

Julien MEIMON (Université Lille II)

Aux origines de l'aide française au développement
Discours, instruments et pratiques d'une dynamique hégémonique

La continuité entre la période coloniale et la coopération au développement, à partir des années 1960, a été suffisamment dénoncée et chantée, d'Alpha Blondy à Tiken Jah Fakoly, pour devenir une sorte évidence qu'il ne serait plus besoin d'interroger. Mais on ne dispose que d'éléments épars à propos des modalités concrètes de cette continuité, et tout particulièrement concernant les transactions passées en ce sens entre États, entre dirigeants français et africains, entre fonctionnaires de part et d'autre, non seulement dans des interactions bilatérales, mais encore dans les espaces internationaux, par exemple aux Nations Unies. Surtout, l'analyse historique de cette séquence de transition, entre la fin des années 1950 et la décennie suivante, minimise souvent – ou passe sous silence – l'une de ses dimensions essentielles, difficile à appréhender : l'incertitude. C'est à partir de ce questionnement initial que l'on peut s'interroger sur la genèse d'un dispositif tout à fait particulier et central dans ce jeu de transactions : l'aide publique au développement.

Le principe d'une contribution française au développement n'apparaît pas, en tant que tel, avant la fin des années 1950, bien que divers mécanismes lui préexistent et constituent une sorte de modèle sur lequel seront ensuite calqués différents dispositifs. Il faut en effet attendre 1959 pour voir apparaître l'idée d'une « aide au développement » dans les discours gouvernementaux et dans l'architecture administrative, et pour surprendre les gouvernants

porter ce type de « message » sur la scène internationale. Or l'aide au développement, dans le cas français, est immédiatement liée, dans son principe et ses mécanismes, à l'éclatement de l'Empire : elle en procède, se situe dans la continuité de la domination impériale et repose sur un ensemble d'acteurs pris par cette logique. Les individus chargés de l'administrer sont pour l'essentiel d'anciens fonctionnaires coloniaux en quête de reconversion ; les fonds disponibles sont en totalité ceux qui étaient jusqu'alors consignés dans le fonds de développement des colonies ; et les justifications morales qui habillent cette aide contrastent avec les intérêts économiques, politiques et stratégiques bien plus anciens qu'elle tend à préserver. Mais la configuration historique et politique qui porte cette « aide au développement » est particulièrement bouleversée et, contrairement aux récits qui mythifient le rôle de quelque responsable politique ayant « anticipé l'intérêt d'une décolonisation pacifiée », c'est l'incertitude qui règne alors. De Gaulle, autant que ses auxiliaires et concurrents, hésite sur la stratégie à adopter face à l'éclatement de l'Empire, alterne entre plusieurs options, n'atteint guère la clarté visionnaire qu'on lui prête parfois.

C'est aussi à une forme d'incertitude que sont affrontés les autres acteurs de ce jeu : les leaders africains qui doivent modeler leur indépendance nationale, les fonctionnaires français et africains, qui cohabitent dans les nouvelles administrations mais dont les positions hiérarchiques changent, les représentants aux Nations Unies, face aux évolutions discursives et politiques de leurs homologues... On ne peut lister ici les multiples figures que prend cette incertitude mais constater ce qu'elle implique dans les relations internationales, bilatérales et multilatérales, comme sur les scènes nationales : des décalages permanents entre les discours et les actes, un faible encadrement des pratiques, ni au niveau doctrinal ni en termes d'architecture institutionnelle, des réorientations symboliques et politiques, de l'*aggiornamento* discret à la volte-face médiatisée (et inversement), bref une série de tâtonnements qui structurent finalement, bien au delà de sa période de genèse, le secteur de l'aide française au développement³³⁹. Ces changements successifs - humains, politiques, et doctrinaux – conservent néanmoins une certaine constance, dans le but que leur assignent, avec un certain succès, les dirigeants français : créer puis préserver une dynamique hégémonique dans les relations franco-africaines et, sinon maintenir en l'état l'Empire

³³⁹ On retrouve par exemple cette « faiblesse » structurelle dans le discours contemporain de la ministre de la Coopération qui peine à légitimer l'aide au développement face aux « contre vérités » sur la « complaisance française envers certains régimes contestés »... Voir point de vue de B. Girardin, « L'aide française au développement : et la vérité ? », *Le Monde*, 2 octobre 2006.

colonial et les rapports qu'il a sédimentés, du moins préserver une emprise économique, politique et stratégique sur l'Afrique francophone.

Cette dynamique hégémonique, faut-il le préciser, s'appuie sur les responsables africains – ou certains d'entre eux - plutôt qu'elle ne les contraindrait brutalement ; elle résulte, plus profondément, de leur intérêt partagé à la soutenir et repose en ce sens sur des flux stables d'échanges collusifs³⁴⁰. On ne peut, en d'autres termes, comprendre le rôle tenu par la Côte d'Ivoire, au sein la Communauté et dans toute l'Afrique de l'Ouest, et sa place privilégiée parmi les destinataires de l'aide au développement et des effectifs d'assistance technique, sans analyser la trajectoire de son Président, député de la IV^{ème} République puis ferme soutien et ministre conseiller du Général De Gaulle, sachant convaincre la France de soutenir la sécession biafraise ou favorisant la relance de relations diplomatiques avec l'Afrique du Sud, et permettant plus prosaïquement à la France de conserver – et d'utiliser – sa force de frappe militaire et à quelques partis de financer certaines campagnes électorales... Sans doute cette manière de personnaliser les relations franco-africaines, pour utile qu'elle soit dans la démonstration, circonscrit-elle aussi artificiellement un phénomène beaucoup plus ample, au cœur de cette dynamique hégémonique : c'est l'ensemble des élites ayant entamé pendant la période coloniale un processus d'accumulation primitive de richesses foncières et commerciales et de capitalisation politique, puis pris par la suite des places de direction dans l'État indépendant, qui cherchent alors à préserver ces positions et deviennent les principaux alliés de cette dynamique.

C'est à ces transactions, et à la dynamique hégémonique que cherche à lui assigner la France, que nous nous intéresserons ici, en travaillant trois aspects complémentaires : les discours de légitimation de l'entreprise hégémonique française, les instruments effectivement « créés » pour l'imposer, et les pratiques concrètes des agents chargés de la servir. Ces trois niveaux de transactions, en réalité intégrés, seront ici distingués pour le bien de la démonstration.

³⁴⁰ Les transactions collusives ont été définies par Michel Dobry comme des types d'échanges intersectoriels « illégitimes » vis à vis des normes officielles ou de ce que des acteurs étrangers à ces transactions considèrent être la « normalité », mais paradoxalement producteurs de légitimité. Voir Dobry (Michel), *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992.

Légitimer l'hégémonie

« La politique de la France en Afrique, tant à l'égard des Arabes que vis-à-vis des Noirs, est de faciliter leur évolution de façon, notamment, à les prémunir contre la tentation d'accepter les offres des pays communistes. Nous voulons convaincre les Africains que, contrairement à ce qui se passerait pour eux s'ils se rapprochaient des démocraties populaires, l'aide que nous leur apportons ne comporte de notre part aucune arrière pensée de domination. »

(De Gaulle précisant le discours à tenir par les autorités françaises, le 20 décembre 1959)³⁴¹.

A dix jours de la proclamation de l'indépendance du Cameroun, et quelques mois de celle des autres « possessions » d'Afrique de l'Ouest, le message du Président de la République a le mérite de la clarté sur la nature des enjeux. D'abord la « dépolitisation » de l'aide française, c'est à dire la construction d'un discours mettant exclusivement en avant son caractère altruiste, est une ressource face aux concurrents déclarés à l'Est (URSS, Chine, notamment). Ensuite, ce discours doit s'inscrire dans la stratégie du « monde libre », c'est à dire du bloc occidental, afin de garantir à la France un *leadership* sur l'Afrique francophone, face aux possibles interventions États-Uniennes. Enfin, les autorités françaises doivent se mobiliser pour « convaincre les Africains » de l'altruisme de leur démarche, ce qui ne semble donc pas aller de soi... Et pour cause, puisque ce mode de persuasion discursif souffre, comme on pourra le voir, quelques négociations concrètes moins ouvertes.

L'aide au développement, et singulièrement le discours sur cette aide, se construisent, à l'aube des indépendances d'Afrique noire, sur le mode apolitique (1), et donc opportunément « technique » (3) d'une « cause sans adversaires » (2). Différents acteurs y contribuent dans les espaces international et national, pour de multiples raisons tenant à leur statut et la place qu'ils s'efforcent de préserver dans le jeu – préoccupations stratégiques, politiques, diplomatiques, corporatistes, financières, etc. -, mais dont la finalité commune s'impose comme une évidence : le maintien d'une relation privilégiée avec les nouveaux États indépendants n'est possible, dans cette configuration particulière des années 1960, qu'en drapant d'un discours altruiste des pratiques qui ne répondent pas, ou pas uniquement, à ce

³⁴¹ Entretien du Général de Gaulle avec M. Christian Herter à Rambouillet, le 20 décembre, classé "Très secret", *Fonds Michel Debré, CHEVS 2 DE 64*. On retrouve bien ici de manière entrecroisée une logique de "bloc" (maintenir la domination du "monde libre"), et une logique strictement française (éviter les contestations du pouvoir et la destruction de la Communauté).

type de préoccupations. Et même s'il est provisoire – les remises en causes interviennent dès le courant des années 1960 -, ce type de consensus implicite a vraisemblablement structuré de manière beaucoup plus durable le discours français sur le développement.

