

Sommaire

Sigles et abréviations.....	7
Avant-propos.....	11
Introduction.....	15
1. À l'origine de Proparco, la Caisse centrale et son activité de participations dans les contextes international et français	23
2. Le démarrage africain, de la création de Proparco à la formulation du concept actuel (1977-1990).....	53
3. Les prêts, l'Europe et les partenariats (1990-2000)	103
4. Avec le début d'un siècle nouveau, la mondialisation	159
Conclusion. Après le tournant de 2015, de nouveaux défis pour Proparco	201
Chronologie	211
Bibliographie	221
Table des encadrés.....	227
Table des biographies	229

Introduction

Début 2016, dans un immeuble situé entre le ministère de la Culture et le musée du Louvre, le directeur général de Proparco, Claude Périou, réunit l'ensemble de ses prédécesseurs et quelques cadres dirigeants de son établissement, à la veille de passer le relais à son successeur. Ils sont tous venus, ils sont tous là. Faut-il s'en étonner ? Si tous les protagonistes de cette histoire se retrouvent ainsi, c'est que chacun a apporté sa pierre à un édifice singulier, contribuant à forger et ciseler un établissement animé par un projet commun, à travers les étapes de la mondialisation récente, pour l'accompagner. C'est leur passion qui les réunit, et elle est contagieuse, par-delà la technicité austère de leur activité. Ils savent qu'entre eux, ils peuvent partager la compréhension d'un métier que leurs proches peinent souvent à se représenter.

Si l'intérêt pour l'histoire d'une société de quarante ans d'âge s'éveille, ce n'est pas par contagion avec les antiquaires de l'immeuble où Proparco a son siège, ni avec la richesse patrimoniale du quartier du Louvre. Certes, jusqu'à présent, si l'AFD¹ a été l'objet de plusieurs études historiques, sa filiale Proparco n'a pas encore été abordée sous cet angle et ne fait pas figure de sujet

1. Cette histoire présente indifféremment l'AFD sous ses raisons sociales successives. La première, « Caisse centrale », dure pendant cinquante ans, avec des compléments qui témoignent de l'évolution de ses missions et de l'environnement dans lequel elles s'inscrivent : Caisse centrale de la France libre, de la France d'outre-mer, de coopération économique. Elle change de nom en 1992 et devient Caisse française de développement, puis en 1998 Agence française de développement. Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et établissement de crédit spécialisé, l'AFD distribue des financements de toute nature (subventions aux prêts, garanties et prises de participation) à des acteurs de diverses catégories (organisations internationales, États, collectivités, entreprises publiques ou privées, organisations de la société civile).

d'intérêt spontané. Il est délicat de s'attaquer à un objet nouveau, notamment s'il se présente avec une certaine technicité apparente. Pourtant cette activité discrète constitue une contribution significative au développement, dans les pays les moins avancés comme dans les émergents. Le défi consiste à arbitrer entre précision technique, pédagogie, éléments contextuels et anecdotes.

Le jour des 75 ans de l'AFD, un agent de CDC Group, l'équivalent au Royaume-Uni de Proparco, interrogeait ses correspondants de Proparco : à quel titre l'AFD revendiquait-elle le titre de plus ancienne institution financière pour le développement ? C'est qu'un débat parlementaire allait se dérouler peu après à Londres, au cours duquel l'antériorité de CDC Group allait être rappelée. Alors que commençait la rédaction de ce livre, ce message pressant était d'un grand encouragement. D'une part, il montrait que pour les parlementaires d'outre-Manche, l'histoire comptait parmi les critères d'appréciation d'une politique publique, en l'occurrence de soutien au secteur privé à l'international, et d'autre part que CDC Group était, pour eux, un objet de débat, alors qu'elle aussi pouvait apparaître comme un satellite ultrapériphérique de l'action publique.

De fait, lors de sa création, Proparco peine à éviter de paraître anecdotique. Et pourtant, 40 ans après, que de chemin parcouru... La Société de promotion et de participation pour la coopération économique, ainsi s'appelle à l'origine la filiale de la Caisse centrale – l'actuelle AFD – qui est devenue rapidement « la » Proparco², puis, insensiblement, Proparco – l'article disparaît à partir du rapport d'activité de 1985. Elle fait alors figure de signal faible, annonciateur d'évolutions importantes dans les pays africains, sa première cible, et plus généralement dans le monde en développement.

