

## La CEE ou la France, l'impossible choix de Sylvanus Olympio, président du Togo

Guia Migani

### Résumé

Pendant les années où Olympio est au pouvoir, le Togo a une place à part en Afrique francophone. En fait, Olympio a des idées précises (et différentes des idées françaises) sur le développement économique et le rôle international de son pays. Cet article analyse la position d'Olympio face aux défis de son époque et étudie la réaction française à la tentative du Togo de sortir de sa tutelle et de négocier un nouveau traité d'association avec la CEE.

### Abstract

During the Olympio Presidency years, Togo has a special place in the Francophone Africa. Olympio has some clear ideas (and different from French ideas) about the economic development and the international role of his country. So, this article aims to analyse the Olympio's position faced with the challenges of his time and to study French reaction to the attempt of Togo to come out from her influence sphere and to negotiate a new associations' agreement with the EEC.

---

### Citer ce document / Cite this document :

Migani Guia. La CEE ou la France, l'impossible choix de Sylvanus Olympio, président du Togo. In: Matériaux pour l'histoire de notre temps, n°77, 2005. Europe et Afrique au tournant des indépendances. pp. 25-31;

doi : 10.3406/mat.2005.1013

[http://www.persee.fr/doc/mat\\_0769-3206\\_2005\\_num\\_77\\_1\\_1013](http://www.persee.fr/doc/mat_0769-3206_2005_num_77_1_1013)

---

Document généré le 28/08/2017

# La CEE ou la France,

Guia MIGANI

## *l'impossible choix* *de Sylvanus Olympio,* **président du Togo**

L'objet de cet article est d'analyser les relations que Sylvanus Olympio a établies avec la France et la Communauté économique européenne (CEE), pendant la période où il a été Premier ministre et président du Togo.

Les années 1958-1963 constituent une période délicate pour l'histoire des relations franco-africaines et eurafricaines. Paris doit gérer le passage à l'indépendance de ses colonies africaines, sans que cela se traduise par une perte d'influence sur le continent ; la Commission doit veiller à la mise en place du régime d'association des territoires d'outre-mer à la CEE, proposer des réformes une fois ceux-ci devenus indépendants, et inciter les Six à engager des négociations en vue du renouvellement de la Convention d'association. Pendant cette période, Olympio a une place tout à fait particulière dans la communauté des États francophones ; ainsi, il nous a semblé intéressant d'analyser les spécificités de son cas afin de mieux saisir la complexité des relations eurafricaines après l'indépendance des pays associés à la CEE.

### ***Le bilan politique du Togo sous tutelle de la France***

En 1958 le Togo est, comme le Cameroun, un territoire sous tutelle des Nations unies, dont l'administration a été confiée à la France ; comme le Cameroun il

fait partie de l'Union française en tant que territoire associé. En effet, autrefois colonie allemande, le Togo a été partagé et placé sous mandat français et britannique après la Première Guerre mondiale par la Société des nations (SDN). La France hérite de la partie la plus large et la plus peuplée du territoire, tandis que la Grande-Bretagne contrôle la partie la plus occidentale qui entoure la *Gold Coast*. À la suite de cette division, l'ethnie des Ewés est partagée entre les territoires anglais et français.

L'évolution du Togo sous mandat français est influencée par le sort du Togo anglais, qui, à la suite d'un référendum organisé sous le contrôle des Nations unies, est rattaché en 1956 à la colonie de la *Gold Coast*, promise à l'indépendance l'année suivante. En effet, en mars 1957, ce territoire devient indépendant sous le nom de Ghana, son premier président étant Kwame N'Krumah.

Obligé de faire évoluer la situation, le gouvernement français décide d'insérer dans la loi-cadre Defferre<sup>1</sup>, approuvée par l'Assemblée nationale, le 23 juin 1956, un article qui prévoit de définir un nouveau statut pour le Togo. Le but de Paris est de renforcer l'identité et l'autonomie du territoire sous tutelle, pour faire échouer les aspirations annexionnistes de N'Krumah. En juillet 1956, le nouveau statut est présenté au Conseil de tutelle des Nations unies, qui refuse d'entériner le projet et de contrôler le référendum. Son abstention est motivée par ses doutes à l'égard de la réalité de l'autonomie proposée et par le choix limité offert aux Togolais : maintien du régime international ou acceptation du statut, à l'exclusion de l'indépendance<sup>2</sup>.

Malgré ce refus, la réforme est mise en œuvre. En août 1956, le Togo devient une république autonome ; la France garde la responsabilité de la défense et de la

1. « La loi du 23 juin 1956 accordait d'abord le suffrage universel et le collège unique à tous les territoires d'Afrique noire et de Madagascar. Elle prévoyait la réorganisation des gouvernements généraux — c'est-à-dire l'amointrissement de leurs pouvoirs —, la création de "conseils de gouvernement" élus et l'extension des compétences des assemblées territoriales élues. Bref, la loi créait des exécutifs dans chaque territoire d'outremer et augmentait les pouvoirs du législatif local. Enfin, la loi-cadre posait le principe de l'africanisation des cadres, sous couvert d'une réforme des services publics et de la création de "cadres territoriaux" gérés par les autorités locales ; elle s'engageait aussi à favoriser le développement économique et le progrès social. » Charles-Robert Ageron, *La Décolonisation française*, Paris, Armand Colin, 1991, p. 140.

