle formule- reprenait les activités de l'ancienne institution. Son capital évalué à 3 milliards de FCFA a été réparti entre l'Etat malien (20 %), la BCEAO (20 %), la Banque Ouest

par rapport à celles des pays de la BEAC, nous désigneront les organismes bancaires en question par le terme "ex-banques de développement".

(1) La plupart des informations exploitées -à ce niveau-, au sujet des ex-banques de développement ont été obtenues dans : H. ZIADY, "Banques : l'heure du bilan", Jeune Afrique Economie (n°124), octobre 1989, pp.127-151.

(2) *Ibid.*

(3) Ces termes émanent d'une source ivoirienne. cf. H. ZIADY, *op.cit.*, p.139.

(4) Cf. H. ZIADY, *op.cit.*, p.135.

Africaine de Développement (20 %) des privés maliens, et enfin la banque marocaine du commerce extérieur.

L'engagement de l'Etat malien à limiter son immixtion dans la gestion de la nouvelle institution a été, notamment, caractérisé par la nomination d'un citoyen marocain à la tête de la nouvelle banque de développement.

- Au Cameroun : A compter du deuxième semestre de l'année 1989, la Banque Camerounaise de Développement fut soumise à une procédure de liquidation ; l'institution était considérée comme dépourvue de fonds propres car avec un capital de 6 milliards de FCFA, elle avait réalisé en 1987 et 1988 des pertes consécutives de 14 milliards et de 24 milliards de FCFA.

- Au Togo, enfin, la situation est faite à la fois d'un exemple semblable à ceux qui viennent d'être cités et d'un contre-exemple dont on pourrait dire qu'il figure au nombre *"des exceptions qui confirment la règle"*.

L'"exception" est fournie par la Banque Togolaise de Développement (BTD). Cette institution, qui avait été constituée en 1966, sous la forme d'une société d'économie rurale, fonctionnerait *"plutôt bien"*, de l'avis d'observateurs étrangers qui ne manquent pas de préciser que la situation de la BTD est un cas rare sur l'ensemble des pays de l'UMOA.

En revanche, la Caisse nationale de crédit agricole du Togo aurait, quant à elle, connu de graves difficultés. En octobre 1989, H. ZIADY de la revue *Jeune Afrique Economie* précisait au sujet de cette deuxième institution que ses difficultés étaient dues, non pas à des *problèmes de gestion*, mais au fait qu'elle avait été *"victime d'un important détournement"* (1).

II - Les explications fournies au sujet de la crise traversée par les banques de développement.

Y a-t-il un lien étroit entre la crise traversée par les banques de développement et le fait qu'il s'agisse d'institutions de crédit contrôlées par les Etats, ou cette crise est-elle une coïncidence dont l'origine tiendrait à des considérations particulières ?

Dans un article paru en décembre 1988, dans la *Revue d'Economie Financière*, P. et S. Guillaumont mettent, par exemple, un accent particulier sur la responsabilité qui serait celle de la *politique sélective du crédit*. Ils écrivent précisément ce qui suit (que l'on veuille nous excuser pour la longueur de citation) : *"Dans des pays où les ressources sont rares, la qualité de leur répartition revêt une grande importance pour le développement. Ceci vaut en particulier pour la répartition des crédits bancaires. [...] Afin d'obtenir une bonne affectation des ressources, l'objectif d'orientation sectorielle des crédits doit s'accompagner d'une gestion saine du système bancaire. Or, aujourd'hui il semble que dans divers pays, en particulier dans les pays*

(1) *Ibid.*, p.133.

africains de la zone franc, la solvabilité de certaines banques soit mise en cause, en raison de l'accumulation de créances douteuses." (1).

"[...] La question est alors de savoir à quoi est due la détérioration du système bancaire. Celle-ci est souvent apparue à la suite d'une politique monétaire durablement expansive, l'abondance de crédits distribués entraînant une moindre attention à la rentabilité des opérations financières. Mais il se peut aussi que la politique sélective du crédit, en dépit de la pertinence de ses objectifs, ait contribué à rendre le système plus fragile. En incitant les banques à prêter à des secteurs où les garanties sont moindres et les risques supérieurs, la politique sélective a pu être un des facteurs de la croissance des impayés : cette influence semble s'être particulièrement manifestée à travers les banques de développement et de crédit agricole, qui ont pour vocation de prêter dans les secteurs les plus difficiles" (2).

Dans un dossier réalisé sur le système bancaire africain et publié dans la revue *Jeune Afrique Economie* du mois d'octobre 1989, H. ZIADY retient, lui aussi, -au sujet du malaise des banques de développement- des raisons liées à l'application d'une politique sélective du crédit (3). Cela n'empêche pas pour autant cet auteur de mettre aussi en cause des mesures correctives qui ont été prises par les autorités monétaires de l'UMOA, afin d'atténuer les effets pervers de la politique sélective du crédit, par rapport aux ex-banques de développement. Sur ce deuxième point, nous retenons de l'auteur ce qui suit : "[...] Autre problème crucial : les banques de développement [...] sont aujourd'hui dans une impasse totale. Elles ont été liquidées au Sénégal, en Côte d'Ivoire et au Bénin, sauvées de justesse au Mali ; dans plusieurs autres pays, leur restructuration est envisagée. Cet échec, lourd de conséquences, est en fait le résultat d'une diversification ratée. On a en effet tenté de développer l'activité de ces banques en leur permettant de remplir des fonctions jusque-là réservées aux seules banques commerciales. Or les deux métiers sont totalement différents. Le financement du bas du bilan pour des activités de court terme, qui est du ressort de banques commerciales, présente moins de risque que le financement du développement où les fonds sont immobilisés pour une longue durée, avec une rentabilité très limitée. De surcroît, lorsque les banques de développement à la situation financière précaire se sont diversifiées, elles n'ont pas été capables de faire face à la concurrence des banques commerciales, plus dynamiques, il est vrai, dans leur créneau" (4).

