

François Pacquement

L'histoire de l'AFD en Guinée

Des remous de la guerre froide
aux défis du développement durable

Terrains
du siècle



KARTHALA

Investir dans le développement, ce métier se décline différemment selon les institutions et selon les pays où elles exercent. Si ce domaine relève d'une politique codifiée, proche de la diplomatie, il est aussi tissé d'échanges entre personnes, qui participent d'une démarche commune de coopération, autour de projets et de politiques.

Cet ouvrage retrace l'histoire de l'Agence française de développement (AFD) en Guinée pour examiner l'aide au développement sur l'un de ses terrains, où les enjeux de la guerre froide ont cédé progressivement le pas à l'impératif du développement durable.

Il révèle les mutations et les complexités d'une politique publique encore insuffisamment connue, en articulant les évolutions globales, leur déclinaison au niveau de l'institution et de sa relation avec un pays privilégié, la Guinée, tout en intégrant le sens qu'elles revêtent pour les expatriés, entre leur engagement professionnel et leurs relations humaines au quotidien.

François Pacquement est chargé de mission Histoire et Réflexion stratégique à l'AFD. Il a en outre exercé à la Commission européenne, au Trésor et aux Affaires étrangères. Il est l'auteur de plusieurs travaux sur l'aide publique au développement, à travers des personnalités et des méthodes, des terrains ou des institutions.

Collection **Terrains du siècle**

Dirigée par Stéphane Devaux

L'HISTOIRE DE L'AFD EN GUINÉE

KARTHALA sur Internet :
www.karthala.com
Paielement sécurisé

Couverture : Toit Foutah.
Pour certains, l'aide est un univers complexe,
à l'instar de ce motif. © AFD

© Éditions Karthala, 2020
ISBN : 978-2-8111-2732-9

François Pacquement

L'histoire de l'AFD en Guinée

**Des remous de la guerre froide
aux défis du développement durable**

**Éditions Karthala
22-24 boulevard Arago
75013 Paris**

François Pacquement est chargé de mission Histoire et Réflexion stratégique à l'AFD. Ce livre est publié sous la seule responsabilité de l'auteur et n'engage pas l'AFD. L'auteur remercie les témoins, notamment Adrien Absolu, Moussa Doumbouya, Marc Dubernet, Odile Lapierre, Virginie Leroy, Yves Malpel, André Meyer, Luc Mogenet, Maria Nowak, Yves Picard, Yves Roland-Billecart, Pierre Salignon, Didier Simon, et ses autres collègues actuels ou passés de l'agence de Conakry, en particulier Safia Ibrahim-Otokoré et Olivier Pannetier, ainsi qu'Annabelle Laferrère, du département Afrique, pour leur concours et leurs encouragements.

Sigles et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AEF	Afrique équatoriale française
AFD	Agence française de développement
AID	Association internationale de développement (groupe Banque mondiale)
AOF	Afrique occidentale française
APD	Aide publique au développement
BAO	Banque de l'Afrique occidentale
BICIGUI	Banque internationale pour le commerce et l'industrie en Guinée
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (groupe Banque mondiale)
CAD	Comité d'aide au développement
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
CCFL	Caisse centrale de la France libre
CCFOM	Caisse centrale de la France d'Outre-mer
CEFEB	Centre d'études financières et bancaires
CFA	Colonies françaises d'Afrique (1945-1958) puis Communauté financière africaine
CFAO	Compagnie française de l'Afrique occidentale
CFD	Caisse française de développement

CGT	Confédération générale du travail
CMRN	Comité militaire de redressement national
DG	Directeur général
DGCID	Direction générale de la Coopération internationale et du Développement
DGMP	Direction générale de la Mondialisation et des Partenariats
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
DTS	Droits de tirages spéciaux
EDF	Électricité de France
EEG	Énergie électrique de Guinée
ENA	École nationale d'administration
F ou FF	Franc (français)
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FED	Fonds européen de développement
FIDES	Fonds d'investissement pour le développement économique et social
FMI	Fonds monétaire international
IFAC	Institut pour les fruits et agrumes
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
M	Million
Md	Milliard
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONU	Organisation des Nations unies
PAM	Programme alimentaire mondial
PAS	Prêt d'ajustement structurel
PCF	Parti communiste français
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays moins avancé
PME	Petite ou moyenne entreprise

PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
PREF	Programme de redressement économique et financier
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PROPARCO	Société de promotion et de participation pour la coopération économique (filiale de l'AFD)
PVD	Pays en voie de développement
RDA	Rassemblement démocratique africain
SATEC	Société d'aide technique et de coopération
SCIC	Société civile et immobilière de la Caisse des dépôts et consignations
SCS	Société de crédit social
SEM	Société d'économie mixte
SFI	Société financière internationale (groupe Banque mondiale)
SGBG	Société générale de banques en Guinée
SICAP	Société immobilière du Cap-Vert
SNE	Société nationale d'électricité
SOGETRAG	Société générale de transports guinéens
UE	Union européenne
UIBG	Union internationale de banque en Guinée
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
VSN	Volontaire du Service national

Préface

Avec le cas de la Guinée, ce nouveau livre de François Pacquement sur l'histoire de l'AFD succède aux monographies déjà publiées par Karthala sur la Côte d'Ivoire et Haïti. D'autres histoires de l'établissement dans ses divers pays d'intervention sont engagées, à des degrés divers d'aboutissement, toutes recherches qui s'inscrivent dans une démarche qui vise à interroger de façon novatrice le sens d'une activité complexe, placée dans le contexte des pays où elle se déroule, d'où elle tire sa raison d'être. Par-delà le travail de compte-rendu et d'évaluation de nos activités, il est important de les inscrire dans le temps long, d'ouvrir ainsi la perspective. Ceci permet alors de comprendre quelles idées animaient l'édifice de la coopération internationale de la France, comment celle-ci se déclinait concrètement dans les vies des personnes et des institutions, à l'origine nombreuses, qui le constituaient. Ces diverses études sur nos relations avec nos pays partenaires se présentent comme les pièces modestes d'un puzzle qui ne prend son sens que comme ensemble articulé. Il est encore très incomplet, mais chacune d'elles peut aussi prendre le sens d'une contribution à l'histoire économique, surtout lorsqu'il s'agit de pays où l'investissement international joue un rôle économique important. Il sert aussi une vision concrète de l'histoire institutionnelle : une sorte de portrait d'un établissement qui est une communauté humaine, plus globale.

Aussi, le texte passe-t-il souvent d'une échelle à l'autre, conjuguant les évocations biographiques, celles de projets, de

politiques, de réformes, jusqu'à des évolutions plus globales, changeant de niveaux d'analyse, l'ensemble paraissant finalement conçu à la façon d'un tableau où le peintre détaille certains aspects, pour n'en faire qu'esquisser d'autres, afin que l'ensemble prenne davantage de relief et de mouvement.

Certes, l'auteur ne manque pas d'affectio societatis, mais ce travail de recherche a été conduit en toute indépendance éditoriale. Toujours perfectible (les archives nous ménageront sans doute encore des surprises), le résultat permet d'ouvrir des pistes de recherche, de mobiliser les uns et les autres pour des explorations ultérieures, ou servir de base au débat. La logique de l'investissement de développement durable suggère en effet d'enrichir les stratégies et les modes opératoires en recherchant les contributions les plus diverses. Le message de 2015, c'est que le *xxi*^e siècle est désormais celui de l'action collective. Pour y contribuer, il est bon d'explicitier les modes de pensée de chacun. Les institutions ont les leurs, qui s'imposent à celles et ceux qui les servent et les représentent. Il importe de les élucider et de les partager dans l'esprit d'une relation authentique, en même temps que celles et ceux qui les habitent ou sont en relation avec elles peuvent les façonner, d'autant mieux que ces clefs sont ainsi mises en évidence.

