

Les Cahiers
du CRH

Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques

Archives

30 | 2002

Foccart - Entre France et Afrique

Les relations franco-dahoméennes dans les années 1960. Aspects financiers et commerciaux

Hélène d'Almeida-Topor



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ccrh/692>

DOI : [10.4000/ccrh.692](https://doi.org/10.4000/ccrh.692)

ISSN : 1760-7906

Éditeur

Centre de recherches historiques - EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 30 octobre 2002

ISSN : 0990-9141

Référence électronique

Hélène d'Almeida-Topor, « Les relations franco-dahoméennes dans les années 1960. Aspects financiers et commerciaux », *Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques* [En ligne], 30 | 2002, mis en ligne le 22 novembre 2008, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ccrh/692> ; DOI : [10.4000/ccrh.692](https://doi.org/10.4000/ccrh.692)

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Article L.111-1 du Code de la propriété intellectuelle.

Les relations franco-dahoméennes dans les années 1960. Aspects financiers et commerciaux

Hélène d'Almeida-Topor

- 1 Analyser les relations économiques franco-dahoméennes, de 1965 (début du *Journal de l'Élysée*) à 1969 (fin de la présidence du général de Gaulle), à la lumière du témoignage de Jacques Foccart, c'est aborder la question sous un angle partiel, voire partial. Il faudrait, bien évidemment, pour étudier l'évolution de ces liens, « croiser les sources » comme pour toute étude d'histoire, consulter les archives des ministères concernés par les activités économiques en France et au Bénin, celles des entreprises travaillant alors au Dahomey, procéder à des interviews, recueillir des témoignages... Il s'agit donc ici d'une source parmi d'autres, mais très particulière parce que son auteur se situe dans la sphère des décisions, source dont il convient de voir toute l'ampleur mais aussi les limites.

Des relations personnalisées

- 2 Pendant la décennie qui suivit son indépendance¹, le Dahomey connut plusieurs coups d'État avec des changements de régime : octobre 1963, novembre 1965, décembre 1967 et, pour mémoire, postérieurement à la période que nous prenons en compte ici, ceux de décembre 1969 et d'octobre 1972. Anciens et nouveaux présidents se rendaient en France et bien souvent Jacques Foccart leur servait d'intermédiaire avec le général de Gaulle². Les anciens dirigeants dahoméens (à l'instar de ceux d'autres États) espéraient le plus souvent obtenir une aide à titre personnel, une « situation » car plusieurs avaient servi dans la fonction publique française. Cet aspect, sur lequel nous ne nous étendrons pas ici, montre que le gouvernement français faisait preuve d'une certaine fidélité, non sans contrepartie parfois : par exemple, parlant de Hubert Maga et de sa famille, Jacques Foccart dit au Général, en avril 1965 : « Il faut éviter de donner l'impression que nous ne venons pas en aide à nos amis dans le malheur³ »...Quelques mois plus tard, en

janvier 1966, l'ancien président, libéré après deux années de prison dans son pays, obtiendra de De Gaulle que lui soient versés cinq mille francs par mois pendant un an. Or, sa décision de partir pour les États-Unis est mal reçue par le président français qui charge Jacques Foccart de le faire surveiller, quitte à supprimer l'allocation si la situation le justifie⁴. Autre cas d'intervention, Justin Ahomadegbe n'ayant pas ses papiers en règle pour entrer en France, en février 1966, Jacques Foccart, avec l'accord du général de Gaulle, agit auprès de la Préfecture de police pour qu'on le laisse pénétrer sur le territoire national⁵. Dernier exemple : Jacques Foccart insiste auprès du général Soglo, devenu président du Dahomey, pour qu'il nomme les trois anciens dirigeants à des postes d'ambassadeur, Hubert Maga à Paris, Justin Ahomadegbe à Bonn et Sourou Migan Apithy à Washington⁶.