(1) P. et S. GUILLAUMONT, "Les enjeux des politiques monétaires dans les pays en développement", *Revue d'Economie Financière* (n°7), décembre 1988, pp.103-104.

(2) *Ibid.*

(3) Il écrit, par exemple, ceci : La responsabilité des Etats n'est pas négligeable non plus. car, à l'évidence, les programmes de crédit dirigé ont porté un coup sévère aux systèmes financiers (...). cf. H. ZIADY, *op.cit.*, p.129.

(4) *Ibid.*, p.130.

Référons-nous au commentaire d'un troisième et dernier auteur : celui de A. Lenoir, secrétaire exécutif du Club des dirigeants des banques d'Afrique francophone (1). Celui-ci ajoute aux facteurs évoqués par les deux auteurs précédents, un élément d'explication qui -selon ses propres termes- *"s'inscrit dans le contexte plus général de la crise de l'environnement économique et notamment des finances publiques"* (2).

L'analyse -rétrospective- que fait A. Lenoir, dans le cadre d'une interview accordée à la revue *Jeune Afrique Economie* peut être résumée à travers certains de ses propos dont nous nous faisons l'écho : *"Créées au lendemain des indépendances par les Etats africains, avec le concours de partenaires étrangers, ces banques devaient faciliter le financement des infrastructures nécessaires ainsi que les investissements productifs. Il était donc normal, étant donné leur objet mais aussi les risques encourus, qu'elles soient aux mains des Etats. [... En cela l'on aurait] raison de dire qu'elles ont relativement bien rempli leur rôle jusqu'au début de la crise économique. Pourtant, aujourd'hui, elles traversent une crise encore plus grave que celle des banques commerciales et, à de rares exceptions près, elles ne fonctionnent plus. Destinées à financer le développement, elles sont les premières, et c'était inévitable, à être affectées par la crise, car indiscutablement elles sont plus sensibles à la conjoncture que leurs consœurs, les banques commerciales. De surcroît, les autorités monétaires ont commis l'erreur, tout au moins dans l'UMOA, de leur donner un statut de banque universelle qui les autorisait à collecter l'épargne comme les autres banques. Enfin, pour couronner le tout, l'Etat s'est comporté en mauvais gestionnaire de ses banques. En confiant leur direction à des politiques et non à des spécialistes, en imposant l'octroi de crédits à des sociétés publiques déjà en cessation de paiement, ainsi que par l'emploi d'un personnel pléthorique. Dans certains cas, l'Etat a même confondu Trésor public et banques de développement en puisant dans leurs ressources disponibles"* (3).

Il apparaît à travers les développements menés ci-dessus que la crise des banques de développement est un phénomène réel. Les raisons évoquées, par différents observateurs, afin d'expliquer cette crise sont variées. Celles des raisons que nous avons pu citer accordent tout de même une place prépondérante à la nature même de ces institutions, ainsi qu'aux fonctions assez particulières que les banques de développement remplissent dans les pays africains concernés. Un bref examen des difficultés rencontrées par l'ensemble du système bancaire sénégalais pourrait permettre d'établir un rapprochement plus direct entre la crise vécue par certaines banques africaines et leur contrôle immédiat par des Etats.

(1) En 1989. L'intéressé est aussi délégué général pour l'Afrique du Centre international de formation de la profession bancaire de Paris (CIFPB).

(2) A. Lenoir, "les leçons de la crise", *Jeune Afrique Economie* (n°124), octobre 1989, p.140.

(3) *Ibid.*, p.141.

§ 2 : L'exemple du système bancaire sénégalais : les banques non dominées par l'Etat comme bouée de sauvetage.

"Au coeur du problème des restructurations bancaires en Afrique, le Sénégal".

(H. ZIADY, *op.cit.*, p.136)

Nous ne chercherons pas à étudier en détail la crise bancaire observée en République du Sénégal. Nous nous contenterons de présenter brièvement le contexte de cette crise (I), puis nous dirons en quoi les banques non contrôlées par l'Etat sénégalais y ont joué un rôle d'amortisseurs (II).

I - Le contexte de la crise bancaire sénégalaise.

Parmi les pays de l'UMOA, le Sénégal apparaît comme le deuxième pays où l'Etat s'est le plus engagé dans la prise de contrôle du capital bancaire : une prise de contrôle, certes moins étendue et moins radicale qu'au Bénin, mais plus nette que ce qui a été réalisé dans les autres pays de l'Union monétaire. A la différence du Bénin, toutefois, l'Etat sénégalais a favorisé la constitution de ce que l'on pourrait grossièrement appeler deux pôles bancaires : au sein du premier, il s'est imposé comme l'actionnaire privilégié ; le deuxième pôle, par contre, est resté contrôlé par des capitaux non étatiques, des capitaux privés étrangers surtout.

Il se trouve que depuis le milieu des années quatre-vingt (au moins), le système bancaire du Sénégal est, lui aussi, confronté à de graves difficultés.

En analysant la crise bancaire du Bénin (chapitre 5), nous avons indiqué que selon une étude réalisée par la BCEAO en 1988, les créances bancaires gelées représentaient les deux-tiers (2/3) de la masse monétaire et de la quasi-monnaie au Bénin ⁽¹⁾. En comparaison de ce rapport de proportion, l'on peut noter, qu'au cours de la même période, les créances bancaires en souffrance représentaient près de la moitié de l'ensemble de la masse monétaire et de la quasi monnaie au Sénégal ⁽²⁾ (en "valeur absolue", le montant des créances gelées au Sénégal semble même avoir été supérieur au montant béninois). Cela prouve qu'en République du Sénégal aussi, il y a eu défaillance dans le fonctionnement du système de crédit.

