
François Pacquement

Histoire de l'Agence française de développement en Côte d'Ivoire



KARTHALA

Banquier du développement en Côte d'Ivoire ? Ce métier est récent et soulève de nombreuses polémiques, notamment du fait du surendettement récurrent des pays les plus vulnérables. Pourtant, les crises de la dette et les évolutions des politiques d'aide semblent n'avoir pas remis en cause cette fonction, qui a certes connu au fil du temps des adaptations substantielles.

Si l'histoire de l'aide au développement est désormais bien décrite sur le plan institutionnel, ses modes opératoires concrets restent moins connus. L'ouvrage décrit l'histoire de l'AFD, un établissement public, sur l'un de ses terrains de prédilection, la Côte d'Ivoire. Il présente ce partenariat mené entre une institution et un pays, inscrivant cette histoire dans le cadre d'une politique d'aide au développement qui prend désormais une dimension globale.

L'AFD – qui a longtemps été appelée la Caisse centrale – est associée aux premiers succès du pays. Après cette période faste, avec le retournement des cours, la seconde période se présente comme celle d'une normalisation, tant pour la Côte d'Ivoire, où s'affirme un État moderne, que pour l'AFD, qui perd progressivement sa singularité pour s'inscrire davantage dans la communauté des bailleurs de fonds. À partir des années 1990, l'aide s'exprime davantage en termes de soutien aux politiques publiques, tout en connaissant de nombreuses réformes.

Cet ouvrage est une contribution originale qui aborde pour la première fois les méthodes de l'aide sur le terrain de façon concrète et incarnée.

Chargé de mission Histoire et réflexion stratégique à l'AFD (auprès du Directeur exécutif chargé de la Stratégie, des Partenariats et de la Communication), François Pacquement a servi l'aide au développement dans plusieurs institutions, notamment au Trésor (Affaires européennes), aux Affaires étrangères (Conseiller du Directeur général de la Coopération internationale et du Développement) et à la Commission européenne (Pays de l'ex-URSS et pays d'Europe centrale et orientale). À l'AFD, il a exercé sur le terrain comme au siège dans des fonctions tant opérationnelles qu'analytiques ou stratégiques. Chargé d'enseignement à Paris I Sorbonne (UFR sciences politiques et droit), ainsi qu'à Grenoble (Université Pierre Mendès-France – faculté d'économie), ses publications portent sur l'histoire de l'aide au développement.

**HISTOIRE DE L'AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT EN CÔTE D'IVOIRE**

KARTHALA sur Internet :
www.karthala.com
Paiement sécurisé

Couverture : Bâtiment de la première agence de la Caisse centrale de la France d’outre-mer – CCFOM – ancêtre de l’Agence française de développement, depuis février 1944, boulevard Roume à Abidjan, Côte d’Ivoire. Photographie d’Yves Avot, 9 mars 1954.

© ÉDITIONS KARTHALA, 2015
ISBN : 978-2-8111-1556-2

François Pacquement

**Histoire
de l'Agence française
de développement
en Côte d'Ivoire**

**Éditions KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 Paris**

Table des matières

Liste des abréviations	9
Introduction.	13

PREMIÈRE PARTIE MODERNITÉ ET COOPÉRATION

1. Le temps de l'investissement colonial	27
La banque en Afrique occidentale française	27
Première formulation d'une politique de mise en valeur	31
Aspects financiers et monétaires de la Seconde Guerre mondiale	35
Le prix de la guerre et les promesses de la paix	40
2. Les débuts	43
La fin de la fonction monétaire	44
Un rôle nouveau: le développement	44
La loi du 30 avril 1946	47
Le logement	52
L'énergie électrique	55
Le Crédit « social »	60
Secteurs d'intervention	64
Une approche méthodique du développement	66
Annexe: la loi du 30 avril 1946	69
3. La mise en place de l'État	71
Le contexte politique africain	71
Le dispositif français	74
La coopération technique	75

Les bases de la constitution d'un État	77
Les débuts de l'aide internationale	81
L'adaptation de l'offre de la Caisse	84
Petites et grandes questions d'intendance	87
Secteurs d'intervention	91
Un miracle ivoirien ?	106
Harry Méry, directeur de l'agence de 1960 à 1968	109
Annexe – Supplément photographique	114