La Guinée, le livre le montre bien, est un pays dont l'étude présente beaucoup d'intérêt, à de nombreux titres. Du point de vue très limité des activités de l'établissement, c'est un de ses tout premiers pays d'intervention, qui, par-delà la suspension des activités, a suscité des engagements personnels forts et divers chez certains de nos collègues, qui a connu de nombreux bailleurs de fonds, avec une diversité de modes opératoires très grande, qui présente des défis spécifiques, et où le développement durable rencontre des enjeux stimulants. Cette histoire singulière de l'AFD en Guinée commence par une activité soutenue dans les années 1950, sur les secteurs historiques d'intervention alors assignés à l'établissement, en ligne avec les priorités de la Guinée d'alors : l'énergie, le logement et le crédit. L'arrêt brutal, en 1958 (suite au référendum du 28 septembre), a ouvert une période d'éloignement, mais la reprise vingt ans plus tard a renoué des continuités, tout en s'adaptant à un cadre

nouveau. L'évolution de la relation, comme ailleurs, est ensuite le reflet de la situation socio-politique, et l'établissement a su adapter son activité lors des crises. Depuis 2017, il renoue avec une aide substantielle, avec plus de 100 M€ d'engagements annuels.

La Guinée aura mobilisé plusieurs générations à l'agence de Conakry, comme depuis le siège parisien, et d'une certaine façon elle a influencé notre culture du développement. C'est un patrimoine commun, que ce livre permet d'apprécier, qui peut être un atout pour ensemble faire face aux enjeux qui restent devant nous, pour concrétiser tous les efforts déjà entrepris en faveur d'un développement durable et inclusif de la Guinée.

Un grand merci à l'auteur de ce livre qui contribue à comprendre comment les déterminants de niveaux divers s'agencent pour plus de mobilisation en faveur de l'agenda du développement durable.

Rémy RIOUX

Introduction

Le sens d'une histoire de l'aide en Guinée

Les financements extérieurs comptent beaucoup dans le développement des pays à revenu faible ou intermédiaire, et pour qui s'intéresse à leur histoire économique, il importe de comprendre les institutions et les processus qui y président. En outre, dans le cas de la Guinée, à travers l'Agence Française de Développement (AFD)¹, c'est la relation avec un bailleur de fonds parmi les plus anciens qui peut être étudiée – malgré une parenthèse d'une vingtaine d'années après 1960. Non seulement c'est son premier partenaire financier historique, mais c'est aussi l'un des plus importants quant aux montants alloués – dans l'aide reçue par la Guinée, la France exerce un rôle important, et elle garde aujourd'hui encore une part

1. L'AFD a été créée pendant la Deuxième Guerre mondiale comme Banque centrale et Trésor public de la France libre, sous une raison sociale, Caisse centrale, qui perdurera pendant cinquante ans, avec des compléments qui témoignent de l'évolution de ses missions et l'environnement dans lequel elles s'inscrivent : Caisse centrale de la France libre, de la France d'Outre-mer, de Coopération économique. Son nom change à l'occasion du cinquantenaire et devient Caisse (1991), puis Agence Française de Développement (1998). L'acteur « pivot » de la politique française d'aide au développement est un établissement public à caractère industriel et commercial et société de financement, qui apporte des ressources de toute nature (des subventions aux prêts, garanties et prises de participation ou de l'expertise) à des acteurs de toutes catégories (organisations internationales, États, collectivités, entreprises, organisations de la société civile, etc.).

significative (plus de 10 %). Pourtant, situation assez rare, les montants comptabilisés pour la France par le comité d'aide au développement² (CAD) sont d'abord négatifs après l'indépendance, puisque la relation s'est alors limitée au remboursement de prêts contractés pendant la période coloniale par des entreprises privées, sans compensation par des crédits nouveaux. Pour pallier ce retrait de la France, la Guinée diversifie alors activement ses partenaires. Pendant les années 1960-1970, l'aide américaine apparaît ainsi singulièrement élevée pour un pays francophone, sans doute en lien avec la richesse du pays en ressources naturelles. La Guinée est en outre un bénéficiaire important de la coopération du « bloc de l'Est », qui constitue un monde spécifique dans l'aide, à l'écart du CAD. Le récit des faits ou mythes de ces premières années s'inscrit dans un contexte scandé par des moments politiques forts, dès les conditions particulières de son indépendance.

