

La passion du développement 32 ans de Caisse centrale

Mémoires d'André Postel-Vinay



La passion du développement 32 ans de Caisse centrale

Mémoires d'André Postel-Vinay

Édition commentée et augmentée de l'interview réalisée en 1989
pour les archives orales du Comité pour l'histoire économique
et financière de la France (CHEFF) – Institut de la gestion publique
et du développement économique (IGPDE).

La collection rassemble les études et recherches soutenues et coordonnées par l'Agence française de développement. Elle contribue à la diffusion des savoirs tirés de l'expérience du terrain et de travaux académiques. Les manuscrits sont systématiquement soumis à l'approbation d'un conseil éditorial, qui s'appuie sur l'avis de référés anonymes.

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de cet ouvrage sont formulées sous la responsabilité de l'auteur du texte et de celui de l'appareil documentaire. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Retrouvez nos publications sur : <https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>

Directeur de la publication : Rémy Rioux

Directeur de la rédaction : Thomas Mélonio

Relecture et adaptation : Alain Joly, Françoise Tiffoin (équipe éditoriale AFD)

Adaptation de la couverture : Flexedo

Photo de couverture : Collection de la famille Postel-Vinay

Date de parution : avril 2019

Réalisation : Flexedo, info@flexedo.com

ANDRÉ POSTEL-VINAY

(4 JUIN 1911 – 11 FÉVRIER 2007)

ARCHIVES ORALES ET ÉCRITES

Sommaire

Liste des documents	7
Liste des illustrations	9
Liste des sigles et abréviations	11
Préface	17
Avertissement	21
Chronologie	25
La Caisse centrale, de Londres à Paris	29
À Londres : octobre 1942 à juin 1943	29
Arrivée à Alger	37
La création de la Caisse centrale de la France d’Outre-mer (2 février 1944)	40
1944 : derniers mois à Alger	42
Retour à Paris début septembre 1944	42
La Caisse centrale de la France d’Outre-mer (1944-1945)	44
La création du franc CFA (décembre 1945)	46
La IV^e République : aspects politiques et monétaires	49
La situation politique de l’après-guerre	49
L’Union française.	51
La monnaie dans l’Union française	53
Le système des changes en Afrique Noire (1946-1958)	60
Le renouvellement du privilège d’émission de la Banque de Madagascar en 1949	62
Relations économiques de la France avec son Empire	63
La politique gouvernementale sous la IV ^e République à l’égard de l’Union française.	66
Contextes politique et social en Afrique	67
La loi-cadre de 1956-1957	72

La Caisse centrale de la France d’Outre-mer et la loi de 1946. . .	75
Le problème du monopole d’émission des banques privées dans les colonies.	75
La loi du 30 avril 1946.	79
La participation de la Caisse centrale dans le processus de l’aide Marshall en Afrique	89
Les dispositions de la loi du 30 avril 1946.	90
Les sociétés d’économie mixte créées par la Caisse centrale.	93
La Caisse centrale comme institution publique.	101
Le recrutement à la Caisse centrale.	103
Les concours de la Caisse centrale	105
La zone géographique d’intervention de la Caisse centrale.	119
Les ressources de la Caisse centrale	121
L’organisation du travail et les relations extérieures entre 1946 et 1959 . .	124
La Caisse centrale de coopération économique	131
Le référendum de septembre 1958 et ses conséquences en Guinée.	131
L’indépendance des pays d’Afrique noire (1958-1960)	133
L’aide française aux pays d’Afrique (1960-1969).	136
Le ministère de la Coopération dans les années 1960.	140
Le ministère de l’Économie et des Finances et la Caisse centrale après 1960	142
Administrateur de la Banque européenne d’investissement (1969-1973). . .	143
Le départ de la Caisse centrale en 1973.	144
La retraite (à partir d’août 1976)	146
Retour sur une carrière	150
Notes	153
Documents	167
Textes d’André Postel-Vinay sur la Caisse centrale ou l’aide au développement	
Bibliographie	307
Index	309

Liste des documents

Textes d'André Postel-Vinay sur la Caisse centrale ou l'aide au développement :

17 avril 1944	Allocution prononcée par M. André Duval, directeur général de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM) lors de la première réunion du conseil supérieur de surveillance à Alger	p. 169
18 mars 1954	Les fonctions monétaires et bancaires de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer en Afrique Noire Conférence au Centre d'études bancaires, à Bruxelles	p. 175
Avril 1958	Réflexions sur la politique à suivre à l'égard des territoires d'outre-mer	p. 189
27 octobre 1958	Réflexions sur la politique française en Guinée	p. 199
4 novembre 1958	Lettre à M. Couve de Murville, ministre des Affaires étrangères	p. 202
21 janvier 1964	Réflexions sur l'aide accordée par l'État français aux pays de l'Afrique tropicale Conférence à l'Institut des hautes études de Défense nationale (IHEDN)	p. 203
Juillet-septembre 1964	La Caisse centrale de coopération économique <i>Bulletin de liaison et d'information de l'administration centrale des Finances</i>	p. 215
12 novembre 1964	Prêts consentis par la Caisse centrale au cours des trois dernières années Exposé au Cercle France – Outre-mer	p. 233

7 mars 1968	Réflexions sur certaines erreurs d'orientation de l'aide aux pays en voie de développement Exposé à Washington, à l'occasion d'un déjeuner organisé par l'Association pour le développement international (ADI)	p. 239
15 novembre 1972	Réflexions sur l'aide française Note confidentielle	p. 245
10 janvier 1973	Lettre aux agents de la Caisse centrale	p. 269
Avril 1986	Réflexions hétérodoxes sur les drames du Tiers Monde	p. 271
1990	Pour une nouvelle politique française à l'égard du Tiers Monde <i>In : Politique étrangère</i> , 1990, n° 3, pp. 635-650, 55 ^e année.	p. 285

Autre référence :

1946	Loi n° 46-860 du 30 avril 1946 tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'Outre-mer	p. 303
------	--	--------

Liste des illustrations

Illustration 1. En-tête du papier à lettres de la Caisse centrale de la France Libre (CCFL) à Londres	29
Illustration 2. « La France combattante en 1942 », tract de la Résistance française extérieure	31
Illustration 3. Pierre Denis à Londres	33
Illustration 4. Fiche établissant la correspondance entre nom réel et nom de guerre d'André Postel-Vinay	36
Illustration 5. Les locaux occupés par la Caisse centrale à la <i>Bank of England</i> , dévastés par un V1 après le déménagement pour Alger	41
Illustration 6. Papier à en-tête de la CCFOM à Alger	42
Illustration 7. Spécimen de billet de 20 francs de la CCFOM.	47
Illustration 8. Chronologie de la création des sociétés d'énergie électrique de la loi de 1946 en Afrique (avant 1959)	94
Illustration 9. Chronologie de la création des sociétés immobilières de la loi de 1946 en Afrique (avant 1959)	96
Illustration 10. Chronologie de la création des sociétés de crédit de la loi de 1946 en Afrique (avant 1959).	97
Illustration 11. Schéma de fonctionnement de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer	98
Illustration 12. Complexe Alucam-Enelcam à Édéa (Cameroun)	113
Illustration 13. Chronologie de la création des sociétés de crédit de la loi de 1946 en France d'Outre-mer (avant 1959)	120
Illustration 14. Chronologie de la création des sociétés d'énergie électrique de la loi de 1946 en France d'Outre-mer (avant 1959)	120
Illustration 15. Chronologie de la création des sociétés immobilières de la loi de 1946 en France d'Outre-mer (avant 1959)	121
Illustration 16. Directeurs du Trésor pendant la période où André Postel-Vinay a dirigé la Caisse centrale	123
Illustration 17. André Postel-Vinay au Niger	125
Illustration 18. André Postel-Vinay au Dahomey	126

Illustration 19. Concours accordés par la Caisse centrale en Afrique Noire et à Madagascar en 1971	135
Illustration 20. Graphique de l'évolution des prêts en Afrique Noire et à Madagascar entre 1961 et 1972	138
Illustration 21. Photographie d'André Postel-Vinay, entouré de ses deux successeurs, Claude Panouillot et Yves-Roland Billecart	145
Illustration 22. Directeurs généraux et présidents du conseil de surveillance de la Caisse centrale entre 1941 et 1979	146
Illustration 23. Société immobilière du Cap-Vert (SICAP), vue générale du stade de l'Amitié et bâtiments à étages du rond-point SICAP (1963)	151
Illustration 24. Photographie de John M. Penton à la Banque mondiale .	153

Liste des sigles et abréviations

ADI	Association pour le développement international
AEF	Afrique-Équatoriale française (1910-1958) <i>Gouvernement général regroupant quatre colonies françaises d'Afrique centrale (Gabon ; Moyen-Congo, actuelle République du Congo ; Oubangui-Chari, actuelle République centrafricaine ; Tchad) au sein d'une fédération.</i>
AES	Association pour les étudiants et stagiaires
AFD	Agence française de développement
AFTAM	Association pour la formation technique de base des travailleurs africains et malgaches (1962-2006) <i>André Postel-Vinay a participé à la création de l'AFTAM en 1962 avant d'en assurer la présidence de 1964 à 1974. L'AFTAM a diversifié son activité (logement accompagné, hébergement social, promotion sociale, aide médico-sociale), puis est devenue l'entreprise associative Coallia en 2006.</i>
AID	Association internationale de développement (groupe Banque mondiale)
AOF	Afrique-Occidentale française (1895-1958) <i>Gouvernement général regroupant huit colonies françaises d'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire ; Dahomey, actuel Bénin ; Guinée ; Haute-Volta, actuel Burkina Faso ; Mauritanie ; Niger ; République soudanaise, actuel Mali ; Sénégal) au sein d'une fédération.</i>
APD	Aide publique au développement
BAO	Banque de l'Afrique-Occidentale (1901-1965) <i>Banque privée française dont le privilège d'émission en AOF et au Togo, en AEF et au Cameroun a été retiré en 1955.</i>
BCEAEC	Banque centrale des États de l'Afrique-Équatoriale et du Cameroun <i>En 1959, l'Institut d'émission de l'Afrique-Équatoriale et du Cameroun devient la Banque centrale des États de l'Afrique-Équatoriale et du Cameroun.</i>
BCEAO	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (créée en 1959) <i>Héritière de l'Institut d'émission de l'AOF et du Togo, elle est la banque centrale et l'institution d'émission de l'Union économique</i>

et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui regroupe actuellement le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau (depuis 1997), le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

- BCRA Bureau central de renseignements et d'action (1940-1943)
Le service de renseignement et d'actions clandestines de la France Libre.
- BDPA Bureau pour le développement de la production agricole
- BEAC Banque des États de l'Afrique centrale (créée en 1959)
Héritière de l'Institut d'émission de l'AEF et du Cameroun, elle est la banque centrale et l'institution d'émission de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), qui regroupe actuellement le Cameroun, la République centrafricaine, la République du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale (depuis 1985) et le Tchad.
- BEI Banque européenne d'investissement (créée en 1957)
L'institution financière de l'Union européenne (UE).
- BFCE Banque française pour le commerce extérieur
- BIRD Banque internationale pour la reconstruction et le développement
- BNCI Banque nationale pour le commerce et l'industrie (1932-1966)
Nationalisée en 1945, celle-ci est fusionnée en 1966 avec le Comptoir national d'escompte de Paris (CNEP) pour donner naissance à la Banque nationale de Paris (BNP).
- BNP Banque nationale de Paris (1966-2000)
Issue de la fusion entre le Comptoir national d'escompte de Paris (CNEP) et la Banque nationale pour le commerce et l'industrie (BNCI), la BNP a été privatisée en 1993 puis a fusionné en 2000 avec Paribas pour former le groupe BNP Paribas.
- BRP Bureau de recherches de pétrole
- BUMIFOM Bureau minier de la France d'Outre-mer (1948-1959)
Intégré au sein du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) depuis 1959.
- CAD Comité d'aide au développement (OCDE)
- CCCE Caisse centrale de coopération économique (1958-1992)
Organisme de développement qui remplace la CCFOM après le retrait de ses missions d'émission monétaire.
- CCFL Caisse centrale de la France Libre (1941-1944)
Organisme monétaire chargé de l'émission monétaire dans les colonies françaises sous le Gouvernement provisoire de la France Libre.

CCFOM	Caisse centrale de la France d'Outre-mer (1944-1955) <i>Remplace la CCFL en 1944.</i>
CDC	Caisse des dépôts et consignations (créée en 1816) <i>Institution financière publique.</i>
CEE	Communauté économique européenne
CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires (1963-2017) <i>Centre de formation devenu le campus de développement de l'AFD.</i>
CFA	Colonies françaises d'Afrique (1945-1958), puis Communauté financière africaine
CFDT	Compagnie française pour le développement des textiles
CFLN	Comité français de Libération nationale
CFP	Colonies françaises du Pacifique, puis Communauté financière du Pacifique, puis Change franc Pacifique
CGP	Commissariat général au Plan
CHEFF	Comité pour l'histoire économique et financière de la France
CNEP	Comptoir national d'escompte de Paris (1848-1966) <i>Nationalisé en 1945, celui-ci est fusionné en 1966 avec la Banque nationale pour le commerce et l'industrie (BNCI) pour donner naissance à la Banque nationale de Paris (BNP).</i>
CNF	Comité national français
COB	Commission des opérations de bourse (1967-2003) <i>Fusionnée en 2003 avec le Conseil des marchés financiers pour former l'Autorité des marchés financiers (AMF). André Postel-Vinay en a assuré la présidence en 1973 et 1974.</i>
COFACE	Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur
CVCEP	Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (1948-1976) <i>Organe rattaché au ministère des Finances et chargé du contrôle des entreprises nationalisées, puis des entreprises du secteur public. Ses missions seront confiées à la Cour des comptes en 1976.</i>
DOM	Départements d'outre-mer (1946-2003) <i>Issus de la départementalisation de certaines colonies.</i>
DTS	Droits de tirage spéciaux (FMI)
EAM	États africains et malgache
ENELCAM	Énergie électrique du Cameroun

FAC	Fonds d'aide et de coopération
FED	Fonds européen de développement
FIDES	Fonds d'investissement pour le développement économique et social (créé en 1946) <i>Organisme en charge du développement économique et social des territoires d'outre-mer de l'Union française au moyen de plans pluriannuels d'équipement et de développement.</i>
FIDOM	Fonds d'investissement pour les départements d'outre-mer (créé en 1952) <i>Fonds créé par segmentation du FIDES pour les départements d'outre-mer.</i>
FMI	Fonds monétaire international (créé en 1944) <i>Institution financière spécialisée des Nations unies.</i>
Franc CFA	Franc de la Communauté financière africaine
IDFC	<i>International Development Finance Club</i>
IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer (créé en 1959) <i>En charge de l'émission monétaire dans les DOM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion), ainsi qu'actuellement Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.</i>
IEOM	Institut d'émission d'outre-mer <i>En charge de l'émission monétaire dans les TOM (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna).</i>
IGPDE	Institut de la gestion publique et du développement économique
IHEDN	Institut des hautes études de Défense nationale
MIFERMA	Société des mines de fer de Mauritanie (1952-1974) <i>Société d'exploitation minière nationalisée en 1974 et devenue la Société nationale industrielle et minière (SNIM), actuellement la première entreprise de Mauritanie.</i>
MRP	Mouvement républicain populaire (1944-1967) <i>Parti démocrate-chrétien, centriste et parti de la « fidélité » au général de Gaulle.</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques (créé en 1960) <i>Organisation internationale ayant succédé à l'Organisation européenne de coopération économique créée en 1948 pour la mise en œuvre du plan Marshall.</i>

OEOM	Office des étudiants d'outre-mer (1955-1962) <i>Organe national en charge des étudiants d'outre-mer, devenu l'Office de coopération et d'accueil universitaire (OCAU) en 1962.</i>
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PNB	Produit national brut
PVD	Pays en voie de développement
RFA	République fédérale d'Allemagne
RPF	Rassemblement du peuple français <i>Parti politique fondé par Charles de Gaulle le 14 avril 1947.</i>
SATEC	Société d'assistance technique et de crédit
SCET	Société centrale d'équipement du territoire
SEM	Société d'économie mixte
TOM	Territoires d'outre-mer (1946-2003) <i>Collectivités françaises d'outre-mer créées en remplacement des colonies.</i>
UDSR	Union démocratique et socialiste de la Résistance

Préface

Dix ans après la mort d'André Postel-Vinay, rendre accessible aux professionnels de l'aide et à ses historiens sa pensée dans son évolution présente un intérêt grandissant pour comprendre la fabrique d'une politique publique singulière. Ce livre révèle un témoin de son époque, un haut fonctionnaire épris de l'intérêt général, un visionnaire, et sans doute aussi un héros.

Cet ensemble écrit et oral constitue un document important sur l'homme qui a incarné notre établissement pendant plus de 30 ans, ce qui est probablement un record de longévité dans le secteur public, au point que la tradition orale en a fait le créateur de l'établissement jusqu'à la mise en évidence par le livre de Philippe Oulmont du rôle discret mais déterminant de Pierre Denis, mort en 1951. Les entretiens ne se prêtent pas volontiers à une publication exhaustive, qui ferait parfois double emploi : André Postel-Vinay a écrit ses souvenirs de 1941-1942 dans un livre merveilleux qu'il intitula avec humour et modestie *Un fou s'évade*. Des mémoires recueillis au magnétophone ne suffisent pas. C'est dans la lecture des écrits produits en temps réel par André Postel-Vinay, que le lecteur pourra apprécier le développement d'une pensée et d'une action. L'idée de ce recueil est de mettre l'accent sur la vie d'André Postel-Vinay à la direction de la Caisse centrale, comme s'appelait alors l'actuelle Agence française de développement (AFD).

Pour ceux qui s'intéressent à l'aide au développement et à son histoire, ce livre se fait l'écho de la voix d'un grand humaniste qui s'exprime à travers cette retranscription de sujets pourtant techniques – il n'est que voir son attachement aux personnes, à la formation des étudiants africains, au rôle de la formation ou à la gestion des ressources humaines de la Caisse centrale... Est particulièrement actuel et précurseur le lien qu'il fait entre développement et accueil des travailleurs immigrés, « car ces problèmes d'immigration sont en fait étroitement liés aux problèmes du Tiers Monde ».

Il dénonce « des idées vétustes, des idées de prestige français, des idées d'influence française », « des idées politiques mal pensées de rayonnement français, de francophonie, de prestige, idées qui n'ont aucune valeur », la langue française ne pouvant être sauvée que « si la pensée française est véritablement forte et lumineuse » et si « l'économie de notre pays est pleine d'énergie et de vitalité. »

Les longs passages, très critiques, sur le franc CFA (dont on mesure bien, *a contrario*, le caractère structurant dans ce texte) sont également intéressants,

sa critique portant d'abord sur la faiblesse de l'État français (« aujourd'hui, nous ne contrôlons plus rien du tout »).

Sur le plan institutionnel, j'ai noté son intérêt pour un soutien parlementaire fort et continu, tout en veillant à l'indispensable proximité avec le Trésor, « car c'est en fait le ministère des Finances qui dirige la Coopération ». Et la nécessité d'aller voir les chefs d'État africains très régulièrement. L'interview date de 1989, et cela permet de se souvenir de la place limitée (« 10 % ») de la Caisse centrale dans la politique de développement française, qui apparaît au fil du texte très coincée entre le Trésor et la Coopération (tout en s'en accommodant assez bien, semble-t-il). « Ce qu'il y a de saisissant dans cette politique française à l'égard de ces pays, c'est qu'elle est d'une parfaite continuité. »

Les passages sur les risques de surendettement des pays africains et le poids de ce problème, dès les années 1960, montrent que le banquier du développement réfléchit à la bonne articulation entre prêts et dons. Ses réserves sur les prêts « aux taux du marché financier », principe « anti-éducateur au possible » font référence au second guichet de la Caisse centrale, mis en place par son successeur, à partir de 1975, dans un contexte de financements très abondants, mais au total, l'ensemble des financements de la Caisse centrale resteront marginaux, le surendettement provenant alors en majeure partie des prêts bancaires. Il n'articule pas de critique fondamentale de l'aide liée, mais en revanche, dénonce farouchement l'affairisme et les « margoulinages » variés. Sa critique des garanties au commerce extérieur est explicite.

Très actuel est son fort intérêt pour le financement du secteur privé et de l'économie mixte, en cofinancement avec la Caisse centrale et à la condition que le secteur privé prenne également des risques. Je note aussi la nécessité, selon lui, d'éviter d'être pris en otage dans des participations minoritaires incessibles.

Sur les opérations : comment ne pas relever, à l'heure de l'*International Development Finance Club* (IDFC) et de la priorité non souveraine, les très intéressants passages sur l'appui aux banques de développement du Sud, aux sociétés de crédit, aux sociétés d'énergie électrique et aux sociétés de construction de logements économiques, systématiquement créées dans les territoires d'intervention de la Caisse centrale. Et, un temps du moins, des liens forts avec la Caisse des dépôts, EDF, Pechiney, le secteur pétrolier même.

Je note aussi sa défiance vis-à-vis des projets de « dimensions excessives », car « ce qu'il y a de plus utile n'est pas spectaculaire, n'a rien de somptuaire (aide aux paysans, assainissement des bidonvilles, etc.) ».

Lucide est son constat que les problèmes de développement ne sont pas essentiellement des problèmes d'argent, mais tiennent au fait que les initiatives valables sont relativement rares. Il relativise aussi le primat à la maîtrise d'ouvrage locale, « hélas, très souvent les projets qui nous étaient présentés étaient des projets qui avaient été d'abord conçus par des intérêts privés français. »

Autres temps aussi, j'ai été frappé par ses fortes réserves sur l'extension du champ d'intervention de la Caisse centrale et sa défense d'une priorité à notre voisinage : « il est absolument déraisonnable de penser que nous pouvons jouer un rôle planétaire sur le plan de l'aide. Notre intérêt, c'est de concentrer nos efforts sur le secteur géographique qui, étant le plus proche de nous, est l'un des plus menacés du monde entier et le secteur que nous avons le plus d'intérêt, en tant que France et Français, à essayer de sauver des catastrophes sociales et politiques, de l'anarchie qui le menace », « à un moment très avancé dans les progrès de la maladie, de la misère et de l'anarchie ». Tout Afrique, avant l'heure ?

Enfin, il y a quelque chose de sombrement prophétique dans ces entretiens de 1989 aussi. « L'attitude à avoir, c'est une attitude d'indépendance totale », sans faire « preuve de complaisance ». Mais « l'anarchie » soulèvera « des fanatismes et des terrorismes dont nous porterons le poids » et « une immigration clandestine en France considérable, très difficile à maîtriser et très dangereuse pour notre équilibre social ».

Au total, André Postel-Vinay se présente comme « un animal un peu sauvage », libre et courageux, à la tête d'un « organisme tout à fait bancal et bancroche ». Avec cet ADN d'écoute, d'engagement et d'expertise, qui en fait aujourd'hui la plateforme française d'une politique de développement, forte de l'intelligence de ses précédents.

Rémy Rioux,
directeur général de l'Agence française de développement.

Avertissement

Pour les nouveaux agents de l'AFD, l'établissement qu'ils ont rejoint a un puissant ancrage dans l'histoire du fait de la tradition de carrières longues, qui forment un terreau favorable à la transmission orale. Si celle-ci véhicule de belles histoires, elle ne suffit hélas pas à raconter le parcours d'un établissement à l'origine assez modeste qui, jusqu'en 1975, n'intervenait que dans une quinzaine de pays étrangers, tous en Afrique, ainsi qu'en outre-mer, et qui apparaît aujourd'hui comme le résultat improbable d'une série de mutations imprévisibles, même si ses responsables avaient probablement œuvré patiemment à les suggérer ou simplement les rendre possibles. Une de ces belles histoires est celle d'André Postel-Vinay (racontée sans doute d'une façon dont sa modestie aurait souffert), qui se déroule sur 32 ans, et qui se trouve jalonnée de textes écrits qui ont façonné l'établissement et sa culture, et dont, à la fin, un récit a été recueilli.

En effet, en 1989, seize ans après son départ de l'établissement, Agathe Georges Picot, du Comité d'histoire du ministère de l'Économie, conduit une série d'entretiens avec André Postel-Vinay, alors âgé de 78 ans, qui aborde à bâtons rompus des thèmes très divers. Vingt ans après, leur retranscription est réalisée par l'AFD, en lien avec des travaux engagés pour la commémoration des 70 ans de la création de la Caisse centrale de la France Libre (CCFL), dont elle est issue après plusieurs changements de raison sociale. C'est finalement 30 ans après, en 2019, qu'il est possible de réunir ce livre, qui rapproche ce témoignage avec les écrits produits en temps réel par André Postel-Vinay à l'intention d'une communauté déjà riche de près de 3 000 agents actifs, comme de ceux qui travaillent à l'aide au développement en France ou à l'étranger, pour mettre à leur disposition des documents historiques et stratégiques utiles et difficiles d'accès.

Ce travail d'édition a d'abord été amorcé, sur la retranscription intégrale, en 2016 par Marilou Gilbert. Il a été repris en 2018 par mes soins, pour cette édition qui privilégie les passages en lien direct avec l'histoire de l'AFD et plus généralement du développement, complétant et approfondissant les notes pour tenir compte de cette spécialisation thématique.

La structure de l'entretien, qui ne suit pas toujours l'ordre chronologique, a donné lieu à des ajustements pour rapprocher les sujets abordés, en retouchant le moins possible l'ordre des rencontres, pour rendre compte du travail à l'œuvre au fil des entretiens. Pour pouvoir assurer la vérification avec le propos tenu effectivement, on s'est efforcé de garder l'unité des textes correspondant

à une même cassette enregistrée, quitte à déplacer certains éléments du texte. Malgré cela, le lecteur devra parfois consulter deux chapitres pour un même thème, ce que l'édition électronique simplifie avec une recherche par mots-clés au-delà de ceux qui ont été retenus dans l'index et le sommaire.

Le travail sur le texte a été aussi limité que possible, essentiellement pour fluidifier le récit, sans s'écarter de son style propre (mais, par exemple, des locutions récurrentes dans le langage parlé ont été supprimées). En outre, toute retranscription peut comporter des erreurs ; aussi, on a procédé à la vérification notamment de tous les noms propres, ce qui s'exprime par une note (en fin de volume) à la première occurrence¹ (sauf pour les personnalités qui relèvent de la culture générale). Des simplifications ont été faites lorsque, dans l'enchaînement de la discussion, une question cherchait sa formulation ou une réponse hésitait, sans que cela soit interprétable au-delà de ce qui se passe dans un échange à bâtons rompus. Dans d'autres cas, on a réarrangé à la marge le contenu et élagué des redites au sein d'un même paragraphe. Si les suppressions significatives (développements sans rapport avec l'histoire de la Caisse centrale et de l'aide au développement) sont signalées par trois points entre crochets, les corrections formelles, toujours minimalistes (suppression d'adverbes redondants par exemple), ne le sont pas, même lorsqu'elles se traduisent par la suppression de quelques passages assez courts, au plus deux ou trois phrases.

Dans le même esprit, le texte est complété par une chronologie et ordonné de façon à permettre un accès par un sommaire, afin d'en faire un support de travail plus commode d'accès. La chronologie vise à mettre en contexte les éléments du récit et à le contextualiser.

Beaucoup d'informations proviennent de sources internes à l'AFD. Parmi les sources mobilisées, généralement citées dans les notes, il convient de mentionner le *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances : 1801-2009* et l'encyclopédie en ligne Wikipédia, autre ressource abondamment mobilisée (citées respectivement sous les abréviations *DIF* et *Wkp*). La fiabilité accordée à Wikipédia (comme à d'autres sources) a systématiquement été étayée par des vérifications auprès de diverses autres sources, mentionnées exceptionnellement. Il a été choisi de réserver aux notes un traitement aussi synthétique que possible, pour permettre de faciliter l'accès à l'archive orale sans s'y substituer et faire, le cas échéant, référence à d'autres aspects de l'histoire de l'aide.

Enfin, il a été choisi de mettre en lumière ce récit par des textes de la plume d'André Postel-Vinay et par diverses illustrations. Le lecteur pourra ainsi aller du texte daté à l'entretien, les deux pouvant se mettre en lumière mutuellement, comme il convient pour saisir la pensée de l'auteur. Les photographies personnelles ont été choisies parmi celles que sa famille nous a confiées lors de précédentes recherches, les autres viennent d'archives de l'AFD. Une légende précisant une date ou un lieu n'a pas toujours été possible. En conséquence, certaines photographies sont réparties de façon aléatoire.

Merci au Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEFF) qui a réalisé cette interview et nous l'a communiquée, et merci à sa famille, qui a autorisé cette publication, merci de nous permettre de mieux connaître cette page de notre histoire, et de pouvoir la partager largement !

François Pacquement,
chargé de mission Histoire et Réflexion stratégique
à l'Agence française de développement

Chronologie

- 1911 4 juin : naissance.
- 1921 Études secondaires au Lycée Buffon à Paris.
- 1929 Entrée à SciencesPo et licence de droit.
- 1938 Reçu au concours de l'Inspection des finances.
- 1940 Juin : fait prisonnier par les Allemands, il s'évade.
Juillet : affecté à l'Inspection des finances.
- 1941 2 décembre : création à Londres de la Caisse centrale de la France Libre (CCFL) par le général de Gaulle ; André Diethelm en est le premier directeur général.
14 décembre : trahi et arrêté par les Allemands (*Gebeime Feldpolizei*).
- 1942 3 septembre : évasion de l'hôpital Sainte-Anne à Paris.
Octobre : départ pour Londres. André Postel-Vinay est accueilli au Bureau central de renseignements et d'action (BCRA). Il est nommé directeur général adjoint de la CCFL.
25 novembre : Pierre Denis est nommé directeur général de la CCFL.
- 1943 Juin : arrivée à Alger.
- 1944 30 janvier-8 février : conférence de Brazzaville (Congo).
2 février : la Caisse centrale de la France Libre (CCFL) s'appelle désormais la Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM).
8 février : André Postel-Vinay est nommé directeur général par intérim de la CCFOM.
Juillet : création du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale.
Août : le siège du Gouvernement provisoire de la République française est transféré d'Alger à Paris.
Septembre : retour à Paris et transfert de la Caisse centrale de Londres à Paris ; André Postel-Vinay est confirmé comme directeur général de la CCFOM.

- 1945** Décembre : création du franc CFA, le franc des colonies françaises d'Afrique (qui deviendra, en 1958, le franc de la Communauté financière africaine). Dévaluation par rapport au franc français du franc CFA et du franc des Colonies françaises du Pacifique (CFP), lequel deviendra par la suite franc de la Communauté financière du Pacifique, puis Change franc Pacifique.
- 1946** 19 mars : loi de départementalisation transformant en départements la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion et la Guyane.
- Loi du 30 avril tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'Outre-mer.
- 27 octobre : constitution de la IV^e République, création de l'Union française.
- 1947** Signature des décrets d'application de la loi du 30 avril 1946 rédigés par Claude Panouillot.
- André Postel-Vinay est nommé conseiller technique des Affaires économiques au cabinet civil du secrétaire d'État à la présidence du Conseil, chargé des Affaires de la France d'Outre-mer.
- 1953** Avril : membre de la Commission de financement du commissariat général au Plan (CGP).
- 1954** Retrait du privilège d'émission de la Banque de l'Afrique-Occidentale (BAO).
- Création par ordonnances du gouvernement Mendès France de deux instituts d'émission publics pour l'Afrique-Occidentale française (AOF) et le Togo d'une part, et pour l'Afrique-Équatoriale française (AEF) et le Cameroun d'autre part.
- 1955** Avril : conférence de Bandung (Indonésie).
- Décembre : André Postel-Vinay remplace Paul Delouvrier comme membre titulaire du conseil d'administration du Bureau de recherches de pétrole (BRP).
- 1956** Mai : membre de la commission de l'économie générale et du financement du Plan.
- Membre de la commission de modernisation et d'équipement pour les départements d'outre-mer du Plan.
- 23 juin : loi-cadre de Gaston Defferre. Disparition de l'AOF et de l'AEF.
- 1957** Membre du comité technique de direction de l'organisation commune des régions sahariennes.

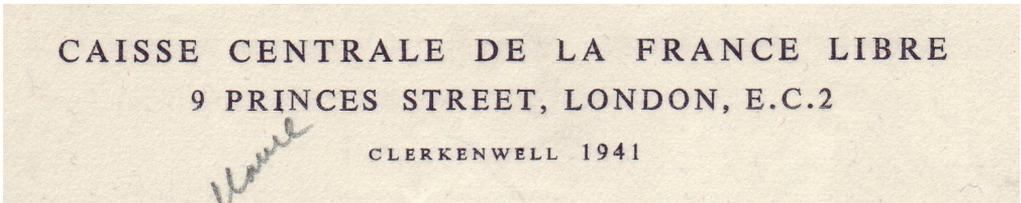
- 1958 Début mai : note sur l'Algérie d'André Postel-Vinay, en faveur de l'indépendance.
La CCFOM devient la Caisse centrale de coopération économique (CCCE).
Sékou Touré proclame l'indépendance de la Guinée le 2 octobre après avoir appelé ses compatriotes à voter non au référendum instituant la Communauté française.
- 1960 Indépendance de 14 colonies françaises.
- 1961 Création du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
- 1964 Président de l'Association pour la formation technique de base des travailleurs africains et malgaches (AFTAM)².
- 1966 Juin : administrateur suppléant de la Banque européenne d'investissement (BEI) – <http://www.eib.org/attachments/general/reports/ar1966fr.pdf>.
- 1969 Janvier : administrateur de la BEI – <http://www.eib.org/attachments/general/reports/ar1969fr.pdf>.
- 1973 Janvier : André Postel-Vinay quitte la Caisse centrale.
- 1976 Août : départ à la retraite.
- 2007 11 février : décès.

La Caisse centrale, de Londres à Paris

Entretien n° 4

À Londres : octobre 1942 à juin 1943

Illustration 1. En-tête du papier à lettres de la Caisse centrale de la France Libre (CCFL) à Londres



Q : La Caisse centrale de la France Libre (CCFL) en 1942, quelle était son organisation ?

R : [...] Elle remplissait deux fonctions importantes ainsi qu'une autre qui était accessoire et théorique.

La première fonction importante était d'exercer le privilège de l'émission en Afrique-Équatoriale française (AEF) et au Cameroun, pour des raisons de principe parce que la tendance de l'entourage du Général et du futur président Cassin³, qui était professeur de droit, était de dire qu'il fallait que les banques coloniales perdent leur privilège d'émission. Je ne suis pas très étatisant mais concéder le privilège de l'émission à un organisme privé, ce n'est pas une bonne solution, parce qu'il peut trop aisément s'en servir pour les intérêts du groupe auquel il appartient. C'est une puissance énorme. Indépendamment de cela, en Afrique-Équatoriale française et au Cameroun, les représentants de l'ancienne banque d'émission, qui était la Banque de l'Afrique-Occidentale (BAO), faisaient de la résistance au général de Gaulle et ne voulaient pas exécuter les instructions venant de la France Libre. Si bien qu'on les avait mis à l'écart. La Caisse centrale a repris ce privilège d'émission. Nous l'avons fait sans personnel, sans locaux et sans billets, ce qui est assez original mais ça a très bien marché tout

de même. Comme locaux, nous avons utilisé ceux des trésoriers-payeurs⁴, qui avaient des caveaux. Comme personnel, nous avons utilisé celui de ces mêmes trésoreries qui savait classiquement compter les billets. Comme billets, nous avons pris ceux de l'ancien institut d'émission, en les prenant en charge dans notre passif et en ayant de ce fait une créance sur lui égal au montant de l'émission monétaire que nous avons prise en charge.

Q : Vous avez changé les billets ?

R : Au début, quand ce privilège a été repris, la Caisse centrale de la France Libre n'avait pas fait fabriquer de billets.

Q : Il y avait aussi un problème d'inflation en germe parce que le taux de change décidé avec les Anglais n'était pas le même que celui qui était en vigueur dans le reste de l'Afrique-Occidentale française (AOF).

R : Oui, c'est exact mais il était plutôt plus élevé parce que le taux était l'ancien taux valable pour la France métropolitaine, soit 176,625 francs pour 1 livre sterling, tandis que du côté de l'Afrique-Occidentale, ça devait être déjà 200 francs pour 1 livre sterling. Mais il n'y avait pas d'inflation si ce n'est pour les dépenses militaires ; il fallait payer les troupes. Mais je pense que là, vraisemblablement, les comptes de la France Libre à Londres devaient être crédités de la contrevaletur de ces dépenses militaires.

Quoi qu'il en soit, ces territoires d'Afrique-Équatoriale et du Cameroun ont beaucoup moins souffert pendant la guerre que ceux qui étaient rattachés au régime de Vichy parce que les Anglais ont fait ce qu'ils ont pu pour qu'ils soient approvisionnés normalement. Ils ont accordé à ces territoires des avantages assez substantiels puisque, comme ces pays ne pouvaient pas exporter parce que les transports maritimes étaient réservés à ce qui était important pour la guerre, les Anglais payaient, par exemple, les récoltes de bananes sur place, même quand ils ne pouvaient pas les consommer. Les récoltes étaient achetées de telle manière que les paysans continuaient d'avoir à peu près les moyens d'existence suffisants pour vivre comme ils avaient vécu jusqu'alors.

De ce point de vue, les choses se sont passées sans difficulté particulière ; comme institut d'émission, nous ne faisons pas du tout de crédit à ce moment-là. Les banques, il y en avait fort peu, il y avait la BAO, et aucune grande banque française n'était installée en Afrique-Équatoriale et au Cameroun. Mais les situations étaient telles que les problèmes classiques de crédit commercial ne se posaient pratiquement pas.

La deuxième fonction importante, c'était celle d'office des changes. Il y en avait un au Cameroun et un en Afrique-Équatoriale. Il fallait que nous fassions respecter la réglementation des changes anglaise. Ces pays se trouvaient provisoirement dans la zone sterling. L'Angleterre était en guerre et notre rôle à nous, c'était de veiller à ce que ce contrôle des changes s'applique aussi convenablement que dans

n'importe quel pays anglophone d'Afrique. Ça s'est passé vraiment sans aucun problème et d'une façon très souple, parce que ces offices des changes recevaient des dotations en devises étrangères et pouvaient les utiliser ou bien pour acheter ce qui était prévu par les programmes d'importation du Cameroun d'une part et d'Afrique-Équatoriale française d'autre part, ou bien pour les transferts financiers qui restaient autorisés malgré la guerre. Alors ils étaient chargés de faire respecter cette réglementation qui était alignée sur la réglementation anglaise, mais nous n'avions pas besoin de les réapprovisionner en devises constamment. Ils avaient chacun une dotation ; quand ils avaient des excédents, ils nous les reversaient ; quand il y avait certains manques, à ce moment-là, nous les approvisionnions.

La fonction accessoire et théorique, c'est que nous étions chargés de centraliser les comptes des trésoriers-payeurs installés dans les pays rattachés au Comité national français. Mais c'était assez théorique ; ces comptables du Trésor

Illustration 2. « La France combattante en 1942 »



Tract de la Résistance française extérieure, source : gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France.

avaient besoin d'une certaine sécurité morale, de penser qu'ils n'étaient pas abandonnés dans la nature et qu'il y avait quelque part une administration centrale qui s'occupait d'eux. Ils nous envoyaient des piles de documents, que nous mettions dans un coin d'une très grande pièce, et ils s'empilaient là. Alors nous avions des correspondances avec eux, pas fréquentes d'ailleurs, sur des sujets généralement assez simples, mais nous étions là pour les reconforter et pour leur montrer que leur responsabilité était couverte par celle d'un organisme central.

Notre vrai problème, c'était l'émission monétaire et le contrôle des changes. À Madagascar, les choses se sont arrangées autrement parce que la Banque de Madagascar n'a fait aucune difficulté pour travailler en liaison avec la France Libre. Nous n'avons pas revu, à ce moment-là, la nécessité de leur reprendre leur privilège d'émission dont ils avaient l'air de se servir fort convenablement et, à ce moment-là, nous nous sommes simplement occupés, à Madagascar, des problèmes de contrôle des changes et de relations plus sympathiques qu'utiles avec le trésorier-payeur.

Q : Alors vous avez dû faire des voyages au Cameroun, en Afrique-Équatoriale, à Madagascar ?

R : À ce moment-là, non, j'étais directeur général adjoint, le directeur général était Pierre Denis, c'est alors lui qui a fait ces voyages et je le remplaçais à Londres. Tout à fait à juste titre parce que les problèmes qui se présentaient sur place étaient parfois plus compliqués à résoudre et plus variés que ceux qui se présentaient à Londres et qu'en outre il valait mieux, à ce moment-là, avoir un âge suffisant pour en imposer davantage aux fonctionnaires locaux. Pierre Denis remplissait ces fonctions voyageuses et, moi, je remplissais des fonctions sédentaires. J'ajoute aussi que l'état de santé dans lequel j'étais, à ce moment-là, n'aurait pas facilité mes voyages et ça marchait comme ça. À Londres, j'avais avec Carlton-Garden, l'État-major de la France Libre, surtout des relations avec Diethelm, qui était mon commissaire aux finances. Avec les Anglais, j'avais deux correspondants, qui étaient un fondé de pouvoir à la Banque d'Angleterre, M. Lithiby⁵, et à la Trésorerie, M. Penton⁶. Penton était d'un bon niveau administratif, je pense qu'il était du niveau de chef de bureau au ministère des Finances, je ne pense pas qu'il était à un niveau plus élevé. Lithiby, c'était la même chose, c'était un bon fondé de pouvoir de la Banque d'Angleterre. Je me suis parfaitement entendu avec eux. Suivant une méthode qui est très répandue en Angleterre, ils avaient une délégation de pouvoir quasi-totale pour le secteur dont ils étaient chargés, ce qui n'existe pas du tout chez nous : ils étaient chacun dans leur secteur totalement chargés des affaires de la France Libre, et avec ce système anglais, les intéressés sont considérés comme suffisamment civilisés pour pouvoir parler de leurs problèmes ou bien à un supérieur hiérarchique s'ils se disent que la question qu'ils se posent dépasse leur niveau administratif, ou bien avec des collègues d'autres secteurs, s'ils considèrent qu'ils ne sont pas seuls à être intéressés par la question. Avec

moi, ils m'écrivaient « *Mon cher Duval* » et je leur écrivais « *Mon cher Penton* », de la façon la plus informelle, et ça se passait très souvent par téléphone. En outre, Penton et moi déjeunions une fois par semaine au restaurant pour voir les choses d'une manière plus large, et c'était extrêmement sympathique. Je crois que la confiance était vraiment totale de part et d'autre.

J'avais aussi avec moi à la Caisse centrale de la France Libre, et c'était souvent mon seul collaborateur efficace, un Anglais qui s'appelait M. Bartholomew⁷, que j'ai beaucoup aimé, qui semblait sorti d'un roman de Dickens : il avait un pantalon rayé gris et noir, un veston noir, un gilet gris, un lorgnon avec un cordon qui rejoignait un bouton de son gilet, une petite moustache blanche, des yeux bleus, des cheveux blancs coupés en brosse. Il était la gentillesse même et m'était d'un grand secours, parce que mes connaissances bancaires étaient entièrement livresques et nullement pratiques, ainsi que mes connaissances en matière de change. Si bien que j'ai souvent eu à interroger Bartholomew, qui parlait un français impeccable, ce qui était désolant pour mon anglais. C'était aussi le cas de Lithiby et Penton : ils parlaient français comme un Français et Bartholomew m'a beaucoup aidé, mais sans du tout chercher à exercer une influence sur moi. J'avais l'impression d'être le prince et d'avoir auprès de moi un précepteur chargé de mon éducation.

Q : Alors justement, Pierre Denis dit qu'il était conseiller technique.

Illustration 3. Pierre Denis à Londres



Photo attachée à la fiche établie à son sujet en 1941. Source : Fiche n° 53911, Vincennes 16P175130 – archives militaires du Service historique de la Défense à Vincennes.

R : C'était cela, Denis, lui, avait une compétence financière supérieure à la mienne, alors qu'au début, il y avait beaucoup de problèmes qui m'échappaient. J'ajoute que la comptabilité de la Caisse centrale de la France Libre était tenue comme celle de la Banque d'Angleterre : il y avait le service Émission et le service Banque avec une comptabilité en partie double, qui ne m'était pas spécialement familière. J'ai beaucoup travaillé, j'étais très sérieux, j'ai travaillé le maximum de temps et très souvent chez moi ou plutôt chez Mrs Bridge⁸.

Q : Justement, dans ses souvenirs, Pierre Denis explique que la Caisse était originale parce qu'elle avait uniquement en charge de payer et pas de vérifier...

R : C'est exact. Elle avait un rôle de payeur tout à fait simple, je crois que Denis, dans son livre⁹, parce qu'il aimait la Caisse centrale d'un amour tendre, en grossit un peu le rôle. En fait, en dehors des questions de change et d'émission monétaire, c'était assez simple et le rôle de payeur consistait à recevoir, sur un compte à la Banque d'Angleterre, les fonds mensuels prévus par les accords Churchill-Gaule ou les fonds correspondant à des dépenses prévisibles et justifiées, et ensuite à les reverser à d'autres comptes, ou bien des comptes du service Financier de Carlton Garden ou bien des comptes qui couvraient les dépenses militaires en Afrique-Équatoriale et au Cameroun. Le mécanisme comptable, d'après mes souvenirs, était d'une extrême simplicité. Mais nous n'avions pas du tout effectivement à vérifier les pièces justificatives grâce à Dieu.

Q : En effet, il dit que du point de vue comptable, il était très simple de savoir où on en était, si les budgets étaient bien respectés et quels étaient les résultats des mouvements du mois.

R : Oui, sûrement, mais je pense que Denis attribue peut-être plus de mérite au système qu'il n'en avait réellement. Sur ce plan de la trésorerie, les mécanismes étaient d'une extrême simplicité. Il est vrai qu'il n'était pas difficile de savoir avec ce système ce qu'on avait dépensé et où l'on en était par rapport à l'exécution des budgets, mais ça ne résultait pas à mon sens d'une invention extraordinaire.

Q : Quels étaient vos autres collaborateurs à la Caisse centrale ?

R : Quand je suis arrivé, il n'y en avait pratiquement pas, sauf peut-être deux ou trois comptables qui tenaient les écritures et autant de secrétaires dactylographes : une bonne secrétaire dactylographe et deux bonnes dactylographes. Il y avait aussi un personnage [...] cantonné dans les problèmes de timbres de la France Libre. [...] Par la suite, il est arrivé à Londres quelqu'un qui m'a énormément aidé et qui s'appelait M. Laferrière, lequel appartenait à une grande tribu des juristes Laferrière, lui-même était banquier et il était le président de la Banque de Syrie et du Liban¹⁰. Il était beaucoup plus âgé que moi, il devait bien avoir près de 60 ans à l'époque.

L'histoire de Laferrière est amusante. Il était parti de Syrie pour rentrer en France où il avait sa famille. Il n'était pas du tout gaulliste mais les voyages, à cette époque, se faisaient d'une façon bizarre et pour aller de Syrie en Angleterre, il a fallu qu'il passe par l'Afrique-Équatoriale française. Et là, il s'est trouvé dans une atmosphère de vigueur, de patriotisme, d'entrain, c'est vrai que c'était très vivant l'Afrique-Équatoriale, très amusant avec des personnages extraordinaires. Ça a été une espèce de révélation. Il s'est dit : « *Mais non, je ne vais pas rentrer en France, je vais aller à Londres* », il a changé complètement ses idées et il a décidé de partir pour Londres. Et quand il est arrivé à Londres, on l'a affecté à la Caisse centrale. Je n'en étais pas tellement charmé au tout début, parce que je me disais que, pour lui, il serait extrêmement désagréable de se trouver sous l'autorité d'un gamin qui a presque trente ans de moins que lui qui, en outre, en sait beaucoup moins que lui. Eh bien, pas du tout. Il a été pour moi un vrai collaborateur, d'un appui alors considérable parce que lui aussi, peut-être plus encore que Bartholomew, je pouvais l'interroger sur toutes sortes de questions que je ne voyais pas bien. Il connaissait admirablement son métier et m'a aidé énormément. Puis il est venu ensuite avec nous à Alger et a continué de m'aider pendant très longtemps, parce qu'il a continué de travailler avec moi à Paris presque jusqu'à sa mort, prématurément d'une opération qui s'est mal passée¹¹. Il a été d'un grand appui.

Entretien n° 5

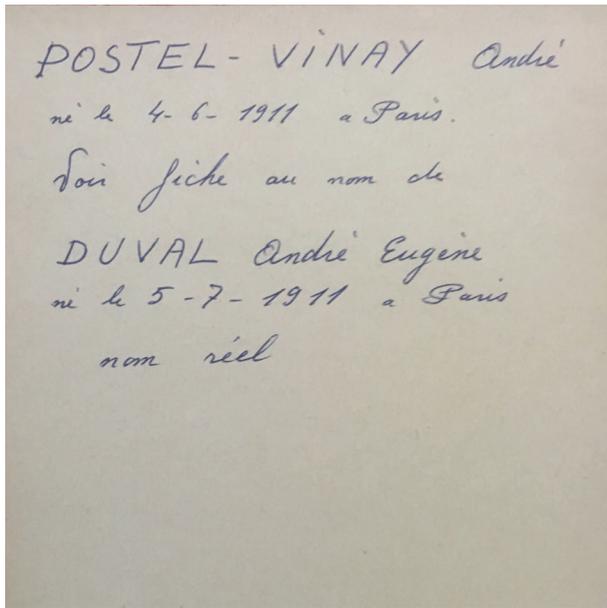
[...]

Q : Duval, c'était votre pseudonyme de résistant, à partir de 1940 ?

R : Non, parce que dans la Résistance, j'ai eu toutes sortes de faux noms, j'avais une foule de faux papiers pour le passage de la ligne de démarcation, et parce que j'avais des relations trop diversifiées pour avoir le même nom partout, mais à Londres, je me suis appelé Duval. André Duval, ça ne sonne pas mal et c'est un nom très modeste qui n'attire pas l'attention. Je ne souhaitais pas attirer l'attention. J'avais toute ma famille qui était restée ici et à qui j'en avais fait voir de toutes les couleurs. Ça suffisait largement comme ça.

Je l'ai conservé jusqu'à mon retour en France et j'ai eu de la peine à m'en défaire ; ainsi, par exemple, à la *Federal Reserve Bank* aux États-Unis, celui qui signait les billets et les ordres de transfert s'appelait d'un faux nom et son vrai nom n'était pas celui avec lequel on le connaissait dans les milieux financiers, ce qui n'est pas habituel. Je crois qu'il m'a bien fallu six mois pour pouvoir signer à nouveau de mon nom à partir du moment où je suis rentré à Paris. [...]

Illustration 4. Fiche établissant la correspondance entre nom réel et nom de guerre d'André Postel-Vinay



Source : archives militaires du Service historique de la Défense à Vincennes.

Q : Et, donc, pour revenir à la Caisse centrale, j'aurais voulu savoir plus précisément quels étaient les objets de vos discussions avec Penton et Lithiby ?

R : Ce n'étaient pas des discussions mais ils se posaient des problèmes dans la vie courante surtout pour des questions de contrôle des changes. Étant donné qu'il n'y avait aucune instruction écrite – nous n'avons jamais reçu d'instructions écrites. Jamais. Tout se passait par conversation et quelquefois, tout de même, j'écrivais une petite lettre pour dire : « *Mon cher Penton, il y a cette question qui se pose, qu'est-ce que vous en pensez ? Et puis on en reparlera à notre prochaine réunion* », quelque chose comme ça. Mais il y avait des problèmes qui se posaient pour les transferts financiers. Nous réglions cela ensemble. Avec la Banque d'Angleterre, il y a eu aussi des problèmes de fabrication de billets puisque, naturellement, nous faisons cela en liaison avec eux.

Q : Vous fabriquiez vos billets à Londres ?

R : Pour fabriquer des billets de banque, il faut des imprimeries spéciales.

Il y avait par ailleurs des problèmes qui me sont plus ou moins sortis de l'esprit. Ainsi, nous nous occupions aussi de problèmes financiers et monétaires au Liban,

où il y avait un Office des céréales panifiables¹² qui nous a causé beaucoup de problèmes sur le plan financier. Nous avons un représentant au Liban qui s'appelait Busson¹³ qui était un ancien patron de la Banque de Syrie et du Liban et dont les correspondances étaient extraordinairement confuses.

Il m'arrivait assez souvent de parler de cela avec Penton, pour essayer d'y voir clair et de nous entendre sur la façon de procéder. Mais c'était assez simple. Indépendamment de cela, je pense, en particulier dans nos déjeuners hebdomadaires, qu'il nous arrivait de parler de la conjoncture générale ou des relations Churchill-de Gaulle, mais il y a une chose tout à fait remarquable et je tiens à le dire parce que c'est important sur le plan historique et des relations Angleterre-France Libre, c'est que, dans les pires moments de discussions Churchill-de Gaulle, jamais les Anglais ne nous ont fait sentir qu'ils tenaient les cordons de la bourse, jamais ils ne nous ont fait le moindre petit chantage financier et, entre les financiers anglais et les financiers français dont je faisais partie, les relations sont toujours restées parfaitement confiantes et cordiales. Il n'y a jamais eu le moindre problème. [...]

Entretien n° 4

Arrivée à Alger

R : [...] Je suis arrivé à Alger en juin 1943. Au début, j'étais véritablement mal logé, mais ça n'a pas d'importance. [...] Je n'ai vraiment fait que travailler, y compris pendant les week-ends bien sûr, mais j'ai été assez rapidement logé convenablement dans une villa qui se trouvait près du Lycée Fromentin, assez haut perchée, où se trouvaient les services du Comité français de Libération nationale (CFLN). Je travaillais alors à la fois comme directeur général adjoint de la Caisse centrale de la France Libre – Denis n'étant toujours pas là, il devait être à Madagascar¹⁴ à ce moment-là – et puis aussi assez rapidement au service des Finances extérieures dont Guillaume Guindey¹⁵ était le patron. [...] Couve de Murville¹⁶ était commissaire aux Finances [...] puis, Mendès France lui a succédé. [...] Je voyais surtout Guindey, qui était chargé des Finances extérieures – ce qui par la suite a été longtemps sa partie puisqu'il a été directeur des Finances extérieures à Paris –, et je travaillais dans son équipe avec Clermont-Tonnerre¹⁷, qui se retrouvait là, et, en même temps, je m'occupais de la Caisse centrale de la France Libre. Il y a eu même des périodes d'intérim où je me suis écrit à moi-même du commissariat aux Finances au directeur général de la Caisse centrale et réciproquement. J'avais un travail administratif tout à fait classique mais très absorbant.

Q : Alors, justement à Alger, il s'est posé un certain nombre de problèmes, notamment vous avez réalisé l'unité de l'administration financière ? [...]

R : Cela s'est passé sans trop de difficultés parce que l'Afrique-Occidentale, à ce moment-là, a bien été obligée de se rallier. Cela s'est fait rapidement. Le gouverneur général Boisson¹⁸ a été dégomme, [...] Cournarie¹⁹ a été nommé gouverneur général de l'Afrique-Occidentale française (AOF), et les administrations de ces territoires se sont raccrochées à ce qui était devenu le Comité français de Libération nationale (CFLN) qui était le seul gouvernement se trouvant à proximité. L'AOF n'est pas restée en rapport avec Vichy et le CFLN a réuni à ce moment-là, sous son autorité, assez rapidement l'ensemble des anciennes colonies françaises sauf l'Indochine puisque celles du Pacifique, c'était déjà fait ; les actuels départements d'outre-mer, qui étaient territoires d'outre-mer à l'époque, cela s'est fait rapidement, l'AOF aussi, Madagascar c'était fait, et La Réunion, c'était fait en même temps que Madagascar. Hormis l'Indochine, ce Comité français a eu sous son autorité tout ce qui était l'ex-Empire français. Il n'y a pas eu de résistance à cette réintégration. Tout au moins, je ne l'ai pas du tout constaté dans les fonctions que je remplissais.

J'ai fait d'ailleurs, en octobre 1943, mon premier voyage en Afrique Noire, avec Pleven²⁰, Soustelle²¹ et puis un certain nombre de fonctionnaires. Pleven, qui alors était devenu commissaire aux Colonies, avait pensé que c'était une bonne idée de m'emmener, parce qu'un inspecteur des finances rassurait les Français libres ayant en Afrique-Occidentale la réputation d'être plutôt des ogres ou des bandits au couteau entre les dents. Comme en plus je suis normalement d'un tempérament paisible et conciliant, Pleven s'était dit : ça serait une bonne chose que d'emmener Postel-Vinay. Et puis aussi, il y avait un problème monétaire : il fallait essayer de persuader les habitants d'Afrique-Équatoriale et du Cameroun qu'il fallait réaligner leurs monnaies sur la monnaie des autres pays d'Afrique. Il était plus logique de faire les choses dans ce sens-là, c'est-à-dire dévaluer pour la première fois d'un peu le franc de la France Libre plutôt que de réévaluer les francs d'AOF ou d'Afrique du Nord qui, avec le taux de 200, devaient être déjà plutôt au-dessus de leur parité véritable. Je pense que leur taux était bien de 200.

Q : Je crois qu'il a été en novembre 1942 de 300, et ensuite ramené à 200²².

R : Et ensuite ramené à 200. Pleven m'a donc emmené dans ce voyage, avec l'idée que j'essaierai plutôt d'arrondir les angles, ce qui était bien vrai, et puis de persuader les gens d'AEF et du Cameroun qu'il fallait dévaluer leur monnaie pour rétablir une unité monétaire du côté français. Nous avons fait ce voyage qui a été fort intéressant et sympathique, et ce franc France Libre a été effectivement dévalué²³. Je ne peux pas vous dire que j'ai eu le sentiment de persuader Éboué, qui était gouverneur général à ce moment-là en AEF, de la nécessité de cette opération monétaire. C'était un homme profondément sympathique et respectable, mais ses compétences monétaires n'étaient pas très développées. Enfin, il s'est laissé convaincre et l'opération s'est faite sans protestation. [...]

Dans les pays où nous n'avions pas l'émission monétaire, nous faisons fonctionner un système comptable très bizarre, qui résultait des textes sur la Caisse centrale de la France Libre. [...] Les fondateurs avaient bien pensé que celle-ci ne reprendrait pas tout de suite le privilège d'émission partout, et, par conséquent, ils avaient imaginé un système très autoritaire d'après lequel toute banque d'émission de la zone France Libre, présente ou future, devrait créditer la Caisse centrale dans ses livres de telles sommes qui lui plairait, contre un crédit que celle-ci donnerait à la banque d'émission en francs France Libre dans ses propres comptes. Certes les francs France Libre, au début, ne plaisaient pas à tout le monde, en particulier au directeur de la Banque de l'Indochine à Nouméa. L'amiral d'Argenlieu²⁴, qui régnait à l'époque sur la Nouvelle-Calédonie, était d'un tempérament très énergique, et le directeur de la Banque de l'Indochine a été obligé de céder. Mais ceci était fait pour éviter toute discussion dans l'approvisionnement des fonds, qui étaient quand même nécessaires, et qu'on ne pouvait pas imaginer se procurer par l'impôt, en particulier pour couvrir les dépenses militaires de ces territoires. J'étais, par conséquent, en relation aussi avec le trésorier-payeur d'Algérie mais c'était purement et simplement des jeux d'écriture qui n'entraînaient aucune vérification. Je ne faisais qu'exécuter les ordres qui m'étaient donnés par le commissaire aux Finances ou par son représentant du secteur du Budget et, à ce moment-là, le Trésor de la France Libre se trouvait crédité dans les écritures de la banque d'émission de la somme qui lui paraissait indispensable.

Q : Comment fonctionnait le Trésor à partir de 1943 ?

R : En fait, le Trésor ne fonctionnait pas dans l'Administration centrale, mais dans les trésoreries. C'était tout le système des trésoriers-payeurs et des agents situés sous leur autorité qui, comme d'habitude, payaient les dépenses publiques, civiles et militaires, en faisant les vérifications nécessaires des pièces de dépenses et en veillant à rester dans le cadre du budget approuvé par le Comité français de Libération nationale. Ils faisaient exactement le métier qu'ils auraient fait en temps de paix à ceci près que leurs instructions venaient du commissariat aux Finances installé à Alger et non pas du ministère des Finances à Paris.

Q : Mais comment étaient-ils approvisionnés ?

R : Il n'y avait pas que les dépenses de l'État, de l'échelon supérieur, mais aussi celles de l'Algérie ou du Maroc. Il y avait une certaine décentralisation. Pour ces dépenses, ils étaient approvisionnés par les recettes de ces pays qui, normalement, équilibraient leur budget.

Quant aux dépenses du Comité français de Libération nationale, certainement pour les dépenses militaires, elles étaient couvertes bel et bien par l'inflation, par le truchement de la Caisse centrale. Pour ce qui n'était pas des dépenses militaires, il n'est pas impossible, mais je n'en jurerais pas, que les territoires alliés aient été invités à verser une certaine contribution pour atténuer les dépenses.

Mais ces dépenses de l'Administration centrale étaient très limitées parce que les effectifs de ladite Administration n'avaient aucun rapport avec les effectifs parisiens. Au commissariat aux Colonies, en comptant du commissaire aux balayeurs, je crois qu'il y avait 30 personnes. Lorsque nous sommes revenus à Paris, au ministère des Colonies, il y avait plus de 2 000 personnes dont beaucoup d'inutiles. Entre 30 et 2 000, il y aurait peut-être un juste milieu à trouver. C'est extraordinaire, quand on voit comment on peut arriver à faire fonctionner des services avec peu de personnes, si on veut. Nous avons fait marcher le système d'émission en Afrique-Équatoriale et au Cameroun quasiment sans personne avec un représentant à Brazzaville qui était le directeur des Finances, un autre à Yaoundé, qui était le trésorier-payeur, mais nous nous sommes bien entendu servis de ceux qui étaient sur place et de tout ce qui était sur place. [...]

La création de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer (2 février 1944)

Q : Donc en février 1944, c'est la création de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM). Vous me rappelez les circonstances.

R : Le nom de Caisse centrale de la France Libre n'était plus tout à fait adapté aux temps nouveaux. Le rôle de la Caisse centrale n'avait pas beaucoup changé : il s'était élargi parce que nous avons repris le privilège de l'émission dans les petits territoires des Antilles, de la Guyane, de La Réunion, étendant un peu nos fonctions d'institut d'émission, mais ailleurs le système comptable que je vous ai expliqué, avec les contraintes qu'il impliquait pour les banques d'émission subsistantes, fonctionnait, et les problèmes de contrôle des changes restaient exactement les mêmes. Ainsi, partout, nous avons fondé de petits offices des changes, qui recevaient leurs dotations et travaillaient exactement comme avaient travaillé les premiers dont je vous ai parlé, à savoir ceux de Douala et Brazzaville. Nous avons bien sûr, en tant qu'institut d'émission, des problèmes de commande de billets. Nous faisons travailler une fabrique de billets en Angleterre qui s'appelait Bradbury and Wilkinson²⁵. Nous avons eu une crise terrible parce que Bradbury and Wilkinson a reçu un V1, mais nous nous sommes débrouillés avec des vieux billets en attendant d'en faire fabriquer ailleurs.

Le siège même de la Caisse centrale à Londres, le 9 Prince's Street²⁶, s'est envolé en fumée, mais nous l'avions déjà quitté.

Illustration 5. Les locaux occupés par la Caisse centrale à la *Bank of England*, dévastés par un V1 après le déménagement pour Alger



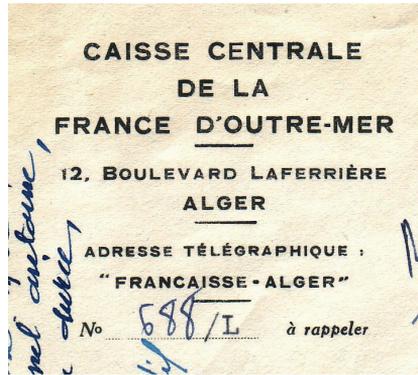
Source : droits réservés.

Les problèmes de la Caisse centrale n'étaient pas extrêmement lourds. Le système de contrôle des changes a continué de fonctionner exactement de la même façon. Il y avait des programmes d'importation partout, ils recevaient certainement l'agrément du pouvoir central, puis des directives étaient données pour les transferts financiers – dans quelles limites ils pouvaient être autorisés ou devaient être refusés. Ce secteur « Finances extérieures » dépendait complètement de Guindey, mais la tâche véritable de Guindey était beaucoup plus importante et consistait en des négociations avec les Alliés, notamment sur les problèmes qui allaient se poser au moment de la libération de la France. Là, Guindey a fait certainement un très gros travail préparatoire. Je me suis occupé aussi de choses accessoires : par exemple, j'ai été chargé de préparer l'échange de billets qu'on avait fait subir à Djibouti, où on avait voulu faire une expérience d'échanges de billets de comptes bloqués. [...]

1944 : derniers mois à Alger

[...]

Illustration 6. Papier à en-tête de la CCFOM à Alger



R : Rien de très particulier à signaler durant les derniers mois passés à Alger. J'avais quitté l'Assemblée consultative provisoire au début de janvier 1944 ou à la fin de décembre 1943 et, à ce moment-là, j'ai repris d'une façon très banale mes fonctions auprès de Guillaume Guindey au commissariat aux Finances et aussi comme directeur général par intérim de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer. Je ne sais plus si j'ai été tout de suite nommé directeur général ou d'abord directeur général par intérim, [...] peut-être parce qu'une incertitude planait sur l'avenir de l'institution et que l'on ne voulait pas trop scléroser les titres ni les choses. J'ai dû, pendant un certain temps, être directeur général par intérim de l'institution.

Concernant cette période-là, je ne vois vraiment rien d'intéressant à ajouter. Les fonctions de la Caisse centrale se sont trouvées élargies par l'exercice du privilège de l'émission dans les départements d'outre-mer mais, enfin, c'était un phénomène de seconde importance. Et puis nous avons vécu dans l'espoir bien entendu de la Libération. On a suivi avec passion et inquiétude le débarquement du 6 juin 1944 en Normandie.

Retour à Paris début septembre 1944

R : Je suis alors rentré à Paris le 3 septembre 1944, sauf erreur d'un jour ou deux. Les retours d'Alger sur Paris n'étaient naturellement pas faciles : il y avait d'innombrables candidats. J'ai eu assez de chance, revenant dans un gros avion

où se trouvait notamment René Cassin, que j'appréciais beaucoup et dont je me rappelle la présence. [...] Je me suis bien entendu remis au travail. J'ai repris contact avec la direction du Trésor et avec Brunet²⁷, son directeur [...].

Q : Ce n'est pas Mönick²⁸ ?

R : Mönick a été nommé secrétaire général à ce moment-là, mais Brunet était directeur du Trésor et c'est surtout avec lui que j'ai eu à régler les problèmes du retour de la Caisse centrale, totalement inconnue à Paris et qu'il s'agissait de réinsérer, tant bien que mal, dans l'organisation financière. Mon idée n'était pas que la Caisse centrale, telle qu'elle était, se justifiait comme elle était, parce que là, mon Dieu, la guerre étant terminée, on aurait pu la supprimer.

Q : Comment était justement la Caisse centrale dont vous avez organisé le rapatriement à Paris ?

R : C'était une Caisse centrale qui exerçait des fonctions très simples, que je vous ai précédemment décrites. Nous étions chargés du contrôle des changes qui restait très rigoureux après la Libération bien sûr et de même dans tous les pays d'outre-mer rattachés au Comité français de Libération nationale, qui était devenu entre-temps le Gouvernement provisoire de la République française. En outre, nous exercions le privilège de l'émission en Afrique-Équatoriale, au Cameroun et dans ces collectivités qui sont devenues les départements d'outre-mer. Nous gardions ce pouvoir étrange de pouvoir obtenir n'importe quelle base de fonds d'une banque d'émission coloniale subsistante, en contrepartie de crédits que nous leur donnions dans nos écritures. Ce système n'avait pratiquement plus d'intérêt à partir du moment où la France avait été libérée. Nos fonctions en tant que trésoriers prenaient fin. Il restait l'émission monétaire, dans les pays où nous l'exercions, et la fonction de contrôle des changes.

Q : Vous m'avez parlé des remboursements des avances...

R : C'est-à-dire que d'une façon tout à fait comptable, nous étions devenus les créanciers du Trésor puisque nous avions fait des avances au Trésor, à raison des pouvoirs que l'ordonnance sur la Caisse centrale de la France Libre d'abord, la Caisse centrale de la France d'Outre-mer ensuite, nous avait donnés ou maintenus. Nous avions donc cette créance, fort importante, et il a fallu voir avec Brunet comment nous allions être crédités de ces fonds. Il n'a pas du tout discuté au sujet de la réalité de cette créance. Après tout, on aurait pu se demander s'il n'était pas possible de passer les écritures en sens inverse. Mais, à ce moment-là, cela aurait été les banques d'émission qui seraient devenues créancières du Trésor ce qui, du point de vue du Trésor français, n'arrangeait pas nécessairement le problème. Donc le Trésor n'a pas fait d'objection à cette prise en compte des créances que nous avions sur lui. Ce qui simplement a été convenu, c'est que nous en serions crédités, ce qui était tout à fait normal, dans les comptes de l'Agence centrale du Trésor et que nous pourrions tirer sur ce compte pour des virements à la Banque de France, dans la mesure où nous aurions des besoins de fonds normaux. Nous en

avons d'ailleurs relativement peu, mais cela constituait une masse de manœuvres dont on pouvait se dire qu'elles pourraient un jour servir à autre chose.

Q : Et puis, elles permettaient peut-être aussi de fonder l'existence de la Caisse.

R : Oui, cette ressource bizarrement constituée pouvait être un point de départ.

Entretien n° 6

La Caisse centrale de la France d'Outre-mer (1944-1945)

Q : Si nous revenons à la Caisse centrale, au moment où vous êtes rapatrié d'Alger, où s'est-elle installée et quels étaient ses effectifs en métropole et dans les pays d'outre-mer ?

R : Quand nous sommes arrivés, la Caisse centrale s'est d'abord installée chez mes parents. Mes collaborateurs étaient encore à Alger. Ils sont arrivés peu à peu et nous avons trouvé à réquisitionner puis à louer un appartement, puis deux, puis trois, au 110 rue de l'Université, dans un immeuble qui appartenait à un groupement colonial patronal, s'apparentant à une sorte de syndicat patronal s'intéressant aux questions africaines. Ces locaux avaient été en grande partie réquisitionnés par les Allemands pendant la guerre ; ainsi, nous avons succédé aux Allemands. Au début, nous avons dû procéder vraisemblablement par voie de réquisition, mais cela s'est assez rapidement arrangé. Je souhaitais beaucoup que cela s'arrange et nous avons obtenu une location en bonne et due forme dans cet immeuble du 110 rue de l'Université qui, pour nous, était admirablement situé entre la rue de Rivoli et la rue Oudinot et à côté de l'Assemblée nationale, ce qui, étant donné les manœuvres auxquelles je me suis livré durant cette période, était pour moi d'une très grande commodité.

Nous nous sommes donc installés là, peu à peu dans trois étages, le reste continuant d'être occupé par une compagnie d'assurances. Je crois que c'était les précédents locataires qui devaient appartenir à ce syndicat patronal, le propriétaire étant une compagnie d'assurances. Nous sommes restés là très longtemps. Alors, au début, il y a eu le personnel qui arrivait d'Alger. Nos fonctions étaient assez modestes. Nous ne jouions plus aucun rôle mais nous n'avions jamais joué un rôle bien important dans les opérations du Trésor dans ces pays-là. Les relations s'étaient tout à fait normalement rétablies entre l'Agence comptable centrale du Trésor à Paris et les trésoriers-payeurs des territoires.

Nous gardions le privilège d'émission en Afrique-Équatoriale et au Cameroun, ainsi qu'en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Saint-Pierre-et-Miquelon, où nous avons repris le privilège de l'émission, quand nous étions à Londres pour une raison très particulière, qui consistait à capter les billets de la Banque de France qui circulaient là-bas,

parce que Saint-Pierre-et-Miquelon avait une circulation de billets Banque de France, ce qui intéressait beaucoup le Bureau central de renseignements et d'action (BCRA) car c'était d'authentiques billets Banque de France, et nous les avons échangés, sans secousse, contre des billets de la Caisse centrale de la France Libre. Nous exerçons ainsi le privilège de l'émission à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Nous avons donc ces fonctions assez modestes d'institut d'émission et puis nous gardions les fonctions de contrôle des changes dans tous les territoires d'Afrique et du Pacifique où nous assurons la tutelle des Offices des changes, bien sûr sous l'autorité de la direction des Finances extérieures de la Rue de Rivoli et de mon excellent ancien chef d'écurie et patron, Guillaume Guindey, mais nous ne faisons rien d'autre. Sauf que nous nous sommes mis peu à peu à préparer, surtout Panouillot et moi, cette loi du 30 avril 1946, en liaison avec Raphaël Saller, le directeur du Plan au ministère qui était peut-être encore celui des Colonies – je ne me rappelle plus la date exacte à laquelle celui-ci est devenu ministère de la France d'Outre-mer – et j'essayais également, dès cette époque, de régler ce problème des privilèges d'émission. Les fonctions que nous remplissions matériellement au début n'étaient pas accablantes. Elles l'étaient d'autant moins qu'en Afrique-Équatoriale et au Cameroun, dans une première période, nous exerçons les fonctions d'institut d'émission d'une manière très étroite, c'est-à-dire en fonctionnant un peu comme un *Currency board* britannique²⁹ en fournissant des francs locaux contre des francs versés à Paris ou en opérant des transferts en sens inverse au profit des banques, car nous n'avons de contacts qu'avec les banques et pas du tout avec une clientèle privée. Ce n'est que peu à peu que nous nous sommes transformés en institut d'émission classique, sous la forme la plus classique de l'institut d'émission, c'est-à-dire en intervenant comme banque des banques. Et cela, je n'ai jamais voulu en sortir, enfin sous certaines réserves. Nous avons commencé à faire du crédit aux banques pour des objectifs particuliers : par exemple, pour le financement de la campagne cotonnière en Afrique-Équatoriale, mais cela n'a démarré qu'assez doucement.

Au début, nous n'avions pas d'ailleurs d'autres installations que celles des trésoriers-payeurs chez qui, en 1945, nous étions toujours logés et, là aussi, ce n'est que petit à petit que nous avons créé des installations modestes et convenant aux rôles limités que je souhaitais voir jouer à l'institut d'émission. Nous réalisons d'ailleurs des profits formidables comme institut d'émission, parce que nous avons extrêmement peu de frais et que dès que nous avons commencé à consentir des crédits à des taux au demeurant très modérés, nous avons très peu de frais. L'opération était extraordinairement bénéfique.

Alors nos fonctions ont commencé à se développer en matière de financement des plans à partir de 1947, car il a fallu que nous réussissions, Panouillot et moi, à faire contresigner nos décrets par le ministre de la France d'Outre-mer, ce qui a été relativement long. Panouillot m'a toujours beaucoup aidé, mais dans cette première période spécialement, notamment dans les relations avec la Rue

de Rivoli, parce qu'il était considéré comme un authentique inspecteur des finances, qui avait travaillé à la direction du Trésor. Personnellement, je paraisais un personnage beaucoup plus inquiétant, plus hérétique. Le fait que nous nous entendions bien, ce qui était manifeste, a certainement contribué à faciliter mes relations personnelles avec la Rue de Rivoli, puis assez rapidement aussi avec Pleven, Guindey et Calvet.

La création du franc CFA (décembre 1945)

Q : Vous avez l'intention de nous parler de la création des francs CFA.

R : Oui, je voulais en dire deux mots parce que c'est une opération assez étrange qui a été décidée en décembre 1945, au moment où la dépréciation du franc par rapport aux monnaies étrangères a dû être constatée, et où le taux de change ancien du franc par rapport aux devises étrangères a dû être modifié dans une proportion considérable, puisqu'il a été à peu près divisé par 2,5 : ce qui correspondait à sa dépréciation pendant la guerre. Mais, avant que cette mesure ne soit prise, Pleven s'est posé la question du sort des francs qui circulaient en Afrique.

Ces francs n'avaient pas les mêmes dessins ni les mêmes signatures que ceux de la Banque de France puisqu'il y avait des instituts d'émission particuliers, et de même à Madagascar, ainsi que dans les territoires du Pacifique, mais la valeur de ces francs par rapport aux devises étrangères avait toujours été considérée comme égale à celle du franc français et se négociait sur la base de la parité avec le franc français. Il est certain que de rompre cette unité posait des problèmes d'équité, ou, plutôt, il était à peu près inévitable que si l'on rompait cette unité, certains se trouveraient favorisés et d'autres défavorisés suivant leur situation de créanciers ou de débiteurs par rapport à l'Afrique ou à la Métropole. Malgré ces inconvénients et le caractère très inaccoutumé d'une mesure monétaire de ce genre, Pleven a pensé, et je crois qu'il a eu raison, que sur le plan politique et psychologique, il n'était pas possible ou il n'était pas raisonnable d'agir autrement, parce que c'eût été effectivement un assez mauvais cadeau à faire à nos colonies d'Afrique, alors que rien dans leur situation économique propre ne justifiait de diviser par 2,5 la valeur de leur monnaie par rapport aux devises étrangères. Leurs prix intérieurs, leurs situations économiques s'étaient adaptées au taux de change qui avait été maintenu pendant la guerre, parce que le ravitaillement de ces pays avait été assez convenablement maintenu avec l'aide des Alliés. Dans ces conditions, et alors qu'en plus l'économie de ces pays était très orientée vers le commerce extérieur, leur imposer un choc sur leurs prix de l'ordre d'un coefficient de 2,5, une telle opération apparut alors délicate à Pleven sur le plan psychologique et politique.

Illustration 7. Spécimen de billet de 20 francs de la CCFOM



Source : collection AFD.

Alors on a décidé de rompre cette unité, ce qui a posé pas mal de problèmes techniques. En outre, dès lors qu'il fallait établir les taux de change à appliquer dans ces différents territoires, préparer les instructions à donner aux offices des changes et aux instituts d'émission, induisait un autre problème : en effet, s'il y avait des fuites dans la préparation de cette opération, on risquait des spéculations considérables, car le gain ou la perte pouvait être très fort suivant que l'on était ou non averti de ce qui allait se passer. Pleven a décidé qu'il n'y aurait que trois ou quatre personnes qui seraient dans le secret : le directeur du Trésor forcément, Brunet, Bernard de Margerie³⁰, qui était dans l'état-major de la direction du Trésor à cette époque, certainement Guindey, et peut-être Bloch-Lainé³¹, Calvet³² qui devait être le directeur de cabinet de Pleven, et moi. J'avais posé à Pleven la question de savoir s'il fallait dire quelque chose au ministère de la France d'Outre-mer, et la réponse a été : « *Surtout pas, car alors cela se répandrait partout* ». Il n'avait aucune confiance dans la discrétion du personnel du ministère de la France d'Outre-mer, peut-être même d'ailleurs dans le ministre de l'époque. Le secret a été admirablement tenu, la mesure est tombée comme une hache au jour dit et à l'heure prévue, sans qu'il y ait la moindre indiscretion.

Finalement, cette opération s'est bien passée et n'a pas soulevé, à ma connaissance, d'importantes protestations, malgré d'inévitables injustices. Par la suite, cela a posé des problèmes quand il y a eu des dévaluations du franc, car il s'agissait à chaque fois de savoir ce qu'on allait faire pour le franc CFA, et même pour le franc CFP (le franc des territoires du Pacifique), lequel n'avait pas le même taux de change que le franc CFA. Encore aujourd'hui d'ailleurs, la valeur du franc du Pacifique est différente de celle du franc CFA. Il y a eu une grande habileté dans l'utilisation des lettres. FCFA, cela a d'abord été le franc des colonies françaises d'Afrique, puis le franc de la Communauté financière africaine³³.

Voilà, cette petite histoire du franc CFA que je voulais rappeler parce que c'est une opération monétaire d'un type heureusement assez inhabituel.

Q : Et sur le plan pratique, cela ne posait pas de problème avec les banques d'émission ?

R : Cela n'a pas posé de problème. Les banques d'émission avaient leurs billets particuliers et donc il n'y avait pas de confusion possible avec les billets de la Banque de France. Certaines, ou certains, ont probablement trouvé que cette opération était bien superflue et que l'économie des colonies à cette époque se serait réadaptée à des taux de change très différents sans grande peine. Mais ce n'est pas évident et je crois que, dans une circonstance comme celle-là, et surtout au lendemain d'un rattachement de ces territoires à la Métropole qu'ils avaient quand même perdue de vue pendant quelque temps, leur faire comme cadeau de joyeux retour une dévaluation, que rien dans leur situation propre ne justifiait, c'était une décision risquée à prendre sur le plan psychologique et politique.

Q : Quel rôle avez-vous joué dans cette décision ?

R : J'ai participé à l'étude des textes qui devaient être pris pour l'application de cette décision du ministre et puis de tous les décrets. La Caisse centrale a été chargée de tous les télégrammes d'exécution, ce qui était un gros travail matériel puisqu'il fallait des télégrammes dans toutes sortes de direction, y compris pour les gouverneurs. Je pense d'ailleurs que nous avons dû, le dernier jour, soit quasiment au dernier moment, les faire passer par le service de transmission du ministère de la France d'Outre-mer, Pleven ayant pris sur lui de dire à son collègue que c'était ainsi et non autrement, que le général de Gaulle en avait lui-même décidé de la sorte et que, par conséquent, il n'avait qu'à s'incliner. Mais les textes d'application ont été surtout préparés par Margerie sous la tutelle de Brunet, bien sûr en liaison avec moi également.

Q : Par la suite, il n'a jamais été question de remettre le franc CFA au même taux que le franc français ?

R : Non, il n'en a jamais été question. Le premier taux de change entre le franc CFA et le franc français avait été de 1,70 franc français pour 1 franc CFA. Le 17 octobre 1948, on a retenu le taux de 2 francs français pour 1 franc CFA : ce qui, dans la pratique, était plus commode que ce taux de 1,70 franc français. Le franc CFP, pour des raisons que j'ai oubliées, a été fixé à un autre cours et il a longtemps valu 5,50 francs français.

Q : Sur le plan des échanges internationaux, cela n'a pas...

R : Non, cela n'a pas posé de problème. Cela a fait d'ailleurs moins de secousses et de remous auxquels je me serais attendu. [...]

La IV^e République : aspects politiques et monétaires

Entretien n° 7

La situation politique de l'après-guerre

R : [...] Je me rappelle une affaire que je ne citerai pas, qui était patronnée par un ministre de la France d'Outre-mer que je ne citerai pas, mais qui était une « saloperie ». Il s'agissait de faire acheter par le territoire de Madagascar une cimenterie qui appartenait à un Indien du nom de Currimjee³⁴. Cette cimenterie ne valait pas un « clou » et celui-ci, qui avait corrompu une partie de l'Assemblée territoriale de Madagascar, souhaitait faire acheter sa cimenterie 230 millions de francs CFA, si j'ai bonne mémoire. Le ministre de l'époque a insisté énormément auprès de moi pour que nous consentions un prêt au territoire de Madagascar afin qu'il achète cette cimenterie. Dans un cas comme celui-là, j'allais voir non pas tous les représentants de l'Assemblée nationale au conseil de surveillance de la Caisse centrale, parce qu'il y en avait un ou deux dont je me méfiais énormément sur le plan financier et je connaissais très bien certaines relations d'affaires, mais seulement certains d'entre eux. J'avais aussi des amis à la commission de la France d'Outre-mer de l'Assemblée nationale, notamment parmi des députés RPF, comme Malbrant³⁵, qui était député du Tchad, et Bayrou³⁶, député du Gabon (me semble-t-il), qui vit toujours d'ailleurs. J'allais les voir, de même que les représentants du Parlement au conseil de surveillance, ceux d'entre eux en qui j'avais confiance, et je leur disais : « *Voilà, ne vous y trompez pas, cette affaire-là, c'est une "ordure", alors soutenez-moi au conseil de surveillance, où je suis obligé d'inscrire l'affaire, mais je plaiderai contre* ». Parce que dans ces cas-là, je prenais très clairement mes responsabilités. Je ne disais pas ce que je pensais des dessous de l'affaire, mais je disais que sur le plan économique et financier, ce n'était pas raisonnable. Mes complices étaient abondamment avertis et, de là, l'affaire volait en éclats : elle était rejetée à l'unanimité ou à la quasi-unanimité. Cela marchait très bien.

Également, mais là sans succès parce que les forces adverses étaient trop considérables, j'ai essayé de les entraîner maintes fois pour obtenir la suppression des privilèges d'émission des banques d'émission. Dans ce domaine, j'ai

échoué jusqu'à la formation du gouvernement Mendès France, où son appui ayant été total et celui du Conseil d'État aussi, l'affaire est passée par voie d'ordonnance.

Voyez-vous, ces relations étaient sympathiques parce qu'elles étaient de nouveau, comme pendant la guerre, des relations extra-politiques. Quand j'allais voir par exemple Charles Benoist³⁷, il avait tout à fait confiance en moi, et réciproquement j'avais confiance en lui. Je crois vraiment qu'il n'aurait pas pris position, au conseil de surveillance, contre quelque chose qui me paraissait souhaitable – cela a l'air curieux de dire cela de quelqu'un qui appartient à un parti aussi homogène et autoritaire. Il y avait alors aussi le président de la commission de la France d'Outre-mer à l'Assemblée nationale, qui a été très longtemps Juglas³⁸, député du Mouvement républicain populaire (MRP), lequel a été du reste ministre de la France d'Outre-mer : c'était un très honnête homme, tout à fait sûr sur le plan moral ; forcément, c'était un appui énorme. J'ai eu d'ailleurs, du côté du ministère de la France d'Outre-mer, plusieurs ministres MRP avec qui je me suis fort bien entendu, parce que c'était d'honnêtes gens qui, certes, pouvaient se tromper comme tout le monde et comme moi sur toutes sortes de sujets, mais qui étaient animés du désir sincère de servir l'intérêt public et, enfin, n'étaient engagés dans aucune combinaison financière les intéressant personnellement.

Parmi eux, il y a eu Juglas, Aujoulat³⁹, lequel était un très brave homme et sur le plan moral mieux que cela. Il avait été médecin au Cameroun pendant très longtemps et dans des conditions horriblement difficiles avec un dévouement personnel tout à fait admirable. Et puis, il y a eu Pierre-Henri Teitgen⁴⁰, qui était aussi remarquable, un homme d'un courage et d'une intégrité, absolument parfait sur le plan moral et assez brillant sur le plan intellectuel. Il y a eu Pflimlin⁴¹, dont le caractère était insupportable et impossible, qui était capable à certains moments de colères incontrôlées et terribles. Il a toujours été tout à fait courtois avec moi, mais on le sentait tendu comme une arbalète, assis comme sur une mine, et c'était une atmosphère qui n'était pas détendue et peu favorable aux échanges d'idées. Enfin, cet homme a toujours été parfaitement respectable et droit. Et puis Robert Buron⁴², qui était alors un homme aussi excellent et profondément sympathique, par ailleurs sans aucun complexe ministériel – ce qui n'est pas tellement fréquent – et avec qui on pouvait avoir des conversations totalement ouvertes voire assez humoristiques parce qu'il voyait très bien le côté drôle. [...] Ces ministres MRP étaient des gens bien et animés du désir de servir l'intérêt public. Mais c'est là que l'on voyait le dommage considérable que peut causer l'instabilité ministérielle : c'est ainsi que j'ai vu certains de mes ministres tomber dans un trou au bout de trois mois, et j'étais charmé de leur départ parce que j'avais dû pendant ces trois mois leur résister sur différentes questions que j'aurais souhaité voir avancer, lesquelles n'avançaient pas. [...] Vous ne pouvez pas faire une politique française à l'égard de l'Afrique, si vous êtes dans un ministère pour trois ou six mois. [...]

Entretien n° 8

L'Union française

Q : Qu'avez-vous pensé de la constitution de 1946 et plus particulièrement de l'Union française qu'elle a instituée ?

R : [...] Pour ce qui est de l'Assemblée de l'Union française, l'utilité de sa création n'était pas évidente. Elle n'a d'ailleurs pas vécu éternellement. Un système où il y avait des représentants de ces territoires, à la fois à l'Assemblée nationale et au Sénat, et des représentants aussi bien noirs que blancs, était un système qui aurait pu, à lui seul, marquer suffisamment l'association qui existait entre ces territoires et la France. Fallait-il créer l'Assemblée de l'Union française ? Cela a certainement fait plaisir à un certain nombre de ceux qui en ont fait partie. Je ne pense pas que c'était une nécessité et je ne pense pas non plus que cette Assemblée ait pu vraiment jouer un grand rôle, parce que, dans un pays où il y a un parlement, ce dernier se considère forcément comme le seul qualifié et le seul compétent, quand il s'agit de textes à délibérer. [...]

C'est peut-être une période où les dirigeants du pays n'avaient pas véritablement fait un choix en ce qui concerne le statut futur des territoires d'outre-mer, et on recherchait une formule d'association, sans très bien savoir comment la doser. On ne perdait pas l'espoir d'une sorte d'assimilation complète – la France de Dunkerque à Brazzaville –, et, bien sûr, beaucoup n'étaient pas très certains que cela ne finirait pas par une évolution vers l'indépendance. Ces différentes idées étaient agitées, souvent d'une façon discrète, mais enfin elles étaient présentes à l'esprit. Je me rappelle pas mal de conversations sur ces différents sujets à l'époque et je vous avoue que je faisais partie des indécis. C'est-à-dire que j'étais assez tenté de croire que rechercher une formule d'association souple était après tout la solution la moins mauvaise dans la phase de l'histoire que nous étions en train de traverser, qu'il fallait une certaine association africaine, une certaine représentation de ces pays, qu'ils aient aussi leurs assemblées territoriales ou fédérales sur place, avec un mélange noir et blanc qui était assez bon pour une certaine compréhension mutuelle et fraternisation des deux groupes qui, dans le passé, avaient vécu tout à fait séparés. Mais quant à l'avenir qui allait se dessiner après cela, j'étais très hésitant.

Ma sœur Marie-Hélène Lefaucheu⁴³, qui a participé au mouvement de la Résistance d'une façon extrêmement énergique, du début à la fin, s'est trouvée ensuite faire une carrière politique. Elle a été d'abord députée, puis elle a siégé au Conseil de la République et à l'Assemblée de l'Union française. Elle a donc vu un peu le fonctionnement de ces différentes assemblées et elle était très assimilationniste. Il faut bien dire, c'était un rêve : cela ne pouvait pas se réaliser, mais c'était un rêve qui, contrairement à ce que beaucoup ont pu dire ou penser, avait tout à fait sa grandeur et était antiraciste au maximum, parce que c'était l'idée

d'une véritable assimilation et égalité humaine. Une idée qui, à cet égard, avait ses séductions, surtout quand vous connaissiez beaucoup d'Africains. Bien sûr, il y a des « fripouilles » : il y en a aussi en France, il y en a là-bas, il n'en manque pas, mais vous avez aussi des personnalités extrêmement séduisantes qui ont été marquées par un enseignement français d'une façon fantastique. Je me rappelle avoir parlé d'un texte de Victor Hugo, parce qu'évidemment Victor Hugo est un personnage connu en Afrique francophone, avec des Africains qui connaissaient certains écrits ou poèmes de Victor Hugo, au moins aussi bien que moi, voire mieux et avec passion, qui par ailleurs s'associaient dans la pensée à la vie de la France et à la vie française véritablement comme des Français. C'est quelque chose qui est assez impressionnant surtout quand, ce qui était mon cas, vous constatez cela pour la première fois, dans une période de prise de contact avec l'Afrique. J'ai connu des institutrices africaines qui étaient encore plus fanatiques à l'enseignement français et revêtaient un caractère bien pire dans ce domaine par rapport aux institutrices françaises, c'est-à-dire qu'elles ne voulaient pas changer une virgule. Cela a quelque chose qui est très profondément émouvant.