(1) Cf. *supra*. Chapitre 5, Section 3, §1, I ; p. 316.

(2) Cf. BCEAO - Bénin, "Réformes des secteurs bancaires et financiers de l'UMOA" - Document analytique. Projet du 15 avril 1988, p.21.

Comme par coïncidence -une nouvelle fois-, les institutions les plus touchées par la crise bancaire sénégalaise sont surtout des institutions contrôlées par l'Etat : en octobre 1989, toutes les banques publiques étaient en cessation de paiement et le coût d'assainissement à supporter par l'Etat sénégalais était estimé à quelques 200 milliards de FCFA, soit la moitié du budget du pays ⁽¹⁾.

La crise bancaire du Sénégal a ainsi entraîné la faillite puis la liquidation, en juin 1989, de l'une des plus grandes et des plus anciennes banques établie dans le pays, à savoir : l'Union Sénégalaise de Banque. A l'heure actuelle, des procédures de liquidation sont appliquées à d'autres banques à participation étatique. Le tableau 6-3 en donne une certaine idée (cf. page suivante).

(1) Cf. H. ZIADY, *op.cit.*, p.136.

Tableau 6-3
Sénégal - Aperçu sur la viabilité de certaines institutions financières à
participation publique.

Situation établie au début de l'année 1990.

	Année de création	Montant du capital actuel en millions de francs CFA	Pourcentage du capital détenu par l'Etat	Liquidation (disparition)	Remarque particulière
USB (Union Sénégalaise de Banque)	1961	2.000	62,24	juin 1989	
BNDS (Banque Nationale de Développement du Sénégal)	1964	2.400	72,91	en cours	
SOFISEDIT (Société Financière pour le Développement de l'Industrie et du Tourisme)	1974	1.300	18,50	en cours	
SONAGA (Société Nationale d'Assistance, 1971 de Garantie et de Crédit)	1.015,85	90,75	en cours		
SONABANQUE (Société Nationale de Banque)	1984	600	87,92	(non)	les 87,92 % sont détenus par la SONAGA
BIAO-S (Banque Internationale pour l'Afrique Occiden- tale - Sénégal)	1980	3.077	35	risque	risque de disparaître
BICIS (Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal)	1962	2.500	42,03	(non)	se porte très bien

Source : Ce tableau nous a été communiqué par Ousmane SANE, notre collègue sénégalais du Département "Monnaie, Finance, Banque" de l'Université Lumière Lyon 2. (correspondance du 4/2/1990). Certaines informations contenues dans le tableau sont confirmées dans : H. ZIADY, *op.cit.*, pp.136-137.

II - L'effet d'amortisseur exercé par les banques non contrôlées par l'Etat sénégalais

Un représentant de la CCCE en Afrique, avec qui nous avons eu l'occasion de discuter de l'expérience des nationalisations bancaires du Bénin nous avait fait part, en 1988, d'une opinion qui est la suivante : selon notre interlocuteur, la crise que traversaient -dans les années 1987-1988- les banques d'Etat du Sénégal paraissait encore plus grave que celle connue (jusqu'en 1988) par les banques nationalisées du Bénin. Selon lui, les difficultés des banques béninoises étaient pourtant plus périlleuses pour l'ensemble de l'économie nationale. Cela serait dû au fait que, contrairement au cas béninois, le système bancaire sénégalais a toujours été un système mixte ; il comporte des banques contrôlées par l'Etat et d'autres qui reviennent surtout à des intérêts privés. Ainsi, pendant que la plupart des banques d'Etat étaient en proie à de graves difficultés de survie, des banques non dominées par des capitaux publics étaient aussi en activité ; ces dernières ont ainsi permis d'amortir le choc de la crise et d'éviter que l'ensemble du système bancaire ne s'effondre.

§ 3 : Quelques idées sous-jacentes, au sujet de la crise des institutions bancaires d'Etat.

Revenons, un instant, à l'exemple sénégalais. De manière fortuite, nous avons nous-même eu l'occasion de nous faire une idée pratique de l'impact -amorti- de la crise des banques d'Etat de ce pays. L'occasion que nous avons eue a résulté d'une enquête de terrain que nous avons réalisée, du 23/10/1989 au 15/11/1989, dans un quartier populaire de la ville de Ziguinchor (Région de la Casamance, au sud du Sénégal). L'enquête menée avait pour objet "*les représentations de la monnaie et des formes d'épargne*" (1).

Les interviews réalisées dans le cadre de ladite enquête nous ont permis de remarquer qu'au Sénégal -tout comme au Bénin- le public devient de plus en plus méfiant vis-à-vis des institutions bancaires contrôlées par l'Etat. Un témoignage anecdotique de cet état d'esprit peut être fait, dans ces lignes, en rapportant la réflexion que nous a faite un interviewé (il s'agit d'un Sénégalais d'environ 36 ans, technicien supérieur en agronomie tropicale).

Après nous avoir déclaré qu'il avait toujours eu l'habitude de constituer

(1) L'étude réalisée, sous la direction de M. J-M. Servet, entrainé dans le cadre des activités de l'E.R. 166 du CNRS (Ecologie des communautés villageoises); conjointement, elle s'inscrivait dans les recherches de l'équipe lyonnaise du réseau UREF : Circuits officiels et réseaux parallèles de financement en Afrique. Nous avons rédigé un rapport d'une vingtaine de pages, à l'issue des enquêtes effectuées au Sénégal.

une épargne bancaire personnelle, l'interviewé nous précisa qu'il trouvait tout de même judicieux, pour l'épargnant sénégalais, de *"s'assurer désormais que la banque à qui l'on confie son argent pourra faire long feu ; car avec les banques d'Etat, mieux vaut apprendre à garder son argent soi-même"*.