Sur la scène internationale : « dépolitiser » l'influence française

La fin des années 50 se caractérise, on le sait, par une violente remise en cause de la France dans les instances internationales. A l'ONU, la France est particulièrement attaquée pour sa gestion de la "crise Algérienne" depuis 1957, et totalement discréditée au début de l'année 1958³⁴². Les débuts de la V^{ème} République coïncident donc avec une restauration momentanée de la confiance accordée à la France pour régler la situation en Algérie, et permettent de repousser l'idée d'une intervention internationale, au prix de gestes symboliques : "fraternisations" avec l'Algérie en mai-juin 1958 et vote favorable à la Constitution, meilleures relations avec l'Egypte, et surtout "tournée" spectaculaire en Afrique noire. Mais des pays sous-développés continuent de dénoncer à l'ONU une aide française permettant de "maintenir certains pays sous obédience", et les pays riches insinuent que la France cherche à faire augmenter les contributions des autres, mais non la sienne propre³⁴³. Aussi la vague des indépendances africaines en 1960 emporte-t-elle deux conséquences majeures : elle ouvre l'Afrique au « marché de l'aide », en pleine genèse, et délégitime sinon les relations coloniales, du moins ses registres habituels de justification. Elle condamne les dirigeants français à modifier leur discours s'il veulent maintenir sous dépendance leurs anciennes colonies. Le principe d'une « aide au développement » apparaît opportunément pour résoudre cette équation.

Le gouvernement français insiste, au printemps 1959, sur l'enjeu considérable que représente le développement, à l'échelle du monde, reléguant au second plan d'autres enjeux plus directement stratégiques. « Quand les deux tiers des habitants de la terre mènent une existence misérable, alors que certains peuples disposent de ce qu'il faut pour assurer le progrès de tous, que viennent faire les dangereuses histoires de Berlin-Ouest, de la Deutsche Demokratische Republik et du désengagement allemand ? », demande ainsi Charles de Gaulle

³⁴² Girault (R.), "La France en accusation à l'ONU, ou les pouvoirs d'une organisation internationale", *Relations internationales*, n°76, hiver 1993, pp. 411-422.

³⁴³ Dossier préparé par un groupe de fonctionnaires sous la présidence de M. Wormser, Directeur des affaires économiques et financières au ministère des affaires étrangères, pour servir de base aux futures délibérations gouvernementales, *Fonds Michel Debré, CHEVS 2 DE 61*.

devant un parterre de journalistes³⁴⁴. Et les propositions du gouvernement français visent à engager des conversations avec les Britanniques et les Américains pour « élaborer une politique commune du monde libre à l'égard de l'Afrique »³⁴⁵.

Derrière ce discours pointe en réalité une crainte de voir les anciennes colonies françaises basculer dans le giron soviétique ou américain, et donc d'y perdre toute influence. M. Debré ne cesse de mettre en garde De Gaulle contre ces risques et s'ingénie à créer ou rafistoler divers dispositifs institutionnels afin de s'en prémunir. La Communauté, initialement conçue comme un espace protégé des influences extérieures, apparaît alors à la fois comme un espace menacé et comme un outil susceptible d'empêcher l'influence extérieure, soviétique en l'occurrence :

« Nous nous trouvons en présence d'une action délibérée du gouvernement soviétique en Afrique, et particulièrement en Afrique noire (...) Notre réaction doit porter d'abord à l'intérieur de la Communauté, et par la Communauté. L'Afrique est en vérité le champ de bataille entre l'Est et l'Ouest, et c'est en Afrique que va se poser, dans les années qui viennent – (se jouent déjà!) – le destin de la civilisation occidentale³⁴⁶. »

L'ouverture de ce continent aux influences étrangères est assez sensible si l'on s'attache en particulier à l'exemple guinéen, important parce qu'il marque la première rupture d'une ancienne possession coloniale d'Afrique noire, dès 1958, et s'affirme comme une sorte de contre-modèle aux yeux du pouvoir gaullien. Au mois de juin 1959, revenant de Guinée où il a rencontré Sékou Touré, Michel Debré note que « *si la France est de moins en moins présente en Guinée, la place sera vite prise par des candidats venus du monde libre ou du rideau de fer qui, à défaut d'entente idéologique, se mettront en tout cas facilement d'accord sur un thème commun : l'anticolonialisme et maintiendront au flanc de la Communauté un foyer permanent d'intrigues et de subversion* »³⁴⁷. C'est encore devant les députés à l'Assemblée nationale que le premier ministre s'inquiète en octobre 1959 de l'intérêt nouveau des grandes puissances (Etats-Unis, URSS, Chine) pour l'Afrique et de la concurrence qu'il induit³⁴⁸.

³⁴⁴ Conférence de presse de Charles de Gaulle, le 26 mars 1959.

³⁴⁵ *Le Figaro*, 12 mai 1959.

³⁴⁶ "Le communisme en Afrique", note pour le Général De Gaulle, 3 août 1959, *Fonds Michel Debré, CHEVS, 2DE29*.

³⁴⁷ Note sur les entretiens franco-guinéens, classée "confidentiel", 24 juin 1959, *Fonds Michel Debré, CHEVS, 2 DE 73*.

³⁴⁸ Séance du 13 octobre 1959, J.O., Assemblée nationale.

Si l'on s'en tient à l'exemple guinéen, il est évident que les pays accédant à l'indépendance sont sous l'influence croisée des deux blocs en même temps, soviétiques et américains pouvant d'ailleurs arguer de la mauvaise volonté française pour justifier leur récent investissement. Voici par exemple comment Eisenhower justifie devant ses partenaires occidentaux l'implication importante des États-Unis :

« [Sékou Touré a] dressé une longue liste d'accusations contre la France, en précisant que celle-ci, à peine le résultat des élections connu, avait rappelé tous ses professeurs, tous ses docteurs et avait été jusqu'à remporter un grand nombre d'archives importantes.(...) c'est un fait, précise-t-il plus loin, que tous ces pays une fois devenus indépendants, viennent solliciter l'aide des États-Unis³⁴⁹. »

La situation, aux yeux des autorités françaises, s'avère donc particulièrement complexe : il faut à la fois éviter d'apparaître comme une puissance coloniale arc-boutée sur ses anciens pouvoirs et freiner les velléités d'investissement américaines et soviétiques.

L'aide au développement apparaît ainsi, dans ces conditions particulières, comme une ressource permettant de dépolitiser l'influence d'une part, de ménager une sorte de leadership français d'autre part. Les autorités françaises entendent en effet “ dépolitiser les problèmes de l'aide aux pays sous-développés ”, orienter les propositions françaises “ dans le sens de l'objectivité et du désintéressement ”, c'est-à-dire afficher des objectifs recueillant l'accord des Américains et parés des vertus de la solidarité. Un programme de lutte contre certains grands fléaux, ou la construction de grands ouvrages d'intérêt public, par exemple l'équipement d'un grand fleuve³⁵⁰, sont envisagés parce qu'ils “ frappent l'imagination des peuples ”, selon la vulgate gaullienne. Au contraire, les questions militaires ne doivent pas être évoquées, de même que les intérêts commerciaux sont tus au profit d'une volonté de maintenir la valeur des exportations des pays sous-développés, de développer l'industrialisation de ces pays et leurs cultures vivrières.

³⁴⁹ Conférence occidentale à Quatre, Réunion des trois à Rambouillet, 20 décembre 1959, de 10h30 à 12h30, pp. 9-13 [Général De Gaulle, Eisenhower, Debré, Macmillan], *Fonds Michel Debré, CHEVS, 2DE64*.

³⁵⁰ Par exemple l'équipement d'un grand fleuve intéressant plusieurs pays bénéficiaires. Voir Dossier préparé par un groupe de fonctionnaires sous la présidence de M. Wormser, Directeur des Affaires économiques et financières au ministère des Affaires étrangères, pour servir de base aux futures délibérations gouvernementales, *Fonds Michel Debré, CHEVS 2 DE 61*.

En vue des discussions avec l'URSS, une telle présentation des objectifs occidentaux est envisagée par les services diplomatiques français comme le meilleur moyen d'exclure " du champ d'expérience " l'Amérique, l'Afrique noire et une grande partie de l'Asie, afin de limiter l'influence de l'Est³⁵¹. L'aide au développement, et son mode de calcul ou de présentation, sont ainsi envisagés, dès l'origine, comme une « preuve » du caractère désintéressé de l'assistance française, en même temps qu'elle permet de recueillir l'accord des Américains. M. Debré propose une "aide publique française au développement", c'est-à-dire en l'occurrence un calcul budgétaire globalisé de l'ensemble des aides accordées par la France aux Etats de la Communauté (aides budgétaires et notamment subventions d'équilibre, frais de constitution des armées nationales, soutien du cours de certains produits africains, investissements) dont l'avantage est de pouvoir être présenté comme « une sorte de Plan Marshall de la Communauté », la France s'engageant à verser pour 5 ans « une certaine somme annuelle » à ces Etats³⁵². « Dans la réalité des choses nous conserverions notre pouvoir de décision et les orientations politiques indispensables pour toute aide économique, mais la présentation de la masse d'argent qui, en cinq ans, serait disponible pour les États de la Communauté et l'affirmation d'une procédure donnant à l'octroi de cet argent un caractère « plurilatéral » serait de nature à attirer les États de la Communauté en même temps qu'à faire de l'effort français une présentation un peu spectaculaire », indique ainsi M. Debré à De Gaulle³⁵³.

L'effort de la France, d'autant plus gonflé que le premier ministre propose d'intégrer à ce calcul la contribution française à la Commission de Bruxelles, doit attirer d'autres financements internationaux dans le but de maintenir les liens avec les Etats de l'ancienne Communauté, à un moment où Houphouët-Boigny, qui entend prendre la tête d'une organisation des Etats africains d'expression française, risque d'affaiblir le pouvoir de la métropole sur ses anciennes colonies.