SECONDE PARTIE

NORMALISATION ET DÉVELOPPEMENT

4. Les ajustements structurels et les rééchelonnements de dette	127
Une relation privilégiée avec la France	127
De nouvelles évolutions pour la Caisse	131
L'implication grandissante des acteurs ivoiriens	132
La diversification des bailleurs de fonds	135
Aspects sectoriels	137
Les débuts de l'ajustement structurel	143
Banques de développement	148
De nouveaux instruments : les fonds de garantie	150
Vers la dévaluation	152
Annexe – Supplément photographique – Album des années 1980	153
5. L'après guerre froide et la mondialisation	159
Les institutions multilatérales face à l'instabilité politique	159
Les bailleurs de fonds bilatéraux : des évolutions majeures	163
La dévaluation	170
Évolutions sectorielles	172
La réforme de la coopération française	182
6. Crises et soubresauts	187
Crise politique	187
Crise économique et sociale	191
Crise de la dette	192
Crise de l'aide	194
La relance de la coopération à partir de 2008	196

7. De l'après crise au développement, en route vers l'émergence.	199
Une aide profondément transformée.	200
Les outils de financement	203
Les secteurs d'intervention	204
 Conclusion	 207
 Annexes	
L'agence d'Abidjan	213
Chronologie des relations de la Caisse centrale et de la Côte d'Ivoire.	231
Les directeurs généraux de l'établissement.	235
Points de repère quantitatifs	237
 Bibliographie	 247

Liste des abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AFD	Agence française de développement
AID	Association internationale de développement
AOF	Afrique Occidentale Française
ARIA	Assurance du risque des investissements en Afrique
ARSO	Autorité pour l'Aménagement de la Région du Sud-Ouest
BAD	Banque africaine de développement
BAO	Banque de l'Afrique Occidentale
BCEAO	Banque Centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BDPA	Bureau pour le développement de la production agricole
BIDI	Banque ivoirienne de développement industriel
BNDA	Banque nationale pour le développement agricole
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BSIE	Budget spécial d'investissement et d'équipement
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CCCAM	Caisse centrale de crédit agricole mutuel
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
CCFL	Caisse centrale de la France libre
CCFOM	Caisse centrale de la France d'outre-mer
CAISTAB, CSSPPA	Caisse de stabilisation et de soutien des prix des produits agricoles
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CFA	Communautés financières d'Afrique
CFD	Caisse française de développement
CIDT	Compagnie ivoirienne de développement des textiles
CREDICODI	Crédit de Côte d'Ivoire
DCGTx	Direction centrale des Grands Travaux

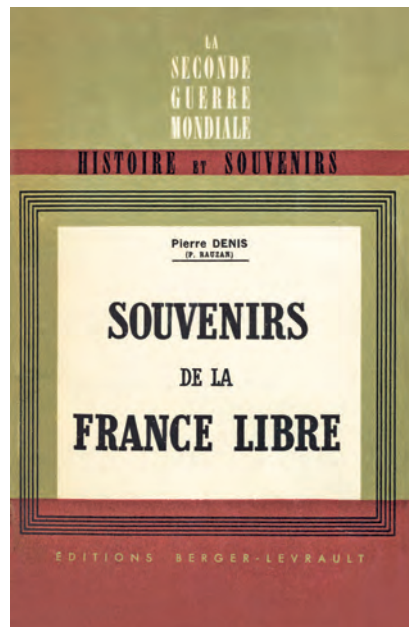
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EDF	Électricité de France
EECI	Énergie électrique de Côte d'Ivoire
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
FCFA	Franc des communautés financières d'Afrique
FF	Franc français
FAC	Fonds d'aide et de Coopération
FED	Fonds européen de développement
FIDES	Fonds d'investissement pour le développement économique et social
FMI	Fonds monétaire international
GARI	Garantie des investissements en Afrique de l'Ouest
IRCA	Institut de recherche pour le caoutchouc
m	Million (s)
MAC	Mission permanente d'aide et de coopération
md	Milliard
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODD	Objectifs économiques de développement durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PAS	Prêt d'ajustement structurel
PDCI	Parti démocratique de Côte d'Ivoire
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays moins avancé
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
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
RAN	Régie Abidjan-Niger
RCI	République de Côte d'Ivoire
RDA	Rassemblement démocratique africain
RTI	Radiodiffusion Télévision Ivoirienne
SAPH	Société africaine de plantations hévéas
SATEC	Société d'aide technique et de coopération
SATMACI	Société d'assistance technique et de modernisation de l'agriculture
SCIC	Société civile et immobilière de la Caisse des dépôts et consignations
SCET	Société centrale de l'aménagement du territoire

SCS	Société de crédit social
SEDES	Société d'études pour le développement économique et social
SEM	Société d'économie mixte
SICOGI	Société ivoirienne de construction et de gestion immobilière
SIHCI	Société immobilière des habitats à bon marché de Côte d'Ivoire
SODE	Sociétés de développement
SOTRA	Société des transports abidjanais
SODEFOR	Société pour le développement des forêts
SOFARIS	Société française pour la garantie des financements aux petites et moyennes entreprises
SUCCI	Société d'urbanisme et de construction de la Côte d'Ivoire
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Introduction

