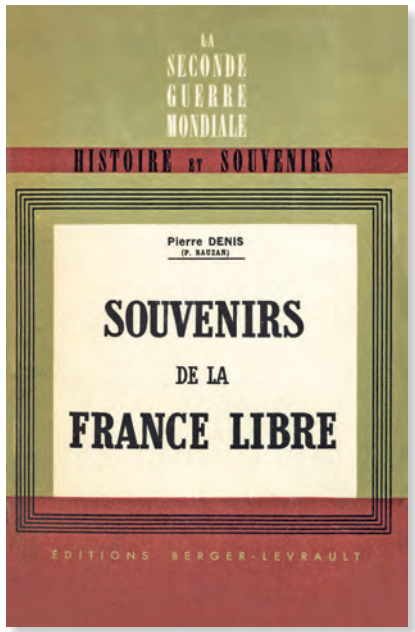
Introduction

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 Afrique[1]. 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.



Couverture du livre de mémoires de guerre de Pierre Denis.

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

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 publiques[2]. 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, Houngbedji, 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 Tchubroua 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 Prost[3] 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 chercheures de Sciences Po Bordeaux, Céline Ségalini et Veronica Gomez-Temesio, pour les 3e 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 Montbazon, 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 XIXe 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 XXIe 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.