Ce que vous sentez aussi quand vous voyagez dans ces pays-là, c'est qu'il y a une communauté humaine extraordinaire et une souffrance humaine. C'est terrible, parce que ce sont des pays où l'on souffre encore plus bien sûr que dans les pays d'Europe où nous vivons. On a, là-bas, bien le sentiment de cette unité de l'espèce humaine, donc l'idée de l'assimilation, c'est une idée que l'on conçoit bien. C'était évidemment une idée irréaliste : les différences de niveau de vie posaient trop de problèmes. Il était inévitable qu'à partir d'un certain moment, les cadres de ces pays auraient le désir de l'indépendance nationale et, de surcroît, il y a eu un moment où les Anglais ayant pris parti pour une évolution vers l'indépendance de leurs colonies, il était exclu que les territoires français enclavés dans ces possessions britanniques n'évoluent pas comme leurs voisins. De plus, la position américaine était favorable à l'indépendance et la position soviétique l'était aussi. La position anglaise, plus que favorable, montrait la voie à suivre en fixant, par exemple, pour le Nigéria un programme d'accession à l'indépendance dans un délai de cinq ans. Il était donc inévitable que l'on s'oriente dans la même voie. [...]

La France ne pouvait pas procéder à cette assimilation impliquant une certaine égalisation des niveaux de vie, un effort qui n'était pas réalisable et s'avérait hors des possibilités de notre pays. Indépendamment de cela, à partir d'un certain moment, les étudiants africains ont eu tout naturellement le désir de devenir les cadres de pays indépendants : c'était inévitable. Je pense aussi que l'évolution générale, les décisions anglaises, les positions américaines qui étaient anti-coloniales, les positions soviétiques... – tout ceci ne pouvait pas ne pas avoir un retentissement énorme du côté français : tout poussait donc à une évolution vers l'indépendance. Mais pour ce qui est de l'Afrique Noire, cette évolution s'est faite dans l'amitié. Je n'ai jamais senti, au cours d'un quelconque voyage en Afrique,

la moindre hostilité à mon égard parce que j'étais blanc ou Français. Dans ce temps-là, c'est-à-dire jusqu'en 1972 et même plus tard, je suis revenu faire un ou deux voyages rapides ici ou là, et j'ai constaté qu'il n'y avait aucun racisme anti-blanc. Je n'ai jamais senti cela. Je suis même allé à Douala, dans des coins de New Bell, un quartier où il y avait eu des émeutes à cette époque-là, sans avoir aucun sentiment d'hostilité ou de crainte de rencontrer des gens de caractère agressif ou qui allaient me taper dessus. C'était également vrai en brousse. Il m'est arrivé de dormir dans des villages en brousse, dans une paillote, sur un lit en fer avec une moustiquaire, mais sans aucune espèce d'autre protection que cela et vraiment sans avoir, à aucun instant, le sentiment qu'il allait m'arriver quelque chose de désagréable. Cette évolution vers l'indépendance s'est faite, à mon avis, sans haine et sans hargne, et c'est une opération qui, sur le plan psychologique et politique, s'est bien passée, mais cela ne pouvait pas ne pas arriver.

Entretien n° 10

La monnaie dans l'Union française

Q : J'aurais voulu que nous revenions sur la situation économique et financière des pays d'outre-mer pendant la IV^e République. Vous m'avez parlé, lors de notre dernier entretien, de la création du franc CFA en 1945. J'aurais voulu savoir si vous partagiez alors l'idée de Pleven selon laquelle la population de chaque groupe de territoires avait droit à une monnaie propre. Estimiez-vous que cela était souhaitable politiquement et aurait été réalisable financièrement ?

R : Je ne pense pas, mais peut-être est-ce parce que j'interprète mal sa pensée et que Pleven envisageait vraiment que chaque territoire ait sa propre monnaie. Je pense qu'il était bien décidé à maintenir les relations qui existaient entre les francs des territoires d'outre-mer et le franc français. Je pense que ce qui a déterminé la création du franc CFA, c'est simplement le fait qu'à la fin de 1945, lorsque le franc a été dévalué pour tenir compte de la dépréciation considérable qui s'était produite pendant la guerre, les francs circulant dans les territoires d'outre-mer n'avaient pas les mêmes motifs de dévaluation. Dès lors que ces territoires avaient été à peu près normalement approvisionnés et à partir du moment où ils s'étaient trouvés placés dans le camp allié, il n'y avait pas eu de hausse de prix nécessitant une dévaluation de la monnaie et, par ailleurs, les prix de leurs produits étaient à peu près alignés sur les cours internationaux. Donc si, à ce moment-là, on avait maintenu l'ancien rapport entre le franc français et les francs de ces territoires, on leur aurait imposé une dévaluation que leur situation économique et le niveau de leurs prix ne justifiaient pas. Ce que Pleven, à mon avis, a surtout pensé, c'est que c'eût été faire un très mauvais cadeau à ces territoires, au moment où ils se trouvaient ralliés à la Métropole, que de leur infliger cette dévaluation non justifiée par leur situation propre et

que, vraisemblablement, le choc qui en aurait résulté sur leurs prix et leurs conditions d'existence aurait entraîné des réactions politiques défavorables à la France. Je pense que c'est cette crainte avant tout qui a déterminé Pleven. Il y a eu cependant, par la suite, quelques petits mouvements supplémentaires des francs CFA et des francs CFP par rapport au franc français à la suite de la dévaluation du franc, mais il s'est agi là de petits ajustements et, finalement, l'idée a été retenue d'établir un rapport simple (rapport de 2 francs français avec le franc CFA). Je crois que ce sont vraiment, là, les idées qui l'ont inspiré. Je ne sais pas s'il a fait des déclarations contraires à ce que je viens de dire. Ce n'est pas impossible mais je pense que ce que je dis, c'est ce qu'il pensait.

Q : Enfin, je pense que cette déclaration que je mentionne était une opinion générale et pas forcément fondée sur des faits, un souhait plutôt, une idée qu'il serait intéressant que chaque territoire ait sa propre monnaie.

R : Il a dit cela ?

Q : J'ai retrouvé cette citation dans un rapport du Conseil économique de 1950, où M. Bouruet-Aubertot⁴⁴ revient sur cette création du franc CFA et sur un certain nombre de problèmes monétaires et financiers.

R : Il a peut-être eu cette idée mais, à mon avis, elle n'était pas bonne s'il l'a eue, et je ne pense pas qu'il y soit demeuré attaché. Je suppose que cela a pu être un état d'esprit à un certain moment mais probablement pas une opinion durable, parce que si, à l'intérieur d'une zone monétaire où l'on voulait maintenir la liberté totale de transferts dans un sens et dans l'autre – il y avait eu des variations fréquentes des taux –, cela aurait entraîné des mouvements spéculatifs formidables, parce que la possibilité de prévoir une variation quelconque, étant donné le gain que l'on pouvait faire alors sous un régime de transferts illimités, aurait forcément amené à spéculer presque constamment sur la valeur respective des francs (français, CFA, CFP), et c'eût été assez malsain et gênant. Je ne pense pas que Pleven, s'il s'est laissé aller à exprimer cette idée, l'ait fait après une réflexion suffisante. Je crois plutôt qu'il s'agit d'un jour où il a dû parler trop vite.

Q : D'autre part, est-ce que vous pensiez que l'institution de trois monnaies différentes ne risquait-elle pas d'affaiblir la cohésion politique de l'Union française ?

R : Non, je crois que la question d'un taux n'a pas une très grosse importance. Ce qui est beaucoup plus important, c'est qu'il reste stable. S'il était resté stable, il n'y aurait pas eu de problème. Il est certain que le fait qu'il y ait eu des variations de taux – je ne me rappelle plus combien (peut-être une ou deux, pas plus) –, a pu créer, pendant quelque temps, cet esprit spéculatif, mais finalement par la suite, ça n'a pas joué et, à mon avis, la mesure de création même du franc CFA n'a pas eu de mauvais effets politiques. Je pense que cela a eu plutôt l'avantage justement d'éviter les chocs économique, psychologique et politique qu'aurait provoqués une dévaluation non nécessaire des francs coloniaux.

Q : D'accord, et par la suite, notamment lors de la dévaluation de 1948, on a toujours appliqué la dévaluation également au franc CFA, et vous pensiez que c'était justifié ? Est-ce qu'il ne fallait pas reprendre les mêmes critères et faire des dévaluations différentes ?

R : Non, je crois que dès lors que l'on voulait maintenir la liberté de transferts sans réserve entre les deux groupes de pays, il fallait bien en venir à l'idée d'une parité stable entre le franc français de la Métropole et les francs de ces pays, faute de quoi on donnait cours d'une façon quasiment constante à des spéculations variées et peu souhaitables sur le plan économique. Notez bien que ces dévaluations successives du franc qui se sont produites sous la IV^e République, n'ont pas toujours été agréablement ressenties par les hommes politiques africains, qui considéraient qu'ils étaient entraînés dans un mécanisme qui ne correspondait pas nécessairement aux intérêts de leur pays. Que voulez-vous, il fallait sur ce plan savoir ce que l'on voulait. Si l'on voulait rétablir une unité économique franco-africaine à l'intérieur de ce que l'on appelait la zone franc, cela impliquait forcément, à mon avis, la stabilité des parités.

Q : Concernant la zone franc, la caractéristique principale était qu'il n'y avait pas de contrôle des changes ?

R : Du tout. Le système qui existe pour la zone franc et existe encore aujourd'hui – à mon avis, il aurait dû prendre fin peu après l'accession à l'indépendance des territoires africains – est le suivant : si, par exemple, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) se trouve manquer de francs parce que sa balance des paiements est telle que ses avoirs en francs s'épuisent, alors à ce moment-là, le Trésor français, par le mécanisme de ce que l'on appelle le compte d'opérations, consent un découvert automatique, et en principe illimité, à la BCEAO pour que la convertibilité des francs de l'Afrique de l'Ouest en francs français ne risque jamais d'être compromise. Cela fonctionne aussi pour la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC), qui est également rattachée au franc français par ce mécanisme de convention relative au compte d'opérations, convention qui existait dans le passé mais qui a été resignée et remodelée au lendemain des indépendances.

C'est ce même système du compte d'opérations qui continue de fonctionner aujourd'hui encore pour les départements et les territoires d'outre-mer qui n'ont pas ainsi à craindre de manquer de francs parce que si, par hasard, leurs instituts d'émission se trouvaient précisément avec un compte à zéro ou débiteur, le débit ne poserait pas de problème car, conformément à la convention relative au compte d'opérations passée avec le Trésor, ce dernier mettrait à leur disposition les francs nécessaires, et ce sans limite de montant, pour que les paiements à destination de la France puissent toujours être effectués. Pas seulement, du reste, à destination de la France, car ils peuvent également par ce moyen se procurer les devises étrangères dont ils ont besoin pour leurs relations avec l'étranger.

Ce système était un système logique et satisfaisant lorsque les pays en question n'étaient pas indépendants et lorsque leurs instituts d'émission étaient des instituts d'émission publics et dirigés par des fonctionnaires français, en fait par des inspecteurs des finances qui étaient Julienne⁴⁵ pour la zone Afrique-Occidentale et Panouillot⁴⁶ pour la zone Afrique-Équatoriale et Cameroun. Depuis les indépendances, c'est un système détestable contre lequel, pour ma part, je n'ai jamais cessé de protester. Notez bien que, dans une première phase, ces inconvénients sont restés limités. Le directeur général de la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) restait Panouillot, celui de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) restait Julienne, et les choses ont continué de fonctionner à peu près normalement. Mais à partir du moment où la direction de ces banques centrales a été transférée à des Africains, ils n'ont pas pu se prémunir, même quand ils en avaient le désir, contre les pressions politiques des États dont leurs instituts d'émission relevaient. À l'heure actuelle, ces banques centrales ont des actifs qui sont tout à fait théoriques. Je veux dire par là qu'elles détiennent dans leurs portefeuilles toute une série de crédits qui, en fait, ne sont pas remboursables.

Ce système a comporté, lorsque les États ont accédé à l'indépendance, certaines précautions nouvelles qui ne figuraient pas dans les anciennes conventions de compte d'opérations passées entre les instituts d'émission et le Trésor français. D'abord, on a prévu que resterait dans le conseil, un certain nombre d'administrateurs français, dont le nombre d'ailleurs a été réduit peu à peu d'un commun accord ; aujourd'hui, il n'y en a plus que deux. On a prévu aussi certaines règles. On a admis que les banques d'émission de ces pays pourraient détenir des avoirs en devises directement à l'étranger et ne pas être obligées de déposer tous leurs avoirs extérieurs à leur compte au Trésor ou à la Banque de France. Mais, à ce moment-là, il a été aussi prévu que, si leur compte d'opérations à Paris avoisinait zéro, avant de tirer sur ce compte d'opérations et d'être à découvert par rapport au Trésor, les banques d'émission devraient d'abord épuiser leurs avoirs en devises à l'étranger, reverser ces avoirs pour les transférer en francs, de telle manière que le débit au Trésor soit le plus possible retardé. Il a été, par ailleurs, prévu qu'elles ne pourraient pas consentir des avances aux États de leur zone d'émission au-delà de 20 % des recettes budgétaires des États. Il a été également prévu l'existence d'un certain rapport minimum entre leurs avoirs extérieurs en francs et en devises et, en outre, leurs exigibilités. Mais ces règles ont été très rapidement détournées, elles n'ont pas été respectées et le gouvernement français a fait preuve d'une totale platitude. Il n'était jamais question pour les administrateurs français de faire plus que de très vagues allusions à ces règles, mais ils savaient fort bien que s'ils insistaient au conseil pour qu'elles soient appliquées, ils seraient complètement désavoués par le gouvernement français.

Et pourquoi ? Pas pour des raisons d'intérêt général, mais parce que les maisons de commerce françaises en Afrique, nos entreprises de travaux publics, nos exportateurs de toutes sortes, qui comptent parmi les financiers des partis politiques français et qui ont barre sur ces partis et sur nos gouvernements successifs, quelle que soit leur appartenance d'étiquette, ne veulent pas que ces règles de compte d'opérations et de transférabilité sans limite viennent gêner leur commerce, car, pour qu'ils soient certains d'être payés, que leur commerce puisse se développer comme ils le souhaitent, il faut que ces règles soient maintenues. Ce régime s'est ainsi prolongé au-delà de tout délai raisonnable et toute raison. Nous avons même été jusqu'à accepter que des pays de cette zone, qui étaient sortis de la zone franc par esprit d'indépendance et parce qu'ils imaginaient que c'était leur intérêt, comme le Mali...

Q : La Guinée aussi ?

R : Et la Guinée. Le Mali est sorti de la zone franc et s'est ensuite aperçu qu'il était complètement étouffé, étranglé. Comment voulez-vous qu'un pays comme le Mali puisse vivre avec une monnaie autonome ? C'est impossible. À ce moment-là, ils ont donc demandé à revenir dans la zone franc⁴⁷. Jamais nous n'aurions dû accepter. Il ne faut pas, dans des relations avec des pays sous-développés, jouer un rôle de dupe. Il faut que nos partenaires comprennent la nécessité d'une certaine discipline et c'est leur rendre un très mauvais service que de faire preuve à leur égard d'un laxisme exagéré. Non seulement nous avons accepté, mais comme, à ce moment-là, le Mali était en faillite de toute façon, nous avons recon senti à l'Institut d'émission du Mali les avances nécessaires pour que ce ne soit pas la BCEAO qui ait à supporter ces déficits, soit au moment du retour du Mali dans la zone franc. Par la suite, toujours sous les mêmes pressions, nous avons admis qu'un pays qui ne faisait pas partie de la zone franc, à savoir la Guinée équatoriale, y entre [en 1985], et notre gouvernement du moment a présenté cela comme un succès au niveau du rayonnement français. En fait, c'est un succès de nos maisons de commerce mais qui n'a rien à voir avec les intérêts généraux de la France. Ces choses-là, l'opinion publique française n'en a pas la moindre idée. Les journaux se gardent bien d'en parler. Les mêmes pressions financières s'exercent sur eux. De temps en temps, il y a tout de même, sur certains sujets, des articles qui sont courageux. Il y a eu par exemple, dans *Le Monde*, un article d'Alain Vernholes⁴⁸ sur les conditions dans lesquelles nous exportons vers les pays du Tiers Monde, un article qui remonte à quelques mois et qui expose les choses d'une façon moins raide que moi, mais très claire. Mais sur le chapitre de la zone franc, c'est un sujet sacro-saint qui n'est jamais abordé, parce que cela met trop d'intérêts privés en cause. À mon avis, c'est une erreur considérable. Ce que nous devrions faire, nous devrions mettre fin au régime du compte d'opérations mais en acceptant, à ce moment-là, qu'il y ait un découvert maximum des banques centrales de l'Afrique au Trésor, un découvert maximum que nous devrions calculer assez largement

pour qu'ils n'aient pas de difficulté immédiate, mais pour qu'ils sentent la nécessité d'un certain effort de rigueur. Je n'exclus pas du tout que, par la suite, nous ne consentions à ces pays des avances du Trésor, en cas de graves difficultés rencontrées, mais alors des avances plafonnées par le Parlement, des avances conditionnelles, de telle manière qu'ils sentent bien la tutelle de la France sur leur situation monétaire, dès lors qu'ils sont obligés de recourir à notre aide pour leurs problèmes monétaires.

Il est normal que si nous accordons une aide monétaire, ce qui peut être parfaitement raisonnable, nous ne le fassions pas sans condition. Aucun pays au monde, en dehors de la France, n'a jamais imaginé un système pareil, que celui de ces comptes d'opérations permettant un débit indéfini. [...]

Q : Vous avez siégé vous-même aux conseils d'administration des banques centrales. [...]

R : Oui, à partir de la création de ces instituts d'émission publics, qui ont été créés sous le gouvernement de Mendès France. [...] Cela remonte à 1955. J'ai donc fait partie de ces conseils d'administration de 1955 jusqu'à 1972, mais du point de vue de la discussion des situations monétaires des États, je ne pouvais rien faire, parce que toute intervention de ma part serait demeurée sans effet. J'ajoute que, lorsque je faisais partie du conseil, il y avait aussi dans le conseil, non pas seulement, comme toujours actuellement, un représentant du Trésor qui était plus qualifié que moi pour prendre la parole sur ces sujets, mais également deux représentants de la Banque de France. Autrement dit, si eux trouvaient que tout allait bien, le directeur général de la Caisse centrale ne pouvait pas contester la situation. J'ajoute d'ailleurs que j'avais de bons rapports avec ces banques, qui étaient dirigées à l'époque par de très bons collègues⁴⁹, et que nous faisons ensemble un très grand nombre d'opérations puisque, comme je vous l'ai expliqué, beaucoup d'opérations que nous financions sur du long terme faisaient l'objet de crédits à moyen terme, réescomptables auprès de ces instituts d'émission ou, plus tard, après les indépendances, auprès des banques centrales des États intéressés. Mon rôle consistait à m'occuper auprès de ces banques du secteur investissement, dans lequel elles intervenaient finalement d'une manière assez large. Sur le plan monétaire, je n'ai jamais considéré que je pouvais véritablement intervenir.

Q : À ces conseils d'administration, qui y avait-il dans la première période ?

R : Dans la première période, il y avait des représentants du ministère des Finances, du ministère de la France d'Outre-mer, de la Banque de France, le directeur général de la Caisse centrale et puis, avant l'accession à l'indépendance, il y avait des représentants des territoires qui, à l'époque, devaient être minoritaires. D'ailleurs, en disant « des territoires », je commets une erreur : territoires, c'est vrai pour le Togo et le Cameroun, mais, pour le reste, il y avait des représentants de la fédération de l'Afrique-Équatoriale française et de la fédération de l'Afrique-Occidentale française.

Après l'accession à l'indépendance, il y a eu des représentants des États dans chaque banque, puisque les États étaient devenus la réalité juridique, et les représentants de la France dans le conseil d'administration se sont trouvés certainement en minorité. Mais, pendant très longtemps, et en tout cas jusqu'au moment où j'ai quitté mes fonctions de directeur de la Caisse centrale, les directeurs généraux restaient français, et même les présidents (me semble-t-il). Les présidents, même après l'accession à l'indépendance, ont été français pendant très longtemps. Tézenas du Montcel⁵⁰, qui était un ancien inspecteur général des colonies, a été président de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pendant de nombreuses années, et Gautier⁵¹, qui était un gouverneur général de la France d'Outre-mer, a été président de la Banque centrale des États de l'Afrique-Équatoriale et du Cameroun (BCEAEC) pendant également de très nombreuses années (je pense même jusqu'à sa mort). C'était l'un et l'autre des personnages fort sympathiques, connaissant très bien les problèmes africains. De par leurs expériences non financières mais africaines très solides, et ayant néanmoins une assez bonne compétence en matière économique et financière, leur profil complétait bien celui des directeurs généraux, lesquels étaient véritablement chargés de la marche des deux banques centrales. Les choses se sont gâtées par la suite. [...]

Je tiens à dire une chose, c'est que jusqu'ici le Trésor français n'a pas tellement souffert de cette faculté de débit du compte d'opérations, car quand il y avait un solde débiteur important chez une banque centrale, il pouvait être compensé par un solde créditeur chez une autre. Les situations ont varié et n'ont pas pris pour le Trésor un tour vraiment catastrophique. À mon avis, le système est très mauvais, parce qu'il donne une véritable indépendance monétaire à ces États, sans qu'ils aient du tout le sentiment d'avoir la responsabilité des pouvoirs qu'ils exercent en fait. Et ça, c'est tout à fait détestable. Ceci a conduit à une situation aujourd'hui également détestable. Nous entrons dans une période où les soldes débiteurs vont se développer largement. Ce qui explique qu'ils ne se soient pas développés largement, tient au fait que les transferts publics de la France vers ces pays sont restés très importants avec l'aide française, et que, dans une période plus récente, le FMI a également beaucoup aidé ces pays sur le plan monétaire. Les crédits du FMI aux banques centrales (à la BCEAO surtout) ont dû atteindre 8 milliards de francs il y a quelques années et doivent représenter autour de 7 milliards de francs aujourd'hui. Évidemment, cette aide du FMI conjuguée à celle des transferts publics de la France ont jusqu'à présent bouché des trous considérables, mais cela va changer, notamment parce que l'aide du FMI est remboursable, même à assez court terme, et qu'on entre dans une période de remboursement.

Le système des changes en Afrique Noire (1946-1958)

Q : [...] Quel était le rôle de l'Office des changes ?

R : [...] Du temps où la Caisse centrale s'occupait des questions de contrôle des changes, il y avait des offices des changes par territoire ou par fédération, mais il n'y avait pas, à proprement parler, d'Office central des changes. Nous avons exercé les fonctions d'Office central des changes pendant la guerre mais, après la guerre, nous avons dû perdre très vite ces fonctions parce que c'est l'Office des changes français qui, tout à fait normalement, a repris la tutelle des offices coloniaux des changes. Je suppose qu'à partir de 1945, à une date que je ne peux situer, nous avons perdu contact avec les offices coloniaux des changes. C'est l'Office des changes de Paris qui, à ce moment-là, a repris le contrôle de ces organismes.

Q : D'accord. Les recettes en devises des exportations des pays de l'AEF et de l'AOF étaient centralisées en une seule caisse qui était gérée par le ministère des Finances ?

R : Non, ce n'était pas tout à fait comme cela que les choses se passaient. Le principe, en effet, c'était que les avoirs en devises des territoires qui restaient membres de la zone franc, devaient être rapatriés dans la Métropole. À noter que Madagascar, qui est resté très longtemps membre de la zone franc, s'est vu imposer cette règle jusqu'au jour où Madagascar est sorti de la zone (en 1973, je crois). Pendant toute cette période, l'ensemble des pays de la zone franc devaient rapatrier leurs devises dans la Métropole et, à ce moment-là, c'était les avoirs en devises de la Banque de France qui se trouvaient gonflés par les éventuels excédents de devises émanant de ces territoires.

Q : Et sans distinction de celles qui provenaient d'exportations métropolitaines ?

R : Non, les banques installées dans ces pays qui se trouvaient encaisser des recettes en devises liées aux exportations de ces pays, devaient normalement – comme si elles avaient été installées en France, sous réserve bien entendu des avoirs courants qu'elles pouvaient conserver à l'étranger – les reverser à la Banque de France, probablement au compte de ce que l'on appelait le Fonds de stabilisation des changes, qui était un compte du Trésor mais géré par la Banque de France. Le Trésor n'avait pas de compte à l'étranger. C'était la Banque de France qui, en fait, recevait ces recettes en devises de la France et des territoires de la zone franc.

Donc, il y avait bien là un bloc jusqu'au moment où – comme je vous le disais précédemment évoquant la zone franc – au cours des années 1970 (je crois), les États de l'Afrique-Occidentale et du Togo ainsi que ceux de l'Afrique-Équatoriale et du Cameroun pu conserver librement à l'étranger une partie de leurs avoirs en devises, avec cette réserve que, si à un moment donné, leur compte d'opérations était à sec, ils devaient, avant de faire appel à un débit du compte d'opérations,

commencer par rapatrier en France les avoirs en devises qu'ils avaient légitimement conservés. Voilà, comment les choses ont fonctionné.

Q : Cela n'entraînait pas une pénurie de devises ?

R : Non, parce que quand ces pays avaient besoin de devises, les banques installées dans ces pays, qui étaient très largement des banques françaises ou des filiales de banques françaises, avaient alors la possibilité de faire appel à des devises détenues par la Banque de France pour le compte du Fonds de stabilisation des changes, pour se réalimenter. Elles le pouvaient toujours puisque leur compte d'opérations était, là, pour payer les achats de devises en question.

Q : Elles n'avaient pas de plafond ?

R : Non, il n'y avait pas de plafond. Il faut bien voir que, dans les périodes où il y a eu un contrôle des changes en France, avec des programmes d'importation contingentant celles-ci par nature de produits ou de marchandises, les territoires avaient également des programmes d'importation que les offices des changes étaient chargés de faire respecter, et ne pouvaient importer qu'avec des licences d'importation, délivrées dans le cadre de ces programmes. De même, en ce qui concerne leurs transferts financiers sur l'étranger, ceux-ci étaient limités par les règles appliquées en France que les offices des changes des territoires comme leur direction des Finances devaient respecter. Voyez-vous, c'était le régime français qui fonctionnait dans ces pays.

Tant qu'il y a eu un contrôle des changes en France, il y avait un contrôle des changes là-bas. Tant qu'il y a eu des programmes d'importations en France avec des contingents, le même système s'est appliqué dans ces pays. À ce moment-là, surtout dans la mesure où les offices des changes gardaient des directeurs français, il y avait un contrôle sérieux des transferts qui s'opéraient en provenance de ces territoires sur l'étranger.

Q : Pensiez-vous à l'époque que ce système était bon ?

R : Il était nécessaire dans la mesure où la France elle-même avait de très graves problèmes de devises. Ces problèmes ont été extrêmement graves pendant presque toute la IV^e République. Nous étions obligés par notre propre pénurie de devises à veiller à ce que les territoires de la zone franc n'abusent pas de leur situation pour importer n'importe quoi, ou surtout faire des transferts financiers vers la Suisse ou le Liechtenstein afin de mettre à l'abri les capitaux de certains de leurs dirigeants politiques. Nous étions bien obligés de veiller à cela. Aujourd'hui, nous ne contrôlons plus rien du tout. [...]

Le renouvellement du privilège d'émission de la Banque de Madagascar en 1949

Q : Je voulais revenir sur le renouvellement du privilège d'émission de la Banque de Madagascar en 1949. Il y a eu un certain nombre de positions qui se sont exprimées à cette occasion-là, et celle, qui a en fait été adoptée, a été le renouvellement du privilège d'émission de la Banque pendant 20 ans. À cette occasion, il y a eu notamment une proposition de loi de Gaston Defferre visant à créer un nouvel organisme public géré par la Caisse centrale. C'était l'attribution du privilège de l'institut d'émission à un institut d'émission autonome, du type des *Currency boards*. Pour Defferre, la Caisse centrale devait gérer cet organisme juste pendant un an, alors que l'Assemblée de l'Union française était favorable à cette gestion par la Caisse centrale pendant assez longtemps. À ce sujet, quelle était votre position ?

R : En mars 1949, j'étais certainement partisan de la création d'un institut d'émission public à Madagascar sur le modèle de ceux qui se sont créés finalement en 1955 pour l'Afrique de l'Ouest. Quant aux modalités, je ne me rappelle pas les positions que j'ai prises à l'époque, mais je n'étais pas favorable à la réforme qui a été faite, consistant à transformer la Banque de Madagascar en société d'économie mixte à majorité publique, puisque si l'on considère que le Comptoir national d'escompte de Paris (CNEP) était nationalisé, ainsi que la Banque nationale pour le commerce et l'industrie (BNCI) – je ne sais pas si elle a fait partie tout de suite du conseil d'administration de la Banque de Madagascar –, en tout cas, si l'on considère que le CNEP était nationalisé, ses représentants, plus le ministère de la France d'Outre-mer, plus le ministère des Finances dans le conseil de la Banque de Madagascar, plus la Caisse centrale, qui était aussi représentée dans le conseil de celle-ci, donnaient théoriquement une majorité publique à l'État. Ce n'était pas un bon système. Dans ce genre de choses – on nous rebat les oreilles aujourd'hui encore de ces histoires de sociétés d'économie mixte à majorité publique –, je n'y crois pas. Les administrateurs représentant directement ou indirectement l'État dans des sociétés de ce genre, ne reçoivent pas de directives de leur ministère, ne s'entendent pas toujours et ne font pas le poids devant une minorité privée qui sait ce qu'elle veut, a des traditions, des idées fermes, et continue en fait de diriger la marche de l'affaire. C'est habituellement ce qui se passe dans ce genre de formule.

C'est ce qui s'est passé aussi pour la Banque de Madagascar. Mais je fais une réserve dans ce cas précis, à savoir cette banque ne se conduisait pas du tout comme la Banque de l'Afrique-Occidentale (BAO) ou comme la Banque de l'Indochine. On ne peut jamais généraliser. La Banque de Madagascar, même quand nous l'avons connue pendant la guerre, soit au moment où Madagascar s'est ralliée à la France Libre, avait une attitude d'intérêts général et français. La direction de Madagascar avait des réactions d'intérêt public et une bonne pratique en matière de gestion bancaire. Après la guerre, les mêmes choses se sont passées ; la Banque de

Madagascar avait des relations avec le CNEP qui était une banque fort sérieuse et préoccupée non pas seulement d'affaires commerciales, mais aussi de biens publics. Elle avait, outre le CNEP, d'autres actionnaires ; après la guerre, elle ne s'est pas du tout opposée à l'installation d'un autre réseau d'agences bancaires. Je pense que celui-ci existait peut-être avant la guerre, réseau dépendant de la BNCI, future BNP par fusion avec le CNEP. La situation n'était donc pas du tout la même. La Banque de Madagascar, il faut bien le reconnaître, jouait en fait le rôle normal d'une banque d'émission, et ne s'était pas transformée en banque d'affaires. Elle remplissait assez normalement ses fonctions. Je souhaitais par principe la création d'un institut d'émission public puisque le privilège de la banque arrivait à son terme. C'était une bonne occasion, et j'aurais souhaité que les choses se passent ainsi. Mais je ne pense pas y avoir mis de passions particulières parce que, dans les faits, cette banque faisait assez normalement son métier. Par la suite, elle a continué de le faire. C'est un de nos collègues de l'Inspection des finances, Gonot⁵², qui a été son président-directeur général, et elle a ainsi continué de fonctionner dans le même esprit qu'elle avait fonctionné précédemment. Je ne me rappelle pas être intervenu au conseil d'administration de la banque pour contester une quelconque de ses activités, car il n'y avait guère de raisons de le faire. [...]

Relations économiques de la France avec son Empire

[...]

Q : Pensiez-vous d'autre part que la construction économique européenne nécessitait l'abandon des relations économiques privilégiées au sein de l'Union française ?

R : Nécessitait l'abandon d'une position privilégiée ?

Q : De relations économiques privilégiées avec l'Union française.

R : Pas spécialement. Ce que l'on peut dire, c'est que, malgré la création de la Communauté économique européenne (CEE), nous avons gardé des positions tout à fait privilégiées dans ces pays. Parce que le fait d'être de loin le principal donneur d'aides, du point de vue des exportations et de nos relations commerciales, nous a placés dans une position avantageuse.

L'aide est restée, à concurrence d'une forte fraction, liée, c'est-à-dire que quand il s'agissait d'une aide qui impliquait des achats à l'extérieur, très souvent les conventions précisait que les produits devaient être achetés en France, mais indépendamment de cela, ça nous donnait une influence que les autres pays n'avaient pas, de même qu'en matière d'assistance technique. L'imbrication complète des Français dans des administrations africaines, souvent avec un rôle très important sinon prépondérant, conduisait au même résultat. Je ne crois

pas que la création de la Communauté économique européenne ait par elle-même beaucoup changé nos relations économiques avec ces pays. Mais ce qui s'est produit, et ce qui était inévitable, normal et souhaitable avec l'accession à l'indépendance, c'est que ces pays se sont ouverts davantage aux relations économiques avec l'extérieur, d'autant plus que sur le plan monétaire, nous nous sommes montrés extrêmement libéraux. Nous n'avons pas du tout gêné leurs importations en provenance de l'étranger. À partir du moment où le contrôle des changes et les programmes d'importation ont plus ou moins disparu en France ou se sont considérablement effilochés, ces pays ont bénéficié du même libéralisme, et leurs relations avec l'extérieur, du point de vue des paiements en devises, ne se sont nullement trouvées gênées. On voit bien, quand on regarde leurs statistiques du commerce extérieur, que peu à peu le rôle de la France dans les exportations vers ces pays a diminué, et que, par ailleurs, nos importations en provenance de ces pays ont eu tendance à se réduire ; les liens économiques se sont ainsi progressivement relâchés. Ce n'est pas, je crois, spécialement du fait de la création de la Communauté économique européenne, c'est plutôt, à mon avis, un phénomène général qui était inévitable à partir du moment où ces pays devenaient indépendants.

Q : En fait, je faisais allusion à un débat survenu à la fin de la IV^e République : avec la construction économique européenne, quels pourraient être l'avenir et les relations avec l'Union française...

R : Si l'on regarde les faits, c'est un débat qui a eu un caractère un peu théorique car on ne peut pas dire, à mon sens, que la création de la Communauté économique européenne ait été un facteur de relâchement de nos relations économiques avec nos territoires d'outre-mer ou avec les États qui étaient les descendants de ces territoires. Ceci étant, on conçoit très bien une opposition intellectuelle, d'autres affirmant : *« Mais notre avenir n'est pas tourné vers les pays du Sud ; les problèmes français, ce sont les problèmes avant tout, et nous devons les concevoir comme des problèmes de relations avec nos partenaires européens ou nos partenaires américains »*. Il est incontestable que c'est là, où se situent les grands problèmes concernant les relations extérieures de la France, et nous n'avons pas intérêt à attacher une importance particulière, si l'on considère uniquement nos intérêts économiques français, à nos relations économiques avec les pays du Tiers Monde quels qu'ils soient. C'est une vue fautive et c'est une vue dangereuse car elle sera condamnée par l'expérience et le temps. On conçoit bien ce débat et c'est un débat tout à fait réel, à mon avis, qui a subsisté sans être toujours clairement posé par la suite. Mais je ne pense pas que l'on puisse dire que la création de la Communauté économique européenne a contribué à elle seule à un relâchement de nos liens économiques avec l'Afrique.

Q : À l'époque de la construction européenne, vous ne mettiez pas en perspective les deux ?

R : Non, je ne mettais pas en perspective les deux, et mes tendances personnelles me portaient assez à souhaiter une construction politique progressive de l'Europe. Cela me paraît dans la voie très incertaine d'un progrès très incertain de la civilisation.

Q : Est-ce que vous partagiez les idées de Pierre Lefauchaux qui, en décembre 1954, dans un compte rendu de voyage en Extrême-Orient estime que l'indépendance des pays d'outre-mer est inéluctable mais qu'il est nécessaire de conserver des relations économiques privilégiées ? Est-ce que son opinion était connue à l'époque et partagée ?

R : Oui, je pense que j'ai lu ce texte de Pierre Lefauchaux. Je crois qu'il avait tout à fait raison sur le premier point, c'est-à-dire l'idée qu'il fallait accepter l'évolution vers l'indépendance de ces pays. Sur le second point, je pense qu'il voyait sans doute trop le problème d'une manière optimiste et aussi en grand industriel français, désireux de développer l'entreprise qu'il dirigeait et de trouver des débouchés d'exportation dans ces pays ayant accédé à l'indépendance. Son tempérament dynamique et extrêmement sympathique le portait, à mon avis, à avoir des jugements de ce genre. Je me rappelle avoir lu ce papier. Il n'a pas vu et craint suffisamment les désagrégations qui se sont produites après les indépendances.

Pour ma part, j'ai beaucoup plaidé en faveur de l'indépendance aussi bien pour l'Afrique Noire que pour l'Algérie. Je retrouverais dans mes papiers des notes que j'ai faites en particulier pour le général de Gaulle sur ces sujets, disant que c'était une évolution inéluctable et que nous n'avions pas le choix ; dès lors, la sagesse était d'essayer de nous orienter dans la direction inévitable en essayant, si possible, là où c'était encore faisable, de maintenir des relations amicales et, ailleurs, en nous résolvant à accepter l'idée de l'indépendance. Mais je n'étais pas optimiste : je pensais que c'était l'intérêt de la France, mais je n'étais pas du tout convaincu qu'ensuite l'avenir de ces pays serait heureux.

Je me rappelle quelques brefs échanges de vue, à diverses occasions, avec le général de Gaulle et, un jour à l'Élysée, je me suis subitement trouvé près de lui, ou poussé vers lui, parce qu'il y avait certains de ses collaborateurs qui orientaient vers le Président ceux avec qui ils pensaient qu'il serait content d'échanger quelques mots. Alors, ce jour-là – c'était au début des années 1960, soit après les accessions à l'indépendance – il m'a dit : « *Alors, Postel-Vinay, vous êtes toujours aussi optimiste ?* ».

J'en ai eu le souffle coupé parce que je n'ai jamais été optimiste sur les lendemains de l'indépendance et je n'ai jamais su s'il avait voulu se payer ma tête, ce qui est tout à fait possible parce qu'il aimait bien s'amuser aux dépens même de ceux qu'il savait bien – je ne dirais pas lui être fidèles, parce que je n'étais pas totalement fidèle – avoir de l'admiration pour lui. J'ai été vraiment stupéfait de cette parole de sa part que je me suis efforcé de démentir en protestant

que je n'avais jamais été optimiste, hélas, en ce qui concerne les lendemains de l'indépendance. La situation aujourd'hui est très grave et, à mon sens, elle ne peut guère qu'empirer, et nos gouvernements ne paraissent même pas s'en rendre compte.

La politique gouvernementale sous la IV^e République à l'égard de l'Union française

Q : Que pensiez-vous du fait que les différents pays de l'Union française ne dépendaient pas d'un ministère unique ?

R : Dans notre pays, les routines ont une force énorme. Les structures ministérielles existantes ont tendance à durer indéfiniment, très au-delà de la vie des motifs qui, à un certain moment, ont pu les créer. Il faut bien dire, par ailleurs, que les changements de structure ne sont pas toujours faciles. Créer un grand ministère de la Coopération⁵³ qui se serait occupé de tous ces pays, ce n'était pas seulement très difficile, étant donné ce qu'étaient les structures sclérosées de notre Administration, mais aussi, sur certains plans, dépendait de l'état d'esprit de nos partenaires d'outre-mer.

Le Maroc et la Tunisie se considéraient comme privilégiés d'être rattachés au ministère des Affaires étrangères. C'était une situation noble : ils étaient rattachés au ministère des Affaires étrangères, comme les États-Unis, l'Angleterre ou l'Allemagne. Pour ce qui est de l'Algérie et son rattachement au ministère de l'Intérieur, du point de vue des colons français, il était impensable qu'il en soit autrement, puisqu'ils se considéraient comme des départements français, autrement dit comme un morceau de la France. Quant à nos partenaires d'Afrique Noire, de Madagascar ou des territoires d'outre-mer, ils ne tenaient pas tellement à être rattachés au ministère des Affaires étrangères car ils pouvaient craindre que ce soit pour eux une façon de perdre les privilèges assez particuliers dont ils bénéficiaient du fait du rattachement à un ministère spécial qui détenait des ressources spéciales pour les aider. Il n'était pas sûr que, si leurs relations se trouvaient confondues avec les relations de tous les pays étrangers dans la grande maison mère que constitue le ministère des Affaires étrangères, ils ne perdraient pas au change sur le plan financier.

Si bien qu'il n'y avait pas seulement nos routines et nos scléroses qui poussaient au *statu quo*, il y avait également, dans une très large mesure, les tendances ou les forces qui existaient dans les pays du Tiers Monde avec lesquels nous étions spécialement en relation. [...]

Entretien n° 11

Contextes politique et social en Afrique

[...]

Q : Au sujet des syndicats africains et leur influence en faveur de l'indépendance ?

R : Je crois qu'elle a été assez modeste. Je n'ai pas le souvenir de difficultés très sérieuses entre les entreprises et les syndicats africains. Les choses ont pu être racontées autrement mais je vois, par exemple, que la Caisse centrale a finalement financé plus d'entreprises privées que je ne le vous disais lors d'un précédent entretien. Vous verrez d'ailleurs dans ce petit fascicule qui date pourtant seulement de 1963 : on parle de 350 entreprises que nous avons aidées de diverses façons⁵⁴. Certes, certaines de ces entreprises ont pu rencontrer des difficultés, mais heureusement suite aux précautions que nous prenions, seule une très petite minorité – soit entre 20 et 30 entreprises sur les 350 ont connu des périodes difficiles et certaines se sont écroulées –, ainsi dans l'ensemble cela a bien tenu. Mais les difficultés, quand elles sont apparues, ne résultaient pas de problèmes avec leur personnel. Non, cela venait du fait qu'elles avaient mal apprécié les possibilités de débouchés ou qu'elles ont eu des prix de revient plus élevés que ce qu'elles avaient supposé, lesquels ne s'expliquaient pas par le coût de la main-d'œuvre.

À la vérité, les salaires sont restés bas et la population ne s'est pas montrée vraiment revendicative. Les difficultés, sur ce plan social, sont restées, à mon avis, extrêmement limitées.

Q : En fait, je ne faisais pas allusion à des difficultés sociales et au rôle des syndicats dans le cas d'une lutte sociale, mais plus au rôle des syndicats comme fédérateur et comme moyen de prise de conscience collective, même si elle ne conduisait pas à une lutte sociale classique.

R : Ils ont joué certainement un rôle dans ce sens-là. Un chef syndical au Mali du nom de Coulibaly a certainement joué un rôle au point de vue de la prise de conscience des droits des gens, au regard de la puissance occupante, mais je ne pense pas que cela ait été un élément déterminant. Je pense que l'un des facteurs qui a peut-être le plus contribué à une prise de conscience de la nécessité d'une évolution vers l'indépendance, ou plus exactement qui a contribué à développer les aspirations vers l'indépendance de cadres africains, c'est la formation des étudiants africains, en particulier de ceux que nous avons accueillis à Paris, parce que, là, le désir d'indépendance et de prendre en main le destin de leur pays s'est manifesté d'une façon très forte. Mon épouse et moi nous sommes beaucoup intéressés à ces milieux étudiants, dès les lendemains de la guerre, en les recevant chez nous et en les faisant recevoir par un ensemble de Français

pour qu'ils ne restent pas complètement à l'écart. Il est certain que, très tôt, les idées se sont orientées vers l'accession à l'indépendance. En fait, quand ces garçons sont revenus chez eux, ce qui, à l'époque, était le cas de la quasi-totalité, ils y revenaient avec une formation reçue ici et avec incontestablement le désir de cette évolution vers l'indépendance. Quelqu'un comme mon ami, Joseph Ki-Zerbo⁵⁵, qui d'ailleurs appartient à votre confrérie puisque c'est un historien africain, d'Afrique noire, connu, nous l'avons beaucoup accueilli chez nous. Nous l'accueillons encore régulièrement quand il vient à Paris. Agrégé d'histoire, diplômé de l'Institut d'études politiques, il avait des facilités exceptionnelles et il est extrêmement sympathique. Notre ami Joseph a toujours été partisan de l'évolution vers l'indépendance. Il y a même eu chez nous une fois – avenue de Villars, quand nous habitions encore chez mes parents – une descente de police l'été, parce qu'on avait découvert que ce dangereux révolutionnaire habitait chez eux : la police est venue fouiller à la maison pour essayer de voir ce qu'il y avait dans les papiers de Joseph, ceci du reste en mon absence. Mais c'était très répandu. Pourtant, il était évident que c'était des garçons avec qui il fallait s'entendre. Il était quasiment certain que ce seraient les futurs cadres de l'Afrique. [...] C'était des étudiants qui venaient ici presque toujours avec des bourses accordées par les territoires africains ou les fédérations. Mais alors, quelquefois, quand ils étaient par trop insupportables aux yeux de l'Administration, la bourse était annulée.

Par exemple, dans le cas de Joseph, sa bourse ayant été supprimée, ce qui était une stupidité totale, par le gouvernement général de l'AOF, je lui ai fait alors accorder une bourse par l'association que la Caisse centrale avait fondée, qui s'appelait l'Association pour les étudiants et stagiaires étrangers – cela s'est d'abord appelé « africains », puis, comme cela s'est pas mal diversifié, « étrangers » –, ce qui lui a permis de préparer son agrégation. Il était certain que c'était un garçon d'une valeur intellectuelle évidente et d'une très grande ouverture d'esprit, et en même temps un esprit très généreux et pas du tout raciste anti-blanc ou francophobe par principe ; par conséquent, c'était quelqu'un avec qui il fallait assurément rechercher une entente. Et il y en avait des quantités d'autres. Alors, le malheur c'est que la formation économique qu'ils recevaient ici était généralement mauvaise, parce que beaucoup de nos professeurs étaient assez marxisants et, quand ils n'étaient pas marxisants d'une façon générale, ils étaient assez doctrinaires, et rien n'est plus catastrophique que l'esprit de doctrine. L'enseignement de doctrines, qui a peut-être pu avoir un sens à un moment donné en Europe, n'en avait véritablement aucun en Afrique et, en l'occurrence, quand il s'agissait de réfléchir aux problèmes de développement de l'Afrique, lesquels étaient totalement spécifiques.

En plus, nous avons eu une politique tout à fait déraisonnable à l'égard de ces étudiants car on leur accordait bien des bourses pour venir ici, après quoi on ne s'occupait pas du tout de leur logement. Il y en a qui ont vécu et poursuivi leurs

études dans des conditions inadmissibles. Nous les faisons venir, leur donnions une formation qui très souvent contribuait à les dresser contre nous parce que marxisante, sottement doctrinaire, et nous ne nous occupions point de leur donner des conditions de vie décentes. C'est aberrant.

C'est à ce moment-là que, justement, j'ai fondé cette Association pour les étudiants et les stagiaires⁵⁶, ce qui était une énorme irrégularité du point de vue de la Caisse centrale, mais je n'ai jamais reculé devant les irrégularités quand je pensais qu'elles étaient utiles. Cette association a pu faciliter le logement d'un certain nombre de ces étudiants – hélas pas un grand nombre, parce que je ne pouvais pas puiser lourdement dans les ressources de la Caisse centrale –, en agissant en liaison avec l'Office des étudiants d'outre-mer (OEOM) qui s'occupait du versement des bourses, mais qui n'avait pas les moyens financiers nécessaires pour s'occuper du logement. En outre, les bourses étaient payées en retard, ce qui était criminel. Vous imaginez, des jeunes qui arrivent ici, dans un pays totalement inconnu et très différent du leur, et à qui la France verse leur bourse d'études quelquefois avec trois voire quatre mois de retard. La Caisse centrale a fait une belle irrégularité, en consentant des avances sur bourse et ce pendant plusieurs années, parce que, pour arriver à faire en sorte que l'Administration cesse de travailler avec cette routine inadmissible et ce « *je-m'en-foutisme* » total à l'égard de ces étudiants que nous faisons venir, il a fallu plusieurs années pour que les choses fonctionnent normalement.

Q : À quelle époque était-ce ?

R : Cela s'est développé tout de suite après la guerre mais le nombre des étudiants, bien sûr, a été en croissant régulièrement à mesure que l'enseignement secondaire qui, autrefois, n'était que très chichement dispensé aux Africains en Afrique Noire, s'y est développé. En plus, nous avons fondé le Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB), mais cela, c'était un petit peu plus tard. Avant le CEFEB, nous avons accueilli aussi à la Caisse centrale un certain nombre d'étudiants africains, dans des conditions qui n'étaient pas institutionnalisées.

Q : Qui faisaient des stages ?

R : Nous commençons à leur faire suivre des stages chez nous, et éventuellement dans une banque à l'extérieur, à savoir dans des établissements qui acceptaient de les accueillir. Nous avons également embauché à la Caisse centrale quelques Africains d'Afrique Noire ou Malgaches car, à ce moment-là, ils étaient Français et nous pouvions donc les recruter, dans un établissement public français, au niveau cadre quand ils nous paraissaient avoir des titres suffisants pour cela, mais ceci s'est fait en très petite quantité. Enfin, c'était du pointillisme, parce qu'après de la masse des étudiants d'Afrique Noire arrivant en France, ce que nous pouvions faire à l'intérieur de la Caisse centrale restait très limité, sauf pour le CEFEB, parce que là, le fait de former, ne serait-ce que 30 ou 40 garçons ou

filles par an, en essayant de leur donner une formation nullement doctrinaire, en leur expliquant au contraire que les fonctions financières qu'ils auraient à remplir étaient objectivement les mêmes quel que soit le régime politique de leur pays. Ainsi, si vous prenez un problème d'adduction d'eau en Russie soviétique ou dans une commune française, les données objectives du problème sont strictement les mêmes. Le cadre est différent mais les règles finalement de l'utilité sont les mêmes. Là, je crois que nous avons contribué à former des cadres utiles et assez dépolitisés.

Q : Estimiez-vous au début des années 1950 que l'Afrique Noire représentait un havre de paix dans une Union française particulièrement troublée ?

R : En 1950, à mon avis, oui. Il faut se rappeler qu'il y a eu, en 1947, l'horrible rébellion malgache⁵⁷. Ce n'est pas à proprement parler l'Afrique Noire. En Afrique Noire, il y a eu la révolte Bamiléké, qui a été assez importante, a pu finalement être apaisée, mais celle-ci n'a pris fin qu'en 1962⁵⁸. Au début des années 1950, l'Afrique Noire était tout à fait pacifique.

Un Français voyageant n'importe où en Afrique Noire, n'avait nulle part le sentiment d'une hostilité quelconque. C'était même le contraire. Enfin, tous ceux que j'ai connus ayant eu l'occasion de voyager en Afrique Noire et ayant eu des difficultés, mais d'ordre technique (une voiture qui tombe en panne dans un bled impossible), n'ont eu aucun problème avec la population. Les Africains dans l'ensemble étaient d'une extrême gentillesse et vous aidaient dans la mesure où ils le pouvaient, et c'est encore ainsi. Je suis sûr que si vous parlez alors avec des membres d'organisations non gouvernementales (ONG) travaillant en Afrique à l'heure actuelle, ils n'ont aucun problème avec la population, si ce n'est que parfois ils ne peuvent pas réussir à faire mettre en pratique les idées qui leur paraîtraient souhaitables, mais pas du tout par mauvaise volonté, simplement parce que ou bien les gens ne comprennent pas, ou bien ils comprennent à juste titre que ce qu'on leur recommande est une erreur et que s'ils le font, ce ne sera pas bon pour eux. Mais il n'y a pas, à mon sens, de défiance encore maintenant.

Le dernier voyage que j'ai fait personnellement en Côte d'Ivoire, qui remonte maintenant à quelques années, m'a confirmé cette impression de contacts très faciles avec la population. Ce qui est vrai, c'est que, quand cette loi-cadre de 1957 a été votée, il était temps qu'elle soit votée parce que, à ce moment-là, elle a eu notamment comme avantage d'établir des contacts obligatoires entre les cadres africains et les Européens se trouvant sur place. Le fait que des Africains soient devenus maires de communes importantes et aient pris place dans des municipalités a amené les entreprises, les hommes d'affaires, les fonctionnaires, à avoir des relations d'un mode assez nouveau avec les cadres africains, car il y a eu longtemps un cloisonnement dangereux entre les deux sociétés. Dans les premières années après la guerre, il y avait très peu de relations sociales avec les fonctionnaires français d'un certain niveau vivant en Afrique Noire,

sauf les administrateurs de la France d'Outre-mer (ceux, qui étaient en brousse, étaient plongés dans la vie africaine et dans la population et, en général, s'en tiraient bien). Mais au niveau des capitales – Dakar, Abidjan, Brazzaville... –, les relations entre, par exemple, un directeur des travaux publics ou un directeur des affaires économiques et les éléments plus ou moins francisés de la société africaine étaient tout à fait intermittents et souvent presque inexistantes. Il y a eu, à ce moment-là, une accélération souhaitable de l'évolution. [...]

Q : Estimiez-vous que les événements d'Afrique du Nord ont influencé l'opinion en faveur de l'indépendance en Afrique Noire ?

R : Oui, sûrement. Tous les mouvements vers l'indépendance, qui se sont développés en Afrique ou ont pris naissance en Afrique d'une façon parfois vigoureuse, ont forcément influé sur l'opinion des pays francophones. Les positions anglaises, comme je vous l'ai dit précédemment, étaient qu'il fallait que le Nigéria et l'ex-*Gold Coast*, aujourd'hui Ghana, accèdent à l'indépendance dans un certain délai. Il était inévitable que cela n'exerçât une forte influence sur les cadres africains du côté français, comme aussi les événements d'Afrique du Nord. Il y a eu probablement en Afrique Noire un certain nombre de cadres qui, jusqu'à une période assez avancée, même après la loi-cadre Defferre, n'étaient pas des partisans acharnés de l'indépendance de l'Afrique Noire. Il y avait des cadres anciens, bien installés dans leur situation, fort honorablement connus en France et participant, pour un certain nombre d'entre eux, au Parlement français ou à l'Assemblée de l'Union française, qui n'étaient pas des fanatiques d'une évolution de l'Afrique Noire vers l'indépendance, mais ils se sont, dans leur grande majorité, bien rendus compte, à partir d'une certaine date, que cette évolution était inévitable.

Q : Que pensiez-vous du rôle de l'Organisation des Nations unies (ONU) en faveur de la décolonisation ? [...]

R : Oui, bien sûr, l'ONU a joué un rôle dans ce sens-là, mais à mon avis, les grandes forces qui ont poussé à l'indépendance résident dans les positions anglaise, américaine et soviétique. Toutes les grandes puissances de ce monde, dont l'Angleterre, très largement représentée en Afrique, ont misé sur l'évolution vers l'indépendance. À partir de ce moment-là, il était à peu près impensable que cette indépendance ne se réalise pas, dès lors qu'en outre elle était évidemment conforme aux vœux des cadres d'Afrique Noire que nous avons contribué à former, et en particulier des jeunes cadres. Avec cette conjonction de forces, l'indépendance ne pouvait pas ne pas se produire. Je ne pense pas que l'ONU ait eu un rôle déterminant. Ceci dit, la tribune que l'ONU offrait à un certain nombre de leaders de pays sous-développés mais indépendants, créait un courant de pensées qui était favorable à l'indépendance et trouvait surtout son appui dans les cadres locaux et dans la position des grandes puissances. [...]

La loi-cadre de 1956-1957

Q : Alors, si nous revenions en 1956, à la loi-cadre pour l’Outre-mer. Elle a dû être proposée en 1956 et votée en 1957... Que pensiez-vous de Gaston Defferre comme ministre de la France d’Outre-mer ?

R : Je dirais que j’en pense beaucoup de bien dans l’ensemble. C’était un personnage d’un modèle tout à fait particulier, assez autoritaire, très ferme dans la réalisation de ce qu’il voulait obtenir, pas très commode de ce point de vue-là, mais nous avons eu presque tout le temps de bons rapports et j’étais tout à fait convaincu de la nécessité de cette loi-cadre. Sur le plan économique, il y a eu deux sujets de divergence, c’est naturel, où je crois que j’avais raison et où lui était persuadé que j’avais tort, mais où nous avons eu des discussions. C’était sur ces grands ensembles hydro-électriques et industriels qu’il voulait créer, l’un en Guinée, en utilisant l’énergie du Konkouré, l’autre au Congo en utilisant l’énergie du Kivu⁵⁹. J’étais tout à fait hostile à ces projets, considérant comme probablement déraisonnable techniquement le projet en Guinée, moins évidemment déraisonnable sur ce plan dans le cas du Congo, mais à éviter néanmoins étant donné la conjoncture politique dans laquelle ces opérations se seraient exécutées.

Sur l’autre sujet de divergence, la différence, moins profonde, était importante tout de même. À ce moment-là, ont été créées, et je crois que c’était raisonnable, les caisses de stabilisation, ayant pour but de régulariser les cours de certains produits. La Caisse centrale a soutenu ces caisses, celles-ci ayant été créées dans une période où il s’agissait plutôt de soutenir des cours un peu plus hauts que ceux du marché, et nous avons prêté à ces caisses, avec l’idée que nous serions remboursés quand les cours monteraient. En fait, la Caisse centrale a bien été remboursée sur ses prêts qui ont effectivement corrigé une baisse excessive, car il y avait des spéculations trop fortes dans un sens ou dans l’autre. Les cours se sont inversés par la suite. Le sujet de discussion portait sur les motifs que j’avais de craindre que l’effort que nous ferions ne profite pas véritablement aux paysans mais aux intermédiaires. J’avais le sentiment que les mesures n’avaient pas été prises pour que ce soit les producteurs et non les intermédiaires qui bénéficient de l’effort financier que nous ferions. Je crois que les producteurs en ont bénéficié, mais il aurait sûrement fallu faire auprès de ces derniers un plus grand effort pour qu’ils sachent exactement quels étaient leurs droits et qu’en outre le respect de ces droits serait soutenu par l’Administration. J’ai eu, à ce moment-là, quelques difficultés avec Defferre ainsi qu’avec ses collaborateurs, mais ça n’a jamais été très grave. Defferre a été en définitive un bon ministre, parce que l’essentiel de ce qu’il a fait, ça a été cette loi-cadre et c’était vraiment le moment où il fallait la faire voter.

Q : La loi-cadre prévoyait une décentralisation administrative et excluait des structures fédérales. Est-ce que vous pensez qu’elle a conduit à une certaine balkanisation, ou, en tout cas, à une indépendance par territoire ?

R : Je ne le crois pas. C'est un sujet sur lequel on peut beaucoup discuter. Il y a malheureusement des problèmes qui ne sont pas évidents et où l'on est bien obligé, à un certain moment, d'opter pour une certaine solution sans être totalement persuadé qu'on ait bien choisi. Je crois qu'opter pour la solution territoriale était sage, parce que l'Afrique Noire était trop divisée pour pouvoir accéder sans transition à une union aussi forte que les unions qui se seraient réalisées au niveau des fédérations. On aurait essayé de faire accéder à l'indépendance la Fédération de l'AOF, elle aurait éclaté à mon avis. À ce moment-là, mieux valait sans doute essayer de faire démarrer l'indépendance au niveau des territoires avec le sentiment que ce n'était pas évident parce que le tribalisme était et reste quand même assez fort en Afrique et avec l'espoir que, plus tard, les morceaux se regroupaient, fût-ce avec des groupements répartis d'une façon différente.

Ce qui plaide en faveur de cette thèse, c'est que, par exemple, il y a eu un moment une Fédération du Mali rassemblant le Sénégal et l'actuel Mali. Elle n'a pas vécu longtemps, a éclaté, et ce n'était pourtant qu'une fédération entre deux pays très proches et qui avaient des raisons très fortes de se regrouper. Indépendamment de cela, nous avons fondé des organismes économiques fédéraux : il y avait une société d'énergie électrique de l'Afrique-Occidentale française, de même qu'un Crédit de l'Afrique-Équatoriale française.

Ces unités économiques auraient parfaitement pu subsister à la création de territoires autonomes : ça ne portait pas atteinte à l'indépendance politique d'aucun d'entre eux. Cependant, ils n'ont pas pu supporter ces unions économiques, lesquelles ont craqué. Je crois que le réalisme imposait la solution territoriale.

Q : C'était votre position déjà à l'époque ?

R : C'était ma position avec les mêmes arguments que je vous expose maintenant. Je ne pensais pas que ces pays soient mûrs pour une indépendance au niveau fédéral. Naturellement, c'est une chose qui nous est reprochée par certains de nos amis africains : mon ami, Joseph Ki-Zerbo, ne partage pas mes vues sur ce sujet, mais je crois malheureusement qu'elles étaient réalistes. D'ailleurs la Haute-Volta (maintenant le Burkina Faso) n'est pas restée unie à la Côte d'Ivoire. On aurait pu avoir une union Haute-Volta/Côte d'Ivoire alors qu'en fait la Haute-Volta a tenu à avoir son indépendance, indépendamment de la Côte d'Ivoire. Je crois que c'était trop tôt, je ne peux pas dire que je sois sûr que nous ayons eu raison, mais ça me paraît probable.

Q : Dans quelle mesure la loi-cadre Defferre a-t-elle influencé les méthodes et les interlocuteurs de la Caisse centrale ?

R : En elle-même, très peu. Ce qui a influencé les méthodes de la Caisse centrale, c'est la certitude que nous évoluions vers l'indépendance et que, par conséquent, il fallait que les structures changent, qu'il fallait que les présidents des institutions que nous avons fondées en association avec les territoires ou les fédérations passent à des personnalités africaines, que de plus nous accélérions la formation

des cadres africains de ces institutions, qu'il faudrait assez rapidement que les directeurs généraux de ces institutions soient désormais des Africains, que nous perdions la majorité dans le capital, etc., mais la loi-cadre n'a été manifestement qu'une étape réalisée tout à fait au bon moment, presque au dernier moment dans cette évolution.

Q : Et alors que pensiez-vous des réticences de Gaston Defferre, qui disait que l'indépendance n'était pas possible du point de vue constitutionnel ?

R : En 1956-1957, l'argument constitutionnel n'avait pas de valeur politique, mais il avait une valeur juridique incontestable. Les territoires, pour autant qu'il m'en souviennent, faisaient partie de la République française. Donc effectivement sur le plan constitutionnel, ça ne pouvait pas être dépassé, mais c'est devenu le cas avec la nouvelle constitution qui a été votée plus tard, approuvée par référendum après le départ du général de Gaulle, mais ça existait même dans le projet de constitution auquel le Général avait donné son accord.

Dans ce projet de constitution, il y avait une petite phrase qui permettait l'évolution vers l'indépendance des territoires d'outre-mer et, à l'époque, j'ai fait tout ce que j'ai pu pour que ce petit bout de phrase soit ajouté à cet article où il ne figurait pas. D'autres l'ont fait comme moi. Les arguments juridiques n'étant pas complètement sans force, il faut essayer que les adversaires ne puissent pas les utiliser. À noter que, pour l'Algérie, alors département français, cela n'a pas empêché son accession à l'indépendance : le droit est parfois obligé de s'incliner devant des situations politiques indiscutables. [...]

La Caisse centrale de la France d’Outre-mer et la loi de 1946

Entretien n° 6

Le problème du monopole d’émission des banques privées dans les colonies

R : J’avais alors deux idées très précises : l’une concernait la loi du 30 avril 1946, l’autre était qu’il fallait mettre fin à ce régime des banques d’émission privées.

Je ne suis pas du tout par tempérament étatiste. Si je crois qu’il y a des domaines où l’État doit garder pour lui les pouvoirs parce que c’est essentiel, je suis tout à fait convaincu aussi qu’il ne faut pas aller trop loin dans la voie des nationalisations, faute de quoi on risque finalement d’entamer d’autres libertés que les libertés économiques, j’en ai bien conscience. Les pouvoirs publics, hélas, ne sont pas exempts d’erreurs, et à trop élargir leurs pouvoirs, on risque des inconvénients extrêmement sérieux que l’on a vus se développer ailleurs dans des régimes alors communistes ou socialistes.

Mais il faut un certain équilibre et des défenseurs de l’intérêt général. On ne pouvait faire exercer le privilège d’émission dans les colonies par des banques privées qui, de fait, n’assuraient pas seulement le monopole de l’émission, mais s’arrangeaient pour empêcher toute banque d’exercer une concurrence quelconque. Il y avait la banque d’émission et ses filiales bancaires, mais il n’y avait pas d’autre banque.

Q : Pour faire du crédit, il n’y avait que la banque d’émission, il n’y avait aucune représentation d’une banque française ?

R : Vous n’aviez aucune banque française sauf à Madagascar, où la Banque de Madagascar⁶⁰ qui avait toujours été d’une humeur plus conciliante que les autres, à cause sans doute de la participation assez importante que le Comptoir national d’escompte de Paris (CNEP)⁶¹ avait dans son capital. De ce fait, le CNEP avait réussi à établir un réseau d’agences à Madagascar, à côté du réseau de la banque d’émission. À l’époque, la Banque nationale pour le commerce et l’industrie (BNCI)⁶², qui est la lointaine maison mère de la BNP d’aujourd’hui, avait aussi amorcé un réseau d’agences à Madagascar, où il y avait une certaine

concurrence bancaire. Par ailleurs, la Banque de Madagascar, contrairement à ses consœurs banques d'émission, témoignait d'un certain esprit d'intérêt général et de modération dans la conduite de ces problèmes, probablement à cause de la présence du CNEP dans son conseil ; peut-être y avait-il aussi dans le conseil de la Banque de Madagascar, je n'en suis pas certain mais cela me paraît possible, une certaine représentation de l'État⁶³.

Q : Justement à Madagascar, vous n'avez pas repris le privilège d'émission.

R : Nous n'avons pas repris le privilège d'émission. Si Pleven s'intéressait tout spécialement à ce secteur colonial, il n'était pas un partisan de trop d'interventions de la part de l'État. Il en voyait bien les risques et n'avait pas le caractère d'un esprit systématique, surtout en temps de guerre. Il avait le souci de ne pas réaliser des réformes inutiles. Donc, comme à Madagascar, les choses tournaient assez normalement, il n'avait pas souhaité reprendre le privilège d'émission de cette banque qui faisait son travail dans des conditions normales et n'avait nullement pris une position d'opposante à l'égard de l'autorité de la France Libre. Mais c'était un système contestable.

Q : Ce monopole du crédit de la part des grandes banques d'émission dans les colonies était-il un monopole de fait ou un monopole de droit ?

R : Un monopole de fait, parce que comment voulez-vous qu'une autre banque s'installe par exemple en Afrique-Occidentale française ? Il lui aurait bien fallu obtenir certains crédits de la banque d'émission de la place. Or, la banque d'émission de la place n'était pas prête à accueillir un établissement rival et, par conséquent, ceux qui songeaient à s'installer, renonçaient à le faire avec l'idée qu'ils rencontreraient de très grosses difficultés et que pour soutenir alors un réseau d'agences en AOF, il aurait fallu qu'ils financent ce réseau d'agences sur leurs ressources métropolitaines, ce qui n'était pas séduisant.

Dans les territoires du Pacifique, la situation était la même. La Banque de l'Indochine avait complètement éliminé toute rivalité possible. Il y avait bien un ou deux établissements qui étaient installés, mais n'étaient en réalité que des filiales de la Banque de l'Indochine et se révélaient comme un complément de son action dans le territoire.

De même, en Afrique-Occidentale, il y avait une banque qui, si j'ai bonne mémoire, s'appelait la Banque commerciale africaine⁶⁴, mais c'était une filiale de la BAO, qui était la banque d'émission, et ni le Crédit lyonnais, ni la BNCI, ni le CNEP n'avaient pu s'établir dans ces territoires.

En plus, ces banques d'émission étaient habilitées à prendre des participations dans les entreprises, ce qui fait qu'elles assuraient le cycle complet des opérations de banque sans avoir de rivales. Elles avaient donc un pouvoir énorme dont elles se servaient dans leur intérêt propre et dans l'intérêt des sociétés avec lesquelles elles travaillaient, qui étaient essentiellement les grandes compagnies

de commerce. Cela faisait un bloc extraordinairement puissant auprès duquel le gouverneur général n'avait, à mon avis, qu'un pouvoir très insuffisant.

Q : Et en plus, elles n'étaient pas spécialement préoccupées par le développement.

R : Non, on pourrait presque soutenir que c'était le contraire car, pour que les activités dans les compagnies de commerce se développent puissamment, il est souhaitable que l'import/export marche au maximum et que, par conséquent, les productions de transformation locales ne se développent pas trop. Certainement, cette préoccupation existait.

Du côté des Anglais, le système était très différent. Ils n'avaient jamais eu l'idée de donner l'émission à une banque privée. Ils avaient donné les privilèges d'émission à des instituts d'émission qui, quant à eux, ne faisaient pas de crédits sur place. Ils fournissaient des billets de leur émission sur place en contrepartie de crédits qui étaient donnés à Londres, à leur compte, à la Banque d'Angleterre. C'est-à-dire que si une banque anglaise voulait avoir de l'argent par exemple au Nigéria, elle créditait le *Currency board* (comme cela s'appelait) du Nigéria d'une certaine masse de fonds à Londres, et le *Currency board* du Nigéria lui remettait l'argent à Lagos ou ailleurs. En sens inverse, si la banque avait finalement trop de disponibilités sur place, elle rapatriait ses fonds à Londres par l'entremise du *Currency board*.

Il faut se représenter que les banques anglaises à cette époque-là, en tout cas la Barclays Bank, établie dans toute l'Afrique, avaient une puissance financière sans commune mesure avec nos plus grandes banques françaises. Elles étaient beaucoup plus puissantes. Pour elles, ce qu'elles mettaient en jeu, de cette façon, dans des colonies où elles n'obtenaient pas de crédit local, ne représentait quasiment rien auprès de la masse des affaires qu'elles traitaient à Londres. Par conséquent, l'absence de crédit local n'était pas une gêne pour elles. Mais le système était tout à fait astucieux parce qu'il permettait de faire en sorte justement qu'il n'y ait pas de banque d'émission privée capable d'étouffer d'autres banques et disposant d'un privilège abusif ; ce système n'empêchait pas les grandes banques anglaises, qui étaient suffisamment puissantes, de travailler dans les colonies anglaises sans bénéficier d'aucun crédit local.

Mais, chez nous, les données du problème n'étaient pas les mêmes. Alors j'avais cette idée de réforme de l'émission qui s'est heurtée à des résistances considérables parce que ces banques d'émission, hélas, tiraient une partie de leur puissance du financement de certaines campagnes électorales et de quelques hommes politiques. À partir du moment où il y a eu des députés africains et des sénateurs africains, ou des membres africains du Conseil de la République, la BAO a eu encore plus de pouvoir que par le passé parce que, quelle que soit l'appartenance politique de ses députés ou de ses sénateurs, y compris ceux qui siégeaient au Parti socialiste, ils étaient très largement tenus par la BAO. J'imagine qu'il en allait de même du côté de la Banque de l'Indochine, que j'ai

moins connue parce que je n'ai eu aucune expérience indochinoise, et la Caisse centrale n'a pratiquement jamais fait quoi que ce soit dans l'ex-Indochine...

Q : Pour quelles raisons ? Parce que la guerre d'indépendance a commencé trop tôt ?

R : Parce que le rattachement de l'Indochine à une autorité française ne s'est fait qu'au lendemain de la Libération pratiquement. Et pas tout de suite, cela s'est fait avec l'écrasement des Japonais, qui n'a eu lieu qu'après la libération de la France. Ce rétablissement de l'autorité française s'est donc fait à un moment où nous n'avions aucune espèce de raison d'intervenir dans un pays où nous n'étions jamais intervenus.

Mais je pense à une histoire, où nous n'étions jamais intervenus et où la Banque de l'Indochine ne souhaitait certes point nous voir intervenir, parce qu'elle entendait bien maintenir son monopole. Le directeur général de la Banque de l'Indochine, si j'ai bonne mémoire, s'appelait Laurent⁶⁵, et c'était un de mes collègues de l'Inspection des finances. Il a pris contact avec moi – je ne sais plus très bien à quelle date – en me proposant que la Caisse centrale reprenne le privilège de l'émission en Indochine. Il avait des idées très particulières sur la façon dont nous reprendrions l'émission : cela consistait en fait à pouvoir disposer chez l'institut d'émission de n'importe quels fonds qui lui seraient nécessaires en se délestant des frais de fabrication des billets. Sa conception restait totalement autoritaire : l'institut d'émission ne devait être là, dans son esprit, que pour rendre service à la Banque de l'Indochine, et ceci d'une façon automatique. Alors il m'a proposé un projet d'accord, et je lui ai répondu que ce n'était pas du tout possible sur ces bases-là. Cela a dû se passer au début de 1946, soit dans les mois qui ont suivi la libération de l'Indochine, donc peu avant la loi du 30 avril 1946. Mais cette proposition n'était qu'une farce, et je n'avais pas envie de jouer le rôle de dupe.

J'avais donc cette idée. Là, je vais sauter un peu en avant dans le temps pour terminer cette histoire du privilège de l'émission. Je n'ai réussi que très tard à enlever le privilège d'émission à la BAO, lorsque Mendès France était au pouvoir en 1954⁶⁶. Je le connaissais très bien et nous nous étions toujours bien entendus, enfin dans la mesure assez rare où j'avais eu des relations avec lui, et je savais bien quelle était l'orientation de sa pensée. À un moment donné, il a obtenu les pleins pouvoirs économiques avec une loi de pleins pouvoirs qui délimitait ces pouvoirs économiques. En surinterprétant quelque peu le texte de la loi, on pouvait soutenir qu'il était possible de faire sauter les privilèges d'émission des banques d'émission coloniales. Je ne pensais pas m'attaquer à la Banque de l'Indochine, qui était très puissante, et il y avait, à ce moment-là, d'autres problèmes en Indochine qui étaient autrement prioritaires en comparaison de ceux qui m'intéressaient. La Banque de Madagascar, ce n'était pas urgent. Le problème urgent, c'était le secteur Afrique-Occidentale et, d'une autre façon, l'ensemble Afrique-Équatoriale et Cameroun, parce qu'il me paraissait évident que la Caisse

centrale, dont les fonctions de financement du Plan s'étaient beaucoup développées après 1946, était devenue un organisme tout à fait bancal et bancroche, avec une fonction très importante de financement du Plan et des fonctions en matière d'émission monétaire qui devenaient assez anormales.

La loi du 30 avril 1946

Le texte de la loi est reproduit in extenso après les compléments annexés à la présente retranscription.

R : Je pensais aussi que pour ce qui est de l'AEF et du Cameroun, ces pays, alors même qu'ils n'étaient pas encore des États, souhaiteraient avoir un institut d'émission qui leur soit propre, avec des conseils dans lesquels des représentants des pays considérés puissent siéger parmi des représentants de la Métropole et des autorités monétaires et financières françaises. Si bien que l'idée m'est venue d'une proposition à soumettre qui mettrait vraiment la BAO en péril pour son privilège d'émission. Il s'agissait de suggérer que la Caisse centrale perde son privilège d'émission au profit d'un institut d'émission public qui serait chargé du secteur géographique AEF et Cameroun. Après quoi, il serait logique que l'on fasse la même chose et en même temps en AOF. La BAO comme la Caisse centrale perdrait leur privilège d'émission au profit de deux instituts d'émission distincts, un institut pour l'Afrique-Équatoriale et le Cameroun, qui s'avérait un secteur géographique assez particulier où l'atmosphère restait différente dans ces pays, ayant été très France Libre par rapport à l'AOF, et un autre institut d'émission spécifique pour l'AOF.

Deux instituts d'émission publics ont ainsi été créés par ordonnance du gouvernement Mendès France, considérant que la loi des pleins pouvoirs permettait juridiquement de passer par ces ordonnances, ce qui, à mon avis, n'était pas du tout évident. J'ai soutenu cette thèse parce qu'elle me paraissait bonne et évidente. Pourtant traditionalistes à l'époque dans ce qui est devenu ensuite le Zaïre, les Belges avaient déjà mis fin au privilège d'émission de leurs banques d'émission privées au Congo Belge, ou plutôt ils y avaient très tardivement mis fin, mais toutefois avant les Français. Nous étions les bons derniers à cause de l'emprise considérable que la BAO exerçait sur les élus politiques de l'AOF siégeant au Parlement français. C'était l'une des raisons majeures de la force politique des compagnies de commerce de ce secteur géographique.

Mendès France étant d'accord pour prendre ces ordonnances, je les ai rédigées moi-même et les lui ai proposées. Le ministre des Finances du gouvernement Mendès France, Edgar Faure, n'en aurait pas pris l'initiative, mais il n'était pas contre non plus. J'avais bien connu Edgar Faure à Alger, je l'avais revu après, il n'y a pas eu d'hostilité de sa part, mais il y avait ce problème juridique à examiner par le Conseil d'État. Le vice-président du Conseil d'État (le président était

le ministre de la Justice) était René Cassin⁶⁷, lequel était totalement favorable à ce projet. À l'assemblée générale du Conseil d'État, où le texte a été présenté, je m'attendais à une discussion dure sur la conformité du texte avec la loi de pleins pouvoirs ; Cassin a ouvert la séance de l'assemblée générale en disant : « *Messieurs, nous en arrivons à ce texte, bien entendu, nous n'allons pas discuter de la question de principe. C'est évident, ce texte est tout à fait conforme à la loi de pleins pouvoirs. Je n'ai pas besoin d'insister sur ce point. Nous pouvons tout de suite, pour ne pas perdre de temps, passer à la discussion des articles.* » Aucune voix ne s'est élevée pour suggérer qu'il pouvait y avoir un doute sur cette question de principe et, par conséquent, le Conseil d'État a donné un avis favorable au texte tel qu'il était pratiquement, et cette ordonnance a été prise. Les deux instituts d'émission ont ainsi été créés, qui sont devenus par la suite (i) la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pour l'Afrique-Occidentale et le Togo, et (ii) la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) pour l'Afrique-Équatoriale⁶⁸ et le Cameroun. J'ajoute que la Caisse centrale n'exerçait plus le privilège d'émission en Afrique-Équatoriale et au Cameroun, mais c'est mon adjoint⁶⁹ qui a été nommé directeur général de l'Institut d'émission d'Afrique-Équatoriale et du Cameroun, et nous avons aidé autant que faire se peut à la mise en route de ce nouvel institut d'émission.

Q : Comment était-il composé ?

R : Il a été composé au début comme celui d'Afrique-Occidentale et du Togo, avec dans son conseil des représentants des territoires intéressés qui étaient alors des représentants élus par l'assemblée territoriale de chaque territoire. L'Afrique-Équatoriale étant une fédération, il s'agissait de représentants élus par le Grand conseil de l'Afrique-Équatoriale et non pas par les assemblées territoriales, mais dans le Grand conseil, il y avait des représentants des territoires, qui étaient donc élus dans le conseil de surveillance, probablement de l'Institut d'émission, car c'était un conseil comme celui de la Caisse centrale conçu pour autoriser ou interdire, pas pour ordonner, le directeur général restant le grand patron, et le président du conseil de surveillance exerçant certes une forte autorité morale mais ne disposant pas de pouvoirs autoritaires sur le directeur général. Par ailleurs, il y avait alors des représentants de l'Administration française (ministère des Finances et ministère de la France d'Outre-mer – plus tard, ministère de la Coopération), ainsi que des représentants de la Banque de France et de la Caisse centrale (rappelons que nous avons parallèlement une représentation dans l'Institut d'émission d'Afrique-Occidentale).

Quand ces deux instituts d'émission se sont transformés après l'indépendance en banques centrales des États, nous sommes restés représentés dans les deux banques centrales, et les représentations sont restées bâties sur le même principe mais avec une majorité de représentants des États et une forte minorité française. Pendant une longue période, c'est un Français qui a été directeur général de la banque centrale : en Afrique-Équatoriale et au Cameroun, c'est

mon ancien collaborateur, Claude Panouillot, qui est resté le directeur général, et en Afrique-Occidentale, c'est Julienne, un peu plus ancien que moi mais que je connaissais très bien, qui est devenu directeur général de la BCEAO. La minorité française a toujours été représentée de la même façon, c'est-à-dire les ministères intéressés, la Banque de France et la Caisse centrale. C'était, je crois, une très bonne formule, et la participation de la Banque de France était quelque chose de très utile sur le plan technique. Voilà pour ce qui est de l'émission monétaire. Nous sommes sortis de la chronologie, mais il valait mieux traiter *in extenso* ce sujet.

L'autre réforme que j'avais en vue était la loi du 30 avril 1946. Je n'avais pas d'idée précise quant à la manière de procéder. Ce qui me paraissait souhaitable, c'était de sortir d'un régime rigide, qui avait existé jusqu'à 1939 et a continué de subsister jusqu'à la loi de 1946, sans fonctionner du tout au demeurant après la guerre et qui, avant la guerre, consistait à financer des programmes d'équipement avec des lois de programme plutôt rares et fonctionnant sur une longue période, avec des programmes de travaux plus ou moins rigides et des financements assurés par émission d'emprunt des territoires coloniaux sur le marché financier français et bénéficiant de la garantie de l'État.

Mon idée était qu'il fallait qu'il y ait beaucoup plus de souplesse, qu'il y ait un organisme public (normalement la Caisse centrale) qui puisse assurer le financement de ce développement sans se trouver « encaqué » dans des programmes de ce genre et en disposant de ressources beaucoup plus souples que des emprunts émis périodiquement. Je pensais que cet organisme devait pouvoir non seulement financer les programmes de travaux publics et d'équipements publics, car ils sont incontestablement utiles, mais aussi des entreprises privées, des sociétés d'économie mixte (SEM), prendre éventuellement des participations dans le capital de sociétés privées ou de SEM, et contribuer éventuellement à la fondation de SEM qui paraîtrait opportune dans l'intérêt du développement du territoire.

Q : Toutes ces idées-là, à quel moment est-ce que vous avez commencé à les avoir et qu'est-ce qui les a motivées ?

R : Comme je vous l'ai dit lors de notre précédent entretien, ce que j'ai constaté à Londres, c'est que leur système était beaucoup plus souple que le nôtre pour les financements coloniaux, mais je dois dire que, dans la souplesse, j'allais plus loin que le système anglais parce qu'à ma connaissance, concernant le *Colonial Development Fund*⁷⁰, cela m'étonnerait que celui-ci ait consenti des prêts à des entreprises privées... Les Anglais étant essentiellement pragmatiques et leurs textes législatifs d'une confusion considérable très souvent, il est très possible qu'ils l'aient fait, mais je ne pense pas que c'était dans l'esprit de l'institution.

Nous voulions pouvoir jouer le rôle à la fois de financier de programmes de travaux publics et de banque d'affaires publique. J'avais cette idée déjà à Alger,

mais, à mon retour, je me suis heurté à des résistances considérables, aussi fortes apparemment que mes idées sur les réformes du privilège de l'émission qui n'étaient pas bien vues aux Finances non plus, parce qu'il y avait depuis très longtemps des relations cordiales entre la Rue de Rivoli et ces banques d'émission coloniales, et un certain traditionalisme Rue de Rivoli ne changeait pas facilement de route. Ces idées de financer des plans de développement de la façon que je concevais n'étaient donc pas bien vues.

Elles n'étaient pas bien perçues également au niveau du ministre de la France d'Outre-mer, ce qui compliquait le problème. Tout au moins, elles ont été très mal vues à partir du moment où M. Marius Moutet⁷¹ est devenu ministre de la France d'Outre-mer. M. Moutet était un grand avocat d'affaires, ce qui était le cas de certains députés socialistes et infléchissait, semble-t-il, leurs pensées doctrinales. M. Moutet, tout en étant socialiste, était le grand ami des grandes affaires privées d'outre-mer et s'entendait fort bien notamment avec la Banque de l'Indochine et avec la BAO, si bien qu'il voyait mes projets d'un très mauvais œil, sans s'en affirmer cependant résolument l'adversaire, mais, incontestablement, il ne souhaitait pas qu'ils aboutissent.

Le directeur des Affaires économiques au ministère de la France d'Outre-mer, Peter⁷², partageait les vues de son ministre, mais il y avait un directeur du Plan – personnage très curieux – qui s'appelait Raphaël Saller⁷³ et avait été le directeur de cabinet de Pleven quand celui-ci était commissaire aux Colonies en Afrique. Raphaël Saller était issu de l'administration de la France d'Outre-mer. C'était un ancien administrateur de la France d'Outre-mer qui avait dû être nommé gouverneur en 1944, après avoir été directeur du cabinet de Pleven. Saller, non seulement partageait mes idées, mais encore allait plus loin que moi et avait l'intention d'organiser le plan des territoires d'outre-mer, en tout cas ceux d'Afrique, comme il le concevait, et d'une manière extrêmement énergique. Saller avait un bon réseau de relations parlementaires, ce qui, au début, n'était pas mon cas. Il savait bien ce qu'il voulait réaliser. Alors nous avons travaillé ensemble, et au demeurant avec Panouillot qui, à ce moment-là, a très audacieusement quitté la direction du Trésor pour rejoindre la Caisse centrale, ce qui était un geste fort courageux. Ce trio un peu bizarre s'est mis à cogiter sur une loi du 30 avril 1946 à la fin de 1945.

Je n'aimais pas beaucoup, je dois l'avouer, les rédactions de Saller. La loi du 30 avril 1946 en porte assez fortement sa marque... Les déclarations de principe ne sont pas toujours d'une parfaite clarté. Quand on en lit le début, on a l'impression d'un texte datant de 1790 ou 1791, soit des premières années de la Révolution française, avec des affirmations de principe mélangées à des choses ayant un sens juridique précis. C'est assez étrange. Ensuite, quand il s'agit des opérations financières, cela devient beaucoup plus clair et plus concret.

Q : Quelles étaient ces affirmations de principe, est-ce qu'elles étaient aussi ambiguës et contradictoires que celles de la constitution de 1946 ?

R : Je ne les ai pas présentes à l'esprit mais je pourrais vous en fournir le texte aisément. Cela se voit tout de suite, cela a un ton qui n'est pas celui d'articles de loi normaux. En revanche, les articles étaient tout à fait concrets et conféraient à la Caisse centrale des pouvoirs financiers considérables lui permettant de consentir des prêts, de prendre des participations, d'accorder les concours les plus variés et de prendre des participations dans des sociétés créées ou à créer. En résumé, c'était d'une souplesse totale.

Alors Saller avait introduit une idée à laquelle je n'aurais pas songé mais contre laquelle je n'ai pas lutté, qui était celle de sociétés d'État, à la vérité, d'établissements publics mais de caractère totalement commercial, complètement dégagées des tutelles qui paralysent, hélas, trop souvent la gestion des établissements publics. C'était des établissements du modèle de la Régie Renault, ou de la Caisse centrale (à noter que, de mon temps, il n'y a jamais eu d'agent comptable à la Caisse centrale ni de contrôleur financier). Je me disais que cela pouvait servir dans certains secteurs limités. Cela a permis, par exemple, de créer le Bureau minier de la France d'Outre-mer (BUMIFOM)⁷⁴, fort utile, et cela a servi utilement dans d'autres domaines. Il fallait que les opérations de ces sociétés soient approuvées par un comité qui était chargé théoriquement de faire respecter le Plan – un Plan « qui n'a jamais beaucoup existé » – en fait, disons les idées du Plan...

Q : Le Plan, c'était le Plan pour l'ensemble des colonies ou c'était des plans de développement locaux ?

R : C'était des plans de développement locaux, c'est-à-dire qui, en principe, devaient être cogités localement. [...] C'était des plans de développement par fédération là où il y en avait, et par territoire là où il n'y avait pas de fédération. Mais ces plans sont en réalité restés théoriques. Il y a eu un document de plan qui a été élaboré pour les territoires d'outre-mer, si j'ai bonne mémoire, du temps de Monnet⁷⁵ – il est bien possible que Panouillot en ait été le rapporteur. Mais c'était un Plan qui définissait des lignes d'action mais non pas des opérations. [...] Des plans, il y en a bien eu dans la loi du 30 avril 1946 mais, dans la réalité, il n'y en a pas eu ou il y a eu simplement des documents cogités par le commissaire général au Plan à Paris.

Q : Est-ce que l'action de la Caisse centrale devait s'insérer dans des plans ?

R : Oui, elle devait s'insérer dans des plans mais, en fait, elle ne s'est pas insérée dans les plans, faute de plan. Ce qui s'est passé dans la pratique, c'est qu'il y avait deux comités directeurs : un pour le Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES), un autre pour le Fonds d'investissement pour les départements d'outre-mer (FIDOM) qui a été créé peu après.

FIDES, cela inspirait tout de suite confiance, sauf Rue de Rivoli. Mais ce comité directeur du FIDES, qui était présidé par le ministre de la France d'Outre-mer et comprenait en son sein des représentants des administrations intéressées, un représentant du commissariat au Plan (parisien), et des élus des territoires d'outre-mer – élus alors à l'Assemblée nationale qui siégeaient donc dans ce comité présidé par le ministre et où ils étaient minoritaires. Les autres représentants étaient le directeur de la Caisse centrale, des représentants de la Rue de Rivoli, du ministère de la France d'Outre-mer, un représentant du commissaire général au Plan, un ou deux autres personnages ou une ou deux personnalités choisies en raison de leurs compétences exceptionnelles. Cela faisait le comité directeur du FIDES. La mission de ce comité était d'approuver toutes les opérations financées dans le cadre de la loi du 30 avril 1946, y compris les prêts de la Caisse centrale ou ses prises de participation. Ledit comité devait ainsi tout approuver.

Les opérations que le comité approuvait étaient de nature différente. Il y avait d'abord de véritables programmes d'équipements publics, qui étaient cogités dans les territoires eux-mêmes, préparés par les gouvernements généraux d'Afrique-Occidentale, d'Afrique-Équatoriale, le Haut-commissariat de la République au Cameroun, le Haut-commissariat de la République au Togo, et avalisés par les assemblées locales. Les programmes de travaux publics étaient vraiment votés par les assemblées territoriales. Cela absorbait une fraction très importante des ressources du FIDES, qui étaient des fonds de subvention alloués chaque année par l'État français et, par ailleurs, des avances de la Caisse centrale aux fédérations ou aux territoires, suivant le statut juridique du pays considéré. La Caisse centrale prêtait à la vérité d'une manière assez particulière car elle était pratiquement obligée de consentir ces prêts à partir du moment où le comité directeur du FIDES avait marqué son accord dans le cadre d'un programme qui avait été préparé sur place et avalisé par les assemblées locales. Nos prêts dans ce secteur-là souffraient d'une quasi-automatisme. C'était d'ailleurs des prêts qui étaient des quasi-subsidies puisque, si j'ai bonne mémoire, nous prêtions à environ 20 ans d'échéance, avec un taux d'intérêt ressortant à 2,5 %, ce qui n'était pas cher. Mais nous avions notre avis à donner sur ces programmes, avis qui était suivi ou pas, parce qu'au comité directeur du FIDES, le directeur de la Caisse centrale n'était pas le plus fort.

Q : Mais vous ne pouviez pas prêter à perte ?

