



INNOVATIONS FOR
SUCCESSFUL SOCIETIES

SciencesPo
PARIS SCHOOL OF INTERNATIONAL AFFAIRS

PLUS VITE ENSEMBLE : UN GUICHET UNIQUE D'IMMATRICULATION D'ENTREPRISE AU SENEGAL, 2006-2015

RÉSUMÉ

En 2007, le Sénégal a ouvert un Bureau d'appui à la création d'entreprises (BCE) qui a considérablement réduit les délais nécessaires à la création d'une entreprise, en les ramenant de deux mois à 48 heures. Avant le BCE, investisseurs étrangers et entrepreneurs locaux devaient effectuer des démarches auprès de six administrations différentes, dont chacune avait des exigences et des procédures propres. Cette tâche pénible décourageait l'investissement, privait l'État de recettes importantes et contribuait à un environnement propice à la corruption. En 2006, le Président Abdoulaye Wade décida de faire évoluer cette situation. Il confia à l'Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX) la mission de rendre possible la création d'une entreprise en 48 heures. Au sein de l'agence, une équipe compacte étudia les diverses options avant de conclure qu'un guichet unique constituerait la réponse la mieux adaptée aux besoins du Sénégal. Le modèle ne requérait pas de réformes législatives et permettait aux diverses autorités administratives de conserver le contrôle de leurs procédures, tout en réduisant le poids des formalités administratives et en confiant à l'APIX la supervision de la totalité du processus. Les responsables de l'agence accomplirent des efforts considérables pour obtenir la coopération des administrations et des agents individuellement. Le Bureau d'appui à la création d'entreprises ouvrit ses portes, dans le centre-ville de Dakar, en novembre 2007. Les administrations parties prenantes au processus d'immatriculation détachèrent des agents chargés de travailler avec le bureau, le personnel de l'APIX recueillant les demandes, assurant la supervision de l'organisation et coordonnant divers processus d'amélioration progressive des procédures. Depuis l'ouverture du bureau, les entrepreneurs ont la possibilité de procéder à l'immatriculation d'une entreprise en un seul endroit et d'effectuer l'ensemble des démarches en 48 heures. Depuis 2016, le bureau a encore réduit le temps requis, et l'a ramené à une journée.

Maya Gainer, chercheur au sein d'Innovations for Successful Societies (ISS), est avec Stéphanie Chan et Laura Skoet, de l'École des Affaires internationales de Sciences Po, l'auteur de cette étude de cas réalisée à partir d'entretiens conduits à Dakar, au Sénégal, et à Abidjan, en Côte d'Ivoire, au mois de janvier 2016. Cette étude a été financée par l'Agence française de développement (AFD). Étude publiée en mai 2016.

INTRODUCTION

Jusqu'à ce que le Bureau d'appui à la création d'entreprises (BCE) ouvre ses portes en 2007, le délai moyen d'immatriculation d'une nouvelle entité était de 58 jours¹, et parfois « pouvait être d'un an ou plus » a expliqué Mor Talla Kane, Directeur général de la Confédération nationale des employeurs du Sénégal. L'expression populaire « le parcours du combattant » a été employée pour décrire le processus, assimilant ainsi celui-ci à la série d'obstacles que les recrues doivent apprendre à surmonter au cours de leur instruction.

Pour créer une entreprise (qu'il s'agisse d'une usine ou d'une petite boutique) et commencer son activité, les milieux d'affaires et les entrepreneurs dakarois devaient effectuer de multiples démarches préliminaires et consacrer plusieurs jours à parcourir les rues encombrées de la capitale pour se rendre dans les bureaux de diverses administrations éparpillés aux quatre coins de la métropole sénégalaise. Après soumission à chacune de ces administrations de dossiers spécifiques, il arrivait qu'ils attendent une réponse des mois durant.

Bien que le délai d'immatriculation d'une entreprise au Sénégal n'ait excédé que de peu la moyenne de 54 jours des pays d'Afrique subsaharienne², les autorités sénégalaises n'en souhaitaient pas moins encourager le développement économique en éliminant les obstacles propres à dissuader les investisseurs internationaux. La contemplation du temps et des efforts requis pour immatriculer une entreprise « ne laissait pas d'inquiéter », s'est souvenu Abdou Diaw, Coordinateur de la BCE au cours de la première année de l'organisation. « Si un [investisseur] veut s'implanter et constate qu'il lui faut attendre 58 jours pour commencer une activité, j'ai bien peur qu'il n'aille voir ailleurs ».

Les obstacles à l'immatriculation décourageaient également les entrepreneurs locaux qui tendaient fréquemment à éviter ce processus lourd, et préféraient développer leur activité dans le secteur informel florissant du Sénégal, où ils échappaient à la fois à l'impôt et à la

réglementation en vigueur. En 2003, 92 % de la main d'œuvre travaillait dans le secteur informel, qui représentait alors environ la moitié du produit intérieur brut (PIB) du pays³. En plus de priver l'État de recettes fiscales, l'économie informelle nuisait à la productivité et à la rémunération des salariés, et les dépouillait de la protection reconnue aux travailleurs.⁴

Comme dans d'autres pays, le long processus d'immatriculation d'entreprise ouvrait la porte à la corruption. « Un long processus est toujours synonyme de corruption », a constaté Kane. Parce que, dans l'univers de l'entreprise, le temps est une denrée précieuse, « les gens sont prêts à payer pour faire avancer les choses », a-t-il expliqué.

Nelly Ndiaye qui, en sa qualité de Directrice des services aux investisseurs de l'Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX), a participé à la création du BCE, indique que, sans contacts personnels ou politiques, les investisseurs étrangers qu'espérait attirer le Sénégal devaient, pour bénéficier d'un service rapide, relever un défi particulièrement intimidant.

Bien que l'immatriculation des entreprises ait, de longue date, constitué un problème au Sénégal, ce n'est qu'après l'élection à la présidence d'Abdoulaye Wade, en 2000, que les autorités publiques s'y sont intéressées. Ancien professeur d'économie et de droit, et depuis longtemps le principal opposant au pouvoir en place, Abdoulaye Wade a fait du développement du secteur privé l'une de ses priorités. Pour faciliter l'investissement étranger et coordonner la participation privée aux grands projets d'infrastructure, le Président Wade a créé l'APIX et nommé Aminata Niane à la tête de la nouvelle entité. Ancienne conseillère d'état pour le développement du secteur privé, Niane a travaillé avec plusieurs donateurs internationaux.

Parce qu'il s'agissait d'une autorité semi-autonome, l'APIX n'était pas tenue de se conformer aux règles régissant le recrutement des fonctionnaires et agents publics. Niane elle-même rendait directement compte au Président. En tant que Directrice générale de l'APIX, elle a positionné

l'autorité à relever les différents défis auxquelles étaient confrontés les investisseurs potentiels. Elle a fait appel à de nouveaux collaborateurs (bien souvent, dit-elle, de jeunes diplômés titulaires d'un MBA) dont l'approche différait de celle de fonctionnaires chevronnés.

Le mandat confié à l'APIX est large puisqu'il s'agissait à la fois d'améliorer l'environnement des affaires et de simplifier les procédures administratives. En 2006, Niane s'est vue confier une nouvelle mission par le Président : ramener à deux jours la durée de la procédure d'immatriculation des entreprises, et y parvenir sans délai.