En 1977, Proparco n'est encore qu'une filiale à l'ambition modeste, dernière pièce d'un dispositif qui comporte, pour répondre notamment aux besoins du secteur privé, un réseau outre-mer de banques locales de développement et un établissement central, à Paris, pour les concours les plus importants. Spécialisée à l'origine dans les prises de participation, Proparco est confrontée à la perte progressive de cohérence de ce système,

2. On gardera « la Proparco » dans les citations, pour préférer le plus souvent la formule sans l'article, qui s'impose assez vite.

tandis que, en Afrique, sous l'effet des programmes d'ajustement structurel, les banques nationales de développement voient leur situation financière se dégrader et sont finalement fermées. C'est alors qu'elle va prendre le relais pour pallier la tiédeur des banques locales à l'égard de certains risques, et qu'elle voit sa compétence étendue aux prêts.

Proparco a aujourd'hui pour vocation de financer les entreprises privées et le secteur financier dans les pays en développement et dans les Outre-mer français, par des interventions visant à favoriser l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD), le bien-être des populations, l'amélioration des ressources des États, tout en veillant au respect de l'environnement et du climat. Désormais ces missions vont de soi, selon un consensus international sur le rôle du secteur privé dans le développement. Pour comprendre comment il s'est formé, il est utile d'en reconstituer la genèse. Non seulement il est ancien, mais il a reçu une marque notable d'adhésion de la part des pays en développement dès 1955. Le communiqué final de la conférence afro-asiatique de Bandoeng³, en son premier chapitre « coopération économique », déclare ainsi :

« [Dans] la nécessité urgente d'encourager le développement économique de la zone afro-asiatique, les pays participants ont exprimé le désir général d'une coopération économique sur la base des intérêts mutuels et du respect de la souveraineté nationale [et avec cette préoccupation] recommandent [...] la fondation rapide d'une corporation internationale financière qui devrait inclure dans ses activités l'engagement de procéder à des investissements. »

En pleine Guerre froide, cette déclaration exprime une conviction forte. Peu après, cette « corporation » est établie aux

3. Selon le communiqué, une « Conférence des Nations afro-asiatiques » convoquée par les gouvernements de Birmanie, de Ceylan, de l'Inde, d'Indonésie et du Pakistan se réunit à Bandoeng du 18 au 24 avril 1955. Outre les pays promoteurs, les États suivants participent à la Conférence : Afghanistan, Arabie saoudite, Cambodge, Côte-de-l'Or, Égypte, État du Vietnam, Éthiopie, Iran, Irak, Japon, Jordanie, Laos, Liban, Liberia, Libye, Népal, Philippines, Siam, Soudan, Syrie, Turquie, République populaire de Chine, République populaire du Vietnam (Vietminh) et Yémen. La Conférence afro-asiatique étudie le rôle de l'Asie et de l'Afrique et examine les moyens grâce auxquels les peuples des pays représentés peuvent réaliser la coopération économique, culturelle et politique la plus étroite.

côtés de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, à Washington : c'est la Société financière internationale (SFI).

Le rôle du secteur privé dans le développement continue d'être appelé et théorisé, dès le début des années 1960, avec les premiers rapports du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), qui en font un thème central. Puis, dans les années 1970, la promotion du secteur privé dans les pays en développement est devenue un exercice délicat, qui consiste tout à la fois à apporter des fonds propres et à obtenir des garanties de sortie du capital des sociétés promues ou accompagnées, à s'assurer que des prêts assortis de garanties appropriées sont mis en place et que la gestion des entreprises est confiée à des managers de qualité. Ceci requiert non seulement des ressources financières, mais aussi de pouvoir offrir une aide à la gestion, une assistance technique ou des formations, voire, plus en amont, de mettre en place des fonds d'étude et des mécanismes de transfert de technologie.

La Caisse centrale entend alors constituer une offre de financement qui réponde aux attentes à l'égard du secteur privé dans le développement, au Nord comme au Sud. Elles s'expriment dans des enceintes spécifiques, celle de la coopération au développement ainsi que celle des relations entre la France (ou les autres pays de l'OCDE) et le Tiers-Monde. Ces catégories se sont imposées au cours des années qui suivent la seconde guerre mondiale, où ces relations sont pensées comme un volet spécifique de ce que l'on appellera à la fin du siècle la « gouvernance mondiale ». Tout au long de son histoire, la coopération française⁴, comme on la désigne depuis la création, en 1959, du ministère de la Coopération, est animée par un débat (classique en relations internationales) entre la recherche de l'intérêt national et celle du plus grand impact en termes de développement. Comment et jusqu'où soutenir le secteur privé dans les approches du développement ?