R : Non, mais, en fait, c'est ce que j'avais toujours souhaité ; nous étions financés par le Trésor français. À l'époque, les ressources de la Caisse centrale venaient uniquement du Trésor français – c'était tout à fait réaliste. Il est absurde de penser que l'on peut financer le développement de pays pauvres comme on l'a fait depuis un certain temps, à savoir en leur prêtant au taux du marché financier. C'est complètement « idiot » : il n'y a pas l'ombre d'une chance que

des prêts consentis dans ces conditions soient réellement remboursés. C'est détestable de monter des systèmes qui sont irréalistes, parce qu'à ce moment-là, vous apprenez aux gens à ne pas respecter leurs engagements. Si vous leur prêtez à des conditions qui, pour eux, sont insupportables, ils se disent : « *Après tout, on ne remboursera pas* » et c'est anti-éducateur au possible. En vérité, il n'est concevable que de leur prêter à des taux et avec des délais supportables pour eux, et dans un très grand nombre de cas, de ne pas prêter du tout ou de ne pas consentir de concours si l'on pense que l'opération est mauvaise, ou de la subventionner si l'on pense que celle-ci est vraiment conforme à l'intérêt général. Cela constituait le premier groupe d'opérations.

Puis, il y avait ce qui était les opérations que nous appelions les « opérations propres de la Caisse centrale », c'est-à-dire où la Caisse avait une véritable responsabilité : les prêts que nous consentions, par exemple, à des entreprises privées ou les prises de participation que nous prenions dans des SEM ou dans des sociétés d'État que nous voulions créer. Sociétés d'État dont nous étions le seul actionnaire au début. Nous avons été très longtemps le seul actionnaire du Bureau minier de la France d'Outre-mer (BUMIFOM, créé en 1948). Mais nous ne prenions pas tous les postes du conseil d'administration : nous souscrivions et les postes étaient répartis de manière à organiser une tutelle tout à fait convenable et normale de l'institution considérée.

Cette seconde catégorie d'opérations, à savoir les opérations propres de la Caisse centrale, comprenait essentiellement des prises de participation et des prêts. Les prises de participation ont très peu concerné les entreprises privées, nous l'avons fait dans deux ou trois cas au début, et je me suis aperçu que c'était une erreur de ne pas continuer, parce qu'en fait un organisme public qui prend des participations, par exemple, dans une société industrielle, surtout dans des territoires africains, est finalement plus le prisonnier que le surveillant de cette entreprise car une fois que vous êtes dans le conseil, vous participez aux responsabilités quant aux décisions de l'affaire. Ceci est tout à fait mauvais et vous risquez de vous trouver engagé à soutenir financièrement, à cause des responsabilités que vous avez prises, une entreprise au-delà du point où il est raisonnable de la soutenir, responsabilité qu'un organisme public doit s'abstenir de prendre.

Ces idées que j'exprime ici sont aujourd'hui hétérodoxes mais tout à fait réalistes. Quand nous prenions des participations dans des SEM ou des sociétés d'État que nous créions, il s'agissait de véritables institutions d'intérêt général où nous jouions notre rôle financier. Indépendamment des sociétés d'État comme le BUMIFOM, qui a représenté le cas le plus remarquable, en matière de SEM, nous avons aidé assez rapidement à la constitution de trois groupes de sociétés.

Le premier groupe concernait des sociétés de crédit, qui étaient alors des sociétés locales avec leur siège en Afrique, avec une participation locale des territoires auxquels nous étions associés, et que nous fondions pour distribuer des crédits

à des gens qui, jusqu'alors, n'en avaient jamais reçu, essentiellement donc à des Africains, pour permettre l'amélioration du logement par exemple, ou pour permettre d'aider de petites entreprises locales. Nous ne faisons pas cela directement en tant que Caisse centrale mais nous aidions ces sociétés de crédit locales, qui se sont par la suite transformées en banques nationales de développement des États avec des structures tout à fait différentes.

Outre ce premier groupe de sociétés de crédit, il y avait deux autres groupes. D'abord, les sociétés de construction de logements économiques où nous nous sommes souvent associés, surtout à partir d'une certaine date, avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui nous a apporté un concours technique très précieux. Nous sommes devenus alors les financiers de ces SEM où, parmi les actionnaires, figuraient la Caisse centrale, la CDC et les territoires. Nous en avons fondé presque partout dans l'Afrique de l'Ouest, de Brazzaville à Nouakchott. Ensuite, des sociétés d'énergie électrique pour le développement de la production et de la distribution d'électricité dans tous les pays d'Afrique qui en étaient très largement privés. Nous avons monté ces sociétés de façon tripartite : de même qu'il y avait à nos côtés, pour les sociétés immobilières, la CDC, pour les sociétés d'énergie électrique, Électricité de France (EDF) était le partenaire indispensable, en lien toujours avec le territoire ou la fédération intéressé(e). Ces créations ont été très importantes pour ces pays, s'agissant de domaines où la puissance publique jouait un rôle qui lui revient normalement.

En dehors de cela, nous avons consenti des prêts à des entreprises privées. Au début, là aussi, j'ai commis un petit nombre d'erreurs parce que je ne me suis pas suffisamment rendu compte qu'il était très important que les capitaux privés, si j'ose dire, se « mouillent » réellement, pour que l'entreprise ait de très bonnes chances de bien marcher. J'ai peut-être eu tendance, dans les toutes premières opérations de la Caisse centrale, à sous-estimer ce facteur et à prêter trop souvent pour un capital privé trop faible. Mais je m'en suis très vite aperçu et repenti.

Q : Vous prêtiez à des entreprises qui existaient déjà ?

R : Pas toujours, mais de plus en plus souvent à des entreprises existantes qui nous paraissaient faire un bon travail et que nous souhaitions aider à se développer – des entreprises industrielles essentiellement, parce que le secteur commercial n'avait pas besoin de nous pour se financer. Nous avons donc consenti des quantités de prêts avec finalement très peu d'échecs parce que je prenais la précaution d'exiger qu'il y ait un capital privé suffisamment substantiel à côté du prêt de la Caisse centrale. Puis, de plus en plus au cours du temps, nous avons financé uniquement la partie vraiment long terme du crédit, parce que la partie moyen terme pouvait être financée par les banques. C'était également pour nous un test, parce que si les banques voulaient bien s'associer à notre action et prendre le risque sur le crédit à moyen terme, c'était une confirmation de l'idée que l'entreprise était crédible et valait donc la peine d'être soutenue.

Nous en sommes venus, au bout d'un certain temps, à faire des financements tripartites avec un capital privé représentant assez souvent le tiers du financement total quand il s'agissait d'entreprises nouvelles, et avec un crédit à moyen terme bancaire sur cinq voire sept ans qui pouvait être réescompté par les banques d'émission locales, dont les formules de réescompte à moyen terme étaient très souples. En apportant notre concours sous forme d'un prêt à long terme, avec une période d'amortissement différé pour que les banques soient remboursées en premier lieu, nous aidions ainsi au démarrage ou au développement d'une entreprise sans y mettre chaque fois beaucoup de fonds, disons environ le tiers. Cette formule-là, nous ne l'avons pas mise au point du premier coup mais après avoir constaté quelques problèmes et difficultés, peu nombreux, et en avoir tiré les enseignements nécessaires. Nous sommes alors arrivés à des formules qui, finalement, ont bien marché. Voilà les opérations que nous faisons.

Les opérations passant au FIDES devaient repasser devant le conseil de surveillance de la Caisse centrale pour la partie prêt à long terme de la Caisse. Quand il s'agissait de prêts au territoire, dans le cadre des programmes d'équipement, l'approbation par le conseil de surveillance était systématique. Pour les autres opérations, notre responsabilité était très clairement engagée. Qu'il s'agisse de prêts ou de participations (les prêts représentant de très loin le plus grand emploi de nos fonds), le conseil de surveillance devait toujours donner son autorisation. Voilà en gros le système qui s'est mis en place.

Pour finir cet exposé, je reviens au vote de la loi du 30 avril 1946. C'est une histoire à vrai dire assez divertissante où Saller a joué un rôle que je n'aurais probablement pas été capable de jouer, en tout cas pas à ce moment-là. Le ministre de la France d'Outre-mer était contre.

Q : Est-ce que vous pouvez nous rappeler juste le trajet de la loi ?

R : Le texte avait été préparé par le trio constitué de Saller, Panouillot et moi. Je pense que Moutet, bien qu'il y fût hostile, s'était quand même senti politiquement obligé d'envoyer le texte à l'Assemblée nationale, notamment parce que Pleven était favorable au texte de cette loi, de même que Soustelle. Les élus d'outre-mer ne pouvaient pas ne pas y être favorables, cela les aurait placés dans une situation par trop acrobatique par rapport aux assemblées territoriales, locales.

La force politique pour le vote de ce texte était donc considérable, mais il n'était pas inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale pour des raisons mystérieuses et du fait de l'opposition de Moutet, peut-être également de l'opposition d'un certain nombre de représentants de groupes privés coloniaux qui étaient défavorables à cette opération. Mais nous avons progressé.

Rappelons que nous étions, en avril 1946, sous le régime de l'Assemblée constituante. Il y avait donc une assemblée pour voter les lois. Un matin, j'étais devant le Comité juridique qui, à ce moment-là, tenait encore lieu de Conseil d'État :

ce n'était pas encore, je crois, le Conseil d'État qui donnait un avis sur les lois, c'était une commission dépendant de lui qui était présidée par Cassin. Ledit Comité devait quand même donner un avis juridique sur le texte avant qu'il ne soit présenté au vote devant l'Assemblée constituante. J'espérais beaucoup améliorer le texte grâce à Cassin et au Comité juridique, en faisant disparaître un certain nombre de bizarreries et de superfluités. Quand je suis revenu à la Caisse centrale, sortant du Comité juridique, j'ai eu un coup de téléphone de Saller riant de tout son cœur et me disant : « *Vous avez bien travaillé.* » ; je lui ai alors répondu : « *Oui, nous avons fait un bon travail.* » ; de là, il m'a dit : « *La loi est votée.* ». Et oui, l'Assemblée constituante était souveraine de toute façon et, ce matin-là, à cause des opérations politiques à l'improviste de Saller, celle-ci a décidé de se saisir en extrême urgence de ce texte qu'elle a voté. Voilà comment la loi du 30 avril 1946 a été votée.

Q : Est-ce que vous saviez, parmi les forces politiques, qui était pour et qui était contre ?

R : Vous savez, cela a été très varié. Je pense que la loi a été votée à une très large majorité [...] J'ai connu des hommes politiques de cette époque, qui étaient des députés français élus en Afrique et étaient tout à fait gaullistes. Il y a eu certainement chez les gaullistes un assez large accord sur le texte. [...] Le Mouvement républicain populaire (MRP) était aussi favorable au texte. Pleven, qui était probablement UDSR (Union démocratique et socialiste de la Résistance) avec Mitterrand à l'époque, était favorable au texte, ainsi que Soustelle. Finalement, la loi a été votée à l'improviste. Les communistes n'ont pas dû voter contre. En revanche, il y a eu une certaine opposition de droite, peut-être quelques députés ou sénateurs Africains particulièrement sensibles à certaines pressions financières. Après quoi, il a fallu prendre les décrets d'application et cela fut toute une histoire. En effet, les décrets d'application n'ont été signés qu'en 1947.

Q : M. Panouillot raconte qu'il avait aussi participé au processus...

R : Il a été effectivement le rédacteur des décrets d'application. Il était alors mon adjoint et nous examinions naturellement ensemble ces textes. Il en discutait bien entendu avec Saller ; les textes d'application furent dépouillés de toute phraséologie superflue, très précis et parfaitement utilisables. Je les ai fait contresigner au préalable par la Rue de Rivoli avant de les soumettre pour signature au ministre de la France d'Outre-mer, qui était toujours Moutet, lequel n'en voulait pas.

Q : Vous étiez obligé d'obtenir que les deux ministres cosignent lesdits décrets.

R : Bien sûr, et d'autant plus qu'il y avait un ou deux décrets simples, mais il y avait aussi un décret en forme de règlement de l'Administration publique à cause des possibilités de création d'établissement. Cela dépassait donc le stade du décret normal. Les deux signatures étaient nécessaires. Les textes ont été

d'abord signés Rue de Rivoli où je me suis entendu avec Pleven ou Giacobbi⁷⁶, car je crois me souvenir que ce dernier a fait l'intérim de Pleven pendant quelque temps.

Q : Oui, c'était en 1946.

R : Pourtant, il me semble que les décrets sont postérieurs, soit vers la fin de 1946. En tout cas, ceci nous a permis de porter cette information à la connaissance de la Commission des territoires d'outre-mer de l'Assemblée qui avait succédé à l'Assemblée constituante à l'époque des décrets, si bien qu'ils ont convoqué le ministre de la France d'Outre-mer pour lui dire : « *Mais qu'est-ce que nous apprenons ? Nous supposons que ces textes traînaient à cause de l'éternelle Rue de Rivoli, opposée à toute chose, et nous apprenons que la Rue de Rivoli a signé ces textes mais que vous ne les avez pas encore signés, mais qu'est-ce que vous attendez ?* ». Le ministre de la France d'Outre-mer a alors été obligé de cosigner ces textes qui ont été mis progressivement en application, mais il a fallu longtemps avant de pouvoir mettre en route cette loi du 30 avril 1946 à cause de l'opposition de Moutet.

Entretien n° 8

La participation de la Caisse centrale dans le processus de l'aide Marshall en Afrique

Q : Concernant l'aide Marshall pour l'Afrique, vous m'avez dit que la Caisse centrale était plus ou moins associée au processus de l'aide Marshall.

R : Je ne m'en souviens plus. Je ne pense pas que nous ayons perçu les fonds de l'aide Marshall et que nous les ayons distribués dans le cadre d'un programme déterminé. La Caisse centrale a fait plus tard ce métier-là pour le compte du Fonds européen de développement (FED) dont nous avons payé les dépenses. Aussi, nous aurions pu payer sur fonds américains versés à Paris les dépenses du plan Marshall en Afrique, mais je ne pense pas que nous l'ayons fait. Ce qui s'est produit, c'est que j'ai eu des contacts personnels avec le représentant américain qui avait des fonctions plus larges mais qui, dans le cadre de ses fonctions, était notamment chargé de voir comment étaient employés les fonds Marshall dans les colonies françaises d'Afrique et de rendre compte à son gouvernement quant à l'utilisation de ces fonds. Jo Sax⁷⁷ était un garçon très sympathique, étonnamment « francisé », parlant au demeurant un français quasiment impeccable. Il est venu me voir à diverses reprises pour que nous voyions un peu ensemble dans quelles mesures certaines erreurs pourraient être évitées ; il voulait aussi savoir ce que je pensais de certaines choses qu'il avait identifiées et sur lesquelles il voulait recueillir mon avis. Je pense que les choses, sur le plan de la Caisse

centrale, s'en sont tenues là, soit à ces contacts personnels. Je ne crois pas que nous ayons joué un rôle dans la gestion matérielle des fonds. Nous n'avons pas fait le métier de trésorier-payeur général pour les fonds Marshall en Afrique, me semble-t-il.

Q : Vous rappelez-vous de l'ampleur des fonds qui étaient affectés à l'Afrique ?

R : Non. Par rapport, par exemple, aux dépenses du FIDES à l'époque, les fonds Marshall ne devaient pas représenter un pourcentage important des dépenses payées par le FIDES, mais ce n'était certainement pas négligeable non plus. Par malheur, il y a eu des fonds affectés sur certaines opérations qui n'étaient pas raisonnables, comme les opérations routières en Afrique-Équatoriale, auxquelles leurs initiateurs ont peut-être cru. Je ne dis pas qu'il se soit agi d'opérations malhonnêtes mais elles n'étaient pas du tout raisonnables, parce qu'il s'agissait d'opérations routières, massives, avec des caractéristiques ultramodernes dans des pays où le trafic routier était extrêmement limité et où, par conséquent, ces investissements ne se justifiaient pas du tout. Ce qui eût été justifié, c'était de procéder alors à des améliorations de certaines portions de route, de construire des ponts là où il n'y en avait pas, où il fallait passer à gué ici ou là, de supprimer les passages où les camions, dans les périodes de pluie, dégringolaient fréquemment dans les fossés parce que cela dérapait de tout côté. Il y avait certainement donc des améliorations à faire, mais certaines routes ont coûté des sommes considérables pour des résultats économiques dérisoires.

Entretien n° 8

Les dispositions de la loi du 30 avril 1946

Q : J'aurais voulu revenir sur la loi du 30 avril 1946, et la possibilité pour la Caisse centrale de créer des sociétés d'État.

R : Pour la Caisse centrale, non. En fait, la création d'une société d'État supposait une décision émanant du ministre de la France d'Outre-mer qui prenait le caractère d'un arrêté ministériel. C'était révolutionnaire. Créer un organisme public par arrêté ministériel, cela ne s'était, je pense, jamais vu sous la III^e République. Il suffisait donc d'une décision du ministre, et probablement d'une délibération du comité directeur du FIDES : s'ensuivait alors l'arrêté. Quand il y avait une société d'État, l'État c'était l'État français, et la Caisse centrale était considérée comme représentant l'État français. C'était nous qui souscrivions les actions de la société, d'une façon quasiment générale sur les fonds du FIDES, fonds de subvention, ce qui était tout à fait rationnel étant donné que, par exemple, s'agissant du BUMIFOM, l'idée n'était pas que ce dernier distribue des dividendes mais d'en faire un instrument d'intérêt général participant aux recherches minières en Afrique. Voilà comment les choses se passaient. Il y avait une décision du comité

directeur du FIDES, puis un arrêté ministériel. Cela ne se faisait pas clandestinement, le ministère des Finances n'était pas averti la veille de la délibération du comité directeur du FIDES de la décision qui allait être prise. Nous en parlions avec la Rue de Rivoli. Mais cela marchait d'une façon assez autonome. Au comité directeur du FIDES, il y avait du reste un représentant du ministre des Finances issu de la direction du Budget.

Q : Les fonds du FIDES étaient fixes ou annuellement répartis ?

R : Non, les crédits du FIDES étaient votés par le Parlement chaque année dans le budget, avec une autorisation de programmes et des crédits de paiement. À ce moment-là, nous appelions les fonds au fur et à mesure des besoins. Quand nous les appelions, ils étaient d'abord déposés dans un compte à l'Agence comptable centrale du Trésor : ce n'était pas comme si nous les avions mis à un compte à nous dans une banque. Nous nous les faisons verser au fil de l'eau en fonction des besoins du FIDES, puis nous les employons en conformité avec les décisions prises par le comité directeur du FIDES en les versant ici ou là, soit en jouant le rôle d'un banquier qui verse les fonds de son client, là où son client désire les verser. Il y avait toutefois une distinction à faire entre les fonds qui étaient destinés à ce que nous appelions à l'époque les sections d'outre-mer du FIDES, qui étaient de véritables budgets d'équipement des territoires d'outre-mer ou des fédérations quand il s'agissait de l'Afrique-Équatoriale française ou de l'Afrique-Occidentale française. À ce moment-là, les fonds transitaient peut-être par le compte de la Caisse centrale à l'Agence comptable centrale du Trésor mais, en fait, ils étaient certainement ensuite versés aux trésoriers-payeurs d'Afrique, de Madagascar... directement par le Trésor français. C'était un approvisionnement en fonds des trésoriers-payeurs locaux qui se faisait sans que les fonds sortent des comptes du Trésor, si ce n'est bien entendu au moment où le trésorier-payeur était obligé de faire créditer son compte à la banque d'émission du pays où il était installé. Cela marchait ainsi et ça se payait sur place dans le cadre des dépenses publiques normales.

Il y avait les sections d'outre-mer qui étaient les budgets d'équipement des territoires d'outre-mer.

Par ailleurs, il y avait la section générale du FIDES, que nous gérons beaucoup plus directement en trésorerie et dont nous étions le véritable agent payeur, parce que nous approvisionnions plusieurs institutions d'intérêt général auxquelles le comité directeur du FIDES avait accordé des crédits – institutions d'intérêt général assez variées, comprenant notamment les œuvres religieuses en Afrique. Le FIDES a beaucoup aidé notamment les œuvres d'enseignement, les œuvres hospitalières religieuses en Afrique, à Madagascar... au moins autant quand il y avait un ministre radical comme Jacquinot⁷⁸, un franc-maçon, que lorsqu'il y avait des ministres MRP. Les œuvres religieuses savaient cela très bien : Jacquinot, en tant que franc-maçon, se sentait un peu coupable et ne voulait surtout pas pouvoir être accusé de brimer les œuvres religieuses, tandis

que le MRP, en toute bonne conscience, pouvait refuser quand il pensait que l'argent n'était pas réellement utile. Je schématise un peu, mais il y avait un peu de cela.

Parmi les clients de la section générale, il y avait aussi le BUMIDOM et les instituts de recherche agricole⁷⁹. Ceux-ci fonctionnaient en Afrique avec des équipes de chercheurs et ont fait un travail admirable dans le domaine des huiles et oléagineux, cacao, café et fibres textiles, avec une idée essentiellement pratique, à savoir celle de diffuser dans le pays des variétés de semences et de plants qui augmenteraient considérablement les rendements et faciliteraient l'exploitation. Par exemple, en matière de palmiers à huile, les chercheurs aboutissent à faire que le palmier pousse plus lentement, donc que la cueillette soit moins acrobatique, que, par ailleurs, le noyau soit plus petit, la pulpe plus grosse et riche en huile, etc. Pour le café, on a réussi à inventer un café qui peut pousser dans les mêmes conditions que le robusta et ayant pratiquement la qualité de l'arabica. C'est-à-dire que dans tous les domaines, suite à toute une série de croisements d'espèces, de recherches sur les améliorations du sol, on a obtenu des résultats remarquables.

Ces instituts de recherche fonctionnaient à l'écart de l'Administration, avec peut-être un contrôleur comptable, un représentant du ministère de la France d'Outre-mer dans leur conseil, et la Caisse centrale a dû y avoir également un représentant parfois, mais c'était des organismes privés qui étaient gérés d'une manière autonome avec un soutien de l'État qui devait représenter l'essentiel de leurs ressources. Les présidents de ces instituts, presque toujours des professionnels, venaient souvent de l'industrie qui utilisait le produit concerné comme matière première et avaient une très grande expérience des problèmes agricoles ou industriels, ainsi que des aspects commerciaux à l'international. Ces instituts étaient en relation étroite avec les instituts de recherche étrangers et avaient parfaitement connaissance de ce qui se faisait dans d'autres pays, y compris en Extrême-Orient, dans les domaines où ils développaient leurs travaux de recherche. En conclusion, c'était des instruments tout à fait remarquables. [...]

Le conseil de surveillance de la Caisse centrale, institué par l'ordonnance du 2 février 1944, puis modifié après la Libération, intervenait pour approuver des opérations approuvées en amont par le comité directeur du FIDES, lesquelles engageaient la responsabilité de la Caisse centrale parce qu'il s'agissait de prêts de la Caisse ou éventuellement de prises de participation.

[...] Il y avait le comité directeur du FIDES et, plus tard, il y a eu le comité directeur du Fonds d'investissement pour les départements d'outre-mer (FIDOM) à la suite de la transformation en départements des territoires des Antilles, de la Guyane et de La Réunion. En marge du FIDES, il y avait ainsi une organisation à part pour les départements d'outre-mer : le FIDOM n'avait pas la même autorité de tutelle que le FIDES, son comité directeur étant présidé par le ministre des Départements d'outre-mer.

Les sociétés d'économie mixte créées par la Caisse centrale

R : Le FIDES est également intervenu dans la création d'un autre type de société que les sociétés d'État, un type de société qui était également prévu par la loi du 30 avril 1946 : les sociétés d'économie mixte (SEM) à majorité publique. À l'origine, le capital que la Caisse centrale souscrivait dans ces SEM était assez souvent alimenté par les fonds du FIDES. La création d'une SEM impliquait de suivre une même procédure, à savoir il fallait un arrêté du ministre de la France d'Outre-mer et une délibération du comité directeur du FIDES.

Q : Dans quel domaine, les SEM du FIDES étaient-elles créées ?

R : Mis à part le BUMIFOM ou quelques rares institutions de ce type, il y a eu trois catégories de société, qui ont été les sociétés de crédit, les sociétés d'énergie électrique et les sociétés immobilières. Mais cela n'a pas été véritablement une initiative administrative ; cela a correspondu aux idées que nous avions, à la Caisse centrale, sur le fait qu'il fallait que ces pays soient dotés, dans ces trois domaines, d'institutions nouvelles qui puissent y remplir un rôle qui, jusqu'alors, faisait défaut.

Il y avait, par exemple, la question des sociétés d'énergie électrique. La production et la distribution d'électricité dans ces pays étaient restées le fait de sociétés concessionnaires qui étaient des sociétés privées. À la vérité, certaines d'entre elles abusaient beaucoup de leur situation de monopole, ne montraient pas de dynamisme particulier pour développer la production et la distribution d'énergie parce que, probablement, cela leur paraissait un peu aléatoire dans les pays en question, mais réussissaient à pratiquer des tarifs élevés et sans participer beaucoup aux investissements qu'elles auraient dû normalement assez largement financer en contrepartie de la concession de service public qui leur avait été octroyée.

Nous nous sommes battus assez tôt contre ces sociétés d'énergie électrique, sauf l'une d'entre elles, à savoir celle de Dakar, que le président-directeur général, Desanges⁸⁰, gérait très bien. Sa société faisait des profits, et il avait le désir de remplir très convenablement son contrat, si bien que nous n'avons pas cherché à intervenir à Dakar ou dans ses environs, où cette société nous paraissait faire un travail satisfaisant. Mais alors, en Afrique-Équatoriale, comme dans beaucoup de territoires de l'Afrique-Occidentale française, il n'y avait quasiment rien, sauf au Cameroun, mais la société locale ne faisait vraiment pas grand-chose.

Alors nous avons créé parallèlement une société d'énergie électrique de l'Afrique-Équatoriale et une société d'énergie électrique de l'Afrique-Occidentale. L'implantation de cette dernière n'a pas gêné le fonctionnement de la société privée qui opérait d'une façon satisfaisante à Dakar et aux alentours : elle est intervenue dans les territoires où, à ma connaissance, il n'y avait à peu près rien. Il est possible que, dans beaucoup d'endroits, les services aient été gérés

en régie par le service des travaux publics local, avec les moyens du bord, ce qui n'est certes pas une très bonne solution. Nous avons aussi créé une société d'énergie électrique au Cameroun et une société d'énergie électrique en Côte d'Ivoire, parce qu'à partir d'un certain moment, le développement de la Côte d'Ivoire nous a paru justifier qu'il y ait une société spécifique pour ce pays.

Illustration 8. Chronologie de la création des sociétés d'énergie électrique de la loi de 1946 en Afrique (avant 1959)

Territoire / pays / département	Raison sociale	Date de création
Afrique-Équatoriale française	Énergie électrique de l'Afrique-Équatoriale française (EEAEF)	1948
Cameroun	Énergie électrique du Cameroun (ENELCAM)	1948
Guinée	Énergie électrique de Guinée (EEG)*	1950
Gabon	Société d'énergie de Port-Gentil (SEPG)	1950
Sénégal (AOF)	Énergie de l'Afrique-Occidentale française (EAOF), devenue, après 1960, Société africaine d'électricité	1951
Madagascar	Énergie électrique de Madagascar (EEM)	1951-1952
Côte d'Ivoire	Énergie électrique de Côte d'Ivoire (EECI)	1952

* EEG a été constituée sans participation de la Caisse centrale, mais avec son aide financière.

Source : François Pacquement.

Nous avons monté ces sociétés avec Électricité de France (EDF) car nos compétences étaient limitées sur le plan technique. Nous nous sommes très bien entendus avec les patrons d'EDF, ce qui a constitué un très bon partenariat. Très vite, EDF et nous avons pensé qu'il était nécessaire – puisqu'il y avait des assemblées territoriales, et en AOF une assemblée fédérale – d'avoir des représentants de ces assemblées dans les conseils d'administration de ces sociétés, qui étaient des sociétés locales avec un siège local implanté. Ces sociétés sont devenues des sociétés tripartites, avec territoires ou fédérations suivant le cas, EDF et Caisse centrale, avec un directeur général issu d'EDF et nous en tant que financier de l'institution. Les apports en capital ont été souscrits au début par le FIDES, puis très vite par la Caisse centrale sur ses fonds propres, étant donné les liens étroits que nous avons avec ces sociétés et du fait que nous leur consentions des prêts.

Au début, nous avons commis deux erreurs : nous avons réalisé avec EDF deux centrales hydro-électriques qui étaient de dimensions excessives au Cameroun et à côté de Brazzaville, sur le Djoué, lequel est un petit affluent du Congo. C'était le fait d'un financier qui n'était pas encore assez expérimenté et, du côté d'EDF, de techniciens qui étaient trop emportés par l'amour de leur art. Pour le Cameroun, notre erreur a pu être effacée en quelque sorte, car, par la suite, nous avons pu monter une opération avec Pechiney⁸¹ portant sur la réalisation (i) d'une usine de fabrication d'aluminium à partir du courant de la Sanaga⁸², et (ii) de notre

équipement hydro-électrique. Ce dernier devenu tout à fait insuffisant en termes de puissance, il a fallu alors largement le compléter pour faire bien fonctionner l'usine d'aluminium. On est donc brillamment sorti par le haut d'une affaire qui, au début, n'était pas bien partie. À Brazzaville, l'équipement réalisé n'était pas de même dimension qu'au Cameroun, mais l'usine a eu pendant longtemps une capacité de production qui dépassait les besoins locaux. Nous n'avons pas renouvelé ce genre d'erreur par la suite. Nous en avons ainsi tiré les enseignements nécessaires. Ces sociétés ont fait un très bon travail.

Q : Parce que non seulement il fallait produire de l'énergie, mais il fallait distribuer et faire tous les équipements.

R : Toutes les fonctions étaient concernées : la production, le transport et la distribution. En matière d'électricité, ces sociétés faisaient tout ce qui peut être fait. Cela a très bien marché. EDF leur a apporté un concours technique tout à fait efficace. Au début, nous n'avons pas été suffisamment méfiants à l'égard de nos techniciens en ce qui concerne le volume des équipements réalisés dans les deux cas particuliers évoqués, dont l'un s'est bien terminé et l'autre moins bien. Mais par la suite, le même genre d'erreur n'a pas été renouvelé. Il y a eu des équipements hydro-électriques (en Guinée entre autres) et parallèlement des équipements thermiques. En Côte d'Ivoire, par exemple, on a pendant longtemps monté des usines thermiques au fuel, puis on a réalisé des équipements hydro-électriques bien conçus. Il y a eu un premier barrage, celui d'Ayamé⁸³, qui était tout à fait adapté aux besoins au départ, mais s'est assez vite révélé inférieur aux besoins ; alors nous avons fait un autre barrage sur la même rivière pour renforcer l'équipement. Plus tard, une très grosse erreur a été commise, que nous avons tout fait pour éviter : c'était après l'indépendance. De cette période, il faut retenir l'augmentation sensible de la production d'énergie, d'une manière bien adaptée aux besoins et avec tous les efforts déployés en matière de transport et de distribution de l'énergie produite. À partir d'une certaine date, EDF et nous avons dû souhaiter que les présidents de ces sociétés soient Africains, la direction générale restant EDF, moment correspondant aux années ayant juste précédé la loi-cadre. Notre idée était qu'il fallait prendre le tournant et associer les Africains plus étroitement qu'ils ne l'avaient été à la véritable direction de ces sociétés jusqu'à présent.

Je reviens aux deux autres groupes de société.

Les sociétés immobilières ont fait un énorme travail de construction de logements économiques. Elles avaient pour objet de créer des logements bon marché, accessibles aux cadres africains. Au début, nous en étions à la fois les financiers et les techniciens ; nous avons dû rechercher des cadres ayant une bonne compétence en matière de travaux publics et de construction : ceux-ci appartenaient alors au secteur privé. Quand nous avons sur eux toutes les garanties possibles, nous les avons fait nommer directeur général de telle ou

telle société immobilière. Ces sociétés ont démarré graduellement leurs activités et ont fini par réaliser des œuvres considérables, notamment à Dakar et Abidjan. Cela a joué un rôle extrêmement important car il était essentiel que les nouveaux cadres africains qui étaient formés, puissent dans leur fonction trouver un logement convenable et suffisamment moderne pour eux et leur famille.

Illustration 9. Chronologie de la création des sociétés immobilières de la loi de 1946 en Afrique (avant 1959)

Territoire / pays / département	Raison sociale	Date de création
Sénégal	Société immobilière du Cap-Vert (SICAP)	1950
Madagascar	Société immobilière de Madagascar	1951
Cameroun	Société immobilière du Cameroun	1952
Côte d'Ivoire	Société immobilière des habitats à bon marché de Côte d'Ivoire (SIHCI)	1952

Source : François Pacquement.

À partir d'une certaine date, soit postérieurement à 1959, nous nous sommes entendus avec la Caisse des dépôts et consignations. C'est-à-dire que la Caisse des dépôts est intervenue dans le capital de certaines de ces sociétés immobilières ; la direction technique est, à ce moment-là, passée à des agents de la Caisse des dépôts qui avaient incontestablement les compétences nécessaires. Mais jusqu'en 1959, elles ont toujours été des sociétés à direction Caisse centrale presque systématiquement. Nous en avons créé à Madagascar, mais aussi dans les départements et les territoires d'outre-mer.

Q : C'était des sociétés créées avec les fonds du FIDES ou du FIDOM ?

R : C'était des souscriptions de la Caisse centrale puisque nous étions la personne morale représentant le FIDES sur un plan juridique. Au début, cela a été fait sur les fonds du FIDES, puis, à partir d'un certain moment, nous avons dû souscrire les augmentations de capital sur nos fonds propres et non plus sur les fonds du FIDES.

Q : En fait, à chaque fois qu'il s'agissait de créer des organismes comme cela, leur fondation elle-même se faisait avec des fonds de subvention qui étaient immobilisés, et ensuite quand cela a commencé à tourner... ?

R : La Caisse centrale a mis de l'argent dans ces sociétés, mais surtout sous forme de prêts, puis nous avons dû également procéder à des souscriptions au capital à partir d'un certain moment, parce que le ministère de la France d'Outre-mer nous a fait comprendre que nous nous intéressions beaucoup à ces sociétés, tandis que le FIDES avait toutes sortes d'obligations. En conséquence, ce serait peut-être normal que nous souscrivions sur nos fonds propres plutôt

que solliciter le FIDES. Mais tout le démarrage des participations dans ces SEM s'est fait sur les fonds du FIDES, comme s'il s'agissait de sociétés d'État, notre rôle étant de prêter.

Illustration 10. Chronologie de la création des sociétés de crédit de la loi de 1946 en Afrique (avant 1959)

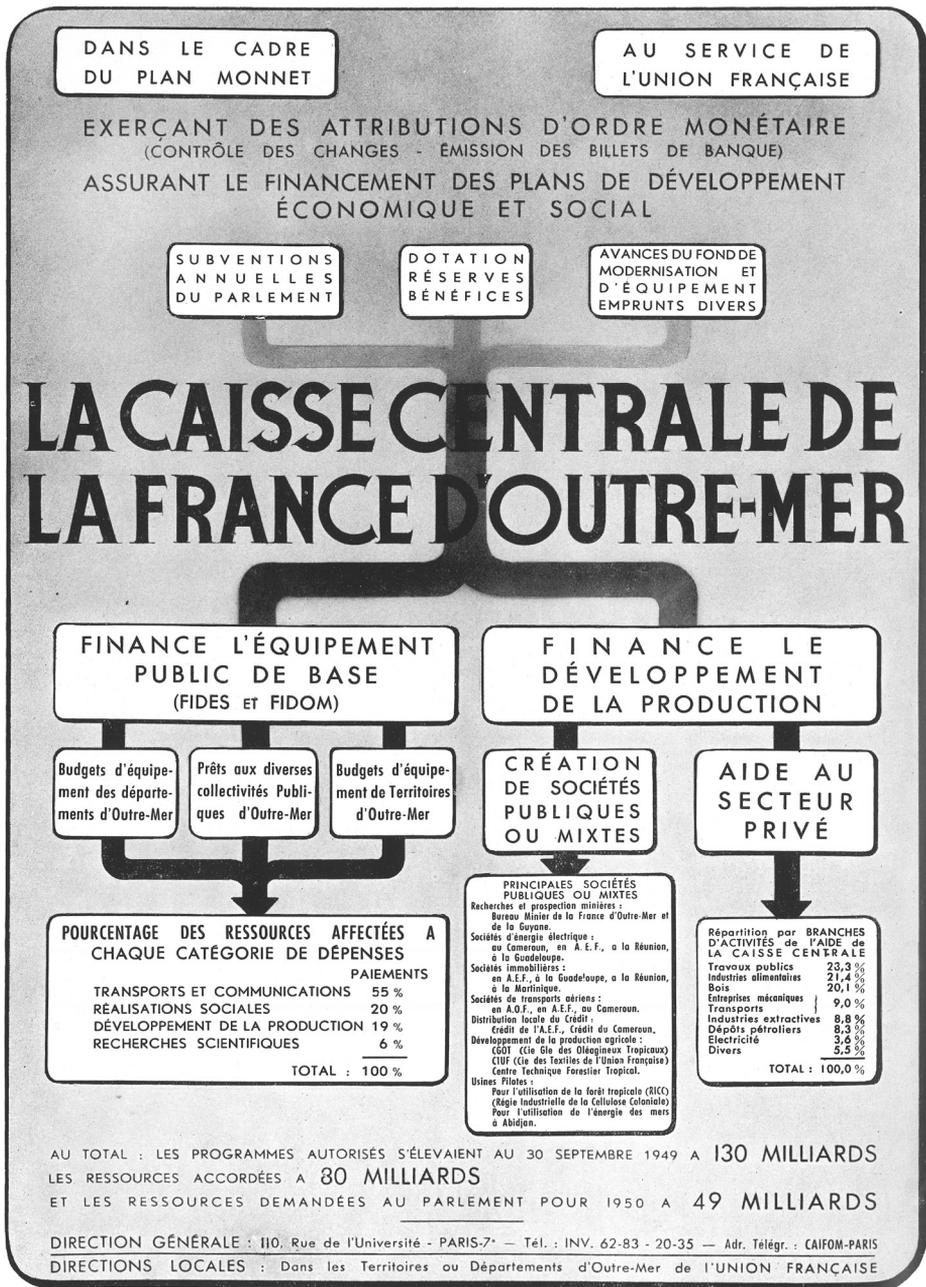
Territoire / pays / département	Raison sociale	Date de création
Afrique-Équatoriale française	Crédit de l'Afrique-Équatoriale française	1949
Cameroun	Crédit du Cameroun	1949
Dahomey	Banque du Bénin	1954
Madagascar	Crédit de Madagascar	1954
Guinée	Crédit de Guinée	1955
Côte d'Ivoire	Crédit de Côte d'Ivoire	1955
Sénégal	Crédit du Sénégal	1956
Haute-Volta	Crédit de Haute-Volta	1957
Soudan français (Mali)	Crédit du Soudan	1957
Niger	Crédit du Niger	1957
Togo	Crédit du Togo	1957

Source : rapport d'activité de 1963.

Nous dirigeons pratiquement nous-mêmes ces sociétés immobilières, au contraire des sociétés d'électricité où c'était le rôle d'EDF, et nous avons aussi un rôle très actif dans la direction du troisième type de société que nous avons fondé, à savoir les sociétés de crédit.

Ces sociétés de crédit constituaient des opérations particulièrement audacieuses, car nous ne prétendions faire rien de moins que tout ce que les banques ne faisaient pas, c'est-à-dire consentir des crédits agricoles à des petits groupements de paysans, des prêts individuels à des Africains pour l'amélioration de leur logement, du crédit artisanal, autrement dit toute une série de petits crédits horriblement périlleux où, dans les premières décennies de leur existence, des sociétés de crédit agricole ou social ont connu des difficultés variées et importantes. Cela s'est par la suite stabilisé, organisé, mais les débuts n'ont pas été faciles. En plus, j'ai dû vouloir installer une société de crédit de ce type en Afrique-Équatoriale. Ce qui pouvait paraître le comble du paradoxe parce que l'Afrique-Équatoriale était, de toutes les colonies françaises, la plus déshéritée. Elle était la plus loin, la plus pauvre. Les ministres en général ne s'intéressaient pas à un pays qui leur paraissait aussi éloigné et misérable, défavorisé du point de vue de l'éducation, de l'enseignement primaire, etc. Mais je n'aurais pas pu créer une société de ce type en Afrique-Occidentale, parce que j'aurais eu contre moi l'hostilité de la banque d'émission et aussi très probablement celle du gouverneur, lequel ne se

Illustration 11. Schéma de fonctionnement de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer



Source : Revue Air France (1950).

démarquait pas facilement de la position de la banque d'émission. En Afrique-Équatoriale, le problème n'était pas du tout le même. De surcroît, j'ai eu très vite des relations amicales avec les Français libres d'Afrique-Équatoriale. Nous appartenions tous à la France Libre : cela crée une espèce de fraternité.

Nous avons donc créé le Crédit de l'Afrique-Équatoriale française, avec cet objectif agricole et social. Au début, le ministère des Finances a certainement été assez horrifié, mais il ne s'y est pas opposé. Je dois avouer que mes relations avec la Rue de Rivoli ont été un peu difficiles au tout début, pendant une période où je suppose que l'on me considérait un peu comme un inquiétant aventurier, mais cela s'est très rapidement normalisé, et j'ai eu par la suite, notamment avec la direction du Trésor, de très bonnes relations, tout à fait amicales et confiantes. Ils ont dû se dire que nous étions en train de faire une sottise mais, puisque j'y tenais beaucoup, on ne m'en empêcherait pas et on allait voir ce qui allait se passer. En fait, cela ne s'est pas mal passé du tout. Ces organismes ne prêtaient pas à n'importe qui et ils étaient dirigés par un agent de la Caisse centrale très sérieux, avec un personnel Caisse centrale pour l'assister dans son travail et aussi avec un personnel africain de niveau très modeste au début. Les cadres de ces organismes voulaient que l'expérience réussisse et, par conséquent, ne voulaient pas du tout prendre des risques déraisonnables. On a fait toutes sortes de petits prêts, notamment pour l'amélioration de l'habitat. Pour l'agriculture, cela a été beaucoup plus difficile, parce que l'établissement était installé à Brazzaville et n'était pas en mesure de créer des agences en brousse.

Il y a eu un pays où le crédit agricole a réellement démarré : c'est au Cameroun, sous l'impulsion de l'un de mes collaborateurs, un garçon tout à fait remarquable, Lucien Schmandt⁸⁴. Avec l'accord et l'appui d'un service agricole de très bonne qualité, il a réussi à favoriser la création de toute une série de petites mutuelles agricoles en zones cacaoyère et caféière notamment. On faisait à la fois des crédits de campagne et des tout petits crédits d'équipement pour ces coopératives agricoles, lesquelles étaient suivies par des agents des services agricoles. Ces crédits faisaient l'objet d'une étude extrêmement fouillée, et l'affectation des fonds se faisait de manière très précise, par exemple : des pulvérisateurs pour traiter les gousses de cacao contre les divers parasites qui les menacent, une vaste série de traitements phytosanitaires, des actions simples de ce genre, systématiques et très répertoriées. Cela a très bien marché. Il y a eu, à un moment, plus d'un millier de petites mutuelles de ce genre qui ont fonctionné et remboursaient sans aucune difficulté les crédits qu'on leur consentait.

Au Cameroun, en Côte d'Ivoire également, une assez forte partie de la production était autochtone. Il y avait de grandes plantations dans certains secteurs, mais elles ne représentaient qu'une partie de la production du pays. La production spécifiquement africaine a gardé une grande importance. Quand je dis « gardé », il faut savoir que ce sont des productions qui ont été créées largement par les administrateurs français au cours des décennies, mais les Africains

avaient des exploitations qui n'étaient pas très grandes mais dont l'ensemble réuni était très vaste, représentant parfois 50 à 60 % de la production totale du cacao ou des bananes, ou quelquefois moins de la moitié. On pouvait, par conséquent, rendre service à ces producteurs en leur facilitant l'achat de toute une série de petit matériel ou de produits phytosanitaires *via* une organisation collective mutualisant les achats au lieu d'acheter au détail.

Q : Ça passait-il par l'intermédiaire d'une coopérative déjà existante, ou ça entraînait-il la création d'une coopérative ?

R : Ces petites mutuelles étaient des créations entièrement nouvelles. Il devait y avoir un échelon supérieur à la petite mutuelle, lequel devait exister depuis longtemps, vraisemblablement avant la guerre de 1914, qu'on appelait des sociétés de prévoyance. C'était des sociétés pseudo-mutualistes, des groupements africains organisés par l'Administration, qui avaient un objet à la fois économique et social, lequel consistait à aider les collectivités africaines dans leur production ou dans l'amélioration de leur habitat. Il est bien possible qu'au-dessus de ces mutuelles, il y ait eu des organisations de ce genre, dont le nom avait dû changer, parce que la société de prévoyance était parfois quelque peu discréditée, les fonds ne servant pas toujours exclusivement aux Africains.

Nous avons ainsi pu développer une activité en matière de crédit agricole, qui a fonctionné pendant longtemps. Une grande partie des fonds servait à l'amélioration de l'habitat, ce qui était d'ailleurs beaucoup plus astucieux que de faire du logement moderne économique car la case africaine, si vous l'améliorez, en pouvant avoir de l'eau à proximité des évacuations d'eau propre, en faisant en sorte qu'elle soit hors d'eau, c'est-à-dire sur une dalle de ciment au lieu d'être dans un endroit où la boue s'accumule aux alentours, et avec des huisseries également convenables... toute une série de progrès sont alors réalisables à peu de frais, tout en procurant aux intéressés un confort plus grand qu'une case en ciment, qui est horriblement chaude et ne permet pas d'avoir la même surface pour un prix de revient équivalent. Nous avons fait beaucoup de prêts de ce genre, qui ont bien marché en général. Nous avons procédé en associant des représentants des assemblées territoriales, qui siégeaient dans les conseils, et en confiant peu à peu la présidence à une personnalité africaine, tout en gardant nous-mêmes la direction.

Nous en avons fondé beaucoup. Nous avons ainsi fondé le Crédit de l'Afrique-Équatoriale française, le Crédit du Cameroun, puis, plus tard, toute une série d'institutions de crédit au Niger, en Haute-Volta, Côte d'Ivoire, au Togo, Dahomey, partout... à Madagascar naturellement, où le Crédit de Madagascar a eu une très grosse activité.

La Caisse centrale comme institution publique

Q : Mais justement, le développement de toutes ces institutions a dû favoriser le recrutement au sein de la Caisse centrale. Comment fonctionnait la Caisse centrale comme institution administrative ?

R : La Caisse centrale a fonctionné selon des principes que je trouve excellents et que j'ai toujours tenu à faire appliquer fermement. D'abord, je n'ai pas toléré qu'il y ait un contrôleur d'État à la Caisse centrale, parce que le contrôleur d'État est un personnage qui est là pour dire « non » quand le directeur général dit « oui », ou qui, par son contrôle vétilleux portant sur des aspects tout à fait mineurs de la gestion financière, peut exercer une influence paralysante. Je n'en ai pas voulu, ni de contrôleur financier, et, finalement, le ministère des Finances m'a donné satisfaction. J'étais moi-même inspecteur des finances : je pouvais très bien m'inspecter moi-même et je ne manquais pas de le faire, entouré, qui plus est, d'inspecteurs des finances. Cela donnait beaucoup de souplesse à l'institution.

En revanche, j'ai souhaité contribuer à organiser des contrôles *a posteriori* aussi efficaces que possible. C'était très important pour moi aussi. Nous étions assujettis à un double contrôle : d'une part, un contrôle mené par la Cour des comptes, et d'autre part, un contrôle émanant de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques dès que cette dernière a été créée (1948). Chaque année, un vérificateur de la Cour des comptes ou un fonctionnaire des Finances passait deux mois entiers à la Caisse centrale pour examiner la comptabilité, avec qui j'ai toujours eu les meilleurs rapports. J'avais à la Caisse centrale un personnel comptable, un chef comptable et une direction au-dessus du chef comptable, l'ensemble d'une très grande qualité. Je n'ai jamais eu le moindre problème de ce côté-là, et nous avons d'ailleurs conçu notre système comptable de telle manière que la vérification soit extrêmement facile, que le fait de passer d'une écriture comptable quelconque aux pièces justificatives et aux dossiers correspondants ne soulève pas le moindre problème. Outre le contrôle de la Cour des comptes, j'ai toujours eu d'excellentes relations également avec la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

S'y ajoutait le contrôle des censeurs de la Caisse centrale, qui faisaient partie du conseil de surveillance. Nous avons, dans ledit conseil, des représentants des grands établissements de crédit nationalisés – la BNCI au début, la BNP plus tard, puis le CNEP et le Crédit Lyonnais –, et on avait désigné comme censeurs les représentants de ces banques. Ils étaient à un niveau éminent dans la banque : ainsi, au CNEP, c'était Henry Bizot⁸⁵, qui devait en être le directeur général en 1959 et, par la suite, est devenu président de la BNP. Il n'avait évidemment pas le temps de venir piocher dans les comptes de la Caisse centrale. Nous nous sommes entendus pour qu'ils choisissent dans leur personnel un véritable expert-comptable avec toute la compétence nécessaire, qui viendrait

faire d'authentiques vérifications, parce que celles-ci sont souvent théoriques et beaucoup de ceux qui en sont chargés ne les font pas vraiment. Ces personnes devaient, en accord avec l'établissement dont elles faisaient partie, consacrer un certain nombre de semaines chaque année.

L'ensemble de ces contrôles étaient donc extrêmement sérieux, mais il n'y avait aucun contrôle *a priori*, ce qui, à mon avis, est capital. Si un directeur général dirige mal, il faut le révoquer, le mettre ailleurs, ne pas le laisser là, mais il ne faut pas non plus empêcher un directeur général de travailler en mettant à ses côtés quelqu'un qui a le pouvoir d'opposer son veto à ceci ou cela. Ça, ce sont des mœurs détestables.

Q : À cet égard, vous étiez responsable vis-à-vis du conseil de surveillance ? Quand, comment est-ce que cela se passait ?

R : Vis-à-vis du conseil de surveillance, oui, mais il ne faut pas se faire d'illusions. Ledit conseil a approuvé d'une façon très précise toutes nos opérations de prêt. Toutes, parce que je n'avais pas de délégation de pouvoir – je n'en avais pas demandé du reste. Nos prêts en général étaient assez importants. Il y avait toutefois une certaine réserve à ce système, c'est que dans la mesure où nous prêtions à des sociétés de crédit qui dépendaient au début totalement de nous, nous leur consentions des prêts globaux pour des opérations dont les caractéristiques étaient fixées par nous, cadre dont ces sociétés ne devaient pas sortir. Ensuite, ce furent elles qui, dans la limite d'un montant maximum par prêt, consentaient les crédits. À part cette forme importante de décentralisation, pour les prêts directs de la Caisse centrale, le conseil de surveillance les approuvait tous. Une fois par an, le conseil de surveillance approuvait le bilan à l'instar d'un conseil d'administration : celui-ci était bien obligé de se fier au directeur général pour les comptes ainsi qu'à leur vérification, autrement dit de tenir pour bon le bilan qui, en amont, était certifié par le Comité de censeurs et aussi par la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

Cette présentation du bilan s'accompagnait d'un rapport écrit sur les opérations de l'année, puis d'une présentation des résultats au niveau du compte de pertes et profits, qui était toujours bénéficiaire, mais dans l'appréciation des profits, il y avait une part d'estimation considérable : en effet, nous étions bénéficiaires parce que nous considérions que les créances que nous avions sur les territoires ou les fédérations seraient remboursées par les territoires ou par l'État français qui aidait ces territoires et fédérations. Concernant ces prêts de la Caisse à ces éminentes personnes morales de droit public, nous ne pouvions guère évaluer ce qu'ils valaient véritablement. Ils nous seraient bien sûr remboursés, mais par qui ? Concernant les entreprises privées, nous étions, là, dans le secteur classique de la banque, et nous devons apprécier nos provisions en fonction du risque que présentaient les crédits consentis. Finalement, nous avons ouvert un compte de provisions à cet effet. Ça n'était pas d'ailleurs déraisonnable,

parce que, justement, nous savions très bien que nous avions des débiteurs « secteur public » sur lesquels nos créances n'étaient pas faciles à apprécier ; de là, il n'était pas déraisonnable de constituer une espèce de provision globale pour ce genre de risque, d'un caractère tout à fait général. Mais nous étions, là, dans l'arbitraire complet : quoi mettre au compte de provisions pour éventualités diverses ? Nous y mettions ce qu'il convenait pour que nos profits soient suffisamment modérés, parce qu'il eût été peu judicieux pour un organisme comme la Caisse centrale de montrer aux territoires d'outre-mer ou aux hommes politiques que nous réalisions des profits énormes. C'eût été mauvais et faux aussi, car nous nous rendions bien compte des risques généraux qui pesaient sur les pays d'Afrique, sans pouvoir cependant les identifier d'une façon précise et les provisionner sur le plan comptable. Si bien que ce qui apparaissait en bénéficiaire au compte de résultats dépendait de l'idée que s'en faisait le directeur général, sachant que nos opérations étaient suivies par nos ministères de tutelle et par les membres du conseil de surveillance.

Le recrutement à la Caisse centrale

R : Voulez-vous que j'entre davantage dans le détail du recrutement, de l'organisation même de l'établissement ? En ce qui concerne le recrutement du personnel, chose capitale, un établissement ne peut bien marcher que si le personnel est de très bonne qualité. Pendant les premières années, j'ai recruté pratiquement tous mes collaborateurs un à un. Je n'étais pas le premier à les recevoir : je les faisais d'abord rencontrer par des collaborateurs plus proches, que je connaissais parfaitement et en qui j'avais toute confiance. Ensuite, je les recevais avec entre les mains leur *curriculum vitae* extrêmement détaillé. Nous cherchions à voir le passé du postulant d'une manière aussi précise que possible. Il s'est avéré que j'avais été parfois trop confiant à un certain niveau. Nous regardions de très près les titres universitaires notamment. Au bout de quelque temps, je me suis aperçu que certains, qui avaient de bons titres universitaires, ne maîtrisaient pas complètement la langue française pour composer un papier, écrire un rapport, etc., qu'il y avait parfois un décalage fâcheux entre les titres obtenus et l'aptitude à rédiger un rapport bien bâti, clair et concluant dans un français limpide. De là, notre procédure de recrutement a été complétée par un petit examen écrit qui ne faisait pas appel aux connaissances, mais était une composition à caractère un peu général sur des problèmes économiques extrêmement larges, financiers ou monétaires, de telle manière que l'on puisse appréhender comment l'intéressé réfléchissait et savait ordonner la présentation de ses idées. Ça nous a certainement rendu service. Dans certains cas, nous examinions aussi quelques travaux écrits du postulant. Le recrutement a ainsi été fait avec une attention particulière, et cela a donné d'excellents résultats.

Au début, j'avais identifié un autre critère pour les jeunes recrues, qui était leur attitude passée pendant la guerre⁸⁶. Nous étions obligés en effet de faire

extrêmement attention parce que dans nos petites représentations en Afrique, dès que nous avons été chargés des problèmes de financement, il est devenu indispensable d'avoir un représentant dans les pays où nous faisons des opérations : ceci s'est construit peu à peu. Certains représentants étaient seuls et le plus souvent jeunes. Il fallait donc que je sois très sûr d'eux, étant donné qu'ils devaient avoir des relations avec le gouverneur, le président de l'Assemblée territoriale...

Ils n'étaient pas tout de suite nommés directeurs de la Caisse centrale. Ils débutaient comme chargés de mission auprès du directeur, mais avaient déjà d'assez lourdes responsabilités ; de plus, il y avait l'intérim du directeur à assurer. J'ai eu un ou deux accidents, non sur le plan de l'honnêteté, mais résultant d'un comportement caractériel, s'avérant incompatible avec les fonctions à remplir par nos agents. Cela mis à part, les choses ont très bien fonctionné, y compris avec les agents chargés de la direction des sociétés de crédit, dont le travail était particulièrement scabreux.

Il nous fallait des banquiers qui aient, entre autres domaines, une réelle expérience comptable et une certaine pratique. Dans un premiers temps, j'ai trouvé deux excellents banquiers. Le premier – lequel est resté à mes côtés jusqu'au terme de mon mandat – s'appellait Salphati⁸⁷ : il avait travaillé longtemps au Crédit foncier d'Algérie et de Tunisie, où il était devenu sous-directeur. Puis, sous l'Occupation allemande – s'il n'y avait pas eu d'occupation à proprement parler en Afrique du Nord, les lois du gouvernement allemand y étaient cependant en vigueur –, il avait été mis dehors parce qu'il était juif, alors qu'il avait fait une carrière brillante et rapide et, sur le plan moral, il était extrêmement rigoureux : il connaissait son métier à merveille. Je l'ai donc recruté à Alger, avec La Ferrière, qui était un autre banquier de très grande qualité et fort sympathique.

J'ai recruté un troisième banquier, qui s'appelait Jouy⁸⁸. Il travaillait à la Banque de l'Indochine à Shanghai et avait 35 ans au moment de l'Occupation japonaise : il a eu le culot d'essayer de rejoindre le camp de Tchang Kai-shek à Tchongking [Chongqing]. Il a finalement réussi à arriver à Tchongking, en se faisant aider par des guerriers chinois. Puis, il a souhaité rejoindre Alger, but de son voyage « fantastique », où il est arrivé, au début de 1944, ne sachant pas trop quoi faire. Je l'ai donc pris à la Caisse centrale. Il a été également pour moi d'un très grand appui : un garçon extrêmement sympathique, très courageux et qui, sur le plan professionnel, connaissait très bien son métier.

[...] J'ai eu d'autres collaborateurs issus de la banque, dont notamment un inspecteur de la Société Générale, [...] il était excellent, il s'appelait Joudiou⁸⁹. Il s'ennuyait un peu à la Société générale, la Caisse centrale lui a paru quelque peu plus « poétique ». Il est venu m'offrir ses services, que j'ai immédiatement acceptés après m'être assuré que son passé était parfaitement satisfaisant, ce qui était le cas. Il a fait une très belle carrière à la Caisse centrale, à l'Institut

d'émission et à la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC). À un niveau plus modeste, j'ai recruté d'autres personnes de ce genre, ainsi que des comptables ayant une bonne formation dans ce domaine (fonction indispensable), mais en vérifiant toujours la personnalité de l'intéressé et l'histoire de sa vie depuis sa naissance jusqu'à la veille de son éventuelle entrée à la Caisse centrale : ça a donné de très bons résultats.

Q : Mais vous embauchiez directement des fonctionnaires ?

R : Non, nous avons embauché très peu de fonctionnaires. J'ai eu le souci que la Caisse centrale ait un recrutement très panaché. Néanmoins, j'ai eu auprès de moi, à un certain moment, des inspecteurs des finances : Panouillot, pratiquement depuis l'origine⁹⁰ jusqu'au moment où il est devenu directeur général de la BEAC [...] ; Chalendar⁹¹, (...) qui m'a rendu énormément de services en particulier dans la création des sociétés immobilières. C'est lui qui, le premier, en avait eu l'idée, il s'est beaucoup investi dans ce chantier ; Courson⁹² aussi qui est resté chez nous assez longtemps [...].

Mais, à partir d'un certain moment, j'ai fait aussi appel à des administrateurs de la France d'Outre-mer⁹³. C'était dans l'ensemble une bonne administration. Beaucoup ont véritablement travaillé dans l'intérêt de la population africaine, en même temps que dans l'intérêt de la France [...].

Entretien n° 9

Les concours de la Caisse centrale

Q : Je voudrais que nous revenions sur le fonctionnement de la Caisse centrale entre 1946 et 1959 et savoir, outre les prêts accordés aux sociétés d'économie mixte (SEM), à qui étaient destinés les concours de la Caisse centrale en son nom propre ?

R : Nous avons une très grande variété d'emprunteurs car la loi du 30 avril 1946 était extrêmement souple et les décrets d'application, dont Panouillot fut le principal auteur, étaient rédigés de telle manière que nous ne soyons pas trop gênés dans nos activités. Nous pouvions prêter à n'importe quel emprunteur et en fait – indépendamment des prêts quasi automatiques s'inscrivant dans le cadre des programmes FIDES (alimentés par des subventions du FIDES et des prêts de la Caisse centrale), qui nous amenaient alors à prêter aux fédérations ou aux territoires –, nous prêtions aussi dans le cadre des opérations propres de la Caisse centrale dont nous avons l'entière responsabilité, soit aux territoires, soit à des collectivités secondaires qui étaient surtout des communes ou des chambres de commerce, quelquefois des aéroports, quand ils avaient la personnalité morale, mais également à des sociétés d'État ou d'économie mixte,

et enfin à des entreprises privées. Par conséquent, nous pouvions également prêter à toutes les catégories d'emprunteurs publics, semi-publics ou privés : ce que nous avons donc fait. Nous prêtions aux territoires. Dans quelles conditions ? En général, cela supposait des opérations assez particulières car, d'une façon générale, nous considérons que le FIDES était compétent pour tout ce qui concernait les travaux publics, les équipements publics d'intérêt général ; aussi, nous nous abstenions autant que possible d'intervenir dans ce domaine.

Cependant, nous n'étions pas systématiques et, quand nous pensions qu'il y avait vraiment une nécessité d'intérêt général et d'intérêt économique pour intervenir, nous le faisons. Par exemple, au Cameroun, le très grand pont qui relie les deux parties de Douala au-dessus de l'estuaire du fleuve, a été financé sur les « sections d'outre-mer » du FIDES, qui étaient en fait les budgets d'équipement public des territoires ou des fédérations. Il s'est trouvé que le pont coûtait plus cher que prévu, et que le territoire du Cameroun a rencontré de très grandes difficultés pour boucler son plan de financement. Or, il s'agissait d'un ouvrage de première importance car seul un bac était utilisé pour relier au travers d'un estuaire assez large les deux parties du territoire de la ville qui se trouvaient complètement séparés par le fleuve. Le pont présentait une utilité économique évidente, et nous avons consenti un prêt au Cameroun à condition qu'il y ait une redevance perçue pour son utilisation, et que notre prêt se trouve couvert par des ressources particulières qui permettraient aux territoires d'en payer les charges sans avoir à augmenter d'autres impôts. Voilà un cas où nous avons prêté à un territoire ; il y en a eu quelques autres, mais c'était des cas exceptionnels.

Au contraire, nous avons très souvent prêté à des communes pour des opérations qui étaient d'une utilité indiscutable, notamment pour des adductions d'eau. Des adductions d'eau, non pas seulement pour desservir convenablement des agglomérations urbaines où vivaient des cadres africains, mais aussi pour qu'il y ait des bornes-fontaines dans des quartiers populaires pour qui l'absence d'eau était un drame affreux et une charge considérable – non pas pour les hommes, mais pour les femmes. Nous avons consenti beaucoup de prêts de ce type aux communes, notamment à des communes dont la situation financière justifiait ces prêts, et aussi dans des cas où il s'agissait de services productifs de recettes, comme, par exemple, les services d'eau ou les services d'électricité, et où nous pouvions véritablement penser que le recours à l'emprunt se justifiait d'une façon claire, même sur un plan financier assez strict.

Q : Est-ce que vous gardiez toujours en préoccupation cette idée de rentabilité, d'être remboursé en tout cas ?

R : Il n'y a vraiment qu'un secteur où nous avons été dépassés par les circonstances et entraînés à accorder des prêts que nous ne pouvions pas éviter pour des motifs politiques très forts, qui étaient ces « sections d'outre-mer » du FIDES, où nos prêts étaient en quelque sorte prévus à l'avance – je dirais même prévus

par le Parlement français car ils entraient en quelque sorte dans les ressources de ces « sections d'outre-mer » du FIDES. Par avance, on savait qu'ils seraient consentis, et il nous devenait alors quasiment impossible de ne pas les octroyer. Mais en dehors de cela, j'ai toujours veillé très attentivement à ce qu'il s'agisse de prêts qui pouvaient être normalement remboursés par les emprunteurs et notez bien que, dans toute cette période, nous n'avons jamais emprunté sur le marché financier. Comme je vous l'ai dit, nous empruntions auprès du Trésor, et je m'entendais avec mes collègues de la direction du Trésor : ça se passait au niveau du sous-directeur – chef de bureau à la direction du Trésor.

Notre principal interlocuteur était un chef de bureau à la direction du Trésor : nous nous entendions pour que la Caisse centrale puisse emprunter à des taux très bas auprès du Trésor, afin de pouvoir elle-même prêter aux collectivités à des taux extrêmement réduits. Dans une première phase, nous avons dû prêter aux communes à 2,5 % l'an et sur des durées comprises entre 12 et 15 ans au minimum et 20 ans au maximum, ce qui, pour elles, ne représentait pas normalement des charges très importantes. Nous faisons extrêmement attention à la situation budgétaire des communes et à leur véritable capacité d'emprunt, ce qui a permis de rendre de très grands services à quantité de collectivités secondaires pour des objets d'intérêt manifeste.

On prêtait aussi pour l'aménagement de marchés publics dans ces communes, ce qui est très important dans ces pays, pour que les marchandises soient à l'abri des cloaques, et pour que les marchands puissent être au moins en partie protégés des pluies quelquefois torrentielles... Nous avons consenti un grand nombre de ces prêts pour les marchés publics, où les marchands louent des emplacements.

Ce n'était pas relié à des recettes précises, mais nous avons accordé des prêts à des communes également pour des améliorations de voirie qui, dans certains cas, étaient indispensables.

Q : Quelle était l'autonomie budgétaire des communes par rapport aux territoires ?

R : Elles avaient une autonomie budgétaire réelle qui s'est sans doute beaucoup accentuée tout à la fin de la période, soit au moment de la loi-cadre de 1957, loi présentée au dernier moment opportun au Parlement par Gaston Defferre⁹⁴, dont le directeur de cabinet à l'époque était Pierre Messmer⁹⁵. C'est une collaboration qui, aujourd'hui, peut paraître assez curieuse, mais ils se sont en fait très bien entendus, faisant un très bon travail ensemble.

Nous avons aussi prêté à des chambres de commerce, non pas pour la construction de gros ouvrages publics, parce que nous considérons que ce n'était pas notre rôle et pensions que ces pays, en réalité, n'étaient pas en mesure d'emprunter pour de gros investissements de caractère fondamental comme, par exemple, la construction d'un port ou celle d'une grande route, quand bien même cette grande route s'imposait véritablement de par une certaine densité du trafic.

Ces pays sont en fait très pauvres. Aussi, on aurait dû par la suite continuer d'avoir le souci de ne pas les endetter d'une façon inconsidérée, parce qu'il était sûr qu'ils ne rembourseraient pas les prêts qu'on leur consentait dans certaines conditions. Nous veillions donc très attentivement à ne prêter que pour des superstructures ; par exemple, quand il s'agissait de chambres de commerce, nous prêtions pour des constructions de magasins qui étaient indispensables pour la conservation des produits dans des conditions décentes (stockage).

Dans des cas assez rares, nous avons prêté pour des achats de matériel portuaire. Mais nos prêts concernaient surtout les magasins et les moyens de stockage des chambres de commerce, qui avaient leur autonomie financière et un budget avec des recettes affectées. Quand celles-ci construisaient des magasins, les commerçants y louaient des emplacements ; il y avait, par conséquent, des recettes qui permettaient de couvrir les charges de l'emprunt, étant entendu que nous ne demandions pas (ce qui eût été compliqué et du reste très mal vu) une affectation précise des recettes pour couvrir les charges de l'emprunt, mais nous veillions à ce que l'opération s'équilibre, compte tenu des conditions très avantageuses auxquelles nous prêtions.

Voilà pour les organismes ou collectivités publiques en dehors des territoires et des fédérations.

Q : Est-ce que l'allocation des prêts se faisait toujours au cas par cas ?

R : C'était toujours au cas par cas. Nous avons, à un certain moment, accepté que les sociétés de crédit que nous avions fondées, dont certaines s'étaient transformées en banques de développement, ou que les banques de développement créées après l'indépendance, puissent nous emprunter de l'argent, non pas uniquement pour consentir des petits prêts à caractère social destinés à des particuliers ou à des entreprises, mais encore puissent nous emprunter pour accorder des prêts communaux, plafonnés au cas par cas. Nous étions ainsi heureux de pouvoir décentraliser, en donnant plus de souplesse au système. Concernant les prêts proprement dits de la Caisse centrale, je ne crois pas avoir jamais demandé une délégation de pouvoir. C'était une protection pour moi, finalement sans inconvénients, que de savoir que, de toute façon, l'opération considérée devait être soumise au conseil de surveillance de la Caisse centrale.

Q : Même les prêts aux petites communes lui étaient toujours soumis ?

R : Nos prêts aux communes étaient soumis au conseil de surveillance de la Caisse centrale, mais ce n'était pas toujours de très petits prêts : ils pouvaient aisément se chiffrer à des dizaines de millions de francs CFA. Si, à un certain moment, nous avons décentralisé par l'entremise d'institutions auxquelles nous prêtions, il n'en demeure pas moins que toutes ces opérations étaient soumises au conseil de surveillance. Je tenais beaucoup à ce que les positions des uns et des autres au sein du conseil de surveillance soient très clairement exprimées, et il m'arrivait quelquefois quand des personnes que je considérais comme

des adversaires disaient d'énormes erreurs, de laisser ces dernières être transcrites d'une façon parfaitement honnête et objective, avec force détails, dans le procès-verbal du conseil de surveillance, au contraire des erreurs commises par des amis. Sans cela, les procès-verbaux étaient rigoureusement exacts et extrêmement détaillés. Ça me paraissait important de bien fixer ainsi la doctrine générale non rigide mais assez claire, suivie par l'établissement.

Q : Est-ce que ça ne limitait pas certains prêts ?

R : Non, parce que c'était un souci de bonne gestion financière et d'utilité économique et sociale. Nous n'avions véritablement rien à cacher. Il y a eu quelquefois, dans le conseil, des discussions parfaitement courtoises mais assez vives. Ainsi, je me souviens d'un prêt qui est passé dans des conditions assez acrobatiques, un prêt dont la mise en place me paraissait tout à fait justifiée. Il s'agissait en l'occurrence d'un prêt à une entreprise privée pour l'installation d'une sucrerie à Madagascar. L'opération paraissait vraiment justifiée et a, par la suite, très bien réussi. Le projet était porté par une affaire extrêmement sérieuse, laquelle apportait des capitaux. Le ministère ou le ministre de la France d'Outre-mer n'y était pas très favorable. Le vote a recensé trois voix pour, trois voix contre et des abstentions ; le président, un ancien gouverneur général, s'appelait Gautier⁹⁶. À l'issue du vote, celui-ci a conclu brillamment en disant : « *Bien, écoutez, trois voix pour et trois voix contre avec des abstentions, mais comme j'ai voté pour, et sachant que ma voix est prépondérante, le prêt est par conséquent accordé.* » C'était un cas tout à fait exceptionnel. Indépendamment de ces prêts, nous avons comme emprunteurs des collectivités secondaires, des communes, des établissements publics, diverses sociétés d'État et des SEM. Les sociétés de crédit que nous avons fondées étaient au début, en tout cas, des sociétés dont les actionnaires étaient uniquement publics, et au sein desquelles il y avait uniquement le territoire et la Caisse centrale. En dehors de ces prêts aux collectivités publiques, aux sociétés d'État et aux SEM, nous avons prêté à des entreprises privées.

Nous avons toujours tenu à ce que, dans ces opérations que nous financions, il y ait des apports privés suffisamment substantiels. La formule était la suivante : il nous fallait au moins un tiers de capital privé et de capital privé investi en capital par ceux qui croyaient au développement de l'affaire, à savoir ceux qui nous présentaient la demande de prêt. Il fallait qu'ils fassent un effort substantiel, prennent un risque sérieux, ce qui, à mes yeux, était capital. Indépendamment de cela, nous recourions aux moyens internes bancaires pour un autre tiers. Il fallait trouver, là, des banques qui prennent le risque sur le crédit à moyen terme à consentir.

Le crédit à moyen terme bancaire pouvait revêtir deux formes : (i) ou bien c'était un crédit à moyen terme correspondant à des crédits à l'exportation consentis en France pour des matériels devant être utilisés par l'entreprise qui avait été fondée en Afrique, avec une garantie du Trésor pour le crédit bancaire finançant

les crédits à l'exportation et un éventuel réescompte à la Banque de France, (ii) ou bien – c'est devenu au fil du temps la formule la plus répandue –, il s'agissait d'un crédit à moyen terme consenti sur place et réescomptable auprès de l'institut d'émission de la zone d'Afrique concernée, ce qui donnait une grande souplesse (au fil du temps, la possibilité de réescompter a été portée à sept ans). La Caisse centrale intervenait pour la suite, c'est-à-dire qu'elle prenait le risque final qui n'est pas nécessairement le moins bon parce que les nouvelles affaires qui périclitent, c'est habituellement dans les premières années de l'activité que cela intervient. Nous consentions donc un prêt à long terme qui était remboursable sur les dernières années de l'opération, soit après un différé d'amortissement de cinq ans. Quand les instituts d'émission locaux ont entrepris de faire du réescompte à sept ans, nous avons dû accorder une période d'amortissement différé plus longue. C'était un système où nous ne prenions donc qu'une partie du risque, n'apportant qu'une partie des fonds. Nous avons aussi fait certaines opérations volumineuses, avec des concours étrangers. Habituellement, nous financions plutôt des entreprises de moyenne importance, correspondant à des entreprises anciennes destinées à être modernisées.

Concernant les entreprises anciennes à moderniser, nous étions sur un terrain beaucoup plus solide par rapport aux entreprises nouvelles, parce que nous savions parfaitement à qui nous avons affaire, connaissant très bien les résultats de l'entreprise dans les 15 ou 20 premières années de son existence. Ainsi, en agissant dans la modernisation de l'entreprise, dans une proportion raisonnable par rapport à l'effort qu'elle faisait elle-même (ou ses banquiers), nous intervenions de manière pertinente. Les risques étaient assez limités ; il fallait un grand changement de conjoncture pour que l'opération ne se dénoue pas selon nos prévisions. Nous prenions des garanties robustes, outre des hypothèques ou des nantissements qui, à la vérité, n'ont pas une très grande valeur, parce que, quand une entreprise périclité, il n'est pas fréquent qu'on retire des recettes importantes de la liquidation de l'actif, à moins d'être en présence d'une entreprise industrielle possédant des terrains d'une certaine valeur. Très souvent, nous avons exigé des cautions de la part des actionnaires fondateurs en sus des garanties réelles que nous prenions. Nous avons exécuté les cautions et, dans de très rares cas, nous avons eu des déboires. Nous avons aidé plus de 200 entreprises privées... Nous avons commis quelques erreurs, lesquelles étaient tout à fait minimes par rapport au volume des opérations que nous traitions. Au début, j'ai en effet sous-estimé la nécessité d'exiger des fondateurs qu'ils apportent des fonds relativement importants dans leur entreprise. Or, ceci est capital.

L'une de ces erreurs a été au demeurant assez coûteuse : il s'agissait de la Société des bois du Cameroun⁹⁷. Ceux à qui nous avons prêté, à savoir les frères Vetter, étaient sympathiques, très courageux ; ils ont pris d'énormes risques dans leur affaire, mais n'étaient pas en mesure, quand ils ont fondé leur société, d'y apporter beaucoup de fonds parce que leur situation de fortune ne le permettait pas.

Ils avaient une fortune de moyenne importance, qu'ils tiraient d'exploitations forestières en France. S'ils n'avaient pas été possédés par le goût de l'aventure, ils auraient très certainement continué de s'enrichir confortablement en France sans rien entreprendre en Afrique. C'eût été la sagesse même, mais ils ont senti l'appel de l'aventure, éprouvé le charme d'une existence en pleine forêt africaine, tout en menant une vie extrêmement dure en dirigeant eux-mêmes leur affaire camerounaise. Ils étaient plusieurs frères, se relayant à tour de rôle entre la France et le Cameroun. Ils ont déployé d'immenses efforts et ont finalement échoué. Leur échec a été aussi le mien. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il y a eu le mythe du matériel moderne d'origine américaine notamment, en pariant que les conditions d'exploitation connues avant la guerre, allaient se trouver totalement transformées et que, par conséquent, on pouvait voir relativement grand et réussir là où d'aucuns n'avaient osé s'aventurer. À l'expérience, on s'est aperçu que ce n'était pas le cas et que les difficultés d'exploitation en Afrique résistaient vaillamment au matériel le plus moderne. Ils ont fait une expérience industrielle qui était prématurée et trop aventureuse.

Q : Et ils cherchaient, ils exposaient du bois...

R : Ils faisaient simplement du sciage et, certainement, ce qu'ils ont sous-estimé – bien qu'ils aient fait des comptages d'arbres très poussés en forêt –, c'est que les arbres en forêt africaine commercialisables ne sont pas tellement nombreux à recenser. Par conséquent, il faut aller chercher tel type d'arbre ici, puis tel autre type ailleurs, ce qui suppose des pistes ou des instruments adaptés pouvant patauger dans le magma rencontré entre les essences exploitables. C'est un métier excessivement dur. Par la suite, nous avons aidé d'autres entreprises forestières beaucoup plus au fait des difficultés du pays et averties quant aux conditions de travail réellement possibles. Nous avons fait alors cela avec plus de succès. Je vous parle de cela parce que, dans cette période de démarrage de nos activités, j'ai sous-estimé à la fois la nécessité d'un apport en capital substantiel de la part des fondateurs d'entreprise et les difficultés considérables de certaines catégories d'exploitation en milieu africain.

Nous avons financé des entreprises privées de modèles très divers, en général de moyenne importance mais aussi parfois de très grande importance comme, par exemple, l'usine d'alumine de Guinée et l'usine d'aluminium du Cameroun. Ce sont des opérations qui étaient assez volumineuses par rapport au niveau habituel de nos interventions en prêt. Pour cela, nous avons pris beaucoup de précautions et en traitant avec un groupe qui s'est considérablement transformé depuis, qui, à l'époque, était présidé par un homme d'une valeur tout à fait remarquable : c'était M. Alexandre de Vitry⁹⁸, président-directeur général de Pechiney. J'ai très rarement rencontré dans ma carrière un patron de cette envergure-là car c'était un très grand technicien : il ne maîtrisait pas complètement toutes les techniques de la très grande entreprise qu'il dirigeait, mais il avait véritablement la compréhension des problèmes humains et politiques afférents

au milieu particulier où il allait installer une entreprise de son groupe. Il voyait les choses avec une clairvoyance remarquable et, par ailleurs, avait tout à fait conscience, spécialement dans le cas de la Guinée, de la nécessité de s'associer à des intérêts étrangers puissants quand il s'agissait d'implanter une entreprise dans un pays dont l'avenir politique n'était pas assuré.

Dans le cas de l'entreprise d'alumine de Guinée, représentant un investissement de l'ordre de 70 milliards de francs de l'époque⁹⁹, il s'est associé à des intérêts américains et à des firmes européennes de manière délibérée pour que, si l'évolution politique du pays en question, comme il était fort possible, se faisait dans un sens défavorable au niveau du gouvernement, s'attaquer à cette structure industrielle telle qu'elle était composée, présenterait alors de très gros risques. Cela se passait autour de 1955 ; quoiqu'il en soit, c'était avant la loi-cadre de 1957.

Je me suis remarquablement entendu avec lui. J'admirais sa façon de procéder et il avait une maîtrise largement supérieure à moi des aspects techniques du problème. Pechiney disposait d'une équipe de très grande valeur : Jouven¹⁰⁰, le directeur général, était un personnage très sympathique ; il connaissait parfaitement son métier et s'entendait à merveille avec son président. C'était donc une excellente équipe de tête.

L'alumine correspond au premier stade de la fabrication de l'aluminium. C'est la première transformation à partir de la bauxite. Elle peut se fabriquer sans que l'on ait besoin d'une grande puissance électrique alors que, pour la transformation de l'alumine en aluminium, il est nécessaire de disposer d'une grande puissance électrique.

Quand l'usine d'alumine a été fondée en Guinée, ils ont obtenu la concession d'un gisement de bauxite très important et, si la bauxite était probablement ce qui les intéressait le plus, ils ne pouvaient pas s'en tenir là. En effet, il fallait montrer une volonté de progrès industriel. De là, ils ont monté cette usine d'alumine. Or, il se trouve en Guinée un fleuve, le Konkouré¹⁰¹, sur lequel des techniciens n'appartenant pas à Pechiney avaient l'idée qu'on pouvait construire un barrage : ce qui permettrait alors de faire tout le cycle de production de l'aluminium. Cela représentait un investissement énorme et, en outre, on pouvait avoir des doutes sérieux sur la possibilité pour le fleuve, paraissant assez modeste, de faire tourner les turbines d'une centrale hydro-électrique ayant la puissance nécessaire pour alimenter une usine d'aluminium et permettre à cette dernière d'être rentable. Outre cet aspect technique, il y avait aussi la question de l'évolution politique, et Vitry a très bien senti le problème. Sans vouloir avoir l'air de s'opposer à cette opération hydro-électrique, il l'a alors plutôt gênée, comptant sur le fait que, de mon côté, je bloquerais cette opération au motif qu'elle me paraissait déraisonnable sur le plan économique, mais surtout sur le plan politique. En effet, les lourds investissements constituent une difficulté considérable dans les pays

sous-développés : si vous construisez une infrastructure très volumineuse, le gouvernement du pays en question est en quelque sorte pris en otage.

À ce moment-là, l'entreprise fondatrice mais surtout la France risquent d'être victimes d'un chantage presque permanent. Nous connaissons cela avec le pétrole au Gabon, où nos investissements pétroliers se sont révélés totalement déraisonnables parce qu'on nous faisait discrètement comprendre que si nous ne faisons pas ces investissements, l'approvisionnement en pétrole risquerait de poser problème. Il est indispensable d'avoir cet aspect des choses en vue si l'on ne veut pas commettre de folie. Dans le cas d'espèce, l'opération s'est très bien faite ; la diplomatie de Pechiney était tout à fait remarquable à l'égard de ses partenaires étrangers car ils ont réussi à s'associer notamment avec un groupe américain très important (Olin Mathieson¹⁰²), mais en gardant tous les leviers de commande sur l'affaire. Il n'y a eu aucun partage de direction. Les partenaires étrangers avaient évidemment des droits sur l'aluminium produit à concurrence de leur part souscrite dans le capital de l'affaire, mais la société Pechiney s'est

Illustration 12. Complexe Alucam-Enelcam à Édéa (Cameroun)



Source : photographie © G. Prunet, collection AFD (1958).

arrangée de telle sorte que, sa réputation étant parfaitement connue, elle garde la direction de l'ensemble en n'apportant finalement qu'une partie du capital.

S'agissant du Cameroun, le chef du service d'EDF qui s'occupait des affaires africaines, était un personnage très sympathique que j'avais du reste bien connu dans la France Libre. L'opération (réussie) résulte d'une erreur que nous avons commise : la Caisse centrale s'associant avec EDF. Ce chef de service EDF appartenait à cette catégorie d'ingénieurs se laissant facilement emporter par l'amour de leur art, capables de réalisations trop volumineuses ne correspondant pas à un besoin réel qui, *in fine*, ne s'avèrent pas rentables. J'ai évoqué avec vous l'erreur du Djoué¹⁰³ au Congo. Nous avons ainsi recommencé au Cameroun en finançant un équipement hydro-électrique surabondant. Ce fut une idée de Panouillot qui, après diverses discussions, pensait qu'il était possible de monter une usine d'aluminium en lui fournissant du courant à bon marché, et c'est ce qui s'est fait. Nous avons soutenu l'opération en souscrivant, sur nos fonds propres, à une augmentation de capital de la société Énergie électrique du Cameroun (ENELCAM), ce qui était un cadeau pour le Cameroun, car nous n'en attendions pas de dividendes avant longtemps.

Nous avons consenti à la société ENELCAM un prêt à des conditions très bon marché, puis nous avons fait aussi un prêt à la société qui allait se monter sous l'égide de Pechiney pour réaliser l'usine d'aluminium proprement dite.

Nous avons fait une très bonne affaire parce que nous avons prêté à Pechiney avec une indexation, à des conditions très favorables, soit avec un taux d'intérêt bas, avec un délai long, mais nous avons indexé notre prêt sur le chiffre d'affaires de l'entreprise : autrement dit, si le chiffre d'affaires augmentait, notre prêt (le capital à rembourser) augmenterait aussi. L'indexation était modérée, mais il s'est avéré que l'usine a fonctionné à pleine puissance et même au-delà du rendement prévu à l'origine, les équipes de Pechiney étant très performantes sur le plan technique. Si bien qu'à un moment donné, ils nous ont dit : « *Tout de même, votre indexation est exagérée, vous bénéficiez de progrès dans lesquels vous devez bien reconnaître que vous n'y êtes pour rien* » ; je leur ai répondu : « *Vous savez, le contrat fait loi entre les parties, mais je ne fais pas d'opposition à ce que vous nous remboursiez, parce que vous pouvez faire jouer une clause* [il y avait toujours une clause de remboursement anticipé dans nos conventions de prêt ; nous ne demandions qu'à être remboursés plus vite], *donc en tenant compte de l'indexation d'aujourd'hui, vous pouvez nous rembourser tout immédiatement* ». Finalement, ils ont continué à rembourser régulièrement leurs échéances pendant un certain temps et ont fait jouer cette clause de remboursement anticipé bien plus tard. Ainsi, pendant longtemps, la clause d'indexation a vraiment joué en notre faveur.

Nous nous étions mis d'accord pour qu'il y ait une participation de l'État du Cameroun dans le capital de la société d'aluminium, le Cameroun étant actionnaire de la société d'électricité. En effet, il n'aurait pas été sain que le Cameroun

ne soit associé qu'à l'affaire d'électricité dont les profits étaient appelés à rester très modestes. L'affaire d'aluminium étant normalement appelée à être largement bénéficiaire, cela aurait créé une situation assez fâcheuse que les dirigeants du Cameroun auraient certainement regrettée. Pechiney n'a donc fait aucune difficulté à accepter cette idée de participation camerounaise.

Q : Ce n'était pas le cas pour la Guinée ?

R : Je ne crois pas : la situation n'était pas la même puisque la Guinée participait au capital de la société d'énergie électrique nationale. Il n'y avait pas de lien véritable concernant l'alumine puisqu'on restait au stade de la fabrication qui n'exigeait pas une puissance électrique d'une certaine importance. C'était une usine banale. Ce phénomène psychologique qui allait se manifester au Cameroun ne pouvait pas se reproduire en Guinée.

Q : La participation du Cameroun n'était pas due à la situation politique particulière du Cameroun, qui était sous tutelle ?

R : Non, parce que le mandat rendait la situation politique théoriquement plus précaire, mais la situation n'était pas la même sur le plan politique en Guinée avec Sékou Touré¹⁰⁴. Au Cameroun, quelqu'un comme Ahidjo¹⁰⁵ était certes particulier, mais dans un sens favorable. Ahidjo était un personnage extrêmement réfléchi, ne revêtant pas le caractère d'un modèle africain classique, en ce sens qu'il s'exprimait assez peu et avec prudence. Il était très difficile à connaître mais, à mon sens, très perspicace et habile. Sans connaissance économique, comme quantité de chefs d'État en dehors de l'Afrique, sans connaissance technique non plus, mais très sérieux et essayant de se renseigner sur chaque chose auprès de ceux qui lui inspiraient confiance et de gens assez divers pour pouvoir essayer de se former une opinion à partir des avis reçus. J'ai eu l'impression que dans la période finale où j'ai eu l'occasion d'être en relation avec lui, nos rapports étaient confiants ; il n'avait pas d'inquiétude sur ce que je pouvais lui dire et il en tenait compte, dans la mesure où comme il me le disait, c'était possible ou impossible pour tel ou tel motif.

La situation sur le plan gouvernemental ne se présentait pas de la même façon. Avant 1958, Sékou Touré n'était pas le maître en Guinée, c'était encore l'Administration française, mais il était perçu comme une étoile montant à l'horizon. Guère plus rassurant était l'état d'esprit des futurs cadres, les étudiants guinéens à Paris.

Nous avons participé également au financement de deux autres très grandes entreprises, indépendamment de quelques structures pétrolières. Nous avons beaucoup aidé l'opération d'exploitation du manganèse de Franceville, qui a très bien marché et marche encore bien aujourd'hui : c'était, là aussi, une affaire conduite par des groupes très sérieux qui avaient très finement étudié le problème et où nous sommes intervenus sur une partie du financement sous

forme de prêt. Puis, également l'opération du minerai de fer en Mauritanie, qui a bien marché longtemps, bien qu'il y eût un très gros handicap portant sur la longueur du chemin de fer, puisqu'il fallait construire une ligne de près de 600 km pour aller extraire le minerai du gisement et l'amener ainsi à Port-Étienne, situé juste au sud du Rio de Oro. Les Espagnols n'ont jamais voulu que le chemin de fer traverse le Rio de Oro. Il a donc fallu que celui-ci aille contourner sa corne sud-est, ce qui est inimaginable étant donné que c'est le désert partout. On contournait quelque chose de mythique, ce qui allongeait beaucoup la voie ferrée¹⁰⁶.

Q : Il a fallu d'abord construire le chemin de fer ?

R : Oui, il a fallu le construire. Le minerai était d'excellente qualité et le tonnage très important. L'opération a très bien marché pendant longtemps. Elle a été compromise, il y a quelques années, en raison vraisemblablement de la chute du cours du minerai. Il y a eu aussi des problèmes avec les dunes, qui se déplacent et sont donc très difficiles à fixer. Parfois, elles sont passées par-dessus les voies du chemin de fer, ce qui nécessite des opérations très volumineuses pour déblayer le sable amassé en incommensurables quantités. Il y a eu ainsi des problèmes de cet ordre.

Nous avons aidé d'autres entreprises importantes en prêtant, par exemple, pour le développement des exploitations pétrolières au Congo et au Gabon : ceci s'est fait au bout d'un certain temps.

Q : Il s'agissait toujours d'entreprises françaises qui se créaient là-bas ou qui y étaient déjà installées, mais toujours sur une initiative de la France et non pas sur une initiative locale ?

R : Très rarement une initiative locale, sauf pour les petites entreprises artisanales ou de faible importance, que nous aidions par l'entremise des sociétés de crédit locales avec la procédure décentralisée que je vous ai décrite précédemment. Il y avait et il y a encore une très grande insuffisance en matière de formation des cadres africains, de formation commerciale sauf cas particuliers, et de formation industrielle dans certains secteurs. C'est aussi vrai dans les pays du Maghreb, et cela concerne même les entreprises fondées dans les dernières années. Les initiatives ont souvent été très partagées. Quant aux périodes plus récentes, les initiatives ont été très souvent malheureuses dans la mesure où les partenaires français ne prenaient plus de risque personnel dans les investissements, mais recouraient à d'autres procédures. Alors là, toutes les erreurs peuvent être commises.

Nous avons aussi aidé une entreprise d'exploitation de phosphates au Sénégal, à Thiès, qui a connu des hauts et des bas extraordinaires : celle-ci a été fondée par des groupes vraiment très sérieux, qui ont fait des apports financiers importants, mais le gisement avait été insuffisamment étudié. Une chose que l'expérience m'a appris, c'est qu'il faut faire extrêmement attention : même

dans le cas d'un groupe très sérieux, il peut y avoir des erreurs techniques assez considérables, ce qui a été le cas, les dirigeants ayant cru identifier un gisement pérenne. À l'expérience, il s'est avéré qu'il y avait de grosses lentilles dispersées. De plus, le gisement n'avait pas exactement la teneur espérée. Alors il y a eu des périodes extrêmement difficiles. À un certain moment, l'affaire a été sur le point de fermer. Puis, il y a eu une remontée du cours du phosphate qui, tout d'un coup, a permis à l'entreprise de recouvrer sa rentabilité. Finalement, je crois qu'elle continue de fonctionner, mais cela s'est révélé une affaire extraordinairement aléatoire alors qu'au début, nous pensions que cela ne présenterait pas de très grosses difficultés, d'autant que l'entreprise était près de la mer, ce qui est un point évidemment capital en Afrique. L'entreprise était dans la région de Thiès, c'est-à-dire à une centaine de kilomètres de Dakar.