LE DEFI

En novembre 2006, lorsque le Président Wade a repris à son compte la proposition d'un groupe de travail public-privé de simplifier le processus d'immatriculation des sociétés, la voie d'une création d'entreprises en 48 heures était semée d'embûches. Tout d'abord, l'accélération du processus exigeait un niveau de collaboration entre les six administrations concernées jusqu'alors inconnu. L'APIX étant une institution relativement nouvelle, dont le mandat faisait fi des frontières administratives existantes, une telle coopération était essentielle. Les responsables de certaines des administrations les plus anciennes considéraient que la nouvelle venue empiétait sur leur territoire. Initialement, les diverses autorités eurent le sentiment « que leurs responsabilités avaient été transférées à l'APIX », a dit Kane. Il ajoute que, de manière prévisible, cette menace apparente pour leur pouvoir a conduit à ce qu'il appelle une « guérilla administrative », au cours de laquelle chaque entité s'est attachée à défendre son propre terrain.

Abdou Diaw a expliqué que le rôle confié à la direction de l'APIX en liaison avec l'effort d'accélération de la création d'entreprises a suscité des inquiétudes au sein des administrations concernées, dans la mesure où il s'agissait « d'une sorte de transfert à l'APIX d'une partie de leurs prérogatives, ce dont elles ne voulaient pas. [...]

l'APIX a toujours été considérée comme désireuse de tout régenter ».

À l'échelon institutionnel, les six administrations et ministères, parties prenantes à la procédure d'immatriculation d'entreprises, depuis les services fiscaux jusqu'à la caisse de retraite, jouaient chacun un rôle spécifique dans le processus, et tout effort pour coordonner ou réviser les processus internes de ces entités risquait fort de se retourner contre son auteur. Les agents de chaque bureau se souciaient peu de ce qui se passait ailleurs et chaque autorité attachait la plus grande importance à son autorité. Les administrations étaient « relativement indépendantes et voulaient le rester », a indiqué Diaw.

Un deuxième défi concernait les fonctionnaires et agents de base, dont la coopération était indispensable à une prestation de service de meilleure qualité. Même si les ministres ou directeurs d'autorité convenaient de modifier les procédures, il y avait fort à parier que des difficultés subsisteraient au niveau des personnels aux échelons inférieurs car il serait difficile de convaincre les intéressés de travailler plus et plus rapidement. La simplification du processus d'immatriculation limitait également les occasions pour des personnels mal rémunérés de solliciter des dessous-de-table pour un service accéléré. Sans mesures financières destinées à inciter les agents à travailler mieux et plus vite, il paraissait peu probable que les améliorations au sein de chaque administration soient durables.

La culture institutionnelle du Sénégal compliquait encore les efforts pour faire adopter et mettre en œuvre le nouveau système par les agents. Le long et complexe processus de création d'entreprises existantes était considéré comme la manière normale d'opérer. « Telle est l'administration sénégalaise. C'est ainsi qu'elle fonctionne », a dit Nelly Ndiaye. « Le problème n'était pas que ces personnes étaient mal intentionnées ou qu'elles ne connaissaient pas leur métier, mais tenait au fait que le système avait fonctionné de la sorte des années durant ».

LES ÉTAPES DE L'IMMATRICULATION D'ENTREPRISE

En juin 2007, pour immatriculer une nouvelle *société anonyme à responsabilité limitée* au Sénégal, un entrepreneur devait effectuer les démarches suivantes :

1. déposer le capital initial auprès d'une banque ;
2. faire certifier par notaire les statuts de la société et le dépôt bancaire du capital souscrit ;
3. obtenir des extraits de casier judiciaire ;
4. faire enregistrer la société par le bureau de l'enregistrement au service des impôts ;
5. immatriculer la société au Registre du commerce, au greffe du Tribunal de commerce ;
6. faire paraître une annonce légale concernant la nouvelle société dans une publication officielle ;
7. enregistrer la société auprès du Ministère de l'Économie et des Finances pour obtenir un numéro social d'identification ;
8. déposer une déclaration de début d'activité auprès de l'Inspection régionale du travail ;
9. obtenir une affiliation à la Caisse de sécurité sociale ;
10. obtenir une affiliation à l'Institut de prévoyance retraite.

Source: Banque mondiale, Doing Business 2008: Senegal.

Enfin, l'APIX devait faire face à des contraintes particulières dans son effort pour rationaliser les procédures, par exemple, en réduisant le nombre des étapes du parcours du créateur d'entreprises ou le volume de pièces à soumettre. Le Sénégal faisait partie de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) ; cette initiative réunissant 17 pays a été lancée en 1993 dans le but de normaliser le droit des affaires dans la région. L'organisation avait vocation à permettre aux entreprises d'opérer plus facilement à l'échelle régionale, mais l'engagement à l'harmonisation des règles en vigueur limitait également la flexibilité de chacun des États individuellement.

Toute réforme importante du droit des affaires requérait l'accord de l'ensemble des membres de l'OHADA ; mais les priorités d'autres États membres différaient et l'obtention d'un consensus aurait été trop longue. « Il était hors de question de réformer la législation de l'OHADA », a indiqué Diaw. Le groupe de travail chargé du pilotage de la réforme devait trouver d'autres solutions.

ELABORER UNE RÉPONSE

Le première Coordinateur de la BCE, Abdou Diaw, s'est souvenu avoir été frappé de stupeur lorsque le Président a confié à l'APIX la mission de ramener en moins d'un an les délais de création d'entreprises de 58 jours à 48 heures. « Je me souviens m'être dit : 'c'est impossible ; nous devons dire au Président que ce n'est tout bonnement pas possible'. Aminata Niane a alors créé le groupe de travail, en a confié les rênes à son adjoint, et a déclaré : 'le Président m'a donné pour mission de le rendre possible, et c'est ce que nous allons faire' ».

La décision de donner la priorité à la création d'entreprises a été prise lors de la sixième réunion du Conseil présidentiel de l'investissement, créé en novembre 2002 par le Président Wade en tant qu'organe consultatif destiné à contribuer au développement du secteur privé. La plupart des membres de cette instance étaient des investisseurs étrangers ou investisseurs étrangers potentiels, des entrepreneurs locaux et des associations sectorielles, les administrations publiques, telles

que le Ministère des Finances et des Infrastructures, fournissent uniquement 10 % de l'effectif. L'APIX coordonnait les réunions et faisait office de secrétariat du Conseil. En plus d'une réunion plénière annuelle, le Conseil disposait de quatre groupes de travail qui se réunissaient hebdomadairement pour s'entretenir des principales catégories de contraintes.

En 2006, le groupe de travail chargé des procédures administratives avait recommandé que l'État prenne des mesures pour simplifier l'immatriculation des entreprises.

L'immatriculation constituait « la première bataille » que devaient livrer les sociétés désireuses de s'implanter au Sénégal, a indiqué Kane. L'immatriculation comptait au nombre des problèmes que lui-même et d'autres membres du groupe de travail appartenant au secteur privé « avaient, de longue date, signalés à l'État ».

L'APIX s'inquiétait également du rang médiocre (146^e sur 175 États dans le rapport 2007, publié en septembre 2006) occupé par le pays dans le classement *Doing Business* de la Banque mondiale. L'immatriculation des entreprises était considérée comme un domaine d'amélioration essentiel et qui pouvait être corrigé rapidement. Lors de la réunion du Conseil de novembre 2006, le groupe de travail a demandé aux participants de débattre de l'idée, puis au Président de prendre une décision quant aux étapes suivantes.

Après avoir été chargé de cette mission par le Président Wade, l'APIX a mis en place un groupe de travail dirigé par le Directeur général adjoint alors en fonction, Hamath Sall (décédé en 2013). Il incombait à l'équipe d'évaluer les procédures d'immatriculation du Sénégal et d'élaborer un plan destiné à abrégé la procédure avant la réunion suivante du Conseil, à l'occasion de laquelle l'APIX devait informer le Président, à la demande de celui-ci, sur l'avancement de ses travaux.

