

LIONEL ZINSOU

Coprésident de SouthBridge, président du think tank Terra Nova, ancien Premier ministre du Bénin

Robert Dossou, président de l'Association africaine de droit international, ancien ministre des Affaires étrangères du Bénin, ancien président de la Cour constitutionnelle du Bénin

Je vais passer la parole au dernier intervenant. C'est Monsieur Lionel Zinsou, qui fut le Premier ministre de mon pays, le Bénin, coprésident de SouthBridge et président du think tank Terra Nova. C'est plein d'espérance « Terres Nouvelles ». Monsieur Zinsou, vous avez la parole.

Lionel Zinsou

Bonjour à tous. Merci, Monsieur le Président. Vous faites honneur à notre pays, le Bénin. Merci de modérer cette séance, vous qui êtes notre plus grand juriste.

Je comprends très bien l'émotion et la richesse d'informations avec laquelle Nathalie a ouvert la session parce que c'est dans la vocation d'une fondation, qui suit tous les paramètres de gouvernance et les mesures, de nous rappeler que nous avons désormais une doctrine de souveraineté de la santé, alors que nous étions paradoxalement privés de cela. Je crois que c'est très important de le dire.

C'est important et je respecte la colère et les frustrations sur le *leadership* et la sécurité de notre ami le ministre d'État Gadio. Je comprends également l'intérêt à la fois amical et compassionnel de l'Europe pour nous aider. Néanmoins, je suis résolument dans la position de ma collègue, qui fut Première ministre –c'est peut-être un biais de Premier ministre –, disant qu'il faut restaurer un peu d'optimisme et de mesure de ce qui a évolué, voire s'est accéléré sur le plan positif en matière de Covid.

Vous avez dit tout ce qu'il fallait dire sur les dégâts du Covid, je ne reviendrai pas dessus. Je ne suis pas dans le négationnisme du fait que cette pandémie est une catastrophe humanitaire dans certains pays d'Afrique et, paradoxalement du point de vue sanitaire, moins grave que dans les autres continents, mais souvent socialement plus grave.

Je ne suis pas dans le négationnisme, mais regardons quand même, puisque nous sommes dans une conférence de gouvernance, s'il y a des progrès de gouvernance et quels sont les sujets de gouvernance ouverts sur lesquels il peut être intéressant de réfléchir, éventuellement d'avoir des propositions, et sur lesquels il va falloir se battre. En effet, il est

nécessaire de se lamenter, mais il est plus important de savoir où se passe aujourd'hui le débat, le combat, si nous voulons que la gouvernance continue à progresser.

J'attire votre attention sur le fait qu'un progrès de gouvernance majeur s'est esquissé depuis le Covid. D'ailleurs, nous avons eu au dîner un acteur très important, le président Paul Kagame. Il y a eu un progrès considérable dans le fonctionnement de l'Union africaine. Au fond, le président Kagame et, à certains égards, le président Alpha Condé lui avaient déjà fait faire des progrès.

Le président Alpha Condé avait donné une voix à l'Afrique, à la COP 21 dans l'accord de Paris, alors que l'Afrique avait été assez silencieuse sur les problèmes de climat. Le président Paul Kagame avait institué, pour commencer à répondre aux problèmes de sécurité, un fonds sur la paix et la sécurité afin qu'il commence à y avoir en Afrique une prise en charge par des forces africaines avec un financement africain au sein de l'Union africaine, c'est-à-dire afin de pouvoir prendre en charge une partie de nos problèmes de sécurité. L'opération mozambicaine, qu'il a présentée hier soir, est un des éléments de cette réappropriation de la sécurité entre soi, entre nous-mêmes.

Cependant, que s'est-il passé un certain vendredi d'avril 2020 ? Le président Cyril Ramaphosa a fait fonctionner l'Union africaine en mode virtuel efficace avec ses sept vice-présidents, précédé tous les mercredis d'une réunion de quinze des ministres des Finances de notre continent. Nos amis sénégalais le savent puisque le président Macky Sall faisait partie de toutes ces réunions du vendredi. Il se trouve qu'il y a eu toute une série de décisions de gérer les problèmes collectivement, au lieu de regarder les problèmes de la dette.

Encore une fois, il faut se lamenter du fait que nous avons dû nous endetter pendant le Covid, beaucoup moins que l'Europe, infiniment moins que l'Amérique du Nord. Toutefois, nous avons dû nous endetter comme tout le monde pour faire face aux dépenses d'urgence et aux effets de confinement.