Le 2 décembre 1941, la signature du général de Gaulle est à peine sèche sur l'ordonnance n° 21, créant la Caisse centrale de la France libre, que son inspirateur, Pierre Denis, est déjà en Afrique¹. Parti le 24 novembre de Londres, il s'envole de Dublin le 27, le mauvais temps n'ayant pas permis de décoller plus tôt. Après une escale au Portugal, où il utilise un passeport britannique, il découvre Dakar, à l'aube du surlendemain, avant de se poser à Bathurst (actuelle Banjul). Une nouvelle étape de nuit lui fera survoler la Côte d'Ivoire, où il ne s'arrêtera pas – toute l'Afrique occidentale française est encore sous l'autorité de Vichy. Son périple le conduit finalement à Brazzaville la deuxième quinzaine de janvier, après une crise de paludisme.

Dès le 22 janvier, il écrit à René Pleven, président de la Caisse, pour lui faire part de ses premières observations. Il pense notamment que les divergences au sein des Français libres sont fortes et risquent de s'exacerber. Il préconise «un effort pour déplacer d'un seul coup le champ des controverses»(...) «Prenez, comme programme, la création et l'organisation des États-Unis d'Europe.» L'ancien compagnon de Jean Monnet poursuit : «L'unité



Couverture du livre de mémoires de guerre de Pierre Denis.

1. Ce parcours est reconstitué dans son ouvrage *Souvenirs de la France libre*, 1947.

africaine n'est qu'un des aspects du problème des États-Unis d'Europe. (...) Lancez quelques plans d'équipement routier, aérien, industriel, monétaire, etc., fondés sur la victoire et l'utilisation de cette victoire pour unifier l'Afrique. »

Au terme d'un voyage éprouvant, cette première vision de Pierre Denis préfigure l'engagement de tout l'établissement en Afrique. L'actuelle Agence française de développement (AFD) a ainsi été créée pendant la Seconde 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. Elle change de nom à l'occasion de son cinquantenaire en 1991 et devient Caisse, puis en 1998 Agence française de développement. Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et établissement de crédit spécialisé, l'AFD distribue des financements de toute nature (des subventions aux prêts, garanties et prises de participation) à des acteurs de diverses catégories (Organisations internationales, États, collectivités, entreprises publiques ou privées, organisations de la société civile).

Aujourd'hui encore, l'Afrique est au cœur des priorités stratégiques de l'établissement, et la principale destination de ses concours, au service d'une politique africaine qui s'est imposée en effet comme une constante de l'action internationale de la France depuis les années 1940.

Une des raisons de la création de cet établissement tient à l'état du système bancaire africain au début de la Seconde Guerre mondiale. L'AFD a privilégié dès les années 1940 une intervention à travers un réseau d'agences et de filiales. Son histoire doit encore être précisée, notamment par l'analyse de ses diverses filiales, dans les domaines de l'énergie électrique, du crédit social et du logement.

L'étude de l'activité de l'AFD en Côte d'Ivoire, un de ses pays d'intervention, parmi les plus anciens, permet de rendre compte plus généralement de l'histoire de l'institution dans les pays d'Afrique anciennement colonies françaises.

L'AFD est non seulement le plus ancien des bailleurs de fonds de la Côte d'Ivoire, mais aussi l'un des plus importants par les montants financiers distribués (voir en annexe).

Ce livre s'adresse non seulement aux partenaires de l'AFD en Côte d'Ivoire, mais aussi aux historiens ivoiriens, afin de leur offrir clés et points de repère. S'intéresser à cette institution est-il anecdotique ou revêt-il une portée plus large ? De fait, l'Agence est un établissement

public, vecteur par lequel se déclinent les politiques publiques qu'il sert. C'est donc un terrain d'observation favorable, plus accessible que les processus interministériels complexes à l'œuvre dans les politiques chargées d'aménagement du territoire ou de relations extérieures. En outre, la Caisse, à la rencontre du terrain, permet à la fois de servir concrètement ces politiques publiques et d'agir sur leur évolution. Ses opérations et les observations qu'elles suscitent, relayées par ses autorités de tutelle (Affaires étrangères et Finances), leur permettent de faire entendre, dans le cadre multilatéral, une voix de la France en prise sur le terrain. Elles étayent la contribution aux travaux des organismes internationaux de développement, tels le Programme des Nations Unies pour le Développement, la Banque mondiale ou la Banque Africaine de Développement.