L'équipe de l'APIX a commencé par une « dissection » de la procédure existante, a expliqué Niane. « Nous l'avons démontée pièce par pièce, et nous nous sommes efforcés de comprendre les raisons pour lesquelles elle durait aussi

longtemps. » Dans le cadre de l'évaluation, des agents de l'APIX observèrent chacune des étapes pour déterminer l'origine des retards.

Le groupe de travail a également étudié de près les lois et règlements en vigueur. On a envisagé une réforme de la loi pour réduire le nombre d'exigences, a expliqué Diaw, mais, parce que l'essentiel de la réglementation était édicté au niveau international, et qu'ainsi une révision aurait requis une participation d'autres pays, « nous savions que cette voie nous était fermée », a-t-il ajouté. Au lieu de cela, l'équipe a conclu qu'il était possible de moderniser le processus dans le cadre du contexte juridique existant.

Selon Niane, après un examen approfondi des exigences, le groupe « [avait] établi qu'aucune loi ni aucun règlement, ni aucun autre facteur ne [leur] interdisait de mettre en place une procédure en 48 heures ». Au lieu de revoir les règles, a dit Diaw, ses collègues et lui ont compris, « il [leur] suffisait peut-être de modifier la manière dont se font les choses ».

L'équipe de l'APIX a commencé à étudier les modalités d'accélération et d'amélioration de la qualité de l'action des administrations impliquées dans le processus de création d'entreprises. « Nous nous sommes tout d'abord intéressés aux meilleures pratiques mondiales pour comprendre ce que faisaient d'autres pays pour améliorer ou simplifier le processus », a précisé Nelly Ndiaye, Directrice des services aux investisseurs de l'APIX. Les classements *Doing Business* et les rapports des *Facility for Investment Climate Advisory Services* de la Banque mondiale ont constitué des sources d'information essentielles non seulement pour identifier les faiblesses du Sénégal mais également pour comprendre les modes opérationnels des premiers de la classe dans ce domaine. L'APIX a également envoyé ses agents dans d'autres pays, de l'île Maurice au Maroc, pour effectuer des visites d'étude et apprendre ce qui se faisait ailleurs.

L'APIX n'était pas sans expérience en matière d'accélération de processus lents. Avant la création de l'agence, le Ministère de l'Économie et des Finances disposait d'un guichet unique destiné à

permettre aux investisseurs de déposer les dossiers nécessaires pour solliciter le bénéfice d'avantages fiscaux et douaniers. « Il arrivait [pourtant] que la procédure dure plusieurs mois; j'ai donc proposé au Président de transférer [à l'APIX] le vieux guichet unique », a expliqué Niane. En 2001, l'APIX a repris le guichet unique pour les aides à l'investissement, de sorte que, lorsque la mission a été confiée à l'agence d'accélérer la création d'entreprises, elle disposait déjà de cinq années d'expérience. Bien que la gestion d'un processus impliquant de multiples administrations soit nécessairement différente, l'équipe avait déjà de l'expérience avec le modèle et il s'agissait donc de l'appliquer à ce nouveau contexte.

Au vu des résultats de la « dissection », de l'expérience acquise et de l'étude des meilleures pratiques internationales, l'équipe de l'APIX a estimé que la solution du guichet unique était la mieux adaptée : un seul bureau auprès duquel les candidats pouvaient soumettre leur dossier pour un traitement rapide par des représentants de toutes les administrations publiques impliquées dans l'immatriculation des entreprises. L'implantation du bureau au siège de l'APIX, dans le centre-ville de Dakar, visait à desservir plus efficacement la majorité des entreprises, la capitale représentant 80 % de l'économie formelle.⁵

La création d'un guichet unique était la meilleure solution car elle permettait d'éliminer la gêne représentée par la nécessité de se rendre dans de multiples administrations, ce qui constituait la principale cause de retard, a déclaré Angélique Diop, qui a intégré le BCE en 2007, avant d'en devenir, par la suite, l'une des coordinatrices. Même en simplifiant les procédures, ajoute-t-elle, le simple fait de devoir se rendre d'une administration à une autre ralentissait le processus. Le fait que le modèle puisse fonctionner dans le contexte du cadre normatif en vigueur était un avantage supplémentaire. « Nous conservions les mêmes conditions ; nous maintenions les mêmes exigences... mais nous savions qu'il serait plus facile à un investisseur de tout faire au même endroit », a fait observer Diaw.

SE METTRE AU TRAVAIL

Après s'être mise d'accord quant à la stratégie à adopter, l'APIX commença la mise en place concrète du guichet unique. L'équipe s'assura le soutien des administrations concernées, étudia les modalités du fonctionnement du nouveau système et posa les bases d'un processus d'amélioration continue après l'entrée en vigueur du nouveau dispositif.

Obtenir la coopération des parties prenantes

Le principal défi que devait relever le BCE consistait à obtenir le soutien des administrations impliquées dans le processus de création d'entreprises. Nombre d'agents s'inquiétaient de ce qu'ils considéraient comme un transfert de leurs responsabilités à l'APIX, et l'équipe a dû accomplir des efforts considérables pour les convaincre. Des collaborateurs de l'APIX ont rencontré des personnels d'autres administrations à de multiples niveaux dans le but de s'assurer le soutien, non seulement des responsables, mais aussi des personnes chargées des tâches quotidiennes de création d'entreprises.

« L'APIX a organisé des rencontres régulières des responsables et des personnels des administrations concernées et précisé les aspects susceptibles d'être demeurés ambigus », a dit Rita Fall, alors Directrice du Centre de facilitation des procédures administratives de l'APIX, qui était la structure qui devait accueillir le BCE. « L'APIX et les diverses administrations ont collaboré tout au long du processus ; cette collaboration était impulsée par une volonté politique affirmée au plus haut niveau. »

L'une des tactiques employées consistait à expliquer la nécessité d'un processus de création d'entreprises moins lourd en termes d'importance de la facilitation de l'investissement dans l'économie, tant pour les investisseurs sénégalais qu'étrangers. « Il revenait à l'APIX d'ouvrir les yeux de ces personnes et de leur montrer : "Regardez, si vous contribuez à l'ouverture de cette usine, 100 nouveaux emplois seront créés et

1 000 personnes auront de quoi manger" », a déclaré Ndiaye.

« Nous nous sommes entretenus avec eux, nous les avons consultés », a dit Aminata Niane, Directrice-générale de l'APIX. Et finalement, « ils ont accepté de le faire, parce qu'ils ont compris que le pays en profiterait ».

Il était également essentiel de présenter avec précision la manière dont le guichet unique allait fonctionner. Une meilleure compréhension de tous les détails sur les mécanismes de fonctionnement a contribué à atténuer les craintes des administrations. Le point clé était que « nous n'interférerions pas avec leur manière de faire, au plan technique ; nous mettions simplement à leur disposition un espace où elles étaient regroupées », a confirmé Aminata Niane.

L'APIX devait affirmer clairement que « [l'agence] ne cherchait pas à empiéter sur leurs prérogatives mais à les aider à adopter des critères plus exigeants et à se conformer aux meilleures pratiques internationales en matière de création d'entreprises », a souligné Fall.

Le soutien dont a bénéficié cet effort de la part des plus hautes sphères de l'État a contribué à la coopération au sein de l'administration. Le Conseil présidentiel de l'investissement, qui a fixé les priorités en termes de facilitation de la création d'entreprises, « était placé sous l'autorité du Président de la République », a remarqué Mor Talla Kane, ce qui « contraignait les ministres et les fonctionnaires à s'impliquer et à mettre en œuvre les décisions ».