L'on pourrait donc remarquer, au passage, que les défaillances de gestion et les faillites que connaissent un certain nombre de banques d'Etat en Afrique sont des facteurs nuisibles au développement de la monétarisation et de la bancarisation. Au Bénin, au Sénégal, tout comme dans beaucoup d'autres pays africains, ces défaillances et ces faillites provoquent des sensations d'insécurité chez certaines personnes qui ne sont que modérément intégrées au système bancaire institutionnel. L'on peut donc craindre qu'en se perpétuant les sensations d'insécurité ne favorisent, dans le public, des phénomènes de "repli" et de désertion des circuits financiers officiels (1).

Quant au malaise même qu'éprouvent les institutions bancaires d'Etat, il appelle à la réflexion ; à la réflexion ; sont concernées : aussi bien les hommes d'Etat que le public. S'il est vrai que la prise en compte d'exigences sociales et de lutte contre le sous-développement se présente parfois comme un handicap pour la viabilité des institutions financières d'Etat, il semble bien qu'une bonne part des pires ennuis que connaissent ces institutions résulte de divers vices que véhicule l'Etat africain de nos jours. C'est à cause de cela que nous dirions qu'une amélioration de la viabilité des banques d'Etat pourrait dépendre aussi des progrès à réaliser, en Afrique, dans la moralisation de la gestion des biens publics. Car, comme a su bien le dire un ressortissant d'un pays africain anglophone d'Afrique, au cours d'un colloque sur les entreprises publiques et le développement en Afrique, *"Pourquoi attend-on des entreprises publiques d'être efficaces dans un environnement dans lequel les organisations publiques sont considérées par beaucoup comme des organisations à piller ?"* (2).

Par ailleurs, la crise actuellement vécue par les banques d'Etat dénote une fragilité de l'existence des institutions financières de ce type. La fragilité de ces

(1) Relevons, au passage, que si nous ne faisons pas souvent allusion aux pratiques financières informelles, c'est surtout pour éviter de traiter plusieurs thèmes à la fois. En dehors du cadre de cette thèse nous participons en fait à des programmes de recherche sur les pratiques informelles d'épargne et de prêt en Afrique noire. S'agissant du contexte béninois, des informations sur les circuits financiers informels peuvent être, notamment, obtenues dans :

- M. LELART, "L'épargne informelle en Afrique. Les tontines béninoises", *Revue Tiers Monde* XXX (118), avril-juin 1989, pp. 271-298.

- Voir par ailleurs les contributions du même auteur dans : M. LELART, *La tontine... op. cit.*, pp. 53-80 et 109-133.

(2) "Why would one expect public enterprises to be more efficient in a milieu in which public organizations are seen by many simply as arenas for graft ?"

Source : M. OYUGI, *Crisis in Public Enterprise Management : a comparative Analysis of the Experience of Kenya, Tanzania and Uganda*, cité dans : G. GALLAIS-HAMONNO, *op.cit.*, p.22.

institutions constitue une sorte de menace qui pèse sur la bonne continuité de l'activité bancaire dans les pays africains.

Evidemment, l'on oublie pas que de nombreuses considérations - relatives à l'idée d'orientation du développement, à celle de souveraineté nationale etc.- justifient une certaine intervention des Etats dans la vie du système de crédit ; et ce, grâce notamment à des prises de participation au capital bancaire national. En l'état actuel des choses, il semblerait néanmoins plus pragmatique que les pouvoirs publics modèrent, par eux-mêmes, la prise de contrôle des institutions de crédit par l'Etat ; ce qui veut dire qu'il faudrait que ces pouvoirs publics sachent ménager un certain espace d'existence pour des institutions non étatisées. Dans le contexte africain auquel nous nous référons, cela ne reviendrait en fait qu'à agir selon la sagesse populaire qui veut que *"l'on ne mette pas tous ses oeufs dans le même panier"*.

SECTION 3

Les banques d'origine étrangère : un héritage historique à réadapter et à contrôler, plutôt qu'à rejeter.

Indépendamment des blocages que l'on observe actuellement dans le fonctionnement des institutions bancaires d'Etat, et des risques que cela comporte pour la promotion du développement, il paraît souhaitable qu'à l'avenir -plus que par le passé récent- les banques d'origine étrangère soient considérées comme un héritage de l'histoire qu'il importerait, non pas d'écarter, mais de réadapter et de maîtriser.

§ 1: De la nécessité d'une conciliation des intérêts des banques étrangères avec les objectifs de développement en Afrique.

Au Bénin, comme dans beaucoup d'autres pays africains, l'activité bancaire moderne ⁽¹⁾ est née et s'est principalement étendue sous l'impulsion de banques étrangères, souvent d'origine coloniale.

Avec plus de "conviction" encore qu'aujourd'hui, les banques étrangères étaient considérées, au lendemain des indépendances, comme des entreprises capitalistes et dominatrices. Il n'était pas rare -ainsi- qu'on les considérât comme des institutions qui exploitent, de manière pernicieuse, l'économie des jeunes nations désireuses de s'affranchir du "*colonialisme économique*". Pourtant, la plupart des Etats africains n'avaient pas cherché à les éliminer. *"Ils les ont le plus souvent considérées comme faisant partie de [...] héritage colonial qui pouvait encore rendre des services -à condition d'en faire des instruments suffisamment maniables [...d'une] nouvelle politique de développement"* ⁽²⁾.