Mais alors, pourquoi s'attacher à la présentation de l'histoire d'une agence d'aide parmi d'autres ou d'un donateur au sein d'une grande communauté ? L'aide publique au développement s'impose de plus en plus comme une politique globale, partagée au Nord comme au Sud, qui touche tous les aspects de la vie. Le programme d'action commun de 2015 en est sans doute la meilleure manifestation. Reste à décliner localement les objectifs de développement durable et assurer leur financement. Il y a peu de précédents plus anciens et aussi multidimensionnels que la relation de partenariat de l'AFD avec la Côte d'Ivoire, qui a été parfois très féconde et inventive, et a traversé de nombreuses phases historiques, constituant un espace propre fait de relations interpersonnelles et d'engagements de longue durée. Reconstituer cette histoire permet de mettre en relief un temps long des politiques, qui s'impose progressivement, sous l'effet de la permanence des institutions et de la transmission des relations entre les personnes, avec des effets de toute nature. Cela peut être une source d'inspiration pour de nouveaux projets de politiques globales (climat, biodiversité, santé...), qui restent encore en grande partie à bâtir.

Dans les pays du Sud en général, le dispositif d'aide est un déterminant significatif des politiques publiques². Son rôle contraste avec la compréhension limitée qu'en ont les citoyens. Cette monographie sur l'histoire en Côte d'Ivoire de l'Agence française de développement (AFD) et de son prédécesseur la Caisse centrale vise non seulement à servir la compréhension des logiques qui animent un bailleur de fonds

2. En Afrique au Sud du Sahara, l'aide revêt un volume très significatif par rapport au budget des États.

face à un de ses pays partenaires historiques, mais aussi à apporter des éléments utiles à l'histoire économique ivoirienne. Il ne s'agit toutefois pas de s'engager dans cette histoire complexe de l'économie ivoirienne, travail qui fait par ailleurs l'objet de travaux nombreux en Côte d'Ivoire (voir par exemple Settié) ou à l'étranger (Berthélémy, Boone, Bourguignon, Cogneau, Duruflé, Hounghbedji, Mesplé-Somps...). Il convient en effet de bien dissocier ce qui procède du domaine de l'analyse historique du développement de ce que peut apporter l'histoire d'une politique d'aide, et en son sein, celle plus modeste d'une agence de coopération. Le développement est affaire de politiques nombreuses, décidées par un pays pour lui-même. La politique d'aide est déterminée de façon propre à chaque donateur, dans un contexte complexe, surdéterminé par des normes internationales, pour une application dans des pays qui restent lointains pour le citoyen ou le contribuable concernés ; cette politique d'aide est formulée en associant plus ou moins en amont le pays concerné sur la façon dont cette politique va s'appliquer concrètement sur son terrain, parfois dans le cadre d'un débat stratégique, plus souvent opération par opération, tout au long du cycle du projet.

L'analyse de l'intervention d'un bailleur de fonds dans un pays donné soulève de nombreuses difficultés.

La première est la complexité de l'observation, puisque les bailleurs de fonds interviennent de loin, dans un cadre qui valorise les moyens et la communication davantage que les impacts, et que la part de l'analyse historique dans la formulation des politiques publiques est en général très limitée (pourtant, du côté des entreprises, l'histoire va désormais au-delà du corporatisme ou de la seule logique de communication pour prendre une vraie fonction stratégique). Les archives des bailleurs de fonds, à supposer qu'elles soient bien tenues, ne sont pour autant pas accessibles localement. Du côté du pays concerné, les interlocuteurs sont nombreux, et leurs archives, à la hauteur de leur économie, sont insuffisamment dotées.

Une autre difficulté de l'analyse des relations entre un pays et un bailleur de fonds tient au fait que l'aide suit un cycle long : une stratégie donne lieu à des opérations qui s'instruisent en deux ou trois ans. L'accord de financement signé, les processus de mise en concurrence sont lancés, les offres dépouillées, et les contrats doivent être négociés et signés. Les dépenses financées peuvent s'étaler sur plus de cinq ans. Une année donnée, peuvent donc coexister sur le terrain des dépenses qui s'inscrivent dans des stratégies différentes, nées de politiques de développement successives. Ceci rend complexe la périodisation indispensable pour permettre au lecteur de bien saisir les grandes articulations.

En effet, une opération née dans les années 1980, qui présentent une unité propre, est ensuite mise en œuvre dans les années 1990, décennie aux caractéristiques très différentes.

La communauté des bailleurs de fonds est grande, mais la Côte d'Ivoire a une histoire significative avec l'un d'entre eux, l'AFD, qui représente des apports durablement substantiels. Son histoire pourrait donc apporter à la compréhension, avec certes un biais – le point de vue reste celui du bailleur extérieur. Par exemple, la périodisation ne cherche pas à s'aligner sur les grands moments de l'histoire politique du pays.