- 3 Pour leur part, les hommes d'État en exercice venaient en France pour obtenir l'aval – disons une légitimation – des autorités françaises ainsi qu'un appui politique et financier. Notons que Jacques Foccart, qui n'avait pas été au Dahomey entre 1965 et 1969, entretenait des rapports amicaux avec des personnalités dahoméennes : il les recevait chez lui comme dans le cas du président Zinsou, le 9 janvier 1969⁷ ; il se rendait chez eux. Ainsi, le 25 novembre 1967, avait eu lieu chez Émile Derlin Zinsou, alors ministre des Affaires étrangères du général Soglo, un déjeuner en l'honneur de Jacques Foccart, de son épouse et de tous ceux qui avaient organisé le voyage officiel du président en exercice⁸. Après que ce dernier eut été renversé par les putschistes, il le reçut chez lui, en tête à tête, le 22 décembre 1967, pour discuter de la situation au Dahomey⁹.
- 4 L'action de Jacques Foccart était ainsi marquée par sa connaissance des hommes politiques. C'est l'aspect dominant de son témoignage. Certes, et cela apparaît bien dans le *Journal de l'Élysée*, le général de Gaulle avait d'autres sources de renseignements que son secrétaire général pour la Communauté et les affaires africaines et malgaches, mais en présentant les problèmes, ce dernier orientait les vues du président français. La primauté était accordée à la politique et, par voie de conséquence, aux questions financières en général, budgétaires en particulier.

Une aide financière conditionnelle

- 5 Le Dahomey, à l'instar des autres pays africains francophones, recourut à l'aide financière française sous forme de prêts, de dons etc. dans le cadre d'accords officiels, mais aussi en dehors de ces derniers¹⁰. Une réponse positive dépendait de plusieurs facteurs. Elle visait d'abord à rechercher la stabilité politique mais en accordant une place majeure aux individus. C'est ainsi que de Gaulle, qui avait reçu le président Soglo, en septembre 1966, estimait que c'était un homme sérieux. Il dira d'ailleurs plus tard, en novembre 1967, que « Soglo est une brave type ». Il répondit donc favorablement à la demande d'aide de ce dernier en mentionnant dans une note destinée à Georges Pompidou, à Michel Debré et à Maurice Couve de Murville que « compte tenu de l'effort de remise en ordre accompli et poursuivi par le colonel Soglo, et étant donné l'intérêt que présente la stabilité politique du Dahomey », il fallait aider cet État à assainir sa situation financière et d'abord budgétaire¹¹. Dès lors, la Convention franco-dahoméenne signée le 24 novembre 1966 allait accorder trois cent cinquante millions de francs CFA. Elle était assortie d'une lettre prévoyant que le Dahomey ne pourrait plus engager d'investissements étrangers sans le contrôle de la France. Cette disposition avait pour but, selon Jacques Foccart, d'éviter des investissements non productifs qui alourdiraient la situation financière¹². En réalité, elle

plaçait l'économie dahoméenne sous le contrôle de la France. Le président Soglo obtint également le concours de la France pour participer à l'exposition de Montréal en janvier 1967¹³, et au mois de novembre, comme nous l'avons dit plus haut, il fut reçu officiellement par le gouvernement français. Le général de Gaulle devait pourtant critiquer la faiblesse du président dahoméen lorsque celui-ci abrogea, à la suite de troubles sociaux, une ordonnance prévoyant la diminution des salaires :

Une fois qu'une décision est prise, il faut s'y tenir, coûte que coûte, même si on a l'impression qu'on aurait pu faire autrement. Il ne faut pas faire preuve d'hésitation ni de faiblesse. Il est cuit¹⁴.

En revanche, il affirma qu'on ne devait pas permettre de porter atteinte à la personne de Soglo lorsqu'il fut placé en résidence surveillée par des putschistes le 6 décembre et, d'accord avec Jacques Foccart, estimait que

L'ambassadeur de France [Guy Geogry] paraît trop disposé à s'effacer dans ses gestes et dans ses paroles ; or nous avons au Dahomey, outre des accords multiples, des intérêts très importants¹⁵.