La responsable du processus était la Directrice-générale de l'APIX, a déclaré Abdou Diaw, mais le Président et le Premier ministre pouvaient, dans les moments critiques, lui apporter leur soutien. « Lorsque nécessaire, elle [Niane] pouvait obtenir du Président que celui-ci donne [aux administrations] instruction d'agir, encore qu'elle était, la plupart du temps, à même d'amener les parties prenantes à adhérer au projet », a-t-il poursuivi.

Marieme Lo, ancienne agente de l'APIX qui a, par la suite, intégré l'Agence française de

développement (AFD), s'est rappelé qu'en cas de retard dans la mise en œuvre des directives des autorités, par exemple, en relation avec la mise de personnels à la disposition du BCE, l'APIX pouvait compter sur le soutien du Président et du Premier ministre pour faire avancer les choses. L'accélération de la création d'entreprises comptait au nombre des priorités nationales de premier plan, a dit Niane, et « dans la mesure où il existait une indéniable volonté politique, [les administrations concernées] ne pouvaient s'y opposer. Elles devaient se soumettre. »

Mise en place du Bureau

Après le ralliement des administrations concernées, l'équipe de l'APIX devait déterminer les modalités de fonctionnement du guichet unique, des procédures à la dotation en personnel en passant par les aménagements physiques.

Tout d'abord l'APIX devrait élaborer un processus à accélérer le traitement des demandes de création d'entreprises lors de chacune des étapes. Le groupe de travail a rencontré des représentants de toutes les administrations concernées. Il a créé un système de guichet et arrière-guichet permettant à l'APIX de superviser le processus, et également, de assurer à ces autorités qu'elles demeureraient indépendantes [et qu'] elles continueraient à opérer ainsi qu'elles le faisaient », a souligné Diaw.

« Les personnels du guichet ont pour mission de recevoir les demandes et de renseigner les administrés sur la création d'entreprises », a dit Diop. Le personnel de la réception était constitué d'agents de l'APIX dûment formés au service du client et chargés de vérifier que les dossiers de candidature soumis étaient effectivement complets afin d'éviter un rejet pour des motifs purement techniques de nature à entraîner un retard.

Les dossiers acceptés par la réception sont transmis « aux spécialistes, c'est-à-dire, à des agents détachés », a expliqué Diop. Au guichet-arrière, les personnels détachés mettent en œuvre les procédures de leur agence, ainsi qu'ils le feraient dans les bureaux de l'administration à laquelle ils appartiennent, puis transmettent le dossier à l'agent

représentant l'autorité administrative suivante. Quatre des six organismes administratifs impliqués dans l'immatriculation (les services fiscaux, le registre du commerce, l'Agence nationale de statistique et de la démographie et la direction du travail) disposaient d'un représentant sur le site du BCE, dans les bureaux de l'APIX, dans le centre-ville de Dakar.

Les deux autres (administration de la Sécurité sociale et caisse de retraite) possédaient des bureaux à quelques minutes de là. Des agents de l'APIX adressent par courrier électronique des éléments de la demande aux deux organismes, avant de s'assurer par téléphone que ceux-ci les ont reçus, puis de prendre possession, quelques heures après, des documents visés.

Des facteurs d'apparence aussi simple que le lieu d'implantation du guichet unique étaient importants, aussi bien en termes de diligence que de transparence. Bien que l'APIX ait dissocié les fonctions de guichet et d'arrière guichet, l'essentiel de l'activité avait lieu dans une seule salle. À leur arrivée, les usagers se voyaient attribuer un ticket. À l'appel de leur numéro, ils soumettaient leur dossier aux agents de l'APIX qui vérifiaient les pièces et les transmettaient aux personnels des administrations responsables du traitement. Les agents en détachement étaient assis en rang au fond de la salle et pouvaient donc aisément faire circuler les documents de la main à la main. Cette proximité physique permettait aussi aux agents de répondre aux questions techniques des administrés. Les deux organismes dont les agents n'étaient pas présents au sein du BCE étaient à portée de téléphone et à quelques minutes de marche.

En accélérant le processus d'immatriculation et grâce à un espace de travail ouvert, l'aménagement physique décourageait également les malversations. « Le fait que tout se trouve au même endroit était également la meilleure chose à faire en termes de transparence », a affirmé Diop. Les demandes de dessous de table et les autres formes de corruption sont devenues beaucoup plus difficiles, le coordinateur du BCE étant assis dans un bureau

adjacent, séparé de la salle principale par une simple cloison vitrée, à la vue des agents. Les usagers eux-mêmes pouvaient, en outre, être témoins de tout le processus en attendant d'être servis.

Toujours dans une perspective de prévention de la corruption, l'APIX a largement publié la gratuité de ses services. « À la télévision, dans la presse, lors de la remise des documents, l'énoncé était dépourvu d'ambiguïté : les services de l'APIX sont gratuits », a dit Nelly Ndiaye. « Même des investisseurs sénégalais faisaient appel à l'APIX pour faciliter le processus les concernant parce qu'ils savaient qu'on ne leur réclamerait pas un centime en dehors des frais de justice. »

Le recrutement de personnels adéquats était essentiel et échappait en grande partie au contrôle de l'APIX. L'APIX adressait des descriptifs de poste à chacune des administrations concernées, en précisant le niveau d'habilitation nécessaire aux agents détachés. Puis « il appartenait au ministère de déterminer, sur la base des ressources à sa disposition, quels agents pouvaient être détachés [et] qui était compétent pour pourvoir le poste ouvert », a dit Diop.

Les collaborateurs de l'APIX pouvaient, de manière non officielle, soumettre des suggestions lorsqu'ils connaissaient une personne qui leur semblait correspondre aux attentes, a expliqué Nelly Ndiaye, mais « le ministre avait le dernier mot quant au choix ». Parce que certains agents détachés auprès du BCE ne remplissaient pas les conditions requises, dans leur corps d'origine, pour avoir droit aux primes de performance, l'APIX proposait aux personnels détachés, a dit Diaw, une prime standard destinée à rendre le poste attrayant pour les personnels les plus performants. L'appui politique apporté à l'initiative au plus haut niveau de l'État conférait également du prestige à ces fonctions et incitait les administrations à déléguer des représentants qualifiés.

Parce que les personnels détachés provenaient d'administrations différentes et possédaient des bagages divers, l'orientation et le travail en équipe étaient essentiels. L'orientation mettait fortement

l'accent sur les attentes, l'engagement commun et la camaraderie, les agents détachés connaissant déjà les missions qui étaient les leurs.

Ainsi qu'elles l'avaient fait avec les responsables des administrations parties prenantes, les directions du BCE et du Centre de facilitation des procédures administratives (CFPA) soulignaient la valeur du travail des agents. Ndiaye a précisé que l'APIX expliquait également aux collaborateurs l'incidence de leur travail sur l'avenir du Sénégal, « pour qu'ils comprennent les raisons de l'importance exceptionnelle de ce processus, ainsi que de la nécessité d'investisseurs, de la création d'emplois et de l'ajout de valeur à certains produits, [...] afin qu'ils acquièrent une conscience claire de l'aide qu'ils apportent effectivement à leur pays, qui doit passer avant eux ».

Le fait que la mentalité prévalant au guichet unique soit dominée par le souci de l'entreprise a également contribué à apporter aux agents « le sens de la culture des affaires », a dit Kane, car tout le monde au sein de l'APIX « pensait entreprise et facilitation ». Pour des personnels ayant l'habitude des pratiques administratives, la perspective du secteur privé pouvait être un précieux facteur de motivation.

Gestion des opérations

Le guichet unique a ouvert ses portes en juillet 2007, mais il n'a été en mesure de proposer un processus d'immatriculation complet qu'au bout de plusieurs mois, les services fiscaux n'ayant consenti à détacher un représentant qu'en novembre. Une fois le bureau en place et en activité, il appartenait au coordinateur du BCE, qui était un membre du personnel de l'APIX placé sous l'autorité du directeur du Directrice du Centre de facilitation des procédures administratives (jusqu'à ce que le BCE devienne une entité distincte en 2012), d'en superviser les opérations et de s'assurer qu'il fonctionne bien.