2. Henri Grimal, *La Décolonisation : 1919-1963*, Paris, Armand Colin, 1965, p. 353.

politique extérieure de la République. En octobre, un référendum sur le nouveau statut donne un résultat très positif : au moins 70 % des électeurs se prononcent en faveur de l'autonomie intérieure, avec un taux de participation de 77 % de la population électorale.

En novembre 1957, l'Assemblée générale des Nations unies reprend les discussions sur le Togo ; à cette occasion, la France propose la levée de la tutelle, après le renouvellement de l'Assemblée législative togolaise au suffrage universel. L'Assemblée générale des Nations unies refuse encore de mettre fin au régime de tutelle, mais elle définit la procédure pour atteindre cet objectif, sur la base d'une proposition française qui prévoit le renouvellement de l'Assemblée togolaise en présence d'observateurs des Nations unies en 1958, le transfert de nouveaux pouvoirs au gouvernement togolais et, un an après, la cessation de la tutelle prononcée par l'Assemblée générale, une fois connues les intentions de l'Assemblée togolaise élue au suffrage universel.

Les élections pour le renouvellement de l'Assemblée togolaise ont lieu en avril 1958 ; le résultat du scrutin est particulièrement important parce que le nouveau gouvernement négocie la fin de la tutelle et amène le pays à l'indépendance. Conscients de l'enjeu, les partis d'opposition comme le Comité d'unité togolais (CUT) et la Juvento, qui revendiquent depuis longtemps l'indépendance pour leur pays, acceptent de participer à la compétition pour la première fois depuis le 1952.

Contrairement à l'attente générale, les élections amènent la défaite du parti au pouvoir, le Parti togolais du progrès (PTP), qui a toujours soutenu la nécessité d'une politique d'intense coopération avec la puissance coloniale ; les anciens partis d'opposition dominent désormais l'Assemblée togolaise avec 29 sièges sur 46. Sylvanus Olympio, leader du Comité d'unité togolais (CUT), est chargé de former le gouvernement.

Sylvanus Olympio n'est pas un inconnu : après des études à la *London School of Economics*, il a fait carrière à l'intérieur de la *United Africa Company*, la filiale africaine du trust anglo-hollandais *Unilever*, dont il est nommé directeur général pour le Togo. Porte-parole de la *All Ewe Conference* à l'ONU<sup>3</sup>, il devient président de l'Assemblée territoriale du Togo dès sa création en 1946, jusqu'au 1952. Toutefois son anglophilie inquiète Paris qui préfère le remplacer par Nicolas Grunitzky, leader du PTP, considéré comme plus proche de l'administration coloniale : Grunitzky sera le chef du gouvernement togolais jusqu'aux élections d'avril 1958<sup>4</sup>.

En effet, Olympio, par son expérience professionnelle et sa connaissance de l'anglais, est un élément atypique parmi les leaders de l'Afrique francophone. Il n'appartient pas au milieu francophone d'Houphouët-Boigny ou de Senghor, mais ne se situe pas non plus parmi les leaders plus extrémistes, comme Ahmed Sekou Touré ou Modibo Keita.

S'il s'emploie à maintenir l'aide française, il ne partage pas le protectionnisme de la zone franc ; attaché au libre-échange, il veut faire du Togo un pays ouvert sur l'extérieur. À ce propos il est intéressant de savoir ce que dit de lui le directeur général de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) :

« M. Olympio, bénéficiaire d'une formation et d'une pratique commerciales pragmatiques, est moins préoccupé de développement à long terme que de l'essor et de la diversification d'un commerce considérable à l'échelle du pays et de caractère international [...]. À cette fin, il désire concilier les avantages d'une monnaie commune avec les soucis de ne pas se trouver trop entraîné par les autres États participant à celle-ci dont il ne partage pas les options politiques et économiques, [...]. Il souhaite développer les ouvertures commerciales et financières avec l'étranger : la zone franc est avantageuse dans la mesure où elle permet de libres transactions dans cette aire géographique, mais à la condition d'être dépouillée de ses contraintes pour les transactions extérieures à celle-ci, conception qui heurte ses interlocuteurs français<sup>5</sup>. »

### **Assurer l'indépendance par l'entente avec la France, 1958-1960**

Pendant sa première période au pouvoir, la principale préoccupation d'Olympio est d'arriver à l'indépendance, tout en conservant de bonnes relations avec la puissance tutélaire. Le leader togolais est conscient des besoins du pays et de l'importance de l'aide apportée par la France. En outre l'appui français est nécessaire pour s'opposer à N'Krumah, qui ne cache pas son ambition d'englober le Togo français, en s'appuyant sur le désir de réunification de la population Ewé.