- 6 La légalité semblait être alors un autre facteur conditionnant l'aide. Ainsi, de Gaulle refusa son concours financier au nouveau gouvernement du Dahomey, désormais dirigé par le lieutenant-colonel Alphonse Alley, estimant qu'on ne devait pas aider ceux qui avaient renversé un président que l'on venait de recevoir officiellement. Or, l'argument n'avait pas été avancé à l'encontre du général Soglo dont le gouvernement avait pourtant été établi par un coup d'État... Le fait que ce dernier, arrivé à Paris, ait affirmé qu'il venait intercéder pour que la France continuât à donner au nouveau gouvernement les moyens promis, ne changea rien¹⁶, pas plus que la volonté affirmée du président Alley de restaurer un gouvernement démocratique. Le Général allait maintenir sa position malgré l'avis de son entourage et bien qu'à la fin de janvier 1968, la situation financière du Dahomey fût particulièrement grave. Il répondit à Jacques Foccart qui l'informait que Maurice Couve de Murville était d'avis de faire quelque chose à partir du 10 février, « mais juste ce qu'il faut » :

Mais non, mais non, ce n'est pas nécessaire ! Vous êtes tous là à me répéter que le Dahomey ne peut plus vivre, que le Dahomey va être en faillite, et puis je constate à chaque fois que c'est inexact, que le Dahomey peut continuer à vivre comme cela. Eh bien, cela nous fait autant d'économies et cela leur montre un peu ce que sont les difficultés. C'est excellent à beaucoup d'égards. Il faut maintenir cette formule.

- 7 Il s'en prit également au directeur de la Caisse centrale de coopération, André Postel-Vinay, et aux autres qui « pleurnichent à longueur de journée » pour avoir plus d'argent « parce qu'en réalité leurs interlocuteurs sont des copains »¹⁷. Le 9 février, sa réaction fut identique lorsque fut évoqué le désir de Michel Debré de « faire quelque chose dans un délai très court » par crainte de « la banqueroute sous dix jours » :

C'est ridicule, on parle toujours de cela et on veut me faire croire que ce pays est en permanence au bord de la faillite, parce qu'on veut les aider. Qu'ils fassent l'expérience de la culbute. Et vous verrez qu'ils ne la feront même pas !¹⁸

- 8 Pourtant, le 23 février, le Fonds d'aide et de coopération (FAC) mit à la disposition de la Caisse centrale, pour le Dahomey, 2 813 000 F, afin de régler les opérations en cours depuis 1966. Jacques Foccart en expliqua le processus en détail à de Gaulle qui, selon lui, avait

[...] toujours l'impression dans ces cas-là d'être plus ou moins roulé ; il pense que voulant faire plaisir aux Dahoméens, on trouve des biais pour ne pas respecter la règle qu'il nous a donnée. En cela, il a tort, car nous la respectons scrupuleusement

¹⁹.

Lorsqu'il lui transmit la requête de Hamani Diori pour que la France aide le Dahomey, de Gaulle n'avait pas changé d'avis :

Je ne sais pas comment ils font pour payer leurs fonctionnaires, mais enfin ils tiennent toujours le coup !²⁰.

- 9 Après le référendum au Dahomey pour approuver la Constitution, le 31 mars, et la perspective d'élections présidentielles en mai, de Gaulle demanda à Jacques Foccart « si on leur donnait de l'argent ». Celui-ci répondit par la négative, précisa que ce pays avait un mois de retard dans le paiement des traitements, et suggéra que la France pourrait reconsidérer la question s'il y avait un gouvernement, mais le Général ne céda point :

Je ne dis pas, mais pour le moment pas question de lâcher ; il faut qu'ils deviennent raisonnables²¹.

Après l'élection d'Émile Derlin Zinsou, de Gaulle affirma avoir beaucoup d'estime pour lui (28 juin). Toutefois, ayant rencontré des difficultés pour former un gouvernement, le Dahomey se déclara incapable, le 11 juillet, de rembourser les avances à règlement décadaire de la Caisse centrale. Or, selon Jacques Foccart, malgré ses problèmes, il était arrivé à payer sa dette tous les dix jours mais, cette fois-ci, il manquait une dizaine de millions, soit dix pour cent. La réaction du Général fut claire :

Il faut bloquer, ne rien donner même sous peine de faillite, tant qu'il n'y aura pas de gouvernement... je vous donne pour instruction de dire qu'on ne doit en aucune façon rien avancer tant que le dernier remboursement décadaire n'aura pas été fait²².

Il s'agissait donc de ne pas accorder de crédits à fonds perdus.