Il est arrivé que des difficultés quotidiennes, et notamment un afflux inattendu d'administrés, rendent difficile le respect du délai de 48 heures fixé par le Président. Ainsi, des problèmes

informatiques ou techniques ont pu empêcher les agents de l'arrière-guichet de verser dans les bases de données centrales de leur administration de rattachement les informations communiquées par les créateurs d'entreprise.

Bien que nombre de problèmes aient excédé le champ d'action de l'APIX, le coordinateur du BCE s'est efforcé de travailler avec divers organismes publics pour contribuer à l'identification de solutions. Par exemple, lorsqu'il est arrivé que le bureau soit submergé de travail, le coordinateur a demandé aux administrations de mettre à sa disposition plus de personnels. Des agents suppléants interviennent d'ordinaire lorsque les titulaires ne sont pas disponibles ; ils constituent également une ressource précieuse lorsque la pression du travail devient trop lourde. Le coordinateur a également, à l'occasion, sollicité des rencontres formelles avec les hauts fonctionnaires. Celles-ci étaient cependant généralement réservées à des initiatives majeures, telles que le développement d'un système en ligne.

Bien qu'il n'existe pas de calendrier formel d'information des administrations par le BCE, une communication régulière a contribué à préserver la coopération et la confiance entre les administrations et les personnels intéressés au succès du guichet unique. « Si les responsables mais non leurs propres supérieurs hiérarchiques étaient informés de notre action, il en résulterait des difficultés. Nous nous en abstenons donc », a dit Angélique Diop. La communication avec les administrations concernées est un élément essentiel de la fonction de coordinateur, a-t-elle ajouté, et « ces organismes doivent savoir tout ce qui se passe ici », des performances des collaborateurs aux idées en matière de réformes procédurales.

En plus d'assurer la liaison avec les administrations représentées au sein du BCE et de gérer les problèmes extérieurs, le coordinateur du BCE avait pour mission de veiller à la bonne mise en œuvre des processus internes et au respect de l'objectif assigné de 48 heures. Il arrive toutefois que « le coordinateur ne soit pas suffisamment

puissant pour gérer », a fait remarquer Diaw. Si les personnels du guichet sont constitués d'employés de l'APIX, les agents de l'arrière-guichet, qui sont des personnels détachés, rendent compte à leurs supérieurs au sein de leurs administrations d'origine. « Par exemple, pour prendre un congé, il leur fallait obtenir l'accord de leur administration, et non celui de l'APIX. [...] Bien qu'exerçant leurs fonctions dans des locaux de l'APIX, ils demeuraient des agents de leur corps de rattachement et rendaient compte à leurs supérieurs au sein de celui-ci », a expliqué Ndiaye.

Sans autorité hiérarchique sur les personnels de l'arrière-guichet, les coordinateurs du BCE en étaient réduits à s'en remettre à des stratégies informelles d'application des normes en matière de performance et à d'autres égards. Abdou Diaw a conservé la mémoire d'une situation précoce impliquant un collaborateur détaché n'ayant pas respecté les délais. « Il ne s'agissait pas de mauvaise volonté de sa part, mais je crois qu'il n'était pas habitué à la manière de travailler de l'APIX », a-t-il dit. La formation de liens personnels a aidé Diaw à expliquer la culture et les attentes de l'APIX, et à la fin, « il lui arrivait même de rentrer chez lui avec des demandes, pour être en mesure de se conformer aux normes de performance ».

Il était également important que les attentes soient claires pour les agents de l'arrière-guichet. « Nous les avons tous formés à nos procédures, et notamment aux impératifs de respect des délais », a déclaré Betty Seye, Responsable de qualité. Les agents détachés auprès du guichet unique devaient se conformer aux normes de l'APIX, a-t-elle dit, même si l'APIX ne pouvait leur dicter leur performance, « nous les considérons comme des agents de l'APIX ».

Dans le pire cas de figure, le Coordinateur du BCE pouvait demander formellement à l'administration concernée de remplacer le collaborateur détaché. Il convient de souligner qu'au début de l'année 2016, un tel cas de figure ne s'était jamais produit. « En général, [nous avons eu] des collaborateurs compétents, et même si le rythme de travail n'était pas celui dont ils avaient

l'habitude, ils s'y sont très vite fait », a indiqué Diop.

Bien que ne disposant pas formellement de l'autorité nécessaire à l'évaluation de l'ensemble des personnels du bureau, l'APIX suivait de près la performance du PCE dans son ensemble. Le département de gestion de la qualité de l'agence suivait deux indicateurs essentiels pour s'assurer que le BCE fonctionnait comme il le devait : le temps nécessaire pour traiter une demande et le pourcentage de demandes rejetées du fait d'erreurs. Les objectifs fixés étaient initialement de 48 heures pour le premier (ramené par la suite à 24 heures) et de 5 % pour le second. À partir de la base de données utilisée par le BCE pour enregistrer les demandes, dans laquelle est consignée la durée de chaque étape, le département qualité suivait chaque indicateur et produisait un rapport hebdomadaire. Lorsque tout allait bien, les rapports étaient simplement transmis à l'équipe de direction de l'APIX avant la réunion de coordination hebdomadaire.

Lorsque l'un des indicateurs excédait le seuil fixé néanmoins, le système de surveillance générerait une alerte en vue de l'adoption de mesures correctrices. Lorsqu'un indicateur excédait le seuil fixé de plus de 5 %, le coordinateur du BCE et le directeur de l'investissement recevaient une alerte « orange » les invitant à corriger le problème sans délai, a expliqué Seye, « et si le problème n'est pas réglé dans les meilleurs délais, nous atteignons le niveau critique ». Lorsqu'un indicateur dépassait son seuil de plus de 5 %, ou s'il n'était pas remédié à un problème, le Directeur général de l'APIX ou son adjoint intervenait.

Ces alertes signalaient la nécessité de mesures immédiates, prises d'ordinaire par le Coordinateur du BCE ou le Directeur du centre de facilitation des procédures administratives (CFPA). À défaut de règlement d'un problème avant la réunion hebdomadaire de coordination, les autres membres de l'équipe de direction intervenaient ; dans le cas contraire, le directeur du BCE expliquait comment il avait réglé la question. Au mois de janvier 2016, « nous ne sommes jamais parvenus au niveau

critique pour le BCE », a déclaré Seye, en ajoutant que le bureau a connu des alertes de niveau « orange », par exemple, en 2015, en raison d'une panne nationale d'un serveur informatique utilisé pour générer les numéros d'identification d'entreprises.

Le BCE se trouvait au siège de l'APIX, dans le centre-ville de Dakar ; et la plupart des entreprises du pays étaient immatriculées dans la capitale. L'APIX a néanmoins, depuis plusieurs années, ouvert des antennes ailleurs dans le pays et disposait ainsi, en 2016, de cinq bureaux régionaux permanents. Ces bureaux reçoivent beaucoup moins de demandes, et l'APIX n'a pas créé en région de guichets uniques similaires au BCE. Au lieu de cela, les demandes sont recueillies par un agent de l'APIX auquel incombe la tâche de suivre le déroulement du processus de réception. Les demandes peuvent également être enregistrées chez un notaire ou une chambre de commerce local.

Procédures d'amélioration

Les responsables du BCE ont encouragé les personnels du guichet unique à suggérer des manières de réduire les délais et d'alléger la documentation à fournir pour créer une entreprise.