À défaut d'avoir la possibilité de consulter des archives détaillées, la méthode de travail a consisté à décliner d'abord sur le cas de la Côte d'Ivoire les connaissances tirées de l'histoire générale des bailleurs de fonds en utilisant notamment trois sources :

- Les publications de la Banque mondiale, tant les rapports généraux ou sectoriels que les analyses historiques (notamment Kapur) ou les données quantitatives (World Bank Atlas).

- Les publications générales accessibles par les portails académiques et les données générales statistiques disponibles au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

- L'histoire de l'AFD et divers travaux d'histoire de l'aide.

Les sources comportent des documents internes à l'AFD, tels des rapports d'activité, documents d'évaluation et diverses notes. Les trouver a été permis notamment grâce au travail réalisé de novembre 2014 à juin 2015 par M. Soro Nonhontan. Il a reçu notamment l'appui de Madame Mélanie Corbé, archiviste de l'AFD. Les archives orales d'André Postel-Vinay et d'Yves Roland-Billecart ont en outre été consultées.

En outre, des témoignages ont été recherchés auprès d'agents de l'AFD actifs ou retraités ayant servi en Côte d'Ivoire. Certes les témoignages soulèvent diverses questions de méthode. On a cherché à les pallier par l'effet du nombre de témoins consulté, la convergence de leur propos et le recoupement avec des archives ou des analyses diverses.

Une première version a été rédigée et diffusée à partir de février à des anciens de la Côte d'Ivoire de façon à solliciter leur témoignage ou leurs commentaires, ainsi que des photos ou documents. En tout plus de 70 personnes ont reçu ce document et plusieurs ont apporté un témoignage ou des documents complémentaires.

Sur la base de cette version très préliminaire, des entretiens ont été conduits en Côte d'Ivoire. J'exprime ma reconnaissance à Mme Ducoulombier, présidente de l'UFE, MM. Abdoulaye Koné ancien ministre des Finances (années 1980), Ézan Akélé ancien ministre des

Infrastructures (années 1990), Maître Chauveau, ancien conseiller du ministre Abdoulaye Koné, MM. Akpalé Tchoubroua et Henyo Koffi Vincent, anciens du Crédit de Côte d'Ivoire, Georges Serre, ambassadeur de France à Abidjan, Nicolas Frelot, conseiller de coopération et d'action culturelle et directeur de l'Institut français, et Abou Kamaté, de l'Institut français.

Ce point sur la méthode ne saurait être complet sans quelques précisions sur moi-même. En particulier, il convient de dire que j'ai passé quelques mois en 1984 à l'agence où j'ai notamment été associé à une mission du FMI. Actuellement chargé de mission Histoire à la direction de la stratégie de l'AFD, j'ai travaillé (à divers degrés) depuis 1998 sur l'histoire de l'établissement et des politiques qu'il sert, d'abord en complément de mes fonctions, pour m'y consacrer, depuis peu, à titre principal. Habituellement, pour les travaux concernant son histoire, l'AFD privilégie le recours à des historiens qualifiés (ce qui n'est pas mon cas).

L'histoire compte parmi les exigences de la communication publique. Celles-ci visent à rendre compte des missions de l'établissement, à les rendre intelligibles et en faciliter le débat. Outre cette logique, la démarche consiste de plus en plus à intégrer l'histoire dans la compréhension de l'établissement voire la conception de ses stratégies.

Force est de reconnaître qu'une histoire de l'aide française peine encore à traiter des opérations : les archives qui les concernent sont réparties comme le cycle du projet entre les diverses parties prenantes qui s'y associent – maîtres d'ouvrages, relais financiers, assistants à la maîtrise d'ouvrages, entreprises... Cette dispersion justifie d'envisager l'histoire de l'aide comme un cas particulier de l'histoire d'entreprise, qui devrait être conduite de façon coopérative. Mais encore faut-il ouvrir la voie.

Comme l'observe Antoine Prost³ sur le travail social, l'histoire doit souvent commencer par une littérature grise semi-professionnelle pour susciter ensuite des démarches scientifiques. Or l'histoire de l'aide présente une difficulté analogue à l'histoire économique, elle peut comporter un certain « coût d'entrée », et il peut être utile qu'elle fasse l'objet d'une présentation de l'intérieur. Cette démarche fait que ce travail est davantage conçu comme un récit que comme une démonstration, qu'il

3. Prost Antoine, « Histoire du travail social et histoire de la société civile », *Vie sociale*, 2013, n° 1, p. 93-99. Cet article expose de façon détaillée les points de méthode que soulève une pratique de l'histoire par les professionnels du milieu concerné. *Mutatis mutandis*, on pourrait en reprendre de larges extraits pour l'aide au développement.

a pour priorité de réunir les éléments de compréhension de cette histoire plutôt qu'il n'a cherché à soutenir une thèse. C'est après avoir contribué à un atelier organisé par deux chercheuses de Sciences Po Bordeaux, Céline Ségalini et Veronica Gomez-Temesio, pour les 3^e Rencontres des Études africaines en France (REAF – juillet 2014) que j'ai pensé qu'une telle entreprise serait pertinente et utile.