³⁵¹ Note " Aide aux pays sous-développés " de la Direction des affaires économiques et financières, ministère des Affaires étrangères, le 17 décembre 1959, *Fonds Michel Debré, CHEVS 2 DE 60*.

³⁵² Propositions de Michel Debré au G de Gaulle dans un projet de note « bilan et programme » daté du 26 septembre 1960, p. 9, *Fonds Michel Debré, CHEVS 2 DE 29*. La référence au Plan Marshall nous permet de préciser que l'initiative américaine, destinée indissociablement à reconstruire l'Europe ET à contenir l'influence du communisme, représente une première expérience pratique d'aide au développement, dans sa triple dimension politique, économique et stratégique.

³⁵³ C'est ce que précise une note ultérieure, datée du 31 octobre 1960, *Fonds Michel Debré, CHEVS 2 DE 30*.

On comprend bien ici que cette politique doit permettre de conserver coûte que coûte sur ces terres africaines un pouvoir solide et exclusif, à la fois pour des raisons de stabilité du régime et parce qu'elles garantissent à la France un statut de grande puissance. Le pouvoir gaullien maintient cet objectif durant quelques années, et tout particulièrement lorsque se présente l'opportunité pour la France de renouer de meilleures relations avec la Guinée :

« Ce que nous faisons ou ferons en matière d'aide à la Guinée ne regarde que Paris et Conakry. Il serait très fâcheux, sous prétexte d' "harmonisation", de nous lier, c'est-à-dire en fait de nous plier, à ce que font les Américains. Au surplus, ceux-ci n'ont pas cessé depuis 1958 de jouer sans nous, autrement dit contre nous, en Guinée. Comme nous sommes en voie de l'emporter finalement à Conakry, ce n'est pas le moment de partager l'avantage avec Washington. D'une manière générale, nous devons être étroitement fermés à toutes les tentatives américaines d'harmonisation – c'est-à-dire de "leadership" – en Afrique³⁵⁴. »

Une cause sans adversaires ?

N'étaient les médiatiques polémiques suscitées par Raymond Cartier en 1956 et quelque huit ans plus tard³⁵⁵, on serait bien en mal de trouver une véritable opposition à l'aide au développement, tant sa présentation sous la forme d'une cause altruiste transcende longtemps les clivages politiques. Curieusement, en dehors du Parti communiste et du cadre anti-colonialiste dans lequel s'inscrivent ses critiques de l'aide, on ne trouve guère d'opposants à la politique revendiquée par le pouvoir gaullien au lendemain des indépendances.

Au printemps 1959, les débats relatifs aux relations entre la France et ses "territoires africains" ne laissent pas apparaître d'opposition nette entre la droite et la gauche, à l'exception notable du parti Communiste : certes, les socialistes se disent favorables à une aide multilatérale, réalisée par prélèvement d'une partie du revenu national et donnée sans contrepartie militaire ou politique ; et ils émettent des critiques à propos de l'opacité générale du dispositif en indiquant que « ni le montant de l'aide ou de l'assistance, ni leur nature, ni

³⁵⁴ Note manuscrite du Président de la République, adressée par le Secrétaire général de l'Elysée, E. Burin des Rosiers, à M. Couve de Murville, le 23 oct. 1963, *Fonds Maurice Couve de Murville, CHEVS, CM8*, 1963.

³⁵⁵ A travers trois articles publiés dans *Paris-Match* aux mois d'août et septembre 1956, ce journaliste met en avant des investissements et des dépenses somptuaires réalisés en Afrique, considère que les possessions françaises coûtent plus cher qu'elles ne rapportent, que les colonies sont responsables du retard économique français, que la fin de l'Empire est de toute façon inéluctable.

leur forme, ni leurs conditions ne sont publiés”³⁵⁶. Mais, loin de provoquer un coup d'éclat politique à l'Assemblée nationale, le discours du Premier ministre relatif à la politique étrangère de la France, le 29 avril 1959, est suivi d'une médiatique poignée de mains avec Guy Mollet³⁵⁷.

Le débat, essentiellement orienté sur les disparités mondiales, l'injustice qui en résulte, et le risque qui pèse en ce sens sur les nations riches, semble étouffer tout questionnement relatif au colonialisme. Paradoxalement, le tiers-mondisme dépolitise alors le débat sur l'aide, et fait écho à la stratégie menée à l'échelle internationale par les dirigeants français. Les socialistes fustigent “ la co-existence de nations et de pays dont les niveaux de vies contrastent avec violence ”, s'inquiètent que « les deux tiers de l'humanité (...) ne mangent pas à leur faim », dans le rapport sur “ l'aide aux pays insuffisamment développés ” présenté le 24 juin 1959 par Arthur Conte (SFIO) devant la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et publié dans la presse³⁵⁸. Mais ils s'accordent avec les gaullistes sur le type de présence que la France doit s'efforcer de maintenir, “ l'action de guide, de conseil et d'aide technique qui doit être entreprise auprès des jeunes nations qui viennent d'accéder à l'indépendance ”. La problématique générale de l'aide au développement demeure celle de la paix, élargissant à l'échelle planétaire le prisme des responsabilités et excluant logiquement, dans l'enceinte parlementaire, toute perspective d'affrontement politique : “ Ce qui est en cause est bien, en effet une affaire mondiale et une affaire humaine. Ce dont il s'agit, c'est de la paix dans le monde, c'est de la dignité de l'homme ”.

Sans doute la guerre d'Algérie pèse-t-elle alors de tout son poids sur le jeu politique, en structurant les positions dans une logique consensuelle de dépolitisation : contre modèle, ou « repoussoir », la situation algérienne symbolise non seulement l'échec de la politique française de décolonisation, mais elle a contribué, en interne, à installer solidement au pouvoir un général paré des vertus du « sauveur ». En « captant » l'expression politique de désaccords, après avoir aussi échappé à toute critique³⁵⁹, la guerre d'Algérie préserve

³⁵⁶ Reprenant les mots prononcés par de Gaulle lors d'une conférence de presse du 26 mars 1959, Guy Mollet donne la position socialiste dans trois articles de presse. *Le Populaire*, 14, 15 et 16 mai 1959.

³⁵⁷ *Le Parisien Libéré*, 2 mai 1959 ; *L'Humanité*, 2 mai 1959 ; *Paris Journal*, 2 mai 1959.

³⁵⁸ Rapport reproduit dans *Le Populaire*, 29 juin, 1^{er} et 2 juillet 1959.

³⁵⁹ Comme le souligne Brigitte Gaïti lorsqu'elle s'attache à comprendre comment le problème algérien a pu apparaître comme insoluble politiquement jusqu'en 1958, le consensus sur la question algérienne se caractérise par une "situation dans laquelle les hommes politiques ne semblent plus pouvoir s'écarter d'un certain type de prise de décision (ici, le maintien de l'Algérie dans la France) sauf à risquer de perdre leur droit à participer à la

vraisemblablement l’Afrique noire – et l’aide au développement – d’une forte politisation. En d’autres termes, on peut penser que gaullistes et socialistes n’ont pas intérêt à politiser publiquement les transactions franco-africaines et cherchent à préserver ensemble, quelques temps encore, les bénéfices de l’ex-Empire.

Présenté ainsi (à l’exception notable des communistes) sous l’angle d’une nécessaire solidarité à l’endroit du Tiers-monde, le débat concernant les relations entre la France et ses anciennes colonies se construit comme une "cause sans adversaire"³⁶⁰, une idéologie morale et neutralisée particulièrement difficile à politiser. Ce mode de genèse s’explique en grande partie par l’ambivalence de la société française à l’égard de « ses » possessions ultra-marines : sont mis en balance depuis la fin de la deuxième guerre mondiale la question de l’émancipation et celle de l’aide, le problème d’une "présence" qui doit se maintenir et les formes nouvelles selon lesquelles elle doit se manifester, le coût résultant du maintien de relations coloniales et les avantages économiques et politiques à gagner pour la France s’ils évoluent. Inextricablement liés, ces enjeux nationaux et internationaux pesant sur la souveraineté et la grandeur nationales caractérisent un moment historique dont personne ne peut évaluer avec clarté les conséquences, une conjoncture critique rendue dramatique par l’évolution de la crise algérienne à la toute fin des années 50, et limitant toute marge de critique politique.

On retrouve bien ici, immédiatement liée à cette dépolitisation des transactions franco-africaines, la problématique de l’incertitude : le flou de la période ne pousse pas à la rupture, mais à la gestion au cas par cas d’une situation dont on ne peut évaluer qu’imprécisément les évolutions à venir. En d’autres termes, s’il est évident, du côté des responsables français comme du côté africain, que l’ensemble de ces pays conserveront, au moins dans les années proches, des liens particuliers dans l’espace international, personne ne sait quelles en seront les modalités précises et nul ne se sent, dans le contexte très particulier de la guerre d’Algérie, à l’abri d’une « rupture » profonde, à l’instar de la Guinée. On retrouve donc en ce sens une incertitude bien différente d’une incertitude sur l’issue, proche ou lointaine, du processus de

compétition politique, sauf encore à risquer la dévaluation brutale du jeu et des enjeux politiques", Gaïti (Brigitte), *De Gaulle prophète de la Cinquième République*, Paris, 1998, Presses de Sciences Po, p. 183.