Q : Compte tenu de ces problèmes techniques qui étaient souvent importants, puisqu'il s'agissait toujours d'entreprises industrielles ou minières, qui avaient des exigences techniques très fortes, comment faisiez-vous pour justement voir si l'entreprise était rentable ?

R : On finit par acquérir une certaine expérience, par savoir que pour qu'une entreprise de tel type soit rentable à un moment donné, il faut qu'elle ait une production de tel niveau, que cela suppose certaines conditions d'approvisionnement en matières premières ; il faut aussi voir si les débouchés correspondants existent. On finit par cerner assez bien le problème et par connaître, soit dans le secteur public, soit dans le secteur privé, des ingénieurs en qui l'on sait, expérience faite, que l'on peut avoir confiance et qui sont d'un niveau suffisant pour appréhender les choses au-delà des intérêts privés stricts dont ils sont en charge. J'ai eu recours à des conseils de ce type. Par exemple, il y a eu à l'usine un ingénieur qui s'appelait Debry, et j'étais tout à fait sûr, dans les domaines qui s'inscrivaient dans ses compétences, qu'il ne me donnerait pas un avis déraisonnable. Il y a certaines personnes sur qui l'on peut compter. Chez Pechiney, certains ingénieurs avaient des qualifications qui dépassaient largement le secteur dont ils s'occupaient. Dans le secteur public, quelqu'un comme Jean Audibert¹⁰⁷, qui est un ingénieur du Corps des mines et a été président de la MIFERMA, était tout à fait du côté secteur public. J'avais totalement confiance en lui, connaissant parfaitement son parcours antérieur. Il y a des personnes qui, d'une part, ont une formation professionnelle solide, et d'autre part, ont des qualités intellectuelles et morales suffisantes pour qu'on puisse les consulter avec profit. Je l'ai fait très largement.

Nous avons eu à la Caisse centrale quelques chargés de mission ou cadres ayant une formation d'ingénieur, mais qui n'avaient pas l'expérience large et solide qui peut être nécessaire dans certains cas pour donner un avis sûr.

Q : Et, plus généralement, concernant les investissements privés en Afrique Noire, est-ce que vous estimez qu'ils étaient en diminution ?

R : Au contraire, par rapport à la période antérieure, ils ont été en augmentation très importante durant cette période-là, qui a connu un développement économique assez large parce qu'il régnait un certain climat de confiance et de bons rapports entre les cadres africains et européens, à tort ou à raison – à raison sur le moment et pour le proche avenir, à tort pour le long terme. L'atmosphère n'était pas mauvaise, sauf dans certains pays. La Guinée a été un cas particulier, le Mali était un pays rugueux et difficile mais, dans l'ensemble, les relations étaient bonnes. Ce qui ne veut pas dire qu'elles étaient toujours honnêtes. Il y avait certainement de bonnes relations qui n'étaient pas exemptes de cadeaux, voire parfois de cadeaux mutuels, mais enfin l'inquiétude ne régnait pas.

Q : Donc, pour l'Afrique Noire, en ce qui concerne les intérêts privés, on ne peut pas parler de décolonisation financière.

R : Pas dans cette période-là. Il faut dire que, dans la mesure où nous y avons joué un rôle, le système que nous faisons fonctionner était un système très libéral par rapport à l'époque antérieure parce que, durant cette dernière, c'était uniquement le capital privé et les banques, autrement dit l'ancienne banque d'émission qui n'était pas toujours dynamique. Notre dispositif a donc apporté quelque chose de vraiment tout à fait neuf. Le système d'émission que nous avons créé a permis ce que je souhaitais, c'est-à-dire un développement des réseaux bancaires qui, malgré moi, a été très excessif, puisque toutes les grandes banques françaises se sont trouvées représentées dans ces pays.

Q : Et en AOF aussi ?

R : Oui. Cela s'est produit après l'opération BAO, soit après le gouvernement Mendès France. Mais très vite, la BNCI à l'époque et le Crédit Lyonnais se sont installés.

Q : Si l'on reprend justement les chiffres figurant dans la plaquette de Hyafil¹⁰⁸ de la Caisse centrale, les concours entre 1946 et 1959 s'élevaient à 2 400 millions de francs¹⁰⁹ – des concours en fonds propres se répartissant dans un peu plus du tiers en faveur du secteur privé, la même part aux SEM et un peu moins du tiers au secteur public.

R : C'est cela. Cela me paraît bien correspondre à ce que je pense, à savoir une répartition tripartite de cette activité. Il devenait certain, à partir d'un certain moment, qu'il fallait dans l'intérêt de la France s'orienter vers l'accession à l'indépendance de ces pays, mais ce que seraient les lendemains de l'indépendance restait difficile à prévoir.

La zone géographique d'intervention de la Caisse centrale

Q : Une précision concernant la zone géographique d'interventions de la Caisse centrale, qui n'a pas encore été définie. Il s'agissait principalement de l'Afrique Noire, de Madagascar et des départements d'outre-mer (DOM) ?

R : Oui, c'était les départements et territoires d'outre-mer. Outre les quatre départements d'outre-mer – Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion –, les territoires d'outre-mer, c'était alors la zone géographique couverte en Afrique Noire par les deux instituts d'émission d'Afrique-Occidentale et du Togo, et d'Afrique-Équatoriale et du Cameroun, Madagascar, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Comores, la Côte française des Somalis (actuelle République de Djibouti), ainsi que le condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides (actuel Vanuatu)... C'était cela notre zone d'intervention. À l'époque, le ministère des Finances était tout à fait défavorable à l'idée que nous intervenions ailleurs. Nous intervenions en Afrique du Nord avec un rôle tout à fait limité, qui n'était ni nul, ni négligeable. Nous intervenions comme le « notaire du Trésor », c'est-à-dire que les prêts du Trésor au Maroc ou à la Tunisie étaient des prêts que nous signions aux côtés d'un représentant du ministère des Finances, et que l'État intéressé signait à son tour. Nous étions chargés de veiller à l'exécution de la convention, c'est-à-dire, d'une part, de s'assurer que les fonds servent exclusivement aux opérations qui étaient expressément prévues dans le cadre de la convention, et d'autre part, que les échéances de remboursement et le paiement des intérêts sur le prêt soient scrupuleusement honorés. Notre rôle était donc d'ordre strictement juridique.

Q : Et en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ?

R : Nous y avons joué un rôle extrêmement important que nous continuons d'exercer. À savoir à partir de 1967, nous avons repris le privilège de l'émission en lieu et place de la Banque de l'Indochine en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, en créant l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM). Par ailleurs, nous avons fondé une société de crédit en Polynésie française, une autre en Nouvelle-Calédonie, et ce sur les mêmes principes qu'en Afrique, ainsi qu'une société immobilière de construction de logements économiques en Nouvelle-Calédonie.

Illustration 13. Chronologie de la création des sociétés de crédit de la loi de 1946 en France d’Outre-mer (avant 1959)

Territoire / pays / département	Raison sociale	Date de création
Nouvelle-Calédonie	Société de crédit de Nouvelle-Calédonie (SCNC)	1955
	Société d’assistance technique et de crédit social outre-mer (CREDITAG), puis Société d’assistance technique et de crédit (SATEC) (extension du domaine de compétences au développement rural)	1956
Polynésie française	Crédit de l’Océanie, qui devient en 1966 la Société de crédit et de développement de l’Océanie (SOCREDO)	1959

Toutefois, en Polynésie française, nous avons fondé simplement une société de crédit parce que, sur le plan de la construction de logements économiques, la nécessité de créer une société immobilière ne nous est pas apparue manifeste, la population polynésienne construisant sur un mode traditionnel des habitations beaucoup plus esthétiques que ce que nous aurions pu faire et probablement plus confortables, aérées et vivables. Dans le domaine de l’énergie électrique, les problèmes d’électricité n’étaient pas tellement considérables. Sauf erreur de ma part, nous n’avons pas fondé une société d’énergie électrique de Polynésie. Tandis qu’en Nouvelle-Calédonie, nous avons fondé les trois types de société que nous fondions partout en Afrique, c’est-à-dire une société de crédit, une société immobilière de construction de logements économiques et une société d’énergie électrique. Par ailleurs, il y a eu la possibilité de construire un barrage et une usine hydro-électrique dans de bonnes conditions.

Illustration 14. Chronologie de la création des sociétés d’énergie électrique de la loi de 1946 en France d’Outre-mer (avant 1959)

Territoire / pays / département	Raison sociale	Date de création
La Réunion	Énergie électrique de la Réunion (EER)	1949
Guadeloupe	Société de production et de distribution d’électricité de la Guadeloupe (SPEDEG)	1951
Nouvelle-Calédonie	Société néo-calédonienne d’énergie électrique (ENERCAL)	1955

À l’époque, les problèmes de construction de logements économiques se posaient certainement beaucoup plus dans les environs de Nouméa qu’ils ne se posaient en Polynésie française. Dans les départements d’outre-mer, nous avons fait fonctionner le même système. Nous étions institut d’émission, d’abord sous

le nom de la Caisse centrale, mais avec deux sections comptables distinctes afin de ne pas mélanger les genres (existence d'un comité de surveillance spécifique pour l'émission monétaire des départements d'outre-mer). À partir d'une certaine date, nous avons fondé l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) pour séparer clairement les choses. En Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion, nous avons fondé une société immobilière et une société d'énergie électrique, également toujours en accord concernant cette dernière avec EDF, comme du reste pour la Nouvelle-Calédonie.

Illustration 15. Chronologie de la création des sociétés immobilières de la loi de 1946 en France d'Outre-mer (avant 1959)

Territoire / pays / département	Raison sociale	Date de création
Antilles et Guyane	Société immobilière des Antilles et de la Guyane (SIAG)	1946
La Réunion	Société immobilière du département de La Réunion (SIDR)	1949
Guadeloupe	Société immobilière de la Guadeloupe (SIG)	1950
Martinique	Société immobilière de la Martinique (SIMAR)	1950

Q : Dans les territoires d'outre-mer, c'était dans le cadre du Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) ?

R : Oui, pour les territoires d'outre-mer, c'était dans le cadre du FIDES, alors que, lorsque les territoires des Antilles, de Guyane et de La Réunion sont devenus départements en 1946, on a créé plus tard le Fonds d'investissement pour les départements d'outre-mer (FIDOM) pour que le FIDES et la Caisse centrale, qui avaient été bien appréciés dans les départements d'outre-mer, ne disparaissent pas avec la mise en place de la départementalisation. Nous y sommes donc restés au titre de l'application de la loi du 30 avril 1946, avec la possibilité de faire là toutes les opérations comme en Afrique. Nous avons effectivement proposé toute la gamme d'opérations : nous avons ainsi prêté à des communes, à des chambres de commerce et à des entreprises privées, et de même dans les territoires d'outre-mer.

Les ressources de la Caisse centrale

Q : Concernant les ressources de la Caisse centrale, étaient-elles allouées annuellement ou ponctuellement ?

R : Il y avait alors trois catégories de ressources pour la Caisse centrale. La première catégorie, tout à fait mineure mais non négligeable, était la dotation

constituée par l'État, à laquelle s'ajoutaient les soi-disant bénéfices dégagés par la Caisse centrale qui étaient mis en réserve et les provisions, y compris la provision pour éventualités diverses. Ces provisions étaient, par nature, plus ou moins illusoire et extraordinairement difficiles à évaluer, mais bien réelles en ceci qu'elles s'expliquaient par une différence entre nos charges et nos profits. L'ensemble, très faible au regard du volume des opérations, n'était pas négligeable. Un bilan de la Caisse centrale met parfaitement en évidence ses ressources.

Outre ces fonds propres (dotation, profits, réserves, provisions), il y avait les prêts que nous consentait le Trésor, sous des noms variés, *via* des comptes du Trésor sans personnalité morale comme le FIDES par exemple. C'était la ressource principale. Enfin, une autre ressource venait du fait que le Trésor souhaitait ne pas nous gêner, en nous faisant très largement confiance. De là, le Trésor ne cherchait pas à faire automatiquement cadrer ses périodes de remboursement avec celles de nos propres prêts. Il nous accordait ainsi des prêts plus longs que la durée normale de nos prêts, si bien que nous avions, chaque année, un décalage assez substantiel entre les échéances de remboursement qui nous étaient réglées et les échéances à régler par nous au Trésor, différence que nous réinvestissions dans de nouveaux prêts.

Dans le même esprit, le Trésor pratiquait à notre égard des intérêts plus réduits que les taux que nous appliquions à nos emprunteurs, d'une manière forfaitaire, avec des taux différents selon le pourcentage de nos opérations à affecter à tel ou tel secteur et la nature de l'emprunteur considéré. Nous avions un taux très réduit pour nos prêts aux collectivités publiques, un taux un peu plus élevé pour nos prêts aux sociétés d'État ou aux SEM, et enfin un taux plus adapté pour nos prêts aux entreprises privées.

Q : Alors vous puisiez auprès du Trésor pour un prêt précis ?

R : Non, heureusement, et tout à fait à juste titre, le Trésor nous ayant toujours parfaitement fait confiance. Nous puisions sur notre compte à l'Agence comptable centrale du Trésor où dormaient les fonds, que nous appelions au fur et à mesure des nécessités et en fonction du niveau de notre compte à l'Agence comptable. Nous devions le réalimenter par le débit du FIDES : c'est un jeu de compte à compte qui n'entraîne pas une sortie de fonds. Quand ce compte à l'Agence comptable avait été alimenté par le débit du FIDES, le Trésor savait que nous pouvions demander que les fonds soient versés à notre compte à la Banque de France par le débit dudit compte à l'Agence Comptable. C'était alors, pour le Trésor, une sortie de fonds. Mais celle-ci se produisait quand nous en avions réellement besoin, et ce sans aucun contrôle de la part du Trésor.

Plus tard, le Trésor nous a permis d'autres marges de manœuvre avec une certaine souplesse, à savoir celles provenant du décalage entre les remboursements de

nos prêts et le paiement des intérêts associés et les règlements auxquels nous devons procéder auprès du Trésor. Cela nous procurait une certaine masse de fonds qui venait de l'extérieur (remboursements des échéances et intérêts qui nous étaient dus). Le Trésor nous a laissé placer cette masse de fonds sur le marché monétaire, ce qui a constitué une source de revenus fort importants, dans des périodes où les taux du marché monétaire étaient très élevés, et même pour des versements au jour le jour. Cela venait ainsi de la bonne volonté du Trésor à notre égard.

Q : Vos contacts avec le Trésor, avec le ministère des Finances ont toujours été bons ?

R : Oui. Si, au début, j'ai eu quelques difficultés avec Brunet, c'est probablement du fait que nous avons suivi des voies très différentes et qu'il ne devait pas très bien voir qui j'étais. De là, il y a eu une certaine tension par moments, mais qui s'est assez vite apaisée, notamment à partir du moment où Panouillot est devenu mon collaborateur le plus direct, qui était bien connu de Brunet et de ses collaborateurs. Par la suite, je n'ai eu que de bonnes relations avec les directeurs du Trésor.

Illustration 16. Directeurs du Trésor pendant la période où André Postel-Vinay a dirigé la Caisse centrale

1940-1946	Jacques Brunet
1946-1947	Ludovic Tron
1947-1952	François Bloch-Lainé
1953-1960	Pierre-Paul Schweitzer
1960-1967	Maurice Pérouse
1967-1971	René Larre
1971-1974	Claude Pierre-Brossolette

Je ne saurais encore les nommer tous, mais je ne me souviens pas d'en avoir connu avec qui j'aurais eu des discussions pénibles. Ceci s'explique en partie du fait que la direction du Trésor a certainement bien perçu que, dans les demandes de fonds que je faisais annuellement pour le réapprovisionnement de la Caisse centrale, je n'ai jamais essayé de majorer ce qui me paraissait raisonnable.

Dans les pays sous-développés avec lesquels j'étais en rapport, vous ne pouvez pas malheureusement, dans un laps de temps aussi bref qu'une année, monter une masse considérable d'opérations. Si vous allez trop vite, vous faites d'énormes sottises. Il ne faut pas vouloir forcer la réalité. Il y a une lenteur qui est propre à la nature des choses, au fait que les initiatives valables sont relativement rares,

au fait également que, dans des secteurs où il serait le plus utile d'agir (agriculture en particulier), vous vous heurtez à d'énormes difficultés. Ce n'est donc pas possible d'aller vite. Je n'ai jamais insisté auprès du ministère des Finances pour obtenir plus de fonds que ce qui me paraissait véritablement nécessaire, et je crois que la direction du Trésor s'en est rendu compte. Elle pouvait me considérer sur ce plan comme appartenant à leur maison. Ceci non pas par prudence excessive, mais par souci de réalisme et d'objectivité. Les problèmes de développement auxquels font face les pays en question ne sont pas essentiellement des affaires d'argent, contrairement à ce que l'on dit trop souvent. Ce qu'il faudrait, ce serait des équipes dirigeantes qui s'emparent des intérêts généraux de leur pays et soient capables d'avancer dans la voie du progrès à une vitesse compatible et convenable, mais qui ne peut être rapide. Évidemment, ce n'est pas cela que nous trouvons en face de nous.

L'organisation du travail et les relations extérieures entre 1946 et 1959

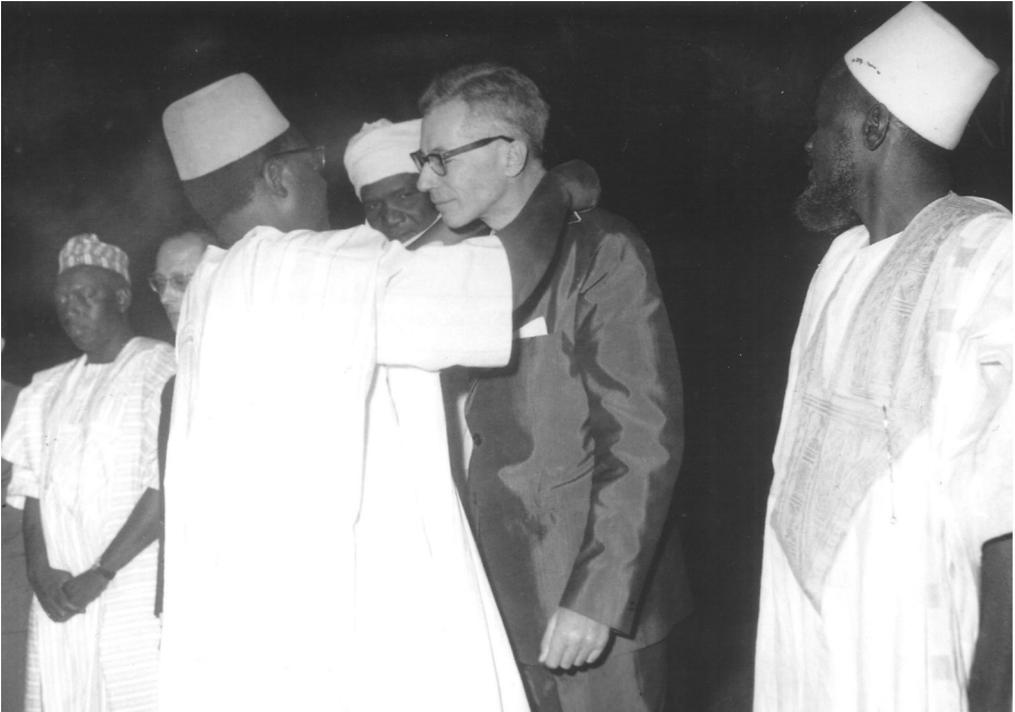
Q : Durant ces années, comment travailliez-vous ?

R : Je travaillais beaucoup dans mon bureau et avec d'excellents collaborateurs en qui j'avais une totale confiance. Plusieurs de mes collaborateurs avaient une délégation de signature. Ceci était très important à mes yeux. Je ne leur demandais pas de venir me voir pour telle ou telle chose ; eux-mêmes prenaient l'initiative. Je les connaissais suffisamment pour savoir qu'ils procéderaient toujours de la sorte. Quand ils se trouvaient en présence d'un problème sur lequel ils s'interrogeaient ou qui leur paraissait d'une nature particulière pour qu'ils le traitent sans m'en parler, ils me sollicitaient : « *Voilà ce qui se présente..., qu'en pensez-vous, comment pouvons-nous faire ?* ». Si bien que régnait un climat de confiance extrêmement agréable. Quand vous pouvez travailler sur ces bases-là, vous pouvez travailler vite car il y a toute une série de choses qui se passent sans que vous ayez à vous en occuper. Sur le plan juridique, financier et comptable, c'est Salphati, devenu l'un des directeurs de la Caisse centrale, qui s'en chargeait : je pouvais avoir une confiance absolue en lui. Ce sont des conditions de travail merveilleuses. Ce mode de fonctionnement valait du haut en bas de l'échelle. À l'échelon inférieur de ceux qui avaient la signature, lesquels étaient relativement nombreux, certains avaient la signature en binôme (agents se connaissant très bien). Je n'avais pas non plus d'inquiétude quant à cet échelon un peu moins élevé. En fait, il n'y a jamais eu le moindre accident.

Indépendamment de cela, je voyageais et ce de plus en plus. Au début, j'ai effectué des voyages, mais la charge des voyages (missions) était très partagée. Panouillot a probablement plus voyagé que moi, parce qu'il y a beaucoup à faire à Paris à un certain niveau, notamment des choses qu'il serait ennuyeux de ne pas faire ou pour lesquelles il serait fâcheux de n'être pas là quand elles

se dessinent. Si bien qu'à certains égards, dans la période antérieure aux indépendances, certains de mes collaborateurs ont sûrement plus voyagé que moi. Par la suite, les choses ont changé parce qu'il y avait des gouvernements africains qui n'auraient pas compris que je n'aille pas les rencontrer. Cela leur aurait paru étrange et discourtois, d'autant plus qu'ils venaient de temps en temps à Paris. Alors, je me suis mis à voyager davantage car cela devenait absolument nécessaire.

Illustration 17. André Postel-Vinay au Niger



Source : photographie non datée – collection famille Postel-Vinay.

Illustration 18. André Postel-Vinay au Dahomey



Source : photographie non datée – collection famille Postel-Vinay.

Sinon, je me déplaçais très peu sur le plan des relations ministérielles. Le téléphone est bien commode, et la manie des réunions est à proscrire. Si jamais j'étais ministre, j'interdirais les réunions de plus de trois personnes dans mon ministère. Cette maladie dénommée « réunionite » est quelque chose d'effrayant. Il y a des services qui passent leur temps en réunion interne ou externe, et je me demande quand ils travaillent. Il y avait certes des réunions auxquelles j'étais obligé de participer, comme celles du comité directeur du FIDES et du comité directeur

du FIDOM, ou encore celles du Conseil national du crédit (CNC) mais, très vite, j'ai chargé Panouillot de m'y représenter. C'était intéressant mais, pour la Caisse centrale, c'était un rôle que nous devions remplir dans un domaine à caractère national qui, pour nos fonctions mêmes, n'avait pas d'importance prioritaire.

Au début, sous la IV^e République, j'ai eu aussi des relations très fréquentes avec la Commission des territoires d'outre-mer de l'Assemblée nationale pour accélérer certaines choses, ou pour me protéger contre tel ministre de la France d'Outre-mer... De la part de bons fonctionnaires, s'employer à cela devait rester toutefois très modéré. Ce n'était pas totalement sans risque mais, dans certaines circonstances, ça pouvait présenter une grande importance ; aussi, c'était nécessaire dans mon cas. Mais pour quels motifs ? Pourquoi ai-je cherché à avoir ces relations ? Durant la première période, il s'agissait de faire passer les décrets préparés par Panouillot : c'était donc indispensable. Il y a eu le problème des privilèges d'émission pour lequel j'ai rédigé moult notes successives à la fois pour les administrations et pour les différents partis politiques. Il y a eu également, à certains moments, le souci de m'assurer une protection contre telle ou telle initiative malencontreuse de la Rue Oudinot (ministère ou ministre de la France d'Outre-mer), afin d'empêcher que l'initiative en question n'aboutisse. Cela se faisait essentiellement en agissant auprès des membres du conseil de surveillance de la Caisse centrale qui étaient en même temps députés. C'est dans ce champ, assez limité mais très important, des problèmes d'intérêt général pour lesquels j'ai considéré qu'il fallait essayer d'utiliser mes canaux parlementaires.

Q : Est-ce que vous étiez opposé ou aviez en face de vous des groupes de pression privés assez forts ?

R : Cela s'est produit assez rarement. Il y a eu deux affaires très critiques et très volumineuses, appuyées par des forces politiques africaines importantes et aussi par le ministère de la France d'Outre-mer – je crois d'ailleurs de bonne foi. Je n'ai pas eu le sentiment, à cette époque-là, qu'il s'agissait d'un intérêt financier de la part du ministre ou de l'un de ses collaborateurs, sans que j'aie sur ce point une certitude absolue, mais l'intervention était très forte. Pierre Moussa¹¹⁰ était alors le directeur des Affaires économiques au ministère de la France d'Outre-mer. C'est un homme remarquablement intelligent, un esprit d'une incomparable agilité et finesse. Je me suis, dans l'ensemble, assez bien entendu avec lui, mais pas du tout sur le volet des grands projets hydro-électriques auxquels Gaston Defferre tenait beaucoup.

Il s'agissait de deux très grosses opérations correspondant à des équipements hydro-électriques. Le premier projet, situé en Guinée, portait sur la fabrication d'aluminium à partir de l'alumine. C'était à l'époque où Gaston Defferre était ministre de la France d'Outre-mer et où Pierre Messmer était son directeur de cabinet, mais ce dernier ne s'occupait pas des aspects économiques, son objectif était de faire voter la loi-cadre, laquelle était essentielle et totalement justifiée : cela a été un des actes extrêmement positifs du passage de Gaston Defferre

au ministère de la France d'Outre-mer. Outre le projet de Konkouré en Guinée, l'autre projet était l'équipement hydro-électrique du Kouilou, qui devait être réalisé sur le Congo ou un de ses affluents, en aval de l'endroit où nous avons construit dans le passé le barrage de Djoué qui, au regard de ce qu'il fallait faire au Kouilou, aurait représenté une borne-fontaine. Le barrage de Kouilou était d'une toute autre dimension : ce projet totalisait des centaines de milliards de francs. Le projet de Konkouré devait représenter trois ou quatre cents milliards de francs anciens, mais le projet de Kouilou ressortait à un niveau encore plus élevé. Les deux projets réunis représentaient un assez joli paquet¹¹¹.

Dans une période où, manifestement, on évoluait rapidement dans la voie de l'accession à l'indépendance, nécessaire du reste dans l'intérêt de la France, faire ces deux opérations en 1957 était une folie complète. Il fallait un appui public formidable, parce que la part de capital privé investie dans des affaires de cette envergure n'aurait été que très modeste, et notre système tripartite aurait volé en minuscules morceaux. Il était évident que des réalisations de ce type auraient constitué ensuite, à la disposition des gouvernements de ces pays, des otages inépuisables, permettant tous les chantages, ajustements de déficit budgétaire possibles et imaginables. C'était, à mon avis, complètement déraisonnable.

Alors, heureusement du côté privé, le jeu de Pechiney a été, dans les deux affaires, très habile, en ce sens qu'ils n'étaient pas en mesure, quitte à compromettre leur position politique en Guinée, de dire qu'ils n'en voulaient résolument pas, et c'était bien ce qu'ils pensaient. De mon côté, j'avais fort heureusement plus de liberté d'action du côté du ministère des Finances, qui comptait sur nous pour arrêter ces fantaisies, mais si les choses avaient pris une tournure plus précise, le ministère s'en serait très certainement mêlé à son tour. Dans ce genre d'affaires, il faut faire extrêmement attention, parce que si, à partir d'un certain moment, on commence à penser que l'opération a des chances de se réaliser, alors, étant donné les sommes en jeu, les groupes d'intérêt pouvant être parties prenantes aux commandes de matériels, à la réalisation des travaux, se précipitent sur l'affaire et poussent à sa réalisation avec le maximum de force. Il faut donc que « l'animal » (autrement dit l'affaire) soit tué(e) dans l'œuf, car « si vous ne cassez pas l'œuf avant que le poulet n'en sorte, alors le poulet risque véritablement de grossir très vite et d'être plus fort que vous ».

J'ai rencontré une grosse difficulté concernant un projet de cimenterie à Madagascar. J'ai alors fait jouer effectivement des appuis parlementaires sur lesquels je croyais pouvoir compter pour me débarrasser de ce projet. Dans cette affaire, il y avait une histoire de corruption manifeste. Les membres les plus éminents de l'Assemblée territoriale, à tout le moins certains d'entre eux, avaient été achetés, et cela avait fait des petits aux alentours. Je crois me souvenir que cela partait d'une conception technocratique fautive, mais qui n'impliquait pas le principal groupe privé qui aurait eu à prendre part à l'affaire et, en fait, ne le souhaitait pas.

À part cela, je n'ai pas eu trop de problèmes de conflit avec les intérêts privés. C'était plutôt dans le domaine du FIDES que se produisaient des choses qui m'échappaient tout à fait et n'étaient pas faciles à rattraper à Paris, une fois que celles-ci avaient été votées en amont par les assemblées locales, parce que l'on se trouvait devant un fait politique qui n'était pas très rattrapable. Cela se produisait dans le domaine des travaux publics.

La Caisse centrale de coopération économique

Entretien n° 14

Le référendum de septembre 1958 et ses conséquences en Guinée

Q : J'aurais voulu que nous revenions au moment de la décision d'appliquer le référendum sur la V^e République à l'indépendance des territoires. [...] Est-ce que vous pensiez que le non de la Guinée était prévisible ?

R : Je pense que oui, parce que je connaissais bien Sékou Touré, de même que ma sœur et mon beau-frère Lefauchaux. Nous avons dîné avec lui une fois chez ma sœur et mon beau-frère. À cette occasion, nous avons eu une conversation avec lui où, d'ailleurs, il avait parlé presque tout le temps tout seul, et ce jusqu'à minuit. Il était extrêmement passionné et je crois que, déjà un certain temps avant le vote de ce référendum, il était prévisible qu'il ferait voter « non » en Guinée.

Q : Son influence en Guinée était très importante ?

R : Son influence en Guinée était très importante, mais elle allait dans le sens d'un courant tout à fait naturel. Il y aurait eu d'autres chefs d'État ou de gouvernement aussi énergiques et passionnés dans d'autres pays, il est probable que la Guinée n'aurait pas été le seul pays à voter dans ce sens-là. Les étudiants qui étaient ici étaient, en très forte proportion, partisans de l'indépendance de leur pays. Quand ils revenaient dans leur pays, ils exerçaient cette influence de la même façon, et il y avait tout le courant général d'évolution de l'Afrique qui portait dans la même direction. Sékou Touré était plus passionné et avait plus de force de caractère¹¹².

Q : Que pensiez-vous du projet de la Communauté¹¹³ ? Pensiez-vous que c'était une transition... ?

R : Oui, il me paraissait tout à fait clair que c'était artificiel et que cela craquerait. C'était des espèces de combat d'arrière-garde, mais qui venaient peut-être d'une espèce de nécessité politique en France, parce que le général de Gaulle n'avait pas seulement à tenir compte de ses propres idées sur l'Afrique : il avait à tenir compte des forces qui s'exerçaient en France, ainsi que d'un problème

algérien terrible en lien avec la façon dont il agissait en Afrique Noire était bien évidemment surveillée. Par conséquent, dans une période qui restait très dangereuse pour le gouvernement français – et les événements l'ont bien montré, sans parler des risques que le général de Gaulle courait lui-même, ayant été l'objet de maintes tentatives d'assassinat, dont deux ou trois ont été bien près de réussir. Enfin, il n'avait aucune crainte pour lui-même bien sûr, mais le risque d'un coup d'État politique en France est longtemps resté très réel. Le Général ne pouvait pas faire abstraction de ces problèmes dans la politique qu'il suivait en Afrique Noire et, si l'on voyait les choses en faisant abstraction de ce contexte politique français, très grave et dangereux, on ne pouvait pas ne pas se dire que l'Afrique Noire évoluerait vers l'indépendance et que la Communauté n'était en fait qu'une étape. Il est tout à fait probable que le général de Gaulle a pensé cela également. [...]

Q : Est-ce que la Caisse centrale a cessé assez rapidement toute intervention en Guinée ?

R : La Caisse centrale s'est maintenue en Guinée le plus longtemps qu'elle a pu, dans l'espoir que, dans cette première période, un rapprochement se ferait. Nous avons eu longtemps encore un directeur, qui a fini par échapper de justesse à l'arrestation. Il connaissait très bien son métier sur le plan professionnel, mais il avait la langue trop longue et ne se rendait pas compte que, dans un pays qui avait sombré dans un régime policier extrême, on ne peut pas, même chez soi, dire à aucun moment ce que l'on pense ou quelque chose qui, avec beaucoup de diplomatie, ressemble à ce que l'on pense, et il faut reconnaître que c'est fatigant de ne pas commettre cette imprudence, quand on est en tête à tête avec un ami tout à fait sûr.

Q : Mais cette hostilité entre les gouvernements français et guinéen n'avait pas empêché la signature d'accords économiques ?

R : Ma mémoire est peut-être là en défaut, mais pensez-vous qu'il y ait eu des accords économiques entre les deux gouvernements, et ce après l'accession à l'indépendance de la Guinée ?

Q : J'ai recensé quelques accords dans les années 1960 : un premier accord en décembre 1960, où la France ouvre un compte courant de la Banque de Guinée auprès de la Banque de France ; trois accords en mai 1963, portant sur *(i)* le contentieux financier et les relations de trésorerie, *(ii)* les relations commerciales, et *(iii)* la coopération.

R : Oui, il y a eu effectivement des périodes de réchauffement où, par exemple, le ministre des Finances de Guinée a dû venir à Paris. On a eu, à certains moments, le sentiment que la situation se normalisait. Mais en fait, ce furent des normalisations tout à fait provisoires, sauf ces quelques moments de recollage temporaire. Dans l'ensemble, les relations ont été tout à fait mauvaises. Si j'ai bonne mémoire, du côté de la société Pechiney, la position assez « humoristique »

et non déraisonnable consistait à dire qu'elle ne tenait pas tellement à ce que les relations se recollent, parce que les dirigeants étaient certains que celles-ci, après le recollage, allaient à nouveau craquer, ce qui pouvait redevenir une source de tension considérable. Dans ces conditions, mieux valait ne pas bouger par rapport à une rupture définitive ; en tout cas, pour leurs activités, c'était peut-être la situation la moins mauvaise.

L'indépendance des pays d'Afrique Noire (1958-1960)

[...]

Q : Concernant justement les conseillers qui ont agi en faveur de l'indépendance, pensez-vous que, parmi eux, Jacques Foccart¹¹⁴ a joué un rôle ?

R : Foccart est un personnage tout à fait curieux, de ceux qui, pour l'Afrique Noire, avaient une position très libérale et considéraient que l'évolution vers l'indépendance était une nécessité qu'il valait mieux accepter de bon gré et sur un plan amical, avec l'idée que, ayant accepté cette indépendance, cela ne nous empêcherait pas de jouer un rôle politique considérable en Afrique, en y soutenant ceux de nos amis africains qui agiraient dans le sens des intérêts français et en brimant quelque peu les autres. Il s'est rendu compte de la nécessité de l'indépendance, comme d'ailleurs très probablement les leaders des grandes maisons de commerce françaises en Afrique. Le patronat français en Afrique n'a pas été hostile à cette évolution vers l'indépendance. Il en a bien vu la nécessité et conçu la manière de s'y adapter, et il l'a fait assez habilement. Foccart était bien dans cette ligne de pensée, mais sans abandonner l'idée d'exercer sous cette nouvelle forme une influence prépondérante dans tous les domaines, et aussi forte que possible.

Q : Quel a été exactement le rôle du secrétaire général des affaires africaines et malgaches et de la Communauté auprès de la Présidence ?

R : C'était le titre de Foccart à ce moment-là. [...] C'était une fonction qui tirait son importance du fait qu'elle s'exerçait directement auprès du Président de la République : Foccart voyait très souvent le général de Gaulle. Pour ces affaires-là, c'était le collaborateur le plus proche du Général, et il exerçait une influence considérable, certainement très supérieure souvent à celle du ministre de la France d'Outre-mer. Quand Foccart voyageait en Afrique, il était reçu par tous les chefs d'État et considéré comme représentant la pensée même du général de Gaulle.

Q : Cela vous choquait-il ?

R : Oui, cela me choquait, encore que, bien sûr concernant l'évolution générale, je me suis bien entendu avec Foccart et je lui ai beaucoup écrit à certains moments. Je le voyais assez rarement, mais de temps en temps. Nous avons de très bons

rapports qui ne se sont jamais brisés et qui restent ainsi. Je le vois maintenant une fois tous les cinq ans, par hasard. Cela me choquait parce que je ne pense pas que la conception qu'il avait des relations de la France avec l'Afrique était bonne car, en réalité, nous étions toujours demandeurs de quelque chose, à savoir d'une influence politique prioritaire, de positions privilégiées pour nos ambassadeurs, d'achat de matériels français en priorité (au lieu de matériels étrangers) et de commandes pour les entreprises de travaux publics françaises, de francophonie, d'imitation de l'enseignement français en Afrique. Enfin, c'est tout un ensemble d'idées arriérées qui pesaient sur nos rapports avec ces pays.

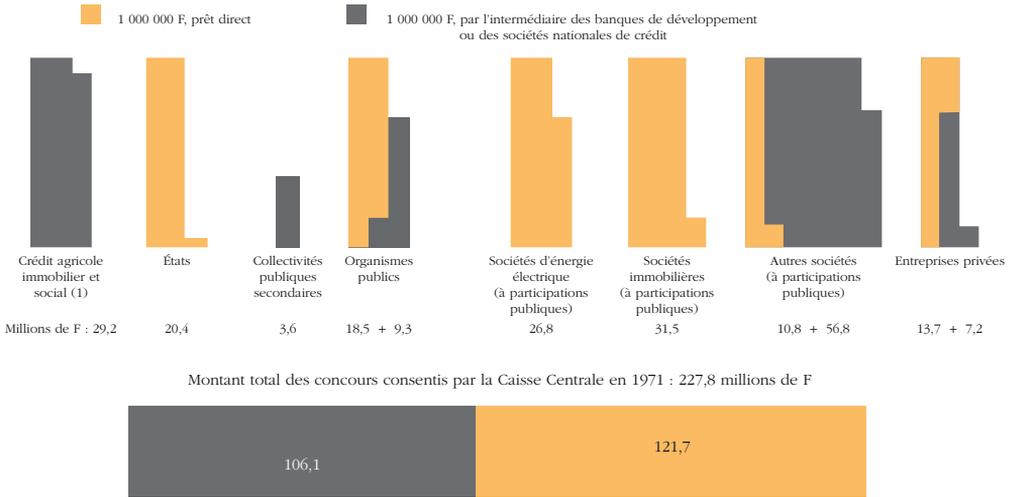
L'attitude à avoir, mais nous ne l'avons pas encore, c'est une attitude d'indépendance totale. Vous êtes indépendants, nous sommes indépendants, nous vous aimons bien, mais nous ne ferons strictement rien chez vous sans votre accord bien sûr et, parallèlement, nous ne ferons strictement rien chez vous que nous ne croyons conforme à nos grands intérêts généraux communs. Nous ne vous demandons pas de passer des commandes à nos affaires, d'abord parce que c'est nous qui les payons en réalité. Ce n'est pas notre intérêt. Nous ne vous demandons rien du tout, mais ce qui nous intéresse, c'est de vous aider honnêtement, parce que c'est notre intérêt commun et que nous le voyons très bien. Nous le voyons très bien car il est vrai que si, comme je le crois maintenant, l'Afrique Noire et l'Afrique du Nord sombreront dans l'anarchie dans les dix ou quinze prochaines années, nous en verrons cruellement les effets, parce que cela soulèvera des fanatismes et des terrorismes dont nous porterons le poids, et cela développera une immigration clandestine en France considérable, très difficile à maîtriser et dangereuse pour notre équilibre social. Notre intérêt était/serait d'essayer d'aider le plus possible les populations de ces pays, avec l'appui de nos associés européens et occidentaux, en leur faisant comprendre les données réelles du problème qu'ils ne comprennent pas plus que nous. C'est en cela que cette politique foccardienne, et malheureusement gaullienne, était anachronique. Ce qui est affreux, c'est qu'elle reste anachronique aujourd'hui de la même façon.

Q : Dès la fin de l'année 1959, la Caisse centrale a changé de statut. Est-ce qu'il a été question de mettre fin à la Caisse centrale, ou est-ce que cela n'a jamais été envisagé ?

R : Non, pas du tout. La modification s'est produite quand la Caisse centrale est devenue la Caisse centrale de coopération économique (CCCE), mais cela a été beaucoup plus un changement de nom qu'un changement de fait. Nous avons continué ce que nous faisons déjà, c'est-à-dire d'accélérer l'africanisation des cadres des sociétés avec lesquelles nous étions associés, de faciliter l'entrée des nouveaux États dans le capital des organismes qui, pour eux, étaient des organismes d'intérêt général et où il fallait qu'ils exercent une influence prépondérante. Nous avons continué de pousser dans le sens d'une évolution qui était déjà bien amorcée dans les dernières années avant l'indépendance.

Illustration 19. Concours accordés par la Caisse centrale en Afrique Noire et à Madagascar en 1971

CONCOURS ACCORDÉS PAR LA CAISSE CENTRALE EN AFRIQUE NOIRE ET À MADAGASCAR EN 1971
(ventilation suivant la procédure d'attribution employée)



(1) Avances globales aux institutions nationales de crédit.

Source : rapport d'activité de la Caisse centrale de coopération économique (1971).

Q : En fait, le tournant est plutôt la loi-cadre Defferre... ?

R : Oui, certainement, mais je pense qu'avant cela nous nous étions beaucoup occupés d'africanisation de cadres et de formation de cadres africains. Quand on voyait le caractère inéluctable de cette évolution vers l'indépendance, il fallait bien se préoccuper de l'évolution des institutions que nous avions contribué à créer en Afrique, et de la formation de leurs cadres. Cela a constitué un effort continu, dont il m'est assez difficile de préciser la date d'origine.

Q : Est-ce qu'au moment du changement de statut de la Caisse centrale et ensuite durant l'année 1960, année de mise à l'épreuve, vous avez eu des responsabilités particulières, notamment dans la négociation des accords, des coopérations ?

R : Non, pas du tout. Je me suis, sur un plan personnel, occupé des problèmes généraux, faute d'écrire à mes ministres ce que je pensais de la politique générale concernant nos relations avec les pays où la Caisse centrale intervenait, voire dans le cas de l'Algérie, parce que c'était d'une importance majeure dans nos relations avec ce pays. Mais la Caisse centrale n'intervenait pas du tout dans ces négociations. Le ministère des Finances ne le souhaitait aucunement.

Le ministère de la France d'Outre-mer le souhaitait encore moins. Ce n'était pas non plus notre rôle et notre fonction. Nous ne sommes donc pas du tout intervenus.

Q : Même concernant les accords de coopération bilatéraux ?

R : Du tout. Nous ne sommes pas intervenus. La seule chose que nous avons réussi à faire était de maintenir une indépendance maximum de la Caisse centrale à l'égard du gouvernement français. Nous ne pouvions rien faire qui se serait heurté à l'opposition du ministre de la France d'Outre-mer ou du ministre des Finances mais, en sens inverse, je ne crois pas. Je ne me rappelle pas que nous ayons jamais cédé à une demande ministérielle qui nous ait paru déraisonnable, si bien que cela nous donnait une assez grande liberté d'action.

L'aide française aux pays d'Afrique (1960-1969)

Q : Estimiez-vous qu'il était du devoir de la France de poursuivre son aide en faveur des anciens territoires ?

R : Certainement oui, dans notre intérêt comme dans l'intérêt de ces territoires, mais dans notre intérêt à la condition de ne pas émettre l'idée de leur vendre ceci ou cela, étant donné que ces pays sont très pauvres, et si nous avons cherché à leur vendre davantage, cela n'aurait pu se régler que par une aide française supplémentaire. Nous nous payions à nous-mêmes une forte fraction de ce que nous exportions vers ces pays. C'était donc dans un tout autre esprit que j'appréhendais le problème avec l'idée que si l'Afrique, en tout cas l'Afrique la plus proche de l'Europe occidentale, à savoir l'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Ouest, évoluait vers l'anarchie, ce qui avait, hélas, de bonnes chances de se produire – on pouvait le craindre dès le départ – nous en subirions alors les effets. Il fallait donc essayer d'aider ces pays à se sortir d'affaire, sans du tout vouloir en retirer quelque chose côté français, et avec cette idée que : « À quoi pourrait nous servir notre influence si ces pays, comme il est très à craindre, sombrent dans l'anarchie ? ». C'était ce risque majeur qu'il fallait mesurer et dont il fallait se préoccuper. C'est incroyable de ne pas l'avoir vu et compris.

Q : Que pensiez-vous à l'époque des thèses de Raymond Cartier¹¹⁵ ?

R : À certains égards, j'aimais mieux la thèse de Raymond Cartier qu'une certaine thèse affairiste française car, derrière les autres thèses néocolonialistes, il y avait un affairisme puissant. Or, Raymond Cartier affirmait : « *Mais vous gaspillez votre argent d'une façon ridicule. C'est nous qui payons tout cela. Et pourquoi payons-nous tout cela ? En forte proportion, cela ne sert quasiment à rien.* » Il y avait dans cette thèse de très grands éléments de vérité, thèse qui n'était pas affairiste, puisqu'il s'agissait au contraire de réduire notre aide financière en direction de ces pays. Cela avait donc, à mon avis, un caractère moins hypocrite et moins

malsain que cette espèce de désir de maintenir une influence française prépondérante. Pourquoi ? Pour y vendre, mais pas seulement, avec aussi des idées politiques mal pensées de rayonnement français, de francophonie, de prestige – idées qui n'ont aucune valeur. Nous ne sauverons pas la langue française dans le monde par nos complaisances à l'égard des pays d'Afrique, c'est ridicule. Le français ne sera quelque chose comme langue que si, d'une part, la pensée française est véritablement forte et lumineuse, ce qu'elle n'est pas à l'heure actuelle, et d'autre part, l'économie de notre pays est pleine d'énergie et de vitalité. C'est cela qui peut soutenir le rayonnement d'une langue.

Q : Est-ce que cette opinion de Raymond Cartier était répandue au moment de sa campagne de presse en 1963-1964 ?

R : Non, je ne pense pas qu'elle était très répandue. Elle a été considérée comme totalement choquante, mais elle n'était pas répandue parce qu'elle ne concordait ni avec la pensée gouvernementale, ni avec celle qui prévalait dans le monde des affaires. C'était mal vu.

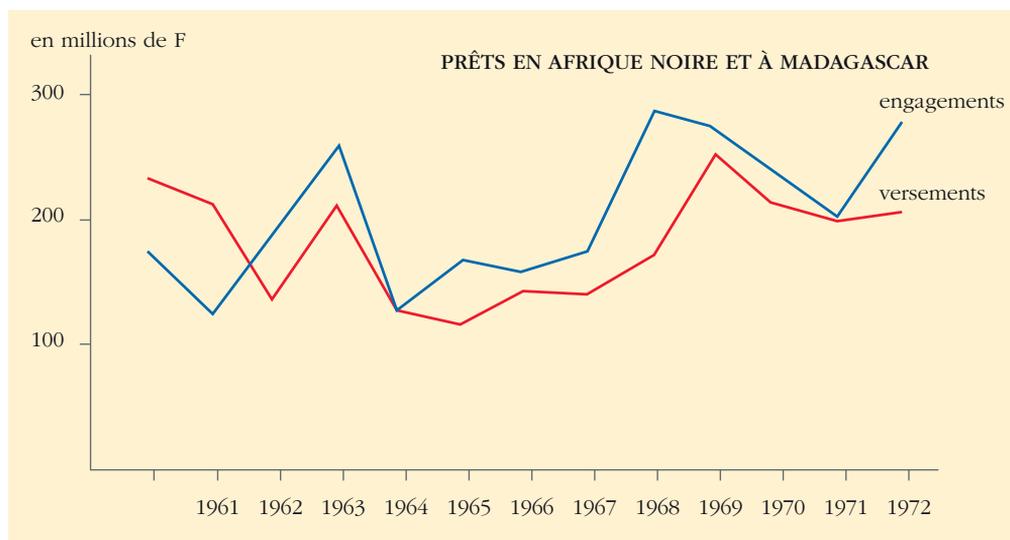
Je n'étais pas d'accord avec Raymond Cartier. J'étais partisan d'une aide française servant à lutter contre une évolution vers la misère et l'anarchie qui étaient horriblement à craindre dès ce temps-là. Par conséquent, nous y avions intérêt, toutes questions morales mises à part. Ceci dit, je ne suis pas dépourvu de sens moral. Mais, toute question de solidarité humaine ou de sens moral mise à part, l'intérêt de la France serait que ces pays ne sombrent pas dans la catastrophe.

Q : Concernant vos fonctions de directeur de la Caisse centrale à partir de 1960, ont-elles beaucoup évolué après l'accession des territoires à l'indépendance ?

R : Non. Elles ne se sont modifiées que d'une certaine façon ; ainsi, j'ai dû voyager beaucoup plus en Afrique. Ce n'était pas par esprit de tourisme mais parce qu'à partir du moment où nous étions en présence d'États indépendants, il était indispensable que le directeur général de la Caisse centrale aille voir les nouveaux présidents de ces États, les ministres responsables, ait des conversations avec eux sur place. Ça, je l'ai fait beaucoup, bien que ce fût très fatigant. J'en ai profité pour approfondir aussi mes connaissances de chaque pays, en allant voir à l'intérieur du pays considéré ce qui se passait, notamment dans les milieux ruraux, mais mes voyages étaient tout de même orientés au niveau gouvernemental et des grandes directions des ministères africains. Je dois dire que je n'ai jamais fait preuve de complaisance dans mes conversations avec mes partenaires africains d'Afrique Noire, et je leur ai toujours tenu un langage sincère et honnête, tout à fait courtois, déférent, respectant totalement leur indépendance et ne suggérant pas qu'il convenait de considérer mes conseils comme devant être suivis, ce qui eût été maladroit et stupide. En leur disant que personnellement, à tort ou à raison, je n'envisageais pas de soutenir un projet qui ne me paraîtrait pas conforme à l'intérêt du pays où

celui-ci devait être réalisé. Croyant à la véritable mission de développement de l'organisme que je dirigeais, il pouvait ainsi m'arriver de refuser de participer au financement d'un projet, cependant souhaité par un gouvernement africain, s'il se trouvait qu'il y avait une divergence de vues entre nous. Ceci dit, je ne prétendais en aucune façon avoir raison. Il est inévitable, comme tout être humain, que je réfléchisse en fonction de mon propre esprit et arrive à certaines conclusions sans bien sûr affirmer que – sur un projet soumis à la Caisse centrale pour financement (examen) – j'avais raison, mais ce dont j'étais sûr, c'est que je pensais cela.

Illustration 20. Graphique de l'évolution des prêts en Afrique Noire et à Madagascar entre 1961 et 1972



Source : rapport d'activité de la Caisse centrale de coopération économique de 1972 (p. 40).

Cet état d'esprit a été tout à fait bien compris, et je n'ai jamais eu la moindre discussion déplaisante avec un ministre africain, malgache ou un président de la République. Cela ne m'est jamais arrivé en tenant ce discours respectant totalement l'indépendance de mon interlocuteur et lui disant : « *Si nous ne vous aidons pas pour un projet, vous pourrez sans doute trouver des concours ailleurs, et je ne peux y voir aucune espèce d'objection. Il y a l'aide allemande, la Communauté économique européenne (CEE), il y a toutes sortes de possibilités en dehors de la Caisse centrale. Mais je vous dis simplement ce que moi je crois pouvoir faire et quelle est ma déontologie personnelle dans nos relations.* » Voyez-vous, cela montre une chose, c'est que si nous avions eu une attitude digne – je m'excuse de le dire – comme celle que je viens de vous décrire, nous n'aurions pas compromis

nos relations avec ces pays, au contraire. C'est vrai également des lendemains de l'indépendance avec l'Algérie. Si nous leur avions dit ce que nous croyions honnêtement qu'il était possible de faire pour les aider d'une façon efficace dans leur nouveau régime d'indépendance, nous aurions alors eu une influence énorme, parce que la vérité a une très grande force, même à l'égard de gens corrompus, si vous ne leur laissez pas entendre bien sûr que leur corruption vous apparaît aussi claire que le soleil en plein midi.

Q : En fait, la grande différence c'était que, quand la Caisse centrale avait à intervenir, l'initiative venait toujours des pays concernés et non plus du Parlement français ?

R : Non, ne croyez pas cela. Il n'y avait rien de fondamentalement changé. Certes, il y a eu de véritables initiatives africaines ou malgaches pour certains projets, mais, hélas, très souvent les projets qui nous étaient présentés étaient des projets qui avaient été d'abord conçus par des intérêts privés français.

Il y avait, dans ces pays, et il y a toujours du reste des sociétés d'études françaises qui sont très souvent des filiales de banques d'affaires françaises ou de sociétés de travaux publics françaises ou encore d'industries françaises exportatrices. Aussi, très souvent les projets viennent d'initiatives de ce genre, lesquelles sont peut-être des initiatives tout à fait détestables et n'ayant aucune espèce de rapport avec les intérêts généraux de ces pays.

Les pressions qui s'exercent dans ce sens portent sur toute une série de grands projets extraordinairement dispendieux et, pour le pays en question, beaucoup plus ruineux que bénéfiques. Ces influences s'accordent forcément à merveille avec bien sûr les désirs d'enrichissement personnel de certaines personnalités de ces pays qui, dans les très grosses affaires, touchent un pourcentage très lucratif, mais, indépendamment de cet aspect, cela colle à merveille avec les goûts du somptuaire et du spectaculaire des chefs d'État. Ce qui est le plus utile dans ces pays concerne l'aide aux paysans, afin d'améliorer leur niveau de vie, ou l'assainissement des bidonvilles. Ainsi, ce qu'il y a de plus utile ne revêt pas un caractère spectaculaire ou somptuaire.

C'est un effort horriblement difficile à réaliser parce que cela suppose que l'on s'intéresse aux êtres vivants et que, pour s'intéresser à eux, il faut commencer par prendre la peine de les connaître, de savoir comment ils vivent, de savoir de quoi véritablement ils ont besoin et d'essayer de voir avec eux comment on peut essayer de lutter contre la misère grandissante qui les menace.

Cela n'a rien à voir avec les positions gouvernementales qui, dans une large mesure, sont manœuvrées par des intérêts particuliers et très puissants et aussi influencées par des idées vétustes encore répandues, des idées de prestige français, d'influence française, mais sans que l'on se demande à quoi cette influence pourrait utilement et raisonnablement servir. Une influence qui serait

fondée sur une action réellement bénéfique en faveur de ces pays, serait une influence ayant une réelle valeur, surtout si nous réussissions à leur éviter de sombrer dans la misère. Si véritablement cet effort était fait, la France pourrait en tirer – bien que j'ai horreur de ce mot –, un honnête prestige sur le plan international. Cela nous permettrait aussi de donner des conseils à nos partenaires occidentaux, ce qui nous est impossible à l'heure actuelle et déjà en ce temps-là. [...]

Le ministère de la Coopération dans les années 1960

Q : J'aurais aimé que vous me parliez du ministère de la Coopération et de sa particularité sous la V^e République.

R : Est-ce qu'il a eu tellement de particularités sous la V^e République ? Ce n'est pas certain. Ce qu'il y a de saisissant dans cette politique française à l'égard de ces pays, c'est qu'elle est d'une parfaite continuité. Elle a toujours été au fond plus ou moins orientée par les mêmes forces. Je ne veux pas dire du tout par là qu'au niveau des fonctionnaires du ministère de la Coopération, il n'y a pas eu, il n'y a pas encore des gens qui s'efforcent quelquefois désespérément de défendre l'intérêt général et voient bien cet intérêt général mais, malheureusement, quels que soient leurs efforts, ce ne sont pas eux qui exercent l'influence la plus forte.

Q : Lorsque je parlais de particularité, je faisais allusion, d'une part, à la structure du ministère de la Coopération qui était très légère par rapport à celle du ministère des Affaires étrangères, et d'autre part, au fait qu'il a été progressivement absorbé par ce dernier en 1966.

R : Oui, mais pas tellement absorbé parce qu'en fait, pour ce qui est de la distribution de l'aide française, il a à peu près continué de jouer son rôle, même quand il n'était plus que secrétariat d'État. Ces changements ont été plus de forme que de fait.

Q : Autre particularité un peu curieuse, c'est que son domaine géographique a toujours concerné les anciens territoires, alors que la coopération aurait pu s'étendre aux pays en voie de développement (PVD) dans leur ensemble.

R : Oui, mais sur ce sujet, il y a plusieurs choses à dire. Il n'était pas souhaitable que la coopération s'étende. La France ne peut pas tout faire. À l'heure actuelle, notre aide est distribuée à une centaine de pays hors les pays africains de la zone franc et les trois États du Maghreb. Cela veut dire que dans ces pays, de l'Afrique autre que celle qui est comprise dans la zone franc ou bien en Amérique latine ou bien en Asie, notre aide s'apparente à du saupoudrage. Cela n'a aucun intérêt et aucun sens. La France ne peut pas s'occuper du monde entier. Nous sommes un petit pays qui rencontre de grandes difficultés économiques et financières, qui est menacé par des difficultés bien plus graves encore

avec un libre-échangeisme qui va probablement s'accroître sensiblement dans l'avenir. Aussi, il est déraisonnable de penser que nous pouvons jouer un rôle planétaire sur le plan de l'aide. Que nous ayons des idées sur ce qu'il faudrait faire dans d'autres pays et que nous cherchions à répandre nos idées, oui bien sûr, mais que nous croyons pouvoir y jouer un rôle de quelque importance : non, ça c'est irréaliste. En outre, c'est contraire à nos intérêts parce que notre intérêt, c'est de concentrer nos efforts sur la zone géographique qui, étant la plus proche de nous, est l'une des plus menacées du monde. C'est aussi la zone que nous avons le plus intérêt, en tant que France et Français, à essayer de sauver des catastrophes sociales et politiques, enfin de l'anarchie qui la menace. C'est en faveur de cette zone que nous devons concentrer tous nos efforts.

On ne pouvait donc pas souhaiter que le ministère/secrétariat d'État de la Coopération étende son champ d'intervention, et l'idée d'une aide française largement disséminée dans le monde, ce que Giscard d'Estaing appelait le redéploiement de l'aide française, était totalement déraisonnable. Il faut nous occuper de ce qui est prioritaire pour nous et avoir conscience de la limite de nos forces. La population des trois États du Maghreb et celle des pays africains de la zone franc totalise 125 millions d'habitants. C'est pas mal pour un pays comme la France de s'occuper de 125 millions d'habitants. Ces 125 millions sont appelés à devenir 250 millions dans un délai de moins de 25 ans, d'après les projections démographiques : ce qui constitue un immense défi. Si nous voulons essayer de sauver ces pays de la catastrophe, je crois que c'est impossible. Tout d'abord, nous sommes fortement guidés par des intérêts affairistes aveugles, et les problèmes sont devenus trop graves et les catastrophes trop proches pour que nous puissions espérer les éviter, mais c'est ce que nous devrions toutefois essayer de faire parce que cela présente pour nous un intérêt majeur. Alors pourquoi au fond cette idée du redéploiement de notre aide ? Cela s'explique aussi par la pression exercée par certains groupes d'affaires. Parce qu'il y a eu un très grand courant de pensée affirmant : « *Mais que faisons-nous en Afrique, nous commerçons avec des gens minables, nous ne développerons pas nos affaires dans des pays aussi pauvres et aussi mal dirigés. Nous aurions bien plus intérêt à développer nos relations économiques avec l'Amérique latine ou avec certains pays d'Asie dont l'avenir est prometteur.* » Prometteur, je n'en crois rien, parce que l'affairisme sera déçu finalement partout.

L'idée que nous aurions de plus beaux contrats en Amérique latine, des perspectives en matière de relations commerciales plus avantageuses avec des pays moins pauvres, c'était aussi perdre de vue que la France n'est pas une puissance financière à la mesure de la planète, et que notre intérêt majeur est d'essayer de sauver les pays les plus proches de nous dont les catastrophes constituent une menace de première grandeur pour la France.

Le ministère de l'Économie et des Finances et la Caisse centrale après 1960

Q : Pour finir, le ministère de l'Économie et des Finances et son action comme autorité de tutelle de la Caisse centrale de coopération économique ?

R : Dans ce domaine, je trouve que celui-ci a bien joué son rôle. Je veux dire par là que j'ai eu le sentiment constant, jusqu'à une certaine date, d'être en bon accord avec la direction du Trésor, et pas seulement avec le directeur du Trésor, qui avait beaucoup d'autres choses à faire que de s'occuper de la Caisse centrale, mais également avec ses collaborateurs qui étaient les plus proches de moi : le chef de service chargé des relations internationales et enfin son plus proche collaborateur, à savoir le chef de bureau qui s'occupait directement des relations avec l'Afrique et notamment des financements orientés dans cette direction.

Q : Vous vous rappelez qui c'était ?

R : Les deux derniers avec qui j'ai été en relation ont été Daniel Deguen¹¹⁶ et Moreau¹¹⁷, avec lesquels j'ai eu vraiment d'excellentes relations : ils voyaient les problèmes aussi clairement que moi-même et étaient aussi désireux que moi d'empêcher la réalisation d'affaires malsaines, même quand celles-ci pouvaient être souhaitées par leur ministre. Nous nous sommes ainsi très bien entendus. Par ailleurs, ils ont eu l'extrême gentillesse de fermer les yeux non seulement sur des opérations qui constituaient des irrégularités, comme le soutien que la Caisse centrale a apporté aux associations françaises s'occupant d'étudiants africains d'Afrique du Nord ou d'Afrique Noire, mais également sur le rôle que nous avons joué dans l'amélioration du logement des travailleurs immigrés en France par associations interposées. Non seulement ils ont fermé les yeux, mais encore ils ont participé à ces associations. Ainsi, la direction du Trésor a accepté d'être représentée dans le conseil d'associations pour l'aide aux étudiants stagiaires et aux travailleurs étrangers.

Le Trésor a bien joué son rôle. Ainsi, quand je signalais à cette direction telle ou telle affaire malsaine que le ministre de la France d'Outre-mer du moment pouvait avoir envie de monter, j'ai toujours pu compter sur leur appui fidèle. De même en ce qui concerne les ressources de la Caisse centrale, je n'ai pas l'impression qu'ils aient jamais coupé dans les ressources, d'ailleurs modestes, que je demandais. Modestes pourquoi ? Parce qu'il est extrêmement facile de gaspiller de l'argent dans des affaires malsaines ou des projets douteux, mais si vous voulez aider uniquement des projets raisonnables sincèrement orientés vers le mieux-être de la population, alors à ce moment-là, il n'y a pas tellement de projets, vu que c'est horriblement difficile de résoudre les problèmes de ces pays.

Les Occidentaux sont affreusement coupables dans les malheurs actuels du Tiers Monde, mais n'auraient-ils pas été coupables, auraient-ils vraiment souhaité sauver ces pays et y seraient-ils parvenus ? La réponse n'est pas sûre. On ne

peut pas le savoir. Voudraient-ils aujourd'hui sauver ces pays, pourraient-ils y réussir, surtout aujourd'hui, c'est-à-dire à un moment très avancé dans la progression des maladies, de la misère et de l'anarchie ? J'en doute énormément. Je crois que ce qu'ils pourraient encore peut-être faire, ce serait de limiter cette évolution désastreuse, en concentrant leurs efforts en faveur de certaines zones géographiques. Au demeurant, peut-être les États-Unis commencent-ils à prendre conscience de ce problème car on voit bien, dans la distribution de leurs efforts, qu'ils privilégient le Mexique par exemple, ce qui n'est pas déraisonnable. On ne peut pas tout faire dans le monde, quand bien même il s'agit du gouvernement américain. Nous sommes dans une phase où il faudrait complètement changer l'esprit qui anime et oriente nos efforts et concentrer ceux-ci, qu'il s'agisse de la France, de l'Europe ou des États-Unis, sur les zones géographiques les plus dangereuses pour le monde occidental si, comme on peut le craindre, ces territoires sombrent dans la catastrophe. Je ne crois pas qu'on puisse, par exemple, sauver l'Inde, le Pakistan, le Bangladesh – cela me paraît complètement impossible étant donné les révolutions démographiques en cours, leur situation démographique actuelle déjà préoccupante et le degré de misère dont souffre une forte fraction de leur population. C'est impossible, c'est en dehors de la portée du monde occidental.

Entretien n° 15

**Administrateur de la Banque européenne d'investissement
(1969-1973)**

Q : J'aurais voulu que nous revenions brièvement sur les activités que vous aviez exercées en marge de la Caisse centrale dans les dernières années, c'est-à-dire notamment le fait qu'entre janvier 1969 et 1973, vous avez été administrateur de la Banque européenne d'investissement (BEI).

R : J'ai en effet rempli cette fonction. Je ne considère pas, pour ma part, que le rôle de la BEI soit d'une très grande importance. L'idée des fondateurs de la BEI¹¹⁸ a visé à ce que la banque contribue à atténuer quelque peu les disparités économiques qui peuvent exister entre les différents pays membres de la Communauté économique européenne (CEE), à aider au développement de régions plus pauvres que d'autres. Mais, finalement, les moyens financiers de la BEI ne peuvent pas être très considérables ; certes, ils ne sont pas négligeables. Aussi, bien que cette banque jouisse d'un certain prestige comme celui d'une organisation internationale bien connue en Europe, son efficacité dans la lutte contre ces déséquilibres européens reste, à mon avis, assez secondaire.

Elle joue également un rôle dans les financements de pays associés à la CEE, qui bénéficient de l'aide de celle-ci. Là, son rôle est très marginal parce qu'il s'ajoute

à l'intervention de quantités d'autres institutions financières nationales ou internationales dotées de plus de moyens comme la Banque mondiale ou, pour les questions de balance des paiements, le Fonds monétaire international (FMI).

Ceci dit, je n'ai pas gardé un mauvais souvenir, loin de là, de mes fonctions à la BEI. Un organisme de ce genre offre l'avantage de mettre en rapport des fonctionnaires ou des personnalités des différents pays qui composent l'Europe et de les habituer à travailler ensemble. Ceci est vrai dans le conseil de la banque, mais aussi dans les services de la banque, où toutes les nationalités des pays membres de la CEE se retrouvent.

À ce titre, cela a été une expérience intéressante, et j'ai eu de bons rapports en particulier avec l'un des directeurs allemands de la banque qui s'occupait de financements hors de l'Europe¹¹⁹ et, par conséquent, dans des zones géographiques où la Caisse centrale intervenait. Nous nous sommes généralement fort bien entendus ; il me paraissait avoir des vues extrêmement proches des miennes sur ces problèmes de développement. Voilà ce que je peux dire de cette activité dont l'intérêt pour moi restait, en tout cas, assez modeste.

Le départ de la Caisse centrale en 1973

Q : Au début de l'année 1973, vous quittez la Caisse centrale de coopération économique, dans quelles circonstances ?

R : Je crois que je m'étais rendu peu à peu insupportable vis-à-vis du ministre des Finances et de son entourage immédiat par les critiques constantes que je me permettais d'émettre sur la politique française à l'égard des pays sous-développés. Dans ce domaine, je me suis cependant comporté d'une manière assez convenable en tant que fonctionnaire. Si l'on fait abstraction de quelques interventions que j'ai pu faire dans des associations internationales et où les critiques que j'exprimais ne visaient pas spécifiquement la France, mais visaient la politique occidentale à l'égard du Tiers Monde dans son ensemble, je n'ai, à ce moment-là, pas du tout rédigé d'articles pour les journaux critiquant la politique française. Mais j'ai rédigé de très nombreuses notes où, dans certaines d'entre elles, j'exprimais ma désapprobation face à certaines orientations de cette politique, à l'influence excessive de son affairisme. Une politique d'exportations stupide vers des pays incapables de nous payer, laquelle ne s'expliquait que par les pressions exercées sur le gouvernement dans le domaine des affaires. Je pense qu'à la longue, la fréquence de ces notes et quelques interventions au niveau international ont déplu.

Le ministre des Finances était alors Valéry Giscard d'Estaing. Il a souhaité me remplacer à la direction générale de la Caisse centrale, mais je ne savais pas par qui. Comme le ministère désapprouvait mes idées mais n'avait pas de malveillance particulière à mon égard, le ministre m'a alors proposé un poste qui pouvait

passer pour un avancement important, soit celui de président de la Commission des opérations de bourse (COB), poste beaucoup moins intéressant que celui que j'occupais, tout au moins à mes yeux, mais qui, sur les plans administratif et politique, avait plus de prestige. Il était assorti d'une rémunération beaucoup plus élevée (trop élevée à mon avis). Lorsque cela m'a été proposé par le ministre, je lui ai dit que cela me posait un problème extrêmement sérieux car j'étais très attaché à mes fonctions, et que cela méritait donc réflexion. Dans ces conditions, je ne pouvais pas lui donner immédiatement mon accord. Malgré cela, j'ai appris que le gouvernement allait être saisi de ma nomination comme président de la COB, à un moment où je ne savais pas du tout par qui je serai remplacé.

Illustration 21. Photographie d'André Postel-Vinay, entouré de ses deux successeurs, Claude Panouillot et Yves-Roland Billecart



Source : collection AFD – photographie prise lors des cérémonies du 50^e anniversaire de la Caisse centrale (début décembre 1991). André Postel-Vinay est au centre, Claude Panouillot (directeur général de 1973 à 1979) à droite et Yves Roland-Billecart (directeur général de 1979 à 1989) à gauche.

Illustration 22. Directeurs généraux et présidents du conseil de surveillance de la Caisse centrale entre 1941 et 1979

Directeur général	Année	Président du conseil de surveillance
André Diethelm	1941	René Pleven, commissaire national aux Affaires étrangères et aux Colonies
Pierre Denis	1942	
André Postel-Vinay	1944	James Leclerc, gouverneur honoraire du Crédit commercial de France (CCF)
	1945	Pierre Denis, ancien directeur général de la CCFL
	1951	François Bloch-Lainé, directeur de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)
	1964	Guillaume Guindey, commissaire du gouvernement auprès de la Compagnie française des pétroles (CFP)
	1972	Pierre Calvet, président-directeur général de la Sicav Bourse Investissement
1973		
Claude Panouillot	1976	Robert Julienne, administrateur de la Société Générale
	1978	André Valls, administrateur de Havas et de la Compagnie française des pétroles (CFP)
Yves Roland-Billecart	1979	

La retraite (à partir d'août 1976)

Q : À partir d'août 1976, vous prenez votre retraite et quelles sont alors vos activités ?

R : J'ai eu une double voire une triple activité. J'ai continué de m'intéresser aux problèmes du Tiers Monde ou, plus exactement, je m'y suis réintéressé – c'est-à-dire que lorsque j'ai quitté mes fonctions à la Caisse centrale à la fin de l'année 1972, j'étais profondément pessimiste et découragé parce que j'avais l'impression qu'il n'y avait rien à faire pour améliorer la politique occidentale à l'égard du Tiers Monde, et parce que pesaient lourdement sur cette politique l'affairisme et aussi une certaine sorte de politisation, très souvent inspirée par l'affairisme. Certaines doctrines, idées ou positions qu'on pourrait croire indépendantes, résultent en réalité tout simplement de l'audience qu'elles trouvent dans les milieux d'affaires et de l'appui qu'elles trouvent auprès de ces mêmes milieux. J'avais bien le sentiment qu'il y avait, là, des forces tout à fait prépondérantes et contre lesquelles les meilleurs arguments pour un changement de politique n'auraient aucune efficacité.

J'en avais d'ailleurs une preuve avec McNamara¹²⁰, qui a curieusement été un excellent président de la Banque mondiale : il a fait des discours remarquables

aux assemblées annuelles des gouverneurs en indiquant des directives d'action qui correspondent tout à fait à ma propre pensée à quelques détails près. Nous nous sommes rencontrés quelquefois, nous savions que nous étions d'accord. Il avait un rayonnement, des possibilités d'influence qui dépassaient de très loin ce que je pouvais avoir en tant que directeur général de la Caisse centrale. Cependant, il n'a rien changé. Il a pu changer les orientations de l'action de la Banque mondiale, ce qui n'était pas négligeable, mais ce qui était en réalité très peu de chose auprès de la masse des financements occidentaux à destination du Tiers Monde. Observant cela et relevant mes propres difficultés, j'en avais tiré comme conclusion qu'il n'y avait rien à faire et, comme disait l'un des moines de Rabelais, en exprimant sa profonde sagesse : « Complaire à son prieur et laisser aller le monde *tellement quellement* (sic)¹²¹ ». Cette phrase devrait être écrite en lettres d'or autour de toutes les salles de l'École nationale d'administration (ENA). Je dis cela, hélas, en riant et pleurant à la fois. C'était un domaine où, quelle que soit la volonté qu'on pouvait y mettre, il n'y avait pas de possibilité d'obtenir des changements appréciables parce que les forces adverses étaient trop fortes. Pour ceux qui voulaient en somme « réussir », je veux dire faire vraiment une belle carrière, la sagesse était d'aller dans le sens du vent, de complaire à son prieur et de laisser aller le monde *tellement quellement*. Recommandation extrêmement judicieuse de Rabelais à la jeunesse.

Je ne me suis pas du tout occupé des problèmes du Tiers Monde durant mon mandat de président de la COB, et ce jusqu'à mon départ à la retraite. Là, je me suis assez vite aperçu que les aberrations qui se commettaient de mon temps, c'est-à-dire avant 1972, s'étaient considérablement développées. C'est à partir de 1974 que l'affairisme a pris son merveilleux essor avec une masse, une vigueur et une impudence incroyable. Ce développement s'est traduit par la crise de la dette du Tiers Monde avec ses 1 300 milliards de dollars qui ne seront jamais remboursés¹²². C'est ce qui s'est produit et quand j'ai constaté cela vers l'année 1979, en me replongeant dans ces histoires, je me suis dit que ce n'était pas possible de laisser cela sans rien dire. Alors je me suis mis à rédiger, non sans de grandes difficultés, des articles et surtout des notes pour le ministère des Finances, le ministère de la Coopération et la présidence de la République. Je crois que ça n'a eu aucun effet comme je m'y attendais au demeurant, parce que les forces en présence sont des forces d'argent. Mais il m'a paru moralement nécessaire de faire cela. J'ai donc continué de faire péniblement ce travail en m'appuyant toujours sur des sources statistiques officielles incontestables, parce que si elles peuvent être fausses, elles ne peuvent pas toutefois être contestées officiellement.

J'ai donc utilisé les statistiques de la Banque mondiale, de l'OCDE et du gouvernement français (ministère des Finances), pour ne pas pouvoir être réfuté dans ce que j'affirmais. J'ai fait ce travail avec une certaine continuité jusqu'à maintenant. Indépendamment de cela, je me suis occupé d'une association qui s'appelle France terre d'asile, association très sympathique qui s'occupe de l'accueil des réfugiés politiques en France.

Ces réfugiés, lorsqu'ils se sont déclarés comme tels, ont eu droit à une aide sociale de l'État français pendant six mois et s'étaient très largement confiés à France terre d'asile qui, à ce moment-là, a la charge d'accueillir ceux qui ne peuvent pas se loger par leurs propres moyens, n'ont pas de moyens d'existence et n'ont pas d'appuis en France. France terre d'asile a donc la charge de ces réfugiés, pour les loger et aussi leur donner un commencement d'instructions nécessaires à la vie en France (en particulier s'ils ne savent pas du tout le français), consistant à leur apprendre rapidement à parler Français et à leur donner un certain nombre d'indications sur la vie en France. Cette association loge, en permanence dans des foyers variés (en province surtout, un peu dans la région parisienne), environ 3 000 réfugiés de toutes origines et s'efforce de les aider à s'intégrer dans la vie française et à trouver un emploi. Mais le problème des réfugiés est complètement transformé, et c'est ce que l'on continue de ne pas dire ouvertement. Complètement transformé par le phénomène Tiers Monde, les gens arrivant maintenant comme réfugiés sont à 80-90 % originaires du Tiers Monde.

Or, vous ne pouvez plus distinguer réellement un faux d'un vrai réfugié, et il est ridicule de prétendre le contraire. Nous avons des procédures qui prétendent dire : « *Celui-ci est un vrai réfugié, celui-là est un faux réfugié* ». Il y a l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), office public dépendant du ministère des Affaires étrangères, qui remplit cette fonction et quand les décisions de l'OFPRA paraissent contestables aux yeux des réfugiés, ces derniers ont la possibilité de former un recours devant une commission dite de recours qui a une composition particulière et siège au Conseil d'État. Mais tout cela fait partie du décor imaginaire dans lequel nous vivons, mais qui ne correspond pas en fait à la réalité. [...]

Il y a un certain moment à partir duquel vous éprouvez un très vif désir de vous sauver avec votre famille vers des horizons plus paisibles. Comment voulez-vous que l'on fasse la distinction entre le personnage qui, soi-disant, a cherché à défendre la liberté et celui qui fuit simplement parce qu'il était en péril de mort, ou allait mourir de faim ? On ne peut pas. Alors tout ça est un mythe gigantesque. Qui peut dire en effet celui-ci est un faux ou un vrai réfugié ? Personne ne sait vraiment. On peut aussi très bien dire que ce sont tous des faux réfugiés, parce que la conception du réfugié est *bugolienne* d'une certaine manière. Serait-ce celui qui a défendu la liberté et a dû fuir, parce qu'il était persécuté par un tyran ? Allez savoir.

En fait, c'est une immigration d'une autre forme. Nos gouvernements successifs se sont affichés comme étant très généreux. Ils ont ainsi accueilli bon an mal an une vingtaine de milliers de soi-disant réfugiés politiques, en provenance surtout d'Asie du Sud-Est, de l'ex-Indochine française, mais aussi d'Afrique et un peu d'Amérique latine.

Ils ont accueilli entre 20 000 et 25 000 personnes par an, mais où est la générosité ? Certains se perdent dans la nature. Ceux qui ont un besoin urgent et savent trouver la filière, bénéficient effectivement d'un appui du secteur public pendant six mois. Mais ensuite, il arrive pour presque la moitié d'entre eux qu'ils sortent des foyers de France terre d'asile sans avoir d'emploi et quelquefois sans avoir de logement, c'est-à-dire qu'ils se trouvent pratiquement à la rue.

Les foyers de France terre d'asile se trouvent engorgés par des gens qu'on n'ose pas mettre dehors, parce qu'on ne sait pas comment ils vivraient sinon ; alors ce sont les nouveaux arrivants qui ne peuvent plus être accueillis qui se trouvent sur le pavé. Autrement dit, cette politique soi-disant généreuse ne l'est pas du tout et elle est stupide sur le plan social parce qu'elle crée en France une situation anormale dans laquelle nous fabriquons des chômeurs et des indigents, ce qui, sur le plan social, n'est pas sain. Nous ne voulons pas reconnaître les conséquences des gestes soi-disant généreux que nous faisons. En fait, si nous voulions vraiment respecter les obligations que nous prétendons tenir, nous devrions les former, puis les aider à trouver du travail, ce qui va devenir de plus en plus difficile du reste.

Dans un monde où le travail en usine est matériel et simple, il n'en demeure pas moins que celui-ci tend à se restreindre malgré le développement de la production et l'augmentation du produit national brut (PNB). Comme dans beaucoup d'autres domaines, c'est un problème dont on ne veut pas voir les données et que, par conséquent, on ne résout pas. C'est toujours la formule du décor, c'est-à-dire nous sommes généreux, nous accueillons plus que ceux-ci ou plus que ceux-là, et, bien entendu, cet accueil ne répond pas du tout aux besoins. Il doit y avoir actuellement en Thaïlande entre 150 000 et 200 000 Cambodgiens, Vietnamiens, Laotiens dans des camps lamentables où les gens sont internés. Comment faire autrement d'ailleurs ?

Mais si l'on avait l'honnêteté de dire la vérité, ce serait déjà un pas en avant. On pourrait, à ce moment-là, chercher des commencements de solution et se rendre compte que les pays riches devraient s'occuper beaucoup plus du sauvetage des peuples menacés, là où ces peuples vivent : c'est cela le problème clé. Cela suppose une véritable révolution des relations politiques et financières avec les pays du Tiers Monde ; malheureusement, ça ne correspond pas à ce que nous faisons aujourd'hui. Voilà ce que je peux dire en résumé au sujet du problème des réfugiés.

J'ai consacré pas mal de temps à France terre d'asile, dont j'ai été trésorier puis vice-président, quand Pisani¹²³ était président – bon président qui s'intéressait sincèrement à ces questions. Pisani est un personnage assez remarquable : il voit les choses avec beaucoup plus de lucidité, me semble-t-il, que la plupart de nos hommes politiques et, en outre, s'intéresse véritablement à ces problèmes sociaux. Mais il ne pouvait pas s'en occuper beaucoup parce qu'il était, à ce moment-là, en fonction à Bruxelles, où il faisait partie de la Commission

européenne en charge des problèmes du Tiers Monde. Aussi, j'étais obligé d'être un vice-président très actif. Pour finir, je me suis retiré discrètement de France terre d'asile parce que cette association, certes très sympathique, défend, en matière de réfugiés, cette position traditionnelle qui consiste à dire qu'il y a de vrais réfugiés et de faux réfugiés : ça n'est pas le cas. À mon avis, on ne peut plus aborder honnêtement le problème sous cet angle. [...]

Retour sur une carrière

Q : Si vous aviez à faire un bilan de votre carrière, quel serait-il ? Quel jugement portez-vous sur votre carrière ?

R : Je crois que j'ai fait tout ce que j'ai pu pour défendre des objectifs généraux et des réformes qui m'apparaissaient nécessaires dans l'intérêt général. Dans ce domaine, je crois pouvoir dire honnêtement que, dans certains secteurs, mon influence aurait probablement été à peu près nulle et, dans d'autres cas, sans doute limitée. J'ai essayé de faire ce que je pouvais, mais je ne peux pas dire que j'ai le sentiment d'avoir vraiment réussi, loin de là. Les financements en faveur du Tiers Monde restent largement ce qu'ils étaient, ils ont même beaucoup empiré depuis 1972, et les problèmes de l'immigration continuent d'être très mal traités. Je crois que mes idées sont justes ; elles me paraissent même évidentes. J'ai toujours eu l'impression de ne dire que des choses absolument évidentes, qui finiront peut-être par être prises en considération. On peut prévoir des désastres dans certains domaines, par exemple, un développement dangereux de l'immigration clandestine en France, un développement dramatique de l'anarchie spécialement dans les zones géographiques qui nous concernent le plus, c'est-à-dire l'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Ouest.

La question est de savoir si ces catastrophes peuvent se produire, et ma crainte est qu'elles se produisent très vite étant donné le rythme de l'évolution démographique. Je ne crois pas me tromper sur le sens de l'évolution, mais on peut se tromper sur le rythme d'une évolution : alors peuvent intervenir au fil du temps des phénomènes modifiant quelque peu les données du problème. Malheureusement, dans ces questions autour du Tiers Monde, ce ne sont pas les changements techniques qui pourront aisément redresser les situations. Ce qui serait essentiel, c'est le progrès humain, phénomène qui est extrêmement long. Par conséquent, sur ce point-là, on peut ressentir de sérieuses craintes sans pour autant perdre espoir.

Ce que je pense avoir pu faire – c'est un réconfort quand même – c'est de venir en aide à un très grand nombre de personnes en les aidant à se loger. Ceux que l'Association pour la formation technique de base des travailleurs africains et malgaches (AFTAM) a logés dans ses foyers, les a quelquefois tirés d'une situation atroce, ce qu'oublie ceux critiquant parfois les installations

Illustration 23. Société immobilière du Cap-Vert (SICAP),
vue générale du stade de l'Amitié et bâtiments
à étages du rond-point SICAP (1963)



Vue générale.

STADE DE L'AMITIE et bâtiments à étages du ROND-POINT SICAP.

Source : Collection AFD.

des foyers en disant : « *Il faudrait beaucoup plus d'appareils à douche, la salle de restaurant n'est pas assez vaste...* ». Oui, mais quand on voit dans quels taudis ils vivaient à l'origine, il y a eu cependant quelques petites améliorations provisoires, l'immigration clandestine continuant de croître vite.

De même, quand la Caisse centrale a construit des logements économiques à Dakar, à Abidjan, dans tous les grands centres et aussi dans les DOM-TOM, nous avons aidé un nombre significatif de personnes. Lorsque j'ai quitté la Caisse centrale, la Société immobilière du Cap-Vert logeait environ 40 000 personnes. La région dakaroise, c'est très peu bien sûr rapportée à l'ensemble de l'Afrique,

mais ce n'est pas rien, et ça, nous l'avons fait. Je m'y suis employé avec beaucoup d'énergie, et pas seulement dans un territoire mais dans tous, en utilisant en outre le crédit social pour l'aide à l'amélioration de l'habitat traditionnel, ainsi que pour les aides au crédit agricole en faveur des paysans, etc.

Enfin, dans toute une série de domaines, nous avons aidé des personnes. Nous avons contribué à former des gens d'une manière utile. Ainsi, nous avons formé des cadres financiers africains, peut-être pas tous très brillants sur le plan de la moralité, mais qui, de ce point de vue-là, sont beaucoup moins coupables de commettre certaines fautes que ne le sont des fonctionnaires français, parce que la situation n'est pas la même.

En France, l'Association d'aide aux étudiants ou stagiaires a tiré d'embarras plusieurs garçons et filles dans des moments où, par suite du mauvais paiement des bourses, ils allaient être réduits à la mendicité, ce qui n'est pas une bonne façon d'accueillir des étudiants étrangers ; dans ce champ-là, je crois pouvoir dire que mes collaborateurs et moi avons fait une œuvre vraiment utile, passagère et fragile bien sûr. Quand on lance un mouvement de ce genre, il faudrait ensuite pouvoir continuer à s'en occuper, à le soutenir et à veiller à ce qu'il fonctionne correctement, ce qui n'est plus possible à un certain âge ou au bout d'un certain temps.

Voilà, c'est tout ce que je peux dire. Il faut avoir espoir dans la jeunesse, espérer que les jeunes seront d'un niveau moral supérieur à celui des générations antérieures. Enfin, on peut tout de même l'espérer. Ce serait vraiment extrêmement souhaitable et même urgent : cela vaut aussi bien pour l'Afrique que pour la France.

*

* *

Notes

1. La note attestant de la vérification d'un nom est parfois limitée à des informations lapidaires telles que la date de naissance et celle de décès (cette dernière étant peut-être inconnue au moment où l'interview est recueillie), pour assurer le lecteur que des diligences de vérification ont été effectuées.
2. André Postel-Vinay a participé à la création de l'AFTAM en 1962 avant d'en assurer la présidence de 1964 à 1974. L'AFTAM a diversifié son activité (logement accompagné, hébergement social, promotion sociale, aide médico-sociale, puis est devenue l'entreprise associative Coallia en 2006.
3. René Cassin (1887-1976), juriste, diplomate et homme politique français. Membre du gouvernement de la France Libre pendant la Seconde Guerre mondiale, il est l'un des auteurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, vice-président du Conseil d'État de 1944 à 1959, et président de la Cour européenne des droits de l'homme de 1965 à 1968. Prix Nobel de la paix 1968.
4. C'est ainsi que la Caisse centrale se déploie à travers les territoires ralliés. Les trésoriers agissant au nom de la Caisse centrale le feront sur un papier à en-tête particulier jusqu'à ce que, progressivement (principalement en 1947), la Caisse centrale établisse son propre réseau d'agences.
5. John Steward Lithiby (1892-1967), fondé de pouvoir (cf. Oulmont) ; des documents que l'on n'a pu consulter, détenus par les archives de la *Bank of England*, suggèrent qu'il avait une activité de renseignement. Il aura, après la guerre, une mission de représentation à Paris, avec le titre de conseiller principal aux affaires européennes. Il prendra sa retraite dans les Caraïbes, où il décédera peu après, au début des années 1960.
6. John M. Penton (cf. Oulmont) ; il poursuivra sa carrière à la Banque mondiale.



Illustration 24. Photographie de John M. Penton à la Banque mondiale ; il figure au rang du fond, en 3^e position à partir de la gauche. Source : International Bank Notes, septembre 1948.

7. Allen G. Bartholomew, assistant manager (cf. Oulmont).
8. La logeuse d'André Postel-Vinay.
9. *Souvenirs de la France Libre* (1946), Berger-Levrault, Paris.
10. On le trouve mentionné plutôt comme directeur ; s'agit-il de Julien-Laferrière Paul-Alexandre, qui figure parmi les attributaires de la Légion d'honneur pour la Syrie et le Liban (*Annales coloniales*, 22 octobre 1932) ?
11. On a recherché en vain sa présence parmi les effectifs présents début 1947, période pour laquelle on a pu retrouver le livre de solde du personnel (qui recense alors environ 80 personnes).
12. Voir notamment l'ouvrage d'Ali El Saleh, chercheur associé à l'IFEAD/IFPO, *Le premier prêt de la Caisse centrale – AFD* (2011) (non publié).
13. René Busson, représentant du commissariat aux Finances de la France Libre, habilité par le commissaire aux Affaires étrangères à exercer à ce titre un contrôle indirect sur les activités de l'Office chérifien des phosphates, fait également fonction de délégué de la Caisse centrale au Levant (source : Ali El Saleh, *ibid.*).
14. Pierre Denis s'est bien rendu à Madagascar début 1943. Selon ses *Souvenirs de la France Libre*, il arrive à Alger le 3 juin (venant de Damas), et il en repart le 24 juin pour Gibraltar puis Londres ; les deux hommes ont dû se croiser.
15. Guillaume Guindey (1909-1989) rejoint l'Inspection des finances après l'École normale supérieure (philosophie) ; il s'évade de France pour l'Afrique du Nord en 1942 ; il sera notamment directeur général de la Banque des règlements internationaux (BRI) (1958-1963), directeur à la direction des Relations économiques extérieures (DREE) au Trésor et président du conseil de surveillance de la Caisse centrale de 1964 à 1972 (source : *DIF*).
16. Maurice Couve de Murville (1925-1999), ministre des Affaires étrangères des gouvernements de Charles de Gaulle, Michel Debré et Georges Pompidou (1958-1968), ministre chargé de la Communauté des affaires communes (politique étrangère) en 1959, ministre de l'Économie et des Finances du gouvernement de Georges Pompidou (mai à juillet 1968), Premier ministre (1968-1969).
17. Thierry Jean Marie Amédée Robert de Clermont-Tonnerre (1913-1975), inspecteur des finances.
18. Pierre-François Boisson est gouverneur général de l'AOF du 29 octobre 1938 au 10 août 1939 ; il occupe ensuite la même fonction en AEF du 3 septembre 1939 au 28 août 1940. Lorsque l'AEF passe à la France Libre, s'étant déclaré fidèle au maréchal Pétain, il est nommé haut-commissaire de l'Afrique française, avec autorité sur l'AOF, l'AEF et les territoires sous mandat du Cameroun et du Togo le 25 juin 1940. Il occupe ces fonctions jusqu'au 13 juillet 1943. Après le ralliement de l'armée d'Afrique, le 7 décembre 1942, Boisson rallie l'AOF aux Alliés. Il garde ses fonctions jusqu'en juin 1943. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, inculpé du crime d'indignité nationale, il est condamné par la Haute Cour de Justice en juillet 1948 et meurt peu après.
19. Pierre Cournarie, gouverneur du Cameroun français du 12 novembre 1940 au 20 juillet 1943, puis gouverneur général de l'AOF du 13 juillet 1943 au 3 avril 1946.