Trois décennies après les indépendances, cette démarche de compromis nous semble plus pertinente que les attitudes rigoureuses, qui visent à

⁽¹⁾ Dans l'encadré du chapitre 1, nous nous sommes faits l'écho de certaines pratiques "bancaires" traditionnelles et pré-coloniales.

⁽²⁾ M. LEDUC, *op.cit.*, p.74.

éliminer -le plus largement possible- les banques d'origine étrangère.

Quoiqu'on ait à dire sur les méfaits de l'endettement extérieur, et surtout sur la nécessité d'une mobilisation plus efficace des épargnes nationales, l'on devrait reconnaître que les pays africains ont aussi besoin de capitaux étrangers pour se développer.

Comme l'a écrit C. Coquery-Vidrovitch dans les *Cahiers d'Etudes africaines*, "la question n'est d'ailleurs pas de refuser les capitaux étrangers : aussi bien les Africains n'en ont-ils pas les moyens et d'ailleurs nul pays, dans l'histoire, ne s'est développé sans avoir recours à ce type parfois essentiel de financement" (1).

Parallèlement aux besoins de capitaux ressentis en Afrique, il existe des groupes bancaires et financiers occidentaux qui, sous l'effet conjugué de la concurrence et de la relative saturation (ou réglementation) des marchés de crédit en Occident, sont contraints de rechercher des emplois financiers nouveaux "aux quatre coins du monde".

Les besoins africains en capitaux et la nécessité de recyclage de capitaux en Occident peuvent mutuellement se créer des débouchés à travers l'activité bancaire en Afrique. On pourrait d'ailleurs se permettre de remarquer que, par rapport à l'endettement extérieur traditionnel, un intérêt non négligeable qu'offrent les capitaux issus de l'implantation de banques étrangères, est que ces capitaux peuvent être plus durablement utilisés dans le cadre national (nous faisons allusion aux problèmes du remboursement des dettes contractées).

Même si dans certains pays africains, il existait des capitaux nationaux suffisamment importants pour créer des banques nationales, on peut penser qu'en l'état actuel des choses, il est préférable que les capitaux nationaux s'associent aux capitaux étrangers, plutôt que de les évincer.

Il nous semble qu'en Afrique, le défi le plus important à relever, des points de vue du développement et de l'indépendance économique, est que les Africains soient suffisamment ingénieux, pour faire des banques installées sur leur sol, des outils maniables et orientés vers la réalisation des politiques de développement choisies par eux-mêmes. Tant que l'objet à traiter peut rapporter des bénéfices raisonnables aux groupes financiers étrangers, on peut logiquement prévoir qu'il y en aura toujours pour accepter de collaborer conformément aux desseins que les Etats africains se seront volontairement fixés.

La recherche du compromis et des intérêts réciproques n'est pas nécessairement contradictoire avec des options de développement de type socialiste. En évoquant le cas de la République Populaire du Congo et celui de

(1) C. COQUERY-VIDROVITCH, "La mise en dépendance de l'Afrique noire...", *op.cit.*, p.49.

la République du Mali ⁽¹⁾, nous avons en fait cité des expériences de développement de type "socialiste" qui, dans le contexte africain, et de manière pragmatique, ont su s'accommoder d'une collaboration entre capitaux d'Etat et capitaux privés étrangers.

Dans des cas contraires, comme celui du Bénin, nous avons aussi montré les limites d'une politique de nationalisation trop énergique :

- après la suppression des intérêts privés et étrangers, les banques d'Etat n'ont souvent pas d'autre modèle de fonctionnement que ceux d'économie de marché.

- Il est vrai que l'on suppose parfois aussi que c'est surtout l'appropriation étatique des bénéfices bancaires qui détermine l'éviction des intérêts étrangers. Mais là aussi, l'expérience (du Bénin notamment) tend à montrer que dans le contexte actuel de l'Etat africain, les bénéfices bancaires finissent, au bout de quelques années, par devenir inexistants, lorsque les banques sont trop assujetties à l'appareil étatique.

Et puisque nous reparlons conjointement d'activité bancaire et de socialisme, nous pourrions mentionner un nouvel argument en faveur de la démarche du compromis. Nous pourrions, en effet, évoquer ici un exemple de pragmatisme donné par le plus grand pays socialiste du monde ; l'URSS en l'occurrence.

On sait que l'URSS ne manque pas de recourir à la collaboration de banques occidentales pour le financement de certains de ses investissements de grande ampleur ⁽²⁾. Il paraît plus instructif encore de relever que l'Union Soviétique contrôle des banques -d'origine russe- qui sont installées sur plusieurs places financières internationales. Au nombre des objectifs visés par ces banques d'origine russe il y a celui de permettre à l'Union Soviétique d'avoir plus facilement accès aux capitaux internationaux. Sur ces places financières internationales, les banques du plus grand pays socialiste du monde sont -naturellement- guidées par des logiques de comportement d'économie de marché.

En France, par exemple, l'une des plus importantes banques étrangères, au regard du bilan est une banque contrôlée par la Banque du Commerce Extérieur Soviétique. Il s'agit de la *Banque Commerciale pour l'Europe du Nord* (ou Eurobank), classée première banque étrangère en France, en 1981 ⁽³⁾...

⁽¹⁾ Cf. *supra*, chapitre 4, section 2, §2,,I ; (p. 238).

⁽²⁾ C'est d'ailleurs dans cette optique qu'il a été question, vers la fin de l'année 1989, d'accords de coopération financière et économique entre l'URSS et la Communauté Economique Européenne (la presse française -les quotidiens notamment- s'en était faite l'écho). De façon plus "classique" et plus ancienne, il nous est arrivé, par exemple, d'entendre parler de "contrats gaziers", à l'occasion desquels l'URSS a eu recours à des capitaux occidentaux en vue de financer d'importants investissements liés à l'exploitation et à la vente de gaz naturel.