Ce qu'il faut retenir, n'est-ce pas du point de vue de la gouvernance ? En effet, désormais nous négocions sur les sujets de dette à 55 pays membres de l'Union africaine, avec quatre envoyés spéciaux qui sont de grands professionnels ayant une très grande expérience publique et une très grande expérience privée.

Un vendredi, un invité représentait l'Union européenne. C'était le président Macron. Est alors apparue l'idée que nous allions revitaliser ce que nous avons fait en 2009, c'est-à-dire une distribution et une allocation de droits de tirage spéciaux. L'idée est née, mais pour cela, il fallait parler à 55. Il ne fallait pas parler 55 fois en disant des choses différentes. L'Union européenne pourrait, au G20 de la semaine suivante, avec l'aide de la présidence saoudienne, ajouter à l'allocation automatique des pays africains, une allocation discrétionnaire des pays qui viendraient. Le lendemain, le président Macron a convaincu Madame Merkel et tous les pays européens – les quatre autres pays européens membres du G20. Mais ceci n'a jamais existé.

Il y a une gouvernance collective. Nous parlons du nombre de pays qui avaient des ventilateurs : s'est mise en place très rapidement, en mai, une plateforme électronique avec

un financement automatique de l'Afreximbank, une institution multilatérale panafricaine, pour assurer les approvisionnements en ventilateurs, en protections, en masques, etc. Cela a fonctionné.

Ce qui a dysfonctionné ensuite – c'est un sujet de gouvernance pour demain –, quand on a nommé des envoyés spéciaux de l'Union africaine sur les vaccins et quand il y a eu une négociation collective et efficace sur le programme Covax, c'est que, par nationalisme vaccinal, tous les accords qui avaient été proprement négociés et financés n'ont pas été exécutés. En effet, tous les pays, les uns après les autres, ont refusé de livrer et d'exécuter les contrats, jusqu'à ce que l'Inde s'y mette du fait de ses besoins.

Nous observons des progrès de gouvernance. En effet, il n'y aurait pas eu 33 milliards il y a quinze jours ou trois semaines dans les banques centrales, ce qui représente quand même 1,5 % du PIB, ni la perspective d'avoir peut-être trois fois cela, ou deux fois plus au moins, dans les caisses des banques centrales africaines, pour atteindre plutôt 3,5 % à 4 % du PIB, c'est-à-dire plus que la récession. Nous sommes donc devant de vrais enjeux, un vrai sujet et une vraie proposition fabriquée par l'Union africaine. Nous allons voir comment cette dernière phase s'exécute. Elle est majeure, elle est sans précédent.

Les conversations, y compris avec le secteur privé, ont été conduites par Tidjane Thiam et Donald Kaberuka, avec une certaine ouverture qui est encore à prouver – je parle devant les financiers qui sont dans cette salle – pour le rachat de dettes les plus compromises, c'est-à-dire très peu de dettes africaines. Très peu de dettes africaines sont très compromises. Certaines peuvent être rachetées pour moins cher. Il faut des mécanismes qui sont en négociation. Ces mécanismes ne peuvent pas être mis en négociation si un pays comme le mien, qui représente 0,9 % du PIB de l'Afrique subsaharienne, ou même un pays comme le Sénégal qui en représente 1,4 %, se met à négocier tout seul. C'est un progrès considérable de la conscience africaine, de l'efficacité africaine, avec des preuves. Quand cela ne fonctionne pas ou pas assez vite, par exemple Covax, franchement, la question n'est pas de savoir si c'est l'Afrique qui gouverne mal. La question est de savoir s'il est légitime d'exercer des pouvoirs asymétriques de domination sur des marchés de vaccins pour exécuter un bien commun, un bien public mondial. Cette réflexion renverra à la question de savoir si l'Europe et l'Amérique du Nord ont été à la hauteur en matière de justice et d'équité en matière vaccinale. Cela ne nous regarde plus. L'Afrique a fait tous les progrès qu'il fallait faire.

Je vais prendre un deuxième exemple. Nous faisons des progrès qui se mesurent à la baisse des taux, donc à la perception d'un moindre risque quand l'Afrique s'endette sur les marchés. Pendant la pandémie, les taux auxquels les pays africains se sont endettés n'ont pas cessé de baisser. Même un pays comme le mien, arrivé tardivement sur les marchés internationaux, a connu des baisses significatives de taux et des allongements considérables de maturité.