L'activité économique, motrice du développement, est principalement le fait du secteur privé et des entreprises. Agir auprès d'elles permet à la fois de contribuer à leur croissance et, par là, d'enclencher la dynamique de développement, dont elles sont

4. Voir notamment Meimon, 2005.

autant d'éléments actifs et de relais des processus de transformation.

Pour soutenir les entreprises françaises, leurs marchés d'approvisionnement ou d'exportation, comme leurs investissements, l'aide liée⁵ est la première réponse de la Caisse centrale. La période est à la libéralisation des échanges, même si la protection douanière est encore la politique qui accompagne des stratégies d'import-substitution. L'effort porte sur l'établissement d'un climat favorable à l'investissement, des infrastructures à la défiscalisation, de la garantie d'investissement à l'adoption de législations diverses, ou à la formation d'une main-d'œuvre qualifiée, voire au financement d'études ou de campagnes de prospection. Les débats confrontent deux visions des entreprises, tantôt atouts et agents du développement, tantôt prédatrices, vecteurs de corruption ou autres mauvaises pratiques, avec en toile de fond la relation complexe entre la France et ses anciennes colonies – la « Françafrique ».

S'il s'agit d'entreprises dans les pays où intervient la Caisse centrale (alors, en Afrique), le discours, qui peut reprendre une grande partie de la rhétorique développée pour les entreprises françaises, se formule plutôt en termes de soutien au système financier domestique, de capacités managériales, de transferts de technologie, d'assistance technique et d'expertise. La notion même de petite ou moyenne entreprise africaine se dérobe à l'observation. Jean Rouch, ingénieur anthropologue, consacre deux de ses films à cet univers (en 1970, *Petit à petit* et, en 1974, *Cocorico Monsieur Poulet*). Tous deux montrent une réinvention tant de l'entreprise que de l'anthropologie, notamment lorsqu'un chef d'entreprise nigérian se rend en France... Les débats sur le développement portent plutôt sur le secteur informel, et son poids est aux approches de la croissance ce que sont les zones laissées en blanc aux cartes du temps des grandes explorations.

Que l'entreprise soit française ou africaine, outre les aspects propres au milieu où elle exerce son activité, il convient de pallier deux difficultés : le manque de fonds propres ou de partenaires qualifiés, d'une part, et le financement de l'activité,

5. C'est-à-dire une aide assortie de restrictions relatives à l'achat des biens et services financés, de façon à favoriser les entreprises françaises par exemple.

d'autre part. La question de la souscription et des conditions de sortie des fonds propres est centrale, pour l'entreprise comme pour son bailleur de fonds.

Aujourd'hui, comme à l'origine, l'objet social de Proparco ne privilégie pas les entreprises issues d'investissements directs étrangers plutôt que celles d'initiative locale.

Née dans le secteur public, Proparco développe un modèle financier qui repose sur un recours très faible au financement public ; elle exerce ainsi sa mission avec un puissant effet de levier.

Tel peut être schématisé, à très grands traits, l'univers dans lequel s'inscrit Proparco, où elle prend progressivement de plus en plus de place. En apparence modeste (par son âge, les effectifs concernés ou les concours financiers apportés...), la genèse de Proparco révèle un concentré de plusieurs grands débats. La comprendre demande de se placer au carrefour de plusieurs histoires, celles du financement des entreprises en France et à l'étranger, de l'aide au développement et de la promotion du secteur privé, comme celles des institutions impliquées, qui constituent un réseau européen dynamique et structurant.

La mise en perspective historique complète utilement les réflexions sur l'aide au développement et sur les institutions qui y contribuent en France comme ailleurs. À la suite d'un premier livre sur l'histoire de l'AFD en Côte d'Ivoire, celui-ci, à son tour, partage la préoccupation de réunir les éléments de compréhension des logiques qui ont présidé à la mise en place d'un organisme original au service de la politique française de développement : sans être un établissement public, Proparco est au cœur d'une conception du développement, partagée avec un réseau européen de partenaires, au croisement du public et du privé, avec une exigence élevée de servir l'intérêt général.