⁽³⁾ Cf. T. LEFRANC, *op. cit.*, pp.78 et 144.

Nous précisons bien qu'il s'agit d'une donnée valable pour les années proches de l'année 1981. La situation évoquée n'est plus exacte pour la période actuelle (fin des années 80 - début des années 90).

Il ne paraît pas nécessaire de prolonger la digression. Revenons donc aux problèmes proprement africains pour, cette fois-ci, apporter quelques précisions sur nos idées.

§ 2 : Quelques précisions au sujet de deux voies habituelles de conciliation des intérêts étrangers et nationaux.

La recherche de compromis entre les intérêts étrangers et les besoins du développement africain est traditionnellement promue dans le cadre de l'africanisation des institutions. Nous aimerions revenir brièvement sur deux aspects importants du phénomène "classique" d'africanisation pour en souligner un peu plus l'intérêt, par rapport aux choix rigoureux des nationalisations (ou étatisations ⁽¹⁾). Nos dernières remarques sur ce sujet auront successivement trait :

- à l'africanisation du capital des banques au moyen de la création d'institutions mixtes ou, autrement dit, de banques conjointes Nord-Sud ;
- en second lieu, nous formulerons quelques derniers commentaires au sujet des mesures d'orientation du financement bancaire à travers la politique sélective du crédit.

I - L'africanisation du capital des banques par la promotion de banques conjointes Nord-Sud.

Un premier point mérite, d'emblée, d'être souligné afin de mieux clarifier nos idées, au sujet de la participation des Etats au capital des banques nationales : s'il paraît peu pertinent, que dans un pays comme le Bénin, l'on cherche à soumettre l'ensemble des institutions bancaires au seul contrôle de l'Etat national, il ne serait pas non plus judicieux d'y laisser l'activité bancaire sous la domination pure et simple des intérêts étrangers. Entre ces deux situations extrêmes, il est possible d'envisager des voies médianes où l'accent pourrait être mis sur le développement d'institutions mixtes, à constituer sous la forme de sociétés conjointes Nord-Sud. L'Etat et les intérêts privés nationaux (à encourager) pourraient s'y associer à des intérêts étrangers, afin d'en partager le contrôle du capital et les bénéfices d'exploitation.

Vue la rareté actuelle des investisseurs privés nationaux, susceptibles de prendre des participations conséquentes au capital d'institutions bancaires, il

(¹) "Nationalisation" et "étatisation" sont certes deux concepts distincts. Dans le contexte africain, pourtant, la relative carence de grands investisseurs privés –susceptibles de souscrire largement à du capital bancaire– fait que les nationalisations bancaires se ramènent généralement à une simple étatisation de ces institutions.

serait illusoire de vouloir écarter l'Etat des prises de participation au capital bancaire. A moins de ne trouver aucun inconvénient à l'hégémonie pure et simple des intérêts étrangers dans le commerce de banque mené sur le sol national (... ce qui n'a -logiquement- pas souvent été le cas).

D'autre part, il pourrait être difficilement concevable que les pouvoirs publics aient toujours des moyens suffisants pour orienter le système de crédit, s'ils ne sont pas représentés au capital de certaines banques, ainsi qu'au sein de certains organes internes de direction (conseil d'administration, assemblée générale des actionnaires, etc.).

Il n'est évidemment pas question de justifier à présent des formes d'étatisation que nous critiquions quelques lignes plus haut. Nous parlons bien d'associations tripartites (Etat -privés nationaux- intérêts étrangers) et non d'autre chose. Dans ce genre d'associations il pourrait être intéressant de rechercher notamment :

- un certain équilibre dans la répartition des parts de capital ;
- *une privatisation de la gestion* des banques ; ce qui signifierait que l'Etat ne puisse "peser" sur la gestion quotidienne des banques, en dépit des possibilités d'orientation du crédit qui lui seront dévolues.

Il semble, par ailleurs, que les avantages qu'offrent des institutions financières mixtes ne sont pas toujours appréciés comme il se doit :

- la formule garantit aux Etats d'être directement impliqués dans la propriété et le contrôle des institutions bancaires sans pour autant être obligés d'assurer la charge d'une gestion quotidienne des affaires. Tout en confiant la gestion des banques mixtes à des personnes que des intérêts privés parallèles obligent d'être performantes, les pouvoirs publics jouissent du droit de fixer eux-mêmes les taux d'imposition à appliquer aux produits et résultats bancaires, avant même qu'il ne soit question du partage des dividendes annuels.

- Grâce aux échanges techniques qu'elle est à même de faciliter, la formule des institutions mixtes peut constituer un cadre favorable à l'amélioration continue des compétences gestionnaires des nationaux (avantage en termes de "*know how*"). Les difficultés que connaissent actuellement certaines banques sont aussi liées à des situations dans lesquelles la capacité de gestion de certains nationaux devrait également être mise en cause.

- Des avantages existent aussi pour les groupes d'intérêts étrangers ; au nombre de ces avantages on peut retenir, par exemple, qu'une association avec des intérêts nationaux ne peut être que bénéfique à l'image des co-filiales locales, ainsi qu'à la manière dont ces institutions sont acceptées par les autochtones, dans un contexte habituel de méfiance.

II - L'orientation du financement bancaire à travers la politique sélective du crédit.