Il est arrivé au bureau d'affiner ses procédures internes, en éliminant des redondances dans la documentation à soumettre par les demandeurs. Par exemple, le BCE a élaboré un formulaire commun de consolidation des informations de base dont chaque administration a besoin pour ses procédures. Sur la base d'une collaboration avec chaque administration le BCE a combiné les versions rationalisées en un formulaire principal destiné à aider les agents à partager les données de base utilisées par les différentes administrations.

Le BCE a également progressivement accru le recours à la technologie pour accélérer le processus d'immatriculation. Le système initial était en grande partie manuel, imposait aux agents de faire circuler des documents papier. Le BCE a toutefois peu à peu développé une plateforme numérique destinée à permettre aux agents d'accéder à des

données partagées de demande, pour leur éviter d'avoir à entrer les mêmes informations dans la base de données de chaque agence. La plateforme a servi de précurseur au système d'enregistrement en ligne introduit par le BCE en 2015.

Le nouveau système en ligne donne à un investisseur désireux de créer une société anonyme ou une société anonyme à responsabilité limitée la possibilité de soumettre une demande accompagnée des pièces à l'appui en ligne, sans avoir à se rendre dans les locaux du BCE. La plupart des personnes désireuses de créer ce type de société déposant d'ordinaire leur demande par l'intermédiaire d'un notaire qui, en général, établit les statuts, en plus d'attester de l'authenticité des pièces, l'APIX a initialement déployé le système par le biais des notaires. Selon Angélique Diop, au début 2016 « le système est uniquement en place chez les notaires... nous souhaitons néanmoins, sur le long terme, permettre aux personnes qui le veulent, de créer leur entreprise en ligne, à partir de leur domicile ». Le système en ligne du BCE a été introduit plusieurs années après l'ouverture du bureau, a ajouté Diop, parce qu'« il était réellement nécessaire de maîtriser le processus physique pour être ensuite à même de passer à la plateforme en ligne ». Le système papier est néanmoins toujours utilisé, parallèlement au système en ligne, par la majorité des entrepreneurs désireux d'immatriculer leur société.

Le BCE a également été une source d'idées pour d'autres réformes. Parce que ses agents et ceux du Centre de facilitation des procédures administratives (CFPA) étaient les principales interfaces avec les investisseurs, il est arrivé que l'expérience d'agents du BCE alimente des idées de réforme à grande échelle ; celles-ci ont néanmoins été coordonnées par la Direction de l'environnement des affaires de l'APIX. La direction a ainsi contribué à la réduction du montant du capital nécessaire à la création d'une entreprise en 2014 et 2015, après que des modifications apportées aux règles de l'OHADA ont autorisé les États membres à abaisser les exigences en capital à l'échelon national.

SURMONTER LES OBSTACLES

Bien que la création d'un guichet unique ait permis de réduire spectaculairement le temps nécessaire à la création d'une entreprise au Sénégal, l'APIX n'a pas pu en faire autant pour limiter le rôle important et requérant un temps considérable des notaires dans le processus d'enregistrement des entreprises.

À la différence des *notaries public* (agents de certification) dans les pays de droit commun tels que les États-Unis ou l'Angleterre, les services fournis par les notaires d'Afrique occidentale francophone vont bien au-delà de la simple certification de l'authenticité des documents. Au Sénégal, comme dans d'autres pays de droit romano-germanique, « c'est comme consulter un avocat », a expliqué Nelly Ndiaye. Pour immatriculer une société anonyme ou une société anonyme à responsabilité limitée, un notaire intervient, d'ordinaire, pour rédiger les statuts et procéder au dépôt du capital initial, en plus de délivrer une « attestation de conformité » sans laquelle les statuts ne sont pas valides. Une fois ces démarches préliminaires effectuées, le notaire se rendait au BCE pour y déposer la demande. Ces démarches préliminaires nécessitaient plusieurs jours et leur coût allait de 200 000 à 400 000 francs CFA d'Afrique de l'ouest (entre 408 USD et 816 USD en 2007).

L'APIX a principalement concentré ses efforts sur des procédures gérées par les pouvoirs publics correspondant à un processus d'immatriculation de plusieurs mois. L'agence a néanmoins étudié diverses manières d'améliorer le système, et la réforme du rôle des notaires figurait sur la liste. Directrice-générale Aminata Niane voulait réessayer, même si des efforts similaires avaient échoué par le passé. « L'idée avait été évoquée il y a une vingtaine d'années », a-t-elle dit, mais l'État n'était jamais parvenu à réduire le rôle des notaires, qui était prévu par la loi.

L'APIX s'est très vite heurté au même défi, l'idée soulevant une vigoureuse opposition. « Ils

sont en position de force pour négocier, a dit Niane, et la volonté politique ne suffit pas pour briser le monopole des notaires ».

À cela s'ajoute le fait que le système notarial est prévu par la loi. L'intervention des notaires est requise pour l'immatriculation des entreprises non seulement par le droit sénégalais, mais à l'échelon international. « En vertu de l'acte uniforme de l'OHADA, les demandeurs doivent faire appel à un notaire pour immatriculer une entreprise, à moins que les États membres n'en décident autrement, et au Sénégal, la participation d'un notaire est nécessaire pour créer une société », a expliqué Me Bassirou Diallo, notaire. Comme dans le cas d'autres évolutions de la législation en vigueur envisagées par l'APIX, une réforme des règles internationales régissant le rôle des notaires aurait nécessité l'intervention d'autres États membres de l'OHADA, ce qui ne semblait pas un objectif réalisable.

Au lieu d'expulser les notaires du système ou de diminuer leur rôle, les responsables de l'APIX ont envisagé de placer un notaire au sein du BCE pour faciliter le processus. Cette idée ne correspondait pas au système notarial comme elle s'insérerait dans le cadre des éléments publics du processus. « Nous ne parvenions pas à imaginer un moyen d'installer dans les locaux de l'APIX un notaire chargé de collecter les fonds de l'ensemble des investisseurs », a indiqué Ndiaye. « Il s'agit d'une procédure privée, [de sorte] que vous ne pouvez pas agir de la sorte. »

En outre, a-t-elle ajouté, les notaires sont spécialisés au niveau régional, et chacun a un territoire propre, ce qui rend difficile la prise en charge par un seul notaire de toutes les demandes dont est saisi le BCE.

In fine, les efforts de l'APIX n'ont connu que peu de succès. Diallo a souligné qu'« à la création du BCE, certains pensaient que l'intervention d'un notaire ne faisait pas nécessairement partie du processus, mais que tel n'était pas le cas ».

Début 2016, le système notarial demeurait en place.

ÉVALUER LES RÉSULTATS

Aminata Niane et son équipe de l'APIX avaient un objectif simple : ramener le temps requis pour immatriculer une entreprise de plusieurs mois à quelques jours. Une fois l'effectif du BCE complet et le bureau pleinement opérationnel, en novembre 2007, leur objectif était atteint, dans des délais très courts. La durée du processus d'immatriculation par le BCE était de 48 heures en novembre 2007 et de seulement 24 heures en 2016.

Selon les rapports *Doing Business* de la Banque mondiale, le temps total pour créer une entreprise est passé de 58 jours dans le rapport 2007 à 6 jours en 2009 : 2 jours pour l'immatriculation par le BCE et 4 autres jours pour les étapes préliminaires telles que le recours à un notaire pour établir et certifier les documents. (Les données contenues dans les rapports *Doing Business* d'une année donnée sont celles de l'année précédente. Parce que la première année d'activité complète du BCE était 2008, le rapport 2009 était le premier à refléter le nouveau processus d'immatriculation.)