Cette histoire ne permet d'évoquer que superficiellement la trajectoire de quelques figures marquantes de l'aide au développement, communauté où s'affirment des personnalités qui partagent le même engagement en faveur d'un projet qui s'inscrit dans le temps long, au-delà de leur propre histoire personnelle. C'est la ferveur qui caractérisait le climat de la réunion des anciens directeurs généraux organisée par Claude Périou, qui constitue un moment rare dans l'histoire d'une entreprise. Ceux-ci se retrouvent dans une cohésion forte autour d'un projet militant, consistant à réaliser des synergies entre public et privé,

mondes politique et des affaires. Ce projet se décline en missions et territoires d'action souvent complexes et lointains, qui sous-traient parfois leur activité à la compréhension de leurs proches. Tous n'ont consacré qu'une partie de leur vie professionnelle à Proparco, mais leur attachement demeure.

Cet ouvrage se fixe toutefois l'objectif simple de proposer dans un volume réduit une compréhension des évolutions de Proparco au regard de celles de l'aide au développement. Il s'adresse non seulement aux partenaires de Proparco, comme de l'AFD, mais aussi aux historiens de l'économie internationale, afin de leur offrir clés et points de repère, d'une façon qui permette de reconstituer à la fois le parcours d'une institution *a priori* modeste et ce qui a rendu possible ses évolutions. Ce livre peut inspirer les banquiers à la recherche de marchés porteurs dans les pays en développement. S'il peut contribuer à les sensibiliser aux opportunités qui s'y présentent en même temps qu'à compléter leur information sur l'ensemble des institutions qui y concourent, il aura rempli sa mission.

Plusieurs institutions comparables ont déjà entrepris d'écrire leur histoire. Le travail le plus complet est celui réalisé par la CDC du Royaume-Uni (Brain, 2008), la première de ces institutions; des travaux de même nature ont été notamment publiés par la Société financière internationale (notamment Kapur *et al.*, 1997), l'Industrialization Fund for Developing Countries (IFU) du Danemark (sous la forme d'une évaluation, en 2004) et le Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) néerlandais (Dalmeijer *et al.*, 1995). Mis à part une publication institutionnelle de la SFI en 2016, ces livres commencent à dater. Or les vingt années qui se sont écoulées ont été très denses.

Au total, ce livre a pour objectif principal de réunir dans un document unique des éléments de l'histoire de Proparco, au risque d'être trop lourd à lire pour chacun des publics auxquels il s'adresse, comme d'être insuffisamment approfondi à leurs yeux dans le domaine qui les intéresse. C'est donc le résultat d'un compromis délicat, qui change d'une partie à l'autre; l'auteur espère que le lecteur saura faire cheminer sa lecture de façon à trier le meilleur de ce qui lui paraît accessoire et qu'il trouvera les réponses aux questions qui le guident. Certains pourront regretter le manque de détails sur des projets emblématiques. Parallèlement, Proparco a conçu, à des fins de communi-

cation, un ouvrage pour pallier cette lacune, qu'il aurait été difficile de combler ici en restant dans les limites de ce volume.

J'ai bénéficié d'une parfaite indépendance dans la rédaction de ce livre. Je remercie donc les collègues qui y ont contribué, en exerçant leur sens critique, mais sans jamais chercher à exciper de leur autorité sur quelqu'un qui ne connaît qu'indirectement le sujet. En effet, agent de l'AFD, je n'ai pas travaillé à Proparco. Pour autant, la relation avec Proparco s'est établie pratiquement dès le premier jour, à Paris, avec la société encore jeune qui comptait alors au plus une demi-douzaine de personnes autour de Jean-Pierre Dupressoir : son assistante Monique Rougelot, Fabienne de Lattre, la conseillère juridique, Georges Cancade, François Colas et Pierre-André Godet (j'espère n'en oublier aucun). Ils constituaient déjà une équipe dynamique et stimulante. En pensant à eux, l'idée s'impose d'un esprit de laboratoire : leur rayonnement, l'ambiance particulière qui régnait parmi eux, comme un esprit expérimental, avec la volonté d'innover, entre opérations concrètes minutieuses et grandes visions.

Cette histoire procède en quatre temps. Tout d'abord, sont résumés des éléments du contexte international et français pertinents pour saisir la « généalogie » de la Caisse centrale. La deuxième partie porte sur la création de Proparco et le démarrage en Afrique de la société (1977-1990). La troisième partie examine la période 1990-2000, avec l'extension de la compétence aux prêts et l'eupéanisation, sous la forme d'une coopération avec des sociétés de même nature au sein de l'espace européen. La dernière partie analyse la « globalisation » de l'établissement, qui, depuis le début du siècle, à la fois se mondialise et décline des approches de plus en plus complexes et interdisciplinaires. Le livre conclut sur les perspectives ouvertes par les récentes conférences internationales sur les défis du développement.