20. René Plevén (1901-1993) exerce notamment les fonctions de ministre des Colonies (1944), puis des Finances (1944-1945), de l'Économie (1945), de la Défense nationale et des Forces armées (1949-1950, puis 1953-1954), des Affaires étrangères (1958) et garde des Sceaux, ministre de la Justice (1969-1973) (source : *DIF*).
21. Jacques Soustelle (1912-1990) est notamment ministre de l'Information (de mai à novembre 1945, puis de juillet 1958 à janvier 1959), des Colonies (de novembre 1945 à janvier 1946) sous le Gouvernement provisoire, et ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Sahara, des DOM-TOM et de l'Énergie atomique (source : *Wkp*).
22. Ceci est en effet confirmé par Pierre Denis dans ses *Souvenirs de la France Libre* (p. 223).
23. L'unification monétaire entre le franc France Libre et le Franc algérien intervient en février 1944 (*ibid.*).
24. L'amiral Georges Thierry d'Argenlieu (en religion : père Louis de la Trinité O.C.D., Ordre des Carmes déchaux) (1889-1964) est un marin et un religieux carme. Combattant de la France Libre, haut-commissaire dans le Pacifique, puis haut-commissaire et commandant en chef en Indochine.
25. Établie dans les années 1850, l'entreprise a été absorbée par le groupe De La Rue en 1986 (site Internet de l'entreprise).
26. Prince's Street (London EC2R 8AJ), le long du bâtiment principal de la *Bank of England*, dont l'entrée est Threadneedle Street, comportait alors des annexes de la banque centrale. Le numéro 9, où était hébergée la Caisse centrale, a été touché par un V1.
27. Jacques Brunet (1901-1990), inspecteur des finances, est notamment directeur du Trésor de septembre 1940 à mai 1945, directeur général de la Banque de l'Algérie et de la Tunisie (1945-1949) et gouverneur de la Banque de France (1960-1969).
28. Emmanuel Mönick (1893-1983), notamment attaché auprès de Pierre Cheysson lors de la conférence de paix de 1919 et gouverneur de la Banque de France de 1944 à 1949, puis président de la Banque de Paris et des Pays-Bas entre 1949 et 1961 (source : *DIF*).
29. En français, caisses d'émission. Les premiers *Currency boards* sont mis en place par les colonies britanniques au milieu du XIX^e siècle, principalement en Afrique orientale. Il s'agit d'un système particulier d'émission consistant à instaurer une fixité quasi absolue du taux de change entre une monnaie locale et une autre qui sert seule aux règlements internationaux, afin généralement de restaurer la crédibilité monétaire du pays concerné (source : <http://www.melchior.fr/les-currency-boards.3922.0.html>).
30. Bernard Jacquin de Margerie (1912-1991), inspecteur des finances, directeur adjoint à l'Administration centrale des finances, administrateur suppléant du FMI, secrétaire général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne de 1949 à 1951, président de L'Œuvre d'Orient.
31. François Bloch-Lainé (1912-2002), inspecteur général des finances, directeur du Trésor, puis directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).
32. Pierre Calvet (1910-1989), inspecteur des finances.

33. Les initiales CFA désignent alors à la fois la « Communauté financière africaine » pour les sept États d'Afrique de l'Ouest et la « Communauté financière de l'Afrique centrale » pour les six autres pays.
34. Jeewanjee Currimjee, entrepreneur indien, monte progressivement son entreprise éponyme de ciment. Durant la Seconde Guerre mondiale, c'est Abdulla Currimjee, basé à Madagascar, qui gère la société (source : <http://www.currimjee.com/125years/>).
35. René Malbrant (1903-1961), vétérinaire de formation, il est membre de l'Assemblée nationale française et organise notamment le Congrès colonial de Paris en 1946 (source : *Wkp*).
36. Henri Bayrou (1905-1996), effectivement quatre fois député du Gabon/Moyen-Congo (1946-1959) (source : http://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/%28num_dept%29/517).
37. Charles Claude Benoist (1901-1988) fut député communiste, pratiquement sans interruption, de 1945 à 1958 (source : [http://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/\(num_dept\)/628](http://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/(num_dept)/628)).
38. Jean-Jacques Juglas (1904-1982) est ministre de la France d'Outre-mer du gouvernement de Pierre Mendès France de janvier à février 1955 (source : *Wkp*).
39. Louis-Paul Aujoulat (1910-1973) est notamment ministre de la Santé publique et de la Population (1953) et ministre du Travail et de la Sécurité sociale (1954-1955) du gouvernement de Pierre Mendès France (source : *Wkp*).
40. Pierre-Henri Teitgen (1908-1997). Entre 1944 et 1956, il est successivement ministre de l'Information, de la Justice (à quatre reprises), d'État (à deux reprises), des Forces armées (deux fois également) et de la France d'Outre-mer (source : *Wkp*).
41. Pierre Pflimlin (1907-2000). Entre 1946 et 1962, il est notamment ministre de l'Agriculture à huit reprises, puis du Commerce et des Relations extérieures, d'État chargé du Conseil de l'Europe, de la France d'Outre-mer, des Finances et des Affaires économiques (auxquelles s'ajoute le Plan lors de son deuxième mandat), une nouvelle fois ministre d'État, puis ministre d'État et de la Coopération (source : *Wkp*).
42. Robert Buron (1910-1973) est notamment ministre de l'Information en 1952, des Affaires économiques à deux reprises (1952-1953), de la France d'Outre-mer (où il contribuera à la cession des établissements français de l'Inde), des Finances, des Affaires économiques et du Plan (1955), et des Travaux publics, des Transports et du Tourisme (1959-1962) (source : *Wkp*).
43. Résistante et parlementaire, Marie-Hélène Postel-Vinay (épouse Lefauchaux, 1904-1964) sera représentante de la France à la Commission de la condition de la femme de l'Organisation des Nations unies (ONU), l'une des commissions du Conseil économique et social des Nations unies, dont elle prit la présidence ; son époux, Pierre Lefauchaux, sera président-directeur général de la Régie Renault en 1945 (source : *Wkp*).
44. Il s'agit du rapport de Jean Bouruet-Aubertot (mandature au Conseil économique et social : 1947-1951). Le rapport concerne le Plan de modernisation et d'équipement des territoires extra-métropolitains de l'Union française, traité par l'Économie de l'Union française (voir <https://www.lecese.fr/travaux-publies/conjoncture-des-territoires-extra-metropolitains-de-lunion-francaise>).

45. Robert Julienne (1912-2003), inspecteur général des finances, a publié ses mémoires concernant la période 1955-1975, où il a assuré, de façon continue, la responsabilité de l'Institut d'émission puis de la Banque centrale.
46. Claude Panouillot de Vesly (1914-2003), inspecteur des finances et notamment directeur adjoint puis directeur général de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer (1946-1955) et directeur de la BCEAEC, Banque centrale des États de l'Afrique-Équatoriale et du Cameroun (1955-1972) (source : *Who's who in France*).
47. Le Mali est sorti de la zone franc entre 1962 et 1984.
48. Alain Vernholes est un journaliste économique français (source : http://www.lesechos.fr/27/05/2005/LesEchos/19422-512-ECH_vingt-cinq-ans-dans-les-arbres.htm).
49. Claude Panouillot pour l'Institut d'émission de l'AEF et du Cameroun et Robert Julienne pour l'Institut d'émission de l'AOF et du Togo.
50. Robert Stéphane François Tézenas du Montcel (1902-1986), « inspecteur en service détaché », a été notamment président du conseil d'administration de l'Institut d'émission de l'AOF et du Togo (source : <https://www.ccomptes.fr/fr/biographies/tezenas-du-montcel-robert-stephane-francois>).
51. Georges Gautier (1901-1987) est haut-commissaire de la République française au Vietnam en 1953, gouverneur général de la France d'Outre-mer et président de la Banque centrale des États de l'Afrique-Équatoriale et du Cameroun (BCEAEC). Il est également secrétaire général du gouvernement de l'Indochine de 1941 à 1943 (sources : <http://www.babelio.com/auteur/Georges-Gautier/294136> ; *La France d'Outre-mer (1930-1960)* de Jean Clauzel et <https://www.idref.fr/034228764>).
52. Jean Gonot (1926-2013), inspecteur des finances, travaille notamment aux cabinets de Jean Masson (1956-1957) et d'Antoine Pinay, est directeur de cabinet de François Missoffe (1961-1962) et de Robert Boulin (1965-1967). Il occupe ensuite, entre autres, le poste de directeur général de la Compagnie générale de participation et de gestion financière (1984-1998) (source : *DIF*).
53. La création d'un ministère de la Coopération est intervenue seulement en 1959. Par la suite, dès le rapport Jeanneney (1963), s'est posée la question du rapprochement avec les Affaires étrangères, lequel est intervenu le 1^{er} janvier 1999.
54. On n'a pas retrouvé la plaquette de 1963 mentionnée dans l'entretien ; le rapport d'activité de 1963 fait état de 280 entreprises bénéficiaires sur la période 1946-1963.
55. Joseph Ki-Zerbo (1922-2006) crée le Mouvement de libération nationale (MLN) à Dakar en 1957, puis, au Burkina Faso, le Parti pour la démocratie et le progrès (PDP), membre de l'Internationale socialiste, en 1993, parti d'opposition au Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP) (sources : *Wkp* ; <http://www.aes-pua.com/auteurs/joseph-ki-zerbo>).
56. L'Association des étudiants et stagiaires a notamment réalisé, pour le compte de l'Association France-Algérie, la première résidence dédiée aux étudiants et stagiaires algériens à Paris (source : <http://association-france-algerie.blogspot.fr/2007/03/hommage-andr-postel-vinay-nous-avons.html>).
57. L'insurrection, accompagnée de massacres de colons français et de Malgaches non indépendantistes, fut suivie d'une répression par l'armée française qui fit plusieurs milliers de morts – le décompte exact reste sujet de débat.

58. Entre 1955 et 1962, l'armée française est engagée au Cameroun pour éradiquer l'Union des populations du Cameroun (UPC), parti politique créé en 1948, et considéré comme mouvement rebelle. Selon les estimations, cette intervention a fait de 20 000 à 120 000 morts (sources : <http://rue89.nouvelobs.com/2011/01/01/cameroun-1955-1962-la-guerre-cachee-de-la-france-en-afrique-183142> ; <http://www.bamileke.org/Newfolder/genocide.htm>).
59. Grand lac situé entre la République démocratique du Congo (RDC) et le Rwanda.
60. La Banque de Madagascar, créée en 1925, disposait du privilège d'émission. En 1946, elle devient la Banque de Madagascar et des Comores, puis est transformée en 1950 en établissement semi-public dont le territoire des Comores et la colonie de Madagascar sont les principaux actionnaires.
61. Voir notamment Bonin Hubert, « Le Comptoir national d'escompte de Paris, une banque impériale (1848-1940) » (1991), *Revue française d'histoire d'outre-mer*, tome 78, n° 293, pp. 477-497.
62. En 1945, la BNCI, une des plus grandes banques de dépôts françaises, est nationalisée. Elle déploie alors son réseau à l'international. En 1965, elle fusionne avec le Comptoir national d'escompte de Paris (CNEP) pour former la Banque nationale de Paris (BNP). Elle compte alors 1 050 guichets en France et 30 filiales à l'étranger, ce qui en fait le premier établissement français par l'importance de son réseau étranger (source : BNP).
63. En 1938, son conseil d'administration comporte notamment un représentant du Crédit foncier de France, du Crédit foncier colonial, de la Compagnie de l'Afrique orientale, des Messageries maritimes, des Distilleries de l'Indochine, de la BAO, un des directeurs du CNEP, un conseiller référendaire honoraire à la Cour des comptes, un ancien trésorier-payeur général et le vice-président de la Compagnie commerciale des Antilles françaises (source : Hamon A., *Les Maîtres de la France*, T. 3, Éditions sociales internationales, 1938).
64. La Banque commerciale africaine est créée en 1924. Elle semble avoir été à l'origine essentiellement une banque d'affaires, avec les principaux groupes d'intérêts opérant en Afrique-Équatoriale et représentés avant la guerre dans les compagnies concessionnaires ; elle devient ensuite une banque de dépôts (Suret-Canale Jean, *Afrique Noire occidentale et centrale 1900-1945*, Éditions sociales).
65. Jean Laurent (1900-1952), directeur général de la Banque de l'Indochine de 1945 à 1952 (source : *DIF*).
66. Pierre Mendès France a été président du Conseil du 18 juin 1954 au 5 février 1955.
67. Fonction qu'il a exercée de 1944 à 1960.
68. Institut d'émission de l'Afrique-Occidentale française et du Togo, créé par décret du 20 janvier 1955, et devenu par décret du 4 avril 1959 la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest. L'Institut d'émission de l'Afrique-Équatoriale française et du Cameroun a été, quant à lui, créé par arrêté du 2 septembre 1955.
69. Claude Panouillot, fonction qu'il occupera jusqu'en 1972, avant de succéder à André Postel-Vinay comme directeur général de la Caisse centrale.

70. Le *Colonial Development Act* (1929) met en effet en place des fonds pour le développement dans les colonies britanniques ; ces fonds sont mis sous l'égide du *Colonial Development Fund* (CDF) (Pacquement F., 2010).
71. Marius Moutet (1876-1968) est notamment ministre des Colonies sous les gouvernements du Front populaire (1936-1938). Il lutte pour de meilleures conditions de vie des peuples colonisés, notamment en supprimant le bagne en Guyane, en abrogeant le code de l'indigénat, ou encore en interdisant le travail forcé. Il défend également, lors de la guerre d'Indochine, les indépendantistes vietnamiens : « *Si la France ne peut rester en Indochine qu'en y coupant des têtes et en y maintenant un régime de terreur et de force, il vaut mieux nous en aller.* » (source : *Wkp*).
72. George Peter sera ensuite directeur de l'Office du Niger (source : <http://books.openedition.org/igpde/2802?lang=fr>).
73. Raphaël Saller (1899-1976) est notamment ministre du Plan de mai 1957 à avril 1959, puis ministre des Finances jusqu'en 1966 (source : *Wkp*).
74. La création du BUMIFOM est intervenue le 30 janvier 1959.
75. Jean Monnet (1888-1979) ; le premier Plan (1947-1953) était également appelé « Plan Monnet » (source : *Wkp*).
76. Paul Giacobbi (1896-1951).
77. On n'a pas trouvé d'informations sur Joe Sachs ou Joe Sax. Il n'est notamment pas mentionné dans l'index très complet du livre de Gérard Bossuat, *La France, l'aide américaine et la construction européenne 1944-1954* (1997), CGEFF.
78. Louis Jacquinet (1898-1993) est successivement ministre, notamment du Gouvernement provisoire de la République française (gouvernement Charles de Gaulle), ministre de la Marine, d'État, des Anciens combattants et des Victimes de guerre et de la France d'Outre-mer, entre 1944 et 1966 (sources : <https://abpo.revues.org/2762> ; *Wkp*).
79. Ces instituts, créés à partir de 1942, étaient :

CEEMAT	Centre d'études et d'expérimentation du machinisme agricole et tropical
CTFT	Centre technique forestier tropical
IEMVT	Institut d'élevage et de médecine vétérinaire des pays tropicaux
IFAC	Institut français des agrumes coloniaux (devenu, en 1975, l'Institut français de recherches fruitières outre-mer)
IFCC	Institut français du café, du cacao et autres plantes stimulantes
IRAT	Institut de recherches agronomiques tropicales et des cultures vivrières
IRCA	Institut de recherches sur le caoutchouc en Afrique
IRCT	Institut de recherches du coton et des textiles exotiques
IRHO	Institut de recherches pour les huiles et oléagineux

Source : Werquin J., « *La recherche appliquée française en agronomie tropicale et son apport au développement du Tiers Monde* » (1977), *Revue Tiers Monde*, tome 18, n° 71, pp. 521-531.

80. Claude Desanges (1906-1986) fut président-directeur général de la société Gaz et Eaux dans les années 1980. Les recherches effectuées n'ont pas permis d'obtenir davantage d'informations (sources : <http://www.jacques-andre.fr/chi/chi88/raymond-sea.html> ; <http://entreprises-coloniales.fr/afrique-occidentale/EEOA.pdf>).
81. Créé en 1860 et rebaptisé en 1950, Pechiney était un groupe industriel français spécialisé dans les domaines de l'aluminium, de l'électrometallurgie, de l'emballage, de la chimie et du combustible nucléaire. Entre 1950 et 2003, la société se développe en ouvrant sa première usine étrangère au Cameroun en 1954, amorçant un développement international. Pechiney est absorbé en 2003 par Alcan (sources : http://www.lesechos.fr/05/08/2010/lesechos.fr/020707305314_chronologie-pechiney--l-histoire-mouvementee-d-un-ex-champion-national.htm ; *Wkp*).
82. La Sanaga est un fleuve du Cameroun, également appelé Djerem dans son cours supérieur. Il prend sa source dans la région d'Adamaoua pour se déverser dans l'océan Atlantique (source : *Wkp*).
83. Ayamé est une ville de Côte d'Ivoire située à l'est du pays, près d'Aboisso, non loin du Ghana. Le lac d'Ayamé est un lac artificiel sur la rivière Bia qui se présente sous la forme d'un barrage voûte (source : *Wkp*).
84. Lucien Schmandt (1923-2009) est un personnage important dans l'histoire de la Caisse centrale. Tous les anciens collègues ayant travaillé à ses côtés, évoquent un homme visionnaire, qui a façonné la culture d'entreprise de la « maison ». Né le 20 février 1923 à Lille, Lucien Schmandt est reçu en 1943 à l'École nationale de la France d'Outre-mer. En 1944, il intègre les Forces françaises de l'intérieur (FFI). Dénoncé par l'un des leurs, son groupe d'amis résistants est capturé par les Allemands et fusillé à La Ferté-Saint-Aubin, le 10 juin 1944. Par miracle, il en réchappe. Il a passé dix années en Afrique, à la tête du Crédit de Brazzaville (1949-1951) et du Crédit du Cameroun (1951-1959). De retour au siège de la Caisse centrale à Paris, il est responsable du service du Crédit agricole et immobilier (1959-1962), chef de division du CEFEB, directeur adjoint à la direction du Crédit à l'Agriculture et à l'Équipement, puis directeur du Développement (ce département regroupait l'ensemble des économistes et ingénieurs répartis dans des pôles sectoriels). Il est ensuite directeur à la direction Appui aux opérations, avant de prendre sa retraite en 1986. Sa biographie est développée dans l'ouvrage de François Pacquement, *Dans les laboratoires du développement, Proparco et le secteur privé, 40 ans d'histoire* (2017), Karthala, Paris, pp. 65-67.
85. Henry Bizot (1901-1990), inspecteur général des finances.
86. Parmi les agents de la Caisse centrale connus pour des faits militaires, recrutés du temps d'André Postel-Vinay, il convient de citer Lucien Schmandt, Pierre Raynaud, Michel Langlois, Sicé (dont le prénom n'a pas été retrouvé – y compris dans le premier organigramme détaillé du siège de 1973), Jacques de Geyer, Henry de la Ville Montbazou (liste établie avec l'aide de Guy Vallet).
87. Ange Salphati (1908-1997), directeur adjoint des Opérations monétaires à la Caisse centrale (d'après le mémoire d'Alix Le Masson, *La Caisse centrale de la France d'Outre-mer et le financement public de la France d'Outre-mer 1946-1958*, document n° 2 « La structure du siège en novembre 1950 ») ; il apparaît dans l'organigramme de 1973 (le premier disponible) comme membre de la direction générale,

en tant que contrôleur général ; il suit immédiatement Yves Roland-Billecart dans l'ordre protocolaire. Il part à la retraite l'année suivante.

88. M. Jouy est également directeur des Opérations monétaires à la Caisse centrale (d'après le mémoire d'Alix Le Masson, *La Caisse centrale de la France d'Outre-mer et le financement public de la France d'Outre-mer 1946-1958*, document n° 2 « La structure du siège en novembre 1950 »).
89. Christian Joudiou sera notamment le premier directeur général de la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) de 1973 à 1978. Il a été élu en tant que candidat présenté par les Africains, contre Claude Panouillot, le candidat de la France. Par la suite, Christian Joudiou sera directeur du Développement au ministère de la Coopération (1978-1986). Il finira sa carrière en tant que directeur au ministère de la Coopération (sources : <https://www.beac.int/index.php/beac/la-beac-a-40-ans/274-1972-2012-40-ans-dbistoire-de-la-beac> ; Michailof Serge, *La France et l'Afrique : vademecum pour un nouveau voyage*, p. 502).
90. 1946.
91. Jacques de Chalendar (1920-2015), inspecteur général des finances, président de l'ADETEF (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières, organe de la coopération internationale du ministère des Finances) de 1984 à 1989, évoque ses souvenirs et son parcours peu commun dans un livre, paru en juin 2011, sous le titre *Une vie passionnée : itinéraire et rencontres*. L'auteur décrit sa carrière depuis les années 1940. Son énergie, sa curiosité, son esprit d'aventure l'ont conduit en France et dans le monde à remplir des missions qui dessinent aujourd'hui un itinéraire passionnant. Mémorialiste scrupuleux, il retrace l'histoire – la petite et la grande – des pays qu'il a traversés. Haut fonctionnaire, ardent négociateur, réformateur entreprenant, il n'hésite pas à raconter ses péripéties, parfois rocambolesques. Sa vie professionnelle a été marquée par des rencontres fortes. Il a travaillé notamment auprès de Pierre Mendès France, de Pierre Bérégofov et d'Edgar Faure (source : *DIF*).
92. Aymard du Buisson de Courson (1914-1985), chargé de mission à la Caisse centrale de 1951 à 1960 (source : *DIF*).
93. Parmi les agents de la Caisse centrale issus de la fonction publique, il convient de mentionner les administrateurs de la France d'Outre-mer. Ceux recrutés du temps d'André Postel-Vinay sont Jacques Alliot (1960-1996), Robert Bailhache (1962-1988), Robert Bogard (s.d.), Pierre Delmas (1970-1982), Jacques Ferret (1962-1964), Louis Fortuit (1956-1988), Pierre Fruitet (1969-1981), Jacques Germain (1963-1964), Charles Gibert (1962-1981), Jacques Moity (1971-1983), Pierre Sabeau-Jouanet (1947-1960), Henri Sarrat (1963-1994), Lucien Schmandt (1961-1985), René Servoise (1961-1963), Guy Solier (1958-1985), Guy Vallet (1963-2000) (liste établie par Guy Vallet).
94. Gaston Defferre (1910-1986) est parlementaire et ministre à plusieurs reprises sous les IV^e et V^e République (de la Marine marchande, de la France d'Outre-mer, de l'Intérieur et de la Décentralisation, du Plan et de l'Aménagement du Territoire). Il donne également son nom à deux lois importantes : la loi-cadre de 1956 ouvrant la décolonisation en Afrique et la loi sur la décentralisation de 1982 (sources : http://www.larousse.fr/encyclopedie/personnage/Gaston_Defferre/111303; <http://www.linternaute.com/biographie/gaston-defferre/>).

95. Pierre Messmer (1916-2007) rejoint les forces de la France Libre en 1940 et sera notamment fait prisonnier par le Vietminh en 1945 ; il occupe, par la suite, de hautes fonctions administratives comme directeur du cabinet du haut-commissaire de la France en Indochine, gouverneur de Mauritanie (1950-1951) et de Côte d'Ivoire (1954-1956). Il est également ministre des Armées (1960-1969), ministre d'État chargé des DOM-TOM (1971-1972) et Premier ministre en 1972 sous la présidence de Georges Pompidou (source : <http://www.gouvernement.fr/pierre-messmer>).
96. Dans ce passage, Georges Gautier (1901-1987) est alors président de la Banque centrale des États de l'Afrique-Équatoriale et du Cameroun (BCEAEC), et non pas du conseil de surveillance de la Caisse centrale – qu'il n'a jamais présidé. La même culture devait régner dans ces diverses instances, et la confusion est révélatrice.
97. Les Bois du Cameroun (L.B.C.) a son siège social à Douala (Cameroun) et a un bureau en France, à Villeurbanne ; créée sous forme de société anonyme en 1946, elle a pour objet social : « Exploitation forestière, sciage, négoce des bois coloniaux, toutes essences du Cameroun » ; et pour président-directeur général : M. P. Vetter (source : http://entreprises-coloniales.fr/afrique-equatoriale/AEC_1951-AEF-Cameroun.pdf). Voir notamment le témoignage de Fernand Chamoux (2002) – <http://chalayescierie.chez-alice.fr/pdf/UNE%20SCIERIE%20AU%20CAMEROUN%202.pdf>.
98. Il s'agit en fait de Raoul de Vitry (1895-1977), ingénieur français, directeur général (1936-1958), puis président-directeur général (1958-1967) de Pechiney. André Postel-Vinay se corrige plus tard au cours de l'entretien (sources : *Wkp* ; *Dictionnaire historique des patrons français*).
99. Environ 1,5 milliard d'euros 2018.
100. Pierre Jouven (1908-2002), industriel, directeur général (1961), puis président-directeur général (1968-1972) de Pechiney (*Who's who in France*).
101. Le fleuve Konkouré prend sa source dans le massif de Fouta Djallon, près de la ville de Konkouré en Guinée. Le barrage évoqué ici est celui de Souapiti. Des études de faisabilité y sont menées, et les travaux d'aménagement sont programmés pour 1958, mais le barrage sera en partie un échec en raison de la concurrence pour son financement entre les États-Unis et l'URSS, notamment dans le cadre de l'accession de la Guinée à l'indépendance (sources : <http://guineenews.org/dossier-crise-de-lectricite-les-rates-historiques-de-lamenagement-du-fleuve-konkoure-3eme-partie/> ; *Wkp*).
102. *Olin Mathieson Chemical Corporation*, société privée états-unienne, promotrice du projet d'aménagement du grand barrage de Konkouré avec Pechiney (source : <http://www.memoireorale.org/entfiche/TA150.05Fichechron.pdf>).
103. Le Djoué est une rivière de 130 km en République du Congo et dont le courant est très rapide. Un barrage à proximité de Brazzaville a été construit afin d'exploiter la force hydraulique qui s'y dégage. L'échec évoqué pourrait être l'arrêt du barrage de Kouilou dans la région de Sounda. Les travaux sont amorcés par la société Batignolles en 1958. Pechiney et Alcoa s'intéressent de près au projet mais dans le cadre de l'indépendance du Congo, les travaux sont arrêtés. Lorsque les sociétés tentent de redémarrer le projet, les installations abandonnées depuis les années 1960 ne permettent pas cela, et le projet est donc mis en attente (source : <http://dmcarc.com/les-principaux-fleuves-et-rivieres-de-la-republique-du-congo/>).

104. Ahmed Sékou Touré (1922-1984) est le premier président de la République de Guinée, de 1958 à 1984 (source : *Wkp*).
105. Ahmadou Babatoura Ahidjo (1924-1989) est le premier président de la République du Cameroun, de 1960 à 1982 (source : *Wkp*).
106. Le gisement étant situé loin de la mer et dans un pays dépourvu de moyens de transport, l'évacuation du minerai exigeait de résoudre un problème probablement sans précédent. Il fallait soit couper au plus court à travers le Rio de Oro espagnol, soit se diriger vers le sud en direction de Port-Étienne (devenue Nouadhibou, capitale économique de la Mauritanie). Par le Rio de Oro, la longueur du chemin de fer n'aurait été que de 411 km, mais la rade de Villa Cisneros se présentait défavorablement pour l'établissement d'un port minéralier. Par ailleurs, les conditions de sécurité étaient moins bonnes qu'en passant par Port-Étienne, la distance était beaucoup plus longue et, comme les négociations avec l'Espagne avaient échoué, s'ajoutait la difficulté concernant le franchissement de la falaise de Choum, à l'extrémité sud-est du Rio de Oro, qui nécessitait, pour maintenir le tracé en territoire mauritanien, le creusement d'un tunnel long de 1 892 m. Il fallait en outre traverser les cordons dunaires de l'Azefal et de l'Akchar, ainsi que les barkhanes proches de Port-Étienne. En revanche, le port minéralier pouvait être établi dans des conditions exceptionnellement favorables dans la baie du Lévrier. C'est pour cette dernière solution que la Société des mines de fer de Mauritanie (MIFERMA) a plaidé. Le problème était donc de construire et d'exploiter en plein désert un chemin de fer à grand débit, de 650 km de long, avec l'impératif absolu d'un prix de transport très bas pour assurer la rentabilité de l'exploitation (sources : http://www.entreprises-coloniales.fr/afrique-occidentale/Miferma_1952-1974.pdf; voir aussi Toupet C. (1968), « Les activités maritimes de Port-Étienne », *Cahiers d'outre-mer*, n° 84, pp. 381-394).
107. Jean Audibert (1921-1989), directeur général de la MIFERMA de 1956 à 1972, puis président jusqu'à sa nationalisation en 1974. Voir notamment l'article « Le BRGM, acteur central de la politique publique » par Paul-Henri Bourrelier, ingénieur général des mines honoraire et ancien directeur général du BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières), et Jean Lespine de COFRAMINES, ainsi que l'annexe 1, « La Société des mines de fer de Mauritanie (MIFERMA) » par Marc Gallet, chef du département Mines à la MIFERMA de 1970 à 1974 et président de la Chambre syndicale des industries minières, du dossier d'août 2008 consacré à « La France et les mines d'outre-mer dans les Trente Glorieuses » dans la revue *Réalités industrielles*, *Annales des Mines*.
108. Jacques Hyafil est notamment directeur pour le crédit à l'agriculture à la Caisse centrale de coopération économique (CCCE) en 1970. Quand André Postel-Vinay parle de « note » ou de « plaquette » de Hyafil, il fait référence à son ouvrage *30 ans au service du développement 1946-1976*, synthétisant sur 50 pages l'histoire et le rôle de la CCCE durant cette période, avec des statistiques et divers éléments de chronologie.
109. *30 ans au service du développement 1946-1976*, p. 18.
110. Pierre Moussa (né en 1922) est un haut fonctionnaire français et administrateur colonial devenu banquier. Normalien, il rejoint l'Inspection des finances avant de travailler au cabinet de Robert Buron, dont il sera directeur en 1954. Il est également, entre autres, directeur de la France d'Outre-mer et du Plan de 1954 à 1959.

- Il s'oriente ensuite dans le secteur privé pour jouir des fonctions de président-directeur général de grandes banques comme Paribas International (1978-1981) ou *Pallas Group*, devenu *Pallas Holding* (1983-1992) (source : *DIF*).
111. On peut retenir que 100 milliards de francs anciens de 1956 correspondent à 2 milliards d'euros en 2017 ; à titre de comparaison, cette année-là, l'AFD a fait un peu plus de 10 milliards d'euros d'engagements (source : <https://www.insee.fr/fr/information/2417794>).
 112. Sékou Touré, président de la République de Guinée de 1958 à 1984, met d'abord en place une politique marxiste. Il remporte le prix Lénine pour la paix en 1961.
 113. La Communauté française, créée en 1958 par la Constitution de la V^e République, consiste en l'association politique entre la France et les États de son Empire colonial, alors en voie de décolonisation. Ses dispositions sont officiellement abrogées par le chapitre IV de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 (source : *Wkp*).
 114. Jacques Foccart (1913-1997). Un livre fait le point sur le fonds d'archives le concernant aux Archives nationales : Bat J.-P. (2012), *Le syndrome Foccart. La politique française en Afrique, de 1959 à nos jours*, collection Folio/Histoire, Gallimard, Paris.
 115. Raymond Cartier (1904-1975) est un journaliste français. Ses thèses, le « cartiérisme », posent que les colonies coûtent trop cher, et qu'il vaut mieux financer « *la Corrèze avant le Zambèze* ». Il est ainsi partisan d'un anticolonialisme pragmatique selon lequel la France doit privilégier son propre territoire (sources : *Wkp* ; <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/cartier%20A9risme/13477>).
 116. Daniel Deguen, administrateur civil, sous-directeur des Relations internationales à la direction du Trésor au ministère de l'Économie et des Finances (sources : <http://www.institut-entreprise.fr/les-experts/daniel-deguen> ; http://www.la-croix.com/Archives/2009-06-18/Daniel-Deguen-baut-fonctionnaire-ancien-dirigeant-de-banque-et-professeur-a-Sciences-Po-Par-son-ampleur-cette-crise-depasse-celle-de-1929-NP_-2009-06-18-347810 ; *Who's who in France*).
 117. Jacques Moreau (1927-2004) suit les cours dans le même lycée que Postel-Vinay (lycée Buffon à Paris). Il est, entre autres, administrateur civil à la direction du Trésor, en charge notamment des relations bilatérales avec les pays d'outre-mer et les États étrangers (source : http://www.credit-cooperatif.coop/fileadmin/doc/FONDATION/Prix_Gide_et_Moreau/bio_moreau.pdf).
 118. La fondation de la BEI est inscrite à l'article 130 du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE).
 119. Dès 1964, la Caisse centrale y avait détaché l'un de ses agents, Jacques Silvain (1929-2012), qui gravira les échelons de cette direction et où il restera jusqu'à sa retraite.
 120. Robert McNamara (1916-2009) préside la Banque mondiale de 1968 à 1981. Il est également le secrétaire de la Défense ayant exercé le plus long mandat, entre 1961 et 1968, soit sous les présidences de Kennedy et Johnson (source : *Wkp*).
 121. La citation est de Diderot dans *Le Neveu de Rameau* : « La sagesse du moine de Rabelais est la vraie sagesse pour son repos et celui des autres. Faire son devoir tellement quellement, toujours dire du bien de monsieur le *prieur*, et laisser aller le monde à sa fantaisie. »

122. Selon Kessler V. (1990), « La dette du Tiers Monde : 1970-1990 », *Revue d'économie financière*, n° 14 (numéro thématique sur « Le financement de l'économie mondiale : l'expérience historique »), pp. 157-199, qui cite des statistiques de la Banque mondiale. La dette du Tiers Monde représente 110 milliards de dollars en 1973, et dix fois plus en 1988. Le chiffre avancé est donc celui du stock de la dette au moment de l'interview. Des mesures bilatérales d'annulation de la dette sont prises par la France au sommet des pays francophones à Dakar du 24 au 26 mai 1989. L'interview est antérieure, puisque le premier entretien commence le 7 février 1989 (https://www.economie.gouv.fr/files/liste_des_archives_orales_0.pdf). Ce n'est toutefois qu'à partir de 1996 que des mesures multilatérales d'annulation de la dette seront prises (G7 de Lyon en 1996, puis G8 de Cologne en 1999).
123. Edgar Pisani (1918-2016), parlementaire européen à partir de 1979, puis commissaire européen de 1981 à 1985.

DOCUMENTS

Textes d'André Postel-Vinay sur la Caisse centrale
ou l'aide au développement

ALLOCUTION

Prononcée par M. André Duval, directeur général de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM) lors de la première réunion du conseil supérieur de surveillance, le 17 avril 1944, à Alger

*

Je tiens d'abord à remercier M. Pleven, M. Mendès France et M. Giacobbi qui ont bien voulu assister à cette réunion, et à m'associer à l'hommage rendu par M. Mendès France aux fondateurs de la Caisse centrale, à l'ancien conseil de surveillance de cet établissement, et au conseil supérieur de surveillance de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM) qui se réunit aujourd'hui pour la première fois. Je suis heureux d'avoir cette occasion d'exprimer ma gratitude envers M. Pleven et M. Diethelm qui m'ont constamment guidé et aidé dans la tâche que je dus entreprendre, lorsqu'après une longue période d'inaction forcée, je me trouvais chargé de remplir les fonctions, pour moi entièrement nouvelles, de directeur général adjoint de la Caisse centrale de la France Libre (CCFL). Je tiens aussi à dire toute l'admiration et toute la respectueuse affection que j'éprouve pour M. Rauzan qui a été le véritable chef et l'organisateur de la Caisse centrale. Si les attributions de cet établissement se sont constamment étendues à de nouveaux territoires, si elles s'étendent aujourd'hui à l'ensemble de la France d'Outre-mer, ces résultats sont dus en définitive à sa ténacité, à son dévouement à l'intérêt public, et à l'ensemble de ces qualités qui font que chacun de ceux qui le connaissent, éprouvent à son égard les sentiments de respect, d'admiration et de sympathie que je viens d'exprimer.

Messieurs, à cette première réunion du conseil supérieur de surveillance, je voudrais donner quelques indications sur la manière dont la Caisse centrale doit, à mon sens, remplir les principales attributions qui lui sont dévolues, et sur les prochaines possibilités de développement de ces attributions en matière de trésorerie publique, de change, d'émission et de crédit.

*

1. Fonctions de la Caisse à l'égard du Trésor

En matière de trésorerie publique, la Caisse a rempli jusqu'à une date récente des fonctions d'ordre comptable qui sont normalement de la compétence du Trésor central. Cette première catégorie d'attribution est destinée à se réduire

ou à disparaître. D'autre part, l'ordonnance du 2 février 1944 habilite la Caisse centrale à consentir des avances au Trésor. Lorsque la Caisse centrale fut instituée, elle dut exercer des fonctions qui sont normalement de la compétence du Trésor central. Elle était, en effet, le seul établissement qui put assurer les paiements de nos budgets publics en Angleterre. Au surplus, il avait paru indispensable qu'elle suive dans ses écritures le montant des fonds mis à la disposition des trésoreries coloniales pour le règlement des dépenses du Comité national français. Enfin, les trésoreries des colonies françaises libres, qui se trouvaient en relation comptable avec elle, se servaient de leurs comptes chez la Caisse pour solder, par virement, leurs opérations réciproques.

Lorsque la Caisse centrale s'est installée à Alger, les fonctions exercées par elle comme Trésor central sont devenues sans objet. Elle cessa de participer au paiement des dépenses publiques, ce paiement se trouvant assuré par les services du Trésor. En outre, il parut préférable, pour des raisons d'ordre pratique, que les attributions antérieurement remplies par elle à l'égard de certaines trésoreries coloniales soient dévolues au service central du Trésor, qui assumait déjà les mêmes fonctions envers les autres trésoreries. La Caisse centrale reste d'ailleurs en rapport avec les trésoreries de l'Afrique-Équatoriale française (AEF), du Cameroun et de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui tiennent la comptabilité de ses émissions de billets. Les trésoreries de l'AEF et du Cameroun procèdent, en outre, au règlement de ses achats d'or dans ces colonies.

*

La CCFOM n'exerce donc pratiquement plus de fonctions qui relèvent de la compétence du Trésor central. Mais, comme établissement central d'émission, elle peut désormais se trouver chargée de mettre à la disposition du Trésor, sur chaque territoire, les fonds qui sont nécessaires au paiement des dépenses de guerre, dans des limites fixées par des conventions qui doivent être autorisées par voie d'ordonnance, et qui ne sauraient être conclues par la Caisse sans l'approbation préalable du conseil supérieur de surveillance.

Lorsque la CCFOM se trouve ainsi autorisée à mettre des fonds à la disposition du Trésor, elle peut les lui verser selon deux procédures différentes. Sur les territoires où elle exerce le privilège de l'émission, elle peut verser ces fonds directement au Trésor. Sur les autres territoires, elle en fait créditer le Trésor par les banques d'émission, conformément à l'article 6 de l'ordonnance du 2 février 1944. Cet article prévoit en effet que la banque d'émission de chaque territoire est tenue de mettre à la disposition de la CCFOM la contre-valeur de tout crédit ouvert à son compte dans les écritures de la Caisse.

*

2. Fonctions de la CCFOM en matière de change

Si la CCFOM se trouve ainsi conduite à centraliser les demandes de fonds du Comité français de Libération nationale (CFLN), c'est elle aussi qui groupe l'ensemble des avoirs en or et en devises dont peut disposer le Comité. L'organisation adoptée dans ce domaine n'a d'autre objet que d'assurer un emploi équitable et rationnel des ressources de change de la France d'Outre-mer.

Mais la CCFOM, en matière de change, n'a pas seulement pour mission de constituer cette réserve. Elle doit aussi donner aux Offices des changes de la France d'Outre-mer les instructions nécessaires à l'application des règlements sur le contrôle des changes, dans le cadre d'instructions d'un caractère plus général, prises conjointement par les commissaires aux finances et aux colonies.

L'organisation qui a été ainsi créée assure un emploi rationnel des ressources de change de la France d'Outre-mer. Elle l'assure sans interventions trop fréquentes au fonds de stabilisation, puisque chaque Office des changes n'est obligé de recourir au fonds, pour l'exécution matérielle de ses transferts, qu'en cas d'épuisement de sa dotation ou de l'une des catégories de devise dont il dispose. Mais elle maintient néanmoins le minimum de centralisation nécessaire à une bonne utilisation des ressources de change disponibles.

Sous le régime actuellement en vigueur, la CCFOM groupe, chaque mois, des informations complètes sur les ressources de change de la France d'Outre-mer. Elle réunira aussi, à l'avenir, les prévisions des divers Offices des changes sur leurs besoins probables de devises au cours des plus prochains mois. Ce groupement d'informations permettra de confronter les besoins et ressources et constituera, pour les commissaires intéressés, et pour les territoires de la France d'Outre-mer, un élément d'appréciation des plus utiles en matière d'orientation des échanges commerciaux.

Le système actuel établi, au surplus, entre les territoires de la France d'Outre-mer, une solidarité équitable et conforme à l'intérêt commun. Il permet, en effet, d'utiliser les excédents de devises de certains territoires pour régler des importations indispensables à d'autres territoires qui, dans les circonstances présentes, ne parviennent pas à équilibrer leurs balances des comptes faute de pouvoir exporter en quantités suffisantes des produits nécessaires à la guerre. Ce système doit ainsi éviter que ne s'établissent des disparités excessives entre les possibilités d'importations des divers éléments de l'empire français.

C'est à un résultat analogue que concourent les instructions données par la CCFOM aux Offices des changes en matière de transferts financiers. Elles évitent, en effet, que des disparités peu justifiables ne se produisent, dans ce domaine, entre les divers territoires.

Enfin, l'organisation adoptée doit permettre d'uniformiser et de réduire dans toute la mesure possible les écarts de cours, les commissions et les autres

perceptions effectuées à l'occasion d'opérations de change. L'expérience montre, à ce sujet, qu'il convient à la fois d'empêcher que les intermédiaires n'abusent du quasi-monopole dont ils disposent, et que les opérations de change ne soient considérées par les administrations locales comme une bonne matière imposable, que l'on peut taxer sans inconvénients d'ordre commercial ou d'ordre monétaire.

Les transferts de francs entre les territoires de la France d'Outre-mer ont parfois donné lieu à des errements du même ordre. À cet égard, la CCFOM se propose également d'uniformiser et de réduire, dans toute la mesure possible, les taux des commissions actuellement perçues. Au surplus, le fonctionnement des comptes des banques d'émission chez la Caisse assure pour l'avenir la suppression de tout écart de cours, et l'unité parfaite de la valeur du franc à l'intérieur de l'empire français.

*

L'organisation qui vient d'être décrite témoigne d'une évolution qui se produit, à l'heure actuelle, d'une manière presque générale, et selon laquelle la disposition des avoirs en or ou en devises relève de plus en plus de l'État. Alors que les décrets de 1939 ont pu donner lieu parfois à des erreurs d'interprétation sur le caractère des Offices des changes et même sur la qualité des personnes compétentes pour autoriser la délivrance des devises, il n'est plus aujourd'hui contesté que ces Offices ont un caractère public, et que la délivrance de moyens de paiement à l'étranger ne peut être autorisée que par l'administration.

Une évolution également favorable à la prédominance de l'intérêt public se manifeste en matière d'émission et de crédit.

3. Attributions de la CCFOM en matière d'émission et de crédit

Les fonctions de la CCFOM dans ce domaine varient suivant les territoires, selon qu'elle exerce ou n'exerce pas le privilège de l'émission.

*

Sur les territoires où la CCFOM ne dispose pas du privilège de l'émission, les fonctions qu'elle remplit effectivement sont jusqu'à ce jour très réduites. Néanmoins, s'il était nécessaire, l'ordonnance du 2 février 1944 lui permettrait d'exercer une influence prépondérante sur leurs marchés monétaires. Pour y parvenir, il lui suffirait de recourir aux dispositions de cette ordonnance qui lui permettent d'obtenir de chaque banque d'émission les fonds dont elle a besoin, et d'appliquer l'article 8 qui l'autorise à effectuer, avec l'approbation du conseil supérieur de surveillance, les opérations permises à ces banques elles-mêmes, ou à acheter ou à vendre des fonds d'État ou des valeurs du Trésor, ou des obligations garanties par lui. Elle pourrait aussi demander qu'un décret donnât

cours légal à ses billets, sur un ou plusieurs territoires où elle n'exerce pas le privilège de l'émission.

En fait, il ne paraît pas immédiatement indispensable qu'elle ait recours à ces mesures, les conditions du marché monétaire ne justifiant pas actuellement ce genre d'intervention. Ces conditions sont d'ailleurs telles que les fonctions de la CCFOM en matière de crédit demeurent également assez limitées sur les territoires où elle exerce dès à présent le privilège de l'émission, territoires qui comprennent l'Afrique-Équatoriale française (AEF), le Cameroun et Saint-Pierre-et-Miquelon.

*

Dans ces colonies, il sera d'ailleurs impossible à la CCFOM d'ouvrir des agences pendant la durée de la guerre. En fait, c'est par l'entremise des anciens instituts d'émission et des autres banques que s'y opère encore la distribution du crédit ; les billets non émis de la CCFOM sont détenus matériellement par le Trésor, qui suit les instructions que lui donne la CCFOM pour leur mise en circulation.

Il convient de noter à cet égard que malgré les dépenses militaires, malgré l'effort de guerre fourni depuis 1940 par l'Afrique-Équatoriale française (AEF) et par le Cameroun, la politique financière et monétaire de ces colonies est demeurée remarquablement prudente, et que la hausse des prix y a été nettement plus modérée que dans les colonies voisines.

Il est encore difficile de prévoir dans quelles conditions et dans quels délais le privilège d'émission de la CCFOM sera étendu à de nouveaux territoires de la France d'Outre-mer. L'achèvement des privilèges de quatre banques coloniales d'émission pose, dans ce domaine, des problèmes immédiats qui devront être très prochainement résolus.

Il serait également prématuré de vouloir définir dès à présent la politique d'émission que suivra la CCFOM lorsque la guerre aura pris fin. Il importe cependant de remarquer, à cet égard, que sa qualité d'établissement public garantit qu'elle ne poursuit aucun autre objet que de servir l'intérêt public en contribuant au développement économique de la France d'Outre-mer, ainsi qu'à la sauvegarde de la valeur de la monnaie.

*

Messieurs, je ne voudrais pas que cet exposé d'ensemble, nécessairement trop général, vous donnât l'impression que la CCFOM poursuit ou doit poursuivre dans tous les territoires de l'empire une œuvre uniforme en vertu de principes fixés *a priori*. Au contraire, je crois que ce qui a fait le succès et permis le développement des attributions de la CCFL, c'est qu'elle a su adopter, dans chaque colonie, des solutions diverses, qui tenaient compte des nécessités pratiques, des circonstances et de la situation locale.

La CCFOM doit, à mon sens, se garder de solutions trop rigides et d'interventions inutiles dans le règlement des problèmes d'intérêt local. Elle doit éviter aussi de se saisir trop tôt d'attributions qu'elle ne serait pas absolument prête à exercer, et maintenir un accord parfait – et qui ne s'est d'ailleurs jamais démenti jusqu'à ce jour – avec les divers commissariats que ses fonctions intéressent, et dont elle doit suivre les instructions ou solliciter l'agrément pour un grand nombre de ses opérations.

C'est, je crois, en suivant cette politique souple et prudente que la CCFOM assurera le mieux son développement et le succès des principes qui justifient sa création, principes dont l'application doit permettre de garantir, plus efficacement que par le passé, la prédominance de l'intérêt public en matière monétaire.

LES FONCTIONS MONÉTAIRES ET BANCAIRES DE LA CAISSE CENTRALE DE LA FRANCE D'OUTRE-MER EN AFRIQUE NOIRE

Conférence faite au Centre d'études bancaires,
à Bruxelles, le 18 mars 1954
par M. André Postel-Vinay
directeur général de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM)

La Caisse centrale a été fondée à Londres, en décembre 1941, par une ordonnance du Comité national français (CNF), sous le nom de Caisse centrale de la France Libre (CCFL). Elle ne prit le nom de Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM) qu'à Alger, en 1944, lorsque le Comité français de Libération nationale (CFLN) succéda lui-même au Comité national français (CNF).

La CCFOM est un établissement public, placé sous la double tutelle du ministère de la France d'Outre-mer et du ministère des Finances et sous le contrôle d'un conseil de surveillance, qui comprend des représentants des ministères intéressés, de la Commission des territoires d'outre-mer de l'Assemblée nationale et des grands établissements de crédit. Le président du conseil de surveillance comme le directeur général sont nommés par décret contresigné par les ministres de la France d'Outre-mer et des Finances. La CCFOM est également soumise aux vérifications d'un comité de censeurs et de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, qui siège à la Cour des comptes.

Les fonctions de la Caisse centrale, après avoir subi d'importantes réformes au lendemain de la guerre, s'exercent maintenant à la fois dans le domaine monétaire et dans le domaine financier. Elles intéressent tout d'abord les territoires qui relèvent du ministre de la France d'Outre-mer, c'est-à-dire l'Afrique Noire, Madagascar, la Somalie française, les établissements des Indes, l'Océanie et Saint-Pierre-et-Miquelon. Elles intéressent aussi les pays que l'on appelait autrefois les « vieilles colonies » et que l'on appelle aujourd'hui les « nouveaux départements » ou « départements d'outre-mer », c'est-à-dire les Antilles, la Guyane et La Réunion.

Les attributions monétaires de la CCFOM comprennent l'exercice du privilège de l'émission en Afrique-Équatoriale française (AEF), au Cameroun, dans les

nouveaux départements et à Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que le contrôle des changes dans les nouveaux départements et dans les territoires qui relèvent du ministre de la France d'Outre-mer. Les attributions financières de la CCFOM consistent dans le financement des plans de développement économique et social de l'ensemble de ces départements et de ces territoires.

Je n'ignore pas que le cumul de ces fonctions monétaires et financières peut prêter à de sérieuses observations de principe ; mais je crois pouvoir assurer que dans le cas de la Caisse centrale, toutes les précautions ont été prises pour que ces observations demeurent sans portée pratique. La CCFOM est en effet divisée en deux services, le service des opérations monétaires et le service des opérations financières, qui fonctionnent pratiquement comme deux établissements distincts. Le premier s'occupe de l'émission et du contrôle des changes ; le second se charge du financement des plans. Chacun de ces deux départements a ainsi sa comptabilité propre, et les situations comptables mensuelles ou les bilans de la CCFOM sont publiés en deux parties nettement séparées, qui concernent l'une les opérations du service de l'émission, et l'autre les opérations du service des investissements, exactement de la même façon que les situations de la Banque d'Angleterre nous présentent, sous deux rubriques, les comptes du département émission et ceux du département banque. Cette division rigoureuse manifeste clairement que la CCFOM ne se sert pas de l'émission monétaire pour le financement des plans et que les ressources qui lui sont accordées par l'État pour ce financement sont employées uniquement aux opérations de développement économique et social pour lesquelles le Parlement les vote chaque année.

Les organes de contrôle de la Caisse centrale veillent d'ailleurs au respect de cette division des fonctions. Dès lors, le fait d'avoir confié au même établissement ces diverses attributions monétaires et financières n'offre plus aucun inconvénient réel, et il présente même l'avantage de permettre un meilleur groupement d'informations et des économies de gestion substantielles.

Après cette rapide vue d'ensemble sur les activités de la CCFOM, je voudrais décrire, de façon moins sommaire, comment elles s'exercent en Afrique Noire.

J'exposerai donc successivement quelles sont, en Afrique Noire, les fonctions d'ordre monétaire, puis les fonctions d'ordre financier de la CCFOM, en insistant surtout, dans cette deuxième partie de ma conférence, sur les prêts de la Caisse centrale aux entreprises privées ou d'économie mixte, qui offrent sans doute plus d'intérêt pour votre centre d'études que les opérations d'avance aux collectivités publiques.

*

Les règles qui régissent les fonctions monétaires de la Caisse centrale en Afrique Noire s'intègrent dans un ensemble de dispositions plus générales, applicables à tous les pays dans lesquels circulent le franc français ou les monnaies qui lui

sont rattachées. Les territoires français d'Afrique Noire font en effet partie de ce que l'on appelle la « zone franc ». Je voudrais donc, avant de décrire les attributions monétaires de la CCFOM en Afrique, rappeler brièvement les principes essentiels qui assurent l'unité de cette zone franc.

*

À vrai dire, ce qui frappe lorsque l'on considère sommairement l'organisation de cette zone monétaire, c'est moins cette unité, pourtant très réelle, qu'une apparente diversité : diversité des institutions, tout d'abord, puisque, pour la seule Afrique Noire, nous trouvons deux instituts d'émission, l'un la Banque de l'Afrique-Occidentale, pour l'Afrique-Occidentale française (AOF) et le Togo, et l'autre la Caisse centrale, pour l'AEF et le Cameroun ; diversité des parités monétaires elles-mêmes puisque, dans la seule Afrique Noire encore, nous constatons l'existence de billets libellés en francs CFA, c'est-à-dire en francs des « colonies françaises d'Afrique », dont la valeur est égale à deux francs métropolitains.

Toutefois, cette apparente diversité d'institution et de parité ne doit pas faire illusion sur l'unité très réelle de la zone franc. La présence d'instituts d'émission distincts par territoire, ou groupes de territoires, ne correspond à rien d'autre qu'à un souci de décentralisation. Quant au franc CFA, il n'a nullement le caractère d'une monnaie autonome, puisqu'il est rattaché au franc métropolitain par un rapport, désormais invariable, de deux francs métropolitains pour un franc CFA. Toutes les autorités françaises compétentes sont d'accord sur la fixité de ce taux de conversion.

Dès lors, pourquoi le franc CFA a-t-il été créé ? Pour répondre à cette question, je rappellerai que dans la période comprise entre la Libération de la métropole et la création du franc CFA en décembre 1945, les taux de change en vigueur pour le franc métropolitain avaient été fixés artificiellement à 200 francs pour une livre et à 50 francs pour un dollar, c'est-à-dire aux taux qui étaient également applicables pour les francs d'outre-mer depuis le début de 1944. Cependant, au cours de la guerre, la hausse des prix avait été beaucoup plus forte dans la métropole qu'en Afrique Noire, non seulement parce que les territoires d'Afrique Noire n'avaient pas connu l'Occupation, mais parce qu'ils avaient été relativement bien approvisionnés par les marchés anglo-saxons. C'est pourquoi, lorsqu'il fallut dévaluer très profondément le franc métropolitain, en décembre 1945 (je rappelle que la valeur du dollar s'est alors trouvée multipliée par 2,4 pour le franc métropolitain), il n'apparut pas possible de faire subir aux francs d'Afrique Noire une aussi forte dépréciation. Cette dépréciation profonde, qui n'eût pas été motivée par la situation propre de ces territoires, y aurait provoqué une hausse brutale des prix, dont les conséquences économiques, sociales et même politiques auraient pu être dangereuses. Je tiens d'ailleurs à ajouter que seules des circonstances d'une aussi exceptionnelle gravité que la guerre et la rupture des relations entre la métropole et l'Outre-mer, pouvaient, à mon sens, expliquer et justifier une

mesure telle que ce changement soudain de parité à l'intérieur d'une même zone monétaire.

Cette diversité de régimes monétaires que l'on croit découvrir, au premier abord, au sein de la zone franc, demeure donc plus apparente que réelle. En fait, les facteurs d'unité sont de toute autre importance que les facteurs de division.

Parmi ces facteurs d'unité, j'en citerai deux qui me paraissent essentiels :

- le premier, c'est que toutes les ressources en devises de la zone franc forment une masse commune dont l'emploi est déterminé d'après une réglementation des changes uniforme, et dans le cadre de programmes d'importation arrêtés par le pouvoir central. Le contrôle de cette réglementation et de ces programmes est assuré tantôt par l'Office métropolitain des changes, tantôt par des offices locaux qui lui sont rattachés ou qui sont placés sous la tutelle de la CCFOM. Mais il ne s'agit là que d'une répartition de fonctions administratives, qui n'altère en rien l'unité de l'ensemble. Il convient d'ajouter que tous les accords de paiement et toutes les conventions financières avec l'étranger sont conclus par les autorités métropolitaines pour l'ensemble des États et territoires compris dans la zone franc ;
- le second facteur d'unité, c'est que toutes les monnaies de la zone franc, quel que soit l'organisme qui les émet, s'échangent librement entre elles, à l'exception seulement de la piastre indochinoise dont la convertibilité est soumise à certaines restrictions. Dans la pratique, cette interchangeabilité des monnaies de la zone franc, cette liberté de transferts sans limite à l'intérieur de cette zone se trouvent assurées d'abord par les disponibilités des instituts d'émission et, en cas de fléchissement de ces disponibilités, par les relations comptables qui existent entre ces instituts et le Trésor.

Cette solidarité des diverses monnaies rattachées au franc a d'ailleurs récemment conduit à la fondation d'un organe de coordination de l'ensemble : le Comité monétaire de la zone franc. Placé sous la présidence du gouverneur de la Banque de France, ce comité est composé des gouverneurs ou présidents des divers instituts d'émission, ainsi que de représentants des pouvoirs publics et des principaux établissements de crédit qui opèrent dans les pays d'outre-mer. Il a pour principaux rôles de coordonner les politiques de crédit des instituts d'émission de la zone franc et de concourir à l'amélioration de l'organisation bancaire en dehors de la métropole.

*

Voici donc le cadre général dans lequel la CCFOM exerce ses fonctions d'Institut d'émission de l'Afrique-Équatoriale française et du Cameroun. À ce titre, la Caisse centrale doit résoudre la plupart des problèmes qui se posent à toute banque d'émission. Elle doit donc assurer la couverture de ses billets et la garantie de ses opérations, adapter ses taux de transfert ou de réescompte à la

conjuncture économique et s'efforcer enfin d'améliorer l'organisation et la distribution du crédit.

Pour gager ses billets et ses crédits, la CCFOM doit tout d'abord respecter certaines règles statutaires : la couverture de ses billets ne peut comprendre que des actifs autorisés par son comité de censeurs et le ministère des Finances. En outre, la Caisse centrale n'est autorisée à se servir de son privilège d'émission que pour les opérations qui étaient déjà permises à l'organisme qui l'exerçait avant elle : la Banque de l'Afrique-Occidentale (BAO).

Elle a d'ailleurs, d'elle-même, limité ses opérations beaucoup plus strictement que ses statuts ne le prévoyaient. Je vous rappelle par exemple qu'elle a complètement séparé ses services d'émission monétaire de son service des investissements. Le service de l'émission de l'AEF et du Cameroun fonctionne dès lors, en fait, comme un organe indépendant placé sous la tutelle d'un comité spécial dont le président est le même que celui du conseil de surveillance de la CCFOM et qui comprend, en outre, des représentants des ministères et des territoires intéressés.

D'autre part, bien que les statuts de la Caisse centrale ne lui en fassent nullement l'obligation, son service d'émission de l'AEF et du Cameroun intervient presque exclusivement comme banque des banques. Il est superflu d'insister sur les raisons d'être d'une politique aussi classique. Entre autres mérites, elle offre celui de mieux garantir l'impartialité de l'Institut d'émission. Celui-ci, s'abstenant de faire concurrence aux banques qui recourent à lui pour la mobilisation de leurs crédits, évite de se trouver à la fois juge et partie. Les banques installées en AEF et au Cameroun peuvent constater les avantages de cette politique, dans laquelle l'Institut d'émission n'apparaît jamais comme un rival, et je ne crois pouvoir citer de meilleur exemple de cette bonne harmonie que les relations cordiales et confiantes qui ont toujours existé entre la Banque belge d'Afrique et la Caisse centrale.

En limitant le rôle de son service d'émission à celui de banque des banques, la CCFOM renforce, en outre, le gage de sa monnaie et de ses crédits ; et elle diminue aussi ses frais de gestion, ce qui l'aide à pratiquer, en toute circonstance, les taux les plus bas que permette la conjuncture économique.

Sans doute pourrait-on objecter à l'encontre de cette politique qu'en n'intervenant pas dans la concurrence bancaire, la CCFOM risque parfois de laisser s'instituer des conditions de crédit trop élevées, malgré la faiblesse de ses propres taux de réescompte. Cette objection serait peut-être fondée si la Caisse centrale s'interdisait rigoureusement toute opération de crédit direct à court terme, mais tel n'est pas le cas. Elle estime seulement que les opérations de ce type n'entrent pas normalement dans ses attributions. S'il se trouvait cependant que, pour une opération d'intérêt général importante pour la vie économique d'un territoire, les banques n'entendent pas financer l'opération tout entière ou subordonnent leur concours à des conditions trop élevées, la CCFOM pourrait

intervenir directement, en s'efforçant évidemment d'obtenir pour elle-même, le cas échéant, toutes les garanties nécessaires. Elle pourrait aussi prendre une partie du risque à sa charge, afin de bonifier le taux moyen de l'opération, comme elle vient d'ailleurs de le faire pour la campagne cotonnière d'AEF. Par ces possibilités d'action comme par le réescompte, l'Institut d'émission dispose réellement de tous les moyens souhaitables pour éviter la cherté excessive du crédit.

En ce qui concerne ses propres opérations, la CCFOM les a toujours traitées aux conditions les moins onéreuses possibles. À l'heure actuelle, elle opère gratuitement les transferts à destination ou à l'intérieur des pays où elle exerce le privilège de l'émission. Quant à son taux de réescompte, il s'élève à 3 % dans les territoires d'AEF et du Cameroun. La situation économique de certains de ces territoires pourrait, il est vrai, justifier un taux encore plus réduit. Cependant, la CCFOM ne peut envisager de nouvelles réductions dans les conditions présentes, car elle doit tenir compte des taux en vigueur dans les autres pays de la zone franc. Des écarts trop sensibles entre les différents taux de réescompte risqueraient en effet de provoquer des transferts au préjudice des territoires où s'appliquent les tarifs les plus bas.

Ce taux de réescompte de 3 % ne représente d'ailleurs que le taux général appliqué par le service d'émission de la Caisse centrale en AEF et au Cameroun. Dans quelques cas particuliers, mais d'assez grande importance, ce service a pratiqué des taux sensiblement plus faibles. C'est le cas notamment pour certaines opérations concernant la production de l'okoumé, qui ont été réescomptées au taux de 2,50 %. De même, les organismes de crédit agricole ou social, que la CCFOM a contribué à fonder en Afrique-Équatoriale française (AEF) et au Cameroun, bénéficient eux aussi de conditions de réescompte à court terme particulièrement avantageuses, comprises entre 2 % et 2,50 %. Et c'est encore ce taux de 2,50 % qui s'applique au financement de la campagne cotonnière de l'AEF, financement qui est assuré, par trois consortiums bancaires, dont deux ont comme chef de file la Banque belge d'Afrique.

Qu'il me soit permis de dire à cette occasion combien l'Institut d'émission de l'AEF et du Cameroun apprécie le concours que la Banque belge d'Afrique accorde depuis de longues années pour le financement de la plus importante production d'Afrique-Équatoriale française. Nous avons toujours pu constater dans nos relations avec cet établissement que non seulement il possédait une parfaite expérience des problèmes cotonniers, mais encore qu'il s'efforçait de faciliter, chaque année, la solution de ces problèmes, avec un sens de l'intérêt général auquel je suis heureux de pouvoir rendre hommage aujourd'hui.

Enfin, en tant qu'Institut d'émission de l'AEF et du Cameroun, la CCFOM s'est efforcée d'y améliorer l'organisation du crédit. La conception très libérale qu'elle s'est faite de son rôle a notamment contribué à encourager le développement du réseau

bancaire local qui, au lendemain de la guerre, était encore très léger. C'est ainsi que, de 1945 à ce jour, le nombre des agences de banque a triplé en AEF et au Cameroun. Il paraît d'ailleurs maintenant souhaitable que cette progression marque une étape. Sinon, après avoir été des plus opportunes, elle finirait par peser exagérément sur les frais généraux des banques et même sur le loyer de l'argent.

La CCFOM a également contribué à la création de la Centrale des risques de l'AEF et du Cameroun, dont la fondation a été décidée récemment par le Comité monétaire de la zone franc. Cette Centrale groupe maintenant toutes les grandes banques de ces territoires, et notamment la Banque belge d'Afrique qui, avec son esprit de coopération habituel, a bien voulu participer à cette institution.

Ce résumé des fonctions du service d'émission de la CCFOM en Afrique-Équatoriale française et au Cameroun peut faire percevoir avec quel intérêt la Caisse centrale a suivi les projets qui ont conduit à la création de la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi. Il n'est pas douteux en effet qu'il existe de nombreuses similitudes entre les principes qui ont conduit à la fondation de cette banque sous forme d'association de droit public et ceux qui ont déterminé l'organisation des services d'émission de la Caisse centrale. À cet égard, des contacts entre les deux instituts d'émission seraient peut-être souhaitables. Sans doute les problèmes à résoudre en AEF et au Congo belge ne sont-ils pas du même ordre de grandeur, étant donné le développement considérable de l'économie du Congo. Cependant, il pourrait ne pas être sans intérêt de confronter les questions d'ordre général qui se posent et les solutions adoptées.

L'effort d'organisation et de rénovation que la CCFOM a ainsi entrepris dans le domaine de l'émission monétaire, elle l'a fait également pour le financement des plans de développements économique et social d'Afrique Noire. Dans ce second secteur de son activité, les méthodes qu'elle applique, en vertu d'une loi votée peu après la Libération, sont également très différentes de celles qui étaient en vigueur avant la guerre ; et elles sont aussi, je crois, plus efficaces.

*

Avant d'exposer quelles sont les opérations bancaires exécutées par la CCFOM pour le financement des plans, je voudrais tout d'abord décrire le mécanisme général dans lequel s'insèrent ces opérations.

*

Ce mécanisme général a été institué par la loi du 30 avril 1946 qui a créé le Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) des territoires d'outre-mer. La même loi a confié à la Caisse centrale la gestion comptable de ce fonds, dont les opérations sont préparées et instruites par la direction des Affaires économiques et du Plan au ministère de la France d'Outre-mer ou dans le cadre des directives données par cette direction. Depuis la loi du 30 avril 1946

jusqu'à ce jour, le montant des programmes lancés grâce aux ressources du FIDES a atteint 331 milliards au total, dont 275 pour l'Afrique Noire.

Ce FIDES traite deux grandes catégories d'opérations :

- en premier lieu, il accorde des subventions pour les études et les recherches outre-mer et pour de grandes opérations d'intérêt général. Le FIDES subventionne ainsi les recherches scientifiques, agricoles, forestières, géologiques, minières et pétrolières, les études hydro-électriques et l'établissement des cartes géologiques et géographiques. Un effort très important a été fait depuis la guerre pour ces études et ces recherches, qui sont fondamentales pour l'avenir des pays d'Afrique Noire. Environ 15 % des fonds du FIDES affectés à ces pays ont été réservés à cette première catégorie d'opérations ;
- la seconde catégorie d'opérations du FIDES concerne le financement des budgets de travaux publics annuels des fédérations ou territoires d'outre-mer, c'est-à-dire, pour l'Afrique Noire, des budgets de travaux publics de l'Afrique-Occidentale française (AOF) et du Togo, de l'Afrique-Équatoriale française (AEF) et du Cameroun. Ces budgets comportent à la fois des dépenses d'intérêt économique, telles que les travaux routiers, ferroviaires ou portuaires, et des dépenses d'intérêt social, telles que la construction ou l'aménagement des écoles et des hôpitaux.

Avant d'être soumis à l'approbation des autorités métropolitaines compétentes, ces budgets sont préparés par les administrations locales d'après les directives du ministère de la France d'Outre-mer et délibérés par les grands conseils ou les assemblées représentatives des territoires intéressés. Depuis la loi du 30 avril 1946 jusqu'à ce jour, environ 85 % des ressources du FIDES affectées à l'Afrique Noire ont été consacrées à ces budgets. Ces budgets de travaux publics tirent en effet presque toutes leurs ressources du FIDES, c'est-à-dire de la métropole, soit sous forme de subventions du FIDES, soit sous forme d'emprunts à 20 ans et à 2,20 % d'intérêts, contractés par les fédérations ou les territoires auprès de la CCFOM. Le pourcentage des subventions dans le total des ressources de ces budgets s'est élevé à 55 % jusqu'en 1953, et il a été porté à 75 % l'an dernier.

Les opérations du FIDES ne représentent d'ailleurs pas l'ensemble de l'effort financier qui est fait par l'État pour le développement des territoires d'outre-mer. Aux 331 milliards d'opérations lancées sur les fonds du FIDES depuis 1946 se sont ajoutés 65 milliards d'avances ou de prises de participation consenties ou souscrites par la CCFOM, en plus des opérations du FIDES, au profit de collectivités publiques secondaires telles que les communes, les chemins de fer ou les chambres de commerce, ou en faveur de sociétés d'économie mixte (SEM) ou d'entreprises privées. Sur ces 65 milliards de concours financiers de la Caisse centrale, 56 milliards ont été accordés en Afrique Noire. Le total général des équipements lancés depuis 1946, soit sur les fonds du FIDES, soit sur ceux de la CCFOM, atteint donc 396 milliards, dont 331 pour l'Afrique Noire.

Ainsi, les opérations du FIDES ou de la Caisse centrale peuvent être de natures très diverses. En fait, les formes qu'elles peuvent prendre ne sont pas limitées par la loi, mais elles sont soumises, en revanche, à une procédure d'autorisation très stricte. En particulier, lorsqu'elles nécessitent une subvention du FIDES, ces opérations doivent recevoir à la fois l'accord du ministre de la France d'Outre-mer et celui d'un comité spécial, le comité directeur du FIDES. Ce comité, qui est placé sous la présidence du ministre, comprend des représentants des administrations et des organismes intéressés, ainsi que des membres du Parlement et de l'Assemblée de l'Union française. Par surcroît, toutes les opérations qui font appel aux ressources propres de la CCFOM sont soumises non seulement à l'approbation du comité directeur du FIDES, mais aussi à celle du conseil de surveillance de la CCFOM.

Les ressources du FIDES ou de la Caisse centrale ont été jusqu'à ce jour octroyées uniquement par l'État. C'est le Parlement qui les vote chaque année, soit sous forme de subventions de l'État au FIDES, soit sous forme d'avances du Trésor à la CCFOM. Sans doute la Caisse centrale est-elle habilitée à recourir au marché financier mais, jusqu'à présent, les pouvoirs publics ont estimé préférable qu'elle s'en abstienne, les conditions de ce marché n'étant guère compatibles avec les taux relativement bas que la CCFOM doit pratiquer pour favoriser le développement des pays d'outre-mer. L'aide financière accordée par l'État pour l'équipement des territoires qui relèvent du ministre de la France d'Outre-mer atteint ainsi à l'heure actuelle 75 milliards par an en moyenne, attribués moitié sous forme de subventions au FIDES et moitié sous forme d'avances à la Caisse centrale. Sur ces 75 milliards, environ 80 % sont affectés à l'Afrique Noire.

Ce nouveau régime d'investissements publics, institué en 1946 pour les territoires d'outre-mer, est à la fois plus avantageux, plus souple et plus complet que celui qui existait avant la guerre. Il est plus avantageux, car avant la guerre, l'aide que l'État accordait pour l'équipement de ces territoires consistait surtout en garanties de remboursement données par le Trésor pour le placement des grands emprunts coloniaux ou, exceptionnellement, en avances du Trésor aux colonies. Celles-ci empruntaient donc habituellement aux conditions du marché financier, au lieu de bénéficier automatiquement, comme aujourd'hui, d'une durée d'amortissement de 20 ans et d'un taux de 2,20 %. En outre, l'État n'accordait pas de subventions aux territoires pour leurs programmes d'équipement.

Le système actuel est également plus souple que celui d'avant la guerre. En effet, avant la guerre, le Trésor ne pouvait accorder sa garantie aux emprunts coloniaux ou consentir des avances aux territoires que dans le cadre de lois de programme précises, définissant de façon détaillée, et pour plusieurs années, les équipements à réaliser. Au lendemain de la guerre, on a considéré que ce cadre budgétaire rigide se prêtait mal à l'exécution des investissements publics coloniaux, dont l'orientation doit pouvoir être modifiée avec une souplesse suffisante pour tenir compte des changements de la conjoncture ou des résultats des expériences en cours. Le système actuel est donc conçu sur des bases

toutes différentes. Il comporte sans doute l'établissement de plans décennaux ou quadriennaux, mais qui sont dépourvus de toute rigidité ; le Parlement vote en bloc chaque année le montant de la subvention de l'État au FIDES et les avances du Trésor à la CCFOM, étant entendu que les fonds correspondants seront gérés par la CCFOM sous la tutelle du ministère de la France d'Outre-mer et du ministère des Finances pour des opérations autorisées par le comité directeur du FIDES ou, s'il y a lieu, par ce comité et par le conseil de surveillance de la CCFOM. La souplesse de ce nouveau régime se justifie aussi par les pouvoirs budgétaires qui ont été donnés aux assemblées représentatives des territoires d'outre-mer, créées après la Libération de la métropole. Le vote de lois de programme détaillées et rigides, qui seraient arrêtées définitivement par le Parlement pour plusieurs années, réduirait en effet beaucoup les initiatives et les pouvoirs des assemblées locales en matière de budget de grands travaux. Le régime actuel permet au contraire une bonne entente entre la métropole et les territoires d'outre-mer pour la préparation et l'adaptation de ces budgets.

Enfin, le nouveau système d'investissements publics est beaucoup plus complet que celui qui existait avant la guerre. Il comporte en effet non seulement des programmes de travaux publics, qui constituaient l'objet presque exclusif de l'aide de l'État jusqu'en 1946, mais aussi le financement d'études ou de recherches de toute nature et l'attribution d'une aide aux entreprises privées ou d'économie mixte, dont les objectifs concordent avec ceux des plans de développement.

*

S'agissant de l'aide accordée par la CCFOM aux entreprises, les opérations bancaires que la CCFOM réalise en Afrique Noire, dans le cadre des plans, sont faites tantôt en faveur d'entreprises d'économie mixte et tantôt en faveur d'entreprises privées.

Le total des opérations ainsi réalisées en faveur de sociétés d'économie mixte (SEM) s'élevait à 21 milliards le 31 décembre dernier. Les sociétés en question ont toutes été créées en vertu de la loi du 30 avril 1946, qui a prévu des modalités particulièrement souples pour la fondation de ce genre d'entreprise et autorisé la CCFOM à souscrire à leur capital, soit sur ses fonds propres, soit sur les fonds du FIDES. Sur ces 21 milliards, près de 18 milliards ont été consacrés à la réalisation de quelques grands équipements hydro-électriques. Ainsi, celui du Djoué, près de Brazzaville, qui vend une partie de son courant en AEF et l'autre au Congo belge. Puis, celui de Boali près de Bangui, dont la production servira à la fois à la ville de Bangui et à une usine de textiles. Ou encore, l'usine hydro-électrique d'Édéa au Cameroun, dont il va peut-être falloir augmenter prochainement la puissance pour permettre l'installation, dans son voisinage, d'une usine d'aluminium. Et enfin l'équipement de Grandes-Chutes, en Guinée, qui approvisionne en électricité le chef-lieu du territoire et la Compagnie minière de Conakry, pour l'exploitation de son minerai de fer.

Il n'est pas douteux que certaines de ces réalisations hydro-électriques peuvent paraître ambitieuses et que le prix de revient de deux ou trois d'entre elles s'est fâcheusement éloigné de leurs premiers devis. Il est également exact que ces ouvrages n'auraient pas pu être lancés sans des conditions de financement exceptionnellement avantageuses, sans des avances de la CCFOM, amortissables en plusieurs décades et dont l'intérêt n'excède pas 3 %.

Néanmoins, sur ces bases, l'équilibre financier des nouvelles sociétés d'énergie électrique doit pouvoir être assuré, et il y a tout lieu de croire que la Caisse centrale n'aura pas à faire jouer les garanties qu'elle a prises, sous forme de délégations de créances ou d'avals des territoires intéressés. En outre, ces équipements hydro-électriques doivent normalement déterminer un certain essor industriel. Des résultats très appréciables ont déjà été obtenus dans ce domaine : et des résultats d'une importance bien plus grande encore seront peut-être atteints, si les études en cours aboutissent à des conclusions favorables. De toute manière, les constatations faites pendant les dernières années et les espoirs qu'elles autorisent (par exemple au Moyen-Congo ou en Guinée) justifient que l'on développe, dans toute la mesure possible, les études d'équipements hydro-électriques en même temps que les prospections minières et la recherche des possibilités d'industrialisation.

L'aide que la CCFOM accorde ainsi pour l'augmentation de la production, par l'entremise de SEM, se trouve d'ailleurs complétée par celle qu'elle consent aux entreprises privées, dans les domaines les plus divers : agricole, forestier, industriel ou minier. Le montant des crédits d'équipement consentis par la Caisse centrale à ces entreprises en Afrique Noire s'élevait, à la fin de l'an dernier, à 20 milliards, répartis entre plus de 150 emprunteurs.

Ces concours de la CCFOM aux entreprises privées ne se justifient pas seulement par les conditions actuelles du marché financier, mais aussi par les difficultés particulières que rencontrent les affaires qui veulent s'installer ou s'étendre en Afrique et, surtout, par le désir de stimuler la production des territoires intéressés. La Caisse centrale n'intervient du reste, dans ce domaine, qu'à titre complémentaire, pour faciliter des investissements d'un intérêt économique réel et qui ne pourraient pas se réaliser sans son aide. Non seulement elle ne cherche pas à se substituer aux banques ou aux méthodes de financement traditionnelles, mais encore elle s'efforce de faire réaliser les projets qui lui sont soumis par un appel aussi large que possible aux capitaux privés. Lorsqu'elle juge cependant nécessaire d'intervenir, elle essaye encore de limiter son concours, en lui donnant la forme d'un réescompte à moyen terme. Ce procédé, qui offre pour elle l'avantage de réduire ses risques et ses décaissements, permet en outre aux grandes banques de dépôts d'accorder des crédits d'équipement sans danger pour leur trésorerie, en s'assurant au préalable une faculté de mobilisation auprès de la CCFOM. Un peu plus de 40 % des crédits de ces établissements aux entreprises privées d'Afrique Noire leur ont été ouverts sous cette forme. Ce procédé de

financement n'étant toutefois admis que pour des opérations à moins de 5 ans d'échéance ; les crédits à plus long terme sont consentis sous forme de prêts directs aux entreprises privées.

Lorsque la Caisse centrale accorde ainsi un prêt direct à une société privée, son concours n'excède jamais la moitié de l'investissement à réaliser. Cette règle s'explique par le souci d'éviter un endettement excessif et par la volonté de lier étroitement le sort personnel des emprunteurs au succès de leurs entreprises. Pour la même raison, lorsque la CCFOM est saisie d'une demande d'avance à la filiale africaine d'une entreprise importante, elle réclame la caution de la société mère.

Quant aux modalités de ces prêts directs, elles sont adaptées le plus exactement possible à la nature des projets à financer. Leur durée est, dans la majorité des cas, comprise entre 5 et 10 ans, le remboursement étant différé pendant les quelques années qui correspondent à la période de réalisation des investissements. De même, les amortissements sont souvent progressifs. Le taux d'intérêt est en règle générale de 5,50 % ou de 7 %, selon les opérations. Il augmente de 0,50 % par an à partir de la cinquième année, afin d'inciter les emprunteurs à se libérer par anticipation.

Il arrive cependant que, pour favoriser la réalisation de projets industriels ou miniers présentant un intérêt économique particulier ou la création de plantations d'un rendement lointain, la CCFOM accepte de porter jusqu'à 15 ou 20 ans la durée de ses prêts et de réduire son taux d'intérêt à 4 %. Dans ces cas exceptionnels, elle peut être conduite à demander que sa rémunération soit accrue en fonction des résultats d'exploitation ou du chiffre d'affaires de l'entreprise bénéficiaire.

Ces crédits de la CCFOM aux entreprises privées se trouvent répartis entre de nombreuses affaires d'importance variable et d'activités très diverses. Grâce à cette politique de division des risques, aux précautions et aux garanties qu'elle a prises, la Caisse centrale n'a rencontré, jusqu'à ce jour, que très peu de difficultés de recouvrement. Les profits qu'elle réalise chaque année lui ont d'ailleurs permis de provisionner suffisamment cette catégorie de crédits.

*

Après avoir détaillé l'action du secteur public, pour conclure je voudrais insister sur l'importance des investissements privés et sur les mesures adoptées depuis quelques années, pour les encourager.

Il ne saurait évidemment être question d'augmenter la production africaine en créant d'importantes industries d'État, ou de vastes exploitations agricoles publiques. Les quelques expériences qui ont été tentées dans ce sens sont suffisamment décourageantes pour nous dissuader d'en lancer de nouvelles. Le rôle des investissements privés demeure donc essentiel pour le développement de

la production des territoires d'outre-mer. Sans doute l'administration peut-elle améliorer l'organisation et les méthodes de la production indigène ; sans doute peut-elle créer des conditions favorables à l'accroissement de cette production comme à l'installation et à l'essor d'entreprises européennes, mais elle doit aussi, de toute évidence, se garder de substituer inutilement son action à celle des investissements privés, et il lui appartient au contraire de faciliter au maximum le progrès de ces investissements.

Aussi, de nombreuses mesures ont-elles été prises dans les territoires français d'Afrique Noire au cours des dernières années, pour y attirer les capitaux privés, indépendamment même de l'aide accordée par la CCFOM aux entreprises de production. Ces mesures sont d'autant plus justifiées que certains des projets miniers ou industriels actuellement à l'étude exigeraient, le cas échéant, des sommes allant de quelques milliards à plusieurs dizaines de milliards. Des opérations de cette ampleur sont pratiquement inconcevables sans des investissements privés français et étrangers d'un tout autre ordre de grandeur que ceux des années passées.

Diverses dispositions d'ordre fiscal ont été prises pour encourager ces investissements. C'est ainsi que presque tous les territoires d'Afrique Noire ont accepté d'accorder de très larges exonérations aux entreprises de production qui se créent ou se modernisent. D'autre part, une loi toute récente, votée au début de 1954, a habilité les autorités locales des territoires d'outre-mer à aménager et à stabiliser – pendant une période pouvant aller jusqu'à 15 ans et sans possibilité de modification pendant cette période – le régime fiscal applicable aux entreprises de grande envergure dont la création présenterait une importance particulière pour l'économie africaine. Cette loi peut conduire à la signature de véritables contrats fiscaux de longue durée entre un territoire et une entreprise déterminée. Elle apparaît ainsi comme une innovation juridique d'une très grande portée et qui facilitera peut-être beaucoup, au cours des années à venir, les investissements privés nécessaires à la réalisation de certains des grands projets que j'ai déjà évoqués.

Des assouplissements très appréciables ont également été apportés récemment à la réglementation des changes pour encourager les investissements étrangers. À ma connaissance, aucun projet d'investissement étranger de quelque importance et d'un intérêt économique réel n'a été rejeté depuis plusieurs années. Les études qui ont précédé l'approbation de ces projets ont parfois été relativement longues, mais elles se sont toujours terminées par un accord, dans les cas que je viens d'indiquer. Je pourrais citer, par exemple, les Bauxites des îles de Loos, la Compagnie minière de Conakry, la Compagnie du minerai de fer de Mauritanie, et l'affaire, toute récente, du manganèse d'AEF.

Il faut souhaiter que ces investissements étrangers s'accroîtront à mesure que les études et les travaux en cours ouvriront de nouvelles possibilités aux capitaux

privés et permettront de mieux préciser les perspectives de réalisation de certains des grands projets industriels ou miniers qui commencent à se faire jour. Le développement économique de l'Afrique Noire est peut-être, dans le monde actuel, l'un des meilleurs terrains où puisse s'instituer une coopération internationale efficace. C'est également l'un de ceux où l'ampleur des tâches à entreprendre paraît ouvrir le plus large champ aux initiatives privées. De toute évidence, la similitude des problèmes auxquels la France et la Belgique ont à faire face en Afrique rend cette coopération particulièrement opportune dans le cas de nos deux pays.

RÉFLEXIONS SUR LA POLITIQUE À SUIVRE À L'ÉGARD DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

La note ci-jointe a été écrite entre la démission du gouvernement de M. Gaillard et la constitution du gouvernement de M. Pflimlin. Quelques-unes de ses remarques ne sont donc plus adaptées à la situation présente. Néanmoins, malgré la portée des événements intervenus depuis lors, les opinions exprimées dans cette note paraissent, dans l'ensemble, toujours valables. Sans doute les solutions qu'elle suggère devraient-elles faire l'objet d'études plus précises et d'un certain nombre de mises au point. Sans doute faudrait-il rechercher et définir la présentation extérieure qu'il conviendrait de donner à ces solutions. Sous ces réserves, il semble, aujourd'hui encore, qu'il serait déraisonnable de suivre, à l'égard des territoires d'outre-mer, une autre politique que celle qui est exposée dans l'étude ci-jointe. La réforme du Titre VIII, qui est maintenant prévue, devrait être conçue en fonction de cette politique nouvelle.

RÉFLEXIONS SUR LA POLITIQUE À SUIVRE À L'ÉGARD DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Contrairement à une opinion très répandue à l'heure actuelle, une réforme du Titre VIII de la Constitution ne modifierait guère les difficultés que nous rencontrons dans les territoires d'outre-mer. Aucun texte n'arrêtera l'évolution de ces pays. On peut même assurer que si la réforme envisagée prétendait faire obstacle à cette évolution, elle aurait très vite des résultats contraires aux espoirs de ses auteurs.

Sans doute de nombreux partisans d'une révision constitutionnelle évoquent-ils les mérites d'un fédéralisme franco-africain. Cependant, quand on essaye de traduire cette idée fédérale en dispositions concrètes, on constate que ces dispositions ne seraient pas raisonnables, n'auraient nulle chance d'être votées, ou n'offriraient aucun attrait pour les pays d'outre-mer.

En quoi le nouveau fédéralisme pourrait-il consister ?

Dans les conditions présentes, les élus d'outre-mer ne peuvent guère être associés plus largement au Parlement et au gouvernement français. Il ne semble pas non plus que l'on puisse fonder, à côté du Parlement métropolitain, un Parlement fédéral où les représentants des territoires auraient une plus large place. Si ce Parlement fédéral devait disposer de réels pouvoirs, l'opinion publique métropolitaine n'admettrait pas sa création. S'il n'en disposait pas, qu'apporterait-il de plus que l'Assemblée de l'Union ?

Une réforme fédérale de la Constitution ne peut à la rigueur s'imaginer que si le mot « fédération » est d'abord vidé de toute substance. Cependant, les représentants des territoires critiqueront alors son caractère artificiel.

Une seule réforme constitutionnelle serait véritablement nécessaire. C'est celle qui donnerait au pouvoir exécutif la stabilité qu'il lui faut. En revanche, une révision du Titre VIII ne semble pas s'imposer. Si l'on interprète, en effet, les articles 60 et 75 de ce Titre en tenant compte du préambule de la Constitution, ces articles paraissent bien signifier que tous les changements de statut politique peuvent être autorisés par la loi. Un territoire peut devenir département ou État associé¹. Quant aux États associés, leur « *situation dans l'Union française résulte,*

.....
1 Bien que les territoires fassent partie de la République (article 60) et que la République soit indivisible (article 1^{er}), la Constitution n'en paraît pas moins admettre qu'un territoire devienne État associé et quitte ainsi la République. Cela résulte de l'article 75 et des principes exprimés dans le préambule de la Constitution.

pour chacun d'eux, de l'acte qui définit ses rapports avec la France. » Cette définition très souple n'empêche pas l'État associé d'être un État indépendant².

La Constitution ne semble pas même exclure qu'un territoire, devenu indépendant, se sépare de l'Union française, si son peuple et son gouvernement en manifestent la volonté. L'idée d'une évolution pacifique, pouvant aller jusqu'à l'indépendance complète, paraît bien correspondre à l'esprit de notre loi fondamentale. Il est assez remarquable que celle-ci évite toute énumération des départements, territoires ou États de l'Union française et qu'elle fonde, sur de simples conventions, les rapports entre la France et les États associés. Elle affirme également que la France « *entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires* ». Elle garantit que la République « *n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple*² ».

La Cochinchine, l'Annam et le Tonkin ont déjà quitté l'Union française. Plutôt que de nous résoudre à ce départ après une guerre et une défaite, il aurait certainement mieux valu l'accepter sans conflit. Nos dispositions constitutionnelles s'accordent parfaitement avec cette vérité.

Une réforme du Titre VIII ne semble donc pas nécessaire³. Quant à l'idée d'en confier l'étude à une « table ronde » entourée d'hommes politiques de la métropole et de l'Outre-mer, elle comporterait de sérieux dangers, bien qu'elle ait été souvent exprimée au cours des derniers mois. Elle serait particulièrement dangereuse s'il était admis que la table ronde pourrait commencer ses travaux avant qu'un projet précis n'ait été étudié et adopté par le gouvernement.

*

Plutôt que de s'orienter vers un système juridique fédéral (système déraisonnable et qui n'arrêterait certes pas l'évolution de l'Afrique), il serait plus simple et plus sage de réaffirmer le libéralisme politique dont la Constitution fait preuve et de préciser les divers régimes qu'elle permet d'offrir aux pays d'outre-mer.

Une première étape devrait consister à accorder à tous les territoires un statut analogue aux statuts actuels du Cameroun ou du Togo. À cette occasion, il conviendrait sans doute de déclarer qu'à partir du moment où un territoire se trouve représenté par un gouvernement démocratique, issu d'une Assemblée élue au suffrage universel, toute modification de son statut peut être réalisée par voie

.....
2 Préambule de la Constitution.

3 Une réforme du Titre VIII pourrait ne pas être inutile si elle se bornait à rajouter quelques-unes de ses dispositions, à confirmer que « *les statuts respectifs des membres de la République et de l'Union française sont susceptibles d'évolution* [article 75] », et à préciser que cette évolution, réalisable par voie de conventions, peut conduire éventuellement jusqu'à l'indépendance. Cette réforme ne paraît cependant pas indispensable, au moins sur le plan juridique.

de convention entre son gouvernement et le gouvernement de la République⁴. Ces conventions, désormais admises, pourraient comporter une association plus ou moins large avec la métropole ou consacrer au contraire l'indépendance d'un territoire, accompagnée ou non d'accords particuliers avec la France.

Il serait également souhaitable d'affirmer que la France ne se refusera jamais à reconnaître l'indépendance d'un territoire qui la lui demanderait par l'entremise d'un gouvernement démocratique, issu d'une Assemblée élue au suffrage universel. « *La France n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.* »

Les conventions que nous envisageons seraient conclues entre la métropole et chaque territoire au fur et à mesure qu'elles paraîtraient se justifier. Elles entreraient sans doute presque toutes en vigueur dans un délai d'un an ou deux. Elles pourraient avoir une durée de cinq à dix ans et se renouveler éventuellement par tacite reconduction⁵.