Cela veut dire qu'aujourd'hui, on est prêt à faire du crédit à 30 ans à un pays comme le Bénin, la Côte d'Ivoire, etc. Il y a trois ans, nous n'avions pas de *rating*. Nous ne participions pas aux progrès de la gouvernance financière mondiale. Au lendemain de mon arrivée comme Premier ministre, ma première surprise a été lorsque le responsable national de la banque centrale m'a dit lors de notre première conversation : « Ce n'est peut-être pas très raisonnable d'émettre de la dette seulement sur le marché national de la BRVM à Abidjan, avec une



maturité d'un an. » Je lui ai dit : « Ce n'est pas possible. Le Bénin n'a pas son passif exigible de dette souveraine tous les ans. » « Si ! »

Quand je suis sorti, nous avons fait la première émission à cinq ans. Mes successeurs – que je les aime ou que je ne les aime pas, mais que je respecte dans leur qualité de gestion – émettent à 30 ans et à 100 points de base de moins aujourd'hui qu'avant le Covid.

Je veux bien que l'Afrique ne fasse aucun progrès en matière de gouvernance. Je veux bien que tout cela soit désespéré. Je veux bien que la dette publique soit une tragédie. Premièrement, elle est gérée. Deuxièmement, elle est gérée collectivement. Troisièmement, elle est gérée de façon professionnelle. Quatrièmement, il y a des *ratings*. Cinquièmement, il n'y a aucun doute sur l'allongement des maturités et sur la baisse des taux. Or nous en avons besoin pour assurer les financements.

Faisons donc attention si nous faisons un arrêt sur image d'une Afrique d'il y a dix ou vingt ans. Ce n'est pas du tout géré comme cela. Mon cher Ministre d'État, sur la crise de *leadership*, je considère que nos jeunes dirigeants sont bien meilleurs que nous. Étant donné que je suis votre aîné, ils sont donc bien meilleurs que moi. Je suis par chance votre aîné et l'aîné d'Aminata. Les jeunes sont franchement bien meilleurs, totalement décomplexés et complètement mondialisés. Nous avons un *leadership* de dirigeants, notamment dans les matières économiques et techniques, qui fait honneur à l'Afrique.

Regardez toute la série de régulations dans le domaine des télécommunications. Comme je l'ai déjà cité dans l'autre session, le directeur général d'un opérateur de télécoms européen me disait : « Désormais, en accès à tous les nouveaux usages portés par le numérique et portés par les télécoms, l'Afrique est en train de prendre, en usage, 15 ans d'avance ». Pourquoi ? Parce que les réglementations sont allées très vite. Aujourd'hui, vous pouvez faire en Afrique des choses que d'autres pays auraient mis trente ans à réglementer, déréglementer et libéraliser.

Regardez la décentralisation de l'énergie. Quel est le seul pays au monde à avoir dépassé 50 % de renouvelable dans son *mix*, en avance sur le plan qu'il avait prévu ? C'est un pays que vous connaissez tous très bien. Il est africain, il s'appelle le Maroc. Nous allons très vite. Or nous avons, comme tout le monde, hérité de nos pays colonisateurs des monopolisations où nous ne pouvions ni produire de l'électricité en dehors de l'opérateur historique, ni la distribuer, ni la vendre, ni faire des propositions public/privé, rien de tout cela.

Tout cela a évolué à une vitesse de gouvernance qui permet aujourd'hui d'entrevoir que le continent se métamorphose, s'agissant du solaire, de la biomasse, de l'hydrolien, de l'éolien et, pour l'Afrique de l'Est, de la géothermie. Je ne vais pas reparler indéfiniment des paiements, mais l'Afrique de l'Est est en train de devenir une *cashless society* et l'Afrique de l'Ouest va à toute vitesse. Toutefois, pour que les *fintechs* se répandent dans notre continent, il faut bien que des personnes gouvernent ces pays. Il faut bien que nos banques centrales, taxées d'immatérité et d'immobilisme, aient autorisé ces transformations.

Demandez aux gens d'Orange, qui sans être leaders sont non négligeables sur le continent, où réussissent Orange Money et Orange Bank. Ce n'est pas en France. C'est d'un bout à

l'autre du réseau et de l'Afrique, en commençant par le Sénégal avec Sonatel. C'est là que fonctionne le système Orange Bank. Ce n'est pas en France où c'est un échec.

C'est bien de dire que c'est un continent de start-ups et où les femmes sont plus entrepreneures que partout au monde. Tout cela est vrai, mais cela veut dire aussi que la gouvernance le rend possible. Il faut donc faire très attention à ne pas nous parler d'une Afrique d'il y a dix ans. Je vous conseille de regarder l'Afrique des dix derniers mois et l'accélération.