- 10 Lorsque Zinsou fut investi président de la République par le gouvernement militaire d'Alley, de Gaulle affirma que cet acte n'avait aucune base institutionnelle (16 juillet). Pourtant, il se montra favorable à la demande d'aide formulée par le nouveau président, en août, car les Dahoméens, disait-il, avaient fait preuve de bonne volonté. Or, le 14 septembre, lorsqu'il apprit que la formation de la garde du corps de Zinsou avait été confiée aux Israéliens²³, de Gaulle écrivit en travers du télégramme évoquant ce fait :

Nous devons faire comprendre à Zinsou que notre aide de toute nature au Dahomey ne peut s'accommoder de ce privilège accordé à des étrangers, notamment à des Israéliens,

remarque qu'il faut replacer dans le cadre de sa politique à l'égard de l'État hébreu, et il insistait :

Je le lui dirai très nettement. Il faut qu'il choisisse entre leur aide et la nôtre²⁴.

Il exprimait ainsi une condition fondamentale de l'aide : maintenir la suprématie française. De même, il se méfiait des concurrents potentiels de la France. Apprenant que le président Zinsou se plaignait des manœuvres des Nigériens contre lui, il conclura : « C'est donc avec de l'argent anglais qu'est menée cette agitation au Dahomey » (25 mars 1969).

- 11 En fait, les relations se resserrèrent entre la France et le Dahomey. Raphaël Saller, un ancien ministre des Finances d'Houphouët-Boigny allait aider Émile Derlin Zinsou à remettre ses affaires au net (30 octobre 1968), mais la situation ne s'améliorait pas si l'on en croit un télégramme pessimiste de l'ambassade de France (9 décembre). Le président du Dahomey, désireux d'obtenir une rallonge budgétaire, fut reçu par le général de Gaulle, le 10 janvier 1969, et lui donna l'assurance qu'il s'engageait dans une politique d'économies susceptible de limiter son déficit à huit cent soixante-douze millions de francs CFA²⁵. Plus tard, en mars 1969, il demanda même à Maurice Couve de Murville de désigner un fonctionnaire français qui serait nommé ministre des Finances de son pays.

« Pourquoi pas ? » répondit de Gaulle²⁶. Toutefois, cette démarche ne fut pas suivie d'effet.

- 12 Ainsi, le *Journal de l'Élysée* met en relief l'imbrication de la politique et des finances publiques afin de conserver à la France sa prééminence au Dahomey. Les préoccupations d'ordre commercial y apparaissent peu. Or la concurrence étrangère était vive sur le plan économique.

Des relations commerciales concurrencées

- 13 Pendant les années 1960, la place de la France diminua dans le commerce extérieur du Dahomey :

14 **Tableau 1. Part de la France dans le commerce du Dahomey**

15 (en pourcentage)

	1961	62	63	64	65	66	67	68	69	70
Exp.	72	70	71	75	55	53	35	37	36	39
Imp.	59	59	62	58	55	52	50	42	39	42

- 16 Sources : Rapport sur la zone franc, 1961-1970

Certes, la France conservait la première place comme client et comme fournisseur. En outre, ses échanges lui étaient favorables même si le taux de couverture du commerce dahoméen avait augmenté sensiblement à partir de 1968, mais il demeurait encore plus avantageux que celui du commerce total.

17 **Tableau 2. Taux de couverture du commerce du Dahomey**

18 * valeur export Dahomey/valeur import Dahomey x 100.

	1961	62	63	64	65	66	67	68	69	70
France	69,4	48,3	44,1	53,9	37	33,6	24	39,4	46,8	48
Total	57	41	38	42	40	31	35	45	50	51

- 19 Sources : Rapport sur la zone franc, 1961-1970

La baisse relative du commerce français au Dahomey (tableau 1) n'est pas mentionnée dans les conversations entre de Gaulle et Jacques Foccart, ni les intérêts des entreprises françaises installées au Dahomey qui, en 1965, s'élevaient à une quinzaine de sociétés à succursales multiples en Afrique²⁷, sans compter les petites entreprises françaises limitées à ce pays. Au demeurant, dans les questions africaines et malgaches évoquées par Jacques Foccart, les questions économiques n'apparaissent que de façon ponctuelle, par exemple lorsque le président du Sénégal, Léopold Sédar Senghor, avait demandé le renouvellement du prix de soutien concernant l'arachide pour l'année en cours - 1966²⁸. Généralement, étaient mentionnés des produits stratégiques, en particulier l'uranium du Niger²⁹, de Centrafrique, du Gabon³⁰. Une concurrence éventuelle faisait l'objet d'une mention au cours des entretiens, ce qui fut le cas du Congo-Kinshasa, à propos de l'Union minière³¹ ou d'une mission économique auprès de Tschombé³². On peut également évoquer la « leçon » d'économie que de Gaulle avait donnée au président togolais Eyadéma³³ :