Ce livre est rendu possible par l'agence d'Abidjan, qui l'a souhaité, et par le travail important qu'elle a entrepris alors sur ses archives, avec l'aide de M. Soro Nonhontan, stagiaire. Il repose aussi sur divers travaux d'histoire de l'institution parmi lesquels un premier essai, en 1976, à l'occasion des 30 ans de la loi du 30 avril 1946, par M. Hyafil, puis un livre, en 1991, par M. Bridier, sur les 50 ans de la Caisse centrale. Il tire en outre parti de travaux réalisés plus généralement sur l'histoire de l'aide au développement. Enfin, il bénéficie de l'apport de plusieurs témoins qui ont pu être consultés à Abidjan ou Paris.

Il convient de remercier les nombreux collègues qui m'ont accompagné et aidé dans ce travail. Celui-ci n'aurait pas vu le jour sans Bruno Leclerc, directeur de l'agence, qui l'a souhaité et soutenu, avec une forte implication personnelle, et une large contribution aux deux derniers chapitres. L'apport des collègues actuels et passés de l'agence a été en outre très précieux. Je remercie en particulier, pour leur témoignage et les photos qu'ils ont offertes, Mmes Ecrabet et Kankou Traoré, MM. Yao Ange René et Zombra Joseph, et les membres de la famille de feu M. Nobou.

Ce livre a en outre reçu l'aide précieuse de chercheurs et universitaires, en particulier Jean-Pierre Bat, Archives nationales, responsable du fonds Foccart; Yves Viltard, ancien responsable du Master Coopération Internationale, Aide Humanitaire et Politique de Développement à Paris I, Vincent Duchaussoy et Olivier Feiertag, qui animent le programme de recherche sur l'histoire de la zone franc dans le cadre de l'IRIHS (Institut de Recherche Interdisciplinaire Homme et Société) de l'université de Rouen, avec le soutien de la Banque de France et du ministère de l'Économie, séminaire dans le cadre duquel ces travaux ont été discutés.

Je dois également dire ma reconnaissance aux collègues et témoins, que je n'ai pas encore cités et qui ont bien voulu apporter leur concours et leur témoignage :

– Richard Banégas, professeur de science politique à Sciences Po et Sandrine Mesplé-Somps, UMR DIAL, IRD-Paris-Dauphine, pour l'aide apportée sur la constitution de la bibliographie ainsi que pour les contacts suggérés; Virginie Troit, du Fonds Croix-Rouge française,

avec qui j'ai eu de nombreux échanges plus généraux sur les aspects relatifs aux illustrations.

- Pascal Gendreau, ancien conseiller financier à la Direction du Trésor, ancien directeur de cabinet du ministre de la Coopération ;

- Jean-Claude Camus, responsable des Collections numismatiques et de l'antenne Patrimoine de Chamalières à la Banque de France ;

- les anciens de l'agence, Félix Ahoédé, comptable, Antoine Baux, Yves Bellec, Cyril Berton, Eric Beugnot, Gérald Collange, Gilles Chausse, Serge Michailof, Henri de La Ville Montbazou, Christian Szersnovicz, Gérald Vuillemin ;

- François Colas, ancien directeur général de Proparco, Jean Parpais ancien directeur Afrique à la CFD, Robert de la Rochefoucauld, coopérant technique de 1979 à 1983, Louis-Jacques Vaillant, coopérant technique SEDES de 1983 à 1987, pour leur témoignage ;

- Guy Vallet, ancien directeur de l'AFD, retraité ;

- Victor Fourcin, Christiane Istasse et Luc Mbabulu, pour leur relecture attentive ;

- Mélanie Corbé, Claire Larrieux, Pascal Lefranc, Eric Thauvin et Gérard Tourbin, pour les aspects concernant les archives, l'édition et les illustrations.

Du côté des anciens directeurs généraux de l'établissement, j'exprime une gratitude particulière à la famille d'André Postel-Vinay, qui a bien voulu valider les extraits de son témoignage oral, ainsi qu'à Yves Roland-Billecart, qui m'a consacré plusieurs entretiens, a relu attentivement une première version et a permis de rectifier quelques erreurs matérielles. L'encouragement d'Antoine Pouillieute m'a également été précieux pour ce travail. En outre, Philippe Orliange (directeur exécutif chargé de la stratégie, des partenariats et de la communication) ainsi que son adjoint Bernard Esnouf se sont astreints à une lecture minutieuse et ont apporté leur concours par des commentaires nourris.

Les erreurs et approximations qui subsistent me sont entièrement imputables.