Il s'agit de traiter dans ce contexte de l'histoire d'une diplomatie qui s'exerce avec un « grain » particulier, principalement sous la forme de projets de développement, autour desquels se sont nouées des relations entre acteurs de toute nature, associations locales ou professionnelles, administrations de divers niveau, entrepreneurs, fournisseurs, bailleurs de fonds, experts, militants ou élus... Cette diplomatie tisse les mailles d'une politique publique globale³, qui émerge depuis la fin de la guerre froide, et qu'il est intéressant d'examiner précisément sur le terrain d'un de ses anciens points chauds potentiels. Ce document de travail réunit les éléments essentiels sur l'histoire de l'AFD en Guinée, qui a compté pendant quelques années parmi ses partenaires les plus importants. Si elle commence en 1942, cette histoire fait suite à de grandes évolutions antérieures. Caler l'analyse sur la seule période qui suit la formulation d'une politique d'aide au développement (après l'indépendance) sous-estimerait le temps long d'une politique de financement de l'investissement au loin, plus ancienne,

2. Groupe de travail de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

3. Pacquement 2009.

dont l'origine est peut-être à rechercher du côté des premières expéditions commerciales, avant même la colonisation. Pour autant, on mettra l'accent sur la période qui commence avec la guerre froide, dont la Guinée a été l'un des enjeux, et dont beaucoup ont écrit combien l'aide en avait été un auxiliaire⁴.

Ce livre s'inscrit dans une série de publications qui traitent de l'AFD dans ses pays partenaires (la Côte d'Ivoire en 2016, Haïti en 2018), ou de ses filiales (Proparco en 2017, les banques de développement en 2020, Expertise France en 2021⁵), comme de celle de travaux sur le financement du développement. Il vise à reconstituer comment la Guinée a été abordée par un de ses bailleurs de fonds. Or cet acteur français du financement du développement a connu de profondes mutations tout au long de son histoire, au point que celle-ci paraît difficile à suivre. Peut-on en effet dissocier l'opérateur d'un de ses ministères de « tutelle » comme on disait alors, le ministère de la Coopération ? Les modalités de transfert des activités de ce ministère, en près de vingt ans à partir de 1998, ont en outre elles-mêmes transformé ces compétences, dans un contexte plus général où les approches des bailleurs de fonds sont très évolutives. Autre difficulté, en tant qu'auteur, la question de l'indépendance ou de la distance analytique à l'égard de mon employeur, l'AFD, reste un sujet de réflexion que je n'ignore pas, même si je peux témoigner qu'une grande liberté m'a été laissée par la définition même de mes fonctions et de mes projets. Ce livre s'inscrit dans la poursuite du recueil des activités de financement et de coopération qui contribuent modestement à tisser la toile d'une civilité internationale du développement durable, faite d'actions élémentaires entre acteurs anonymes, dans l'esprit du faire ensemble, d'une diplomatie de l'amitié.

4. Par exemple Olivier Charnoz et Jean-Michel Severino, *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte, 2007 ; John James Quinn et David J. Simon, « Plus ça change... : The Allocation of French ODA to Africa During and After the Cold War », *International Interactions, Empirical and Theoretical Research in International Relations*, Volume 32, Issue 3, 2006, p. 295-318.

5. Cf. les références en bibliographie (Pacquement).

Pour reconstituer cette histoire, diverses contraintes matérielles n'ont permis ni de faire une exploration archivistique approfondie ni de se rendre en Guinée pour interroger directement des témoins, cadres de l'agence ou des administrations partenaires. Malgré toutes ces limites, en offrant un premier point sur cette histoire commune et riche en perspectives, ce livre, publié en 2020, souhaite prendre date, à l'occasion des 70 ans de l'agence de Conakry, à mi-chemin entre le 40^e anniversaire de la reprise des activités de la Caisse centrale en Guinée (2019) et le 80^e anniversaire de la création de l'établissement (2021).