Malgré son appartenance aux Ewés et en dépit des appuis qu'il a reçus de N'Krumah quand il était dans l'opposition, Olympio n'a pas l'intention d'accepter l'annexion du Togo au Ghana. Il prend ses distances avec le chef du gouvernement voisin et s'aliène ainsi les sympathies du parti allié, la Juvento, qui a gardé des attaches avec le *Convention's People Party*, le parti de N'Krumah.

Les années qui précèdent l'indépendance voient donc se réaliser une collaboration, pas toujours facile, entre le gouvernement français et Olympio ; la venue au pouvoir du général de Gaulle, en France, ne change pas cet état de choses.

Après le référendum constitutionnel du 28 septembre 1958 en France, qui ne concerne ni le Togo ni le Cameroun, Olympio rend visite au nouveau président de la République, Charles de Gaulle, à son Premier ministre, Michel Debré, et au ministre de la France d'outre-mer, Bernard Cornut Gentille ; il discute

3. La *All Ewe Conference* avait été créée en 1947, dans le but de favoriser la réunification des territoires habités par les Ewés, qui étaient partagés entre les territoires français et les territoires anglais du Togo.

4. Nicolas Grunitzky est né en 1913 à Atakpamé, dans le sud du Togo. Sa mère appartient à la famille royale d'Atakpamé ; son père est devenu officier allemand. Après des études secondaires à Aix-en-Provence, il est diplômé de l'École spéciale des travaux publics de Paris. Rentré au Togo dans les années 1940, il est fonctionnaire, puis dirigeant d'une entreprise de travaux publics. Après la guerre (pendant laquelle il s'est rallié aux Forces libres de de Gaulle), il participe à la fondation du Parti togolais du progrès, dont il est élu secrétaire général en 1946. Grâce à son activité politique, il est élu député à l'Assemblée nationale française aux élections législatives du 17 juin 1951.

5. Robert Julienne, *Vingt années d'institutions monétaires ouest-africaines, 1955-1975*. Mémoires, Paris, L'Harmattan, 1988, p. 166.

avec ces derniers des modifications à apporter au statut de *self-government* en vue d'une levée de la tutelle onusienne.

Rentré à Lomé, Olympio fait voter par l'Assemblée législative une motion pour approuver le projet de statut intermédiaire et une résolution sur l'avenir du Togo qui préconise l'indépendance pour 1960. L'Assemblée générale des Nations unies, en décembre 1958, et le Conseil de tutelle en juillet 1959, approuvent le plan du gouvernement togolais ; l'indépendance est fixée au 27 avril 1960, jour du deuxième anniversaire de la victoire d'Olympio aux élections.

Une fois ce processus en bonne route, Olympio s'empresse de définir avec la France une nouvelle convention monétaire. Il se dit prêt à demeurer dans la zone franc, mais demande le pouvoir de négocier et conclure des accords commerciaux avec les pays étrangers. Le gouvernement français répond négativement à une telle requête ; en fait il craint qu'une telle concession ne creuse le déficit de la zone franc, puisque le trésor français est tenu de fournir des devises étrangères contre des francs CFA, mais aussi qu'elle provoque une dislocation progressive de celle-ci, puisque que chaque pays membre pourrait revendiquer les privilèges accordés au Togo.

Paris propose à Olympio d'attendre l'indépendance avant de définir un nouveau régime monétaire : à ce moment-là, il aura le choix entre demeurer membre de la zone franc aux mêmes conditions que les autres, ou créer une monnaie togolaise autonome, en supportant les responsabilités et les risques d'une telle opération. Jusque-là, la seule concession possible est d'isoler la circulation monétaire du Togo à l'intérieur de l'Union monétaire ouest-africaine, et étudier de près une solution basée sur la création d'une monnaie togolaise.

Les négociations pour la définition d'un nouvel accord économique et monétaire commencent en mars 1960, un mois avant la proclamation de l'indépendance. Le but de Paris est d'élaborer un régime comparable à celui qui vient d'être défini pour la Fédération du Mali<sup>6</sup> qui, à la suite des accords paraphés, continue à faire partie de la zone franc et de l'Union douanière des États de l'Afrique de l'Ouest, et maintient avec la France des relations commerciales sous un régime préférentiel réciproque. Ce régime comporte des débouchés privilégiés, la libre circulation des produits et la franchise douanière. Les deux États coordonnent leurs politiques commerciales à l'égard des États tiers, notamment à l'occasion de leur plan d'importations et de la préparation de leurs accords commerciaux.

Fin mars, Olympio arrive lui-même à Paris pour négocier les accords ; un compromis est trouvé sur la partie monétaire. Est reconnue au Togo la possibilité de créer une monnaie et un institut d'émission national, mais le gouvernement togolais confirme son appartenance à l'Union monétaire ouest-africaine et reconnaît comme monnaie légale le franc CFA. En effet, si

Olympio est prêt à un compromis sur la partie financière, il ne veut pas céder sur les questions commerciales, auxquelles il est particulièrement attaché en raison de son expérience à la *United Africa Company*.