S'agissant de ce deuxième thème, nous limiterons nos derniers commentaires à deux idées :

- celle de l'utilité de la politique sélective du crédit, en dépit des objections qui lui sont parfois opposées (1) ;
- celle de la politique sélective du crédit comme substitut à la "logique" d'une emprise étatique au niveau du capital bancaire national (2).

1) De l'utilité de la politique sélective du crédit, en dépit des objections qui lui sont opposées.

Il s'agit de revenir, tout d'abord, sur les objections selon lesquelles la politique sélective du crédit aurait une part de responsabilité dans la fragilité qui menace certains systèmes bancaires africains (*cf. supra*, citation de P. et S. Guillaumont ainsi que celle de A. Lenoir). Il est aisé de comprendre qu'en contraignant les banques à affecter une partie de leurs ressources aux secteurs traditionnels ou difficiles, la politique sélective du crédit puisse être une source de contraintes par rapport à la viabilité des institutions. Toutefois, et comme nous l'avions expliqué au cours du chapitre 4 (1), les différences d'évolution et d'attrait des secteurs économiques rendent nécessaire un dispositif d'incitations des banques à financer aussi les secteurs traditionnellement défavorisés.

Dans ces conditions, il nous paraîtrait plus intéressant que la réflexion sur la politique sélective du crédit puisse davantage s'orienter vers des thèmes comme par exemple :

- celui des progrès à susciter dans le sens d'un raffinement progressif des dispositifs institutionnels et techniques au travers desquels la politique sélective du crédit est promue ;

- celui des progrès que les banques elles-mêmes doivent réaliser en vue d'accroître leurs performances face aux nécessités socio-économiques et culturelles soutenus à travers la politique sélective. S'il est indispensable de veiller à la viabilité des institutions bancaires africaines, il est tout aussi impératif qu'en Afrique les banques d'origine étrangère -notamment- parviennent à faire mieux qu'à reconstituer des modèles de financement simplement transposés.

- Un autre exemple de thèmes vers lesquels la réflexion mériterait d'être orientée, c'est l'interdépendance qui existe entre la politique sélective ou sectorielle du crédit et les politiques globales de développement conçues à l'échelle nationale.

Par exemple, le crédit agricole (dont l'importance n'est plus à démontrer), et les institutions financières qui le soutiennent, ne peuvent se révéler efficaces sans que ne soit définie une politique agricole nationale, qui rende les paysans capables de rembourser les prêts qui pourraient leur être consentis.

(1) Cf. *supra*, chapitre 4, section 1, § 2, pp. 201-206.

Ceci supposerait, par exemple, qu'en amont du crédit à l'agriculture, il soit promu un système efficace de choix de la nature des semences, des techniques culturales, des prix offerts aux producteurs, des structures de commercialisation etc.

2) La politique sélective du crédit comme substitut à la "logique" d'une emprise étatique dans le capital bancaire national.

Nous avons vu que les pouvoirs publics recherchent parfois la prise de contrôle de certaines banques parce qu'ils y voient le moyen le plus sûr d'orienter la distribution du crédit en fonction des plans nationaux de développement. Dans ce contexte, on pourrait admettre qu'à l'avenir, accroître l'efficacité de la politique sélective du crédit, ce sera aussi oeuvrer pour une réduction de la nécessité que ressentent certains Etats de prendre le contrôle du capital de certaines banques.

En faisant référence à des situations vécues, nous pourrions donner une idée des conditions dans lesquelles la politique sélective du crédit peut représenter une forme d'alternative à la "logique" d'une domination de l'Etat dans le capital bancaire. Nous proposons ainsi de mettre brièvement en comparaison quelques dispositions formelles, prises au niveau de certains pays, dans le cadre de la conduite d'une politique sélective du crédit. La comparaison est à faire entre le Bénin d'une part, la Côte d'Ivoire et le Togo, d'autre part. C'est à dessein que nous avons choisi ces deux derniers pays : tout en faisant partie de l'UMOA, ils ont officiellement opté pour un régime économique inspiré par le libéralisme économique (ceci les différencie donc du Bénin).

Rappelons brièvement, tout d'abord, que pour les sept pays de l'UMOA, les bases fondamentales de la politique sélective du crédit sont les mêmes, et qu'elles sont périodiquement réaménagées par des instances communautaires. A l'échelon inférieur, il revient ensuite au Comité National du crédit de chaque pays de préciser -en détail- les conditions d'application de la politique sélective au niveau national.

C'est donc au niveau des raffinements opérés à l'échelon national que nous pouvons situer des différences entre ce qui se passe au Bénin et ce qui est appliqué en Côte d'Ivoire et au Togo. Quelques citations, reprises du rapport d'activité de la BCEAO pour l'année 1986, indiquent la nature de ces différences ⁽¹⁾ :

Citations n°1 : *"Au Bénin, la Banque Commerciale du Bénin et la Banque Béninoise de Développement ont été invitées à affecter chacune, au moins 68 % de leurs emplois au secteur prioritaire, représenté par l'ensemble des activités économiques autres que le secteur commercial. Pour la Caisse*

⁽¹⁾ BCEAO, *Rapport d'activités de l'exercice 1986*, p.48 (pages en annexes)

Nationale de Crédit Agricole, ce minimum a été fixé à 74 % du volume de ses crédits."

Citations n°2 : "Au Togo, les établissements de crédit devaient réserver au moins 40 % de leurs financements aux secteurs prioritaires. Cette limite globale comportait l'attribution d'un coefficient minimum de 15 % à l'agriculture, de 15 % aux petites et moyennes entreprises (PME) dont 10 % aux PME industrielles, de 8 % à l'habitat social et de 2 % à l'élevage et à la pêche. S'agissant des secteurs non prioritaires, leur part ne devait pas excéder 60 % dont 28 % à la grande industrie, 20 % au commerce, 5 % au bâtiment et aux travaux publics, 4 % aux transports, transit et communications et 3 % aux services divers".