Plan du livre

Cette histoire se décline selon deux grandes périodes ; la première, relatée dans les trois premiers chapitres, est intitulée Modernité et coopération. La seconde, intitulée Normalisation et développement, commence avec l'affirmation d'un État moderne en Côte d'Ivoire, à la fin des années 1970.

Modernité et coopération

L'histoire de l'AFD en Côte d'Ivoire s'inscrit par rapport à de grandes évolutions qui ont précédé sa création. Pour comprendre comment est apparue la politique d'aide au développement de la France après l'indépendance, il convient de chercher les liens qu'entretient l'activité de la Caisse avec des questions de financement plus anciennes en reconstituant à grands traits le contexte de son émergence.

Dans cet esprit, on examinera dans un premier temps comment l'Afrique Occidentale Française (AOF) a vu se mettre en place au XIX^e siècle un système bancaire. Il repose sur une banque coloniale, qui associe activités de crédit et d'émission. Elle vise à apporter des solutions financières aux problèmes de commerce et d'investissement, au cœur des problèmes de mise en valeur coloniale et de développement. Dans un deuxième temps, la création de l'AFD est décrite, ainsi que la mise en place de ses missions de développement. L'esprit de planification qui préside à l'approche du développement évolue, de la loi de 1946 à la méthode des effets. La loi du 30 avril 1946 jette les fondements du système français de coopération. Troisième temps, le dispositif d'aide évolue au cours des années 1970, dans un cadre de relative prospérité.

Cette première période est marquée par une approche microéconomique du développement : l'action de l'entreprise vise des personnes, des artisans, des agriculteurs, des petits entrepreneurs, comme des grandes entreprises. On n'a pu faire autrement que retenir 1960, date de l'indépendance, comme la charnière d'une nouvelle époque (chapitre 3) qui dure jusqu'en 1978, année qui marque la fin d'un régime de croissance propre basé sur le cacao (et des cours favorables) ainsi que les investissements publics et privés ; pendant cette période, l'AFD a essentiellement financé des projets dans le secteur productif.

Normalisation et développement

Contrecoup de la période faste, avec le retournement des cours, la seconde période s'amorce, en un quatrième temps, dans les années 1980, à la faveur des programmes d'ajustement structurel. Ce sera l'occasion d'une normalisation, tant pour la Côte d'Ivoire, où s'affirme un État moderne, que pour la Caisse centrale, qui perd progressivement de sa singularité pour s'inscrire davantage dans la communauté des bailleurs de fonds.

Cinquième temps, les années 1990 : l'aide s'exprimera davantage en termes de soutien aux politiques publiques, tout en connaissant de nombreuses réformes.

Les deux derniers chapitres sont consacrés l'un aux crises et leurs divers rebondissements du début du ^{xxi}^e siècle, l'autre à la normalisation et à la reprise de l'activité de l'AFD.

Après la conclusion, une note sur l'agence permet d'en évoquer la vie quotidienne ; les archives qu'elle détient sont décrites succinctement. Une bibliographie et quelques annexes quantitatives complètent la documentation.

PREMIÈRE PARTIE

Modernité et coopération

Cette partie s'attache à reconstituer le contexte et les idées qui ont présidé à la création et aux premières activités de la Caisse centrale. L'histoire d'une agence de développement court le risque d'être racontée à la lumière des critères qui la guident aujourd'hui : une agence de développement est le résultat d'évolutions parfois anciennes, où s'associent les traditions administratives de chaque pays et l'histoire des politiques publiques de plus en plus internationales. Si désormais l'aide au développement est une politique bien décrite, à peu près mesurée, étayée par des objectifs de mieux en mieux définis et partagés, elle n'a pris cette forme qu'au terme d'évolutions singulières.

S'il est ancien et anime les premiers programmes de mise en valeur, le concept même de développement n'est pas central lors des premiers pas de la Caisse¹. Certes, depuis les années 1920, c'est une préoccupation de l'administration coloniale, mais, à ses débuts, l'établissement se consacre principalement à la mise à niveau des structures de la vie économique. Son programme s'exprime plutôt en termes de modernité partagée, dans le cadre de la reconstruction, avec un esprit de « coopération. »

Succédant à la période coloniale, l'idée de coopération vise à affirmer l'ambition d'un partenariat à parité. Cette conception française anime la Caisse et préside à la conception contractuelle qui sera donnée à la coopération européenne, lorsqu'elle prend la forme d'un accord d'association entre membres de la Communauté européenne et pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) dans le cadre des conventions de Yaoundé.