En particulier, le Premier ministre togolais veut conclure librement des accords avec les pays étrangers ; il n'est pas disposé à définir un programme d'importations avec les responsables français, ni à consulter ceux-ci préalablement à toute négociation commerciale hors de la zone franc.

En conséquence, à la veille de l'indépendance, le Togo et la France adoptent seulement des dispositions transitoires en matière de politique étrangère, défense et monnaie ; en ce qui concerne ce dernier point le gouvernement togolais affirme sa volonté de demeurer dans la zone franc et d'avoir comme monnaie le franc CFA.

Ainsi, pendant la période 1958-1960, Olympio met en acte une politique toujours de plus en plus indépendante par rapport à la France. Dans un premier temps, la collaboration s'impose pour arriver à la fin de la tutelle et ne pas retarder la proclamation de l'indépendance. Mais dès qu'il s'agit de définir les nouveaux rapports franco-togolais, Olympio a des idées précises avec lesquelles il n'est pas disposé à transiger : le Togo aura une monnaie nationale dont une gestion rigoureuse assurera la stabilité ; l'équilibre des finances sera assuré par le contrôle des prix et le blocage des salaires. Également, l'équilibre de la balance des paiements sera obtenu par la réduction des importations, l'accroissement des investissements étrangers et par la dévaluation de la monnaie nationale. Une dévaluation, en effet, avantagera les exportations du pays et l'insérera mieux dans les circuits commerciaux internationaux.

### ***La Communauté économique européenne, gage de l'indépendance du Togo***

Cette volonté d'assumer pleinement l'indépendance du pays est particulièrement évidente dans les relations avec la CEE ; en fait Olympio dit à l'ambassadeur français : « *Le Togo désire rester associé au marché commun, mais il entend le faire directement ; il tient à avoir sa représentation propre et à affirmer son indépendance*<sup>7</sup>. »

Au moment de la signature du traité de Communauté économique européenne (CEE), le 25 mars 1957, le Togo, comme les autres territoires africains français, est associé à celle-ci (articles 131 à 136, partie IV).

Une semaine avant la proclamation de l'indépendance, le Premier ministre togolais envoie une lettre au président de la Commission pour lui demander de négocier un nouveau traité d'association sur la base de l'article 238<sup>8</sup> :

6. La Fédération du Mali, composée des territoires du Sénégal et du Soudan, paraphe les accords de coopération le 4 avril 1960 ; l'indépendance est fixée pour le 20 juin 1960. La Fédération éclate le 20 août de la même année ; à la suite de cette crise le Sénégal proclame son indépendance et le Soudan reprend le nom de République du Mali.

7. Archives du ministère des affaires étrangères français, service de coopération économique, (CEE-Euratom), dossier 723, lettre du représentant permanent de la France auprès de Communautés européennes, 22 septembre 1960.

8. Article 238 : « *La Communauté peut conclure avec un ou plusieurs États ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. Ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée. Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent traité ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236.* »

« Monsieur le Président, j'ai l'honneur de vous faire connaître que le gouvernement de la République du Togo, sur le point de devenir indépendant, désire s'associer à la CEE.

Le gouvernement de la République du Togo pense qu'il peut le faire conformément aux dispositions de l'article 238 du traité établissant la CEE sans changement important dans les droits et obligations actuels d'association y compris l'assistance du Fonds de développement conformément aux clauses du traité. Le gouvernement de la République du Togo suppose également que cette association n'implique aucun engagement spécial à titre individuel avec les États membres de la CEE. Le gouvernement de la République du Togo serait heureux d'avoir votre confirmation sur cette interprétation en vue de lui permettre d'entreprendre, dans les meilleurs délais, des négociations à cette fin<sup>9</sup>. »

En bref, Olympio refuse le statut d'État associé en tant qu'ex-colonie française et veut négocier un nouveau traité avec la CEE, en utilisant l'article 238, au même titre que la Grèce ou la Turquie. À ce propos, il convient de spécifier que le Cameroun, indépendant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1960, s'est limité à demander la reconduction de la Convention d'association en attendant les négociations pour le renouvellement de celle-ci. Cette demande suscite un vif débat au sein des Six ; en effet le problème ne concerne pas seulement le Togo, mais tous les territoires d'outre-mer qui vont acquérir leur indépendance.

Quant au gouvernement français, il est tout à fait opposé à une telle requête, craignant que si cette pratique se développe, l'association à la CEE ne soit remise en question par les pays africains, soucieux d'affirmer leur indépendance. Les pays africains associés se rendent compte aussi qu'une négociation conduite sur la base de l'article 238 ne leur assurera pas les mêmes avantages. Pire, il les assimilera aux États tiers, alors qu'un des principaux buts de la politique française est de voir reconnue la position spéciale des pays africains associés.

Il faut aussi considérer que le gouvernement français est engagé dans une phase délicate de transition : la Communauté franco-africaine, fondée par le général de Gaulle, à la suite du référendum du 28 septembre 1958, est en train de se dissoudre. Il faut donc reformuler les relations franco-africaines, désormais basées sur des accords de coopération, qui assurent aux nouveaux États l'aide de la France, tout en garantissant à Paris une place privilégiée à l'intérieur de ces États. Au moment où Olympio présente sa demande, un tel processus est encore en cours d'élaboration ; le gouvernement français n'est donc pas disposé à la prendre en considération.