Aucune convention ne devrait être signée avec les fédérations d'AOF ou d'AEF, à moins que les territoires qui les composent ne décident librement de s'unir. La métropole n'a aucun motif de favoriser la création de gouvernements fédéraux, au contraire. Il ne faut donc pas qu'elle l'impose par une loi. Dans ce domaine comme dans les autres, elle doit témoigner d'un libéralisme politique absolu. Elle ne saurait reconnaître, comme gouvernements de groupes de territoires, que ceux qui se seront spontanément formés.

Les conventions que nous prévoyons pourraient varier suivant les pays. Certaines d'entre elles comporteraient peut-être encore une large association avec la France, malgré le degré d'autonomie déjà très grand que l'on aurait accordé à tous les territoires, en leur appliquant un statut du type Cameroun-Togo. La Côte d'Ivoire, notamment, pourrait bénéficier d'une association de ce genre. Il ne faudrait pas en effet que nous donnions l'impression inexacte de vouloir chasser nous-mêmes de l'Union française ceux des pays d'outre-mer qui désirent y rester. Ce régime d'association serait également concevable pour des régions peu peuplées et d'un intérêt économique suffisant (par exemple, le Gabon et le Moyen-Congo).

Si le fédéralisme paraît impensable pour les 33 millions d'habitants des territoires d'outre-mer, des formules inspirées du même esprit de rapprochement peuvent néanmoins s'envisager, si leur application se limite à quelques pays bien choisis et disposés à les admettre. Leur adoption se trouverait d'ailleurs facilitée par le fait que l'aide de la métropole à ces pays serait forcément plus généreuse et plus souple qu'envers celles de ses anciennes colonies qui ne manifesteraient pas les mêmes désirs d'association. Ce que nous n'accorderions plus à certains

.....

4 Dans la métropole, ces conventions devraient être approuvées par une loi.

5 Malgré sa souplesse et son apparente précarité, ce régime conventionnel est celui qui a le plus de chances de permettre la création d'une communauté franco-africaine durable.

de nos anciens partenaires pourrait venir augmenter notre concours à ceux qui voudraient nous rester unis.

Il ne faut quand même pas conserver trop d'illusions. Les formules d'association, si elles s'appliquent, ne prévaudront que rarement⁶.

La solution de l'« indépendance dans la zone franc » garde plus de chances de succès. Elle semble encore possible, d'une manière presque générale, à moins d'une conjoncture internationale trop défavorable ou d'erreurs françaises trop graves. L'« indépendance hors de la zone franc » doit pourtant être envisagée, elle aussi.

*

Les conventions que nous prévoyons auraient donc fréquemment pour objet d'appliquer les principe de l'indépendance dans la zone franc⁷.

Aucune indépendance ne peut être complète dans le monde actuel, pas même celle de la métropole. L'indépendance dans la zone franc ne confèrera sans doute pas moins de libertés que l'indépendance hors de la zone franc, mais elle entraînera cependant, pour nos partenaires comme pour la France, un certain nombre d'obligations que les conventions devraient rappeler ou impliquer d'une manière indiscutable.

Nous énumérons, ci-après, quelques-unes de ces obligations :

- la métropole doit faciliter l'approvisionnement et le développement des pays d'outre-mer en assurant, notamment, la liberté complète des transferts entre tous les pays de sa zone monétaire. Elle assure, en particulier, la liberté des transferts en provenance des pays d'outre-mer vers son propre territoire. Elle veille à l'équilibre de la balance des paiements de l'ensemble de la zone franc ;
- les taux de change du franc métropolitain par rapport aux devises étrangères sont fixés par le pouvoir central. Celui-ci fixe aussi, par voie de conséquence, les taux de change – par rapport à ces devises – des autres monnaies de la zone franc, rattachées au franc métropolitain par un taux de conversion

6 Sauf, peut-être, dans quelques cas privilégiés, tout incite les territoires à progresser vers l'indépendance : l'incompréhension entre colonisateurs et colonisés, l'ignorance et la suspicion mutuelles, les déséquilibres involontairement créés par l'action des colonisateurs, l'inévitable lenteur des progrès du niveau de vie, le développement démographique trop rapide sur un sol trop pauvre, les ambitions de la jeunesse africaine (surtout celle de France, qui nous est très hostile), les tendances des autres pays neufs, l'attitude des missions, l'expansion de l'islam, les succès de Nasser, la guerre d'Algérie, l'affaiblissement de la France, le déséquilibre financier et monétaire de la zone franc, la décadence du régime et du pouvoir central, la politique anglaise dans l'Ouest africain, les influences américaine et russe, etc.

7 Ces termes d'« indépendance dans la zone franc » ne sont employés que pour la commodité de l'exposé. Il s'agit, en fait, d'une indépendance totale, accompagnée d'un certain nombre de conventions avec la métropole. L'une de ces conventions serait une convention monétaire. C'est la seule dont les principes seront examinés dans cette note.

invariable. Le cas échéant, le gouvernement de la métropole décide seul la dévaluation de la monnaie. Il serait en effet impossible de subordonner une dévaluation à des consultations ou à des discussions préalables avec les principaux pays d'outre-mer ; mais il va de soi qu'une zone franc composée d'États indépendants ne résisterait pas à des dévaluations trop fréquentes. La métropole doit maintenir la stabilité monétaire ;

- les parités entre les monnaies de la zone franc doivent rester rigoureusement stables. Sinon, les relations commerciales et financières à l'intérieur de la zone monétaire ne présenteraient aucune sécurité ; les investissements privés métropolitains cesseraient dans les pays dont la monnaie paraîtrait menacée, et les transferts spéculatifs à l'intérieur de la zone se développeraieent rapidement. Ces désordres conduiraient à l'établissement de contrôles des changes internes, c'est-à-dire à l'éclatement de la zone franc ;
- les devises de tous les pays de la zone franc doivent être versées à un fonds commun géré par la métropole. Celle-ci ne peut en effet combler les déficits en devises plus ou moins considérables de la plupart des pays d'outre-mer si elle ne bénéficie pas au moins des excédents (ou d'une large part des excédents), de ceux d'entre eux qui ont une balance des comptes créditrice avec l'étranger ;
- la direction des Offices des changes et les négociations commerciales, monétaires ou financières avec l'étranger doivent rester confiées à l'autorité métropolitaine. Il est en effet impossible d'envisager que, pendant la période (qui peut être très longue) où la balance en devises des pays d'outre-mer demeurerait déficitaire, la France donne à ces pays le moyen d'augmenter à leur gré ce déficit, dont elle supporterait toute la charge. Ces dernières règles, fort importantes, peuvent évidemment soulever de graves difficultés, car elles ne permettent guère d'accorder aux nouveaux États de la zone franc une représentation diplomatique indépendante à l'étranger. La compétence de cette représentation s'en trouverait, en tout cas, très réduite ;
- la métropole doit continuer d'exercer une influence prépondérante sur la gestion des instituts d'émission des pays d'outre-mer. Ce principe résulte de la liberté des transferts entre ces pays et la métropole. La prépondérance du pouvoir central dans la gestion de ces instituts est indispensable pour éviter qu'ils ne pratiquent une inflation dont la métropole supporterait tout le poids ;
- il convient enfin que les pays d'outre-mer soient mis en mesure d'apprécier les problèmes généraux de crédit ou de change qui se posent à la métropole et de discuter des avantages qu'ils souhaitent retirer de leur appartenance à sa zone monétaire. Toutefois, il serait très imprudent d'associer ces pays à des institutions qui seraient fondées, à cet effet, dans la métropole et qui y disposeraient de trop grands moyens d'action.

Un « Comité monétaire de la zone franc » où siègeraient des représentants de tous les pays importants de cette zone ne serait pas sans danger, même s'il demeurerait

strictement consultatif. Il semblerait plus sage pour la métropole de traiter les problèmes monétaires, économiques ou financiers dans des négociations séparées avec chaque territoire, plutôt que de grouper elle-même ces territoires dans des conseils où ils auront tendance à se coaliser contre elle. Dans des assemblées de ce genre, les pays d'outre-mer, tous parties prenantes, seront forcément enclins à s'unir dans leurs revendications contre le pouvoir central qui restera seul aux prises avec leurs critiques, parce que seul capable de fournir les concours nécessaires.

L'autorité de la métropole devra donc demeurer à peu près absolue, en matière de monnaie et de commerce extérieur, tant qu'elle devra continuer de faire face, seule ou presque seule, aux déficits des balances des comptes de la plupart des membres de la zone franc⁸.

Sans doute certains nouveaux États de notre zone monétaire jugeront-ils contraires à leur indépendance les principes qui viennent d'être énoncés. Dans ce cas, il devrait être bien clair que l'indépendance leur permet de quitter la zone franc, mais pas d'y rester sans en appliquer les principes. Sinon, toute dérogation à ces règles, admise pour un pays d'outre-mer, serait tôt ou tard réclamée par les autres membres de notre zone monétaire, et celle-ci se désagrègerait finalement tout entière par suite de l'exagération des charges et des risques imposés à la métropole.

*

Les principes d'organisation de la zone franc que nous venons d'évoquer n'ont malheureusement pas toujours été suivis jusqu'ici à l'égard des nouveaux États indépendants de notre zone monétaire. Le Maroc gère lui-même son Office des changes. La Tunisie a fait admettre qu'elle serait dotée d'un institut d'émission relevant de son seul gouvernement. Le Maroc et la Tunisie ont déjà négocié directement certains accords commerciaux avec des pays étrangers. Enfin, il s'en est fallu de peu que la valeur du franc marocain soit fixée à 1,20 francs au cours du second semestre de 1957.

La zone franc ne subsisterait certainement pas longtemps si ce genre d'errements devait également être suivi pour d'autres pays d'outre-mer. Il n'est que temps d'abandonner ces méthodes trop empiriques, de définir une politique d'ensemble de notre zone monétaire et de l'appliquer sans compromis. Sinon, l'exagération des charges en francs et en devises imposées par l'Outre-mer à la métropole finira par conduire le pouvoir central à renoncer lui-même au maintien de la zone franc.

Pour que nous puissions obtenir l'acceptation et le respect des règles nécessaires à la sauvegarde de notre zone monétaire, deux moyens, au moins, peuvent être employés, avec quelques chances d'efficacité.

.....

8 La situation de la zone sterling est évidemment, à cet égard, bien différente. Les méthodes adoptées dans les deux zones ne peuvent donc pas être les mêmes.

Un premier moyen consiste à décider que l'aide de la France sera réservée aux pays d'outre-mer qui resteront dans la zone franc⁹. La situation financière et monétaire de la métropole ne lui permet d'ailleurs pas d'envisager un nouvel accroissement de ses charges en devises, pour des opérations non rentables ou peu rentables en faveur des pays sous-développés.

Un second moyen – déjà évoqué – consiste à faire comprendre aux nouveaux États indépendants que leur indépendance peut leur permettre de quitter la zone franc, mais qu'elle ne les autorise pas à y rester sans en appliquer les principes. Les pays d'outre-mer admettront d'ailleurs déjà beaucoup mieux ces principes s'ils sont bien convaincus que, plutôt que de les laisser enfreindre la doctrine, nous préférons résolument les voir sortir de notre zone monétaire. Ce libéralisme politique les incitera sans doute à la prudence.

Au cas où une ancienne colonie quitterait néanmoins la zone franc – ou s'en trouverait exclue –, il convient de se demander si sa sortie de notre zone monétaire devrait entraîner ou non son départ de l'Union française. La réponse serait évidemment affirmative si ce territoire, en quittant la zone franc, s'agrégeait à une autre zone monétaire (dollar ou sterling par exemple). La question serait plus discutable, mais il faudrait peut-être la régler de la même manière, au cas où ce territoire voudrait se créer une monnaie autonome. Dans ce second cas, en effet, il se peut que la métropole ait encore intérêt à le considérer comme un étranger, afin d'éviter d'être entraînée à lui consentir, sans motif valable, des avantages particuliers. Le fait qu'il s'agirait d'un pays étranger n'empêcherait d'ailleurs évidemment pas que la France signe avec lui tous les accords (commerciaux, culturels, etc.) qui paraîtraient utiles aux deux parties. Les rapports entre la France et le nouvel État étranger devraient ainsi normalement devenir ce qu'ils doivent être entre deux nations amies, rapprochées par de nombreux intérêts communs et par de longues relations culturelles.

Il n'y aurait certes pas lieu de faire preuve d'acrimonie à l'égard des pays d'outre-mer qui voudraient se séparer ainsi de l'Union française, ni surtout d'essayer de les y retenir contre leur gré. Il conviendrait au contraire de les assurer que nous désirons le succès de leur nouvelle expérience et que nous sommes disposés à le faciliter, s'ils le souhaitent, étant bien entendu que notre aide n'aurait plus un caractère gratuit.

*

Si la métropole ne s'engage pas dans cette voie, elle sera d'abord soumise à des chantages ruineux. Les conseils de gouvernements récemment institués dans les territoires veulent en effet prouver qu'ils peuvent faire mieux que leurs

.....

9 Cette aide devrait même être plus ou moins libérale, et ses modalités d'attribution différenciées, selon les territoires, pour tenir compte du degré d'association de chacun d'eux avec la métropole.

prédécesseurs. Il leur faut, pour cela, de nouvelles ressources, qu'ils évaluent naturellement aux chiffres les plus forts et qu'ils réclament avec vigueur à la métropole, pour des projets plus ou moins spectaculaires, souvent lucratifs pour leurs partisans, mais rarement utiles à la population. Cette tendance s'est très vite accentuée au cours des derniers mois, et elle se développera plus encore, si nous ne changeons pas nos méthodes, car les conseils de gouvernements auront besoin de nouveaux succès financiers pour faire excuser, par leurs électeurs, la modération relative dont ils témoignent sur le plan politique. Nous risquons de payer ainsi très cher une fidélité très provisoire.

Contrairement à une opinion répandue mais fautive, ce n'est pas par un effort financier plus considérable que nous retarderons beaucoup la marche vers l'indépendance des pays d'outre-mer qui souhaiteront nous quitter. Cet effort financier ne peut agir en effet que très lentement sur le niveau de vie. Il se trouve d'ailleurs largement détourné de son objet normal par les erreurs ou les appétits de nos partenaires et par des ambitions ou des intérêts privés de toutes sortes. En outre, cet effort n'exerce qu'une influence secondaire sur les facteurs véritables de l'évolution des territoires, qui dépend surtout, actuellement, de données sociales ou psychologiques, des politiques anglo-saxonne et russe, des progrès ou de l'arrêt de la décadence française et des grands courants d'opinion qui traversent les pays neufs.

De nos jours, certains fonctionnaires ou membres du Parlement ont néanmoins tendance à accepter, à l'égard des pays d'outre-mer, des concessions peu justifiables, d'ordre monétaire, économique ou financier, avec l'espoir de retenir plus longtemps ces pays dans l'Union française. Ils se montrent même d'autant plus conciliants qu'il s'agit de territoires ou d'États plus défavorables au maintien de l'influence française ou plus hostiles à la métropole. En même temps, ils s'efforcent de freiner l'évolution des pays d'outre-mer et ne veulent pas admettre qu'ils obtiennent rapidement leur indépendance. Les partisans, plus ou moins conscients, de cette étrange politique se trompent aussi complètement qu'il est possible. C'est la politique inverse qu'il faut suivre¹⁰.

*

.....

10 Ceci n'implique pas que la métropole doive réduire son aide aux pays d'outre-mer, si sa propre situation ne l'y oblige pas ; mais cette aide doit être orientée de manière à concourir davantage à l'augmentation du niveau de vie des autochtones et à enrichir les pays qui restent favorables à une association avec la France plutôt que ceux qui se montrent réticents ou hostiles. Néanmoins, même si notre aide aux pays d'outre-mer est mieux répartie à l'avenir (sur les plans économique et social et sur le plan politique), il ne faut pas croire qu'elle pourra ralentir beaucoup l'évolution de ces pays. Il ne faut surtout pas croire que des concessions abusives à certains de nos partenaires auront pour résultat de freiner cette évolution. C'est l'inverse qui est vrai. Toute concession excessive à l'un d'entre eux sera réclamée par d'autres ou par tous les autres. Par les charges exagérées qu'elles imposent à la France, par l'impression de duperie et de dégoût qu'elles y créent, ce genre d'opération prétendument « politique » a un effet contraire à celui qu'escomptent leurs partisans, en accélérant la désagrégation de l'Union française.

Si la métropole ne prend pas rapidement, sur le plan politique, une position très libérale, analogue à celle que nous avons tenté de définir, elle n'en sera pas moins obligée de reconnaître finalement l'indépendance de tous les territoires ou de presque tous. Cette indépendance nous sera alors arrachée après des troubles graves et dans des conditions telles que nous aurons compromis pour longtemps toute chance de rétablir avec ces territoires – ou avec ceux d'entre eux qui ne sont pas sans avenir – des relations préférentielles que nous pourrions peut-être encore sauvegarder.

Sans doute le pouvoir central est-il si affaibli et l'évolution de l'Afrique si engagée qu'on peut craindre que ces troubles se produisent, quelle que soit notre ligne de conduite. Cependant, il semble sûr que nous n'éviterons pas ces désordres, si le terme « indépendance » continue de nous effrayer. Le temps qu'il nous reste pour définir cette nouvelle politique est désormais très court. Il ne dépasse pas quelques mois. Si nous attendons davantage, nous risquons fort de voir se déclencher en Afrique Noire le processus de haine et de conflits que nous avons connu en Indochine et que nous subissons en Algérie. Quand bien même on jugerait souhaitable une autre orientation que celle que nous proposons, notre faiblesse nous interdirait de l'envisager. Une politique de force est impensable dans les territoires d'outre-mer. Une politique libérale peut encore y réussir.

Sans doute paraîtra-t-il difficile de faire preuve de libéralisme à l'égard de ces territoires, si le gouvernement reste fidèle aux directives suivies en Algérie par ses prédécesseurs. Néanmoins, même si ces directives continuaient d'être appliquées, il devrait être possible d'adopter une ligne de conduite toute différente pour les territoires d'outre-mer. Le fait que ces territoires soient représentés par des gouvernements démocratiques issus d'assemblées élues au suffrage universel, et le petit nombre de métropolitains qui y résident peut fort bien justifier que la métropole les fasse bénéficier d'une politique particulière et d'un libéralisme absolu. Si cette nouvelle politique n'est pas définie rapidement, il semble très douteux que nous parvenions à sauvegarder la paix et l'influence française dans les territoires d'outre-mer.

Avril 1958

A. Postel-Vinay

RÉFLEXIONS SUR LA POLITIQUE FRANÇAISE EN GUINÉE

(Extraits d'une note remise au général de Gaulle)

En marge : mention manuscrite signée :

« 27 octobre 1958 : j'ai fait porter cette note au général de Gaulle après une conversation orageuse que j'avais eue avec lui sur le même sujet. »

Si nous maintenons la politique rigoureuse appliquée à la Guinée, depuis le référendum, nous risquons d'être accusés d'avoir voulu paralyser l'indépendance guinéenne, après l'avoir officiellement admise. Nous risquons aussi d'apparaître comme des adversaires résolus de l'indépendance africaine, alors que toutes les anciennes colonies d'Afrique vont probablement devenir indépendantes au cours des prochaines années. Notre politique guinéenne peut donc porter un préjudice grave à l'influence française dans les pays d'outre-mer.

Ces dangers se trouveraient écartés ou réduits, si notre rigueur envers la Guinée pouvait provoquer l'éviction de Sékou Touré ou l'obliger à se soumettre à toutes les conditions que poserait la France pour une reconnaissance de son gouvernement. Mais ces hypothèses semblent très optimistes. La population guinéenne est encore trop pauvre, dans son ensemble, pour souffrir beaucoup d'une régression de l'activité économique. Elle est aussi trop démunie pour découvrir l'origine de ses maux. Ce n'est sans doute pas contre Sékou Touré qu'elle se dressera, si elle commence à souffrir. Ce sera contre les blancs. Ceux-ci pourraient désormais se trouver assez vite en péril, par suite d'une insuffisance du ravitaillement ou de tout autre incident, né du désordre des services et des institutions.

Quant à Sékou Touré, il n'est pas même exclu que notre rigueur ne facilite sa carrière. En lui donnant le rôle exclusif de héros de l'indépendance en Afrique française, nous nous exposons à le porter nous-mêmes au premier rang des hommes politiques africains.

La tâche de notre adversaire serait d'ailleurs bien simplifiée s'il obtenait une aide étrangère. Or, cette aide peut être offerte assez vite. Dans la conjoncture générale actuelle, il paraît à peu près inévitable que le vide laissé par la France en Guinée se trouve bientôt comblé par l'intervention d'autres puissances. L'importance

des positions africaines est trop grande, les ressources minières de la Guinée sont trop vastes pour que ce vide puisse durer très longtemps.

Cette aide étrangère semble d'autant plus concevable qu'elle pourrait être efficace sans exiger beaucoup de capitaux. Si les investissements de Fria et de Boké continuaient, les devises qu'ils procureraient à la Guinée lui permettraient probablement de se ravitailler, l'an prochain, sans privations trop graves. La Guinée devrait donc pouvoir vivre sans notre aide, avec une certaine assistance technique étrangère et des concours financiers relativement légers pour les pays donateurs orientaux ou occidentaux.

Des interventions étrangères finiront donc par se produire, si nous interrompons trop longtemps nos rapports avec Sékou Touré. Ces interventions deviendront prochainement d'autant plus probables que la Guinée va bientôt se trouver séparée, en fait, de la zone franc, sauf modifications de notre politique.

Des incidents ont déjà eu lieu pour l'Office des changes, qui reste sous une direction française. Ils vont s'aggraver lorsque certains postes du programme d'importations commenceront à s'épuiser. Ces restrictions au ravitaillement de la Guinée auront d'ailleurs un caractère passablement anormal, si nous n'y prenons garde, alors que nous venons de bénéficier de rentrées de devises fort importantes, par suite des investissements étrangers dans l'affaire de Fria. Le Trésor et l'Institut d'émission seront mis en cause à leur tour, dès que les autorités guinéennes auront consommé les ressources de leur budget. Finalement, les derniers fonctionnaires français qui assurent les relations financières et monétaires entre la France et la Guinée se trouveront obligés de regagner la métropole.

Si nous abandonnons ainsi la Guinée à elle-même, on pourra, certes, critiquer les conditions de notre départ, opéré sans transfert normal des services, sans souci apparent des entreprises créées ou lancées, de l'œuvre réalisée par la France, du sort des Guinéens et de la sécurité de nos compatriotes. Des pays étrangers reprendront ces critiques pour justifier leur intervention.

Ceci ne signifie évidemment pas, qu'à l'inverse de nos méthodes actuelles, nous devons désormais offrir à la Guinée des avantages particuliers. Notre politique nous impose au contraire de lui faire un sort moins favorable qu'aux États de la Communauté. Mais il n'en paraît pas moins normal et nécessaire d'accepter les négociations que Sékou Touré sollicite. Sa lettre du 15 octobre, demandant le maintien de la Guinée dans la zone franc, nous en donne une occasion, qui sera peut-être la dernière.

Il paraîtrait souhaitable de répondre à cette lettre que nous sommes disposés à étudier les conditions du maintien de la Guinée dans notre zone monétaire, en liaison avec une délégation guinéenne que Sékou Touré enverrait à Paris. Il semblerait également utile d'ajouter que la Guinée pourrait rester dans la zone franc, aux conditions actuelles, en attendant l'achèvement de ces études

et l'éventuelle conclusion d'un accord qui devrait être soumis, le moment venu, aux organes de la Communauté.

Cette réponse à Sékou Touré serait parfaitement conciliable avec le message du général de Gaulle, daté du 14 octobre. Elle présenterait le grand avantage de permettre le commencement d'études techniques et l'ouverture de négociations que nous ne pouvons plus différer désormais, sans mettre en péril notre position et nos intérêts en Guinée, la vie des Français qui s'y trouvent et, peut-être, pour l'avenir, l'influence française dans une grande partie de l'Afrique Noire.

Si nous négligeons la demande qui nous a été adressée par Sékou Touré le 15 octobre, on voit mal ce que nous ferons ensuite, dans l'hypothèse – très plausible – où cette demande ne se renouvellerait pas. À supposer qu'aucun incident grave ne survienne, nous risquons alors d'être obligés, ou bien de nous présenter nous-mêmes en demandeurs – et dans de fort mauvaises conditions – ou bien, si nous nous y refusons, d'assister, sans réagir, à des interventions étrangères qui bénéficieraient de tous les efforts accomplis jusqu'ici par la France.

Un nouvel ajournement des négociations avec Sékou Touré ne pourrait, semble-t-il, s'expliquer que si le gouvernement était finalement décidé à employer ou faire employer la force pour l'éviction de nos adversaires, malgré le risque de troubles plus généraux ou d'interventions étrangères. Comme cette supposition ne paraît pas vraisemblable, il semble difficile d'apercevoir les motifs qui pourraient être invoqués pour différer davantage les négociations que Sékou Touré sollicite.

4 novembre 1958

Monsieur Couve de Murville
Ministre des Affaires étrangères
44 rue du Bac
PARIS 7^e

P.V./LB N° 171

Cher ami,

J'avoue ne rien comprendre à notre politique à l'égard de la Guinée.

Depuis le mois de septembre, j'ai adressé de nombreuses notes à ce sujet au ministre de la France d'Outre-mer et au cabinet du président du Conseil, mais sans résultat. Il y a une dizaine de jours, j'ai eu l'occasion d'en dire quelques mots au général de Gaulle et de lui remettre une nouvelle note, que j'ai également envoyée au ministre de la France d'Outre-mer. Je vous adresse ci-joint une copie de cette étude, qui ne paraît pas avoir eu plus de succès que les précédentes.

Il faudrait cependant que nous reconnaissions le gouvernement de Guinée et que nous ne repoussions pas, l'une après l'autre, les dernières occasions de négociations qu'il nous offre.

Je suis sûr que vous partagez vous-même mes inquiétudes, que je ne suis certes pas seul à éprouver, mais j'ai tenu néanmoins à vous soumettre ce problème, dont la gravité, l'urgence et les données véritables ne semblent pas avoir été aperçues, jusqu'ici, par la présidence du Conseil et le ministère de la France d'Outre-mer.

Veuillez agréer, je vous prie, cher ami, l'assurance de mes sentiments les meilleurs et les plus dévoués.

A. Postel-Vinay

RÉFLEXIONS SUR L'AIDE ACCORDÉE PAR L'ÉTAT FRANÇAIS AUX PAYS DE L'AFRIQUE TROPICALE

Conférence faite le 21 janvier 1964 par M. André Postel-Vinay
à l'Institut des hautes études de Défense nationale (IHEDN)

Cet exposé concerne les jeunes États africains et malgache, dont les territoires étaient jadis administrés par la France. Je vous parlerai de l'aide qui leur est accordée par l'État français, en donnant au mot « aide » son sens le plus large, c'est-à-dire en lui faisant englober l'ensemble des charges supportées par l'État français, en raison de ses relations avec ce groupe de pays. Le total annuel de ces charges est actuellement de l'ordre de 3 à 3,5 milliards de francs, ce qui représente environ 4 % des recettes fiscales françaises.

La première question qui vient à l'esprit, quand on pense à ces efforts, c'est de savoir s'ils sont justifiés et pour quels motifs.

La deuxième question consiste à se demander si ces efforts sont tous bien proportionnés à leur intérêt véritable ou s'il serait souhaitable d'envisager certaines adaptations.

Cet exposé comportera donc deux parties : la première portera sur la justification de nos efforts et la deuxième sur leur orientation.

*

I – LES JUSTIFICATIONS DE NOTRE AIDE

Notre aide aux pays d'Afrique tropicale ne peut pas se justifier par le souci des intérêts généraux de l'économie française ; elle ne peut se justifier que par des préoccupations politiques à long terme, et surtout par des motifs de solidarité humaine.

A) Notre aide ne peut pas se justifier par les intérêts généraux de l'économie française

Notre aide à l'Afrique tropicale ne correspond pas aux intérêts généraux de l'économie française, et elle constitue même, pour notre économie nationale, une charge à peu près sans contrepartie.

Sans doute une fraction importante de l'argent dépensé outre-mer sur les crédits de l'aide revient-elle en France ou profite-t-elle à des Français ; mais quand bien même l'argent ainsi dépensé en Afrique refluerait tout entier dans notre pays (et il s'agit là, certes, d'une hypothèse théorique), les dépenses de l'aide n'en pèseraient pas moins sur notre économie nationale. Ces dépenses auraient en effet, dans ce cas, une incidence tout à fait comparable à celle que pourrait avoir la réalisation, sur notre sol national, d'équipements ou de travaux totalement inutiles pour notre économie, tel le « mur de l'Atlantique », pendant la dernière guerre mondiale.

Il est vrai que des travaux de ce genre peuvent être avantageux pour des entreprises françaises ; mais pour notre économie nationale, ils constituent sans aucun doute un facteur d'appauvrissement ou de freinage des progrès possibles. Les dépenses correspondantes contribuent, en France, à l'augmentation des impôts et des prix.

On peut, il est vrai, soutenir que le développement économique de l'Afrique tropicale présente un certain intérêt pour l'économie française, et faire observer que nos efforts dans ce secteur géographique déterminent la naissance ou l'essor de productions utiles à notre pays. Cependant, la valeur de cet argument ne doit pas être surestimée : dans les conditions présentes, les pays d'Afrique tropicale que nous aidons nous apparaissent en effet comme des pays très pauvres. En outre, les principaux produits que nous leur achetons ne sont nullement des produits rares. Ce sont même, en général, des produits surabondants de par le monde et que les pays tropicaux d'expression française auraient encore avantage à nous offrir, même si nous cessions de les aider. Nous pourrions d'ailleurs acheter ces produits tropicaux dans d'autres pays moins pauvres, et développer alors avec ces pays des échanges plus fructueux qu'avec nos partenaires actuels.

L'idée que les pays tropicaux de la zone franc forment un débouché intéressant pour les exportations françaises et que ce débouché devrait être exploité plus largement me paraît également une idée peu défendable. Ces pays très pauvres ne peuvent, dès maintenant, nous payer une partie de ce qu'ils nous achètent qu'avec l'aide financière que nous leur accordons. Ils ne pourraient pas nous acheter plus sans que nous les aidions davantage.

Ce ne sont donc pas des raisons d'ordre économique, ce ne sont donc pas les intérêts généraux de l'économie française qui justifient notre aide à ce groupe de pays.

B) Notre aide se justifie par des raisons d'ordre politique et des motifs de solidarité humaine

Cette aide se justifie par des préoccupations politiques à long terme et, surtout, par des motifs de solidarité humaine.

On peut tout d'abord penser qu'une réduction de notre aide favoriserait le progrès de l'influence russe ou chinoise. Cependant, l'exemple de la Guinée montre que cet argument est assez fragile. En effet, en 1959, nous avons supprimé notre aide à la Guinée d'une manière totale. Or, malgré cette suppression soudaine et complète de l'aide française, nous constatons, après quatre ans d'expérience, que les dirigeants guinéens se montrent très déçus de l'aide soviétique, que l'aide chinoise ne se concrétise guère, et que la Guinée n'est pas tombée sous la dépendance des pays de l'Est.

Cette expérience guinéenne permet donc de croire que nous pourrions réduire notre aide à l'Afrique tropicale sans que l'influence russe ou chinoise s'en trouve favorisée. Il est d'ailleurs bien probable que les pays francophones de l'Afrique tropicale ne sont pas considérés par les pays de l'Est comme un secteur d'un intérêt politique assez prioritaire pour mériter des sacrifices importants.

Les arguments en faveur de l'aide française, qui se fondent sur les risques de la concurrence Est-Ouest, ne sont pourtant pas sans valeur, mais ils sont, je crois, surtout valables à long terme. Nous augmenterons nos chances de succès dans la compétition Est-Ouest auprès des pays du Tiers Monde si nous démontrons que nos méthodes d'aide sont plus efficaces que celles des pays communistes. De ce point de vue, nos intérêts politiques à long terme concordent avec les motifs de solidarité humaine qui constituent la meilleure justification de nos efforts.

La principale justification de nos efforts, c'est en effet qu'ils répondent à un devoir de solidarité humaine, à une obligation à l'égard des pays du Tiers Monde qui commence à être ressentie sur le plan international et à laquelle une nation comme la France ne peut pas se dérober. L'importance de cette obligation internationale croîtra d'ailleurs probablement au cours des prochaines décades à mesure que la population des pays pauvres augmentera et que ces pays prendront davantage conscience de leur misère, de leur masse démographique, et de la proximité des richesses des pays industriels. Le développement des migrations de travailleurs illettrés que nous voyons actuellement s'opérer des pays pauvres vers les pays riches constitue sans doute l'un des premiers signes de cette prise de conscience.

Les justifications véritables de nos efforts en Afrique tropicale ont donc un caractère largement désintéressé, ou répondent à des préoccupations politiques à long terme. Cette constatation incite certains esprits à se rallier plus ou moins au « cartiérisme ». Elle en conduit d'autres à souhaiter une réduction de notre aide à l'Afrique Noire, afin que nous puissions entreprendre, dans des pays moins pauvres, des opérations plus fructueuses pour notre industrie.

La tendance au « cartiérisme » est certainement mauvaise. Quant à l'idée d'une extension de notre aide à de nouveaux bénéficiaires, elle se défend peut-être mieux, mais à la condition que l'aide aux pays non francophones reste relativement peu coûteuse, ne se disperse pas trop et s'oriente surtout vers les formes de coopération les plus efficaces et les moins onéreuses, c'est-à-dire vers l'assistance technique et la formation des cadres étrangers. De toute manière, le désir de venir en aide à de nouveaux bénéficiaires ne doit pas nous faire négliger nos obligations et nos amitiés africaines.

Pendant longtemps, notre pays a porté la pleine responsabilité de l'évolution de vastes territoires de l'Afrique tropicale. Il a permis à ces territoires de réaliser, dans tous les domaines, des progrès considérables ; il y a répandu l'usage de la langue française et l'enseignement français ; et il a finalement réussi à conduire ces territoires à l'indépendance, en maintenant avec eux des relations amicales. Il ne serait pas acceptable que nous négligions maintenant l'œuvre ainsi entreprise et que nous abandonnions ces jeunes États aux périls qui les menacent. Dans le cadre de la politique des grandes nations occidentales à l'égard des pays du Tiers Monde, il n'est pas douteux que la France assume des responsabilités particulières en Afrique tropicale. Elle doit continuer d'y faire face. Ceci implique qu'elle ne relâche pas ses efforts et qu'elle ne les disperse pas non plus en faveur d'un trop grand nombre de bénéficiaires. Une action trop dispersée serait exagérément coûteuse ou perdrait toute efficacité pour la solution des problèmes du sous-développement. Elle risquerait même vite de méconnaître ces problèmes.

Telles sont les considérations générales qui doivent, je crois, inspirer et guider l'orientation de nos efforts.

*

II – L'ORIENTATION DE NOS EFFORTS

Dire que notre aide aux pays d'Afrique tropicale doit être conçue comme une aide désintéressée revient à dire qu'elle doit être orientée de façon à concourir au maximum aux développements économique et social de ces pays. Cependant, nous devons trouver le moyen de mieux y concourir sans augmentation des charges globales que la France supporte pour l'Afrique tropicale, car il ne paraît guère vraisemblable que l'on puisse obtenir, dans la conjoncture présente, un nouvel accroissement des efforts français en faveur de ce secteur géographique. Nous devons donc chercher à élever le rendement de nos efforts, en réduisant certains d'entre eux pour pouvoir en augmenter d'autres.

Avant de vous indiquer ceux de nos efforts qu'il paraîtrait souhaitable de réduire, et quels sont ceux, au contraire, qu'il semblerait utile d'accroître, je tiens à bien préciser que j'ai pleinement conscience des difficultés et des délais que

comporte ce genre d'adaptations. Les réflexions que je vous livre ne doivent donc pas être interprétées comme une critique de nos méthodes actuelles, mais comme une indication des problèmes qui me paraissent se poser, au stade de l'évolution où nous voici parvenus.

A) Les efforts dont il faut étudier la réduction ou la limitation

En premier lieu, quels sont ceux de nos efforts qu'il faut envisager de réduire ou de limiter ?

Il est impossible de ne pas nous poser le problème de nos charges militaires, qui semblent extrêmement lourdes au regard de notre aide économique et sociale. Nos dépenses militaires, pour l'Afrique Noire et Madagascar, sont en effet de l'ordre de 700 millions de nouveaux francs par an. Elles atteignent donc une somme voisine du total annuel des investissements du Fonds d'aide et de coopération (FAC) et de la Caisse centrale de coopération économique (CCCE), dans le même secteur géographique. Encore ce chiffre de 700 millions ne comprend-il que les dépenses militaires françaises proprement dites. Il s'y ajoute les dépenses des armées des États, qui sont de l'ordre de 300 millions par an.

N'étant pas un spécialiste des questions militaires, je me garderai de préciser ce qu'il conviendrait de faire dans ce domaine, mais il semblerait utile de réexaminer l'efficacité réelle de ces dépenses et le degré d'adaptation de l'organisation actuelle aux problèmes militaires locaux ou généraux qui pourraient éventuellement se poser.

Dans le domaine économique et social, il faut s'efforcer d'éviter tout ce qui est spectaculaire et non rentable, c'est-à-dire non seulement les bâtiments somptuaires, mais aussi les travaux publics ou les investissements d'un prix de revient sans rapport avec leur intérêt véritable. Cette lutte contre le spectaculaire, contre le somptuaire, est à la fois nécessaire et très malaisée. Elle est très malaisée, parce qu'il s'agit d'un type d'investissements séduisant pour les entreprises de travaux publics et les industries exportatrices françaises. C'est en effet sur ce genre d'opérations non rentables et de vaste envergure que ces entreprises ou ces industries peuvent réaliser les profits les plus importants. Cette lutte est difficile aussi, parce que ce genre d'investissements somptuaires ou spectaculaires ont un attrait particulièrement vif pour certains gouvernements, dont ils flattent l'amour-propre et le goût du prestige. Nous nous trouvons donc souvent en présence d'une dangereuse conjonction de forces : forces politiques africaines et forces d'intérêts privés français, qui se liguent pour obtenir que l'aide française prenne en charge ce type d'opérations.

Cette conjonction de forces, qui risque de nous imposer des charges superflues et de vicier l'orientation de notre aide, nous la retrouvons souvent aussi dans un autre domaine : celui des demandes de crédits à l'exportation qui peuvent être consentis en France avec la garantie du Trésor pour faciliter les exportations

françaises, en permettant à des acheteurs étrangers, publics ou privés, de payer en plusieurs années des achats de biens d'équipement. Ce genre de mécanismes de crédit et de garantie existent maintenant dans tous les grands pays industriels. Cependant, lorsque ces mécanismes sont employés dans les relations commerciales avec des régions très pauvres comme l'Afrique tropicale, ils perdent une grande partie de leur raison d'être et doivent être maniés avec beaucoup de précautions. Il convient, à cet égard, d'insister sur le fait que nous n'avons pas intérêt à développer nos exportations vers ces pays d'Afrique, qui nous payent déjà une bonne part de ce qu'ils nous achètent avec l'aide que nous leur accordons. En voulant leur vendre plus, nous nous obligerions à les aider davantage. Nous en viendrions à nous payer à nous-mêmes nos suppléments d'exportations. Le maintien de nos exportations vers ces pays est d'ailleurs protégé d'une manière efficace et tout à fait légitime par les clauses de nos contrats de don ou de prêt, qui réservent à des entreprises françaises les marchés de travaux ou de fournitures que notre aide peut servir à financer. Malgré cela, il arrive constamment que des entreprises de travaux publics ou des industries exportatrices françaises aillent offrir leurs services à des gouvernements africains, pour des opérations qu'elles leur suggèrent et qui seraient certes lucratives pour elles, mais fort peu raisonnables pour les pays intéressés et fâcheusement onéreuses pour le Trésor français.

Il y a là un risque de déviation de notre aide, auquel il faut, je crois, veiller très sérieusement. Le même risque existe pour l'aide distribuée par les autres grandes nations occidentales. Il se manifeste même, chez certaines d'entre elles, avec bien plus de virulence que chez nous. Les forces qui s'exercent ainsi, pour des motifs égoïstes, en faveur de l'augmentation des exportations vers les pays pauvres, risquent de fausser gravement l'aide accordée à ces pays par les États occidentaux. Ces forces tendent à orienter l'aide occidentale non pas en fonction des besoins réels des pays pauvres, mais en fonction des intérêts des industries exportatrices des pays riches. Cette aide, au lieu d'être une aide aux peuples pauvres, pourrait ainsi devenir une aide aux secteurs prospères des pays riches, payée par les contribuables de ces pays. En outre, les démarches continuelles qui sont faites par les entreprises exportatrices ou par leurs représentants, auprès des dirigeants des pays pauvres, finissent par persuader beaucoup de ces dirigeants que l'aide n'est en réalité qu'un échange de services, qu'elle n'impose aucune charge véritable aux États qui la distribuent, ou même que ces États en tirent des profits clandestins.

B) Les efforts qu'il paraîtrait souhaitable d'augmenter

Si nous parvenons à conjurer ces périls et à réaliser des économies sur les divers types d'opérations que je viens d'évoquer, vers quoi devons-nous reporter nos efforts pour mieux faire progresser le développement de l'Afrique tropicale ? À cet égard, il me semble que nous pouvons considérer comme prioritaires les trois objectifs suivants :

- concourir à la formation des cadres africains ;
- augmenter, si possible, le niveau de vie de la masse paysanne ou, du moins dans la période actuelle, tenter d'empêcher que ce niveau de vie ne s'abaisse ;
- promouvoir une industrialisation raisonnable.

a) La formation des cadres

L'insuffisance de la formation des cadres africains est actuellement l'un des obstacles les plus graves au développement des pays que nous considérons. Beaucoup de dirigeants africains n'ont pas conscience des conditions de leur développement national, ni des périls malheureusement variés – démographiques ou autres – qui menacent ce développement. Comme notre aide ne doit pas s'imposer, comme elle ne peut que répondre aux demandes de ces dirigeants ou leur être refusée, elle risque constamment d'être détournée de son orientation normale.

Nous devons donc accentuer le plus possible les efforts que nous consacrons à la formation des cadres africains et, spécialement, à la formation professionnelle des cadres des services publics et des organismes d'intérêt général. Cette formation professionnelle doit être concrète et précise. Elle doit comporter notamment des stages pratiques suffisamment longs et bien conçus, destinés à la fois à des étudiants de l'enseignement supérieur ou d'écoles techniques d'un certain niveau et à des fonctionnaires d'une éducation moins poussée, mais ayant l'expérience de quelques années de métier. Il faut également tenter d'amener les gouvernements africains à planifier, autant qu'il est possible, ces efforts de formation professionnelle et la nationalisation progressive de leurs cadres. Nous devons donc concourir nous-mêmes à la relève de notre assistance technique, sans méconnaître les délais qu'elle exigera, si l'on veut qu'elle s'opère raisonnablement. C'est d'ailleurs en témoignant de notre désir d'organiser cette relève que nous ferons le mieux apprécier la valeur de notre coopération technique et que nous assurerons le mieux le maintien de son influence dans les secteurs où elle est appelée à disparaître.

Sans cet effort de formation de leurs cadres, comment ces pays pourraient s'attaquer aux réformes de structure qui constituent cependant l'une des premières conditions de leur développement ? Ces pays sont entrés dans l'indépendance avec les structures de l'assimilation. Or, il faut avouer que, dans plusieurs domaines, les systèmes que nous leur avons légués leur conviennent assez mal. C'est le cas pour l'enseignement. Il est malheureusement vrai que l'enseignement primaire actuel est inadapté, trop cher, et qu'il contribue à détourner les enfants du travail manuel et de la vie rurale. L'enseignement technique se signale surtout par le fait que les élèves qui en sortent s'orientent très rarement vers les emplois pour lesquels ils ont été formés. D'une manière générale, l'enseignement, tel qu'il est, ne semble guère pouvoir déboucher que sur l'administration, sans être

bien adapté, cependant, aux besoins de la profession qui est presque son seul client. Si le système actuel n'est pas repensé, il y a lieu d'être inquiet de ce qui se produira à mesure que la nationalisation des cadres s'opérera et que l'enseignement perdra ses débouchés.

Si je me suis permis d'insister sur ce problème de l'enseignement, c'est pour montrer combien, faute de structures africaines adéquates, nos investissements risquent de perdre de leur intérêt ou de devenir dangereux, même dans les domaines où ils semblent, *a priori*, le mieux justifiés.

b) La défense et l'augmentation du niveau de vie de la masse paysanne

Cette remarque s'applique également à l'organisation agricole et aux efforts que nous devons entreprendre pour défendre le niveau de vie de la masse paysanne. S'il n'existe pas, à la base, au niveau des villages, des groupements de paysans et un encadrement de ces groupements qui permettent d'assurer le progrès des méthodes de production et des méthodes commerciales, la vulgarisation par étapes des résultats des instituts de recherche et la diffusion du crédit agricole, il reste évidemment peu d'espoir que notre aide puisse ralentir beaucoup la baisse du niveau de vie qui menace actuellement les populations rurales. Cette baisse s'accroîtra avec la progression démographique, le fléchissement des rendements agricoles et le poids des impôts nécessités par la cherté des mécanismes administratifs et le train de vie des États africains.

La mise en place d'une organisation agricole efficace est certainement l'un des domaines où notre assistance technique doit le plus développer ses efforts. C'est aussi l'un des types d'action les plus malaisés. Car le problème ne consiste pas, ici, à réaliser quelques expériences de 5 000 ou 10 000 hectares chacune, en y consacrant d'importants moyens en hommes et en capitaux. Ces expériences sont habituellement onéreuses et sans portée véritable, car leur coût à l'hectare est trop élevé pour qu'elles soient extrapolables. En outre, les productions obtenues sont en général trop faibles (et parfois dérisoires) par rapport aux sommes dépensées. Le problème à résoudre est tout différent. Il consiste à mettre en place une organisation agricole très légère et très peu coûteuse, adaptée à chaque région économique, et permettant de faire passer dans la pratique, au niveau du village, des progrès qu'il faut chercher à vulgariser à très grande échelle. La mise en place d'une telle organisation peut être l'œuvre d'institutions africaines, nationales ou régionales, opérant avec le concours d'établissements français d'assistance technique agricole. Ici encore, il s'agit à la fois d'un effort d'organisation et de formation : formation de moniteurs et de gérants de coopératives ou de groupements ; formation, par ces agents, des paysans eux-mêmes. Là où des mécanismes de ce genre ne fonctionnent pas à une échelle assez vaste avec des frais généraux très réduits, à la mesure de la pauvreté générale, les efforts financiers que nous pouvons entreprendre en faveur de l'agriculture ne présentent, à vrai dire, qu'un intérêt limité.

Encore faut-il que le développement agricole soit convenablement orienté. Les problèmes de l'eau, des productions vivrières, du ravitaillement en poissons, de l'utilisation rationnelle du bétail doivent être considérés comme des problèmes fondamentaux. Leur importance se trouve encore accrue par les risques de surproduction et de baisse des prix auxquels sont exposés les grands produits tropicaux d'exportation.

Comme la formation professionnelle des cadres administratifs ou les réformes de structures qui semblent nécessaires, le développement de ce genre d'aides aux masses paysannes n'exigerait pas d'investissements considérables. Ce n'est pas l'argent qui manque le plus pour l'aide aux pays pauvres. Ce sont les efforts bien conçus pour faire progresser la formation intellectuelle et morale et pour déterminer la mise en place d'organisations efficaces.

Parmi les problèmes d'organisation qui se posent en matière agricole, il convient encore d'en citer un qui présente une très grande importance : c'est celui de la régularisation des cours des grands produits d'exportation. À défaut de mécanismes régulateurs, certaines baisses de cours peuvent provoquer une diminution brutale du niveau de vie des paysans et accroître soudainement les difficultés des pays tropicaux. Il y a là un problème très grave, mais qui risque d'être sous-estimé pendant les prochaines années, compte tenu des tendances actuelles des principaux États importateurs.

c) L'aide pour une industrialisation raisonnable

Le dernier secteur d'opérations à promouvoir concerne l'industrialisation.

Dans les pays d'Afrique tropicale que nous considérons, les investissements industriels ne présentent, en général, qu'un intérêt économique et social assez faible en comparaison de leur prix de revient. Sous réserve des découvertes et des progrès techniques à venir, ces pays ne paraissent avoir que des possibilités d'industrialisation fort modestes. En outre, le développement industriel que l'on peut prévoir, à court ou moyen terme, n'emploiera probablement qu'une main-d'œuvre peu nombreuse et n'aura qu'une faible incidence sur le niveau de vie général.

Les espoirs que les dirigeants africains fondent sur l'industrialisation sont cependant très vifs. Nous devons donc essayer de ne pas les décevoir, toutes les fois que nous entrevoyons la possibilité d'un projet rentable. Les difficultés de cette industrialisation sont malheureusement nombreuses. Elles ne tiennent pas seulement aux conditions naturelles – rarement favorables – mais aussi à l'étroitesse des marchés nationaux, au nationalisme économique des nouveaux États et à leur inaptitude à s'entendre sur une répartition de leurs compétences industrielles. Les plans d'industrialisation devraient être conçus à l'échelle de groupes d'États suffisamment vastes ; mais une telle idée semble encore dépasser l'esprit de solidarité qui règne entre les pays d'Afrique. En outre, les capitaux privés manquent d'enthousiasme pour s'investir en Afrique tropicale ; et cette réticence pose un grave problème,

car le développement en Afrique Noire d'entreprises industrielles publiques ou essentiellement publiques risquerait de nous donner, d'ici peu d'années, le triste spectacle de cadavres d'usines ou, ce qui serait pire, d'usines plus ou moins inviables dont il faudrait soigner, chaque année, les déficits chroniques.

Ne soyons quand même pas trop pessimistes : l'expérience des deux dernières années montre que les nouvelles formules de financement récemment adoptées peuvent permettre de réaliser des opérations industrielles valables, avec le concours de groupes privés sérieux, ayant une solide expérience des fabrications à entreprendre. Il s'agissait d'ailleurs, en général, d'opérations d'importance moyenne, dépassant rarement le milliard de francs CFA. Si nous nous trouvions en présence de projets industriels rentables, mais de plus vaste envergure, il serait sage d'en internationaliser largement l'exécution et le financement, de manière à limiter nos efforts et nos risques et à éviter que ces nouvelles industries, implantées en Afrique, ne servent éventuellement d'otages ou de moyens de pression à l'égard du gouvernement français.

*

Tel est le sens dans lequel il me paraîtrait souhaitable que nous infléchissions progressivement nos efforts. Si nous voulons que notre aide soit pleinement efficace, si nous voulons rester libres de la bien orienter, nous devons éviter de nous en servir comme moyen d'action politique. Si notre aide apparaissait comme le prix de concessions politiques (d'une valeur, d'ailleurs, très douteuse et précaire), nos partenaires la considéreraient comme un dû. Ils en profiteraient pour nous faire financer des opérations déraisonnables et nous en voudraient, en même temps, des pressions que nous leur ferions subir. À la longue, nous perdriions sur tous les tableaux : nous compromettrions à la fois notre influence et notre œuvre économique.

Nous devons donc poursuivre notre désengagement politique et continuer à distribuer notre aide d'une manière objective, en fonction des besoins réels du développement de l'Afrique tropicale. À cet égard, il serait, je crois, peu sage de refuser par principe notre aide à un pays, parce que ce pays témoignerait de tendances neutralistes, socialistes ou panafricanistes, parce qu'il souhaiterait se doter d'une monnaie autonome, ou se déclarerait favorable à des regroupements économiques ou politiques au-delà de la zone franc. Le maintien de la zone franc, telle qu'elle est, ne présente d'ailleurs pas d'intérêt économique pour la France. Ce sont nos partenaires africains qui en tirent des avantages substantiels. S'il s'en trouve parmi eux qui veulent se priver de ces avantages, nous devons, certes, le leur déconseiller honnêtement, mais il serait quand même excessif de tenter de les forcer à les conserver à nos frais et à nos risques.

La voie du désengagement politique me paraît d'ailleurs bien être celle que nous suivons : nous n'avons pas supprimé notre aide au Mali, bien qu'il s'agisse

d'un État socialiste et d'un pays qui s'est doté d'une monnaie autonome. Nous serions même, je crois, disposés à normaliser nos relations avec la Guinée, sous réserve qu'elle reconnaisse ses dettes à notre égard.

En définitive, il semble que les seuls pays auxquels il y aurait lieu de refuser notre aide par principe, sont ceux qui viendraient à tomber dans la dépendance des États communistes ou qui donneraient des symptômes malsains de francophobie. Dans un domaine moins politique et plus technique, il va de soi qu'un certain degré de désordre ou l'inexécution d'engagements pris à notre égard peuvent également constituer des motifs légitimes d'une interruption ou d'une réduction de notre aide.

Cette conception libérale de l'aide française exclut, bien entendu, que nous cherchions à limiter les concours étrangers ou internationaux qui peuvent s'offrir aux pays francophones de l'Afrique tropicale. Les seules aides extérieures que nous devons tenter d'écarter sont celles qui, par leur mauvaise orientation ou par la lourdeur de leurs conditions financières, risqueraient d'appauvrir leurs destinataires, au lieu de les enrichir. Sous réserve de ce genre d'opérations déséquilibrées, non seulement nous ne devons pas chercher à limiter les aides étrangères ou internationales d'origine occidentale, mais nous devons au contraire nous efforcer d'encourager leur progression. C'est ainsi que le Fonds européen de développement (FED), dont la création est due largement à l'initiative française, remplit un rôle d'un très grand intérêt pour l'Afrique tropicale et jouera sans doute un rôle plus important encore à l'avenir. Si nous n'avions pas fait preuve de libéralisme à l'égard des aides extérieures, notre attitude restrictive aurait été nuisible à notre propre influence comme aux pays que nous voulons développer. Si nous avions voulu donner à notre aide un caractère trop exclusif, nous aurions à la fois compromis nos relations amicales avec nos partenaires africains et perdu la possibilité d'écarter leurs demandes déraisonnables.

Notre aide doit donc être à la fois apolitique et libérale. Nous devons la concevoir telle qu'elle se présente réellement pour la nation française, considérée dans son ensemble, c'est-à-dire comme une aide essentiellement désintéressée ; et c'est en poursuivant nos efforts dans cet esprit, en dégageant ces efforts, le plus possible, de préoccupations politiques ou commerciales immédiates, en les consacrant totalement au développement des jeunes États auxquels ils sont destinés, que nous servirons en même temps le mieux nos intérêts généraux à long terme et que nous contribuerons le mieux au rayonnement de l'influence française dans les pays du Tiers Monde.

LA CAISSE CENTRALE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE

par A. Postel-Vinay
directeur général de la CCCE

Extrait du
Bulletin de liaison et d'information de l'administration centrale des Finances,
n° 27 (juillet-septembre 1964)

La Caisse centrale de la France Libre (CCFL) a été fondée à Londres, le 2 décembre 1941, par une ordonnance du Comité national français (CNF). Cette ordonnance l'a créée sous la forme d'un établissement public, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

La CCFL était alors chargée de jouer le rôle d'un Trésor central, pour les services de Londres comme pour les colonies ralliées au général de Gaulle et au Comité national. Elle était également chargée de gérer les avoirs en or et en devises de la France Libre et d'assurer la tutelle des offices des changes coloniaux. Enfin, elle se voyait confier les fonctions d'institut d'émission de l'Afrique-Équatoriale et du Cameroun, en même temps que de larges pouvoirs à l'égard des autres instituts d'émission des territoires ralliés à la France Libre.

Depuis lors, les attributions de la Caisse centrale se sont complètement transformées. Le rôle de cet établissement, en tant que Trésor central, ne pouvait se justifier que pendant la période où le CNF avait son siège à Londres. Ce rôle fut confié à la Trésorerie générale de l'Algérie, quelques mois après l'installation, à Alger, du Comité français de Libération nationale (CFLN). Quant aux dispositions monétaires de l'ordonnance du 2 décembre 1941, elles furent assez largement reprises dans l'ordonnance du 2 février 1944, qui changea la CCFL en Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM). Ces dispositions ont constitué la première amorce des réformes qui ont transféré à des établissements publics les privilèges d'émission concédés temporairement à des banques privées, en Afrique Noire, à Madagascar et dans les départements d'outre-mer.

Depuis la guerre, les fonctions de la CCFOM n'ont cessé de se modifier, à mesure qu'évoluaient les relations politiques et financières entre la France et les autres pays de la zone franc. Ses attributions initiales, d'ordre monétaire, se sont continuellement réduites et tendent à disparaître. En revanche, les attributions qui lui ont été confiées en matière d'investissements, par la loi du 30 avril 1946, se sont beaucoup élargies. Elles ont notamment été réformées et étendues par un décret du 12 janvier 1960, peu après un nouveau changement de nom de la Caisse centrale, qui s'appelle, maintenant, la Caisse centrale de coopération économique (CCCE).

La CCCE joue désormais le rôle d'une banque française de développement chargée de distribuer l'aide de la France à l'Afrique Noire, à Madagascar, aux départements et aux territoires d'outre-mer. Elle intervient dans ce domaine tantôt comme simple agent d'exécution, pour le compte de l'État ou d'autres personnes morales de droit public, et tantôt sous sa propre responsabilité, comme banque d'investissement.

Sa compétence géographique n'est d'ailleurs pas fixée de façon rigide par les textes qui la définissent. En effet, d'après ces textes, cette compétence peut être étendue à de nouveaux pays, sur la demande du ministre des Finances ou avec

l'autorisation du conseil de surveillance de la CCCE. Celle-ci a ainsi accordé des prêts, pour le compte de l'État, au Vietnam, au Laos et, plus récemment, au Maroc et à la Tunisie.

Nous analyserons brièvement :

- l'organisation de la CCCE et son rôle en matière d'assistance technique ;
- les fonctions exercées par la CCCE pour le compte de l'État ou d'autres personnes morales de droit public ;
- les concours financiers accordés par la CCCE sous sa propre responsabilité.

*

I – ORGANISATION DE LA CCCE

A) Tutelle et contrôle exercés sur la CCCE

La CCCE est soumise à une double tutelle ministérielle, celle du ministre des Finances et celle du ministre compétent pour le pays où elle intervient. Ce second ministre est, soit le ministre de la Coopération s'il s'agit des États d'Afrique Noire ou de Madagascar, soit le ministre des Affaires étrangères, s'il s'agit d'autres États, ou encore le ministre chargé des Départements d'outre-mer (DOM) et Territoires d'outre-mer (TOM).

La CCCE est placée sous l'autorité d'un directeur général, nommé par décret en conseil des ministres, et sous le contrôle d'un conseil de surveillance. Le président de ce conseil est nommé par le ministre des Finances.

Tous les prêts ou prises de participation de la CCCE sont en principe soumis à l'approbation du conseil de surveillance.

Ce conseil comprend deux formations : l'une pour les opérations dans les pays indépendants, l'autre pour les opérations dans les DOM-TOM. Il est composé de représentants des ministères intéressés, du Conseil économique et social, de la Banque de France, des instituts d'émission d'outre-mer et d'établissements de crédit. La formation compétente pour les DOM-TOM comprend en outre des députés et des sénateurs, choisis parmi les élus de ces collectivités.

La comptabilité de la CCCE est contrôlée par un comité de censeurs, composé de deux membres du conseil de surveillance et d'un président désigné par le ministre des Finances. La CCCE est également soumise au contrôle de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

B) L'organisation des services

Les services du siège de la Caisse centrale comprennent pour l'Afrique Noire et Madagascar :

- une direction du crédit aux entreprises privées et à l'énergie,
- une direction du crédit aux collectivités publiques, à l'agriculture et à l'habitat.

Les concours financiers destinés aux territoires et départements d'outre-mer relèvent d'un service chargé de l'ensemble de l'aide de la CCCE à ces collectivités.

Une direction à compétence générale assure l'exécution des opérations, la gestion de la trésorerie et la tenue de la comptabilité. À cette direction sont rattachés les problèmes de réglementation et de contrôle des changes.

Deux services sont chargés respectivement de la gestion du personnel et des études générales.

Le nombre des agences outre-mer de la CCCE s'élève à 22. Il en existe dans tous les États, territoires et départements où elle exerce son activité¹, à l'exception de la Côte française des Somalis et des Nouvelles-Hébrides.

L'effectif total du personnel de la CCCE est de 649 agents, dont 408 font partie du cadre général et sont soumis à un régime statutaire ; les autres sont des contractuels pour la plupart originaires des pays où ils remplissent leurs fonctions.

Sur les 408 agents du cadre général de la CCCE, 202 sont affectés au siège, 48 sont en service dans les agences d'outre-mer, et 158 agents sont détachés dans des fonctions d'assistance technique.

C) L'assistance technique de la CCCE, le Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB) et l'Association pour les étudiants et stagiaires (AES)

En tant qu'organisme d'assistance technique, la CCCE apporte son concours aux pays qui la sollicitent soit en détachant certains de ses agents pour des missions ou pour des fonctions déterminées, soit en participant à la formation des cadres de ces pays.

La plupart des agents détachés par la CCCE sont mis à la disposition d'institutions décentralisées et notamment d'organismes de crédit, mais certains remplissent également des fonctions de conseillers techniques auprès des administrations des États eux-mêmes. Il arrive aussi que des agents de la CCCE soient envoyés

.....

1 En Afrique Noire et à Madagascar : Dakar, Nouakchott, Bamako, Ouagadougou, Niamey, Abidjan, Cotonou, Lomé, Yaoundé, Libreville, Brazzaville, Bangui, Fort-Lamy, Tananarive.
Dans les territoires d'outre-mer : Moroni, Nouméa, Papeete, Saint-Pierre.
Dans les départements d'outre-mer : Cayenne, Fort-de-France, Pointe-à-Pitre, Saint-Denis.

en mission de courte durée auprès d'un gouvernement étranger pour l'étude d'un problème particulier.

Cette action d'assistance technique s'exerce non seulement en Afrique Noire et à Madagascar ou dans les DOM-TOM, mais aussi en Afrique du Nord et, parfois, dans des pays asiatiques ou latino-américains.

De même, en matière de formation de cadres, la CCCE, tout en faisant un effort particulier en faveur des pays où elle exerce ses attributions financières, accueille des stagiaires de toutes origines.

Elle a été amenée à développer considérablement cette action pour tenir compte de l'importance que les pays en voie de développement (PVD) attachent à la formation de leurs élites et aussi pour utiliser l'expérience déjà ancienne qu'elle a acquise dans ce domaine en assurant la formation de ses propres cadres – dont certains sont des nationaux des pays où elle est installée – ou celle du personnel supérieur des institutions qu'elle a contribué à fonder. À cette fin, le service des stages de la CCCE a été transformé, en 1961, en une véritable institution d'enseignement professionnel : le Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB). Ce centre d'études accueille, dans la limite des places disponibles, des candidats qui lui sont proposés par les gouvernements de pays en voie de développement ou par les institutions de ces pays. Il ne reçoit que des candidats ayant une formation de base suffisante et qui sont destinés à faire partie des cadres des services publics ou des organismes à caractère financier, monétaire ou bancaire.

Le CEFEB fonctionne avec le concours d'une équipe permanente de professeurs, composée d'inspecteurs ou de chefs de service de la CCCE ayant vécu de nombreuses années en Afrique ou dans d'autres pays du Tiers Monde.

L'enseignement du CEFEB est un enseignement pratique, vivant et concret, qui fait largement appel à la méthode des « cas ».

Après une révision des connaissances de base indispensables en matière de comptabilité, de banque, de monnaie et de budgets publics, les études de « cas » sont faites à partir de dossiers concernant des questions qui se sont effectivement posées à la CCCE, dans le domaine des finances publiques ou privées, de la monnaie ou des plans de développement.

L'enseignement du CEFEB n'est d'ailleurs pas donné tout entier par la Caisse centrale. Il recourt à d'autres organismes, en particulier aux services de stage des grands établissements de crédit. Il organise aussi des stages complémentaires en Afrique ou à Madagascar, dans des institutions spécialisées.

Les stages sont en principe organisés en sessions groupant 30 à 35 stagiaires pour une durée de huit à dix mois. Compte tenu des stages individuels et du fait du chevauchement des sessions, le CEFEB assure chaque année la formation d'une centaine de stagiaires.

La CCCE a également fondé une association pour les étudiants et stagiaires (AES), afin de faciliter la solution de certains des problèmes qui peuvent se poser à des étudiants ou à des stagiaires étrangers pendant leur séjour en France.

*

II – FONCTIONS EXERCÉES PAR LA CCCE POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT OU D'AUTRES COLLECTIVITÉS

Parmi les fonctions que la CCCE se trouve appelée à remplir pour le compte de l'État ou d'autres personnes morales de droit public, les unes sont d'ordre monétaire et n'ont qu'un lien assez lâche avec les attributions habituelles d'une banque de développement, les autres concernent l'exécution d'opérations financières qui, au contraire, se rattachent étroitement à l'activité principale de la CCCE.

A) Fonctions d'ordre monétaire

Ces fonctions représentent ce qui subsiste des anciennes attributions de la CCFL, transformées et adaptées. Elles s'expliquent donc surtout par des raisons d'ordre historique. Cependant, leur maintien, sous une forme nouvelle, se justifie par des motifs d'économie et de commodité.

Elles s'exercent en matière d'émission monétaire et de contrôle des changes.

1. En matière d'émission, la CCCE exécute les opérations de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM). Cet institut a été créé par une ordonnance du 7 janvier 1959. C'est un établissement public autonome, mais qui a le même directeur général que la CCCE. La Caisse centrale continue par ailleurs d'assurer le service de l'émission à Saint-Pierre-et-Miquelon.
2. En matière de contrôle des changes, la CCCE est chargée de la direction des offices des changes des DOM-TOM. Elle fournit également aux offices des changes africains l'assistance technique qu'ils lui demandent. La CCCE remplit cette fonction dans le cadre des instructions qui lui sont données par le ministère des Finances, en accord avec les autres ministères intéressés.

B) Attributions financières

La CCCE exécute, pour le compte de l'État français, les opérations de trois fonds d'investissement et de deux fonds de soutien des prix. Elle est également appelée à consentir des prêts pour le compte du Trésor, dans le cadre de l'aide française à certains États. Enfin, elle intervient dans l'attribution des garanties que le Trésor est habilité à accorder pour faciliter des emprunts ou des opérations commerciales concernant l'Afrique Noire.

1. Gestion de fonds d'investissement

La CCCE joue le rôle d'agent-payeur :

- du Fonds d'investissement pour les départements d'outre-mer (FIDOM) ;
- du Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) des territoires d'outre-mer : ce fonds n'intervient plus, depuis 1959, que dans les territoires demeurés français, mais il a financé, jusqu'à cette époque, les programmes d'équipements publics des anciens territoires d'outre-mer, d'Afrique Noire et de Madagascar ;
- du Fonds d'aide et de coopération (FAC), créé en 1959, qui apporte son concours aux pays indépendants d'Afrique Noire et de Madagascar.

La gestion de ces fonds relève du ministre géographiquement compétent² et d'un comité directeur où la CCCE se trouve représentée.

Leurs ressources proviennent de subventions de l'État français inscrites, chaque année, dans la loi de finances.

Jusqu'en 1958 – c'est-à-dire jusqu'à une époque où, comme il vient d'être dit, le FIDES était encore compétent pour les territoires africains et malgache –, la CCCE intervenait de deux manières dans les opérations de ce fonds et dans celles du FIDOM. D'une part, elle était leur agent-payeur, et d'autre part, elle contribuait au financement des programmes du FIDES et du FIDOM en consentant des avances aux territoires d'Afrique ou du Pacifique et aux départements. Le montant des avances consenties pour cet objet était égal à un pourcentage fixe des dépenses globales des programmes approuvés par les comités directeurs des fonds. Cette procédure ne comportait donc pas, pour la CCCE, la faculté de procéder à un choix parmi les opérations à financer, comme lorsqu'elle intervient au cas par cas sous sa seule responsabilité pour des projets spécifiques. Cette contribution de la CCCE, accordée sous forme de prêts à long terme et à taux très bas – compris entre 1,50 % et 2,50 % – a été progressivement réduite de 45 % à 10 % du montant des programmes et, finalement, supprimée.

Aujourd'hui, le FAC, le FIDES et le FIDOM ne consentent que des subventions, à l'exception de rares avances faites à certains organismes spécialisés. Pour ces trois fonds, ce financement par voie de subventions se justifie d'autant plus qu'il s'applique, en règle générale, à des investissements non directement rentables ou d'une rentabilité à longue échéance (études de projets ou de plans, recherches agricoles ou minières, équipements publics d'intérêt économique ou social, action culturelle, etc.).

.....
 2 Le ministre d'État pour les départements et territoires d'outre-mer ; le ministre de la Coopération pour l'Afrique Noire et Madagascar.

En tant qu'agent-payeur de ces fonds, la CCCE a été conduite à participer pour leur compte au capital de sociétés d'État ou d'économie mixte, créées par les pouvoirs publics pour le développement des pays d'outre-mer et, spécialement, pour la coopération technique avec ces pays. Elle est représentée dans les conseils d'administration de ces sociétés ainsi que des principaux instituts de recherche financés sur les ressources des fonds gérés par elle.

Depuis 1946 jusqu'au 31 décembre 1963, le montant total des engagements financiers pris par la CCCE, pour le compte du FAC, du FIDES et du FIDOM, s'est élevé à 9 813 millions de francs.

La CCCE est également l'agent-payeur du FED, en vertu d'une convention qu'elle a conclue, en 1959, avec la Communauté économique européenne (CEE).

2. Gestion des fonds de soutien des cours

La CCCE joue un rôle analogue dans la gestion des fonds de soutien des cours des produits d'outre-mer. Elle assure ainsi l'exécution des opérations du Fonds national de régularisation des cours des produits d'outre-mer et du Fonds de soutien des textiles d'outre-mer. Elle est représentée dans les comités de gestion de ces fonds.

Elle est également chargée de conclure des conventions fixant les conditions des avances consenties par ces fonds aux caisses de stabilisation ou de soutien des cours dans la plupart des États et des territoires d'outre-mer, et de veiller à leur exécution.

3. Prêts consentis pour le compte du Trésor, dans le cadre de l'aide française à certains États

La CCCE participe à la distribution de l'aide que la France consent au Laos et au Vietnam, sous forme de prêts à long terme et à taux réduit, en vertu d'accords datant respectivement de 1959 et 1960.

La CCCE procède, pour le compte du Trésor, aux paiements correspondant aux opérations autorisées. Dans le cas du Laos, les fonds sont remis au Crédit national lao, en mobilisation d'avances accordées par cet organisme. Dans le cas du Vietnam, les fonds sont versés directement aux exportateurs français de biens d'équipement.

Les paiements effectués, au titre de ces prêts, atteignaient 9 390 388 francs à la fin de 1963.

La CCCE intervient également dans l'application des protocoles conclus avec le Maroc le 20 juillet 1963, et avec la Tunisie le 9 août 1963, pour définir les conditions de la coopération financière de la France avec ces deux pays, au titre de l'année 1963.

Le programme d'aide comporte, dans l'un et l'autre cas, des crédits « à *moyen terme prolongé* » à l'exportation, et des prêts à long terme à taux d'intérêt réduit. Ces prêts à long terme sont destinés, d'une part, à financer des équipements publics d'intérêt économique, social ou culturel, et d'autre part, à compléter les crédits à l'exportation pour la couverture partielle des dépenses locales et des acomptes dus aux fournisseurs.

La CCCE, agissant pour le compte de l'État, a conclu les conventions d'attribution de ces prêts à long terme. Les paiements effectués à ce titre, en 1963, se sont élevés à 122 470 829 francs.

4. L'octroi de la garantie de l'État et les garanties au commerce extérieur

La CCCE intervient, conjointement avec la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE), comme organe d'étude et de conseil dans l'instruction des demandes de garantie relatives à des exportations de biens d'équipement ou à la conclusion de marchés de travaux intéressant l'Afrique Noire ou Madagascar. Elle assure aussi, pour le compte du ministère des Finances, l'instruction des demandes de garantie de l'État concernant des emprunts à émettre, sur le marché financier français, par des entreprises privées ou des établissements publics exerçant leur activité dans ce secteur géographique³.

L'intervention de la CCCE dans ces deux domaines se fonde sur le désir des pouvoirs publics d'assurer une bonne coordination des diverses formes de l'aide française aux États d'Afrique tropicale. Ce souci de maintenir une unité de vue et d'action se trouve en effet justifié par l'importance et la diversité des concours accordés par la France dans ce secteur géographique.

Telles sont les principales fonctions que la CCCE remplit pour le compte de l'État ou celui d'autres personnes morales de droit public. Par suite de ces fonctions, environ 80 % de l'aide accordée par la France dans le domaine des investissements, pour l'Afrique Noire, Madagascar, les TOM et les DOM, transitent par la CCCE. Celle-ci a également une connaissance précise des investissements étrangers et des opérations du FED dans cet ensemble de pays. Elle se trouve ainsi bien en mesure de remplir la mission qu'elle y exerce, sous sa propre responsabilité, comme banque française de développement.

*

.....
 3 Décret n° 61-1429 du 26 décembre 1961 relatif à l'octroi de la garantie de l'État prévu à l'article 90 de la loi de finances pour 1960.

III – CONCOURS FINANCIERS ACCORDÉS PAR LA CCCE SOUS SA PROPRE RESPONSABILITÉ

En dehors des fonctions qui viennent d'être énumérées, la CCCE procède, sous sa propre responsabilité, à des opérations de type bancaire. Elle les finance avec :

- sa dotation (25 millions) ;
- ses provisions et réserves (244 millions) ;
- des avances du Trésor (2 115 millions⁴) ;
- des prêts de la Caisse des dépôts et consignations (126 millions) ;
- le remploi de l'excédent des remboursements qu'elle perçoit sur les remboursements qu'elle doit faire (environ 70 millions par an, dans les conditions présentes).

La CCCE effectue ces opérations de type bancaire dans les DOM et les TOM, et dans les États d'expression française en Afrique Noire et à Madagascar⁵. Elle accorde ces concours, cas par cas, pour des projets précis, dont elle étudie les incidences financières, économiques et sociales, ainsi que le rôle dans le plan de développement du pays.

Depuis 1946 jusqu'au 31 décembre 1963, le montant des concours ainsi consentis par la CCCE comme banque de développement s'est élevé à 3 401 millions de francs, compte non tenu des avances, d'un montant total de 1 610 millions, qu'elle a faites pour le financement des programmes du FIDES et du FIDOM.

Ces 3 401 millions se répartissent comme suit :

- 686,8 millions pour les DOM ;
- 254,5 millions pour les TOM ;
- 2 459,7 millions pour l'Afrique Noire et Madagascar.

Ces concours ont été surtout consentis sous forme de prêts à long terme (3 024,9 millions sur un total de 3 401). Toutefois, ils ont également pris la forme :

- de crédits de réescompte à moyen terme (262 millions),
- de participations dans le capital de sociétés à majorité publique⁶ (94,2 millions),
- de participations dans le capital d'entreprises privées (19,9 millions).

4 Montant des avances accordées à la CCCE par le Trésor depuis 1946, pour l'Afrique Noire, Madagascar, les DOM et les TOM, déduction faite des avances consenties pour les programmes du FIDES et du FIDOM.

5 Ses statuts prévoient qu'elle pourrait également effectuer ces opérations dans d'autres pays, si son conseil de surveillance autorisait une extension de sa compétence géographique.

6 Il s'agit presque uniquement de participations dans le capital des sociétés de crédit agricole et social, banques de développement, sociétés immobilières ou sociétés d'énergie électrique, dont il est question au paragraphe B ci-après.

Ils ont eu pour bénéficiaires, à concurrence de 780,5 millions, des collectivités ou des organismes publics ; de 1 402,8 millions, des sociétés à participations publiques ; et de 1 217,7 millions, des entreprises privées ou des emprunteurs individuels⁷.

A) Prêts aux collectivités publiques

Les 780,5 millions compris sous cette rubrique correspondent à des prêts aux États, TOM ou DOM, ainsi qu'à des collectivités secondaires, telles que les communes, les chambres de commerce, les régies de chemin de fer, les ports autonomes⁸, etc. Ces prêts ont été accordés à long terme, avec des durées d'amortissement comprises entre 10 et 15 ans et des taux de l'ordre de 2,50 %, Ils ont été consentis, en général, pour des équipements d'intérêt économique ou social, en tenant compte de la situation financière de l'emprunteur et de la rentabilité du projet ou des recettes fiscales envisagées pour couvrir le supplément de charges annuelles à prévoir. Ces prêts ont servi à financer des adductions d'eau, des travaux d'édilité, des marchés couverts, des électrifications, des outillages portuaires, du matériel ferroviaire, etc., à l'exclusion, en principe, des grands travaux d'infrastructure, qui ne répondent généralement pas, du fait de leurs incidences financières, aux critères retenus par la CCCE pour l'attribution de ses prêts. Le financement de ces grands travaux relève normalement de la subvention. Selon les cas, il peut être demandé au FIDES, au FIDOM, au FAC ou au Fonds européen⁹.

B) Aide aux sociétés à participations publiques

Depuis 1948, la CCCE s'est efforcée de fonder, en association avec les pays d'outre-mer, trois catégories de sociétés décentralisées ayant leur siège dans ces pays et capables de concourir à leur développement :

- des sociétés de crédit agricole et social,
- des sociétés immobilières
- des sociétés d'énergie électrique¹⁰.

7 dont 1 033,3 millions pour 357 entreprises privées et 184,4 millions, au titre des prêts individuels à la construction, consentis par la Caisse centrale dans les DOM.

8 Les collectivités publiques ont bénéficié, en plus de ces 780,5 millions, de 45,4 millions de prêts que la CCCE leur a accordés par l'intermédiaire de sociétés de crédit ou de banques de développement.

9 Dans le cas particulier des DOM, il convient de noter que ces collectivités peuvent recourir non seulement au FIDOM, à la CCCE ou au FED, mais aussi aux services ou institutions qui financent les équipements publics de la métropole. Les DOM reçoivent ainsi d'importantes subventions d'équipement de divers ministères, notamment de l'Éducation nationale, et des prêts de la Caisse des dépôts.

10 La CCCE a également accordé son aide à quelques autres sociétés à participations publiques et, notamment, à des sociétés d'équipement. Toutefois, les concours consentis à ces autres catégories de sociétés à participations publiques sont restés relativement faibles jusqu'ici. Ils n'atteignent que 16,5 millions sur un total de 1 402,8 millions.

Des organismes de ce genre fonctionnent dans tous les États, territoires ou départements, sauf dans deux petits territoires¹¹. Dans les États les plus développés, il existe en général une société de chaque type : une société de crédit ou banque de développement, une société immobilière, une société d'énergie électrique. Dans certains États, une seule société remplit les fonctions de société immobilière et de société de crédit. De même, certaines sociétés d'énergie électrique sont communes à plusieurs États.

La structure de ces institutions varie selon le statut politique des pays où elles fonctionnent. Cependant, quel que soit le lieu de leur siège, toutes ces entreprises sont de forme commerciale.

L'ensemble des concours que la CCCE a accordés à ces sociétés s'élève à 1 402,8 millions. Il s'agit surtout de prêts à long terme, au taux de 2,50 % ou de 3 % et, accessoirement, de prises de participation. La part des sommes consacrées à l'Afrique tropicale représente environ 72 % du total.

Dès l'origine, la CCCE s'est efforcée d'associer le plus largement possible les collectivités locales et les éléments locaux au capital, aux conseils et aux cadres de ces sociétés. C'est l'un des aspects les plus importants de cette expérience.

En Afrique Noire et à Madagascar, la structure et les attributions de ces sociétés ont été profondément modifiées depuis que les États ont accédé à l'indépendance. Elles sont devenues des institutions nationales, soumises à l'influence prépondérante des États, qui y sont généralement majoritaires et nomment leur personnel dirigeant. La CCCE a facilité de son mieux cette évolution, conséquence normale de l'évolution politique.

1. Sociétés de crédit agricole et social et banques de développement

Les concours financiers consentis par la CCCE à ces organismes s'élevaient à 530,2 millions à la fin de 1963.

Les sociétés de crédit agricole et social ont été créées essentiellement pour consentir des prêts à des emprunteurs africains, malgaches, ou originaires des DOM ou des TOM qui, jusqu'alors, ne disposaient guère d'institutions leur permettant d'emprunter à des conditions acceptables.

Parmi ces organismes, l'un des plus importants est la Société d'assistance technique et de crédit (SATEC¹²), qui a été fondée par les départements d'outre-mer. La SATEC s'efforce d'augmenter le niveau de vie des paysans, des artisans et des pêcheurs, en les groupant en sociétés d'intérêt collectif, qu'elle aide par son assistance technique et ses prêts. En matière agricole, cet effort de la SATEC s'ajoute dans les DOM à l'aide très importante qui est accordée par la Caisse

.....

11 Comores, Wallis-et-Futuna.

12 Son capital a été souscrit moitié par le FIDOM et moitié par la CCCE.

nationale et les Caisses régionales de crédit agricole. La SATEC participe également à l'exécution de la réforme foncière que les pouvoirs publics ont décidé d'entreprendre aux Antilles et à La Réunion. Elle consent également des crédits individuels pour l'amélioration de l'habitat.

Elle a d'ailleurs étendu son action en dehors des DOM et intervient notamment en Afrique Noire et à Madagascar, non comme établissement de crédit, mais comme organisme d'assistance technique agricole ou artisanale. Dans les régions où elle est installée, elle s'emploie à augmenter le niveau de vie des paysans ou des artisans, en les groupant en coopératives et en les aidant à améliorer leurs méthodes de production, d'approvisionnement et de vente. Son rôle est alors très proche de celui d'autres organismes d'assistance technique, comme le Bureau pour le développement de la production agricole (BDPA) ou la Compagnie française pour le développement des textiles (CFDT).

Dans les TOM, deux sociétés de crédit agricole et social ont été fondées par la Caisse centrale : le Crédit de l'Océanie et la Société immobilière et de crédit de la Nouvelle-Calédonie (SICNC).

En Afrique Noire et à Madagascar, presque toutes les sociétés de crédit agricole et social créées entre 1946 et 1958, avec le concours de la CCCE, ont été transformées en banques nationales de développement, depuis l'indépendance des États. La CCCE participe actuellement, comme actionnaire minoritaire, au capital et aux conseils de 14 sociétés ou banques de ce genre. Celles de ces institutions qui sont devenues des banques de développement ont été dotées d'une compétence beaucoup plus large que les anciennes sociétés de crédit. Elles peuvent désormais concourir au financement d'équipements ou d'entreprises de moyenne ou de grande envergure, dans le cadre des plans de développement nationaux.

La CCCE a décidé de faciliter cette évolution en faisant transiter par les nouvelles banques de développement un grand nombre de concours qu'elle consentait jusqu'ici directement, en Afrique Noire et à Madagascar. Puisqu'il existe maintenant des institutions nationales de crédit dans chacun des États intéressés, il est en effet normal que les prêteurs extérieurs les utilisent largement pour l'attribution de leur aide financière et qu'ils leur permettent ainsi d'affirmer la vocation très générale qui leur a été reconnue par leurs gouvernements. Aussi est-ce en principe aux banques de développement que la CCCE consent désormais son concours pour le financement des investissements des entreprises privées ou des collectivités publiques secondaires¹³. Chaque prêt de la CCCE accordé dans ces conditions donne lieu à la conclusion d'une convention d'avance spéciale entre cet établissement et la banque intervenante, à charge pour cette dernière de reprêter les sommes correspondantes à l'entreprise ou à la collectivité intéressée.

.....

13 Au 31 décembre 1963, les prêts consentis par la Caisse centrale aux collectivités publiques ou aux entreprises privées, par l'intermédiaire de banques de développement, s'élevaient respectivement à 45,4 et à 38,6 millions.

Ces prêts sont consentis cas par cas, projet par projet, en fonction de dossiers précis que la CCCE étudie en liaison avec la banque de développement et avec le destinataire final du crédit. Comme pour tous les autres prêts de la CCCE, les conventions correspondantes spécifient que les marchés ou les commandes nécessaires à l'exécution des projets devront être réservés à des entreprises françaises, sauf dérogation autorisée par la CCCE. Cependant, celle-ci ne se fait pas une règle absolue de recourir à l'entremise des banques nationales de développement pour les prêts qu'elle accorde en Afrique Noire ou à Madagascar. Elle continue d'aider directement certaines grandes entreprises internationales, dont les caractéristiques et les méthodes se prêteraient mal à l'application de la nouvelle procédure. Elle continue aussi de prêter directement aux États eux-mêmes, ainsi qu'à certaines institutions d'intérêt général, comme les sociétés immobilières ou les sociétés d'énergie électrique.

2. Sociétés immobilières

Ces sociétés ont pour principal but la construction de groupes de logements économiques. Il en existe dans les DOM-TOM, ainsi qu'en Afrique Noire et à Madagascar. La CCCE participe au capital et aux conseils de 14 sociétés de ce type, fondées en association avec les États ou les collectivités intéressées. Depuis quelques années, la Caisse des dépôts ou ses filiales : la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET) et la SCET-Coopération ont également participé au capital de plusieurs de ces sociétés, dont elles assurent alors l'assistance technique.

Le total des concours accordés par la CCCE à l'ensemble de ces sociétés immobilières s'élevait à 463 millions de francs, à la fin de 1963. Les prêts correspondants sont généralement réservés à la construction des immeubles, les travaux de voirie ou d'infrastructure étant financés par voie de subvention.

Dans les DOM, l'action de ces sociétés immobilières se trouve complétée par le système métropolitain de prêts et de primes à la construction. La CCCE y joue le rôle du Crédit foncier, pour l'attribution de ces prêts. Pour leurs travaux d'urbanisme, les DOM peuvent également recourir au Fonds national d'aménagement du territoire ou à la Caisse des dépôts.

3. Sociétés d'énergie électrique.

La Caisse centrale participe au capital et au conseil de 10 sociétés de ce genre, en association avec les États, territoires ou départements intéressés et avec Électricité de France (EDF), qui assure l'assistance technique de ces 10 entreprises d'intérêt général. Le total des concours financiers accordés par la Caisse centrale à ces sociétés s'élevait à 393,1 millions de francs à la fin de 1963.

Ces sociétés ont eu pour principal but de faire face à l'augmentation de la consommation d'énergie électrique dans les villes et de faciliter de nouveaux

développements. Toutefois, dans certains pays (Cameroun, République centrafricaine et Nouvelle-Calédonie), leurs programmes ont été spécialement conçus pour permettre l'installation ou la modernisation d'une entreprise industrielle déterminée, d'une importance plus ou moins grande. L'aide que la Caisse centrale leur a consentie a donc eu, parfois, d'étroits rapports avec les concours accordés par cet établissement aux entreprises privées.

C) Aide aux entreprises privées

De 1947 au 31 décembre 1963, la Caisse centrale est venue en aide à 357 entreprises privées agricoles, forestières, minières, industrielles et hôtelières.

L'ensemble des concours financiers ainsi accordés à ces entreprises s'élève à 1 033,3 millions de francs¹⁴.

Sur ces 357 entreprises privées, 266 exercent leur activité en Afrique Noire et à Madagascar, 70 dans les départements d'outre-mer et 21 dans les territoires d'outre-mer.

Ces concours ont été consentis à concurrence de 19,9 millions sous forme de prises de participation, 210,3 millions sous forme de crédits de réescompte à moyen terme et 803,1 millions sous forme de prêts à long terme. Le taux habituellement pratiqué est de 5,50 %.

Ces entreprises privées ont participé, en général, au moins pour moitié, au financement des investissements pour lesquels elles ont fait appel au crédit de la Caisse centrale.

Toutefois, pour encourager davantage ce genre d'investissement, la Caisse centrale a mis au point, récemment, de nouvelles formules, qui permettent de réduire le pourcentage d'autofinancement, lorsque cette réduction ne paraît pas dangereuse pour l'équilibre financier de l'entreprise. L'abaissement du pourcentage d'autofinancement a été obtenu, dans de nombreux cas, sans apport de fonds supplémentaires de la Caisse centrale, grâce au jumelage de ses prêts à long terme avec des crédits bancaires à moyen terme réescomptables auprès des instituts d'émission d'outre-mer ou avec des facilités de règlement accordées par des fournisseurs bénéficiant de l'assurance-crédit. Afin de permettre un recours plus large au moyen terme bancaire, la Caisse centrale a accepté, à diverses reprises, d'accorder des périodes d'amortissement différé, allant jusqu'à cinq ans, pour le remboursement de ses prêts. Un certain nombre d'entreprises privées sont ainsi parvenues à réaliser des projets, qui présentaient un intérêt d'ordre

.....
 14 À ce chiffre s'ajoute, dans les prêts de la Caisse centrale au secteur privé, une somme de 184,4 millions, correspondant aux prêts individuels à la construction accordés par la Caisse centrale dans les DOM. D'autre part, il convient de noter que les entreprises privées ont bénéficié, en plus de ces 1 033,3 millions, de 38,6 millions, que la Caisse centrale leur a prêtés par l'intermédiaire de banques de développement.

général, en utilisant une formule de financement comportant environ un tiers de fonds propres, un tiers de moyen terme bancaire et un tiers de long terme Caisse centrale.

Des exemptions fiscales particulières et l'attribution de primes d'équipement completent, dans les départements d'outre-mer, cette forme d'aide aux investissements privés. En outre, deux sociétés de développement régional viennent de se fonder dans ces départements. Elles bénéficieront de tous les avantages accordés, dans la métropole, à ce type de société.

L'aide de la Caisse centrale aux entreprises privées s'est trouvée justifiée, dans l'ensemble, par les résultats des investissements qu'elle a permis.

Sur les 357 entreprises privées aidées par la Caisse centrale, 9 sont des affaires d'assez vaste envergure, fondées pour la réalisation de grands projets industriels ou miniers. En général, l'aide de la Caisse centrale à ces grands projets est restée inférieure au tiers du devis total. Ces 9 opérations sont les suivantes :

- la mise en valeur des gisements de fer de la Kédia d'Edjil, à proximité de Fort-Gouraud, en Mauritanie, qui a nécessité la construction d'une voie ferrée de 650 km (production annuelle prévue : quatre, puis six millions de tonnes de minerai)¹⁵ ;
- l'exportation des gisements de phosphates de chaux :
 - de Taïba, près de Dakar (capacité de production annuelle : 750 000, puis 1 100 000 tonnes) ;
 - d'Akoupamé, au Togo (capacité de production annuelle : 750 000 tonnes) ;
- l'installation d'une usine d'alumine à Fria, en Guinée (capacité de production annuelle : 480 000 tonnes) ;
- la création d'une industrie de l'aluminium à Édéa, au Cameroun (52 900 tonnes d'aluminium produites en 1963) ;
- la mise en valeur du gisement de manganèse de Franceville, au Gabon (capacité de production annuelle d'environ 500 000 tonnes) ;
- l'exploitation du gisement d'uranium de Mounana, au Gabon (428 tonnes d'uranium produites en 1963) ;
- la construction, à Dakar, d'une raffinerie de pétrole capable de traiter 1 200 000 tonnes de pétrole brut par an ;

.....

15 La mise en valeur du fer de Fort-Gouraud (comme celle du manganèse de Franceville) a été rendue possible, ou considérablement facilitée, par des prêts de la BIRD, garantis par l'État français.

- la modernisation de l'industrie néo-calédonienne du nickel, dont la production annuelle s'est élevée de 12 300 à 22 400 tonnes au cours des cinq dernières années.