³⁶⁰ Juhem (Philippe), *SOS-Racisme. Histoire d’une mobilisation "apolitique" : contribution à une analyse des transformations des représentations politiques après 1981*, Thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction de B. Lacroix, Université Paris X, 1998 ; voir aussi, en ce qui concerne "l’humanitaire", Dauvin (Pascal), Siméant (Johanna), (dir.), *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.

décolonisation sur lequel la majorité des acteurs et secteurs s'accordent. Les anciens fonctionnaires coloniaux, premiers Français concernés par cette évolution, acceptent globalement les indépendances et investissent, en la technicisant, l'idée d'une aide au développement, afin de garantir leur avenir.

La « technicisation » de l'aide au développement

La technicisation du discours sur l'aide au développement est en soi une forme de dépolitisation puisqu'elle permet de légitimer l'action des « techniciens » sollicités en évacuant la dimension politique de leur action. De la fin des années 1950 au début des années 60, les gouvernants français utilisent cette ressource dans les institutions internationales pour asseoir leur *leadership* sur l'Afrique francophone, manifestement avec succès. De leur côté, les anciens fonctionnaires coloniaux se transforment en « assistants techniques » et tendent à se présenter comme les plus compétents, par leur formation et leur « connaissance du terrain » pour assurer ces tâches. Sans empiéter sur la partie consacrée aux manifestations pratiques de cette dynamique hégémonique (voir infra), on peut s'attacher ici aux discours sur ces pratiques, même si la distinction n'a de vertu qu'heuristique, et comprendre cette technicisation du discours sur l'aide comme une ressource centrale de légitimation dans la dynamique d'hégémonie française. On prendra appui sur l'analyse des écrits du syndicat national des administrateurs de la France d'outre-mer, largement mobilisé autour du reclassement de ses agents dès 1958, pour préciser les modalités de cette « conversion » discursive, qui les amène alors à se présenter comme des agents du « développement », dont l'expérience en la matière est « indiscutable ».

Pour diverses raisons tenant principalement à la nécessité de « sauver » leur avenir, les administrateurs de la France d'outre-mer se présentent, au moins à partir de fin 1958, comme le vivier le plus naturel de l'assistance technique, c'est-à-dire de la force humaine permettant de concrétiser l'aide aux pays sous-développés :

« Les administrateurs de la France d'outre-mer présentent une qualification et une expérience indiscutables en matière d'assistance administrative et technique aux pays sous-développés, que ces pays soient membres ou non de la Communauté. Or les besoins dans ce domaine sont considérables et ne peuvent que s'accroître, tandis que la France ne dispose pas, au total, pour y faire face, d'un volant de fonctionnaires qui présentent à la fois une expérience concrète des pays sous-développés et le désir de s'expatrier »³⁶¹.

On perçoit bien ici les articulations de ce discours permettant de préserver une carrière outre-mer alors que les fonctions initialement dévolues à ces agents – l'administration des colonies – disparaissent : expérience « indiscutable », compétence en matière d' « assistance technique et administrative », pratique du terrain africain, « désir » d'y servir... Ces agents jouent constamment d'une dialectique de la spécificité (de la terre africaine, de leur expérience antérieure) et de la généralité (garantissant une reconversion) et revendiquent - avec succès si l'on s'en tient aux discours de leurs ministres et premiers ministres (voir infra) - une forme de « sagacité ethnographique »³⁶². Mais la recherche de continuités ne s'arrête pas là ; elle se joue dans la définition même des « tâches d'assistance technique », dont la formulation sous l'angle d'une compétence technique particulière permet de présenter ces acteurs comme les plus légitimes et les plus "naturels ». L'enjeu tient en une formule : « *faire face à un transfert de besoins et à une évolution des méthodes de mise en valeur des pays sous-développés* »³⁶³. Les choix sémantiques sont stratégiques, puisque l'« évolution des méthodes de mise en valeur des pays sous-développés » est une référence aux premiers plans coloniaux d'équipement des années 20, comme si seules les méthodes changeaient, l'essence de l'action restant identique à ce qui a été réalisé durant la colonisation.

Ce renversement sémantique, faut-il le préciser, n'est évidemment pas brutal ou inattendu. L'autonomie existe depuis 1956 et les cadres de la France d'Outre-mer n'ont plus beaucoup de doutes quant à l'issue du processus. Le changement relativement progressif de configuration qui conduit à ce « renversement des valeurs » se fait donc sur plusieurs années. Mais la période étant marquée par une incertitude chronique, les phases critiques du processus – extinction des corps d'Outre-mer en 1958, indépendances en 1960 – en accélèrent le

³⁶¹ Note du 11 décembre 1958 du Syndicat national des administrateurs de la France d'outre-mer, p. 6, *Archives du Syndicat national des administrateurs de la France d'outre-mer*.

³⁶² Voir sur ce point Steinmetz (George), « L'écriture du diable. Discours précolonial, posture ethnographique et tensions dans l'administration allemande des Samoa », *Politix*, vol. 17, n° 66, 2004, pp. 49-80.

³⁶³ Note sur la reconversion des administrateurs de la France d'outre-mer, 11 décembre 1958, *Archives du Syndicat national des administrateurs de la France d'outre-mer*.

rythme. En 1958, les notes et lettres relatives au reclassement des administrateurs de la France d'outre-mer présentent ces agents comme “ la ” main d’œuvre à la fois légitime, disponible et bien formée pour les tâches d’ “ assistance technique ”. Et les anciens « colos » y définissent leurs fonctions outre-mer comme centrées, « depuis la création du FIDES en 1947 », sur “ la réalisation de programmes de développement économique et social ”³⁶⁴. On le voit bien, ces agents cherchent à affirmer une certaine continuité entre la période coloniale et les indépendances, quitte d’ailleurs à présenter la colonisation comme “ facteur ” de développement des pays occupés. Une telle « relecture » de la période passée à l’aide de concepts ou de mots qui ne lui sont pas totalement étrangers, mais qui ont entre temps acquis une signification autrement plus puissante, n’est d’ailleurs pas propre à ces personnels, puisqu’on en retrouve l’empreinte dans certains travaux universitaires³⁶⁵ et dans la presse. Mais elle couronne, au niveau corporatiste, une évolution sensible chez les gouvernants et dans les discours officiels de la France aux tribunes internationales : l’abandon de cette “ mission civilisatrice ”, qui nourrit l’expérience coloniale depuis le XIX^{ème} siècle et faisait office de principe de légitimation de l’action. C’est en termes d’“assistance technique”, de “rôle en matière de développement”, d’“aide aux pays sous-développés”, que la présence française en Afrique doit désormais se présenter.

Ce discours n’est pas relayé par les seules organisations syndicales des fonctionnaires d’Outre-mer ; on en retrouve la marque du côté des ministres et Présidents de la République africains, comme en témoigne cette lettre du Président du Conseil de la République du Sénégal, Mamadou Dia, adressée au Président de la Communauté De Gaulle, et prenant fait et cause pour une “ bonne intégration ” des cadres d’outre-mer :

« Je profite de l’occasion qui m’est offerte pour m’élever contre le discrédit dont le personnel servant dans les Etats membres de la Communauté serait frappé, et qui se traduirait, en fait, par des conditions d’intégration dans les cadres métropolitains très désavantageuse [...] je serais obligé de souligner ce que de telles mesures auraient de choquant pour les Etats membres et d’injuste pour les

³⁶⁴ Note du 11 décembre 1958 sur “ la reconversion du corps des administrateurs de la France d'outre-mer ”, du Syndicat national des administrateurs de la France d'outre-mer, *Archives du Syndicat national des administrateurs de la France d'outre-mer*.

³⁶⁵ François Luchaire, en analysant la vie politique africaine, fait clairement ce parallèle : “ si la colonisation consiste, comme nous l’estimons, dans le développement économique, social et politique des régions sous-développées, il faut dire que dans le domaine politique la réussite française est complète ”, Luchaire (François), “ Les Grandes Tendances de l’Evolution Politique en Afrique Noire ”, *RFSP*, vol IX, n°3, septembre 1959, Paris, PUF, p. 579.

intéressés. Ce serait reconnaître implicitement que la France n'a envoyé dans ses anciens Territoires d'Outre-mer que des agents de second ordre dignes seulement d'occuper des emplois subalternes en France métropolitaine. Tel n'est pas mon sentiment, et c'est d'ailleurs pourquoi je donne la priorité aux personnels des anciens cadres d'outre-mer pour l'assistance technique. J'estime que c'est parmi eux que mon gouvernement trouvera les concours les plus efficaces [...]»³⁶⁶.

Plus généralement, on retrouve la même vision des choses lorsqu'on s'attache aux discours des ministres directement concernés par l'assistance technique. « Je considère [...] que ce sont les personnels qui ont dépendu jusqu'à présent du ministère de la France d'Outre-mer qui sont les plus compétents pour donner l'assistance technique demandée par les États d'Outre-mer et les plus désireux d'apporter leur concours à ces États », écrit ainsi le ministre chargé de l'aide avec les États membres de la Communauté, Robert Lecourt, à Michel Debré, le 12 août 1959³⁶⁷.

Les savoirs « techniques » - réels et revendiqués – des cadres coloniaux sont utiles, on le voit bien ici, dans la perspective d'une continuité, *malgré* les indépendances, et servent en ce sens la dynamique hégémonique de la France. Même si les différents acteurs concourant à cette dynamique – les cadres coloniaux et leurs organisations représentatives, les ministres français, les responsables africains, le premier ministre et le Président français, notamment – n'ont pas tous ni les mêmes objectifs, ni la même vision du jeu, ni les mêmes outils parvenir à leurs fins, tous s'accordent, pour des raisons différentes, sur la « continuité française » à préserver dans l'Afrique indépendante. Les instruments mis en place en 1959-1960 pour gérer l'aide au développement participent d'une préoccupation similaire.