Ainsi, au sein du Comité des représentants permanents (Coreper), la discussion se poursuit entre tenants d'une position dilatoire et ceux qui souhaitent répondre positivement à la requête du président togolais. Les Pays-Bas sont de l'opinion que l'indépendance étant un fait totalement nouveau, elle met fin à l'asso-

ciation. Il faut donc négocier un nouvel accord sur la base de l'article 238, et abolir les préférences tarifaires dont jouissent les pays associés désormais indépendants. Les autres pays membres de la CEE se situent entre la France et les Pays-Bas ; ils considèrent que l'indépendance du Togo (et des autres pays associés) est un fait nouveau dont il convient de tenir compte, mais ils ne pensent pas que cela aboutisse à la fin du régime d'association, surtout parce que les États africains manifestent la volonté de le voir confirmé.

Dans la Commission l'opinion qu'il vaut mieux trouver des adaptations limitées finit par dominer, en laissant à la Convention d'association et au Fonds européen de développement (FED) le temps de faire leurs preuves. Une fois le premier accord arrivé à son terme, un nouvel accord pourra être négocié.

En conclusion, la demande d'Olympio reçoit une simple réponse d'attente. Walter Hallstein, le président de la Commission, lui fait savoir que le problème sera étudié par ses services, mais que pour le moment il est mieux de trouver une solution transitoire. Finalement, le cas du Togo est réglé comme celui des autres pays associés, en introduisant des modifications de procédure pour prendre en considération l'indépendance de ceux-ci.

### **Sylvanus Olympio, président de la République togolaise pour l'unité africaine**

Pendant les années 1960-1963, après l'indépendance, S. Olympio s'emploie à élargir les relations internationales de son État et à ne pas dépendre exclusivement de l'aide française. De ce point de vue, la République fédérale d'Allemagne et les États-Unis constituent deux importants alliés. La première accepte de financer l'élargissement et l'aménagement du port de Lomé ; en outre, les deux États signent des traités de commerce, de coopération économique et technique, de navigation maritime et de circulation aérienne. La France s'inquiète en particulier de l'importance grandissante d'un expert allemand en matière de questions monétaires, von Mann, placé auprès du président togolais. Le conseiller économique formule même des propositions de réforme dans un domaine, celui de l'union monétaire franco-africaine, que Paris considère comme lui étant réservé. Ce fait, ajouté aux autres marques d'intérêt de Bonn pour l'Afrique, suscite sinon la méfiance au moins quelques réserves du côté français<sup>10</sup>.

Quant aux États-Unis, en 1961, le Togo est l'un des trois pays de l'Afrique francophone, avec le Mali et la Guinée, à avoir signé un accord-cadre dans lequel s'inscrit l'assistance américaine. L'aide américaine s'est traduite surtout par l'importation de produits alimentaires ; en 1962, Washington a envoyé au Togo une aide alimentaire pour une valeur d'environ 84 millions de

9. Archives historiques de l'Union européenne. CEAB 02/2035, lettre de Sylvanus Olympio, Premier ministre du gouvernement de la République du Togo, adressée à W. Hallstein, président de la Commission de la CEE, 20 avril 1960.

10. Archives du ministère des affaires étrangères français, service de coopération économique, (CEE-Euratom), dossier 723, lettre du représentant permanent de la France auprès de Communautés européennes, 22 septembre 1960. « La place qu'occupe M. von Mann à Lomé mérite, en raison de la nationalité de ce conseiller, d'être prise en considération. Bien que la lettre de M. Olympio, qu'il m'a dit avoir rédigée lui-même, soit plus inoffensive que je ne l'avais d'abord redouté, il conviendra de prendre garde aux influences qui pourraient être exercées de Bonn par son intermédiaire au cours des négociations à venir. »

francs CFA ; pour l'année 1963, la République togolaise et les États-Unis sont convenus d'une aide totale de 95 millions CFA, qui sera versée en partie sous forme de crédits et en partie en nature<sup>11</sup>. Enfin, pendant la visite d'Olympio aux États-Unis, en mars 1962, un accord garantissant les investissements américains dans le pays a été signé.

Washington trouve que le Togo est un élément important pour la stabilité de la région ; si le gouvernement américain n'encourage pas le relatif isolement du pays par rapports aux États francophones, il partage la politique d'ouverture commerciale d'Olympio et appuie son engagement auprès des Nations unies et sa tentative de créer des liens entre États francophones et anglophones.

En effet il faut noter ici une autre cause de désaccord entre Olympio et le gouvernement français : tandis que Paris cherche à renforcer la cohésion du groupe des États africains de langue française, Olympio refuse de participer aux regroupements que ceux-ci sont en train de constituer, et s'engage pour la constitution d'une organisation africaine unitaire.