Le Sénégal a également progressé dans les classements *Doing Business* en conséquence de la création du BCE. Les autorités sénégalaises ont estimé que cette évolution par rapport à d'autres pays du monde, sur la base de classement prenant en compte la durée, la complexité et le coût de procédures telles que l'immatriculation d'une entreprise ou le paiement de l'impôt, constituait un signal important pour les investisseurs. En ce qui concerne la création d'entreprises, le Sénégal est passé du 159^e rang dans le rapport 2008 au 95^e dans celui de 2009. En grande partie en raison de l'amélioration de la procédure de création d'entreprises, ainsi que de la réforme des procédures douanières, le Sénégal est passé du 168^e au 149^e rang mondial ; dans le rapport 2009, le Sénégal était désigné comme l'un des dix premiers pays du monde pour les réformes. Dans les années suivantes, le Sénégal a continué à améliorer la procédure de création d'entreprises,

selon la définition du classement *Doing Business* de la Banque Mondiale.⁶

L'APIX a fait état de nombres croissants d'entreprises immatriculées auprès du BCE. En 2008, qui était la première année complète de fonctionnement du bureau, le guichet unique a enregistré seulement 361 nouvelles entreprises, mais en 2015, le nombre des immatriculations avait bondi à 11 159.⁷ Le BCE a également représenté une part croissante des nouvelles créations d'entreprises. Les entrepreneurs n'avaient pas à recourir au BCE pour immatriculer leur société, mais au bout de quelques années seulement, la plupart l'utilisent. La comparaison du nombre de SARL immatriculées au moyen du BCE par rapport au nombre de nouvelles SARL créées tel que publié par la Banque mondiale permet de constater que la part des nouvelles SARL immatriculées par le biais du BCE n'a cessé de progresser pour passer de 12 % en 2008 à 67 % en 2014.⁸

Le BCE a également fait office de modèle pour plusieurs autres pays d'Afrique. Angélique Diop explique que le BCE reçoit fréquemment des visiteurs d'autres pays désireux d'observer son fonctionnement, et que le bureau délègue également des personnels pour aider d'autres États, tels que la Côte d'Ivoire, à créer leur propre guichet unique. L'APIX a également fourni une assistance plus importante en matière d'attraction d'investissements étrangers. « Nous avons ainsi aidé le Mali, le Burkina, les Comores [et d'autres] à se doter de leur propre agence de promotion de l'investissement », a indiqué Ndiaye.

Le BCE ne représente toutefois qu'un petit rouage dans l'environnement global des affaires. Bien que le processus de création d'entreprises soit devenu beaucoup plus rapide et qu'il ait été considérablement simplifié, le coût en demeure élevé ; il s'élevait, en 2015, à 63,7 % du revenu par habitant.⁹ Au-delà de l'immatriculation, nombre de processus administratifs nécessaires pour faire des affaires au Sénégal demeurent longs et malcommodes. Bien que, dans l'ensemble, le Sénégal ait progressé dans le classement *Doing*

Business depuis les débuts du BCE, il se situait, en 2016, au 153^e rang, c'est-à-dire, toujours dans les profondeurs, handicapé par des aspects tels que la fiscalité, se retrouvant ainsi parmi les pays considérés comme les mauvais élèves de la planète.

RÉFLEXIONS

Lorsque l'Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX) a voulu accélérer la procédure de création d'entreprises, en 2006, sa Directrice générale Aminata Niane, a conclu que la principale source de retard ne résidait pas dans le processus proprement dit. « Il s'agissait simplement de la volonté politique et du bon vouloir de l'administration », a-t-elle dit. L'identification de modalités d'obtention et de maintien de la coopération entre les institutions parties prenantes a été essentielle au succès du Bureau d'appui à la création d'entreprises, BCE).

L'accent mis sur la constitution d'équipes et la culture interne a aidé l'APIX à surmonter le défi. Le domaine d'intervention limité du BCE a facilité la modification des modes de travail des agents, reconnaît Nelly Ndiaye, ancienne Directrice des services aux investisseurs de l'APIX. « Si vous décidez de faire évoluer la mentalité de tous les fonctionnaires et agents de l'administration, il est possible qu'un siècle n'y suffise pas », a-t-elle dit, mais le BCE a permis à l'APIX de concentrer ses efforts sur le groupe limité de fonctionnaires travaillant au sein d'un guichet unique.

Fondée en 2000, l'agence s'est dès le départ écartée des pratiques traditionnelles. « Nous sommes réellement apparus comme un type d'administration différent », a fait observer Nelly Ndiaye, et le style managérial de l'APIX a facilité la mise en œuvre d'idées nouvelles. À la différence de la plupart des administrations, a-t-elle dit, « nous n'avons pas à nous adresser au ministre pour qu'il nous communique sa décision sur tel ou tel point. Lorsqu'une chose est faisable, vous pouvez la faire ». L'APIX s'efforce de recruter des collaborateurs différents et de promouvoir une culture plus tournée vers l'entreprise. Sa création a

essentiellement aidé les investisseurs à contourner certaines des pesantes exigences imposées par les institutions et le système existants, encore que, dans le cas du BCE, les processus sous-jacents soient demeurés intacts.

Bien que le style particulier de l'APIX et sa mission étendue aient créé des tensions avec certaines administrations, une direction vigoureuse et un soutien politique robuste ont aidé l'agence à atteindre ses objectifs. La détermination d'Aminata Niane à donner corps à l'objectif de 48 heures, assigné par le Président, dans les meilleurs délais « m'a aidé à comprendre ce que voulait exprimer Nelson Mandela lorsqu'il disait : une chose a toujours l'air impossible jusqu'à ce qu'elle soit faite », s'est souvenu Abdou Diaw, ancien Coordinateur du BCE. « J'étais celui que prétendait que ce n'était pas possible, que nous n'y parviendrions pas ; mais nous l'avons fait. »

Le soutien d'Abdoulaye Wade, alors Président de la République, a également été essentiel, a expliqué Mor Talla Kane, Directeur exécutif de la Confédération nationale des employeurs du Sénégal. « Il a impulsé à l'APIX la force qui était la sienne », a-t-il dit, et sans soutien présidentiel dynamique, « il est légitime de douter que la mission de l'APIX aurait réussi ».

Un souci nouveau de la concertation public-privé a aidé les réformes de l'APIX à prendre de l'élan. Par le passé, « secteur privé et État avaient toujours été en conflit », a souligné Kane, mais l'économie sénégalaise se libéralisant, « secteur privé et administration ont dû apprendre à travailler côte à côte pour étudier les problèmes et élaborer des solutions ». Le dialogue ouvert par le biais du Conseil présidentiel de l'investissement a contribué à l'identification de priorités et à la mobilisation de la volonté politique requise pour s'attaquer à des problèmes anciens.

La création d'un guichet unique était relativement aisée, ce qui rendait la mesure attrayante pour l'APIX qui en était encore à ses balbutiements, puis plus tard pour d'autres pays qui ont voulu reprendre à leur compte le modèle. Il était primordial pour l'APIX et d'autres agences de

promotion de l'investissement de tirer parti des meilleures pratiques mondiales, a précisé Ndiaye, plutôt que de « réinventer la roue ». Bien que les enseignements tirés de l'expérience d'autres pays soient précieux, beaucoup d'attention a été donnée au contexte. L' APIX a veillé à ce que le guichet unique soit conforme à la réglementation sénégalaise et qu'il apporte des solutions aux goulots d'étranglement propres au pays.