Les instruments de l'hégémonie

Divers « instruments » ou institutions vont, dans cette perspective, servir ce dessein hégémonique. Certains procèdent d'un recyclage de dispositifs inventés en période coloniale et ne subissent qu'un « toilettage » symbolique, comme c'est le cas du Fonds d'aide et de coopération, futur FSP, dont les mécanismes essentiels sont inventés en 1946, avec le Fonds

³⁶⁶ Lettre datée du 9 avril 1959, n° 340/PCG/RC, *Archives du Syndicat national des administrateurs de la France d'outre-mer*. Tapée avec la même typographie et sur le même papier que la majorité des notes consultées, celle-ci a sans doute été « préparée » par un administrateur. Elle donne un exemple du rôle influent et stratégique que ceux-ci occupent alors dans les états majors des territoires d'outre-mer, et de l'usage qu'ils peuvent en faire.

³⁶⁷ Lettre du ministre d'Etat à Monsieur le Premier ministre, 2380/Cab, 12 août 1959, *Archives du ministère de la Coopération*, Fonds 19920147, art. 1

d'investissement pour le développement économique et social (FIDES). D'autres, semblant fleurir en Afrique au moment des indépendances, comme c'est le cas des Missions d'aide et de Coopération dès l'été 1959, représentent à la fois des constructions institutionnelles inédites et des lieux de reconversion pour les ex-agents coloniaux. Tous relèvent de la « politique de coopération » que tente de coordonner, avec grandes difficultés et souvent sans succès, le petit ministère de la rue Monsieur. On ne s'attachera pas ici au dispositif de coopération dans son ensemble, ni à l'ensemble des vecteurs de l'influence française en Afrique – dans le secteur privé en particulier – qui appuient positivement la dynamique hégémonique française. Mais on tentera, par le biais de quelques « instruments » de l'aide au développement, du reste encore d'actualité aujourd'hui même si leur périmètre a changé, de compléter l'analyse de cette dynamique.

La conclusion d'accords bilatéraux avec les États d'Afrique francophone permet de contenir l'éclatement de la Communauté et se négocie, très concrètement, au moment des transferts de souveraineté (1). Les flux financiers consacrés à l'aide au développement, faisant office de « monnaie d'échange » en même temps qu'ils appuient cette stratégie hégémonique, par le biais de l'assistance technique française et du mécanisme de l'aide liée, constituent un autre outil (2). Enfin, c'est l'institutionnalisation d'une zone d'influence privilégiée – des « pays du champ » à la « Zone de solidarité prioritaire » - qui se joue avec l'installation de missions d'aide et de coopération, véritables antennes déconcentrées de cette politique (3).

La coopération contre l'indépendance. Des accords bilatéraux.

Les premiers accords bilatéraux signés durant l'été 1959 entre la France et les États africains codifient juridiquement la relation hégémonique qui se noue alors : la coopération, concrètement, est une condition du transfert de souveraineté. Ainsi établie, la coopération prend la signification que lui avait donné – « malgré lui » - Houphouët Boigny, le 31 mars 1957, après les élections aux douze assemblées territoriales d'Afrique noire dont le RDA était sorti vainqueur :

« Il nous était beaucoup plus facile d'emballer les foules avec le slogan de l'indépendance absolue des peuples colonisés. Nous avons résisté à la démagogie... Il est heureux et réconfortant de constater que les masses ont fait confiance à ceux qui ont accepté la voie de la coopération³⁶⁸. »

Relevant d'une procédure juridique originale, puisque proches du traité ou de l'accord international sans pour autant qu'existe une réciprocité³⁶⁹, ces « accords de coopération » portent sur des secteurs très variés : 138 conventions ou accords de coopération sont ainsi signés par la France et les nouveaux États indépendants d'Afrique francophone entre le 7 juillet 1959 et le 17 juillet 1963, portant essentiellement sur les domaines qui faisaient l'objet des compétences communes de la "Communauté". Et ils comportent généralement une clause militaire, parfois consignée dans une annexe secrète, intéressant d'abord l'hexagone, lui permettant de conserver des troupes stationnées en Afrique. En 1960, 90 garnisons, soit 60 000 hommes au total, sont trouvés ainsi en Afrique noire et à Madagascar³⁷⁰. La présence militaire française en Afrique est d'ailleurs l'une des priorités stratégiques affichées par le gouvernement français face aux parlementaires, qui justifie par la « sécurité » le maintien de ces troupes. Comme l'affirme Maurice Couve de Murville devant les députés en avril 1959, « dans la conjoncture présente il est essentiel que les occidentaux concertent en Afrique leur politique et ajustent (...) leur ligne de conduite (...) il faut aussi faire en sorte que la sécurité de l'Occident soit organisée en Afrique, comme elle l'est en Europe »³⁷¹. L'organisation de la « sécurité de l'occident en Afrique », on le sait, recouvre alors pour la France des réalités beaucoup moins vagues : rétablir un régime africain menacé par une rébellion ou organiser un coup d'État pour y placer un affidé. Les exemples sont bien trop nombreux et ont fait l'objet de suffisamment d'analyses pour qu'il ne soit pas nécessaire d'insister sur cette dimension centrale, et de surcroît assez fortement médiatisée, de la politique africaine de la France, dont on trouve quelque continuité aujourd'hui, par exemple au Tchad en début d'année 2007...³⁷²

³⁶⁸ Cité par Alfred Grosser, *La IV^{ème} République et sa politique extérieure*, Paris, Armand Colin, 1972, p. 352.

³⁶⁹ Ligot (M), *Les accords de coopération entre la France et les États africains et malgache d'expression française*, Paris, La documentation française, 1974 ; Vaudiaux (J), « L'évolution politique et juridique de la coopération franco-africaine et malgache », *Revue générale de droit international public*, octobre-décembre 1970.

³⁷⁰ Dabezies (Pierre), "La politique militaire de la France en Afrique noire sous le général De Gaulle", *La politique africaine du général De Gaulle, 1958-1969*, Actes du colloque de Bordeaux, 19-20 octobre 1979, Paris, Pedone, 1980, pp. 229-262.

³⁷¹ Discours prononcé par le ministère des Affaires étrangères devant l'Assemblée nationale, le 28 avril 1959, *Fonds Michel Debré, CHEVS 2 DE 61*.

³⁷² On en trouvera le détail, pour la période gaullienne notamment, dans les ouvrages de Pierre Péan, *Affaires africaines*, Paris, Fayard, 1983, et *L'homme de l'ombre*, Paris, Fayard, 1990, et pour la période mitterrandienne, dans ceux de Jean-François Bayart et en particulier, *La politique africaine de François Mitterrand*, Paris, Karthala, 1984. Quelques utiles compléments figurent dans les livres consacrés à la cellule africaine de l'Élysée et à ses agents, dont le rôle est toujours central en la matière. Voir par exemple, Foccart (Jacques), Gaillard

Deux types d'accords sont ainsi signés avec les États africains : certains leur permettent de faire appel à la France pour assurer leur sécurité, et d'autres relèvent d'une coopération militaire par laquelle la France s'engage à fournir des conseillers techniques, à accueillir des stagiaires dans les écoles militaires françaises, à livrer des armes et des équipements militaires. La doctrine en la matière est assez rapidement fixée : d'une part, le lien entre ces accords et le nombre d'interventions militaires françaises est tellement ténu qu'on peinerait à en trouver quelque respect dans l'histoire. Les incursions armées françaises, au début des années 1960 et plus tard, interviennent parfois en vertu de ces accords, souvent avant leur conclusion ou en violation de ces accords³⁷³. D'autre part, ils font l'objet de transactions dont le but côté français est nettement celui d'une domination hégémonique. Dès août 1960, Debré propose à De Gaulle que les gouvernements "bénéficiaires" de la coopération aient l'obligation de recueillir l'accord français pour l'installation d'un camp militaire étranger³⁷⁴. Plus durablement, l'aide économique et en personnels n'est "intéressante" pour la France et, *in fine* attribuée par elle, qu'à condition que l'État bénéficiaire accepte une présence militaire française sur son sol³⁷⁵.

Si l'on s'intéresse, à titre d'exemple, aux négociations des accords de coopération avec la Haute Volta, la stratégie française apparaît sous son jour le plus cru : en 1961, le Président de la Haute-Volta, Hubert Yaméogo, refuse de signer l'accord collectif de défense. Et, profitant de l'opportunité, le président de Côte d'Ivoire propose immédiatement au gouvernement parisien d'accueillir les troupes françaises stationnées en Haute-Volta, pour les préparer à renverser Yaméogo... Devant l'offre faite par Houphouët-Boigny, Debré propose finalement de signer les accords de coopération, exception faite de l'accord de défense collectif, mais aussi, en contrepartie, de diminuer l'aide dans certaines de ses formes et de supprimer l'aide financière. Fixant la doctrine française en la matière, il précise alors à

(Philippe), *Foccart parle*, 1 et 2, Paris, Fayard-Jeune Afrique, 1995 ; Smith (Stephen), Glaser (Antoine), *Ces messieurs africain*, 1 et 2, Paris, Calmann-Lévy, 1992 et 1997. D'autres ouvrages, participant d'une « scandalisation » militante de la politique africaine de la France, comportent néanmoins certaines informations factuelles intéressantes lorsqu'elles ont été vérifiées dans les faits. Voir Agir ici, Survie, *Jacques Chirac et la Françafrique : retour à la case Foccart ?*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; Agir ici, Survie, *Les dossiers noirs de la politique africaine de la France : n°1 à 5*, Paris, L'Harmattan, 1996.

³⁷³ Voir sur ce point Luckham (Robin), "Le militarisme français en Afrique", *Politique africaine*, n° 5, février 1982, pp. 95-110. Pour l'exemple plus contemporain du Tchad, on peut noter que l'envoi de troupes militaires françaises à la fin de l'année 2006 pour soutenir le Président Idriss Déby n'est prévu par aucun accord de défense.