Effectivement, nous n'avons pas la protection sociale qui nous convient. Néanmoins, regardez le Rwanda, le Togo, le Maroc où l'on a distribué des secours. Regardez même le Sénégal avec les initiatives sur l'entrepreneuriat rapide. Nous avons beaucoup utilisé des moyens numériques et la monnaie numérique. Au fond, nous avons complètement changé les vecteurs, notamment à travers la microfinance. Certains pays ont eu le luxe de financer le chômage partiel ; cela concerne peu de pays, les plus avancés, surtout le Maroc et l'Afrique du Sud. Or dans nos pays où nous n'avons pas ce luxe, nous avons néanmoins acheminé les secours de façon digitale et de façon efficace.

En effet, c'est triste de penser que l'on perd une année scolaire quand on est en confinement, faute d'avoir les moyens de faire du télé-enseignement, alors que beaucoup de zones du monde ont trouvé ce moyen. C'est vrai. Sachez que, dans nos écoles, nous n'avons pas l'électricité. Au Bénin, nous avons 9 000 groupes d'écoles primaires. 7 000 d'entre eux n'ont pas l'électricité, Monsieur le Doyen. Effectivement, cela est un peu compliqué de recharger les moyens numériques des enseignants et des élèves. Néanmoins, rappelons-nous quand même que nous avons eu une digitalisation expresse et accélérée, en dehors de ce domaine.

S'agissant du lamento sur les jeunes, Monsieur le Ministre d'État, vous ne pouvez pas dire que quiconque a trahi les jeunes. Les jeunes sont nos enfants et nos petits-enfants. Nous ne trahissons pas les jeunes. L'emploi, comme l'a dit Madame Guigou, va être très industriel et dans les zones spéciales qui sont en train de se développer partout en Afrique.

On nous a livré un continent, Monsieur le Ministre d'État, où, chez nous, il y avait 100 kilomètres de route goudronnée, où il n'y avait pas de port, mais une jetée en bois de 300 mètres. Allez voir le port de Cotonou et de Lomé, allez à Dakar.

Nous avons dû créer des infrastructures. On nous a livré un système où nous avons dû dépenser du capital. Or plus nous dépensons de capital, moins nous créons de travail. Vous faites 7 % de croissance au Sénégal, nous faisons 5 % au Bénin. Par unité de PIB, nous dépensons cinq fois plus de capital qu'un pays comme la France parce que nous devons nous équiper. On nous a livré un continent totalement vide et sans la fiscalité qui permettrait de financer tout cela. Nous ne levons pas 46 % de prélèvements obligatoires, mais 15 %. Avec 15 %, nous ne pouvons pas tout faire.

Au lieu de nous lamenter sur la jeunesse et sur la santé, nous devons créer des moyens de financement. C'est pourquoi j'ai pris la liberté de parler un peu de dette, de maturité, de taux, etc. Il faut être réaliste.

Aujourd'hui, pour créer des emplois nets marchands et pour faire reculer le chômage dans votre pays, Madame, et dans le mien, il faut faire 7 % de croissance, et ce, à cause de notre



contenu en capital. L'industrialisation comme les services modernes, c'est beaucoup moins fort en capital et beaucoup plus fort en travail que les infrastructures ou l'énergie. Or nous n'avons pas d'énergie, ni de routes, ni de ports. En tout cas, en 1960, il est certain que nous n'en avions pas.

Maintenant, nous commençons à avoir un développement avec du coefficient de travail et pas simplement du coefficient de capital. Maintenant, nous commençons à avoir des politiques avec une base fiscale un peu plus sérieuse que ce que l'on nous a livré, c'est-à-dire des impôts de capitation. Ce sont des impôts de l'Empire romain et il n'y a pas plus injuste. Maintenant, nous commençons, comme tous ceux qui ont été aux affaires l'ont fait, à créer, petit à petit, des moyens de financement.

Voilà, Monsieur le Président. La gouvernance a beaucoup progressé ces dernières années et surtout beaucoup ces derniers mois. Je vous assure que nous venions de loin. Quand les gens qui vous ont occupés et qui vous ont largement détruits vous livrent un continent qu'ils ont ramené au néolithique, il est vrai que cela demande quelques efforts pour arriver à l'ère digitale, en 2021.

Robert Dossou

Je vous remercie. Je vous ai laissé conclure parce qu'il nous fallait une tonalité économique de cet ordre pour équilibrer. J'ai coutume de dire que nous avons en Afrique beaucoup de pensée politique et pas assez de pensée économique. La pensée financière a commencé, mais la théorie économique n'a pas complètement suivi. Quand j'entends cela, j'y prête attention.