Je lui ai conseillé de s'occuper beaucoup de l'économie : « Puisque vous devez reléguer la politique, et c'est vraiment indispensable, pendant un certain temps, consacrez-vous à l'économie ; il faut essayer de découvrir une culture nouvelle,

quelque chose dont on parle et qui sera attaché à votre nom ; il faut trouver quelque chose pour votre pays ».

Pour sa part, le Dahomey continuait alors à vendre des produits du palmier à huile. La France ne s'y sentait pas vraiment menacée car, comme nous l'avons dit plus haut, la lettre accompagnant la Convention franco-dahoméenne du 24 novembre 1966 imposait de fait le contrôle de l'économie dahoméenne³⁴.

- 20 Or deux faits se révélèrent susceptibles de changer la donne : le pétrole et les nationalisations. Le 9 janvier 1969, Foccart signala, en effet, les perspectives pétrolières intéressantes au Dahomey où les Américains avaient découvert des gisements importants qu'ils allaient pouvoir exploiter :

Il y en a environ 80 millions de tonnes – *Bien sûr, ce sont les Américains !* – Oui, parce que nous avons essayé, mais sans succès ; le Bureau minier, dans le temps, avait fait des sondages, des recherches, et n'ayant rien trouvé, il avait abandonné ; la société pétrolière française n'avait pas suivi. Les Américains ont repris l'affaire : ils n'ont, semble-t-il, que deux forages, mais d'après les indices, on estime que la poche est très vaste. – *Donc, Zinsou le sait ?* – Oui, mais je crois qu'il ne s'intéresse guère à l'importance du gisement. Alors, j'ai demandé que l'on veille à passer immédiatement les conventions commerciales avec le Dahomey, profitant des efforts que l'on fait en sa faveur, pour que ce pétrole puisse être commercialisé dans les meilleures conditions. – *C'est toujours la même chose : on laisse toujours les chances passer.* – Ce n'est pas toujours vrai, ça ne l'a pas été en Algérie et en bien d'autres endroits, mais enfin, là c'est vrai³⁵. [N.B. Les propos du Général sont en italiques dans le texte].

Quelques mois plus tard, le 2 avril 1969, après la nationalisation des entreprises d'aconage – entreprises françaises –, alors que Jacques Foccart lui disait que le président du Dahomey « allait dans un sens tout à fait différent de ce que nous souhaitions et opposé à ce qu'il avait promis », de Gaulle répondit :

Oui, mais enfin ces sociétés font des bénéfiques ; ça lui permettra aussi de faire des bénéfiques.
– Mais mon Général, une nationalisation en Afrique, ça veut dire que des fonctionnaires vont être engagés, qu'il va y en avoir deux fois plus qu'il n'y avait de personnel privé à l'époque où c'était géré par les Français, et qu'au bout du compte c'est le budget du Dahomey qui va en souffrir. Le Général a l'air de douter ; j'insiste donc. [N.B. Les propos du Général sont en italiques dans le texte]

Foccart affirma alors que le Niger cherchait déjà à faire passer ses marchandises par la Côte d'Ivoire, et que Zinsou n'avait pas tenu la rigueur promise. Il proposa donc au Général d'envoyer une lettre plus sèche que celle qu'il avait approuvée et celui-ci acquiesça³⁶. La lettre sera signée le 9 avril suivant³⁷.