³⁷⁴ C'est en effet ce que propose au Général De Gaulle le Premier ministre, lorsqu'il se trouve confronté à l'installation d'un camp américain près de Dakar en août 1960. Note manuscrite au Général De Gaulle, 9 août 1960, *Fonds Michel Debré, CHEVS 2 DE 29*.

³⁷⁵ Lettre de Michel Debré au Général De Gaulle, le 21 avril 1961, *Fonds Michel Debré, CHEVS 2 DE 30*.

l'adresse du Général de Gaulle : « accepter de continuer notre aide sans contre partie militaire constituerait un exemple à l'égard de tous les États africains qui pourrait les inciter à demander le départ de l'armée française ».

Certes, cette doctrine – « coopération contre indépendance », pour simplifier -, ne s'impose pas aussi facilement, et les résistances ne sont pas faibles au départ. Mais le rapport de force tourne invariablement au profit de la France, comme en témoignent les tentatives déçues de différents dirigeants Africains cherchant initialement à distinguer coopération et transfert de souveraineté : au cours de l'année 1960, les quatre Présidents de l' « Entente »³⁷⁶ demandent l'ouverture des négociations dès le mois de juin, mais uniquement pour les transferts de souveraineté, en rejetant les accords de coopération à une date postérieure à la proclamation de leur indépendance. Le Premier ministre s'y oppose, jugeant la formule « dangereuse et inacceptable », et craignant que la signature des accords de coopération ne soit par la suite remise en cause³⁷⁷. Comme il le souligne clairement, un tel changement des règles du jeu reviendrait *in fine* à délégitimer ce qui a été fait auparavant avec le Mali et Madagascar :

« Le Mali et Madagascar à qui nous avons imposé, avec la signature des accords de transfert, la négociation et le paraphe d'accords de coopération, ne supporteraient pas aisément cette procédure qui ferait de la Côte d'Ivoire, du Dahomey, de la Haute Volta... des États indépendants, sans aucune obligation à notre égard, libres de négocier ensuite avec nous, un peu à l'image du Togo³⁷⁸. »

Et Debré d'insister sur le risque de voir le Mali et Madagascar “ renier les accords signés avec nous, en déclarant qu'ils ont signé sous la contrainte ” si Houphouët réussit³⁷⁹. La signature de ces accords, relativement éloignée de la logique de "développement" qui a pourtant contribué à la légitimer, s'apparente alors à une sorte de négociation quelque peu forcée, la France octroyant en contrepartie du contrôle des compétences régaliennes des nouveaux États, une "indépendance" en réalité plus symbolique que réelle. Il s'agit, comme le précise Debré dans la note précitée, d'éviter à tout prix que ces États soient « indépendants, sans aucune obligation à notre égard ». Concrètement, les accords de coopération sont

³⁷⁶ Le Conseil de l'Entente est un groupe de concertation créé le 29 mai 1959, regroupant la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Haute Volta et le Niger.

³⁷⁷ Lettre manuscrite de Michel Debré au Général De Gaulle, le 2 juin 1960, *Fonds Michel Debré, CHEVS 2 DE 29*.

³⁷⁸ Lettre de Michel Debré au Général De Gaulle, le 31 mai 1960, *Fonds Michel Debré, CHEVS 2 DE 29*.

³⁷⁹ Lettre à de Gaulle, le 31 mai 1960, Archives Michel Debré, 2 DE 29.

généralement signés quelques minutes seulement après les accords de transfert de compétences³⁸⁰.

La "coopération" entre la France et ses anciennes colonies africaines, telle que saisie par ces accords bilatéraux, est donc assez proche du sens que lui avait conféré Houphouët-Boigny dès 1957, lorsqu'il l'opposait à l'indépendance. Elle naît des indépendances africaines et se présente comme un cadre de substitution, imposé à ces territoires dès avant leur autonomisation formelle, et permettant ainsi à la France de préserver plus longtemps ses intérêts et son autorité sur eux. Parade face aux risques d'ouverture du marché de l'aide, les accords de coopération permettent aussi de contenir au mieux l'influence – politique, économique – que pourraient exercer en Afrique d'autres nations industrialisées.

***Un fonds pour le développement : de la « mise en valeur des colonies »
à l'aide au développement***

Parmi les outils de l'aide au développement, l'existence éventuelle d'un fonds *ad hoc* est centrale, et d'autant plus intéressante que la labélisation de ces flux financiers est généralement en soi un enjeu politique. C'est en ce sens qu'on peut retracer brièvement la généalogie *des* « fonds français destinés au développement » et en situer l'origine en 1946, en période coloniale, soit presque dix ans avant l'élaboration du dispositif de coopération.

Il faut remonter à 1920 pour trouver un premier mécanisme relativement proche d'une aide au développement : la « mise en valeur des Colonies », défendue par le ministre des colonies Albert Sarraut mais abandonnée faute de crédits, devait mettre fin au "pacte colonial" (système de dépendance économique totale qui imposait aux colonies de produire des matières premières au seul profit de l'Hexagone, et de n'importer que les produits de la métropole). Sarraut, partisan de l'association (plutôt que de l'assimilation) proposait alors pour la première fois un plan prévu sur 15 à 20 ans, centré sur la création et l'aménagement d'infrastructures de transport, l'amélioration de la culture vivrière et de la production minière, et mettant l'accent sur l'éducation et l'assistance médicale. Le "programme Sarraut" entendait

³⁸⁰ C'est le cas du Tchad par exemple, dont Bernard Lanne, ancien administrateur de la France d'Outre-mer devenu directeur de cabinet du chef du gouvernement tchadien durant cette période, conte l'histoire. Lanne (Bernard), « L'indépendance du Tchad », dans Ageron (Charles Robert), Michel (Marc), dir., *L'Afrique noire française : l'heure des indépendances*, Paris, CNRS Éditions, 1992, p.445-456.

d'ailleurs associer les populations locales, afin d'augmenter leur production de richesses mais aussi leur consommation de biens venus de la métropole³⁸¹.

Une dizaine d'années après, on retrouve des éléments de ce projet dans l'"emprunt Maginot" destiné à redynamiser l'économie française après la crise de 1929, en prenant appui sur les colonies : suivant la proposition formulée en 1929 par le ministre des colonies Maginot, le parlement français vote en 1931 deux emprunts garantis par l'État pour remédier à la chute brutale des exportations de matières premières (d'arachide tout particulièrement) et à la baisse corrélative des importations des produits de la métropole. Les emprunts contractés par les colonies pour une durée de 50 à 80 ans (à un taux de 4 à 5.5%) doivent essentiellement financer des équipements (chemins de fer, routes, et ports) afin d'abaisser le coût de l'exportation des produits. Une décennie après, c'est le gouvernement de Vichy qui reprend à son compte l'idée d'un plan décennal de mise en valeur des colonies et envisage un redéploiement industriel en direction des colonies, sans les mener à terme. Jusqu'à la fin de la seconde guerre en somme, il s'agit d'abord de revaloriser le pouvoir d'achat dans les possessions d'outre-mer afin d'assurer à la métropole un débouché pour ses produits manufacturés³⁸², même si la "mise en valeur" de ces territoires implique aussi des investissements lourds en matière d'infrastructures et contribue à parer l'action hexagonale des vertus de la solidarité.

La conférence ouverte par De Gaulle à Brazzaville en 1944³⁸³, enfin, porte en germe certains principes fondateurs des nouveaux rapports qui verront le jour dans les années 50 et 60 et prolonge donc de manière décisive cette évolution³⁸⁴. La recommandation économique principale issue de cette Conférence indique en effet que « le but de notre politique économique coloniale doit être le développement du potentiel de production et

³⁸¹ Voir Sarraut (Albert), *La mise en valeur des colonies françaises*, Paris, 1923.

³⁸² C'est très précisément le principe de la création en 1933 d'une union douanière entre la France et ses colonies, qui, en revalorisant le prix des produits agricoles tropicaux, accroît aussi la dépendance des secondes par rapport à la première. Voir Marseille (Jacques), *Empire colonial et capitalisme français*, Paris, Albin Michel, 1984.

³⁸³ Présidée par le commissaire aux colonies René Pleven, et rassemblant l'ensemble des gouverneurs des colonies françaises d'Afrique, une importante délégation de l'Assemblée consultative provisoire installée à Alger et des représentants du Gouverneur général de l'Algérie et des Résidents généraux du Maroc et de la Tunisie, cette réunion se tient du 30 janvier au 8 février 1944 dans la capitale de l'Afrique équatoriale française. C'est le chef du gouvernement provisoire de la République française, le général de Gaulle, spécialement venu d'Alger, qui en préside la première séance. Les recommandations finales condamnent "toute idée d'autonomie, même lointaine", mais proposent une représentation parlementaire des colonies en France et la création d'assemblées locales.

³⁸⁴ Le rôle central joué par De Gaulle dans cette évolution ne doit certes pas être minimisé ici. Mais il est important de noter que nombre d'ouvrages consacrés à cette période en font *a posteriori* une "affaire personnelle" qui élude bien souvent les hésitations et réorientations du discours gaullien à ce sujet.

l'enrichissement des territoires d'outre-mer en vue d'assurer aux Africains une vie meilleure par l'augmentation de leur pouvoir d'achat et l'élévation de leur standard de vie ». Dans le contexte international particulier de janvier 1944 (fin de la seconde guerre mondiale et contestation de la présence française en Asie), l'accent mis sur le "développement" de l'Afrique (le mot est utilisé à trois reprises par de Gaulle dans l'allocution inaugurale de la conférence) peut se comprendre comme un signal destiné aux responsables africains afin d'encadrer une possible contestation de la présence française.