La création du BCE s'inscrivait dans le cadre d'un effort plus large pour attirer des investisseurs étrangers au Sénégal. Au cours de la période, l'investissement était extrêmement dynamique en Afrique subsaharienne. En 2015, les investissements étrangers directs dans la région s'élevaient à 60 milliards USD, soit cinq fois le niveau qui était le leur en l'an 2000.¹⁰ Sans ressources naturelles pour attirer les investisseurs, l'État sénégalais s'est efforcé de rendre le pays plus attractif en améliorant l'environnement des affaires¹¹. Entre 2000 et 2005, les investissements étrangers indirects en pourcentage du produit

national brut étaient très inférieurs au Sénégal à la moyenne régionale ; à compter de 2005, toutefois, ils représentent une part en pourcentage du PIB similaire à celle d'autre pays en développement d'Afrique subsaharienne¹². Les réformes administratives telles que la création du BCE ont contribué à rendre le tableau d'ensemble plus riant, encore que de multiples autres facteurs aient également joué un rôle.

Le BCE n'ait pas été une réforme de grande envergure. Le modèle s'est cependant avéré un point de départ efficace. Bien que le processus de création d'entreprises soit devenu plus rapide, d'autres procédures perdurent comme autant d'obstacles sur le chemin des investisseurs. Il était important de regarder le tableau dans son ensemble, et de prendre des mesures pour « veiller à ce que le contexte soit prêt, afin de pouvoir l'améliorer véritablement », a constaté Angélique Diop, Coordinatrice du BCE.

Références bibliographiques

¹ Banque mondiale, *Doing Business 2008 Senegal: A Project Benchmarking the Regulatory Cost of Doing Business i 178 Economies*, Washington, DC, Banque mondiale, juin 2007. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2007/06/9077386/doing-business-2008-senegal-project-benchmarking-regulatory-cost-doing-business-178-economies>

² Banque mondiale, “*Doing Business: Time required to start a business (days)*”, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=doing-business>

³ Nancy Benjamin, Ahmadou Aly Mbaye, *The Informal Sector in Francophone Africa: Firm Size, Productivity and Institutions*, Washington, DC, Banque mondiale, 2012 ; 58, 50.

⁴ Nancy Benjamin, Ahmadou Aly Mbaye, *The Informal Sector in Francophone Africa: Firm Size, Productivity and Institutions*, Washington, DC, Banque mondiale, 2012 ; 9-10 et 66.

⁵ Banque mondiale, *Senegal - Dakar Diamniadio Toll Highway Project*, rapport n° 43441-SN, Washington, DC, Banque mondiale, 2009 ; <http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/05/10561129/senegal-dakar-diamniadio-toll-highway-project>

⁶ Les classements mondiaux ne sont pas comparables entre 2009 et 2016 du fait de la modification de la méthodologie. Ses résultats du Sénégal, aussi bien globaux que pour la création d'entreprises, en termes de "distance depuis la frontière", c'est à dire la différence entre la performance d'un pays et la performance du mieux classé, se sont améliorés. Entre 2009 et 2016, la distance depuis la frontière du Sénégal relative à la création d'entreprise a augmenté de 68,14 jusqu'à 85,94 (100 étant le meilleur). Sa distance depuis la frontière sur le plan général n'a augmenté que de façon modeste, en passant de 41,89 en 2010 à 48,57 en 2016.

⁷ Données annuelles d'immatriculations par le BCE communiquées par Angélique Diop.

⁸ Banque mondiale, “*World Development Indicators: New businesses registered (number)*” <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>; données annuelles d'immatriculations par le BCE communiquées par Angélique Diop.

⁹ Banque mondiale, “*World Development Indicators: Cost of business start-up procedures (% of GNI per capita)*”
<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>

¹⁰ Makhtar Diop, Yuan Li, Li Yong et Ato Ahmed Shide, *Africa Still Poised to Become the Next Great Investment Destination*, Banque mondiale, 30 juin 2015 <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2015/06/30/africa-still-poised-to-become-the-next-great-investment-destination>

¹¹ Laurence Tovi, “Wade en appelle aux investisseurs privés pour développer le Sénégal”, *Les Échos*, 26 mai 2000
http://www.lesechos.fr/26/05/2000/LesEchos/18161-037-ECH_wade-en-appelle-aux-investisseurs-privés-pour-developper-le-senegal.htm

¹² Banque mondiale, “*World Development Indicators: FDI, net inflows (% of GDP)*”
<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>

Innovations for Successful Societies produit des études de cas et des publications accessibles à tous et gratuits, dans le cadre des directives des Conditions d'utilisation énumérées ci-dessous. Le référentiel Web ISS est destiné à être une banque d'idées, permettant aux praticiens et chercheurs d'évaluer les avantages et les inconvénients des différentes stratégies de réforme et les effets du contexte. ISS encourage les lecteurs à envoyer leurs commentaires, y compris à suggérer des thèmes supplémentaires et d'autres questions à analyser, des corrections et la manière dont les études de cas sont utilisées : iss@princeton.edu.

Conditions d'utilisation

Avant d'utiliser tout matériel téléchargé depuis le site Internet d'Innovations for Successful Societies, les utilisateurs doivent lire et accepter les conditions dans lesquelles ces éléments sont mis à disposition. Les termes constituent un accord juridique entre toute personne cherchant à utiliser les informations disponibles sur successfulsocieties.princeton.edu et l'Université de Princeton.

Lors du téléchargement ou de toute autre utilisation de ces informations, les utilisateurs indiquent que :

- a. Ils comprennent que les contenus téléchargés depuis le site sont protégés en vertu de la loi des États-Unis sur le droit d'auteur (Chapitre 17, United States Code).
- b. Ils utiliseront les contenus uniquement à des fins éducatives et scientifiques et pour d'autres objectifs non commerciaux.
- c. Aucun élément de ces informations ne sera vendu, transféré, cédé, certifié, loué, ou transmis à une tierce partie. La republication ou l'affichage sur le site Internet d'un tiers doit faire l'objet d'une autorisation écrite expresse du programme Princeton University Innovations for Successful Societies ou de la Bibliothèque de l'Université de Princeton.
- d. Ils comprennent que les citations utilisées dans l'étude de cas reflètent les points de vue personnels des personnes interrogées. Bien que tous les efforts aient été faits pour assurer l'exactitude des informations recueillies, l'Université de Princeton ne garantit pas l'exactitude, l'intégralité, l'actualité, ou d'autres caractéristiques de tout matériel disponible en ligne.
- e. Ils reconnaissent que le contenu et/ou le format de l'archive et le site peuvent être révisés, actualisés ou modifiés régulièrement.
- f. Ils acceptent que l'accès et l'utilisation des archives soient faits à leurs risques et périls. Ils ne tiendront pas l'Université de Princeton responsable de toute perte ou dommage résultant de l'utilisation de l'information de l'archive. L'Université de Princeton décline toute responsabilité pour toute erreur ou omission sur le fonctionnement de l'archive.
- g. Dans toutes les publications, présentations ou autres communications contenant ou reposant sur des informations de ces archives, ils reconnaîtront que ces informations ont été obtenues par l'intermédiaire du site Internet Innovations for Successful Societies. Notre statut (et celui de tous les contributeurs identifiés) en tant qu'auteurs de contenu doit toujours être reconnu et un crédit complet doit être mentionné comme suit :

Auteur(s) ou éditeur(s), s'ils sont référencés, titre complet, année de publication, Innovations for Successful Societies, Université de Princeton, <http://successfulsocieties.princeton.edu/>

Innovations for Successful Societies (ISS) est un programme conjoint de la Woodrow Wilson School of Public & International Affairs de l'Université de Princeton et du Centre Bobst pour la paix et la justice. La Woodrow Wilson School prépare les étudiants à des carrières dans la fonction publique et soutient la recherche scientifique sur la politique et la gouvernance. La mission du Centre Bobst pour la paix et la justice est de promouvoir la paix et la justice à travers la compréhension mutuelle et le respect de toutes les traditions ethniques et confessions religieuses, à la fois au sein des pays et au-delà des frontières nationales.