Les concours financiers accordés par la CCCE pour ces investissements ont atteint 610,6 millions de francs. Les autres entreprises privées, bénéficiaires de crédits de la CCCE, au nombre de 348, ont obtenu de celle-ci une aide financière totale de 422,7 millions de francs.

*

Les opérations de caractère bancaire que la CCCE effectue ainsi sous sa propre responsabilité présentent, à leur niveau, les avantages que l'on peut attendre de l'aide française : dans la mesure des ressources qui leur sont affectées, elles servent à l'amélioration des conditions d'existence des populations d'outre-mer, notamment par les prêts à l'habitat, les crédits agricoles, les travaux d'urbanisme, les constructions de logements à bon marché, les adductions d'eau, l'effort d'électrification. Elles facilitent, en outre, le progrès général de l'économie, en aidant à diversifier les productions, à créer de nouvelles industries et à développer les exportations.

Nous citerons, à ce propos, quelques chiffres :

De 1947 à 1963, les exportations annuelles de l'ensemble des départements, territoires ou États des régions tropicales, bénéficiaires de l'aide du FIDES, du FIDOM, du FAC et de la CCCE, se sont élevées de 1 668 000 tonnes à 9 273 000 tonnes et de 1 400 millions à 4 700 millions environ. Ces deux derniers chiffres représentent des francs 1963¹⁶.

Si, dans cet ensemble, nous isolons les États d'Afrique Noire et de Madagascar et si nous considérons l'évolution de leurs exportations depuis leur accession à l'indépendance, nous constatons qu'entre 1958 et 1963, le total annuel de ces exportations s'est élevé de 3 739 000 tonnes à 7 139 000 tonnes¹⁷ et de 3 200 millions à environ 3 800 millions¹⁸. Quant au total annuel des importations de ces États, il est passé, pendant la même période, de 2 724 000 tonnes

.....

16 Le chiffre de 4 700 millions indiqué pour 1963 n'est qu'approximatif, car les statistiques de 1963 ne sont pas encore toutes connues. Il en va de même pour les autres chiffres cités, à l'alinéa suivant, pour 1963.

17 Cette augmentation du tonnage exporté s'explique presque intégralement par le démarrage des grandes entreprises minières fondées au cours des dernières années.

18 Ces deux derniers chiffres représentent également des francs 1963. L'augmentation s'explique à concurrence d'environ 200 millions, par le démarrage de grandes entreprises minières fondées au cours des dernières années.

à 3 959 000 tonnes et de 3 700 millions à 4 500 millions¹⁹ environ. Les échanges extérieurs ont donc continué de se développer après l'indépendance.

Ces résultats, il est vrai, ne proviennent pas seulement de l'aide française. En outre, ils ne forment qu'un élément d'une situation générale, dont les problèmes ont été souvent mis en lumière. Ce développement des échanges extérieurs n'en constitue pas moins un facteur favorable et qui mérite, lui aussi, d'être signalé.

André Postel-Vinay

¹⁹ Ces deux derniers chiffres représentent aussi des francs 1963. La part des importations en provenance de la France est restée à peu près constante entre 1958 et 1963. Elle a varié, selon les années, entre 61 et 64 %.

Exposé fait par M. Postel-Vinay au Cercle France – Outre-mer, le 12 novembre 1964 au sujet des prêts consentis par la Caisse centrale au cours des trois dernières années

Je me dois, Messieurs, de remercier tout d'abord notre président, M. Durand-Réville, des paroles amicales – et beaucoup trop aimables – qu'il a prononcées à mon sujet. Je tiens aussi à lui dire combien j'ai été sensible à l'hommage qu'il a rendu à la mémoire de ma sœur, Marie-Hélène Lefauchaux.

Il me reste maintenant à remplir mes obligations de président de ce déjeuner, en vous parlant des prêts consentis par l'établissement que je dirige, la Caisse centrale de coopération économique (CCCE).

Les prêts consentis par la CCCE sont des prêts à long terme, assortis de taux que les Américains qualifieraient probablement de « doux » ou de « très doux ». Leur attribution, toutefois, reste subordonnée à des règles précises. En effet, sauf pour quelques petites opérations de caractéristiques bien définies, qui peuvent faire l'objet d'avances globales, ces prêts de la Caisse centrale sont consentis projet par projet, après une étude détaillée des incidences financières, économiques et sociales de chaque investissement proposé. Cette étude est conduite en liaison avec les ministères de tutelle de la Caisse centrale, pour les opérations d'assez grande importance ; et ses conclusions, lorsqu'elles sont positives, doivent être soumises à l'approbation du conseil de surveillance de l'établissement, conseil où ces mêmes ministères sont largement représentés.

Je limiterai mon exposé à quelques commentaires sur l'orientation qui a été donnée aux prêts consentis par la CCCE en Afrique Noire, à Madagascar, dans les territoires d'outre-mer (TOM) et les départements d'outre-mer (DOM), au cours des années 1962, 1963 et 1964. Pour ces trois années, le total de ces prêts atteindra environ 1 200 millions de francs, c'est-à-dire 120 milliards d'anciens francs.

Voici, tout d'abord, l'orientation géographique de ces 1 200 millions :

- 665 millions vers les États d'Afrique Noire et de Madagascar ;
- 175 millions vers les territoires d'outre-mer ;
- 360 millions vers les départements des Antilles, de la Guyane et de La Réunion.

Cette orientation géographique correspond bien entendu aux directives des pouvoirs publics.

Voici, maintenant, la répartition de ces 1 200 millions par catégorie d'emprunteurs :

- 490 millions pour l'aide aux investissements privés ;
- 485 millions pour les sociétés à participations publiques ou à majorité publique que la Caisse centrale a contribué à fonder ;
- 225 millions pour les prêts aux collectivités publiques, qu'il s'agisse des États d'Afrique tropicale, des TOM ou des DOM.

Ces trois derniers chiffres, comme les précédents, sont applicables à l'ensemble des années 1962, 1963 et 1964. Ce sont ces trois chiffres que je vous commenterai dans mon exposé, en vous donnant ainsi quelques indications, forcément incomplètes, sur l'aide récemment accordée par la Caisse centrale aux entreprises privées, aux sociétés à participations publiques, et aux collectivités publiques.

*

Le premier de mes trois derniers chiffres, celui de l'aide aux entreprises privées, est aussi le plus gros. Il s'élève à 490 millions de francs, c'est-à-dire à 49 milliards d'anciens francs. Bien entendu, cette aide n'est accordée que pour des projets d'investissement. En outre, elle est presque exclusivement réservée à des entreprises de production¹. Ce chiffre de 490 millions témoigne des efforts qui sont faits par la CCCE en faveur des investissements privés. Il correspond d'ailleurs à un investissement total d'un ordre de grandeur deux à trois fois plus fort, compte tenu des règles financières que nous suivons.

Je vous citerai, à ce propos, deux des mesures récemment prises pour encourager les investissements privés.

En premier lieu, la CCCE peut désormais accepter de concourir à des projets dont le financement est assuré, jusqu'aux deux tiers, par voie de crédits bancaires ou d'emprunts. Elle peut même admettre que ce pourcentage des deux tiers soit dépassé, lorsqu'il s'agit d'une entreprise privée déjà installée, témoignant d'une solide expérience et d'une bonne situation financière. Bien entendu, cette aide de la Caisse centrale reste néanmoins limitée par les ressources dont elle dispose pour ce genre d'opérations. Elle reste également limitée par la rentabilité des projets et la capacité de remboursement des emprunteurs.

Seconde mesure d'encouragement récemment admise : la CCCE est maintenant habilitée à assortir ses avances à long terme d'une période d'amortissement différé allant s'il y a lieu jusqu'à cinq ans, afin de permettre un recours aussi

.....

1 Il s'agit surtout d'entreprises industrielles ou minières.

large que possible à des crédits bancaires à moyen terme, accordés en complément de ces avances.

Ces bonnes dispositions de la Caisse centrale s'étendent également aux entreprises publiques ou parapubliques? Il n'y a, sur ce sujet, aucune position doctrinale, mais il faut se montrer prudent à l'égard des projets d'entreprises de production, de type public ou parapublic, lorsqu'ils intéressent le secteur concurrentiel. Les auteurs de ces projets n'y risquent pas leurs propres capitaux. Ils n'ont pas non plus – ou bien rarement – l'expérience professionnelle des affaires dont ils conseillent la création. Dès lors, quel que soit leur désir d'objectivité, ils peuvent aisément se laisser entraîner par l'enthousiasme de l'inventeur, l'amour du spectaculaire ou des préoccupations sans rapport avec le respect de la réalité. Or, la réalité se venge de ceux qui lui manquent de respect.

*

Ces réserves à l'égard des entreprises de type public ou parapublic ne visent que les entreprises de production du secteur concurrentiel. Il est, en particulier, bien évident qu'elles ne concernent pas les sociétés à participations publiques ou à majorité publique que la CCCE a contribué elle-même à fonder, dans des secteurs tout à fait différents, en association avec les pays ou collectivités intéressés.

Pour l'ensemble des années 1962, 1963 et 1964, le total des avances de la CCCE à ces sociétés d'intérêt général s'élève à environ 485 millions. Ces organismes, dont une part du capital a été souscrite par la Caisse centrale, sont au nombre de 40 et peuvent être classés en trois principaux groupes :

- d'abord, des institutions de crédit (sociétés de crédit agricole, artisanal ou immobilier et banques de développement, auxquelles la Caisse centrale fournit en général une assistance technique) ;
- ensuite, des sociétés immobilières de construction de logements économiques ;
- enfin, des sociétés d'énergie électrique, dont Électricité de France (EDF) est actionnaire, elle aussi.

La CCCE a donc participé à la fondation et au capital d'une ou plusieurs de ces sociétés à participations publiques, dans presque tous les États, territoires et départements où elle est installée.

Dans les États, ces sociétés se sont bien entendu complètement transformées au cours des années qui ont suivi l'indépendance. Elles sont devenues des institutions d'intérêt national, dont la majorité du capital est habituellement détenue par un État. Cette évolution s'est réalisée en plein accord avec la CCCE, par voie de conventions entre les actionnaires, et au prix d'un effort financier des États, qui ont racheté des actions ou souscrit aux augmentations de capital qui

leur ont été réservées. En même temps, et suivant le vœu des gouvernements africains, la Caisse centrale a décidé d'examiner désormais, en liaison étroite avec les banques nationales de développement, la quasi-totalité des demandes de concours financiers qui lui sont adressées. Lorsque l'étude, ainsi conduite en commun, aboutit à une conclusion positive, l'intervention de la CCCE prend une forme analogue à celle d'un réescompte à long terme accordé à la banque de développement, avec la signature de cette banque et celle du bénéficiaire final du crédit. Il y a là, je crois, une bonne formule de coopération.

Dans l'ensemble, ces diverses sociétés d'intérêt général me paraissent fonctionner d'une façon satisfaisante, à l'exception, toutefois, de deux ou trois jeunes banques de développement, qui semblent fâcheusement sensibles aux séductions ou aux tentations de leurs nouveaux pouvoirs.

Ces appréciations, relativement optimistes, ne sont pas exprimées pour vous faire croire que nous sommes sans soucis. L'un d'entre eux est celui que nous donnent les problèmes de crédit agricole dans certains États d'Afrique tropicale. Sans une bonne organisation agricole, comportant des groupements de paysans convenablement conseillés et dirigés, sans une bonne liaison entre ces groupements et les instituts de recherche, il ne peut pas y avoir de bon crédit agricole ; et il ne peut pas y avoir non plus d'augmentation du niveau de vie de la population. Certes, ce problème n'est pas nouveau, mais il reste inquiétant de constater que, dans plusieurs pays, sa solution ne progresse guère ou progresse trop lentement. Dans ces pays, l'aide directe de la CCCE à l'agriculture demeure forcément très faible.

*

Parmi les chiffres que je vous ai cités, celui des prêts consentis par la Caisse centrale aux collectivités publiques (États, territoires, départements ou collectivités secondaires) pendant les années 1962, 1963 et 1964, soit 225 millions, ce total vous aura sans doute paru bien faible. Cependant, il faut observer que ces prêts aux collectivités sont accordés pour des équipements publics, qui bénéficient déjà d'importants concours extérieurs, français ou européens, attribués sous forme de subventions ou de semi-subventions, c'est-à-dire sous la forme qui convient le mieux pour ce genre d'opérations, dans les pays en voie de développement (PVD).

*

Malgré tous les efforts que fait la CCCE, malgré l'évidente bonne volonté de sa direction et l'esprit d'amitié qui l'anime, il m'arrive parfois de craindre que nos bonnes intentions soient sous-estimées et que l'on nous considère comme des financiers. Et peut-être, après tout, y a-t-il quelque chose de vrai dans ce jugement, dont je sens tout ce qu'il a de sévère. En tant que financiers, nous avons le souci de ne pas prêter à des emprunteurs insolubles, ou pour des

opérations déficitaires, qui créeraient de nouvelles causes d'appauvrissement au lieu de susciter de nouvelles richesses. En tant que financiers, nous tenons à ce que nos échéances nous soient régulièrement payées. Sans cela, tout le système de crédits que nous sommes chargés de gérer ne tarderait pas à disparaître, aux dépens des pays auxquels il doit servir.

Mais s'il est vrai que nous avons ces préoccupations financières, nous ne les considérons nullement comme une fin en soi. Notre seul but est de concourir au maximum au développement des pays que le gouvernement français entend aider par notre intermédiaire. Nous nous félicitons d'ailleurs de tous les concours étrangers ou internationaux qui peuvent venir compléter nos propres efforts, dès lors que ces concours sont animés du même esprit et proposés à des conditions acceptables. Dans toute la mesure possible, et malgré d'inévitables difficultés, nous essayons de faire en sorte que cette petite part de l'aide française qui nous est confiée ait réellement les caractéristiques que l'aide française doit avoir : nous cherchons à la rendre aussi efficace, pour les pays bénéficiaires, qu'elle est désintéressée pour la France.

RÉFLEXIONS SUR CERTAINES ERREURS D'ORIENTATION DE L'AIDE AUX PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Exposé fait par M. André Postel-Vinay à Washington, le 7 mars 1968, à l'occasion d'un déjeuner organisé par l'Association pour le développement international (ADI)

Messieurs,

Tous ceux qui s'occupent d'aide aux pays en voie de développement (PVD) ont actuellement de sérieuses raisons d'être inquiets. Sans nier l'ampleur des efforts entrepris ni les résultats obtenus, il faut bien reconnaître que l'aide n'a pas l'efficacité qu'elle devrait avoir. Cette efficacité peu satisfaisante ne s'explique pas seulement par l'insuffisance des sommes distribuées, il convient d'admettre qu'elle s'explique aussi par des erreurs de conception et d'orientation.

Mon exposé sera entièrement consacré à l'examen de deux de ces erreurs. Celles-ci ont, certes, déjà été signalées. Le mois dernier encore, elles ont été dénoncées, avec beaucoup de force, par le président George Woods lui-même, à la Conférence de New-Delhi. Malgré cela, et bien que l'on puisse trouver présomptueux de ma part d'évoquer ici des questions que le président de la Banque mondiale a récemment traitées, je crois devoir affronter ce risque, car il semble nécessaire que l'on continue, avec persévérance, à souligner ces erreurs, qui paraissent à la fois graves et difficiles à corriger.

La première de ces deux erreurs, c'est l'insuffisance des efforts réalisés pour l'amélioration du niveau de vie des populations rurales du Tiers Monde ; la seconde, c'est l'influence excessive des préoccupations exportatrices des pays riches sur l'orientation de leur aide.

Avant d'examiner ces deux questions, je tiens à bien préciser que je n'exprime ici que mes opinions personnelles. Je n'ai même pas eu le temps de m'entretenir de cet exposé avec d'autres membres de la section française de notre association.

*

Je vous parlerai d'abord de l'insuffisance de l'aide accordée pour l'amélioration du sort des populations rurales.

Le dernier rapport du Comité d'aide au développement (CAD) indique que les 15 États membres de ce Comité, qui comprennent tous les grands États occidentaux donateurs ou prêteurs, n'ont pas réservé plus de 8 % de leur aide, pendant la période 1962-1966, au développement agricole des pays du Tiers Monde. Ce pourcentage semble anormalement faible, si l'on veut bien admettre que le principal problème du développement consiste à relever le niveau de vie des masses paysannes, qui représentent plus de 80 % de la population dans un grand nombre de pays pauvres.

Encore doit-on noter que le pourcentage de 8 %, cité dans le dernier rapport du CAD, s'applique à des opérations de natures très diverses. Il comprend notamment l'aide aux industries agricoles, à la fabrication de moyens de production pour l'agriculture, aux exploitations forestières et à la pêche. Que reste-t-il pour des actions essentielles, comme la recherche agricole, la recherche sur les productions alimentaires et la vulgarisation des résultats de ces recherches au profit des populations rurales ? Le rapport ne donne aucune précision sur ce point. Cette insuffisance de l'aide agricole est grave à tous égards. Elle est particulièrement grave dans le cas des productions vivrières.

Les remarques que je viens de faire s'appliquent à l'aide bilatérale, considérée d'une manière globale. Quant aux organismes multilatéraux (notamment la Banque internationale et le FED), il importe de signaler qu'ils ont augmenté, pendant les dernières années, les concours qu'ils accordent pour le développement agricole. Cependant, malgré leurs efforts, l'aide à l'agriculture demeure au total beaucoup trop faible.

Il n'y a certes pas de solution facile pour améliorer le sort des paysans du Tiers Monde. Nous ne pouvons pas compter sur une transformation rapide des coutumes. Nous ne pouvons pas nous bercer d'illusions sur les possibilités de la mécanisation agricole. Les grands aménagements hydrauliques ne sont évidemment pas concevables en dehors de régions privilégiées. Quant aux livraisons gratuites de produits alimentaires par les pays riches, elles doivent être considérées comme un secours indispensable, mais elles ne changent rien aux causes de la misère.

Dans de vastes zones du Tiers Monde, il faut, pour progresser, partir d'une connaissance profonde de ce qui existe et chercher à l'améliorer sans espoir de succès rapides. Pour avoir une chance de réussir, il faut d'abord disposer d'instituts de recherche implantés dans le pays et travaillant à la sélection des semences, au choix des engrais, à l'emploi rationnel de l'eau, aux problèmes de l'élevage et, d'une manière générale, à la définition de méthodes capables

de procurer aux paysans, sans trop d'efforts, des rendements nettement plus élevés. Il faut également qu'il y ait une organisation permettant de former, par étapes, le réseau des vulgarisateurs qui devront assurer auprès des groupements de paysans la diffusion des méthodes définies par les instituts de recherche. Ces efforts de vulgarisation ne sont parfois concevables qu'après la réalisation de réformes foncières, et ils doivent presque toujours être complétés par d'autres mesures concernant le crédit agricole et le système commercial utilisable par les paysans. Encore faut-il que les méthodes nouvelles soient bien adaptées au milieu humain et aux structures sociales. Encore faut-il qu'elles soient conçues, dès l'origine, pour être applicables à grande échelle, sans dépenses excessives. En effet, de tels programmes n'auraient aucun sens s'ils se limitaient à quelques essais localisés. Ils doivent, au contraire, se donner pour but de vulgariser progressivement, dans de vastes régions et en faveur de populations importantes, des méthodes étudiées pour ces populations et destinées à élever leur niveau de vie le plus possible. Ils doivent se fixer comme but de concourir vraiment à la lutte contre la misère paysanne dans les pays du Tiers Monde. Bien entendu, de tels efforts ne peuvent s'envisager que là où ils sont fermement voulus, guidés et soutenus par le gouvernement du pays.

C'est pour étudier des programmes engagés dans cet esprit que les sections européennes de notre association ont accepté de se réunir à Paris, en octobre 1968, sur l'invitation de la section française.

Certes, l'aide internationale ne peut pas contribuer partout à des expériences de ce genre, mais dans les pays qui le souhaitent, elle doit pouvoir faciliter, plus qu'elle ne l'a fait jusqu'ici, des programmes de recherche et de vulgarisation d'une réelle envergure, que ces pays reprendront ensuite et développeront eux-mêmes avec les adaptations nécessaires. Comme il s'agit là d'efforts essentiels pour des populations très importantes, il semble extrêmement souhaitable qu'ils soient encouragés bien plus largement qu'à l'heure actuelle et dans des régions beaucoup plus nombreuses qu'aujourd'hui.

Même si de tels programmes sont bien conçus, leur succès risque, il est vrai, de se trouver compromis par des phénomènes adverses, et spécialement par une progression démographique trop rapide. À cet égard, il est bien certain qu'il ne faut négliger aucun effort pour augmenter la conscience du péril démographique, encourager la recherche de procédés contraceptifs d'une vulgarisation facile et aider les pays qui le demandent à développer l'utilisation des meilleures méthodes existantes. Même dans des régions de faible densité démographique, l'élévation du niveau de vie peut être irréalisable si la population ne prend pas conscience de la nécessité et des moyens d'un planning familial.

Les conditions d'existence des masses paysannes peuvent aussi se trouver menacées par un autre danger, moins fondamental, mais néanmoins très grave : c'est le risque de ces baisses de cours soudaines qui troublent les marchés des grands

produits d'exportation. L'institution de mécanismes de régularisation des cours paraît donc nécessaire, malgré les difficultés extrêmes qu'elle présente.

Misère paysanne, sous-alimentation, exode rural, expansion des bidonvilles et du chômage, instabilité sociale de peuples pauvres où les moins de 20 ans sont majoritaires, croissance d'une émigration vers les pays riches et croissance de nouveaux bidonvilles, affrontements raciaux, voilà des aspects du sous-développement faciles à constater et qui trouvent en partie leur origine dans l'insuffisance des efforts accomplis en faveur des masses paysannes du Tiers Monde. Comment expliquer la faiblesse relative de ces efforts par rapport aux autres formes de l'aide ? Dans une certaine mesure, par la complexité des problèmes humains qui se lient aux problèmes ruraux. Mais force est de reconnaître que ce ne sont pas seulement les difficultés de l'aide agricole qui ont détourné les pays riches de la consentir largement. La faiblesse de l'aide agricole s'explique aussi par l'influence excessive des préoccupations exportatrices des pays riches sur la distribution de leur aide extérieure.

*

Dans la mesure où l'aide est trop influencée par les préoccupations exportatrices des pays riches, elle n'est plus exactement orientée en fonction des besoins prioritaires du Tiers Monde. Son orientation se trouve déviée suivant les intérêts des industries ou des entreprises de travaux publics des États donateurs ou prêteurs. Certaines de ces industries ou entreprises ne résistent pas à la tentation de détourner à leur profit une partie des efforts destinés aux pays pauvres. Pour y parvenir, elles suggèrent la réalisation d'opérations lucratives pour elles, mais qui n'offrent pour les pays destinataires qu'un intérêt douteux, quand elles ne les appauvrissent pas en y créant de nouveaux facteurs de déséquilibres ou de déficits. L'une des méthodes les plus employées par les promoteurs de ces opérations malsaines consiste à exploiter le goût du spectaculaire, partout où il existe.

Bien entendu, les tentatives de ces industries ou de ces entreprises de travaux publics sont vouées à l'échec, lorsqu'elles s'exercent à l'égard de pays en voie de développement (PVD) dont les autorités ont clairement conscience des priorités économiques nationales. Ces tentatives échouent également lorsque l'organisme d'aide qui est prié de les financer respecte assez la mission qu'il exerce pour s'y opposer sans faiblesse. Malheureusement, il arrive qu'elles réussissent, et si je crois devoir vous parler aujourd'hui de ce genre d'affaires, c'est précisément parce qu'elles me paraissent prendre de l'importance dans un certain nombre de pays. Elles contribuent ainsi à fausser, d'une manière appréciable, l'orientation de l'aide au Tiers Monde.

En formulant ces critiques, je ne voudrais pas donner à penser qu'elles concernent de très larges secteurs de l'aide aux pays en voie de développement. Elles visent

surtout ces opérations qui sont mentionnées tout en bas des statistiques de l'aide, publiées par le CAD, comme à la fin d'un palmarès, et qui y figurent sous les noms de « crédits privés à l'exportation » ou de « prêts du secteur privé ». Il s'agit là d'opérations qui échappent en général aux règles normales des crédits bancaires ou des investissements privés, car elles bénéficient presque toujours de garanties données, directement ou indirectement, par l'État dont relève le banquier ou le prêteur.

Sans doute ces garanties sont-elles rarement totales, mais elles sont néanmoins délivrées, très souvent, dans des conditions telles que la banque ou l'entreprise candidate aux fournitures ou aux travaux se trouvent dispensées de réfléchir à la rentabilité de l'opération à laquelle elles souhaitent concourir. Ces opérations, couvertes par des garanties d'État, n'obéissent donc pas aux règles normales du capitalisme privé.

D'autre part, les garanties de ce genre ne sont en général pas accordées par des organismes d'aide aux pays pauvres, mais par des organismes d'aide aux exportations des pays riches. Dans l'étude des demandes de garanties, le souci d'aider les entreprises des pays riches peut alors être plus grand que le désir d'aider les populations des pays pauvres. Cet état d'esprit regrettable explique aussi que des crédits privés à l'exportation soient couramment attribués pour des investissements dans des pays du Tiers Monde, même lorsque ces investissements n'ont qu'une rentabilité beaucoup trop faible ou incertaine pour s'accommoder des taux et durées de ces crédits. Les affaires de ce type ont largement contribué à l'endettement excessif d'un certain nombre de pays pauvres.

Lorsqu'un système de garanties aux crédits à l'exportation ou aux prêts extérieurs sert à permettre ce genre d'opérations douteuses ou déficitaires, son emploi devient contraire aux intérêts généraux de tous les pays en cause. Il est nocif pour les pays du Tiers Monde, car il contribue à les appauvrir au lieu de les aider à progresser. Il risque également de coûter cher aux États qui donnent de telles garanties, car le dénouement des crédits ou des prêts ainsi avalisés peut conduire à de sérieux déboires. Les intérêts privés qui profitent de ce genre d'affaires ne se confondent nullement avec les intérêts généraux des pays riches.

*

Messieurs, au terme de cet exposé, peut-être n'est-il pas inutile que je précise légèrement les contours des idées que j'ai voulu exprimer, afin d'éviter toute équivoque.

Le fait que je croie devoir recommander une forte augmentation de l'aide destinée aux populations rurales ne signifie certes pas que je sous-estime l'importance d'autres concours, nécessaires aux pays du Tiers Monde. En particulier, je suis tout à fait persuadé de l'intérêt majeur que présentent les aides accordées pour la diffusion d'un enseignement intelligent, tenant compte des problèmes

économiques et sociaux, ou pour une formation professionnelle bien conçue, adaptée aux problèmes de la vie réelle. Mon insistance en faveur de l'agriculture ne signifie pas davantage que je sous-estime l'intérêt des recherches minières ou pétrolières ou celui des projets industriels rentables. Ce que j'ai tenu à affirmer, c'est que même si le total de l'aide n'était pas accru, les intérêts des pays du Tiers Monde justifieraient que la part de cette aide employée contre la misère paysanne soit très largement augmentée ! J'ajouterai que dans l'état actuel de nos connaissances, les perspectives d'industrialisation paraissent trop restreintes, dans beaucoup de pays pauvres, pour pouvoir y contribuer à un relèvement sensible du niveau de vie général. La nécessité et l'urgence des progrès agricoles s'en trouvent encore renforcées.

Parce que j'ai souligné d'autre part les dangers des systèmes de garanties, et spécialement des garanties à l'exportation, il ne faudrait pas en conclure que je souhaite la suppression de ce genre de concours dans les relations entre les pays riches et les pays en voie de développement. J'ai seulement tenu à souligner que dans les rapports entre ces deux groupes de pays, ce genre d'opérations mériteraient d'être soumises à une surveillance beaucoup plus stricte qu'à l'heure actuelle.

Messieurs, les remarques présentées dans mon exposé sont toutes dominées par une idée très simple : c'est que l'aide aux pays du Tiers Monde ne devrait pas être influencée par les intérêts immédiats des pays riches, qu'ils soient commerciaux ou politiques. Si nous voulons que cette aide gagne en efficacité, il faut qu'elle soit plus désintéressée, qu'elle s'inspire bien davantage des mobiles de solidarité humaine qui constituent sa justification essentielle. Le seul fait que de telles idées ne puissent être formulées aujourd'hui sans éveiller le scepticisme de certains auditeurs montre à quel point nous avons le devoir de les affirmer et de les défendre.

S'il est d'ailleurs bien évident que l'aide ne devrait pas être influencée par les intérêts immédiats des pays riches, cela ne signifie nullement qu'elle ne puisse pas concorder avec leurs intérêts à long terme. Une forte augmentation de l'aide et un redressement de son orientation paraissent même s'imposer en raison de ces intérêts à long terme, étant donné les transformations et les oppositions à craindre, d'ici la fin du siècle, dans un monde menacé de voir grandir à la fois les déséquilibres démographiques, les écarts de niveaux de vie, la conscience de ces écarts, l'ampleur des mouvements migratoires et la connaissance des techniques de destruction. Il faudra, certes, que l'esprit et les méthodes de l'aide progressent beaucoup pour se mettre au niveau de ces périls. Puisse notre association hâter l'accomplissement de ces progrès.

André Postel-Vinay

RÉFLEXIONS SUR L'AIDE FRANÇAISE

par André Postel-Vinay

Plan de la note « RÉFLEXIONS SUR L'AIDE FRANÇAISE »

Introduction

I – PRINCIPALES CAUSES DES ERREURS DE NOTRE AIDE

A) Préoccupations d'ordre commercial

B) Préoccupations d'ordre politique

a) Irréalisme de nos préoccupations politiques actuelles

b) Dangers de cet irréalisme dans le domaine des « accords de coopération »

c) Dangers de cet irréalisme dans le domaine de la « zone franc »

Les résistances aux changements nécessaires

II – LES EFFORTS DE REDRESSEMENT QUE NOUS DEVRIONS ENTREPRENDRE

A) Le volume de l'aide française

B) La répartition géographique de notre aide

C) Les efforts prioritaires

a) Remarques générales

b) La formation des hommes et le problème de notre assistance technique

c) L'amélioration du niveau de vie des populations rurales

d) Le « planning familial »

e) L'organisation de notre aide. Premières mesures de réforme à étudier

Conclusion

15 novembre 1972

RÉFLEXIONS SUR L'AIDE FRANÇAISE

Il ne semble pas que nous ayons une politique de coopération. La distribution de l'aide française relève de ministères et d'organismes variés, qui obéissent à des préoccupations ou à des routines diverses, souvent contradictoires ou sans rapport avec les besoins des pays pauvres. Notre coopération n'a donc qu'une efficacité très médiocre.

Cependant, quand on pense à l'évolution possible des déséquilibres démographiques et des écarts de niveaux de vie d'ici la fin du siècle, aux désordres, aux fanatismes et aux mouvements migratoires que cette évolution peut susciter, ainsi qu'aux répercussions de ces troubles et de ces migrations sur l'équilibre social – déjà fragile – des pays riches, on n'a pas de peine à croire que l'État français se devrait au moins d'affecter à une aide véritable la très modeste part de revenu national qu'il déclare dépenser en faveur du Tiers Monde. Malheureusement, une grande partie de ce que nous appelons « notre aide » ne mérite pas ce nom.

On entend pourtant souvent affirmer que les principales aides étrangères sont moins satisfaisantes que la nôtre : cela semble juste, en effet, mais on n'est pas tenté de s'en féliciter, quand on voit l'importance de nos propres erreurs.

La faible efficacité de notre aide ne vient d'ailleurs pas seulement d'une absence de direction d'ensemble et de la multiplicité des services qui s'en occupent. Elle a des causes plus profondes. Il paraît utile de rechercher ces causes, avant d'essayer d'indiquer les efforts de redressement que nous devrions entreprendre.

*

La plupart des erreurs de notre aide sont dues à une mauvaise conception de nos rapports avec les pays pauvres, dans le domaine commercial ou dans le domaine politique.

*

Une importante fraction de nos concours est faussée par le souci de développer nos exportations. Cette remarque ne vise pas seulement nos « crédits privés à l'exportation »¹. Elle s'applique également à une grande partie des prêts

.....

1 Voir, en annexe, les tableaux 3 et 4 et le tableau 1 (paragraphe III – A).

que nous comprenons dans notre aide officielle² et, spécialement, aux « prêts gouvernementaux ».

La plupart de ces crédits ou de ces prêts sont accordés sans considération de leur intérêt ou de leur nocivité pour le pays demandeur, avec pour principal souci d'augmenter le chiffre d'affaires d'entreprises françaises bénéficiaires des marchés correspondants. Étant donné l'irréalisme et la vénalité des dirigeants de nombreux pays pauvres, il n'est pas surprenant qu'une forte fraction de ces opérations contribue plus à l'appauvrissement qu'au développement du Tiers Monde.

Des esprits égoïstes pourraient se consoler de ces errements, s'il était permis d'espérer qu'ils servent nos intérêts généraux. Malheureusement, cet espoir serait plein d'illusions : la situation financière ou monétaire de beaucoup de nos emprunteurs est telle et leur dette progresse si vite qu'on ne peut guère supposer qu'ils nous rembourseront longtemps, sans défaillance, ces crédits ou ces prêts d'inspiration commerciale. Sans doute les impayés restent-ils encore assez rares, mais ils vont forcément grandir dans un avenir prochain. L'endettement des pays pauvres croît à un tel rythme³, et pour des opérations si souvent déraisonnables, qu'il est impossible de penser que leurs créanciers éviteront de lourdes pertes. Cette remarque s'applique aux créances françaises comme aux autres.

Le secrétariat du CAD de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a d'ailleurs souligné, il y a déjà deux ans, le caractère aléatoire de notre politique de crédits à l'exportation. Il écrivait au sujet de cette politique : « *La situation financière des pays receveurs ne semble pas jouer un rôle important dans l'octroi de ces crédits, puisque, en 1969, des pays tels que l'Inde, le Pakistan, le Chili, le Pérou et la Corée du Sud, où les problèmes d'endettement se posent à des degrés divers, ont obtenu des crédits.* »

Il ne faut certes pas sous-estimer les problèmes de nos industries exportatrices, mais il paraît très regrettable de les aider pour des opérations qui risquent d'être plus nuisibles qu'utiles aux pays pauvres ou par des crédits d'un remboursement douteux. Mieux vaudrait, semble-t-il, les aider davantage d'une autre manière : pour leur modernisation, leur reconversion ou le développement de leurs ventes dans des pays riches.

Une fraction des « prêts et investissements » du secteur privé (paragraphe III – B du tableau 1) est faussée par les mêmes préoccupations exportatrices. Cette

2 Voir, en annexe, le tableau 1 (paragraphe I – A-b).

3 Le président de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) donne à ce propos les indications suivantes dans son dernier *Rapport au Conseil des gouverneurs* : « *Pour l'ensemble des pays du Tiers Monde, la dette garantie par l'État s'élève actuellement à quelque 75 milliards de dollars, et son service annuel est de l'ordre de 7 milliards de dollars. Les paiements effectués au titre de ce service se sont accrus de 18 % en 1970 et de 20 % en 1971, soit en moyenne deux fois plus vite qu'au cours de la décennie de 1960.* »

rubrique comprend toutefois des opérations très diverses : des investissements réellement utiles aux pays pauvres, des affaires malsaines qui leur coûtent fort cher et des transferts de durée relativement courte (crédits de deux à cinq ans, consentis par des banques à leurs filiales ou succursales ; voire de simples mouvements de capitaux).

*

D'autres préoccupations contribuent également à déformer notre aide, sans correspondre à nos intérêts généraux. Elles sont d'ordre politique : nous attribuons trop d'importance à certaines satisfactions de prestige ou de vanité ; en outre, nous paraissions encore éprouver de la peine – une peine presque sentimentale – à admettre l'indépendance totale des pays jadis placés sous notre autorité ou notre tutelle, et à nous considérer nous-mêmes totalement indépendants à leur égard. Nous attachons trop de prix à l'idée de maintenir avec ces pays des « relations privilégiées ». Ces complexes psychologiques se manifestent spécialement dans nos relations avec l'Afrique Noire et Madagascar. Ils sont irréalistes et dangereux.

Pour nous procurer des satisfactions de prestige ou de vanité, pour maintenir ces « relations préférentielles » – sans nous demander ce qu'elles valent –, nous nous montrons constamment enclins à céder aux demandes déraisonnables qui nous sont adressées par des gouvernements africains, dès lors que ces gouvernements nous semblent suffisamment francophiles. Nous donnons curieusement à ces gouvernements l'impression qu'ils ont une « marchandise politique » à nous vendre, infiniment précieuse à nos yeux et que nous sommes toujours prêts à payer au prix fort. Pourtant, cette marchandise ne vaut rien.

Les complaisances auxquelles nous entraînent ces jeux illusoires ne présentent que des inconvénients. En satisfaisant aujourd'hui une demande déraisonnable, nous incitons son auteur à nous en présenter rapidement une autre ; si bien qu'en contrepartie d'une concession critiquable, nous n'obtenons qu'une fidélité passagère. L'influence que nous croyons acquérir ainsi n'a pas de réelle valeur. Surtout, en acceptant de déformer notre aide, nous réduisons son efficacité ; nous décourageons ceux des cadres africains qui commencent à prendre conscience des problèmes de leurs pays ; et nous augmentons encore les risques que nous courons – et qui deviennent très grands – de voir le désordre, l'anarchie et la misère se répandre dans les États avec qui nous prétendons maintenir des « relations privilégiées ». On voit mal comment une telle évolution pourrait servir notre prestige ou nos intérêts commerciaux.

Il ne faudrait pas que notre irréalisme persiste. Il ne faudrait pas qu'il nous empêche de prévoir et d'orienter nous-mêmes – le mieux ou le moins mal possible – les grands changements qui vont inéluctablement se produire au cours de la présente décennie. Ces changements vont notamment s'opérer dans deux secteurs : celui des accords de coopération et celui de la zone franc.

Nos accords de coopération sont beaucoup trop nombreux (une dizaine par État) et trop détaillés. La masse de leurs dispositions ne peut manquer de choquer les nouveaux cadres africains, en leur donnant l'impression d'être inspirée par un véritable néo-colonialisme français. D'autre part, l'intérêt que présentent, pour la France, la plupart de ces dispositions paraît extrêmement douteux. Nous devrions donc, à mon avis, examiner dans l'esprit le plus libéral les demandes de révision qui nous ont déjà été adressées ; mais il faudrait aller au-delà de ces ajustements empiriques : il faudrait entreprendre nous-mêmes une étude d'ensemble de ces accords, un vue de les limiter à deux ou trois textes aussi simples que possible, concernant des questions qu'il peut être réellement utile de traiter dans une convention générale, comme celles posées par notre assistance technique ou la protection des droits de nos nationaux.

Dans les négociations concernant la révision de ces accords, nous ne devons d'ailleurs jamais nous présenter en demandeurs : ce n'est pas la France qui a besoin des États africains, c'est l'inverse.

Sur un point particulier, cependant, nous pouvons et devons faire preuve d'une intransigeance absolue : certains de nos partenaires chercheront sans doute à profiter de ces négociations pour tenter d'obtenir que nous leur attribuions désormais notre aide – ou certaines parties de notre aide – sous une forme globale, voire sous une forme à la fois globale et pluriannuelle. Il faudra nous y refuser totalement. Nous devons garder la maîtrise complète de notre aide et ne l'accorder qu'au cas par cas, projet par projet. Sinon, nous la pourrions complètement. La plupart des gouvernements africains demeurent en effet peu conscients de leurs réalités économiques nationales. Les exceptions à cette règle du « cas par cas » doivent donc rester très limitées et continuer de dépendre, à tout moment, de nous seuls.

Un autre problème d'évolution va se poser pour la zone franc. Elle ne comprend en réalité que les États dont la monnaie peut être convertie en francs sans aucune limite, grâce au système du « compte d'opérations⁴ ». Ce système, qui fait garantir par le Trésor français la convertibilité indéfinie de ces monnaies dans la nôtre, n'est évidemment acceptable pour nous que dans la mesure où nous gardons réellement le contrôle de l'émission monétaire et du crédit, là où il fonctionne. Logiquement, son maintien supposerait même que nous continuions d'exercer une certaine tutelle sur les finances, le commerce et les emprunts extérieurs de ces pays, faute de quoi nous nous exposons à jouer souvent le rôle de dupes.

Ce système de la zone franc implique, de toute manière, une certaine limitation de l'indépendance de nos partenaires et le respect, par eux, d'un minimum de

.....

4 Officiellement, nous continuons de comprendre dans la zone franc le Maroc, l'Algérie et la Tunisie. Nous y trouvons, semble-t-il, une satisfaction d'amour-propre, mais cela ne peut plus guère se justifier, ces trois pays disposant d'une indépendance monétaire complète.

règles de bonne conduite dans les domaines monétaire, bancaire, commercial et financier.

Ce système n'existe plus aujourd'hui que pour nos anciennes colonies d'Afrique Noire et Madagascar. Le gouvernement malgache vient d'ailleurs de nous faire savoir qu'il désirait y mettre fin et disposer désormais pleinement du pouvoir monétaire.

Il ne paraît guère douteux que ce régime de la zone franc soit appelé à disparaître complètement d'ici quelques années. Cette évolution s'opérera sans doute de façon différente suivant les États : parfois de façon soudaine, sous l'effet d'une volonté d'indépendance (comme pour Madagascar aujourd'hui) ; parfois aussi, sous la forme de changements successifs que nous ne pourrions pas empêcher⁵. Tantôt, ce régime monétaire sera jugé néo-colonialiste par certains de nos partenaires ; tantôt, il deviendra inacceptable pour nous, par suite des opérations abusives ou scandaleuses qu'il nous aura fait supporter.

Quelle politique suivre pour tenter d'orienter le mieux possible – ou le moins mal – l'inévitable transformation de ce système de la zone franc ?

Il faut, semble-t-il, considérer d'abord que ce n'est pas la France qui a intérêt au maintien de ce système ; ce sont nos associés africains ou malgaches. Nous devons donc nous garder de donner l'impression que nous y tenons pour nous-mêmes. Sinon, nous serons conduits à des marchandages déraisonnables.

En revanche, il paraît normal et souhaitable que nous tâchions de faire comprendre à nos associés les avantages qu'ils auraient à rester dans la zone franc et les très grands risques qu'ils courraient à en sortir. Ces efforts de persuasion sont conformes au rôle que nous devons jouer en leur faveur. Il conviendrait cependant, à mon sens, d'insister, en même temps, sur le fait que nous ne verrions aucun inconvénient du point de vue de nos intérêts nationaux, à ce que ceux de nos partenaires qui le veulent créent leur propre monnaie et sortent de la zone franc. Nous ne devons pas chercher à gêner ces candidats à l'aventure, ou leur faire craindre une réduction de notre aide publique. Nous pourrions même éventuellement leur offrir notre assistance technique pour la mise en place de leur nouveau régime monétaire. En revanche, il va de soi que nous devons refuser absolument toute formule qui nous ferait perdre les pouvoirs que nous donne le système actuel et qui continuerait de nous exposer aux risques et aux charges qu'il peut comporter : ce sont pourtant des solutions de ce genre qu'espèrent la plupart de nos associés africains. Il vaudrait mieux ne pas leur laisser d'illusions à leur égard.

.....
5 Le fait, par exemple, que les directeurs d'agences des banques centrales seront bientôt tous Africains va diminuer beaucoup l'autorité et les moyens de contrôle des directeurs généraux parisiens. Les directeurs africains ne tarderont pas à s'apercevoir qu'ils dépendent plus de leurs gouvernements que de leurs directeurs généraux. Cependant, nous ne pourrions pas garantir indéfiniment et sans limite des monnaies africaines, après avoir perdu le contrôle du crédit dans les pays où elles circulent.

Cette attitude logique, amicale et détachée présenterait de nombreux avantages : elle nous permettrait notamment de faire sentir à ceux des États africains qui abusent du système actuel (soit pour nous faire supporter leurs déficits, soit pour contracter, à nos dépens, des emprunts étrangers absurdes) que ces abus ont des limites et que la zone franc est un club où certaines règles doivent être respectées, faute de quoi, on peut se voir prié d'en sortir.

Cette manière – à la fois libérale et ferme – de traiter les problèmes de la zone franc retarderait d'ailleurs probablement sa fin, plutôt qu'elle ne la hâterait. Elle amènerait en effet nos partenaires à réfléchir davantage aux dangers d'un départ qui ne semblerait plus nous gêner.

À quoi conduira cette évolution monétaire ? Il faut nous attendre à voir proliférer les monnaies nationales et les régimes de contrôle des changes. Ce n'est certes pas une prévision réjouissante, mais c'est une prévision qu'on peut faire presque à coup sûr, à moins que nous ne commettions l'erreur extrêmement grave de renoncer aux pouvoirs que nous donne le système actuel en en gardant les obligations et les risques.

Les régimes monétaires qui s'établiront après la disparition de la zone franc ne seront d'ailleurs pas partout les mêmes. Nous conserverons peut-être avec certains États ou groupes d'États des relations assez voisines de celles qui existent aujourd'hui. D'autres monnaies vivront leur propre aventure et connaîtront des sorts analogues à ceux de la monnaie guinéenne ou des monnaies d'Afrique anglophone, auxquelles l'Angleterre n'a jamais accordé de soutien du type « compte d'opérations ».

Ce sont les économies des États africains qui souffriront de ces changements ; ce n'est pas l'économie française. Ces nouvelles monnaies autonomes bénéficieront d'ailleurs de nouveaux appuis extérieurs, d'origine internationale ou étrangère. Enfin, on peut supposer que cette évolution – regrettable pour l'Afrique – aura au moins le mérite de rendre les gouvernements de l'Afrique francophone plus conscients de leurs réalités monétaires, économiques et financières et de leurs problèmes d'endettement. Le système de la zone franc, par les facilités et la sécurité qu'il leur donne, leur masque dangereusement ces problèmes et ces réalités.

*

Si nous ne renonçons pas à nos errements commerciaux et politiques, si nous prétendons empêcher l'évolution de la zone franc, il est vain d'espérer que notre aide s'améliore. Son assainissement suppose donc un changement complet d'état d'esprit.

Ce changement ne devrait pas être impossible, malgré le poids des habitudes et des routines ; mais il faudrait qu'il soit fermement voulu par le gouvernement. En opérant cette reconversion avec les précautions nécessaires – mais

sans trop de délais, car le temps presse –, nous devrions réussir à la mener à bien sans compromettre celles de nos amitiés africaines qui méritent d'être sauvegardées. Nous y perdriions sans doute certaines sympathies, mais nous en gagnerions d'autres, peut-être plus conscientes et plus utiles pour l'avenir. Si cette reconversion ne s'opère pas, il y a vraiment lieu de craindre que notre coopération africaine se termine par un échec total.

Bien entendu, ces changements d'esprit et de méthode se heurteraient à des intérêts particuliers. Certaines de nos industries exportatrices, certaines de nos entreprises d'outre-mer s'y montreraient défavorables. Il ne faut cependant pas confondre leurs intérêts avec nos intérêts généraux, ni surestimer leur importance dans nos relations économiques extérieures : nos échanges avec le groupe « Afrique Noire – Madagascar » représentant environ 4 % de notre commerce extérieur total, nos échanges avec les pays francophones d'Afrique du Nord environ 5 %. Une aide mieux distribuée ne diminuerait guère – et peut-être ne réduirait pas – le volume de ces échanges, même si elle en modifiait la composition.

Il n'est d'ailleurs pas question de négliger les intérêts légitimes des groupes privés français qui s'occupent d'affaires africaines ; mais nous ne les aiderions pas, bien au contraire, en essayant de maintenir un climat de sécurité plus ou moins fallacieux, alors que de grands changements vont se produire dès la présente décennie. Mieux vaut qu'ils soient conscients du caractère inéluctable de ces changements. Ils en souffriront moins, le moment venu, et les compensations qu'il faudra sans doute leur verser, dans des cas bien justifiés, seront moins lourdes pour le Trésor.

*

Si nous nous décidions à renoncer à nos mauvaises habitudes commerciales et politiques, il deviendrait possible d'améliorer sérieusement notre aide au Tiers Monde. Dans cette éventualité, quels seraient les principaux efforts qu'il faudrait accomplir ? Plusieurs problèmes se poseraient : ils concerneraient le volume de notre aide, sa répartition géographique, le choix des actions prioritaires et l'organisation à mettre en place pour nous permettre d'avoir une politique de coopération.

*

Devons-nous envisager une augmentation du volume global de notre aide ? À l'heure actuelle, je ne le pense pas, ni pour notre « aide publique », ni pour notre « aide privée ». C'est l'un des rares points sur lesquels je n'approuve pas les conclusions du Rapport Gorse, alors que je partage l'essentiel des idées qu'il exprime au sujet des orientations de l'aide française.

En 1970 et en 1971, notre aide a atteint les pourcentages suivants par rapport à notre produit national brut (PNB) :

	AIDE PUBLIQUE	APPORTS PRIVÉS	APPORTS TOTAUX
1970	0,68 %	0,59 %	1,27 %
1971	0,68 %	0,34 %	1,02 %

Notre aide publique s'est donc maintenue, en 1971, au même pourcentage de notre PNB qu'en 1970, atteignant ainsi un niveau plus élevé que dans tous les autres grands États⁶. Quant à nos « apports privés », ils se sont beaucoup réduits en 1971, à la suite de remboursements et de désinvestissements. Il n'y a pas lieu, à mon sens, de regretter cette réduction, étant donné les caractéristiques de beaucoup de ces apports et spécialement des « crédits privés à l'exportation ».

Il paraîtrait déraisonnable, à l'heure présente, de vouloir augmenter le rapport entre notre aide publique ou privée et notre PNB, ou même d'attacher une réelle importance au maintien des pourcentages actuels. Notre coopération, telle qu'elle est, comporte de tels gaspillages que notre premier devoir est d'abord de l'assainir. Sans doute se demandera-t-on si nous ne pourrions pas l'assainir et, en même temps, l'accroître d'une façon substantielle, mais la réponse est sûrement négative : ces deux efforts seraient impossibles à réaliser conjointement.

Si nous augmentions sensiblement notre aide dans les conditions présentes, avec notre mauvaise organisation, les mauvaises habitudes prises et la force des pressions d'intérêts, nous verrions grandir en même temps l'importance des gaspillages. Nous ne devons pas nous exposer à cela. L'efficacité de l'aide au Tiers Monde dépend d'ailleurs bien moins de son volume que de ses orientations et de la valeur des conceptions qui l'inspirent.

La réforme de notre coopération devrait d'abord tenir compte des priorités à respecter dans la répartition géographique de notre aide. À cet égard, il semble naturel de penser que les pays que nous devons aider le plus sont ceux qui sont les plus proches de nous et avec lesquels nous entretenons le plus de relations, c'est-à-dire les pays francophones d'Afrique du Nord et d'Afrique tropicale. Ce sont ces pays que nous devrions pouvoir aider avec le maximum d'efficacité ; et ce sont aussi les populations de ces pays – relativement proches – que nous avons le plus d'intérêt à faire échapper à la misère, aux troubles et aux exodes qui menacent le Tiers Monde.

.....
6 Il convient cependant de noter que notre aide publique ne représentait que 0,41 % de notre PNB en 1971, après déduction des crédits destinés aux DOM et aux TOM.

Les tableaux 1 et 2 annexés à cette note appellent, à ce sujet, quelques commentaires :

- la part des DOM, dans notre aide publique, est plus forte que celle de l'ensemble des États africains et malgache (EAM) de la zone franc. Encore les chiffres publiés pour les DOM sont-ils très inférieurs à la réalité⁷. Nous accordons par conséquent un montant d'aide publique bien plus élevé pour les 1 200 000 habitants des DOM que pour les 47 millions d'habitants des EAM. Cela n'est pas normal, quels qu'en soient les motifs. C'est d'autant moins normal, que nos efforts en faveur des DOM ne nous prémunissent nullement contre de très graves accidents. Quelles conclusions pratiques peut-on tirer de cette constatation? Comme je ne prétends pas étudier ici le problème des DOM (dont je connais d'ailleurs bien toute la complexité et la gravité), je me bornerai à dire qu'il serait souhaitable de freiner, autant que possible, la croissance du montant annuel de notre aide à ces départements et d'essayer de trouver, pour leurs difficultés grandissantes, d'autres remèdes que l'augmentation régulière du rythme de nos versements ;
- nous pourrions envisager d'augmenter notre aide à l'Afrique tropicale, quand elle aura été suffisamment réformée, mais sa répartition géographique devra subir des modifications. Il paraît en effet très probable que certains des pays qui bénéficient de nos concours dans cette zone géographique n'échapperont pas à l'anarchie ou à des situations telles que tout espoir de développement s'y trouvera exclu, pendant une durée impossible à prévoir : nous devons cesser de les aider ou y restreindre notre aide à quelques secteurs bien définis. En contrepartie, nous devons augmenter nos efforts en faveur d'autres pays francophones d'Afrique tropicale, voire en faveur de pays anglophones voisins ;
- la part des pays francophones d'Afrique du Nord semble très faible, étant donné leur population⁸, leur proximité et l'ensemble de nos relations avec eux. Il semblerait normal que notre aide à ces pays soit accrue, mais à la condition qu'elle soit d'abord repensée ;
- il n'y a pas lieu de poursuivre actuellement ce qu'on a appelé le « redéploiement » de notre aide bilatérale.

Il ne faut pas sous-estimer les dangers que peut comporter une aide trop largement déployée : des fonctionnaires ou des experts qui participent à la distribution d'une aide bilatérale très dispersée éprouvent forcément de la peine à se sentir une responsabilité quelconque dans le développement

.....
7 Le tableau 1 ci-joint indique que le total de notre aide publique aux DOM aurait atteint 1 625 millions en 1971. Ces chiffres sont extraits d'une annexe du *Mémoire de la France au CAD*. Or, d'après les comptes de l'Institut d'émission des DOM, le solde des transferts publics de la métropole vers les DOM aurait été, la même année, de 2 344 millions. Le chiffre de 1 625 millions est donc certainement très inférieur à la réalité.

8 33 millions d'habitants au total.

de pays où ils financent, de temps à autre, une opération isolée. Il y a donc lieu de craindre que les concours qu'ils distribuent soient moins orientés par les intérêts des pays destinataires que par les hasards des demandes qui leur parviennent et par l'insistance plus ou moins vive des demandeurs ou les pressions d'intérêts auxquelles ils sont soumis, notamment de la part d'industries exportatrices.

Dans le cas de la France, ces craintes paraissent malheureusement confirmées par la composition de notre aide hors zone franc⁹ et notamment par l'importance qu'y prennent les crédits à l'exportation ou d'autres opérations d'inspiration commerciale. Une large part de ces concours risquent de s'avérer finalement aussi onéreux pour notre économie qu'inutiles ou nocifs pour les pays pauvres qui les auront reçus.

Nos aides en dehors de notre zone monétaire peuvent se répartir en fait en trois grandes catégories :

- la première catégorie se compose de crédits de coopération technique. En 1971, elle a représenté environ 15 % du total de nos concours hors zone franc. C'est la catégorie la moins contestable, encore qu'on puisse s'interroger sur l'efficacité réelle de ces crédits et sur les priorités géographiques ou techniques dont s'inspire leur distribution ;
- la deuxième catégorie comprend à la fois les prêts du secteur public ou parapublic et les crédits à l'exportation garantis par l'État. En 1971, cette catégorie a absorbé plus de la moitié de l'ensemble de notre aide hors zone franc. C'est une aide à nos exportateurs, bien plus qu'une aide au Tiers Monde. Elle concerne des pays de caractéristiques très diverses, parfois des États très pauvres en mauvaise situation financière ou monétaire ; parfois des pays relativement développés ; parfois même des nations européennes, comme l'Espagne. Ce genre de financement ne devrait être consenti que lorsque le risque de non-remboursement associé paraît suffisamment faible¹⁰. En outre, quand ils concernent des pays sous-développés, ils ne devraient être accordés qu'après vérification de leur utilité pour ces pays. Si ces deux règles étaient respectées, leur montant annuel s'en trouverait sans doute fortement réduit ;

.....
 9 Nous adoptons ici la définition officielle de la zone franc, celle d'après laquelle notre zone monétaire englobe non seulement les pays d'Afrique tropicale bénéficiant d'un « compte d'opérations », mais aussi l'Algérie, le Maroc et la Tunisie.

10 Je tiens à redire que les « impayés » constatés ou les « consolidations » opérées au titre de ces financements sont restés relativement faibles jusqu'ici. C'est l'avenir – et même le proche avenir – qui paraît inquiétant, compte tenu des problèmes des pays du Tiers Monde et de la croissance très rapide de leur dette. De nombreux avertissements ont déjà été donnés à ce sujet, aux États donneurs d'ordres, notamment par le FMI, le CAD, le président de la BIRD, la Commission Lester-Pearson, etc.

- quant au troisième groupe de nos aides hors zone franc, il comprend les prêts et les investissements du secteur privé, c'est-à-dire des opérations de natures très diverses, bénéfiques ou nocives, suivant les cas. En 1971, ces opérations du secteur privé ont atteint environ le tiers du total de notre aide hors zone franc.

Il paraîtrait souhaitable de plafonner cette aide extérieure à notre zone monétaire ou, du moins, ceux des concours qu'elle englobe et qui dépendent de décisions du secteur public ou parapublic. Un plafonnement assez strict semblerait spécialement justifié, tant que n'auront pas été clairement définis les objectifs et les priorités que nous voulons nous fixer pour ces opérations hors zone franc.

Le problème de nos concours aux organismes internationaux qui s'occupent d'aide au Tiers Monde se rattache dans une certaine mesure à ceux de la répartition géographique et du déploiement de notre aide. Je n'insisterai, à cet égard, que sur un point : il serait souhaitable d'augmenter encore notre aide au groupe de la Banque mondiale et, spécialement, à l'Association internationale de développement (AID). Le groupe de la BIRD constitue aujourd'hui – et de loin – la meilleure organisation d'aide internationale. En poursuivant l'augmentation de nos efforts en sa faveur, nous soutiendrions une politique d'aide qui tient vraiment compte des besoins du Tiers Monde ; nous nous donnerions en même temps les moyens de renforcer notre influence sur cette politique et de la faire encore progresser. Il semble également que nous aurions avantage à recommander que d'importantes ressources complémentaires soient attribuées à l'AID, sous forme d'allocations de « droits de tirage spéciaux » (DTS). Enfin, l'une des formes les moins critiquables d'un déploiement de notre aide pourrait consister à participer davantage à des investissements internationaux organisés sous l'égide et avec le concours de la Banque mondiale.

*

Dans les pays où nous jugeons souhaitable d'intervenir, quels efforts devons-nous soutenir par priorité ?

Trois secteurs paraissent essentiels dans la plupart des pays du Tiers Monde :

- la formation des hommes,
- l'amélioration du niveau de vie des populations rurales,
- le planning familial.

En insistant sur le caractère prioritaire de ces trois secteurs, je ne prétends certes pas que nos efforts devraient leur être entièrement consacrés. Je voudrais seulement que notre coopération dans ces trois domaines soit tantôt accrue et tantôt repensée.

Je ne sous-estime donc nullement l'importance d'autres types d'opération, comme les études, recherches ou investissements miniers, pétroliers ou industriels ; mais

les opérations de ce genre ne semblent guère avoir besoin de nouveaux défenseurs. À leur sujet, je ne soulignerai qu'une idée : c'est qu'il ne faudrait plus entreprendre d'affaires importantes, d'objet minier, pétrolier ou industriel dans des pays pauvres, francophones ou non, autrement qu'en association avec des groupes étrangers suffisamment nombreux et solides. Les affaires de ce type que nous commettrions l'imprudence de lancer sans ces concours extérieurs ne tarderaient pas à se transformer en otages à la disposition des pays où nous les aurions engagées. Ces entreprises « otages » risqueraient de nous coûter cher, puis d'être nationalisées ou confisquées.

J'en reviens à mes trois priorités. La formation des hommes est la première d'entre elles. Aucun pays ne peut se développer vraiment, s'il ne parvient pas à disposer de cadres nationaux en nombre suffisant, conscients de ses intérêts généraux et décidés à les défendre. L'aide extérieure peut aider au « décollage », jouer le rôle d'un stimulant ou d'un appoint ; elle ne saurait faire plus. Pour réussir et pouvoir s'alléger, elle devrait donc se donner comme principal but la formation des cadres du Tiers Monde.

Dans ce domaine de la formation, la France accorde une aide d'une importance exceptionnelle. Notre effort pour l'enseignement dépasse de très loin celui que font ensemble tous les autres grands pays du monde. Alors qu'une quarantaine de milliers d'enseignants de nationalités diverses servent dans l'assistance technique, environ 28 000 d'entre eux sont Français. Parmi eux, 18 000 environ servent en Afrique du Nord, près de 7 000 en Afrique Noire et à Madagascar.

Si l'on considère que l'ensemble de nos dépenses d'assistance technique représentent presque la moitié du total de notre aide publique, on peut estimer que ces dépenses dans le seul secteur de l'enseignement approchent le tiers de ce total.

Cet effort considérable n'est certes pas sans mérite : il a joué et il joue encore un rôle de premier plan dans la formation des élites politiques, administratives ou littéraires des États où il s'est le plus développé. Cependant, son expansion présente aujourd'hui des risques très graves, des risques tels qu'il paraît nécessaire de repenser complètement ses méthodes et son orientation.

Cet enseignement, qui est à peu de choses près le nôtre, s'avère trop onéreux pour beaucoup de pays pauvres, même lorsque les taux de scolarisation restent faibles. Ce n'est pas là, cependant, son inconvénient le plus grave. Ce qui est vraiment grave, c'est que cet enseignement, qui ne répond plus à nos propres besoins, est encore bien plus mal adapté aux besoins actuels des pays où nous aidons à le répandre. Force est bien de constater qu'il contribue surtout à former des candidats fonctionnaires. Encore le fait-il habituellement sans tenir compte des débouchés existants. Quant aux autres types de formation indispensables, il n'y concourt que d'une manière très insuffisante. En particulier, il ne paraît guère concourir à la formation de paysans capables d'augmenter les rendements de leurs productions, préparés à défendre leurs intérêts commerciaux, aptes à

créer et à gérer les groupements qui leur permettraient de s'approvisionner, à produire et à vendre d'une manière plus rémunératrice. La faible efficacité de l'enseignement dans ce domaine est particulièrement grave pour tous les pays d'Afrique où la population et les ressources demeurent essentiellement agricoles.

Parce qu'il n'est pas bien adapté aux besoins économiques et aux possibilités d'emploi des pays pauvres, ce système d'enseignement y agit comme un facteur d'exode rural, de chômage urbain et d'émigration. Il y devient une cause de déracinements sociaux et de troubles politiques.

Il semble donc qu'il faudrait repenser complètement ses programmes et ses méthodes avant de faciliter une nouvelle augmentation des effectifs scolaires. Une véritable novation serait nécessaire dans certains secteurs, en particulier dans l'enseignement rural, élémentaire ou primaire, où il faudrait associer étroitement les efforts de progrès économique et les efforts de formation, y compris la formation des adultes.

À l'autre bout des cycles d'enseignement, en matière d'enseignement supérieur, une tâche urgente consisterait à revoir notre enseignement des questions économiques. L'enseignement actuel, trop abstrait et trop théorique, contribue plus à répandre de fausses doctrines et de prétentieuses illusions que la connaissance du réel et le goût des réflexions objectives sur des problèmes concrets.

Cependant, comme il est impossible de modifier rapidement un système d'éducation, il faudrait sans doute, dans une première phase, se borner à arrêter l'augmentation des effectifs scolarisés dans le cadre du système actuel, à étudier et à mettre en œuvre des réformes capables de rapprocher ce système des besoins nationaux et, enfin, à tenter des essais résolument novateurs, en les expérimentant d'abord à une échelle modeste. Quelques essais ont déjà été entrepris dans ces voies nouvelles, au cours des dernières années. Il faudrait qu'ils progressent sans retard.

Il conviendrait aussi d'essayer d'obtenir la préparation de plans à long terme comportant à la fois une relève progressive de notre personnel et le développement des efforts que nous consacrons à la formation des nationaux appelés à leur succéder. Ces dernières remarques ne sont d'ailleurs pas seulement valables pour l'enseignement. Elles s'appliquent à mon avis à presque toute notre assistance technique dans les pays francophones d'Afrique. Elles s'appliquent notamment à notre assistance technique en Afrique Noire et à Madagascar, dont l'efficacité est très inégale et qui nous aurait coûté plus d'un milliard en 1971, d'après le *Mémoire de la France au CAD*.

La mise en pratique de la plupart des idées qui viennent d'être exprimées suppose évidemment que les gouvernements des États qu'elles intéressent soient convaincus de leur nécessité. S'ils n'en sont pas encore convaincus – comme il le semble pour beaucoup d'entre eux –, nous devons nous efforcer de les en persuader.

Certaines des mesures qui viennent d'être évoquées dépendent quand même de nous seuls : nous pouvons en particulier refuser toute aide nouvelle pour le développement d'un système d'enseignement inadapté ; nous pouvons également faire connaître notre décision de réduire, par étapes, notre assistance technique ; affirmer qu'elle doit finalement disparaître, au moins sous ses formes actuelles, dans un délai de cinq à dix ans et proposer aux États qui l'utilisent d'étudier avec eux la planification de ce retrait progressif et celle de la formation des cadres nationaux qui assureront la relève de nos agents. Certes, cette nouvelle politique rencontrerait des résistances et des incompréhensions, mais son adoption paraît essentielle pour l'avenir des pays que nous aidons, comme pour l'avenir de nos relations avec eux. On peut malheureusement craindre que nous ayons déjà trop attendu pour nous y engager.

Dans un autre domaine essentiel, celui de l'amélioration du niveau de vie des populations rurales, nos efforts demeurent tout à fait insuffisants. Encore comportent-ils beaucoup de dépenses déraisonnables. La partie efficace de ces efforts (c'est-à-dire avant tout le travail des instituts de recherche agricole et la vulgarisation de leurs résultats) ne représente qu'un pourcentage minime de notre aide publique.

Nous avons pourtant des instituts de recherche agricole qui ont donné des preuves remarquables de leur efficacité. Nous avons des sociétés d'assistance technique disposant maintenant d'une bonne expérience, capables de s'attaquer aux problèmes complexes mais fondamentaux que comporte la vulgarisation à grande échelle, en faveur des masses paysannes, des résultats obtenus par les instituts de recherche. Cependant, nous n'accordons qu'un soutien beaucoup trop faible à ces efforts essentiels, en particulier dans le domaine des productions vivrières, qui présente une importance capitale. L'insuffisance de ce soutien paraît aussi dangereuse que choquante.

La misère paysanne, qui persiste ou s'accroît dans presque tous les pays francophones d'Afrique, n'est pas seulement grave en elle-même. Elle freine ou paralyse l'industrialisation, en restreignant les marchés intérieurs, surtout, elle augmente dangereusement l'instabilité sociale et politique, en stimulant l'exode rural et la croissance des bidonvilles.

Tant que nous concourons aussi peu à la lutte contre la misère paysanne – dans des pays où 70 à 80 % de la population est encore rurale – il ne sera pas possible de croire que nous nous intéressons vraiment à l'amélioration du sort des gens, ou que nous comprenons les problèmes des États que nous prétendons secourir. Sans doute certains gouvernements africains s'intéressent-ils encore moins que nous au niveau de vie de la population, mais ce n'est pas une excuse : nos dépenses d'aide sont assez fortes pour nous permettre de faire entendre nos avis. S'ils ne sont pas suivis et si l'évolution d'un État nous paraît sans espoir, mieux vaut transférer ailleurs nos efforts.

Au cas où nous nous déciderions à consacrer des moyens suffisants à la recherche et à la vulgarisation agricoles et où nous parviendrions à démontrer l'efficacité de nos méthodes de lutte contre la misère paysanne, dans un certain nombre de régions bien choisies, ces succès ne seraient pas seulement d'une grande importance pour les pays bénéficiaires ; ils auraient une réelle portée internationale : les organismes d'aide multilatérale et de nombreux spécialistes de l'aide ont en effet pris conscience de la gravité des problèmes qui se posent dans ce domaine, ainsi que de la rareté et de la faiblesse des progrès qui y ont été obtenus à l'échelle du Tiers Monde, depuis bien des années.

Un autre secteur où notre inertie paraît anormale est celui du planning familial¹¹. Il est en effet évident que la lutte contre la misère restera inefficace, dans presque tous les pays sous-développés, tant que la croissance démographique s'y poursuivra au rythme actuel. Il n'est pas moins évident que cette croissance démographique constitue l'un des phénomènes les plus inquiétants (peut-être le plus inquiétant de tous) pour la sauvegarde de l'équilibre social et politique mondial, d'ici la fin du siècle. Nous aurions donc dû, depuis longtemps – et nous devrions aujourd'hui, sans tarder – tâcher de faire comprendre ce phénomène aux gouvernements des pays que nous aidons et qui, pour la plupart, en demeurent inconscients. Nous devrions aussi nous déclarer disposés à aider ceux d'entre eux qui le voudraient à mettre en place une organisation de planning familial. C'est bien entendu par les villes qu'une action de ce genre devrait commencer : elle y aurait actuellement de bonnes chances de succès, même en Afrique tropicale. Elle pourrait par la suite s'étendre progressivement aux populations rurales. La diffusion du planning familial se trouvera d'ailleurs facilitée, peu à peu, par l'évolution des procédés contraceptifs.

*

Quelles que soient nos conceptions de l'aide au Tiers Monde, nous ne parviendrons pas à les appliquer de façon cohérente si nous continuons à recourir, pour leur mise en œuvre, à de nombreux services ou organismes, dont la plupart ne s'en occupent qu'à titre accessoire et s'y intéressent moins qu'à leurs autres fonctions. Si l'on voulait créer, dans ce domaine, une organisation rationnelle, il faudrait probablement supprimer celle qui existe et en créer une entièrement nouvelle. C'est sans doute impossible à l'heure actuelle. Je m'en tiendrai donc à deux propositions beaucoup plus modestes :

- la première consisterait à confier progressivement un rôle plus large aux services ou aux organismes spécialisés dans la distribution de l'aide, en restreignant au contraire dans ce domaine les attributions des administrations ou des établissements pour lesquels la coopération n'est qu'une tâche

.....

11 Sauf dans les DOM où un sérieux effort a été entrepris.

accessoire¹². Nous nous donnerions ainsi plus de chances de voir notre aide servir à l'amélioration du sort des pays pauvres ;

- la seconde consisterait à placer auprès du Premier ministre un ministre d'État chargé de la coopération. Ce ministre aurait pour mission de concevoir la politique d'aide française, de la faire approuver par les pouvoirs publics, et de veiller à ce qu'elle soit respectée par les ministères ou organismes qui continueraient de participer à son application. Il lui appartiendrait de fixer les objectifs prioritaires et les limites de nos efforts, par secteur géographique et par nature d'opération. Il les fixerait en liaison avec le ministre des Affaires étrangères, à l'intérieur de plafonds globaux qu'il déterminerait, en accord avec le ministre des Finances, par département ministériel et par organisme, ainsi que par catégories de crédit (subvention, prêt, crédit à l'exportation garanti par le Trésor).

Ce ministre d'État pourrait avoir compétence pour l'Afrique (à l'exception de l'Afrique du Sud), le Moyen-Orient, l'Asie du Sud et du Sud-Est, l'Amérique du Sud et l'Amérique centrale. Il n'interviendrait pas dans la gestion courante de l'aide, mais devrait s'assurer qu'elle reste conforme à la politique et aux répartitions qu'il aurait fait approuver. Il serait secondé non par des services administratifs, mais par un état-major relativement peu nombreux, qui devrait réunir, entre autres qualités, celles de la cohésion et de l'expérience des problèmes du Tiers Monde. Il serait assisté par un conseil de la coopération, qui comprendrait surtout les autres ministres intéressés ou leurs représentants et pourrait comporter des comités techniques ou géographiques.

*

Je n'ai certes pas la naïveté de croire que notre aide pourrait être parfaite ou presque parfaite, ne serait-ce qu'en raison des mauvais choix de priorités habituellement opérés par les pays demandeurs. Je ne pense pas non plus qu'elle pourrait s'abstraire de toute préoccupation commerciale. Mais il existe un si grand écart entre notre coopération, telle qu'elle est, et ce qu'elle devrait être, un tel gaspillage de travail et de crédits, une différence si forte entre les tendances directrices de notre aide et l'intérêt général – le nôtre et celui des pays destinataires – qu'il ne serait guère admissible que nous différions encore les efforts de redressement qu'exige une situation si critiquable.

.....

12 Il ne paraît pas sans intérêt d'indiquer ici qu'en « valeur nette » (versements moins remboursements), les prêts de la CCCE (c'est-à-dire de notre seul organisme de crédit spécialisé dans l'aide au Tiers Monde) ont représenté, en 1971, moins de 18 % du total des prêts consentis dans le cadre de notre aide publique. En engagements, il est vrai, le pourcentage correspondant serait sans doute d'un ordre de grandeur plus élevé, mais nous n'avons pas pu le calculer, certaines données nous faisant défaut.

Si nous nous décidions enfin à réformer notre aide – sans chercher aucunement à l'accroître –, cette réforme ne serait pas seulement bénéfique pour les États qui la reçoivent, elle nous donnerait l'autorité morale nécessaire pour que nous puissions tenter de concourir, avec de réelles chances de succès, à l'amélioration des autres aides, bilatérales ou internationales, et à celle des rapports entre les pays riches et les pays sous-développés. Nous apporterions alors une contribution de premier ordre à l'atténuation du problème du Tiers Monde, qui sera peut-être le plus grave de la fin de notre siècle. En servant ainsi « *l'intérêt de l'humanité tout entière* » – formule employée, sur le même sujet, par M. Pompidou –, nous servirions en même temps nos vrais intérêts nationaux : l'influence et le rayonnement français se trouveraient en effet grandis, de la façon la plus justifiée, par le rôle essentiel que nous assumerions.

Annexes

Tableau 1. Récapitulation générale des apports financiers français, année 1971 (chiffres provisoires, en millions de francs)

	ZONE FRANC			
	EAM	DOM	TOM	Algérie
I - AIDE OFFICIELLE AU DÉVELOPPEMENT				
A. Aide bilatérale				
<i>Équipement</i>	332,1	291	104,1	82,1
<i>Coopération technique et culturelle</i>	1 019,4	812,2	202,1	181,1
<i>Dépenses soutien éco. fin. et aide alim.</i>	136,7	252	84,3	230
a. Total dépenses définitives	1 488,2	1 355,2	390,5	494,2
b. Prêts nets (moins remboursements)	68,7	270,4	129,6	173,3
c. Crédits de consolidation (nets)				
Total aide bilatérale officielle (a + b + c)	1 556,9	1625,6	520,1	667,5
Pourcentage par rapport au total général de 5 500,3	28,3	29,5	9,5	12,1
B. Aide multilatérale				
Total aide multilatérale officielle (A + B)	1 556,9	1625,6	520,1	667,5
II - AUTRES APPORTS PUBLICS	70			46,2
III - APPORTS PRIVÉS				
A. Crédits privés à l'exportation garantis par l'État	119,5			309,1
B. Prêts et investissements	254	23,2	48,3	203,7
Total secteur privé	373,5	23,2	48,3	512,8
TOTAL I + II + III	2 000,4	1 648,8	568,4	1 226,5
Pourcentage par rapport au total général de 9 189	21,9	18	6,3	13,4

(1) : y compris 40,6 millions de dons privés non ventilés géographiquement.

Source : *Mémoire de la France au CAD.*

		Total col. 1 à 6	Autres pays du monde	Organismes internationaux	Total général	% par rapport au total général de 5 500,3	% par rapport au total général de 9 189
Maroc	Tunisie						
4,5	3,5	817,3	30,3		847,6	15,4	9,2
105,1	68,4	2 388,3	328,2		2 716,5	49,4	29,6
3,9	10,6	718,5	53,4		771,9	14	8,4
113,5	82,5	3924,1	411,9		4 336	78,8	47,2
41,6	36,5	720,1	350,1		1 070,2	19,5	11,7
		0	94,1		94,1	1,7	1
155,1	119	4 644,2	856,1		5 500,3		
2,8	2,2	84,4	15,6				59,9
				637,7	637,7		6,9
155,1	119	4644,2	856,1	637,7	6138		66,8
-0,6	14,6	130,2	148,8		279		3
25,1	13,6	467,3	765,5		1 232,8		13,4
22,3	50,9	602,4	796,2	100	1 539,2 ⁽¹⁾		16,8
47,4	64,5	1 069,7	1 561,7	100	2 772,0 ⁽¹⁾		30,2
201,9	198,1	5 844,1	2 566,6	737,7	9 189,0⁽¹⁾		
2,2	2,2	64	28	8			

Tableau 2. Répartition par secteur géographique de l'aide accordée par la France en 1970 et 1971 (en pourcentage)

	EAM		DOM		TOM		ALGÉRIE		MAROC		TUNISIE		AUTRES PAYS	
	1970	1971	1970	1971	1970	1971	1970	1971	1970	1971	1970	1971	1970	1971
Aide bilatérale publique accordée par rapport au total de notre aide bilatérale publique	27,8	28,3	29,9	29,5	8,9	9,5	14,5	12,1	2,1	2,8	2,7	2,2	14,1	15,6
Aide privée accordée par rapport au total de notre aide privée	7,4	14,2	1,3	0,9	0,9	1,8	21,9	19,5	2,3	1,8	1	2,5	65,2	59,3
Total de l'aide accordée par rapport au total général de notre aide	18	23,8	16	19,6	5	6,8	17,3	14,6	2,1	2,4	1,9	2,3	39,7	30,5

Tableau 3. Crédits – moyen et long termes – à l'exportation vers les pays du Tiers Monde⁽¹⁾ (en millions de francs)

	Montants restant dus sur les contrats garantis		Créances nées ⁽²⁾	
	Fin 1968	Fin juillet 1972	Fin 1968	Fin juillet 1972
A. Pays hors zone franc extrêmement endettés ⁽³⁾	3 201	5 218	2 153	2 522
B. Pays hors zone franc très endettés	2 417	5 549	1 330	3 295
C. Pays hors zone franc producteurs de pétrole	1 493	2 900	632	1 435
D. Pays hors zone franc ⁽⁴⁾ autres que pays A, B, C	2 704	5 664	1 799	2 787
E. Pays hors zone franc	1 531	5 414	1 210	2 623
• dont Afrique du Nord	(921)	(4 334)	(709)	(1 902)
• dont Afrique Noire	(610)	(1 080)	(501)	(721)
TOTAL A + B + C + D + E	11 346	24 745	7 124	12 662

(1) Non compris l'Espagne, la Grèce et la Yougoslavie.

(2) Montant des facturations moins remboursements.

(3) Le classement des pays selon l'endettement a été établi en fonction du coefficient d'endettement publié par le CAD (rapport 1970), ainsi que des coefficients publiés dans le rapport Pearson.

(4) Y compris le Liberia et le Panama, pour lesquels les crédits ont été les suivants :

	Fin 1968	Juillet 1972
Reste dû sur contrats garantis	320	2 088
Créances nées	94	413

Tableau 4. Crédits – moyen et long termes – à l’exportation vers les pays du Tiers Monde pour lesquels les sommes restant dues sur les contrats garantis dépassaient 500 millions de francs⁽¹⁾ au 31 juillet 1972 (en millions de francs)

	Montants restant dus sur les contrats garantis au 31.07.1972	Créances nées au 31.07.1972
Pays hors zone franc		
Argentine	526	303
Brésil	1 457	818
Chili	750	307
Colombie	530	160
Corée du Sud	1 060	403
Inde	1 086	525
Indonésie	583	440
Iran	1 512	841
Liberia	1 533	106
Mexique	1 754	1 406
Pakistan	1 866	794
Panama	555	308
Pays de la zone franc		
Algérie	3 082	1 177
Maroc	697	402
Tunisie	555	323

(1) Non compris l’Espagne, la Grèce et la Yougoslavie.

Paris, le 10 janvier 1973

**CAISSE CENTRALE
DE
COOPERATION ECONOMIQUE**

ETABLISSEMENT PUBLIC
DOTATION : 25 MILLIONS DE FRANCS

SIÈGE : 233, BOULEVARD SAINT-GERMAIN
75007 PARIS

TEL. 551-62-83 (7 lignes groupées)

Adresse Télégraphique : CAISCOPE PARIS

Référence

Lettre adressée par M. André Postel-Vinay
à tous les agents de la Caisse centrale

Mes chers collaborateurs,

Le gouvernement vient de décider de me nommer président de la Commission des opérations de bourse. Cette nomination met fin à mes fonctions de directeur général de la Caisse centrale.

La Commission des opérations de bourse a le caractère d'un organisme public. Elle a été instituée en 1967, pour vérifier les informations diffusées par les sociétés qui émettent des actions ou des obligations, surveiller le fonctionnement des bourses de valeurs et contribuer, par ces contrôles, à la protection de l'épargne.

Je n'ai pas souhaité ce changement de fonctions. Il m'aurait semblé normal de rester à la Caisse centrale jusqu'à la fin de ma carrière et de consacrer celle-ci, tout entière, aux problèmes de l'aide au Tiers Monde. Cependant, comme je l'avais dit à plusieurs d'entre vous, je ne comptais pas continuer à diriger la Caisse centrale au-delà de 1974. À ce moment-là, âgé de 63 ans, il m'aurait paru sage de céder ma place à quelqu'un de plus jeune.

Ce n'est certes pas sans regrets que je quitte la Caisse centrale. Au moins suis-je pleinement rassuré par le choix de mon successeur : il s'agit de M. Claude Panouillot, inspecteur général des Finances, que beaucoup d'entre vous connaissent depuis longtemps.

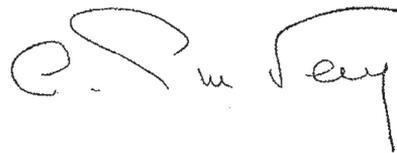
M. Claude Panouillot a dirigé l'Institut d'émission d'AEF Cameroun, puis la Banque centrale d'Afrique-Équatoriale et du Cameroun depuis la fin de 1955 jusqu'en janvier 1973. Avant de diriger ces établissements, il avait été mon adjoint, à la Caisse centrale, pendant dix ans. Pendant ces dix années, son concours a été d'une importance essentielle pour le démarrage des activités de la Caisse centrale dans le domaine de l'aide, l'organisation des nouveaux fonds d'investissement gérés par elle et le développement de toutes ses opérations.

Je suis sûr qu'en revenant maintenant à la Caisse centrale, comme directeur général, M. Claude Panouillot aura à cœur de reprendre et de faire progresser les

efforts que cette institution réalise, depuis plus de vingt-cinq ans, pour distribuer une aide aussi efficace que possible aux États africains, aux territoires et départements d'outre-mer. Je suis sûr qu'il aura également à cœur de poursuivre les efforts que la direction de la Caisse centrale a entrepris, depuis de nombreuses années, pour tenter d'obtenir les changements d'orientation de l'aide française qu'elle estime souhaitables. Enfin, comme moi-même, M. Panouillot se montrera certainement très soucieux des intérêts et des problèmes du personnel de la Caisse centrale.

La tâche du nouveau directeur général se trouvera grandement facilitée par l'appui sans réserve que lui apporteront M. Yves Roland-Billecart, directeur général adjoint, les directeurs, les cadres et – je n'en doute pas – l'ensemble du personnel. Quant à moi, je garderai le meilleur et le plus sympathique souvenir du concours que j'ai constamment trouvé auprès de tous les agents de la Caisse centrale pour m'aider à assurer la bonne marche de cette institution et à l'orienter de la manière la plus conforme à l'intérêt général, malgré les résistances et les difficultés rencontrées par nos efforts. En m'en allant, je tiens à vous dire à tous combien j'ai apprécié votre efficacité et votre dévouement au bien public.

Je vous prie de croire à mes sentiments bien cordiaux et vous adresse tous mes vœux pour vous, pour la Caisse centrale et pour l'amélioration de l'aide au Tiers Monde.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Postel-Vinay'. The signature is fluid and cursive, with a large initial 'A' and a long, sweeping underline.

RÉFLEXIONS HÉTÉRODOXES SUR LES DRAMES DU TIERS MONDE

Par André Postel-Vinay,
inspecteur général des finances honoraire

La première partie de cette étude évoquera les dangers qui grandissent dans le Tiers Monde, l'inaptitude de la politique occidentale à les combattre et les risques de cette situation pour les pays riches eux-mêmes. Dans une deuxième partie, j'indiquerai quelles pourraient être les grandes lignes d'une politique française qui tendrait à réduire ces périls.

*

1 – Les périls qui grandissent et l'inaptitude de la politique occidentale à les combattre

A) L'expansion probable de l'anarchie dans les pays sous-développés

Il y a tout lieu de craindre que la misère, la faim, les conflits et l'anarchie ne s'aggravent fortement en Afrique et en Amérique latine au cours des dix prochaines années. En même temps, de nouvelles zones de troubles risquent d'apparaître en Asie. C'est qu'en effet, malgré leurs dissemblances, de très vastes secteurs du Tiers Monde souffrent en commun d'une masse impressionnante de facteurs de déséquilibre ou de désagrégation. Voici quelques-uns de ces facteurs :

- une croissance démographique qui menace de doubler leur population dans des délais généralement compris entre 25 et 35 ans¹ ;
- l'existence, dès aujourd'hui, d'une majorité de « moins de 20 ans » ;

.....

1 Il y a peu de pays sous-développés pour lesquels une croissance démographique sensiblement moins rapide semble aujourd'hui probable. L'exception la plus considérable est celle de la Chine (doublement en 45 à 50 ans). En dehors de la Chine, les seules exceptions importantes sont celles du Cône Sud de l'Amérique latine (doublement en 45 ans), de l'Indonésie (en 40 ans) et de la Corée du Sud (en 50 ans). Pour l'Inde, le doublement se produirait en un peu plus de 35 ans. Il va de soi que ces estimations ne sont pas sans aléas, mais elles émanent des institutions les plus qualifiées et correspondent aux hypothèses qui paraissent actuellement les plus vraisemblables.

- l'importance de l'analphabétisme ;
- l'inadaptation des systèmes d'enseignement ;
- la misère du plus grand nombre ;
- des inégalités sociales criantes ;
- un civisme encore très rare ;
- une corruption largement répandue ;
- l'appauvrissement des sols ;
- le déboisement ou la déforestation sur de vastes espaces ;
- un exode rural continu ;
- un chômage déjà considérable et dont l'accroissement paraît fatal ;
- le surpeuplement des taudis ;
- l'expansion des bidonvilles ;
- le développement d'agglomérations géantes, ingérables, inhumaines où une petite minorité de riches – souvent d'une richesse extrême – vit entourée d'une masse pauvre ou très pauvre, en constante augmentation ;
- de multiples oppositions tribales, religieuses ou raciales ;
- de fortes tensions entre États voisins ;
- la progression des armements.

En face de ces périls, des dirigeants plus ou moins dépassés par les circonstances, voire inconscients, vénaux ou tyranniques, fréquemment aux prises avec des groupes rebelles ou menacés d'un coup d'État...

À tout cela s'ajoutent les erreurs et les tares des interventions des pays riches et les effets nocifs ou désastreux de la rivalité Est-Ouest. Comment ne pas croire que l'anarchie va continuer de se répandre dans le monde sous-développé ?

*

B) Les vices de la politique occidentale à l'égard du Tiers Monde

Il est vrai que les États occidentaux prétendent soulager la misère qui sévit dans les pays en voie de développement² (PVD). Malheureusement, il est exclu qu'ils y parviennent, à moins d'un changement radical de leur politique.

Cette politique souffre en effet de très graves déviations, dont beaucoup s'expliquent par la force de l'affairisme : un affairisme extraordinairement avide de commandes

.....

2 Appellation fallacieuse dans la grande majorité des cas. Je ne l'emploie que par commodité.

de travaux ou d'équipements en provenance du Tiers Monde. Les marchés qui satisfont ses appétits sont le plus souvent nuisibles aux pays destinataires. Il ne saurait en être autrement : ces marchés se négocient d'habitude entre des fournisseurs avant tout soucieux de leurs profits et des dirigeants de pays sous-développés amateurs de réalisations somptuaires ou spectaculaires, d'armements sophistiqués et d'industrialisation à tout prix. Les appétits des uns se marient à merveille avec les erreurs ou les turpitudes des autres. Comment de tels mariages serviraient-ils le bien public ? Il est naturel qu'ils donnent naissance à des monstres...

Les intérêts généraux des pays riches sont, eux aussi, couramment négligés dans ce mauvais commerce. L'affairisme est si fort, dans ces pays, que les principaux groupes exportateurs y obtiennent habituellement, des banques ou de l'État, les financements ou garanties qui leur sont nécessaires pour être déchargés des principaux risques de leurs exportations civiles ou militaires vers le Tiers Monde, même quand ils veulent traiter avec un pays manifestement insolvable³. Des jeux d'influences et des procédures analogues vicient de la même façon les investissements privés du Nord vers le Sud.

La puissance acquise par cet affairisme a beaucoup contribué au développement abusif de la dette extérieure du Tiers Monde, qui atteint aujourd'hui une somme de l'ordre de 900 milliards de dollars, en majorité composée de crédits bancaires : crédits à l'exportation souvent déraisonnables et « crédits financiers » plus aberrants encore. Une très grande partie de ces 900 milliards de dollars ne sera jamais remboursée, si ce n'est par d'autres avances des prêteurs. Cette vérité commence à être reconnue, même dans des rapports d'organismes internationaux. Voici, par exemple, une opinion émise dans une étude récente de l'OCDE : « *Il vaut mieux considérer les chiffres globaux relatifs à l'encours de la dette des pays en développement comme une sorte de dette perpétuelle, dont le volume s'accroît avec le temps.* » Que c'est joliment dit !

Cette dette n'est pas seulement beaucoup trop lourde au regard des perspectives économiques et sociales de la plupart des pays emprunteurs, elle a servi, en grande partie, à financer des opérations superflues, nocives ou scandaleuses :

- achats de matériels d'équipement sans rapport avec les priorités nationales ;
- travaux publics d'un prix anormal et d'un intérêt secondaire ou nul ;

.....

3 Cet affairisme conduit les États occidentaux à rivaliser entre eux de façon ridicule : on les voit constamment s'arracher des contrats d'équipement ou de travaux proposés par des pays incapables de les payer. « *Ils nous vendraient la corde pour les pendre* », disait Lénine... Le président Eisenhower, lui, s'exprimait ainsi sur la force de l'affairisme aux États-Unis, dans le domaine de l'armement : « *Dans les organismes gouvernementaux, nous devons empêcher le complexe militaro-industriel d'acquérir une influence abusive [...] La possibilité existe, et elle persistera, que cette puissance connaisse un accroissement injustifié, dans des proportions désastreuses. Nous ne devons jamais permettre à ce complexe militaro-industriel de mettre en danger nos libertés et nos méthodes démocratiques.* » (Cette citation fait également penser à l'Initiative de défense stratégique).

- transferts spéculatifs massifs vers la Suisse ou vers d'autres terres d'asile ;
- usines sans débouchés suffisants ;
- industries aux conditions de travail abusives et qui créent, aux pays riches, des concurrences injustifiables ;
- achats d'armes d'un coût impressionnant ;
- urbanisme somptuaire...

Le tout au milieu d'une misère grandissante.

Depuis qu'il a fallu multiplier les « rééchelonnements » des mauvaises créances incluses dans ces 900 milliards de dollars, le Fonds monétaire international (FMI) et les gouvernements occidentaux ont presque constamment usé de leur influence auprès des banques pour qu'elles continuent de prêter à leurs débiteurs plus ou moins en faillite. Ce dangereux processus se poursuit. Il alourdit les charges et les risques qui pèsent sur les économies occidentales. En même temps, les efforts d'austérité que le FMI réclame aux mauvais payeurs (un surcroît d'austérité pour les pauvres...) aggravent les tensions sociales d'importants secteurs du Tiers Monde.