On comprend bien que la période 1944-1946 est un moment décisif pour les relations franco-africaines, couronné par un changement de République qui va codifier les changements intervenus : les territoires africains sont considérés comme une ressource pour reconstruire économiquement la France et préserver sa "grandeur" – non sans maintenir de ce fait une souveraineté sur eux, y compris au moyen de répressions³⁸⁵ –, en même temps que se libéralisent politiquement les rapports entre la métropole et ses colonies, notamment sous la pression des élus africains. Avec l'Assemblée constituante d'octobre 1946, "l'Empire" et les "colonies africaines" sont transformés en "territoires d'outre-mer" rassemblés au sein de "l'Union française" et placés sous l'autorité du Président de la République, et les institutions emblématiques de la France coloniale (le ministère des Colonies ou l'Ecole coloniale par exemple) sont opportunément relabellisées ministère et Ecole "de la France d'outre-mer". Mais d'autres réformes bien moins symboliques, portées en particulier par les députés du "Bloc africain"³⁸⁶ refondent le système colonial : la suppression du Code de l'indigénat étend aux territoires d'outre mer l'application du code civil français et la liberté d'association, suscitant la création de nombreux partis politiques puis leur rassemblement sous la bannière du Rassemblement démocratique africain (RDA) présidé par Félix Houphouët-Boigny ; le travail forcé est aboli ; la citoyenneté française est accordée à tous les ressortissants des territoires d'outre-mer (loi Lamine Gueye). L'égalité politique entre métropolitains et indigènes est pourtant loin d'être réelle puisque l'ensemble des forces politiques (MRP, majorité des députés SFIO, PCF) s'accordent à maintenir le système électoral de double collège mis en place par le gouvernement provisoire en 1945 et destiné à rendre la représentation des colons au moins égale à celle des originaires. De sorte que les avancées

³⁸⁵ Notamment Thiaroye (Sénégal) en 1944, Constantine (Algérie) en mai 1945, Tonkin en 1946, Madagascar en 1947-1948. Voir Benot (Yves), *Massacres coloniaux, 1944-1950 : la mise au pas des colonies françaises*, Paris, La découverte, 1994.

³⁸⁶ Senghor et Houphouët-Boigny, élus députés depuis la première assemblée constituante d'octobre 1945, ont formé ce "Bloc africain" avec des représentants de l'Algérie, de la Réunion et de Madagascar et les députés des Antilles (réclamant la départementalisation de leur territoire).

réelles de la IV^{ème} République sont ambivalentes, acceptées en France comme un processus "nécessaire" mais dont on ne saurait confier le contrôle aux Africains, et en particulier bloquées ou ralenties par les groupes d'intérêts du patronat colonial et l'ancien parti colonial³⁸⁷. L' Union française s'apparente ainsi selon l'expression imagée de Jean-Pierre Dozon à une « grande famille franco-africaine qui, sous la férule du maître, voulut moins faire de ses sujets, encore insuffisamment majeurs, des citoyens, qu'intégrer à la République, tel un nouveau patrimoine national, les territoires dont ceux-ci étaient les habitants³⁸⁸ ».

C'est dans ces conditions que quelques haut-fonctionnaires, travaillant sous la direction d'un proche de De Gaulle par ailleurs directeur général de la Caisse centrale de la France d'outre-mer, André Postel Vinay³⁸⁹, rédigent avec des députés une loi d'initiative parlementaire inédite : la loi du 30 avril 1946, propose en effet un plan décennal de développement économique et social des territoires d'outre-mer³⁹⁰ qui vise à regrouper et concentrer les entreprises, à mécaniser l'agriculture, à créer des infrastructures, à développer l'industrialisation³⁹¹. Rompant avec la logique de l'autofinancement (éventuellement aidé par emprunts garantis, en cas d'insuffisance) adoptée jusqu'alors, la loi de 1946 est pour la première fois une contribution du budget métropolitain à l'essor des colonies. Elle institue pour ce faire un Fond d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES) géré par la CCFOM (Caisse centrale de la France d'Outre-mer). Adoptée sous le régime de l'Assemblée constituante dans des conditions relativement exceptionnelles – elle a été mise à l'ordre du jour du Parlement avant même que le Conseil d'Etat ne l'examine, et passe "à la sauvette" approuvée par une majorité hétéroclite de députés

³⁸⁷ Exerçant une influence sensible sur les élus du MRP comme de la SFIO, les "lobbies coloniaux", rassemblés dans le "Comité de l'Empire Français" constitué de grandes sociétés commerciales et des banques, accusent (lors de leurs états généraux en 1946) le gouvernement de brader l'empire et de ramener le pays à la portion congrue d'une "petite France", comme le rappelle Jean-Pierre Dozon dans *Frères et Sujets, L'Afrique et la France en perspective*, Paris, Flammarion, 2003 p 195.

³⁸⁸ Dozon (Jean-Pierre), *Frères et Sujets, op. cit.*, p. 204.

³⁸⁹ Raphaël Saller, directeur du Plan au ministère de la France d'Outre mer, contribue à la rédaction du texte de loi définitif et Claude Panouillot, alors directeur adjoint de la Caisse centrale, rédige les décrets d'application.

³⁹⁰ Ce premier plan décennal de développement (1947-1957), centré sur des travaux d'infrastructures de transports, de santé, d'éducation et d'aide à de grands projets, dispose en réalité de crédits limités jusqu'en 1950, compte tenu de la priorité attachée à la reconstruction de la France au sortir de la guerre. A partir de 1951, il est remplacé par des plans quadriennaux.

³⁹¹ En sept articles, cette loi donne autorité au ministre de la France d'Outre-mer pour établir des plans décennaux comportant « la transformation de ces territoires en pays modernes pour tout ce qui concerne leur équipement public et privé et [englobant] la production, la transformation, la circulation et l'utilisation des richesses de toute nature desdits territoires ». Voir Loi n° 46-860 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, JO, 1^{er} mai 1946.

-, cette loi est loin de faire l'unanimité et se heurte à certaines oppositions importantes³⁹². Mais elle n'en constitue pas moins la première ébauche d'un dispositif "de coopération" articulé autour d'une double logique d'aide - il s'agit « par priorité de satisfaire aux besoins des populations autochtones et de généraliser les conditions les plus favorables à leur progrès social³⁹³ » - et de reconstruction nationale - l'objet étant parallèlement « 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 internationaux³⁹⁴ ».

En 1946, les "plans quadriennaux de développement" et le FIDES s'inscrivent dans une logique de reconstruction nationale par le contrôle des grands moyens de production et par la planification de l'économie. Mais le dispositif donnera très directement naissance au premier fonds de développement, sous le nom de Fonds d'aide et de coopération (FAC). Conçu comme l'un des principaux outils de la politique de coopération, le FAC est créé en même temps que le ministère de la Coopération et d'une certaine manière, il contribue même à lui donner une existence tangible³⁹⁵. C'est en effet sur les fonds du FIDES que l'équipe du 20 rue Monsieur obtient son premier budget destiné aux États de la Communauté, disponible dès mai 1959 pour la « création d'infrastructures » – ou la poursuite de projets déjà engagés – dans la plupart des États de la Communauté³⁹⁶. L'arbitrage ainsi obtenu, allié à la flexibilité de cet instrument financier (non soumis à la règle de l'annualité budgétaire), permet à cette équipe ministérielle de s'investir dans le champ, en devenant un partenaire des chefs de gouvernement africains. La continuité entre FIDES et FAC est non seulement évidente en pratique mais elle est symboliquement réactivée dans les choix sémantiques de son comité directeur. Les courriers adressés aux Premiers ministres des États de la Communauté, le 28 août 1959, à l'issue de la première réunion du Comité directeur du FAC sous la présidence du ministre de la Coopération, font ainsi état des décisions de financement prises “ en vue du

³⁹² Comme nous l'a précisé André Postel Vinay, le ministre de la France d'outre-mer, Marius Moutet, est "très hostile à cette loi et essaye de retarder les décrets d'application" entièrement rédigés à la Caisse centrale par C. Panouillot. R. Saller s'oppose durement à son ministère, et en particulier au directeur des Affaires économiques et à l'Inspection des colonies. Entretien avec André Postel Vinay, le 5 mars 2003.

³⁹³ Loi n° 46-860 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 premier, JO, 1^{er} mai 1946.

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ Le décret n°59-462 du 27 mars 1959 est d'une certaine manière l'acte de naissance juridique du ministère, puisqu'il crée un ministre, lui donne des attributions, notamment concernant le FAC et les missions d'aide et de coopération, et transfère des crédits.

³⁹⁶ Environ 30 à 100 millions de francs CFA pour chaque pays, *Archives du ministère de la Coopération*, Fonds 19920147, art. 1.

développement économique et social ” du pays³⁹⁷. Le FAC, dans la mesure où il draine encore la majorité des flux d’aide au développement tout au long des années 60, est ainsi un outil central dans les transactions franco-africaines. Un des premiers documents d’expertise sur la politique de coopération, le "rapport Pignon" de 1961, précisera d’ailleurs l’importance de cette enveloppe budgétaire :

« Plus que l’existence d’un ministère spécial pour l’aide aux pays ayant des rapports particuliers avec la France, c’est l’existence du F.A.C., où se trouvent rassemblés les moyens budgétaires à eux destinés, qui, pour ces pays, symbolise leur situation privilégiée dans l’aide française³⁹⁸. »

Sans doute la permanence de cet instrument de l’aide au développement, sous ses dénominations successives, du FIDES au FSP, mérite-t-elle d’être relativisée : en raison des évolutions de son périmètre géographique, des priorités sectorielles choisies, de la disparition des subventions d’équilibre, de sa budgétisation tardive, et de sa place considérablement diminuée – jusqu’à la situation de cessation de paiement de 2005 – dans les flux d’APD. Mais l’existence d’un fonds d’aide au développement, richement doté durant les années 60, rappelle l’importance du legs colonial autant qu’il en est une utilisation opportune dans la situation de transition des indépendances africaines.