Citations n°3 : "En Côte d'Ivoire, en liaison avec les grandes orientations de politique économique, le secteur primaire et l'industrie, à l'exception du bâtiment et des travaux publics, ont été retenus comme prioritaires. Ainsi, des coefficients minimaux de 7,5 % et 37,0 % ont été fixés respectivement pour ces deux secteurs, alors qu'un maximum de 9,0 % était retenu pour le secteur des opérations de location et de gestion du bâtiment. Le secteur tertiaire, non compris les transports et communications, ainsi que les activités autres que celle indiquées ci-dessus, devaient bénéficier au maximum de 21,15 % et de 25,35 % des crédits distribués".

On remarque ainsi, que conformément aux dispositifs de la politique sectorielle du crédit, la pratique des coefficients d'emplois imposés aux banques, a été moins fine et moins élaborée au Bénin que dans les deux autres pays.

Au Bénin, la définition du secteur prioritaire de l'économie apparaît, tout d'abord, sans grande nuance : le secteur prioritaire y est défini comme l'ensemble des activités économiques autres que le secteur commercial. A ce "macro-secteur" les banques sont invitées à consacrer près des 3/4 des crédits qu'elles ont à distribuer.

On peut penser que la politique sectorielle du crédit mise en oeuvre au Bénin a été moins précise parce que à la base du système de crédit il n'y avait que des banques d'Etat. Il a certainement paru superflu de leur prescrire formellement une grille d'affectation sectorielle des crédits.

A l'inverse, le moindre contrôle du capital bancaire par l'Etat, est -sans doute partiellement- compensé au Togo et en Côte d'Ivoire par la recherche d'une plus grande précision (ou rigueur) dans les consignes d'affectation des crédits bancaires.

Le souci d'influencer l'orientation des crédits est donc bien commun aux trois pays ; néanmoins, les dispositions pratiques choisies, afin de parvenir au but, ne sont pas combinées de la même manière.

C'est de ce constat quelque peu banal que nous tirons notre idée : peut être qu'en perfectionnant la politique sélective du crédit, on pourra aussi y trouver une certaine alternative à la nécessité que ressentent certains Etats de prendre

le contrôle de certaines banques en vue d'orienter effectivement la distribution des crédits.

Certaines personnes pourraient, au contraire, formuler des objections contre la précision ou relative "rigidité" des coefficients d'emplois imposés au Togo et en Côte d'Ivoire. Elles pourraient par exemple, objecter qu'il serait difficile et ennuyeux pour les banques de proportionner leurs emplois sectoriels avec autant de précisions (on suppose qu'on aurait pu avoir des recommandations plus pointues encore).

On pourrait aussi penser que, de toute façon, il serait bien difficile pour la banque centrale (ou le Comité National du Crédit) de vérifier le bon respect des grilles d'affectation imposées ⁽¹⁾.

Ce serait-là des objections pertinentes mais que des dispositions pratiques bien conçues peuvent rendre caduques.

Et, de toute façon, le désagrément qui pourrait résulter d'une politique un peu tatillonne, en matière de coefficient d'emplois sectoriels, ne serait-il pas préférable à l'étatisation pure et simple des banques elles-mêmes ?

(¹) Rappelons que suivant la réglementation de l'Union monétaire ouest-africaine, le Conseil National du Crédit est l'instance responsable de la mise en œuvre d'une politique sélective du crédit, au plan national. Pour des détails, cf. chapitre 4, section 1, § 2, II ; (pp. 203-206).

En guise de Conclusion à la Deuxième partie

Somme toute, dans la deuxième partie de la thèse, il a été beaucoup moins question de commerce extérieur... Nous n'avions voulu, en fait, que nous limiter momentanément aux caractéristiques dominantes des politiques gouvernementales de promotion d'indépendance économique.

La démarche d'analyse ainsi adoptée nous permet de dégager une première limite majeure de la "stratégie" des nationalisations bancaires en Afrique noire : cette "stratégie" qui se concrétise habituellement par une étatisation pure et simple des institutions concernées comporte un risque réel de perte d'efficacité économique des systèmes financiers nationaux. Cet aspect des "choses" ne milite pas en faveur de la cause de l'indépendance et du développement économiques.

Parallèlement, les diverses pistes explorées au cours de cette deuxième partie témoignent de l'intérêt, voire de la nécessité, qu'il y a désormais d'approfondir la réflexion sur au moins deux thèmes : ceux-ci sont liés aux conditions de mise en oeuvre des politiques économiques du développement en Afrique.

- Le premier thème tient à l'attention accrue qu'il importera de porter aux problèmes de viabilité et de gestion des banques –partiellement ou entièrement– contrôlées par les Etats. Il semble, en effet, que ces institutions sont plus sujettes que les autres à un phénomène de sous-administration (faiblesse des compétences, corruption,...).

- Le deuxième thème se rapporte plus globalement aux "règles de jeux", ainsi qu'aux limites d'efficacité qu'il importerait de savoir fixer aux interventions économiques des Etats.

En effet, s'il est aisé de partager l'opinion selon laquelle "*il n'y a pas d'économie politique du développement sans politique économique du développement*" ⁽¹⁾, il ne demeure pas moins impératif d'insister sur l'idée qu'un gonflement larxiste du patrimoine et des prérogatives des Etats constituerait souvent une source privilégiée d'inefficacités, de gaspillages de ressources, et finalement, d'un moindre développement.

(1) M. IKONICOFF, "Théorie et Stratégie : le rôle de l'Etat", *Revue Tiers-Monde*, janv.-mars 1983, p. 11.