Le Premier ministre togolais n'envoie pas de représentants à la conférence d'Abidjan en octobre 1960, ni à la conférence de Brazzaville en décembre de la même année. La première conférence est organisée en prévision des débats qui auront lieu à l'Assemblée générale des Nations unies, où les nouveaux États viennent juste d'être admis ; les sujets abordés concernent notamment la question algérienne, le cas congolais et les expériences nucléaires françaises au Sahara. À Brazzaville, les États francophones s'accordent sur le principe d'une Union africaine et malgache : le but est de trouver une attitude commune sur tous les problèmes internationaux, et en particulier sur les problèmes africains, pour avoir plus de poids dans les enceintes internationales. Peu après, les États du Groupe de Brazzaville décident de créer l'OAMCE (Organisation africaine et malgache de coopération économique), dont le Togo ne fait pas partie. En revanche, les représentants togolais participent aux réunions qui porteront à la fondation de l'OUA (Organisation de l'unité africaine) et proposent au Nigeria et au Dahomey la création d'une union régionale.

### ***Les limites de la confrontation franco-togolaise***

Cela étant, la confrontation avec la France, même si elle ne prend pas des tonalités dramatiques comme avec la Guinée ou le Mali, n'est pas moins réelle.

Paris s'efforce de faire entrer le Togo dans son plan pour l'Afrique de l'après indépendance : celui-ci est basé sur l'idée de maintenir la cohésion entre les États francophones au niveau économique ou politique ; en effet, une telle unité représente un instrument important de cohésion face aux voisins anglophones et aux tentatives

de pénétration de la part de puissances étrangères comme l'Union soviétique ou même les États-Unis.

S. Olympio a une autre idée de la place du Togo en Afrique, et en général dans les relations internationales. Il estime que le Togo, qui même avant son indépendance jouissait d'un statut particulier en raison de la tutelle exercée par les Nations unies, n'a que peu de liens avec ses voisins francophones. En plus, il ne croit pas au bon fonctionnement de l'union monétaire ouest-africaine, car les États membres ont des politiques économiques trop différentes.

À cela, on peut ajouter le fait qu'il n'a pas confiance dans les capacités des leaders des États voisins pour développer l'économie de leurs pays, comme en témoigne le directeur de l'agence locale de la BCEAO à Lomé : « *Il ne fait aucun doute par ailleurs que le président n'a qu'une confiance très limitée dans la politique monétaire de ses partenaires dans notre zone d'émission et qu'il craint, pour reprendre ses propres paroles, les conséquences de la mégalomanie des uns et de la malhonnêteté des autres. Actuellement, sa hâte de différencier ses signes monétaires est fonction directe de la réticence du Mali à identifier les siens ; il redoute en effet que cette attitude des autorités maliennes ne cache leur détermination de renouveler l'expérience guinéenne, expérience dont il ferait encore une fois les frais. Il n'hésite pas, lorsqu'il parle de Modibo Keita et de Sekou Touré, et qu'il évoque l'équipe qu'ils forment avec N'Krumah et Nasser, à employer le terme de gangsters*<sup>12</sup>. »

Olympio estime essentiel de développer les relations commerciales avec le Ghana et le Nigeria, et de ne pas limiter les importations togolaises à la zone franc, où les prix sont généralement supérieurs aux cours mondiaux. Quant à l'association avec la CEE, tout en voulant continuer à bénéficier des ressources du FED (Fonds européen de développement), il est probablement prêt à abandonner les tarifs préférentiels pour manifester son indépendance, appliquer ses idées économiques et instaurer des relations directes avec la CEE.

Dans ces conditions, on comprend les difficultés pour définir un nouveau statut monétaire et signer les accords de coopération avec la France. Après l'indépendance, les négociations entre la France et le Togo reprennent. Olympio fait parvenir ses propositions au gouvernement français ; celles-ci prévoient l'appartenance de la République togolaise à la zone franc et à l'Union monétaire ouest-africaine et reconnaissent le franc CFA émis par la BCEAO comme monnaie légale ; toutefois les billets et les pièces émis au Togo seront distingués pour isoler la circulation à l'intérieur de ce pays. La politique du crédit et la politique monétaire seront décidées par le gouvernement togolais en accord avec la BCEAO. La libre convertibilité du franc CFA émis au Togo sera assurée par des avances, et non par le mécanisme du compte d'opération qui garantit une convertibilité illimitée. En résumé, le but d'Olympio n'est pas

11. Archives du ministère des finances français, fonds organismes sous tutelle, dossier B 48.114, lettre du directeur de la Caisse centrale de coopération économique à son directeur général, 8 mars 1963.

12. Archives du ministère des finances français, répertoire 1018, dossier B 62.207, lettre pour le directeur général de la BCEAO, 31 août 1961.

simplement d'individualiser la circulation monétaire du Togo au sein de la zone franc, mais « *de faire fonctionner en fait, sous la raison sociale de la BCEAO [...], une véritable Banque centrale purement togolaise, ayant sa politique propre, ses organes de gestion particuliers et ses avoirs extérieurs placés distinctement*<sup>13</sup> ».