1. Le plus souvent on utilisera cette dénomination jusqu'aux années 1990 pour désigner l'AFD.

Toute politique de relation extérieure peut être analysée notamment selon une approche réaliste – la défense de l'intérêt national – ou idéaliste – la poursuite de l'intérêt général. La Caisse connaît dans son histoire cette tension qui produit un équilibre complexe, car elle se décline chez des financiers et des techniciens animés par une forte culture du terrain (les agences locales sont au cœur du dispositif), qui les conduit à penser en référence à des défis locaux avant tout.

Pourquoi la France doit-elle aider les pays en développement ? Pour revenir à la façon dont la question se pose dans les années soixante, Sylviane Guillaumont Jeanneney écrit (2012) un témoignage sur la vision de son père Jean-Marcel Jeanneney (JMJ), ancien ministre du général de Gaulle. Il dirigea un rapport, publié en 1963, « La politique de coopération avec les pays en voie de développement », rapport de la Commission d'étude instituée par le décret du 12 mars 1963 remis au gouvernement le 18 juillet 1963, auquel se réfère abondamment l'histoire de l'aide française sous le nom de « Rapport Jeanneney. » Son témoignage (souligné par nos soins) justifie d'être largement cité.

« Pour JMJ l'aide française ne répond pas à des objectifs économiques. Il réfute un certain nombre d'arguments « égoïstes » liés aux prétendus avantages économiques pour la France de son aide, notamment dans le cadre de la Zone franc (le rapport p. 51-58). L'économiste reprend ses droits : il montre que les échanges avec la Zone franc ont et vont décliner en pourcentage des échanges mondiaux et que les termes de l'échange entre la France et ses anciennes colonies qui s'écartent des prix internationaux sont négatifs pour la France, une fois déduit le coût de l'aide ; il montre aussi qu'il n'existe pas d'avantage monétaire pour la France (en termes de réserves extérieures) contrairement à une idée reçue. Cette affirmation est très importante car elle va à l'encontre d'une pratique encore très répandue : juger de l'opportunité des financements publics dans les pays en voie de développement (PVD) en fonction de l'ouverture de marchés pour les entreprises françaises !

JMJ réfute aussi l'idée que l'aide doit empêcher les PVD de se tourner exclusivement vers la Russie. JMJ ne croit pas au risque que le Tiers-Monde devienne massivement communiste. Ce ne doit pas être un instrument de la guerre froide, comme l'utilisaient alors les États-Unis. « Les vraies raisons d'une politique française de coopération » sont d'ordre éthique et politique au sens noble du terme. Ce discours s'inspire de la Déclaration du Général de Gaulle à Brazzaville le 30 janvier 1944. Le Général exprimait déjà, (...) le fondement de ce que devrait être sa politique de coopération avec les pays en développement et plus particulièrement avec les pays africains francophones.

Pour JMJ, comme pour le Général, l'aide est une question de « solidarité humaine. » « Même si la France pensait que la misère des autres ne menace ni son propre développement ni sa sécurité, la France devrait leur venir en aide, simplement parce qu'il serait intolérable qu'elle se désintéressât de leur sort. Manquer à ce devoir serait renier la civilisation qu'elle incarne, en ruiner l'inspiration, en compromettre l'épanouissement. La politique rejoint ici l'éthique. » (...) La politique de coopération donne aux jeunes français l'occasion de « servir des causes généreuses et lointaines. » Ce thème sera très largement repris par le Général dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964 : la justification de l'aide est d'être une œuvre de civilisation conforme au génie de la France et à son histoire : « On voit comment sont élevés les buts et forts les motifs de la coopération », conclut-t-il.

(...) JMJ insiste toutefois sur les avantages à long terme que la France doit tirer de sa politique de coopération internationale par son rayonnement intellectuel. (...) Ainsi JMJ écrit-il page 63 du rapport : « Les possibilités diplomatiques de la France, qu'il s'agisse d'arrangements régionaux ou de débats dans les conférences mondiales, dépendront-elles, pour une part des relations qu'elle aura su entretenir avec les pays en développement. »

Le débat ne fait que commencer. La Caisse centrale voit se mettre en place une politique qui, jusqu'à la fin du xx^e siècle, sera conçue autant pour contribuer au développement que pour servir les intérêts de la France.

La création de la Caisse centrale intervient dans un contexte exceptionnel pour une agence d'aide au développement ; il résulte d'une longue histoire. La Caisse apparaît en effet avec la préoccupation de mettre en place un système bancaire à deux niveaux, dans un contexte général marqué par une série de réformes, en ligne avec le programme du Conseil National de la Résistance.

La France doit-elle aider la Côte d'Ivoire, la question ne se pose même pas. Le chapitre premier raconte d'abord comment s'explique la présence de la Caisse en Côte d'Ivoire, puis cette partie montre quels facteurs ont fait évoluer la relation, d'une façon qui ne sera vraiment reconfigurée qu'à partir des années 1980.