Le surendettement des PVD devrait être traité en tenant compte bien davantage de ces périls sociaux. Sans négliger les différences de situations entre les débiteurs – mais sans poser de conditions excessives ou dangereuses –, il faudrait procéder, aussi vite que possible, à un réaménagement d'ensemble des dettes, en acceptant de fortes réductions d'intérêts et des périodes « de grâce » et d'amortissement beaucoup plus longues que celles accordées jusqu'ici. Contrairement à ce qu'on laisse entendre, les banques pourraient supporter ces aménagements (d'ailleurs justifiés par leurs erreurs) dès lors qu'elles obtiendraient l'aide de leur institut d'émission quand cette aide serait vraiment nécessaire. Il faudrait aussi prévoir des allocations spéciales de droits de tirage spéciaux⁴ (DTS) en faveur des PVD en fixant, pour ces allocations, des règles particulières d'attribution et d'emploi. Après quoi, il resterait à prendre les mesures indispensables pour éviter que les banques ne retombent dans leurs aberrations des années 1970...

Qu'espèrent les défenseurs de la politique du FMI ? Il semble que leur grand espoir serait de faire renaître, dans les pays sous-développés, une croissance économique analogue à celle de la précédente décennie : une croissance très favorable à l'affairisme, très lucrative pour une petite minorité, apte à relever des indices de PNB, mais capable aussi de hâter la marche vers l'anarchie en raison de son caractère abusivement inégalitaire et de sa parfaite indifférence aux problèmes sociaux. Malgré l'étendue de ses ravages, l'affairisme n'est pas seul responsable des déviations qui pervertissent la politique des États occidentaux

.....
4 Facilités monétaires qui peuvent être créées par le FMI dans certaines limites et certaines conditions.

à l'égard du Tiers Monde. D'autres tendances de ces États viennent aggraver ces déviations. J'en citerai quelques-unes, sans prétendre en épuiser la liste :

- l'obsession du communisme ;
- une regrettable propension aux complaisances envers des gouvernements néfastes⁵ ;
- la croyance en la valeur universelle du mode de développement euro-américain ;
- une singulière inaptitude à imaginer des problèmes et des solutions inconnus dans ce type de développement ;
- la volonté d'imposer, dans les pays du Sud, la pratique d'un libre-échange simpliste, au risque d'y compromettre des productions essentielles, d'y renforcer la dépendance à l'égard du Nord contrairement à l'intérêt commun et d'y créer de nouveaux et puissants facteurs de désagrégation sociale...

*

C) Dangers des drames du Tiers Monde pour les pays riches

Il faudrait que les dirigeants des pays riches mesurent enfin l'importance des périls qui grandissent dans les pays du Sud et considèrent la lutte contre ces périls comme une vraie priorité.

L'expansion de la misère et de l'anarchie – actuellement vraisemblable pour de très vastes secteurs du Tiers Monde – ne menace pas seulement ces secteurs géographiques. Si cette expansion se réalise, les États de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord en subiront durement les effets. Comment croire que les 700 millions d'hommes qui peupleront ces États à la fin du siècle pourraient éviter les répercussions des drames qui frapperaient alors une forte proportion des 3,6 milliards d'habitants⁶ des pays sous-développés ? Ce n'est pas seulement le niveau de vie de ces États qui se trouverait atteint, c'est leur stabilité sociale. Celle-ci, déjà fragile, serait dangereusement ébranlée par les prolongements des fanatismes et des terrorismes, par un accroissement massif des flux migratoires du Sud vers le Nord et par l'insécurité qu'entreprendrait l'aggravation des conflits du Tiers Monde.

.....

5 À l'un de ses collaborateurs qui critiquait l'attribution d'une aide à un tyran, Roosevelt répondit : « *Oui, c'est un salaud. Mais c'est "notre" salaud !* » Cet état d'esprit continue de sévir.

6 Ces chiffres correspondent aux hypothèses du *Population Reference Bureau* de Washington. J'ai inclus, dans l'Europe occidentale, l'ensemble des pays extérieurs au bloc communiste. Quant au chiffre de 3,6 milliards d'habitants, que je cite pour les PVD, il ne comprend pas la Chine. Avec la Chine, il atteindrait 4,8 milliards. D'après une hypothèse « optimiste » de la Banque mondiale, supposant une baisse rapide de la fécondité, les chiffres de 3,6 et 4,8 milliards devraient être remplacés par 3,3 et 4,5 milliards.

2 – Propositions pour une nouvelle politique française à l'égard du Tiers Monde

La politique française à l'égard des PVD souffre des mêmes vices que celle des autres grands États occidentaux. Elle est profondément déformée, elle aussi, par un affairisme puissant et l'inadaptation de sa diplomatie. Elle sous-estime, elle aussi, la probabilité d'une expansion de l'anarchie sur de vastes secteurs du Tiers Monde et les dangers que cette expansion présenterait pour les pays riches eux-mêmes.

À supposer qu'un gouvernement français prenne conscience de ces périls, quelle pourrait être sa nouvelle politique envers les pays sous-développés ? J'essayerai d'en indiquer les grandes lignes en évoquant les sujets suivants :

- nos financements bancaires,
- la répartition géographique de notre aide « bilatérale »,
- la composition de cette aide,
- nos complexes politiques,
- notre aide « multilatérale »,
- le volume de nos financements vers le Tiers Monde.

A) Les financements bancaires français dans les pays sous-développés⁷

a) Crédits à l'exportation

Il faudrait mettre un terme aux gaspillages qu'entraînent nos crédits à l'exportation à moyen ou long terme à destination du Tiers Monde. Nous nous remboursions déjà à nous-mêmes une grande partie de ces crédits. En plus, les opérations qu'ils financent – largement déterminées par l'affairisme – sont très souvent nuisibles aux pays destinataires.

Il faudrait que ces crédits soient désormais soumis à des règles très strictes. La garantie du Trésor dont ils peuvent bénéficier ne devrait plus pouvoir être accordée que pour des exportations conformes aux intérêts généraux de pays sous-développés qui restent solvables et gardent des chances sérieuses d'échapper à l'anarchie. Ces pays sont aujourd'hui peu nombreux. Si l'attribution de cette garantie respectait désormais ces conditions, le volume annuel de nos crédits à l'exportation se réduirait dans des proportions considérables. Cette réduction serait souhaitable à tous égards. Ces crédits tiennent actuellement une place abusive dans nos relations avec les PVD. En 1984, leur montant annuel

.....

7 Sauf indication contraire, les chiffres qui figurent dans la suite de cette étude sont exprimés en francs et correspondent à des « versements nets », c'est-à-dire après déduction des remboursements. Ces versements intéressent uniquement des PVD indépendants. Quelques chiffres concernant les DOM-TOM sont cependant cités au § B) a) – voir *infra*.

s'est élevé à une trentaine de milliards⁸, dépassant ainsi, de loin, le total de 22,3 milliards atteint, la même année, par l'ensemble de nos aides publiques – bilatérales ou multilatérales – aux pays du Tiers Monde. Encore convient-il d'ajouter à cette trentaine de milliards de crédits bancaires – en grande partie aléatoires ou perdus – une bonne douzaine de milliards de concours variés destinés à faciliter nos ventes dans les mêmes pays. Ces chiffres – qui s'appliquent à l'année 1984 – donnent une juste idée de la hiérarchie de nos préoccupations : nous sommes beaucoup moins soucieux d'aider que de vendre, bien qu'il s'agisse de vendre à crédit avec la perspective de nous rembourser à nous-mêmes une forte proportion de nos prêts... S'il existe un domaine où la formule « moins d'État » se justifierait, c'est bien celui des garanties du Trésor⁹ et des aides distribuées pour soutenir nos exportations vers le Tiers Monde.

Normalement, nous devrions ajouter au déficit de notre balance commerciale la part de nos ventes aux PVD qui ne nous est pas réellement payée. L'adoption de ce mode de calcul réaliste majorerait ce déficit de plusieurs dizaines de milliards par an, voire d'une somme d'un ordre de grandeur plus élevé. Il faudrait quand même en finir avec le dynamisme malsain de notre politique d'exportations vers les pays sous-développés...

b) Crédits financiers

En octobre 1985, notre ministre des Finances s'est engagé à recommander aux banques françaises de nouvelles augmentations des crédits financiers qu'elles ont imprudemment consentis aux PVD – comme les autres banques occidentales – pour aider ces pays à couvrir leurs déficits extérieurs. Cet engagement a été pris sur l'invitation du gouvernement américain et du FMI, spécialement inquiets des problèmes de l'Amérique latine. Il n'en est pas moins regrettable. Nous devrions au contraire freiner, au maximum, l'attribution de ces prêts bancaires irrécouvrables et insister – bien plus que nous ne le faisons – en faveur d'un changement de politique du FMI.

.....

8 Ce chiffre est probablement trop faible, compte tenu des crédits correspondant à nos exportations militaires, crédits très importants, mais non publiés et difficiles à évaluer. Les statistiques de notre commerce et de nos transferts extérieurs présentent beaucoup de lacunes et d'ambiguïtés. Des esprits malveillants pourraient être tentés de croire que ces défauts viennent parfois d'un désir de dissimulation, inspiré par le sentiment des erreurs commises et l'intention de les continuer.

9 Les garanties du Trésor accordées en faveur d'investissements privés dans les PVD ne sont pas moins critiquables. Il est vraiment inopportun, à notre époque, d'inciter nos groupes privés à négliger des risques dont l'importance est évidente. Moins d'État ! Moins d'État... ! Mais cette formule s'appliquerait-elle dans les domaines où l'État sert l'affairisme ?

B) La répartition géographique de notre aide « bilatérale »

a) L'importance anormale de notre aide aux DOM-TOM

Bien que cette étude porte sur nos relations avec des États indépendants, il est impossible de parler de la répartition géographique de notre aide sans rappeler le poids tout à fait anormal de celle que nous accordons aux DOM et, accessoirement, aux TOM.

Notre aide publique à ces collectivités s'est élevée à 10,8 milliards en 1984 (pour moins de 2 millions d'habitants) alors que, la même année, l'ensemble de notre aide publique au Maghreb et aux États successeurs de nos ex-colonies d'Afrique a atteint un chiffre un peu inférieur d'environ 10 milliards (pour 125 millions d'habitants). Encore les 10,8 milliards de notre aide aux DOM-TOM (dont 7,8 pour les DOM) ne représentent-ils qu'une fraction de nos transferts publics vers ces collectivités. Le solde de ces transferts a dû être de l'ordre de 15 à 20 milliards en 1984, c'est-à-dire du même ordre que le total de notre aide « bilatérale » aux États indépendants (16,9 milliards). C'est l'une des étrangetés de nos rapports avec les pays du Sud, étrangeté d'autant plus frappante que notre effort massif pour les DOM-TOM ne les empêche pas de se trouver dans une situation économique désastreuse. Nos liens avec ces collectivités sont si anciens et si complexes qu'ils gênent ou paralysent nos réflexions sur leurs problèmes, en particulier sur leurs problèmes d'avenir.

b) Nécessité d'une révision de la répartition géographique de notre aide « bilatérale » aux États indépendants

La faiblesse de nos moyens au regard des drames du Tiers Monde nous oblige à concentrer notre aide sur un secteur géographique limité ; faute de quoi, cette aide risquerait de perdre toute signification et toute chance d'être efficace. Nous devons donc maintenir cette concentration géographique (je pense même que nous devrions la renforcer) malgré les pressions d'intérêts et les vaines prétentions planétaires qui nous poussent à redéployer nos efforts.

Le même souci d'efficacité doit nous conduire à diriger l'essentiel de nos concours vers les pays qui nous sont, à tous égards, les plus proches, vers ceux que nous connaissons le mieux et pouvons le mieux secourir, c'est-à-dire vers les États du Maghreb et les États successeurs de nos ex-colonies d'Afrique Noire.

La concentration de notre aide en faveur de ces États se justifie également par la nécessité de combattre un danger d'une extrême gravité pour notre pays. C'est en effet de ces régions de l'Afrique du Nord et de l'Ouest que nous sommes menacés de voir venir les flux migratoires les plus considérables et les plus difficiles à refouler. La population de ces régions, en grande majorité pauvre ou très pauvre, souffre déjà fréquemment de la faim. Or, elle risque de progresser de 125 à 250 millions d'habitants (de 50 à 100 millions pour le seul Maghreb)

Répartition géographique de l'aide « bilatérale » de la France aux États indépendants en 1984

Groupe A	Aide au Maghreb	1661,5	11,50 % dont :	Algérie	340,4
				Maroc	876,1
				Tunisie	445
	Aide aux États successeurs de nos ex-colonies d'Afrique	8337 (1)	57,60 %		
	TOTAL de l'aide au Groupe A	9998,5	69,10 %		
Groupe B	Aide à des États extérieurs au Groupe A	4467,2	30,90 % dont :	Europe du Sud	161,3
				Afrique du Nord hors Maghreb	442,3
				Afrique sub-saharienne hors nos ex-colonies	1030,4
				Amérique latine	867,5
				Proche-Orient	390,4
				Asie du Sud	634,8
				Extrême-Orient	940,5
TOTAL A + B de notre aide « bilatérale » ventilable par pays		14 465,7			
Concours non ventilables		1590,8 (2)			
Coûts administratifs non ventilables		843			
TOTAL de notre aide « bilatérale » aux États indépendants		16 899,5			

Légende : Les chiffres correspondent à des « versements nets » en millions de francs. Quant aux pourcentages, ils ont été calculés par rapport au total de nos aides « ventilables » par pays, soit 14 465,7 millions.

(1) Malgré leur précision apparente, les chiffres de 8 337 et 1 030,4 peuvent comporter une erreur de l'ordre de quelques dizaines de millions.

(2) Cela fait 11 % de l'aide ventilable. C'est beaucoup pour une rubrique dont les statistiques ne précisent pas le contenu.

au cours des 25 prochaines années¹⁰. Si cette évolution se confirme, il y a tout lieu de craindre que les souffrances et les désordres qu'elle provoquera ne déterminent une augmentation massive des entrées clandestines dans notre pays¹¹. Cette augmentation massive paraît aujourd'hui probable. Elle serait d'autant plus dangereuse pour la France qu'elle se produirait dans une période où les nouveaux « clandestins » ne pourraient que végéter dans la misère ou vivre d'activités illicites.

10 Ces estimations ne sont évidemment pas sans aléas, mais elles sont tirées des meilleures études internationales.

11 Alfred Sauvy a évoqué ce péril dans des articles récents. Il le considère comme presque inévitable pour toute l'Europe occidentale et s'étonne de l'extraordinaire imprévoyance des États menacés. Il rappelle, dans l'un de ces articles, cette prophétie du président Boumédiène : « *Un jour, des millions d'hommes quitteront les parties méridionales pauvres du monde pour faire irruption dans les espaces relativement accessibles de l'hémisphère Nord, à la recherche de leur propre survie.* » Une « irruption » soudaine ne peut guère se produire, mais une invasion progressive – qui s'échelonnerait sur les 10 ou 15 prochaines années – semble actuellement très à craindre.

En plus des motifs d'altruisme et d'efficacité qui doivent nous guider, nous avons donc un intérêt puissant à lutter, au maximum, contre l'aggravation de la misère et de la faim dans ces régions de l'Afrique du Nord et de l'Ouest. Quand on mesure vraiment ces périls, on ne saurait douter que notre aide, bien loin d'être trop concentrée sur ces régions, devrait leur être affectée plus largement encore.

Ce qui frappe surtout dans le tableau ci-devant, c'est la faiblesse de la part réservée au Maghreb : 11,5 %, alors qu'il s'agit du secteur le plus proche de la France et de l'un des plus menacés par la rapidité de sa progression démographique. Il est également irrationnel que, parmi les trois pays du Maghreb, ce soit l'Algérie que nous aidions le moins (moins de la moitié de ce que nous accordons au Maroc !) alors que nous aurions de bons motifs de l'aider plus qu'aucun de ses deux voisins. Nous devrions corriger cette erreur. Nous devrions surtout relever très fortement le montant des concours que nous affectons au Maghreb. Nous pourrions – et devrions – le faire¹² sans alourdir le total de nos charges, en réduisant, en contrepartie, les aides que nous dispersons vraiment hors de l'Afrique du Nord et de l'Ouest. Encore faudrait-il que nos efforts, ainsi regroupés, servent essentiellement à combattre la misère et la faim.

C) La composition de notre aide publique « bilatérale »

Pour lutter contre la misère et la faim dans ces secteurs de l'Afrique du Nord et de l'Ouest, quels devraient être nos objectifs prioritaires ? En voici quelques-uns :

- l'approvisionnement en eau ;
- le progrès de l'autonomie alimentaire ;
- le planning familial ;
- la recherche agricole et la lutte contre la misère rurale ;
- une politique des prix favorable aux paysans ;
- les efforts de régularisation des cours des produits agricoles, à condition qu'ils profitent aux producteurs ;
- la protection des sols ;
- la lutte contre la déforestation, le déboisement et la désertification ;
- les secours alimentaires ou budgétaires en essayant de limiter leurs risques ;
- l'entretien des équipements existants, quand ils se justifient ;
- l'assainissement des bidonvilles ;

.....

12 Une augmentation du total de notre aide serait déraisonnable à l'heure actuelle. Cette aide est trop mal distribuée pour qu'il soit acceptable de l'accroître. Il serait, en revanche, extrêmement souhaitable d'améliorer sa répartition par pays et par objet.

- les actions sanitaires les plus utiles à la masse de la population ;
- la mise en place d'un nouvel enseignement, conforme aux besoins nationaux ;
- une réduction aussi rapide que possible des effectifs de nos coopérants et la formation de leurs successeurs africains ;
- la recherche et les investissements nécessaires pour permettre aux États non pétroliers de réduire leur dépendance énergétique¹³...

Nous ne consacrons qu'une part très insuffisante de nos ressources à ces efforts essentiels. Nous négligeons même totalement certains d'entre eux (par exemple, le planning familial !). En revanche, près de 48 % de notre aide « bilatérale » servent à financer notre « coopération culturelle et technique », en grande partie mal conçue. Les deux tiers de son personnel participent à la diffusion d'un enseignement largement inadapté. Les effectifs de cette coopération restent d'ailleurs bien trop lourds. La France emploie, à elle seule, 23 000 coopérants, alors que le nombre de coopérants de l'ensemble des 16 autres États membres du CAD¹⁴ (y compris les États-Unis, l'Angleterre et l'Allemagne) ne dépasse pas 55 000.

Nous pourrions également réaliser d'importantes économies sur les aides que nous accordons aux PVD pour l'industrie ou les travaux publics, à condition de réserver ces aides à des projets conformes aux intérêts généraux de ces pays, sans nous laisser influencer par nos mauvais penchants commerciaux ou politiques...

D) Nos complexes politiques

Il va de soi que nous ne pouvons pas décider nous-mêmes les opérations à réaliser ; mais nous pouvons quand même faire plus qu'accepter, discuter ou refuser les projets qui nous sont proposés par les gouvernements responsables. Il est en effet normal et souhaitable que nous fassions connaître aux États que nous aidons les priorités dont nous désirons tenir compte dans l'attribution de nos concours ; il est également normal et souhaitable que nous leur indiquions certaines orientations qu'ils auraient, à notre sens, avantage à suivre pour échapper aux drames qui les menacent... Au moins faudrait-il nous montrer capables de rejeter les demandes déraisonnables. Nous devons certes respecter rigoureusement l'indépendance de nos partenaires, mais nous devrions mettre la même rigueur à sauvegarder la nôtre et le droit de refus qu'elle nous donne.

Malheureusement, lorsqu'il s'agit des pays d'Afrique jadis placés sous notre autorité ou notre tutelle, notre comportement se trouve faussé de plusieurs façons : non seulement par les pressions affairistes habituelles, mais, en plus,

.....
 13 En tenant compte, bien entendu, de la baisse actuelle du pétrole, mais sans méconnaître que cette baisse n'a peut-être qu'un caractère provisoire.

14 Comité d'aide au développement de l'OCDE. Les chiffres de coopérants que je cite concernent l'ensemble des pays sous-développés.

par des complexes hérités de l'ère coloniale, par notre attachement à des idées ou à des systèmes anachroniques, voire par d'étranges nostalgies de « grandeur » ou d'aventures militaires. Nous restons fidèles à des rêves d'un autre âge, qui se manifestent jusque dans notre langage officiel, quand il évoque nos « *relations privilégiées* », nos « *positions africaines* » ou notre « *pré carré* ».

Nous tenons à la zone franc ; nous tenons à la francophonie et paraissions toujours prêts à faire des concessions pour leur défense. Cependant, les règles actuelles de la zone franc sont contraires à nos intérêts généraux. Elles nous entraînent à garantir les paiements extérieurs des pays d'Afrique compris dans cette zone, ce qui nous expose à des risques abusifs et croissants, qu'aucun autre pays que la France n'envisagerait d'accepter. Mais comme certains intérêts privés français trouvent avantage à ce système – vestige de l'ère coloniale –, non seulement nous ne nous soucions pas de le réformer, mais nous nous laissons aller à en étendre le bénéfice à de nouveaux États africains. Après quoi, nous nous glorifions de cette extension de notre zone monétaire... ! Quant à la francophonie, son avenir ne sera pas modifié par nos complaisances africaines. Ce n'est pas d'elles qu'il dépend, mais de la vitalité économique et du rayonnement culturel de la France.

Quels étranges commerçants nous sommes ! De même que nous nous acharnons à vendre sans être payés, nous témoignons d'un goût persistant et pervers pour l'achat de vaines satisfactions.

Nous tenons aussi à nos accords de coopération civils ou militaires et cherchons même à en conclure avec de nouveaux États, alors que nous devrions essayer de nous délier au plus vite de ceux que nous avons signés jusqu'à présent. Il est pourtant d'une évidente imprudence de rester trop engagés à l'égard d'États politiquement instables. Nous devrions également nous libérer, dès que possible, des multiples « Commissions mixtes » où nous siégeons. Ce genre de « mixité » se prête mal à des études objectives et compromet notre liberté d'action. Le souci de reprendre notre indépendance devrait également nous conduire à renoncer aux formules de cogestion. Il faudrait rompre tous ces liens anachroniques, au lieu d'essayer étrangement de les accroître.

L'un des domaines où nous devrions nous montrer spécialement fermes dans nos rapports avec le Tiers Monde (et, d'abord, avec l'Afrique), c'est celui de la lutte contre l'immigration clandestine. Il faudrait dénoncer, au plus vite, les accords qui réduisent notre liberté dans la conduite de cette lutte et ceux – tout spécialement – qui suppriment l'obligation d'un visa français sur le passeport national¹⁵. Nous devrions instituer ou rétablir cette obligation, malgré les efforts d'organisation que cela nous coûterait et les difficultés que cela créerait dans nos relations avec les pays sous-développés, en particulier avec le Maghreb et les États africains

.....
15 Visa français accordé ou refusé avant le départ pour la France. Le rétablissement de ce visa préalable est essentiel pour mettre un terme aux arrivées massives de « faux touristes ».

francophones. Ces efforts et cette rigueur se justifieraient pleinement, dès lors que nous nous trouvons réellement menacés d'une invasion progressive.

E) Notre aide « multilatérale »

Cette aide a progressé de 3,4 à 5,4 milliards entre 1981 et 1985. C'est satisfaisant, en principe¹⁶. Cependant, pour que nous puissions vraiment nous en féliciter, il faudrait que les institutions internationales que nous aidons concourent essentiellement à des actions efficaces. Ce n'est pas le cas. Il faudrait aussi que nos financements vers le Tiers Monde soient exemplaires et que cette exemplarité nous permette d'exercer une influence utile sur ces institutions. Ce n'est pas le cas non plus.

F) Le volume de nos financements vers les PVD

Nous sommes encore moins fondés à nous féliciter de l'augmentation récente du pourcentage de notre aide par rapport à notre PNB. Une aide peut être massive – voire démesurée – et rester impuissante à remédier aux déséquilibres des pays qui la reçoivent : c'est le cas de notre aide aux DOM. Il peut arriver aussi qu'une aide soit relativement forte, sans que l'on puisse garantir qu'elle contribue plus à réduire qu'à aggraver les menaces qui pèsent sur l'avenir de ses destinataires : c'est le cas de notre aide à l'Afrique Noire. L'augmentation du taux de notre aide par rapport à notre PNB ne justifie donc nullement l'autosatisfaction qu'elle nous procure.

Pour apprécier nos efforts dans les pays sous-développés, il ne suffit d'ailleurs pas de considérer notre aide ; il faut examiner l'ensemble de nos financements publics ou privés, civils ou militaires, à destination de ces pays. Étant donné les erreurs et les appétits qui déterminent la grande majorité de ces opérations, il y a tout lieu de craindre qu'elles ne soient, au total, plus nuisibles qu'utiles au Tiers Monde, comme à la France elle-même.

*

Que pourrions-nous faire ? Nous devrions d'abord nous employer à mettre un terme à ceux de nos financements habituels qui sont les plus aléatoires, les plus vains ou les plus nocifs :

- crédits à l'exportation vers des pays insolvable ;
- dons ou prêts publics inspirés du même esprit ;
- crédits financiers sans espoir de remboursement ;

.....
 16 C'est satisfaisant en principe, dans la mesure où nous participons au financement de l'aide européenne ou d'institutions de compétence planétaire. En revanche, notre participation à d'autres organismes internationaux, de compétence régionale (latino-américaine, asiatique ou, même, africaine) me paraît plus dangereuse qu'utile dans presque tous les cas.

- aides pour des équipements, armements, industries ou travaux superflus ou nocifs ;
- coopération technique ou culturelle mal conçue ;
- avances ou subventions dispersées hors de nos secteurs prioritaires...

Que d'économies en perspectives ! C'est par cet assainissement qu'il faudrait commencer, en le conduisant avec toute l'énergie nécessaire pour vaincre les résistances qu'il susciterait. C'est seulement après l'avoir résolument engagé et réduit nos gaspillages – montrant ainsi que nous avons enfin découvert la gravité de nos vieilles erreurs commerciales et politiques, les dangers du proche avenir et les obligations qu'ils nous créent – c'est seulement après ce changement radical que nous pourrions raisonnablement entreprendre de nouveaux efforts. Ceux-ci devraient s'orienter dans deux directions : *(i)* compenser par des opérations utiles à l'économie ou à l'équilibre social de notre pays les réductions d'activités provoquées par l'épuration de nos financements vers le Tiers Monde ; *(ii)* accroître aussi largement que possible, dans les PVD que nous avons le plus d'aptitude et d'intérêt à secourir, celles de nos interventions qui peuvent le mieux y combattre la misère et la faim. Après quoi, le plus difficile resterait à faire : persuader nos partenaires occidentaux d'entreprendre une reconversion analogue à la nôtre.

Quelles seraient les chances de succès de notre nouvelle politique ? Réussirions-nous à éviter les drames qui risquent de se produire dans le secteur de l'Afrique où nous concentrerions l'essentiel de nos efforts ? Même avec un complément substantiel d'aides étrangères ou internationales, cela paraît très incertain, étant donné la rapidité de la croissance démographique et le fait qu'en Afrique, comme ailleurs, le sort des populations dépend avant tout d'elles-mêmes, de leurs mœurs et de leurs dirigeants... Réussirions-nous à persuader nos partenaires occidentaux de transformer, eux aussi, leur politique à l'égard des PVD ? C'est encore plus douteux.

La perspective d'avenir actuellement la plus probable pour la grande majorité des pays du Tiers Monde, ce n'est pas leur développement, c'est leur évolution vers l'anarchie. Cependant, les dangers de cette évolution seraient si graves – pour l'Occident comme pour les peuples pauvres – que nous devrions résolument entreprendre le vaste effort de reconversion et de persuasion proposé par cette étude, malgré les doutes que nous pourrions avoir sur ses chances de succès. Peut-être parviendrions-nous à diminuer la violence des souffrances et des troubles qui menacent le Maghreb et l'Afrique de l'Ouest ; peut-être réduirions-nous ainsi la force des flux migratoires vers la France. Ces espérances suffiraient à justifier notre nouvelle politique. Même si elles paraissent illusoire, il reste que nous aurions tout avantage à nous débarrasser de nos idées ou comportements anachroniques et à nous attaquer fermement aux gaspillages qui vicient nos rapports avec le Tiers Monde.

André Postel-Vinay

POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE FRANÇAISE À L'ÉGARD DU TIERS MONDE

André Postel-Vinay

inspecteur général des Finances honoraires,
ancien directeur général de la Caisse centrale de coopération économique

In : Politique étrangère, 1990, n° 3, pp. 635-650, 55^e année.

Il y a tout lieu de craindre que la misère ne s'aggrave considérablement en Afrique, en Amérique latine et dans de très vastes secteurs de l'Asie. Il existe, certes, de profondes différences entre ces régions du monde ; cependant, à notre époque, elles présentent une caractéristique commune : elles souffrent d'une masse impressionnante de facteurs de déséquilibre ou de désagrégation.

Voici quelques-uns de ces facteurs, parmi les plus répandus :

- une croissance démographique beaucoup trop rapide qui pourrait faire grandir la population du Tiers Monde, moins la Chine, de 3 à 6 milliards en une trentaine d'années ;
- l'importance de l'analphabétisme ;
- l'inadaptation de l'enseignement ;
- la pauvreté ou la misère du plus grand nombre ; des inégalités sociales criantes ;
- une corruption très vaste ; une inquiétante dégradation des « termes de l'échange » ;
- des problèmes écologiques graves ou dramatiques ;
- un exode rural continu ; un chômage déjà considérable et dont l'accroissement paraît d'autant plus fatal que la « population active » augmente encore bien plus vite que l'ensemble de la population ;
- la situation tragique d'une grande partie de la jeunesse ;
- le surpeuplement des taudis ;
- l'expansion des bidonvilles ; le développement d'agglomérations géantes, ingérables, inhumaines, où une petite minorité de riches – parfois d'une richesse extrême – vit entourée d'une masse pauvre ou très pauvre, en constante augmentation ;

- la formation progressive – apparemment inéluctable – de concentrations urbaines idéales pour des explosions anarchiques ;
- les rivalités tribales, religieuses ou raciales ;
- les tensions entre pays voisins ;
- la lourdeur des dépenses militaires...

À tout cela s'ajoutent les erreurs et les tares des interventions des pays riches, dominés par l'affairisme et des vues politiques sans rapport avec les dangers véritables. Comment ne pas croire que la misère et l'anarchie vont grandir dans le monde sous-développé ? Leur aggravation et leur expansion prendront sans doute une ampleur considérable dans un délai d'une dizaine d'années, étant donné la rapidité de la croissance démographique. Si cette évolution désastreuse se réalise, le monde occidental en subira cruellement le contrecoup. Ce n'est pas seulement son niveau de vie qui sera atteint, c'est aussi sa stabilité sociale. Celle-ci sera dangereusement ébranlée par les prolongements des fanatismes et des terrorismes et, bien plus encore, par un développement massif de l'immigration clandestine¹. Ces périls pèsent spécialement sur la France et sur l'Europe de l'Ouest, proches de régions africaines particulièrement menacées.

Comme la politique des autres grands États occidentaux, la politique de la France à l'égard des PVD² ne tient pas compte de ces réalités dramatiques. Elle est faussée par les mêmes erreurs et les mêmes vices que celle des autres grands pays riches. Il faudrait la réformer radicalement et le plus vite possible, malgré la puissance des intérêts et des conformismes hostiles à son changement. Cette réforme radicale devrait avoir deux grands objectifs : (i) assainir nos financements vers le Tiers Monde en maîtrisant l'affairisme qui les pervertit, et (ii) réformer notre « coopération » pour essayer de combattre la misère.

Assainir nos financements vers le Tiers Monde

L'emprise de l'affairisme sur nos financements d'exportations vers les PVD

Lorsqu'il s'agit d'opérations importantes, les marchés d'équipements ou de travaux que nous obtenons dans les PVD (marchés baptisés « grands contrats ») sont habituellement financés selon le schéma ci-après : le PVD acheteur (ou un établissement relevant de lui) obtient un prêt bancaire français à moyen ou long

-
- 1 Alfred Sauvy a évoqué, lui aussi, ce danger d'une augmentation massive de l'immigration clandestine. Au stade actuel de l'évolution, il considère que l'Europe occidentale ne peut plus guère y échapper. Il s'étonne de l'imprévoyance des États menacés.
 - 2 Pays en voie de développement. Appellation fautive dans presque tous les cas et qui n'est employée ici que par commodité.

terme qui lui permet de payer normalement l'exportateur français³. Quant au risque de non-remboursement du prêt, c'est le Trésor qui l'assume, en donnant sa garantie par l'entremise de la COFACE⁴.

Le fonctionnement de ce système est dominé par la puissance politique de nos principaux groupes exportateurs. Ceux-ci ont acquis une influence suffisante pour déclencher la distribution de ces prêts et de ces garanties, même quand le PVD qui propose la commande est virtuellement en faillite ou menacé de difficultés sociales insurmontables. Les abus, dans ce domaine, ont été considérables, car nos entreprises exportatrices ont un intérêt spécial à obtenir de gros marchés dans les pays du Tiers Monde : l'inconscience et la corruption répandues dans beaucoup de ces pays leur permettent en effet d'y réaliser des profits particulièrement forts. Malheureusement, il arrive fréquemment que ces marchés – si lucratifs pour certains – soient très onéreux pour le Trésor, entraînent un emploi déraisonnable de nos moyens de production⁵ et conduisent, dans les pays destinataires, à des réalisations superflues, nocives ou scandaleuses. Quant à la puissance de nos principaux groupes exportateurs, comment l'expliquer autrement que par l'importance de leur rôle dans le financement des partis politiques, des campagnes électorales et des médias ?

Ces garanties publiques ne sont pas les seules charges abusives que l'État français s'impose pour soutenir ce genre d'exportations vers le Tiers Monde. D'autres concours financiers s'y ajoutent, les uns associés à des « crédits COFACE », les autres sans rapport avec ces crédits.

La vente de 24 avions de chasse Mirage 2000 au Pérou, en 1983, est un exemple typique de ce mauvais dynamisme exportateur. Le Pérou n'avait nul besoin de ces Mirage et le prêt français qui lui était accordé pour leur achat n'avait aucune chance d'être convenablement remboursé. Ce pays était virtuellement en faillite. Sa dette avait déjà été « rééchelonnée ». Elle allait l'être de nouveau en 1983, année de la vente des Mirage. Par la suite, la situation financière et les troubles sociaux du Pérou n'ont pas cessé de s'aggraver. Cette vente, onéreuse pour l'économie française, a été faite à un pays qui souffre d'une très grande pauvreté, qui est fortement engagé dans le cycle affreux de la rébellion-répression et que l'anarchie menace de la façon la plus immédiate. Cet exemple donne une idée juste de l'état d'esprit qui règne dans ce genre de commerce, aux dépens de la France et des PVD.

.....
3 Le système du « crédit fournisseur » garanti ne joue plus qu'un rôle mineur, et ses incidences financières sont à peu près les mêmes.

4 Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur.

5 Pour notre économie nationale, ces marchés que nous nous payons largement à nous-mêmes, ont des incidences comparables à celles qu'avait la construction du « mur de l'Atlantique » au temps de la Seconde Guerre mondiale : ils enrichissent des entreprises françaises, mais ils appauvrissent la France.

Des mécanismes analogues fonctionnent, sous la pression d'intérêts semblables et avec la même nocivité, dans tous les grands États occidentaux. La puissance de l'affairisme y est telle qu'il est fréquent que des ministres – voire de plus hauts personnages – aillent appuyer des demandes de « grands contrats » dans des PVD plus ou moins insolvables ou menacés d'une évolution sociale désastreuse. On voit ainsi des pays riches se concurrencer d'une façon ridicule pour obtenir des marchés qu'ils devront financer eux-mêmes, alors que ces financements sont manifestement aléatoires ou n'ont aucune chance d'être normalement remboursés. « Moins d'État, moins d'État », nous disent nos oracles. Mais quand verrons-nous « moins d'État » là où l'État sert l'affairisme ?

Ces financements d'exportations garantis par le Trésor ont progressé considérablement de 1974 à 1982. Ils se sont beaucoup ralentis depuis la crise de la dette du Tiers Monde, mais n'ont jamais cessé. L'examen des engagements que le Trésor a pris dans les PVD, par l'entremise de la COFACE, au titre de l'« assurance-crédit à l'exportation » montre en effet que, même après 1982, le Trésor a continué de souscrire des engagements nouveaux de plusieurs dizaines de milliards par an⁶ pour soutenir ces crédits aléatoires ou malsains. Ces engagements ont d'ailleurs recommencé à croître en 1988. On peut même craindre – compte tenu d'exemples récents – que cette reprise ne s'accroisse et que les nouveaux financements ne soient largement orientés – comme les précédents – vers des pays déjà surendettés, confrontés à des problèmes inextricables ou régis par des gouvernements capables d'atrocités.

À la fin de 1988, l'encours total des polices de « grands contrats » que le Trésor avait ainsi garanties, pour des exportations vers les PVD, devait être de l'ordre de 400 milliards, dont près des deux tiers concernaient l'Afrique ou l'Amérique latine, c'est-à-dire des secteurs géographiques spécialement surchargés de dettes et menacés de drames sociaux. Au regard de ces 400 milliards, les indemnités versées annuellement par l'État, au titre de l'« assurance-crédit à l'exportation », restent d'un montant relativement modeste : 12,7 milliards en 1986 ; 18,2 milliards en 1987 ; 17 milliards en 1988. Cependant, ces chiffres seraient d'un ordre de grandeur incomparablement plus fort s'ils n'étaient artificiellement réduits, non seulement par des « refinancements », mais aussi par la masse des crédits de toute nature (publics, semi-publics ou bancaires) que nous distribuons à nos débiteurs en faillite et, spécialement, aux Africains. Si nous voulions regarder la réalité, plutôt que des comptes illusoire, il faudrait considérer comme irrécouvrable une forte proportion de ces 400 milliards qui, à la fin de 1988, composaient l'encours des polices de « grands contrats » garantis par le Trésor. Il faudrait aussi ajouter, à ces pertes, les multiples pertes ou charges (d'un total sans doute moins

.....
6 Les valeurs mentionnées dans cet article sont exprimées en francs, à moins qu'une autre monnaie ne soit indiquée.

élevé, mais encore très important) qui proviennent de tous les autres concours que nous gaspillons en faveur de ce mauvais commerce.

Dans les relations avec les PVD, rien ne peut arrêter l'affairisme, quand il sait pouvoir compter sur l'appui de l'État : ni le risque d'aggraver le sort des peuples pauvres, ni les dangers de cette aggravation pour la France, ni l'idée de soutenir un gouvernement hostile à notre pays, ni les atrocités commises par les dirigeants d'un État, ni même la crainte de concourir à la prolifération des armes nucléaires. Cette inconscience sévit non seulement en France, mais dans tous les grands pays riches.

Le principal argument employé pour essayer d'excuser ces affaires malsaines consiste à dire qu'une réduction de nos ventes au Tiers Monde augmenterait le chômage. Il en serait sans doute ainsi, au moins provisoirement. Cependant, plus nous persévérons dans notre mauvaise politique d'exportation vers les PVD, plus nous affaiblirons notre économie, plus nous serons handicapés dans la concurrence internationale, plus nous aurons à souffrir de l'appauvrissement progressif qui va se poursuivre chez un grand nombre de nos clients actuels. Nous devons cesser de financer des exportations vers des PVD surendettés ou menacés d'une évolution sociale désastreuse. Nous pourrions d'ailleurs remplacer les gaspillages doublement nocifs que nous commettons dans ces pays (nocifs pour eux comme pour nous) par des financements utiles aux recherches et à la modernisation de notre industrie, ainsi qu'aux efforts sociaux imposés par les reconversions que nous devrions entreprendre. Un gouvernement qui serait conscient des périls qui pèsent sur le proche avenir du Tiers Monde – et verrait les dangers qui menacent notre industrie – devrait, semble-t-il, réussir à faire admettre cette nouvelle politique par les dirigeants du patronat français.

Réformer les garanties COFACE ainsi que les autres concours financiers destinés aux PVD et faussés par l'affairisme

Nous devrions réduire très strictement la distribution des garanties du Trésor et celle des autres concours financiers à moyen ou long terme destinés à faciliter nos exportations vers les pays sous-développés. Il faudrait nous résoudre à reconnaître qu'il n'existe plus qu'un petit nombre de PVD auxquels on puisse encore accorder, sans risques excessifs, des concours de ce genre. Nous devrions tenir compte de cette réalité et limiter, en conséquence, l'attribution de ces garanties et financements. Il faudrait, en particulier, refuser ces concours lorsqu'ils nous sont demandés par des gouvernements indignes ou atroces. Il faudrait également les refuser pour des opérations sans rapport avec les intérêts généraux des pays destinataires.

Il faudrait aussi mettre un terme à la semi-clandestinité qui a masqué jusqu'ici les conditions dans lesquelles nous finançons nos exportations vers le Tiers Monde et permettons à nos acheteurs de nous payer. Un peu de vraie *glasnost* nous

ferait du bien. Elle serait conforme aux principes démocratiques et aux bonnes mœurs. De plus, on peut imaginer – avec un certain optimisme – qu'elle inciterait nos affairistes à modérer leurs interventions.

Comment opérer cette *glasnost*? On pourrait concevoir, par exemple, que les renseignements remis chaque année au Parlement, avec la loi de finances, comprennent un document statistique qui montrerait la répartition géographique de nos exportations civiles et militaires⁷ vers les PVD, de même que celle de l'ensemble des garanties, financements et autres avantages – souvent déraisonnables ou pires – que nous consentons en faveur de ce commerce. Ce document annuel ne concernerait pas seulement les garanties COFACE, mais aussi les autres grandes catégories de concours publics ou semi-publics qui contribuent à soutenir nos ventes civiles ou militaires dans les pays du Tiers Monde ou qui aident nos débiteurs à nous payer. Il mentionnerait les rééchelonnements, refinancements, consolidations ou réductions de créances, ainsi que les retards ou défauts de paiement de nos emprunteurs et les indemnités versées par le Trésor. Il indiquerait également les « compensations » accordées à nos acheteurs.

Ce document statistique, à la fois commercial et financier, serait présenté par groupe de pays, ou même par pays, dans le cas de débiteurs défaillants ou ayant bénéficié d'un ou plusieurs aménagements récents de leurs dettes. Il devrait être diffusé aussi largement que possible, afin que les médias et l'opinion publique soient pleinement informés de ce que nous coûtent nos exportations vers le Tiers Monde.

À ces mauvais financements d'exportations, on peut assimiler deux autres catégories d'opérations :

- Les avances bancaires consenties – très souvent sans affectation précise ni garantie sérieuse – à des pays sous-développés dont la situation ne justifiait nullement ces prodigalités.

D'après les déclarations faites par le ministère des Finances au Comité d'aide au développement (CAD⁸), l'encours de ces avances bancaires (non compris les crédits à l'exportation garantis par le Trésor) s'est élevé à une centaine de milliards entre 1974 et 1985⁹. Environ les trois quarts de cette somme ont été orientés vers l'Afrique et l'Amérique latine, c'est-à-dire vers des secteurs géographiques à la fois surendettés et menacés de très graves difficultés sociales.

7 Je ne crois pas à la valeur de ce « secret défense » dans notre commerce avec les PVD. Il est à noter que le Congrès des États-Unis n'admet pas cette forme de « secret défense » et tient à pouvoir autoriser ou interdire toute exportation d'armes d'une certaine importance.

8 Ce Comité de l'OCDE groupe à peu près tous les pays riches du monde occidental.

9 Normalement, il faudrait ajouter à cette somme les crédits bancaires consentis pour financer des marchés militaires dans les PVD (ce qui la majorerait très fortement), car en principe les chiffres déclarés au CAD doivent comprendre uniquement des opérations de développement.

Ces financements d'une extraordinaire imprudence ont été accordés pour complaire aux dirigeants des pays destinataires et les persuader de continuer à soutenir le courant des affaires – souvent très critiquables – qu'ils traitent avec des entreprises françaises. Comme ces financements ont été fréquemment consentis sans affectation précise, ils ont aidé nos débiteurs à régler les échéances d'autres dettes (par exemple, celles de crédits à l'exportation garantis), à réaliser des importations superflues ou à placer leurs capitaux en Suisse ou dans d'autres lieux d'asile. Ces étranges avances bancaires se sont considérablement ralenties à partir de 1985, mais les pressions exercées pour qu'elles reprennent sont restées très fortes.

- Les garanties accordées par le Trésor pour faciliter des investissements privés dans les pays du Tiers Monde.

Ces garanties du Trésor sont distribuées par l'entremise de la Banque française pour le commerce extérieur (BFCE). Elles appellent les mêmes critiques de principe que les « garanties COFACE » et peuvent être très coûteuses pour l'État. De plus, comme les investissements qu'elles facilitent s'expliquent surtout par la faiblesse des salaires et l'absence de protection sociale dans les pays destinataires, leur distribution risque de nous créer des concurrences injustifiables. On doit cependant observer que leur montant total est resté jusqu'à présent minime auprès de celui des garanties COFACE : il atteint environ 7 milliards.

Il faudrait que le document statistique annuel, qu'il serait souhaitable de voir remettre au Parlement au sujet de nos financements d'exportations vers les PVD, contienne également des informations précises sur la répartition géographique des avances bancaires et des garanties d'investissement évoquées ci-dessus.

Des avances et des garanties aussi critiquables ont été distribuées par tous les grands pays occidentaux. La crise de la dette a très fortement ralenti ces opérations, mais leur reprise demeure toujours à craindre, étant donné la puissance des groupes qui en profiteraient.

Préconiser et pratiquer une politique beaucoup plus audacieuse pour l'allégement de la dette du Tiers Monde

Le total de la dette du Tiers Monde est maintenant de l'ordre de 1 300 milliards de dollars. Cette dette a contribué, pour environ la moitié, à financer des achats d'armes et des fuites de capitaux vers la Suisse ou vers d'autres terres d'asile. Que resterait-il de cette dette si l'on en déduisait, en plus de ces armes et de ces transferts, les achats de matériels inadaptés ou superflus, les grands travaux trop coûteux pour leur utilité, les usines sans débouchés suffisants, les industries exploitant une main-d'œuvre sans défense, les opérations d'inspiration somptuaire ou mégalomane, les refinancements d'intérêts impayés et les erreurs bien intentionnées ? Qu'en resterait-il qui ait contribué à créer des productions saines

et rentables, capables d'aider les pays emprunteurs à faire face aux échéances de leurs dettes ? Qu'en resterait-il qui ait servi à l'amélioration du sort des peuples ? Sûrement moins du tiers, sans doute bien moins encore.

Cette dette de 1 300 milliards de dollars n'est pas seulement scandaleuse par son contenu, par le gigantesque gaspillage qu'elle représente, elle l'est aussi par l'excès des charges qu'elle impose aux pays sous-développés. Ces pays ne payent, certes, qu'une partie de ce qu'ils devraient payer, mais, malgré de constants « rééchelonnements », ce qu'ils payent continue d'atteindre des sommes considérables. En 1989, le montant des échéances qu'ils ont réglées s'est élevé à 168 milliards de dollars, c'est-à-dire à 3,5 fois le total de l'aide publique consentie au Tiers Monde, la même année, par l'ensemble des pays riches du monde occidental¹⁰.

Ce sont surtout l'Amérique latine et l'Afrique qui souffrent de ce surendettement. Dans une vingtaine de pays de ces régions du monde, les échéances de la dette absorbaient, en 1988, entre 25 et 50 % des recettes d'exportations¹¹. Quant aux restrictions imposées par ces paiements écrasants, elles frappent spécialement les catégories sociales pauvres ou très pauvres. Il est vrai que les créanciers « refinancent » une part de ces échéances insupportables, mais les charges des années à venir s'en trouvent augmentées.

Cette énorme faillite de la dette n'est pas seulement financière, c'est aussi la faillite de l'ensemble d'un système de relations entre le monde occidental et le monde sous-développé, un système où l'esprit de solidarité ne joue qu'un rôle mineur et qui est profondément vicié par les appétits d'argent et les politiques qui servent ces appétits.

La politique de révision de la dette, suivie depuis 1982, a totalement échoué. L'étonnant mélange de rééchelonnements, refinancements et nouveaux prêts qu'elle a suscités a augmenté à la fois le volume de la dette (qui s'est élevée de 835 à 1 300 milliards de dollars entre le 31 décembre 1982 et le 31 décembre 1988) et le montant des échéances à payer (qui est passé de 131 à 168 milliards de dollars pendant la même période).

Au cours de cette période, les principaux gouvernements occidentaux n'ont pas cessé d'intervenir auprès des banques pour qu'elles réaugmentent leurs crédits à l'exportation et leurs autres avances à des PVD plus ou moins insolubles.

.....

- 10 En 1989, le total de cette aide publique a atteint environ 45 milliards de dollars en « versements nets ».
- 11 Les statistiques de ces pourcentages ne sont pas encore publiées pour 1989. Ces pourcentages indiquent le rapport entre le montant des échéances effectivement payées des dettes à long terme et le total des exportations de biens et services. Les pourcentages tenant compte des échéances dues ne sont pas publiés. Ils seraient très souvent supérieurs. Le ratio « échéances de la dette/exportations » dépasse également 25 % pour plusieurs PVD de l'Europe du Sud, du Moyen-Orient et de l'Asie.

Ces gouvernements paraissent ignorer que les financements bancaires de ce type sont profondément faussés par l'affairisme et que leur développement, de 1974 à 1983, a constitué la principale cause de la crise de la dette. Le plan Brady, lancé en 1989, n'échappe pas à cette contradiction, puisqu'il invite en même temps les banques à renoncer à une partie de leurs créances et à consentir de nouveaux prêts à leurs débiteurs en faillite. Cette étrange façon de soigner le mal que l'on prétend guérir (en injectant de nouvelles doses d'infection) ne peut guère s'expliquer que par la puissance des pressions qui s'exercent en faveur d'une reprise rapide et forte du courant de crédits et d'affaires – désastreux dans l'ensemble, mais très lucratif pour certains – qui a massivement sévi dans les relations Nord-Sud de 1974 à 1982.

Que faudrait-il faire pour résoudre ce problème de la dette ?

- Il serait nécessaire de procéder le plus vite possible à une réduction inconditionnelle des dettes de tous les PVD surendettés. Sans doute la « conditionnalité » forme-t-elle l'une des bases du dogme officiel applicable à ces réductions, mais son abandon serait indispensable pour permettre d'agir vite. Il est d'ailleurs bien clair que, même après un allègement suffisant de leurs dettes, les PVD auraient encore grand besoin de l'aide des pays riches. Ceux-ci n'ont donc pas à craindre de perdre leurs moyens de pression.
- Cette vaste opération de soulagement devrait être beaucoup plus radicale que tout ce qui a été fait jusqu'ici, afin de régler le problème d'une manière équitable, salubre et définitive. Cette opération serait réalisée par groupes de pays. Elle irait, dans certains cas, jusqu'à l'annulation des dettes et, dans d'autres, jusqu'à un abaissement du total des échéances annuelles à un niveau supportable, habituellement compris entre 10 % et 15 % des exportations du pays surendetté. Les échéances dues aux banques commerciales subiraient le sort commun. Ce serait indispensable, car elles représentent environ les trois quarts des sommes à payer. Il est vrai que les gouvernements occidentaux n'ont pas le pouvoir d'obliger ces banques à réduire leurs créances. Cependant, s'ils parvenaient à s'entendre, avec l'aide du FMI, sur la réduction considérable de ces créances qu'il faudrait opérer en faveur des PVD surendettés et s'ils décidaient d'accorder des garanties publiques – nationales ou internationales – à une part raisonnable des créances ainsi réduites, les banques ne pourraient guère se dispenser d'appliquer leur recommandation. Celles qui s'y refuseraient perdraient le bénéfice des garanties offertes et se trouveraient sans défense en face de débiteurs hostiles.
- Un grand changement d'état d'esprit serait nécessaire pour permettre un règlement acceptable du problème de la dette. On peut espérer – avec beaucoup d'optimisme – que ce changement se produira si les dirigeants occidentaux prennent conscience de l'envergure des périls qui grandissent dans le Tiers Monde et des risques considérables de cette évolution pour le monde où ils

vivent eux-mêmes. Cette prise de conscience offrirait sans doute aussi l'avantage d'empêcher que ces dirigeants ne retombent dans les aberrations des années 1970-1980. On peut même imaginer – avec encore plus d'optimisme – que cette vision nouvelle d'un des plus graves dangers de notre temps leur ferait admettre qu'à notre époque, la lutte contre la pauvreté doit être l'objectif essentiel des efforts de développement dans les pays du Sud.

Ce changement radical d'esprit et d'objectif entraînerait une révision complète de la hiérarchie des efforts à réaliser et des modes de financement à choisir. Il réduirait considérablement le rôle des crédits bancaires à moyen ou long terme et des emprunts à conditions normales. Il exigerait une très profonde réorientation des aides bilatérales et multilatérales et une forte augmentation de celles de ces aides qui peuvent combattre efficacement les malheurs des peuples.

- Il faudrait aussi assouplir et augmenter très fortement les moyens d'action du FMI pour lui permettre de mieux venir en aide aux PVD qui se trouvent aux prises avec des problèmes de balance des paiements à la fois dangereux et impossibles à surmonter sans aide extérieure. Il n'est pas vraisemblable que ces moyens nouveaux pourraient être fournis en totalité, ni même en forte proportion, par les budgets des États-membres. On devrait donc recourir à des émissions spéciales de droits de tirage spéciaux (DTS¹²) que le FMI gérerait librement dans les limites et conditions générales qui lui seraient fixées. D'autres émissions pourraient permettre d'augmenter les ressources de l'Association internationale de développement (AID), du groupe de la Banque mondiale.

Si l'on admet que ces émissions de DTS seraient bien employées (grâce à un nouvel état d'esprit...), ce recours à une certaine inflation internationale présenterait des avantages incomparablement supérieurs à ses inconvénients. Il permettrait d'accorder, dans l'intérêt général, des aides de première importance. Il se heurte cependant à de très fortes oppositions. Cela paraît étrange, quand on songe que l'inflation massive de crédits qui s'est développée vers les PVD dans les années 1970-1980 (en grande partie pour servir l'affairisme) a constamment bénéficié de l'appui ou de la complicité des autorités politiques ou monétaires occidentales.

Cette nouvelle politique aurait également le mérite d'aider les banques à remettre en pratique, dans leurs rapports avec le Tiers Monde, les règles de saine gestion dont elles n'auraient jamais dû s'écarter. Les gouvernements occidentaux pourraient leur faciliter cette réforme, en leur donnant des conseils exactement contraires à ceux qu'ils leur ont prodigués depuis 15 ans.

Dans ce domaine de la dette, le gouvernement français a fait, à diverses reprises, des propositions bien orientées. De plus, la France a décidé d'annuler ses

.....

12 Facilités monétaires que le FMI peut créer dans certaines limites et conditions.

créances publiques sur 35 pays d'Afrique tropicale. Cette annulation présente notamment le mérite d'être inconditionnelle : c'est un premier pas dans la voie à suivre pour toutes les réductions de dettes des PVD.

Le gouvernement français a également évoqué l'idée de créer un fonds de garantie international alimenté par une émission de DTS. Ce nouveau fonds serait institué en faveur des banques qui accepteraient de réduire leurs créances sur les PVD dans des conditions souhaitées par le FMI. Ce fonds garantirait à ces banques le paiement d'une partie des échéances qui leur resteraient dues après les réductions de créances ainsi acceptées. L'adoption d'un projet de ce genre représenterait un incontestable progrès.

Bien que beaucoup trop timides, ces initiatives françaises vont dans le bon sens, comme celles d'autres pays riches. Cependant ces initiatives – si modestes soient-elles – se heurtent à de très fortes résistances de la part de certains gouvernements occidentaux. Ceux-ci persistent à traiter les problèmes de la dette d'une manière étonnamment étroite, sans paraître se douter de l'importance des désastres qui se préparent. Le gouvernement français devrait rompre ouvertement avec cette attitude irréaliste et recommander une politique entièrement nouvelle, à la mesure des drames du Tiers Monde et des périls qui s'y aggravent. Il devrait également mettre en pratique – fût-il seul à le faire – les éléments de cette politique dont l'application ne relève que de lui.

Réformer notre « coopération » pour essayer de combattre la misère

Notre « aide publique » n'est certes pas aussi critiquable que nos financements bancaires vers les PVD, financements auxquels nous avons pourtant consacré des sommes bien plus fortes de 1975 à 1985. Il y a, dans l'aide française, de bonnes opérations, spécialement parmi celles de la Caisse centrale de coopération économique ou du Fonds d'aide et de coopération (FAC¹³). Malgré cela, notre aide est loin de correspondre à ce qu'elle devrait être. Elle souffre d'un fâcheux mélange d'affairisme et de conceptions anachroniques. Il faudrait la dégager de ces influences pernicieuses et l'orienter de telle sorte qu'elle ait quelque chance de réduire les grands périls qui menacent à la fois nos partenaires africains et nous-mêmes. Il faudrait que ses dispensateurs voient réellement les drames de l'Afrique, leurs très grands risques d'aggravation et leurs dangers pour la France et l'Europe occidentale. Il faudrait que tous leurs efforts soient dominés par la crainte de cette évolution néfaste.

Nos dirigeants ne semblent pas voir réellement l'importance de ces périls, ni celle de la réforme qui serait nécessaire. Ils déclarent, par exemple, que nous devons porter progressivement le montant de notre aide publique au

.....

13 Mais le total des aides distribuées par la CCCE et le FAC représente moins de 30 % du total de l'aide publique française aux PVD indépendants.

développement (APD) à 0,7 % de notre PNB. Mais cette idée ne correspond à rien. Si nous continuons notre démarche actuelle – aveugle ou cynique –, nous pourrions bien doubler ou tripler notre aide sans la rendre plus efficace. Il serait même plus dangereux qu'utile de l'augmenter avant d'avoir compris la nécessité d'un changement complet de notre politique. Ce changement devrait s'inspirer des idées suivantes :

Concentrer notre aide sur le Maghreb et l'Afrique de l'Ouest¹⁴

Il faudrait concentrer l'essentiel de notre aide sur les pays du Maghreb et de l'Afrique de l'Ouest qui ont vécu jadis sous notre autorité ou sous notre tutelle. Ce sont les PVD que nous connaissons le mieux et que nous pourrions aider le plus efficacement ; ce sont également ceux où nous avons pris les responsabilités les plus lourdes. Cela ne signifie pas que nous devrions aider tous ces pays. Il serait sage d'interrompre nos efforts là où l'inconscience de nos partenaires les rend inefficaces. Il faudrait aussi tenir compte de certaines priorités : nous aurions intérêt à aider bien davantage les pays les plus proches de nous (en particulier ceux du Maghreb), c'est-à-dire les pays dont les drames se répercuteraient le plus durement sur notre propre sort.

L'avenir de ces régions du nord et de l'ouest de l'Afrique paraît très sombre, quand on voit la pauvreté qui y sévit, les obstacles à leur développement et leurs très graves problèmes écologiques, sociaux et démographiques. Leur population totale atteint maintenant environ 135 millions d'habitants (58 millions pour les États du Maghreb et 77 millions pour ceux d'Afrique Noire). Au rythme des années 1980, cette population doublerait en 25 ans. Les situations varient d'un pays à l'autre, mais tous sont menacés d'un véritable désastre.

Si la misère s'aggrave – avec son cortège habituel de fanatismes et de réactions anarchiques – dans ceux de ces pays qui sont les plus proches de la France, nous devons nous attendre à une progression massive de l'immigration clandestine, progression d'autant plus dangereuse qu'à notre époque, la grande majorité des « clandestins » resteraient au chômage. Nous devons certes lutter directement et fermement contre l'immigration clandestine, mais cette lutte ne suffira pas à nous protéger si nous ne parvenons pas à réduire les causes de cette immigration en secourant efficacement les principaux pays d'où elle vient.

Nous ne pouvons cependant pas limiter strictement notre aide aux pays d'Afrique jadis placés sous notre autorité ou sous notre tutelle. Dans leur intérêt, il peut être utile que nous aidions des pays anglophones voisins. Nous devons également maintenir ou développer notre coopération avec les grandes institutions de l'aide internationale, européennes ou mondiales. Un développement de cette coopération deviendrait particulièrement souhaitable si nous nous décidions à

.....

14 Cet article ne concerne pas les DOM-TOM. Le problème de l'aide à ces collectivités est cependant évoqué plus loin.

changer de politique et à répandre des idées nouvelles, adaptées aux problèmes et aux drames de notre époque.

Nous devrions en revanche cesser de disperser abusivement nos aides bilatérales en dehors du Maghreb et de l'Afrique de l'Ouest. Or, il semble bien que cette dispersion se soit accrue au cours des dernières années. En 1988, la part de ces aides que nous avons ainsi disséminées a dépassé 40 %. Cette part – beaucoup trop considérable – a été distribuée soit dans d'autres secteurs géographiques de l'Afrique, soit en Amérique latine ou en Asie. Elle y a été répartie entre plusieurs dizaines de pays, avec une efficacité minime pour chacun et dérisoire pour la France. Cette dispersion n'est pas acceptable, étant donné les périls dont nous sommes menacés. Il est particulièrement critiquable que les trois pays du Maghreb, dont l'avenir nous importe au plus haut point, ne reçoivent pas plus de 7 % de notre aide.

Il faudrait également essayer d'obtenir qu'une part beaucoup plus forte des aides européennes (bilatérales ou multilatérales) soit accordée aux pays d'Afrique les plus proches de l'Europe, qu'il s'agisse ou non de ceux auxquels nous devrions nous-mêmes réserver l'essentiel de nos concours. Tous les États membres de la Communauté économique européenne (CEE) ont intérêt à éviter que la misère et l'anarchie ne se répandent dans le nord de l'Afrique. Il serait d'ailleurs très souhaitable qu'une meilleure concertation s'établisse entre les principaux États donateurs d'aide au sujet des priorités à suivre dans la répartition géographique de leurs efforts. Étant donné les dangers qui grandissent, il semblerait normal que ces efforts soient davantage concentrés sur les secteurs les plus importants pour ces États. Encore faudrait-il qu'ils servent à combattre la misère.

Bien que cette étude ne concerne que nos relations avec des PVD indépendants, il paraît difficile de ne pas évoquer brièvement le problème des DOM-TOM. Il est pour le moins surprenant que l'« aide au développement » que nous accordons à ces collectivités, d'une population totale de 1,6 million d'habitants, soit à peu près égale à celle que nous consentons à l'ensemble des États du Maghreb et des pays africains de la zone franc, dont la population totale atteint environ 135 millions. De plus, dans le cas des DOM-TOM (surtout pour les DOM), l'aide au développement n'est qu'une fraction de notre aide, car l'excédent des transferts publics de la métropole vers ces collectivités atteint presque le double de l'aide au développement que nous leur distribuons. Le pire est que ces financements publics massifs vers les DOM-TOM n'empêchent nullement ces collectivités de se trouver dans une situation économique complètement déséquilibrée. Ceci montre bien que le problème de l'« aide » n'est pas d'abord un problème quantitatif. Une aide peut être à la fois massive et inefficace ou dangereuse, si elle ne tient pas compte des problèmes fondamentaux d'un pays. Cela paraît évident, mais c'est une évidence constamment négligée.

Les efforts prioritaires : la lutte contre la misère et les risques d'anarchie

Pour que notre action ait des chances de combattre efficacement la misère, il faudrait d'abord renoncer à concourir à des opérations somptuaires ou spectaculaires, ainsi qu'à des travaux ou à des investissements industriels d'un intérêt secondaire ou douteux ou d'un coût sans rapport avec leur utilité économique ou sociale. Il faudrait même essayer d'obtenir de nos partenaires africains qu'ils renoncent à ces dépenses injustifiables ou superflues, pendant que nous nous efforcerions de les aider dans des secteurs de première importance. Il faudrait également alléger nos dépenses et notre présence militaires.

Nous devrions réduire aussi les effectifs de notre coopération technique qui absorbe encore 43 % de notre aide bilatérale, les deux tiers de ces dépenses servant à la rémunération de notre personnel. Celui-ci comprend environ 14 000 agents dont 10 900 enseignants, soit 78 % du total. Cet effectif dépasse l'ensemble de ceux de l'Angleterre, de la République fédérale d'Allemagne (RFA) et de l'Italie (respectivement 3 162, 7 117 et 3 374 agents). Il a été réduit au cours des dernières années, mais il demeure beaucoup trop lourd, surtout dans l'enseignement. Notre « coopération technique » reste extrêmement onéreuse, pour des résultats fréquemment incertains ou nocifs. D'après les statistiques de l'OCDE, elle aurait été, en 1988, la plus coûteuse parmi celles de tous les États occidentaux.

Il n'est ni normal ni prudent de maintenir des effectifs aussi élevés de coopérants dans des pays qui ont accédé à l'indépendance depuis plus de 25 ans et où les jeunes qui ont fini leurs études restent, en forte proportion, sans emploi ou viennent alourdir le personnel d'un secteur public déjà pléthorique.

Nous devrions annoncer aux États qui utilisent notre « coopération culturelle ou technique » que nous sommes décidés à réduire progressivement cette forme de coopération. Nous devrions le faire, même si les gouvernements de ces États ne le souhaitent pas. Nous devrions également proposer à ces États d'étudier avec eux les étapes de ce retrait et leur accorder notre appui – s'ils le désirent – pour la formation des cadres nationaux appelés à remplacer nos agents. Nous devrions aussi recommander à ces États de réformer leur enseignement en fonction de leurs propres problèmes, dans tous les domaines où cet enseignement reste plus ou moins calqué sur le nôtre. Il va de soi que notre enseignement – qui ne correspond pas à nos besoins – correspond encore moins aux besoins actuels du Maghreb ou de l'Afrique Noire. Ce qui débouchera de plus en plus sur le chômage.

Les économies que nous réaliserions ainsi dans ces domaines variés¹⁵ nous permettraient à elles seules d'augmenter considérablement, sans dépense globale supplémentaire, les efforts que nous consacrons à la lutte contre la misère.

.....
15 Ainsi que la concentration bien plus grande de notre aide sur le Maghreb et l'Afrique de l'Ouest francophone.

À cet égard, voici quelques problèmes prioritaires, pour lesquels nous devrions intervenir d'une manière beaucoup plus active :

- l'approvisionnement en eau ;
- le progrès de l'autonomie alimentaire ;
- le planning familial ;
- les recherches en matière d'agriculture, d'élevage et de pêche, en accordant une priorité aux productions vivrières ;
- la vulgarisation des résultats de ces recherches en milieu traditionnel et, d'une façon plus générale, les efforts nécessaires pour former des paysans capables de mieux produire et de mieux organiser la commercialisation de leurs produits¹⁶ ;
- l'entretien et l'amélioration des voies de communication utiles aux productions rurales, la recommandation d'une politique des prix favorable aux paysans ;
- la protection des sols ;
- la lutte contre le déboisement, la déforestation et la désertification ;
- la transformation de l'enseignement pour l'adapter aux besoins nationaux ;
- les secours alimentaires ou budgétaires indispensables, en essayant de limiter leurs risques et d'assurer leur bon emploi ;
- l'entretien et l'amélioration des équipements existants, lorsqu'ils sont réellement justifiés ;
- l'assainissement des bidonvilles ; les actions sanitaires les plus utiles à la masse des habitants ;
- les recherches minières ou pétrolières...

L'augmentation de nos efforts en faveur des populations rurales devrait s'effectuer sans alourdissement de nos effectifs de coopérants agricoles. Il ne s'agit pas de recoloniser les campagnes. Notre assistance technique agricole devrait surtout consister à participer à la formation de cadres africains de différents niveaux, à concourir à des études, recherches ou essais et à donner, sur le terrain, des exemples d'aides efficaces à la population, grâce à l'intervention d'organisations non gouvernementales (ONG¹⁷) ou d'autres institutions choisies en raison de leur expérience et des progrès qu'elles ont réussi à obtenir.

.....

16 Les efforts de ce genre sont nécessaires, mais d'une grande difficulté. Il faut que leur coût reste assez faible pour que l'on puisse étendre leur champ d'application et leur donner une réelle importance. De plus, les problèmes peuvent varier beaucoup, même à l'intérieur d'une région d'apparence homogène et d'étendue relativement faible.

17 Un grand nombre d'entre elles ont pour objet d'aider les peuples pauvres.

Les efforts prioritaires cités en matière agricole, écologique ou sociale devraient être soutenus bien davantage. Certes, ils ne sont pas les seuls à mériter notre aide. Il va de soi que la réalisation de nouveaux équipements publics ou d'investissements industriels peut se justifier, mais ce sont des domaines où le nombre et le coût des erreurs commises au cours des années 1970-1980 montrent la nécessité d'être extrêmement prudent. Nous devrions désormais, non seulement refuser d'aider, mais déconseiller fermement tout projet de ce genre dont la validité, le caractère prioritaire et les avantages pour le pays d'accueil ne nous sembleraient pas démontrés.

Il y a un critère auquel nous devrions accorder une importance primordiale dans l'appréciation d'un projet quelconque, c'est son incidence sur le sort de la population, son efficacité dans la lutte contre la misère. Notre « coopération » devrait être dominée par l'idée qu'elle a pour but essentiel d'aider au sauvetage de peuples en péril dans les zones de l'Afrique les plus proches de la France.

Sauf en matière industrielle, nos financements devraient être consentis sous forme de subventions ou d'avances à long ou très long terme et à taux d'intérêt faibles ou très faibles. Nous avons fortement abusé de la « débudgétisation ». Par un mauvais esprit de facilité, nous avons feint d'ignorer qu'il y a des domaines et des pays où les aides « débudgétisées » ne peuvent être que des artifices malsains.

Changer d'état d'esprit dans les relations avec nos partenaires africains

Nous ne pouvons rien entreprendre, dans aucun pays, sans une demande ou un accord du gouvernement responsable, mais cela ne doit pas nous empêcher d'exprimer des avis, ni d'indiquer clairement les priorités dont nous désirons tenir compte dans l'attribution de notre aide ; cela justifie moins encore que nous fassions preuve de complaisance quand nous sommes saisis d'un projet déraisonnable ou d'un intérêt insuffisant. Les perspectives d'avenir sont trop sombres pour excuser ce genre de faiblesse.

Pour opérer cette vaste reconversion de nos financements, pour combattre efficacement la misère, il ne suffirait pas de maîtriser notre affairisme, il faudrait éliminer les vieux complexes dont nous souffrons dans nos relations avec les pays d'Afrique jadis placés sous notre autorité ou sous notre tutelle.

Ces complexes se manifestent spécialement dans nos rapports avec les États successeurs de nos ex-territoires d'Afrique Noire. Ces rapports continuent d'être faussés par des tendances héritées de l'ère coloniale, par notre attachement à des idées ou systèmes anachroniques, voire par d'étranges nostalgies de « grandeur » ou d'aventures militaires. Nous restons fidèles à des rêves d'un autre âge qui transparaissent jusque dans notre langage officiel, quand il évoque nos « relations privilégiées », nos « positions africaines » ou notre « pré carré ».

Nous tenons à la zone franc, à la francophonie et semblons toujours prêts à faire des concessions pour leur défense. Cependant, les règles actuelles de la

zone franc nous entraînent à garantir les paiements extérieurs des pays compris dans cette zone, ce qui nous expose à des risques croissants qu'aucun autre pays n'envisagerait d'accepter. Il faudrait remplacer ce système anormal par de simples facultés de découvert réciproques, dont les plafonds ne pourraient pas être relevés sans autorisation législative. Ce nouveau régime rendrait une indépendance monétaire complète à ses participants.

Quant à la francophonie, son avenir ne sera pas modifié par nos complaisances africaines. Ce n'est pas d'elles qu'il dépend, mais de la vitalité économique et du rayonnement culturel de la France.

Quels étranges commerçants nous sommes ! De même que nous nous complaisons à vendre sans être payés, nous témoignons d'un goût persistant et pervers pour l'achat de vaines satisfactions. Les marchandages où nous conduisent ces fâcheuses tendances ne sont pas compatibles avec la distribution d'une aide efficace.

Nous tenons aussi à nos accords de coopération civils ou militaires et cherchons même à en conclure avec de nouveaux États, alors que nous devrions essayer de nous délier de ceux que nous avons signés jusqu'à présent. Nous devrions également nous libérer, dès que possible, des multiples « Commissions mixtes » où nous siégeons. Ce genre de « mixité » se prête mal à des études objectives. Le même souci d'efficacité devrait nous conduire à renoncer aux formules de cogestion. Il faudrait rompre avec ces liens anachroniques, au lieu d'essayer étrangement de les accroître. Il faudrait aussi renoncer à l'usage des « sommets », comme aux voyages du président de la République ou du Premier ministre et réduire au strict minimum les tournées ministérielles. À de rares exceptions près, les voyages en Afrique devraient être réservés à des personnages moins éminents et n'ayant pas les pouvoirs nécessaires pour décider ou promettre.

Nous ne devons pas seulement respecter, d'une manière absolue, l'indépendance de nos partenaires africains, nous devrions nous-mêmes reprendre une indépendance complète à leur égard. Cette liberté d'action réciproque est l'une des conditions d'une coopération franche et bien orientée. Peut-être certains gouvernements d'Afrique Noire apprécieraient-ils mal ce changement, malgré les explications que nous leur donnerions et les délais nécessaires à sa mise en œuvre. Leurs réticences ne devraient pas nous arrêter. Les drames qui les menacent – et nous menacent par contrecoup – sont beaucoup trop graves pour qu'il soit acceptable que nous maintenions notre politique actuelle, avec ses marchandages et ses rêves dangereux pour nos partenaires comme pour nous.

Les complexes qui affectent nos rapports avec les États du Maghreb ne sont pas aussi vétustes, sans être totalement différents ; il s'y ajoute des complexes particuliers : nous témoignons d'une curieuse tendance à favoriser le Maroc et à désavantager l'Algérie.

Les adversaires de cet indispensable désengagement politique de la France soutiendront qu'il compromettrait nos intérêts économiques en Afrique. Ce désengagement peut avoir en effet des conséquences fâcheuses pour quelques investissements importants que nous avons réalisés sans mesurer leurs risques : sans voir, par exemple, qu'ils serviraient d'otages et nous entraîneraient à des complaisances abusives.

Cependant, les arguments tirés de nos intérêts économiques ne doivent pas nous détourner du désengagement nécessaire. Ces intérêts sont mineurs pour la France : nos exportations vers le Maghreb et les pays africains de la zone franc représentent moins de 5 % de nos ventes à l'étranger, et il s'agit d'exportations que nous nous payons fréquemment à nous-mêmes. Quant à nos achats dans le même secteur géographique, ils sont de l'ordre de 3,5 % du total de nos importations. Surtout, nous ne devons pas perdre de vue que nos intérêts économiques en Afrique du Nord et de l'Ouest seront anéantis si la misère et l'anarchie s'y répandent, comme il y a tout lieu de le redouter. C'est cette crainte justifiée – et celle des dangers de cette évolution désastreuse pour notre équilibre social – qui devraient guider l'ensemble de notre action dans ce secteur de l'Afrique.

Tout en opérant ce changement presque complet de notre politique, nous devrions essayer de faire admettre, par les autres pays riches et les institutions d'aide internationale, l'inaptitude de la politique occidentale actuelle à empêcher l'aggravation des drames du Tiers Monde et la nécessité d'une réforme radicale inspirée du même esprit que celle dont nous montrerions l'exemple.

Conclusion

Peut-être la France pourrait-elle encore réussir à limiter, avec l'aide de ses partenaires occidentaux, l'évolution désastreuse qui progresse dans les régions les plus proches de l'Europe occidentale : l'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Ouest ? Peut-être la France pourrait-elle obtenir un changement de la politique occidentale à l'égard du Tiers Monde, si elle donnait elle-même l'exemple d'une politique intelligente et humaine dans ces régions de l'Afrique ?

L'espoir de parvenir à ces résultats semble très faible, mais l'évolution en cours est trop dangereuse et trop cruelle pour que l'on s'y résigne. Le premier objectif à atteindre serait que notre actuel gouvernement voie lui-même l'extrême gravité des dangers de cette évolution, l'importance particulière des périls qu'elle présente pour l'équilibre social de la France et la nécessité d'un changement radical de sa politique à l'égard des pays sous-développés. Jusqu'à présent, cette politique est malheureusement restée presque identique à celle que tous ses prédécesseurs ont suivie depuis l'indépendance des États africains.

LOI

Loi n° 46-860 du 30 avril 1946 tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'Outre-mer

Article 1

Dans un délai de six mois, le ministre de la France d'Outre-mer établira pour les territoires relevant de son autorité à la date de la présente loi des plans de développement économique et social portant sur une période de dix années. Ces plans comporteront la transformation de ces territoires en pays modernes pour tout ce qui concerne leurs équipements public et privé et engloberont la production, la transformation, la circulation et l'utilisation des richesses de toute nature desdits territoires.

Ils auront pour objet : d'une part et par priorité, de satisfaire aux besoins des populations autochtones et de généraliser les conditions les plus favorables à leur progrès social ; d'autre part, en concordance avec les plans établis par le commissariat général du plan, de concourir à l'exécution des programmes de reconstitution et de développement de l'économie de l'Union française, tant sur le plan métropolitain que sur celui des échanges internationaux.

Ces plans seront approuvés par décrets pris en conseil des ministres, sur le rapport du ministre de la France d'Outre-mer, après avis des autorités locales et du conseil du plan.

Article 2

En vue de la préparation et de l'exécution de ces plans, le ministre de la France d'Outre-mer, ou les autorités auxquelles il délègue ses pouvoirs, est investi des pouvoirs nécessaires pour orienter et coordonner les activités privées, ainsi que pour suppléer, le cas échéant, à leur défaillance, dans toute la mesure qu'exigera l'accomplissement des programmes. Il pourra notamment, en ce qui concerne les activités essentielles à l'exécution des plans ou à la vie économique et sociale des territoires en cause :

1° créer, pour un ou plusieurs territoires, des sociétés d'État qui fonctionneront avec les méthodes et la souplesse des entreprises commerciales et industrielles privées ;

2° provoquer ou autoriser la formation de sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'État, les collectivités publiques d'outre-mer ou les établissements publics desdits territoires auront une participation majoritaire ;

3° soumettre à autorisation préalable la création ou l'extension des entreprises dont l'activité intéresse directement ou indirectement l'exécution des plans ;

4° soumettre au contrôle de la puissance publique la gestion des mêmes entreprises ;

5° fédérer l'activité des organismes publics ou privés précités, dans un ou plusieurs territoires, au sein des conseils qui auront pour attribution d'établir l'équilibre nécessaire entre les besoins de l'homme, le développement, l'utilisation et la préservation des ressources naturelles.

Article 3

Le financement de ces plans est assuré par un fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES) qui sera alimenté en recettes :

a) Par une dotation de la métropole, qui sera fixée chaque année par la loi de finances ;

b) Par des contributions des territoires intéressés constituées par les ressources permanentes ou extraordinaires provenant soit des impôts et taxes locaux, soit des fonds de réserve, ou de toute autre source de revenus, soit enfin d'avances à long terme que ces territoires pourront demander à la Caisse centrale de la France d'Outre-mer dans la limite des sommes nécessaires à l'exécution des programmes approuvés.

Les contributions précitées des territoires seront votées par les assemblées locales. Elles ne pourront être employées à l'exécution de programmes autres que ceux qui concernent le territoire qui les accorde, sauf dérogation exceptionnelle consentie par l'assemblée locale dudit territoire.

Article 4

La Caisse centrale de la France d'Outre-mer est autorisée par la présente loi :

- à accorder les avances précitées au taux d'intérêt de 1 % l'an et avec des délais de remboursement suffisants pour ne pas gêner l'exécution des programmes ;

- à constituer directement la part revenant à la puissance publique dans le capital des entreprises prévues aux alinéas 1° et 2° de l'article 2 ci-dessus, ou à fournir aux collectivités ou établissements publics, sous forme d'avances, les moyens de le faire ;
- à assurer ou garantir aux collectivités ou aux entreprises concourant à l'exécution des programmes, directement ou par l'intermédiaire d'établissements publics, toutes opérations financières autorisées par la loi et destinées à faciliter cette exécution.

Les conditions auxquelles s'effectueront les diverses opérations précitées seront déterminées par décrets en Conseil d'État rendus sur le rapport des ministres de la France d'Outre-mer, et des Finances. Les mêmes décrets modifieront, si besoin est, les statuts de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer.

Article 5

Le fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer est géré par la Caisse centrale de la France d'Outre-mer conformément aux instructions et sous le contrôle d'un comité directeur composé comme suit :

- le ministre de la France d'Outre-mer, président ;
- un représentant du ministre de l'Économie nationale ;
- un représentant du ministre des Finances ;
- le commissaire général du Plan ;
- le directeur de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer ;
- les directeurs du Plan et des Affaires économiques, au ministère de la France d'Outre-mer ;
- trois députés désignés par le président de l'Assemblée nationale ;
- deux sénateurs désignés par le président du Sénat ;
- un conseiller économique désigné par le président du Conseil économique et social.

Il sera pourvu simultanément et dans les mêmes formes à la désignation d'un suppléant pour chacun des titulaires prévus à l'alinéa précédent. Le suppléant siège en lieu et place du titulaire absent ou empêché.

Les attributions du comité directeur sont fixées par décret rendu sur la proposition du ministre de la France d'Outre-mer. Le comité devra notamment être chargé :

- de donner son avis sur les programmes visés à l'article 1^{er} de la présente loi et les règles de leur financement en application des stipulations de l'article 3 ci-dessus ;
- d'exécuter les dispositions adoptées pour le financement de ces programmes ;
- d'autoriser la Caisse centrale de la France d'Outre-mer à effectuer les opérations prévues à l'article 4 ci-dessus.

Les délibérations du comité directeur du FIDES doivent être votées à la majorité absolue des membres le composant :

- a) en cas de seconde lecture demandée par le ministre de la France d'Outre-mer ou le ministre des Finances, dans un délai de huit jours à compter de la date de la délibération ;
- b) s'il s'agit de la création d'une société d'État ou d'économie mixte.

Article 6

À dater de la promulgation de la présente loi, le fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer prend en charge le fonds de solidarité colonial créé par l'acte dit loi du 26 octobre 1940.

Article 7

Toute disposition contraire à la présente loi est et demeure abrogée.

Par le Président du Gouvernement provisoire de la République :

Félix Gouin.

Le ministre de la France d'Outre-mer, Marius Moutet.

Le ministre de l'Économie nationale, ministre des Finances, André Philip.

Bibliographie

Cardoni F., N. Carré de Malberg et M. Margairaz (dir.) (2012), *Dictionnaire historique des Inspecteurs des Finances : 1801-2009*, Éditeur : Comité pour l'histoire économique et financière de la France / IGPDE.

Clauzel J. (2003), *La France d'outre-mer (1930-1960)*, collection Hommes et Sociétés, Karthala, Paris.

Denis P. (1947), *Souvenirs de la France Libre Paris*, Berger-Levrault.

El Saleh A. (2011), *Le premier prêt de la Caisse centrale – AFD*, non publié (A. El Saleh est chercheur associé à l'IFEAD/IFPO).

Gorse G. (dir.) (1971), *La politique de coopération de la France avec les pays en voie de développement*, rapport remis au Premier ministre au mois de juin 1971, Comité d'études de la politique de coopération de la France avec les pays en voie de développement.

Jeanneney J.-M., *La politique de coopération avec les pays en voie de développement*, rapport remis au gouvernement le 18 juillet 1963.

Le Masson A. (1996), *La Caisse centrale de la France d'Outre-mer et le financement dans la France d'Outre-mer (1946-1958)*, mémoire.

Oulmont P. (2012), *Pierre Denis, Français libre et citoyen du monde*, Nouveau Monde éditions, Paris.

Pacquement F. (2010), « Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repère sur cinquante ans d'évolutions depuis la décolonisation », *Revue internationale de politique de développement*, n° 1, Genève.

Postel-Vinay A. (1997), *Un fou s'évade – souvenirs de 1941-1942*, Le Félin, Paris.

Roland-Billecart Y. (2018), *Une vie vouée au développement – Mémoires*, accessible en ligne sur <https://www.afd.fr/fr/une-vie-vouee-au-developpement-memoires-dyves-roland-billecart>.

Documentation française (1950), *La Caisse centrale de la France d'Outre-mer*, Notes et études, n° 1392 (24 octobre 1950).

Who's Who in France.

Index

A

Afrique-Équatoriale française (AEF) 26, 29-30, 32, 34-35, 38, 40, 43-45, 56, 58-60, 73, 78-80, 84, 90-91, 93, 97, 99-100, 119
Afrique-Occidentale française (AOF) 38, 58, 68, 76, 91, 93
Ahidjo 115, 163
Aide Marshall 89
Association pour l'accueil et la formation des travailleurs migrants 150
Aujoulat 50, 156

B

Banque de France 27, 43-44, 46, 48, 56, 58, 60-61, 80-81, 110, 122, 132, 155
Banque de l'Afrique-Occidentale (BAO) 26, 29-30, 62, 76-79
Banque de Madagascar 32, 62-63, 75, 78
Banque européenne d'investissement (BEI) 27, 143-144
Bayrou 49, 156
Bizot 101
Bloch-Lainé 47
Bouruet-Aubertot 54, 156
Brunet 43, 47-48, 123, 155
Bureau central de renseignements et d'action (BCRA) 25, 45
Bureau de recherches de pétrole (BRP) 26
Buron 50, 156

C

Caisse centrale de coopération économique 134, 142

Caisse centrale de la France d'Outre-mer 25, 40
Caisse centrale de la France Libre 25, 29-30, 33, 34, 37, 39-40, 43, 45
Caisse des dépôts et consignations (CDC) 86, 96
Calvet 46, 47
Cameroun 29-30, 32, 34, 38, 40, 43-45, 50, 56, 58-60, 78-80, 84, 93-95, 99-106, 110-111, 114-115, 119, 157-158, 160, 163
Cartier 136, 137, 164
Chalendar 105, 161
Churchill 34, 37
Colonial Development Act (CDA) 159
Comité français de Libération nationale (CFLN) 37-39, 43
Congo 72, 79, 94, 114, 116, 128, 156, 158
Côte d'Ivoire 70, 73, 94-95, 99-100, 160, 162
Courson 105, 161
Couve de Murville 37, 154

D

Defferre 62, 72, 74, 107, 127, 135, 161
Deguen 142, 164
Delouvrier 26
Désanges 93, 160
Diethelm 25, 32

F

FIDES 83-84, 87, 90-94, 96-97, 105-106, 121-122, 126, 129
FIDOM 92, 96, 121, 127

Foccart 133

Franc CFA (franc de la Communauté
financière africaine) 26, 47-48, 53-55

Franc CFP (franc de la Communauté
financière du Pacifique) 47, 48

G

Gautier 59, 109, 157, 162

Giacobbi 89

Giscard d'Estaing 141, 144

Gonot 63, 157

Guindey 37, 41-42, 45-47, 154

Guinée 57, 72, 95, 111-112, 115, 118, 127,
128, 131-132, 162-164

H

Hyafil 118, 163

I

Indochine 39, 62, 76-78, 82, 104, 119, 148,
157-159, 162

J

Jacquinet 91, 159

Joudiou 104

Jouven 112, 162

Jouy 104, 161

Juglas 50, 156

K

Ki-Zerbo 68, 73, 157

L

Laurent 78

Lefauchaux 51, 65, 131

Lithiby 32-33, 36

Loi Cadre 95, 161

Loi du 30 avril 1946 45, 81-82, 84, 89-90,
93, 105, 121

M

Malbrant 49, 156

Margerie 47, 48

McNamara 146, 164

Mendès France 26, 37, 50, 58, 78-79, 118,
156

Messmer 107, 127, 162

Mönick 43, 155

Moreau 142, 164

Moussa 127, 163

Moutet 82, 87-89, 159

Mouvement républicain populaire (MRP)
50, 88, 92

N

Nigéria 52, 71, 77

O

Olin Mathieson 162

P

Pechiney 94, 111-115, 117, 128, 132, 160,
162

Peter 82, 159

Pflimlin 50, 156

Pleven 38, 46-48, 53-54, 76, 82, 87-89, 155

Pompidou 154, 162

Premier Plan

(Plan Monnet) 159

R

République du Niger 143

S

Saller 45, 82-83, 87-88, 159

Salphati 104, 124

Schmandt 99

Sékou Touré 115, 131, 163-164

Soustelle 38, 87-88, 155

T

Tchang Kai-chek 104

Teitgen 50, 156

Tézenas du Montcel 59, 157

U

Union française 26, 51, 54, 62-64, 66,
70-71, 156

V

Vernholes 57, 157

Vichy 30, 38

Vitry 111-112, 162

Qu'est-ce que l'AFD ?

Institution financière publique et solidaire, l'AFD est l'acteur central de la politique de développement de la France. Elle s'engage sur des projets qui améliorent concrètement le quotidien des populations, dans les pays en développement, émergents et l'Outre-mer.

Intervenant dans de nombreux secteurs – énergie, santé, biodiversité, eau, numérique, formation –, l'AFD accompagne la transition vers un monde plus sûr, plus juste et plus durable, un monde en commun. Son action s'inscrit pleinement dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD).

Présente dans 110 pays *via* un réseau de 85 agences, l'AFD accompagne aujourd'hui plus de 3 600 projets de développement. En 2017, elle a engagé 10,4 milliards d'euros au financement de ces projets.

Agence française de développement
5, rue Roland-Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél: 33 (1) 53 44 31 31 – www.afd.fr

Dépôt légal: 2^e trimestre 2019
ISSN: 2492-8313
ISBN: 978-2-37902-011-7

La passion du développement

32 ans de Caisse centrale

Mémoires d'André Postel-Vinay



Ce recueil propose une présentation raisonnée des archives écrites et orales d'André Postel-Vinay. Son objectif est de dévoiler au public l'itinéraire d'un acteur majeur de la politique française d'aide au développement et, à travers lui, l'histoire de l'établissement qui a été l'une des chevilles ouvrières de cette politique, à savoir la Caisse centrale, ancêtre de l'actuelle Agence française de développement (AFD). Il se décline sous la forme d'un dossier qui réunit la retranscription du récit qu'il a fait de sa vie professionnelle, en 1989, lors d'une série d'entretiens, ainsi que les textes qu'il a écrits et parfois publiés par ailleurs sur ces thèmes.

Il s'agit de livrer au lecteur un récit rétrospectif, critique et vivant d'un grand serviteur de l'État, de son action et de sa philosophie d'action. André Postel-Vinay se révèle comme un témoin de son époque, un haut fonctionnaire épris de l'intérêt général, un visionnaire, et sans aucun doute aussi un héros. Quelques années après son retrait de la vie professionnelle, il se permet, dans l'entretien retranscrit en première partie, une certaine prise de recul sur des situations ou des personnes qui illustrent bien cette époque fondatrice. Cette édition comporte en outre un appareil critique d'annotations et de compléments précisant les références biographiques et historiques utiles.

Après la publication des *Souvenirs de la France Libre* de son prédécesseur à la tête de l'établissement, Pierre Denis (Éditions Berger-Levrault, 1947), et celle du témoignage de son adjoint puis successeur Yves Roland-Billecart (*Une vie vouée au développement*, Éditions Agence française de développement, 2018), ce livre complète de façon vivante la documentation sur les premières décennies d'un établissement et d'une politique qui ont connu et connaissent encore de nombreuses transformations.