Ces propositions sont élaborées grâce à l'aide de conseillers étrangers, et en particulier de von Mann, qui déclare avoir le soutien de Bonn, dans le cas où Paris ne consentirait pas aux réformes envisagées<sup>14</sup>. Même si le gouvernement allemand assure Paris de sa volonté de rester en dehors de ces négociations, les affirmations de von Mann troublent les représentants français.

Naturellement, le gouvernement français ne peut pas accepter de telles propositions ; elles auraient signé la fin de la zone franc, puisque chaque État membre aurait demandé les mêmes concessions accordées au Togo. Toutefois, les deux parties sont soucieuses de ne pas brusquer les choses et veulent se donner le temps de la réflexion. En mars 1961, au moment d'entreprendre les négociations pour une réforme générale de l'Union monétaire ouest-africaine, Paris invite le gouvernement du Togo à y participer ; en réponse, le ministre des finances togolais, Hospice Coco, fait savoir que le projet ne rencontre pas la faveur de son gouvernement. Ainsi, pendant les négociations entre les États africains membres de la BCEAO et la France, le Togo se limite à envoyer un observateur et confirme ne pas vouloir faire partie de la nouvelle institution.

Une fois signés les accords pour la nouvelle Banque centrale, Lomé cherche à relancer les négociations. Toutefois les positions des deux gouvernements n'ont pas changé ; la France veut préserver l'unité de la zone franc et est décidée à ne pas la mettre en péril avec des concessions au gouvernement togolais. Celui-ci confirme sa volonté d'avoir une monnaie nationale et une banque d'émission propre, tout en restant dans la zone franc. Finalement les négociations se terminent le 28 septembre 1962 : l'accord prévoit la création d'un institut d'émission national, dirigé par un conseil d'administration composé de façon paritaire ; le président du conseil d'administration sera désigné par le gouvernement togolais, et le directeur général, qui reçoit d'importants pouvoirs propres de gestion, par le gouvernement français. La monnaie togolaise, appelée provisoirement « franc togolais », sera garantie de façon illimitée par le Trésor français.

Comme les pouvoirs du président du conseil d'administration paraissent trop faibles aux Togolais, il est décidé que le conseil pourra accorder certaines délégations à son président. Ces dispositions doivent entrer en vigueur après le transfert de l'émission par la BCEAO à la banque togolaise, officieusement prévu pour l'été 1963. Par ailleurs, elles sont subordonnées à la conclusion des accords de coopération économique, dont les négociations sont encore en cours.

La situation semble donc en voie de solution quand, le 12 janvier 1963, Olympio est tué par un

groupe de militaires togolais démobilisés par la France qui veulent obliger le chef de l'État à les reprendre dans l'armée nationale. La réaction de la population du Togo à la nouvelle du coup d'État est mitigée ; évidemment la politique d'Olympio n'a pas convaincu sa population. La prédominance des Ewés au gouvernement lui aliène la sympathie des membres des autres ethnies. D'autre part, même chez les Ewés, le soutien dont il jouit s'est affaibli, en raison de sa rigoureuse politique économique. Quant à la France, si elle accepte le résultat des élections d'avril 1958, elle n'a jamais trop apprécié le leader togolais.

Le successeur d'Olympio, Nicolas Grunitzky, rappelé au pouvoir par les militaires, préfère se rapprocher des États africains francophones modérés : à partir de 1963, le Togo entre dans l'Union africaine et malgache (UAM), l'OAMCE, et l'Union douanière ouest-africaine. À l'inverse, il ne sera plus question de créer un institut monétaire national et de sortir de l'Union monétaire ouest-africaine ; en octobre le Togo signe avec la France des accords de coopération. En bref, avec la disparition d'Olympio, le Togo reprend sa place au sein de la communauté francophone africaine.

L'originalité de la présidence d'Olympio peut être soulignée encore une fois ; au début des années soixante, on note deux types de relations franco-africaines, marquées soit par la collaboration soit par la confrontation. Olympio est un cas à part. On ne peut le classer ni parmi les francophiles, comme Houphouët-Boigny, ni parmi les opposants, comme Sekou Touré. Il a cherché une alternative entre ces deux solutions, et dans cette recherche il a posé beaucoup de problèmes au gouvernement français. En fait, même si Olympio participe aux négociations pour la création de l'OUA, il est plutôt méfiant à l'égard des organisations africaines ; en revanche il tient à instaurer des relations directes avec la CEE. Son attachement au libre-échange le rapproche plus des Pays-Bas et de l'Allemagne fédérale que de la France, avec laquelle il n'arrive pas à conclure des accords de coopération économique. Il tient à maintenir des liens avec la CEE parce qu'elle lui assure son concours pour le développement du Togo et parce qu'elle accepte d'établir des relations directes avec lui. De ce point de vue, il participe pleinement aux négociations pour le renouvellement de la Convention d'association, qui sera signée à Yaoundé en juillet 1963. D'autre part, conscient de l'importance de l'ONU dans l'acquisition de l'indépendance de son pays, il désire que le Togo développe son action au sein de l'organisation internationale.