La rédaction de ce livre sous des délais contraints et sans accès aux archives guinéennes conduit notamment à d'autres limites : le rôle de l'assistance technique par exemple, y est insuffisamment pris en compte. Pour pallier (fût-ce partiellement) ces difficultés, on a eu recours de façon abondante à la citation de chercheurs et on a sollicité des récits auprès de collègues. Si le point de vue qui prévaut est le plus souvent celui des expatriés, il permet de mettre en lumière leur vision des grandes étapes de cette relation entre la Guinée et l'AFD. Ils sont reproduits en annexe, car ils illustrent, chacun à sa manière, ce qu'est concrètement le financement du développement, une diplomatie de l'amitié, faite d'échanges entre personnes et de travail en commun, qui repose sur la connaissance mutuelle. Ce livre met ainsi l'accent sur le point de vue de l'AFD et son évolution, car, même dans des éléments qui seraient anecdotiques à une maille d'analyse plus large, c'est ainsi toute une politique publique qui se révèle dans ses dynamiques et les rouages de ses activités. C'est que le sens provient souvent des petites choses, ou procède par des éléments parfois étonnants. Cette montre, un souvenir rapporté de Guinée par une collègue, ne symbolise pas seulement le temps qui passe, c'est comme une question de Dadis Camara sur l'histoire : cette consécration d'une rencontre souhaitée a-t-elle moins de sens parce qu'elle n'a pas eu lieu ?



Photo 1 : En 2008, la Guinée à l'heure de la mondialisation
(Collection/photo Virginie Leroy).

Ces témoignages agissent en outre comme autant de pièces pour constituer une sociologie de l'établissement, à travers le discours porté sur les diverses situations⁶ que vivent ses agents. Elles prennent tout leur sens comme le résultat d'une construction d'un moment particulier dans la vie de tous ceux qui y participent – réunis autour d'un cadre d'action commun, le projet (le plus souvent), qui se présente comme porteur de changements, lesquels affecteront chaque personne impliquée. Ainsi, les microhistoires de l'établissement que l'on s'efforce de reconstituer à travers ses diverses implantations permettent de contribuer à comprendre une politique complexe, qui met ses représentants en relation avec de nombreuses situations où l'investissement financier revêt une profondeur particulière, celle de l'engagement humain.

6. Ce concept de situations emprunte à Georges Balandier, « La situation coloniale. Approche théorique », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 11, 1951, p. 44-79, ici p. 76.

Aussi, plutôt qu'attendre encore de pouvoir livrer un travail plus complet, ce livre offre dès à présent une première esquisse, afin d'ouvrir des pistes de débat et de réflexion stratégique. S'il devait éveiller des vocations auprès des chercheurs guinéens intéressés par les questions financières et les relations internationales, l'auteur se tient à leur disposition pour échanger et partager.

Le livre examine i/ la création de la Caisse centrale et la formulation de ses premières missions de développement en Guinée ; ii/ la proclamation de l'indépendance et la suspension de la relation ; iii/ la reprise de l'aide, à partir de la fin des années 1970, ainsi que les processus de réforme en Guinée ; iv/ les réformes de l'aide ; et v/ la période des crises du début du XXI^e siècle. Il comporte en outre une chronologie succincte, une annexe statistique et un recueil de témoignages. Une bibliographie donne les références des principaux textes cités et suggère d'autres sources pour approfondir la documentation⁷.

7. Ce texte vise à apporter un regard très synthétique sur une histoire singulière. Il n'approfondit pas la période la plus récente. Des données statistiques figurent en annexe. Pour approfondir ou compléter, il convient notamment de se référer à trois publications : celle d'André Postel-Vinay (2019), qui comporte des archives relatives à un débat sur les effets de la suspension de l'aide en faveur de la Guinée, accessible en ligne ; et celle de l'auteur : « Décoloniser la finance, africaniser la banque » (traduction en français d'un chapitre dans un ouvrage collectif en anglais, août 2019), non publié, accès sur demande à l'auteur, ainsi que *Histoire de l'AFD en Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2016.