- 21 On voit ainsi une divergence d'opinion à propos de la politique économique. Le général de Gaulle, sous la responsabilité duquel avaient eu lieu les nationalisations françaises en 1945, restait attaché à un système où l'État jouait un rôle actif, ce qu'il préconisait pour le Dahomey même au détriment d'entreprises françaises. Ce fait mérite d'être souligné car il prônait alors la « participation » qui devait échouer. C'est pourtant l'avis de son conseiller qui l'emporta.
- 22 L'ouvrage de Jacques Foccart a le mérite d'exposer de l'intérieur les causes, les modalités et les étapes des actes marquant les relations franco-dahoméennes. En ce sens, il est irremplaçable même s'il ne modifie pas sensiblement les conclusions des études antérieures à la parution du *Journal de l'Élysée*, sur la politique africaine de la France³⁸. Surtout, il démontre que les facteurs déterminants dans le processus de décision résidaient dans les personnalités en présence – Foccart, de Gaulle et les différents présidents du Dahomey –, plus que dans des principes. Les variantes de la conditionnalité

de l'aide en fonction des interlocuteurs en sont des preuves évidentes. Ainsi s'explique peut-être la primauté du politique dans ce document. Les sources primordiales pour analyser les intérêts économiques, rarement évoqués dans le texte, doivent être recherchées ailleurs.

- 23 Ces conclusions sont-elles spécifiques aux relations franco-dahoméennes ? Nous ne le pensons pas. Elles peuvent sans doute être extrapolées à l'ensemble des pays africains et malgache. Voilà une piste de recherche qui mériterait d'être poursuivie.

NOTES

1. Voir, entre autres : Maurice Glele, *Naissance d'un État noir*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969, 537 p. ; Charles-Robert Ageron et Marc Michel (dir.), *L'Afrique noire française : l'heure des indépendances*, Paris, Presses du CNRS, 1992, 704 p.
2. Le général de Gaulle attachait une importance particulière à ces relations : *Mémoires d'espoir*, Paris, Pion, 1970 : « Pour que ces rapports nouveaux soient couronnés au sommet et conformes à ce qui est pour moi un devoir, un honneur et un plaisir, j'entretiens avec les chefs d'État des relations personnelles d'amitié », p. 73.
3. *Journal*, I, p. 120.
4. *Ibid.* p. 401.
5. *Ibid.*, p. 349.
6. *Ibid.*, p. 369 ; p. 383.
7. *Journal*, II, p. 530.
8. *Journal*, I, p. 777.
9. *Ibid.*, p. 794-795.
10. Brigitte Nouaille-Degorce, « Les structures et les moyens de la politique de coopération avec les États africains et malgache au sud du Sahara de 1958 à 1969 », *La Politique africaine du général de Gaulle, 1958-1969*. CEAN de Bordeaux, Paris, Pédone, 1981, 424 p. Pour un cadre d'ensemble : Hélène d'Almeida-Topor et Monique Lakroum, *L'Europe et l'Afrique. Un siècle d'échanges économiques*. Paris, Armand Colin, 1994, 235 p.
11. *Journal*, I, p. 476.
12. *Ibid.*, p. 518.
13. *Ibid.*, p. 548.
14. *Ibid.*, p. 788.
15. *Journal*, I, p. 789.
16. *Ibid.*, p. 794.
17. *Journal*, II, p. 29 et 30.
18. *Ibid.*, p. 35. L'ensemble des références concernant les années 1968 et 1969 sont issues du tome II du *Journal de l'Élysée*.
19. *Journal*, II, p. 40.
20. *Ibid.*, p. 45
21. *Ibid.*, p. 90.
22. *Ibid.*, p. 239.
23. L'assistance technique israélienne s'était développée depuis 1967 et s'exerçait dans plusieurs secteurs : par exemple, elle avait contribué à organiser la Loterie nationale du Dahomey.

24. *Journal*, II, p. 338
25. *Ibid.*, p. 531.
26. *Ibid.*, p. 646.
27. D'après l'Annuaire des entreprises et organismes outre-mer, Paris, 1965.
28. *Journal*, I, p. 419-420.
29. *Ibid.*, p. 524, 671, 765, 776 ; *Journal*, II, p. 373-377.
30. *Journal*, II, p. 427-428.
31. *Journal*, I, p. 565-566.
32. *Journal*, II, p. 159.
33. *Journal*, I, p. 698.
34. *Ibid.*, p. 518.
35. *Journal*, II, p. 530-531.
36. *Journal*, II, p. 671.
37. *Ibid.*, p. 675.
38. Par exemple dans *La Politique africaine du général de Gaulle, 1958-1969, op. cit.*