Les cinq années qu'Olympio passe au pouvoir représentent donc une expérience particulière qui manifeste l'originalité de chacun des pays de l'Afrique francophone et permet d'apprécier les nouveaux rapports euro-africains après les indépendances. **G. M.**

13. Robert Julienne, *Vingt années d'institutions monétaires ouest-africaines*, op. cit., p. 168.

14. En octobre 1961, von Mann, dans une conversation avec le directeur général de la BCEAO, affirme que Bonn est d'accord pour se substituer à Paris si la France n'est pas prête à assister le Togo dans la création d'une monnaie nationale. En février 1962, le ministre des finances togolais demande au gouvernement allemand, par l'entremise de son ambassade, un appui monétaire au cas où le Togo ne conclurait pas un accord avec la France.

# Les Africains et la mondialisation : commencer par le village

**CRUSEILLES.** M. Blaise Compaoré, président du Burkina Faso et de l'O.U.A. (Organisation de l'Unité Africaine) est intervenu à Annecy, pendant la troisième conférence Europe-Afrique organisée par l'institut Aspen France, présidé par Raymond Barre

**M.** Blaise Compaoré n'aura fait qu'une brève apparition au bord du lac d'Annecy, pour intervenir devant une cinquantaine de congressistes, conviés à la fondation Mérieux par Aspen France, pour une conférence traitant de "l'Afrique face au défi de la mondialisation". Le président burkinabé, actuel patron de l'O.U.A., était en effet venu en Haute-Savoie pour des vacances en famille et pour se reposer. Il avait choisi pour cela, les contre-forts du mont Salève et le site prestigieux du "Château des Avenières", établissement trois étoiles au livre d'or exhaustif en célébrités. La famille Compaoré, chaleureuse, y laissera un souvenir attachant, de simplicité et de bonne humeur. Comme chef d'État, mais surtout comme président de l'O.U.A., M. Compaoré, se serait sans doute passé du "devoir de vacances", imposé par la situation au Congo. (Voir notre article dans le Dauphiné Dimanche).

« La situation est très grave pour la région », nous a-t-il confié avec son parlé posé, détaché, aux mots choisis et précis. « C'est la plus grande confrontation militaire entre états, qu'a jamais connue l'Afrique... Nous faisons le maximum pour accompagner les initiatives locales de conciliation. »

Abordant le thème de la conférence, le président sait que, « l'Afrique ne peut pas rester en dehors du débat sur la mondialisation. Les problèmes n'ont pas de frontières, drogue, sida, pollution, criminalité, même le conflit américano-islamique déborde sur le continent. »

La vraie question, c'est « comment l'Afrique peut-elle s'intégrer au monde. » La réponse globale est d'abord politique et à moyen terme. « Il faut s'organiser aujourd'hui pour travailler demain. Améliorer les cadres institutionnels juridico-administratifs, la fiscalité, les ta-



Des vacances studieuses pour le président de l'O.U.A., en villégiature au Château des Avenières.

rijs douaniers, engager des réformes pour limiter les dépenses publiques, apprendre à investir avec justesse. La libéralisation nous donne accès à la technologie, nous pouvons exploiter des créneaux dans la compétition mondiale.

Mais la mondialisation n'a rien d'abstrait, développer c'est d'abord rendre l'homme heureux dans le monde. » Et le président renvoie les experts à des principes de base. « Le Burkina compte 80 % de paysans, leur horizon économique c'est le village d'à côté. Il faut donc commencer par l'éducation, clef de toute évolution, augmenter les productions, organiser progressivement les échanges aux villages des alentours, puis à la région, la

Nation, avant de passer à autre chose. Nos P.M.E. doivent d'abord savoir échanger au niveau national, avant de s'intégrer aux échanges avec les pays voisins. En janvier 2000, nous serons au sein d'une organisation régionale, plusieurs pays à unifier nos échanges douaniers sur le modèle de l'Europe. C'est ça l'école de la mondialisation. »

Le président Compaoré est convaincu que la stabilité de l'Afrique, gage des investissements étrangers, ne peut passer que par la démocratie. « Libérer l'esprit, c'est libérer la créativité, il faut donner au citoyen les moyens de participer. Au-delà du fondamental, on peut installer non pas une démocratie à l'africaine, mais une formule africaine de démocratie, qui

tienne en compte les aspects de notre civilisation. L'Afrique doit se bâtir sur une ambition et un idéal, ce qui n'est pas facile quand les nations ne sont pas achevées, en proie à des tensions tribales héritées de la colonisation. »

Au Burkina, le président a mis en place deux chambres. Une assemblée législative élue au suffrage universel, une chambre des représentants, où siègent toutes les communautés religieuses, les chefs coutumiers, les syndicats, les opérateurs économiques, etc. Inspirée de la "palabre" africaine, cette chambre "n°2" examine, discute et modifie tous les projets de loi, avant de les transmettre aux députés. Une solution adaptée au continent.

GILLES MOREL ■