Maillage territorial et délimitation d’une zone d’action

Les accords bilatéraux de coopération, tout comme les flux d’aide au développement, dessinent déjà nettement la zone d’influence française et permettent d’entrevoir la place « privilégiée » qu’y tiennent les territoires de l’Empire. C’est cet espace singulier que matérialisent les « pays du champ », et dont on peut difficilement isoler la dimension économique et financière, rendue visible par une institution coloniale, la zone franc. Les Missions d’aide et de coopération, installées dans ces pays durant l’été 1959 complètent un dispositif non exhaustivement présenté ici – on devrait faire l’inventaire de l’ensemble des personnalités, organisations, services, institutions publiques et privées française installées en Afrique - mais relativement représentatif de ces transactions hégémoniques.

³⁹⁷ Lettres du ministre d’État aux différents Premier ministre, 2774/Cab à 2785/Cab, 7 septembre 1959, *Archives du ministère de la Coopération*, Fonds 19920147, art. 1.

³⁹⁸ Pignon (dir.), *Rapport général de la Commission chargée de la réorganisation des structures de l’aide et de la coopération aux pays en voie de développement*, février 1962, p. 66.

Quelles que soient ses appellations successives, la zone géographique d'intervention de la France – zone relativement protégée d'autres interventions extérieures – est longtemps conforme au périmètre de son ancien empire. En 1959, on retrouve ainsi les ex-AOF et AEF dans les douze États de la Communauté (Sénégal, Mauritanie, Mali, Niger, Côte d'Ivoire, Haute-Volta, Dahomey, Tchad, Centrafrique, Congo, Gabon, et Madagascar) ainsi que deux autres territoires au statut assimilé, le Togo et le Cameroun. Dans les deux décennies suivantes, douze nouveaux partenaires, de taille et de richesses inégales, entrent dans la zone entre lesquels le budget d'aide au développement se trouve divisé : trois ex colonies Belges en 1964 (Burundi, Rwanda et Zaïre), de très anciennes possessions françaises (Ile Maurice, Haïti, Seychelles) entre 1971 et 1976, certaines anciennes colonies portugaises (Cap vert, Guinée Bissau, Sao Tome et Principe) en 1976, et des DOM-TOM devenus indépendants (Djibouti, Comores) en 1978 et 1979. Ce sont ces « pays du champ » qui sont alors les destinataires de l'aide française, même si les modalités concrètes de cette « aide » tendent à lui préférer l'idée d'influence : les prêts l'emportent sur les dons, l'aide est liée à l'achat de produits et services français ; les principaux bénéficiaires ne sont pas les Pays les moins avancés (PMA) ; l'assistance technique est très importante et « l'africanisation des cadres » réduite... L'ensemble de ces critiques, portées par quantités de rapports d'expertise dès le milieu des années 1960, sont couronnées en 1981 par une expérience ministérielle « fixant » en quelque sorte la continuité en matière d'aide au développement et de politique africaine, entre la droite gaullienne, pompidolienne et giscardienne et la gauche mitterrandienne³⁹⁹.

Or cette zone de solidarité, ou d'intervention, reprend en partie les frontières d'un autre espace, beaucoup plus ancien, né à la suite de la crise financière de 1929, avec l'idée d'isoler l'empire colonial du marché international et de créer un espace préférentiel pour assurer à la métropole un débouché pour ses produits manufacturés : la zone franc. Créée en 1933, cette union douanière entre la France et ses colonies, en revalorisant le prix des produits agricoles tropicaux, accroissait aussi la dépendance des secondes par rapport à la première⁴⁰⁰. L'institution du Franc CFA en 1945, d'abord « franc des colonies françaises d'Afrique » avant de devenir celui de la « communauté financière africaine », est devenu un rouage central et assez unique d'intégration géographique et politique de cette zone, sa mise en place

³⁹⁹ Meimon (Julien), "Se découvrir militant. Le cabinet Cot à l'épreuve de la Coopération (1981-1983)", *Politix*, vol.18, n°70/2005, pp. 113-134.

⁴⁰⁰ Marseille (Jacques), *Empire colonial et capitalisme français*, Paris, Albin Michel, 1984.

devant assurer une valeur et un marché protégés aux productions des pays africains. Garanti par le Trésor français, via les banques communes (Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest et Banque des États de l'Afrique Centrale), cette monnaie disposait d'une parité fixe avec la monnaie française et sa convertibilité était assurée.

La zone franc, inventée en période coloniale, continue d'exister, même si, ici encore, le legs s'est progressivement réduit, jusqu'à transformer cet espace commercial préférentiel et défensif en un espace financier privilégié, ou une sorte de structure souple de coopération monétaire. De nombreux facteurs l'expliquent, de l'abandon des préférences impériales à la flexibilité des changes, de la convertibilité du franc français à la disparition du contrôle des changes, tandis que les années 90 ont favorisé une indépendance accrue des unions monétaires de l'Afrique occidentale et centrale vis à vis du Trésor français. Surtout, la dévaluation de janvier 1994 a accentué une remise en cause de la spécificité de la "zone franc", amorcée avec la réforme fiscale et douanière promue en juin 1993 par le ministère de la Coopération à l'initiative de la Banque mondiale, et visant à libéraliser le commerce extérieur des pays de l'Union douanière des États de l'Afrique centrale (UDEAC)⁴⁰¹.

On comprend bien que la délimitation de cette « zone d'influence » française résulte en réalité de la juxtaposition de plusieurs espaces datant de l'époque coloniale, investis ensuite par diverses institutions (le Trésor, la CCCE, le FAC, notamment), mais dont la combinaison tend à soumettre plus nettement cet espace à la dynamique hégémonique française. Or la plupart des pays de cette zone voient apparaître sur leur territoire une antenne du ministère de la Coopération, chargée de distribuer l'aide au développement, et placée sous la responsabilité d'un chef de mission jouant au plan local un rôle souvent plus important que l'ambassadeur. Les missions d'aide et de Coopération, largement investies par les anciens cadres coloniaux, sont en partie conçues pour maintenir des formes d'intervention directes que la fin de la situation coloniale a rendues inopportunes.

⁴⁰¹ Hibou (Béatrice), "Contradictions de l'intégration régionale en Afrique centrale", *Politique africaine* n°54, juin 1994, pp. 66-73.

« La Coopération avait gardé un peu l'esprit de la FOM. On travaillait un peu en prise directe. Ce qu'on faisait, on était obligé de le faire avec les gouvernements locaux, mais on le faisait en prise directe, en gardant l'esprit colo. Tandis qu'aux Affaires étrangères, ce n'était pas la même philosophie : ils n'étaient pas interventionnistes... D'ailleurs on a créé les chefs de MAC justement pour avoir des interventions sur place⁴⁰². »

L'idée même des missions d'aide et de coopération relève d'une culture "France d'Outre-mer", basée sur l'administration directe, comme le rappelle cet ancien cadre de la rue Monsieur, présent dès l'été 1959, lorsque les premières sont installées. Concrètement ces missions gèrent quelques centaines à quelques milliers d'assistants techniques, et proposent, valident, évaluent – en lien avec les services parisiens - des projets de développement. En ce sens, le travail du chef de MAC est parfois très proche des responsabilités assumées durant la période coloniale. Jean Périlhou, chef de mission au Sénégal lorsqu'elle est installée en 1959, a auparavant été chef de Province à Madagascar avec pour responsabilité de « cajoler les conseillers provinciaux, user au mieux la manne toute nouvelle du FIDES pour accélérer la marche de tous (...), donner l'impulsion à la quinzaine de chefs de districts »⁴⁰³. Dotées d'une large autonomie budgétaire, les provinces ont été des services prestigieux de l'administration coloniale et leur chef y était assisté d'un adjoint et de cinq ou six administrateurs ou adjoints de l'Administration générale d'outre mer (AGOM), placés à la tête de bureaux sectoriels (cabinet, affaires politiques, finances, affaires économiques, personnel) et d'une quarantaine de fonctionnaires locaux. On retrouve donc, dans l'architecture organisationnelle des MAC, une structure calquée sur un service colonial, et un chef jouissant, dans la capitale de l'Etat où est installée la mission, d'un prestige social important.

Ces Missions, loin de se résumer à de simples équipements supplémentaires du ministère de la Coopération, sont ainsi, à l'instar des maisons de la Culture pour le ministère de la rue de Valois, importantes pour leur "force symbolique"⁴⁰⁴, le statut de leur "chef", et la dimension politique conférée à leur nomination, tend à conforter cette idée. Comme les ambassadeurs, les chefs de missions sont nommés par décret du Président de la République et, durant les années 1960 au moins, le protocole d'entrée en fonction atteste du poids politique qu'ils ont sur place. Comme l'un d'entre eux le rappelle, ils doivent effectuer deux visites

⁴⁰² Entretien avec H. Salgues de Génies, le 4 juillet 2003.

⁴⁰³ Voir le chapitre consacré au « métier d'administrateur » par Alain Deschamps dans Clauzel (Jean), dir., *La France d'Outre-mer (1930-1960), Témoignages d'administrateurs et de magistrats*, Paris, Karthala, 2003, p.361-388.

⁴⁰⁴ Urfalino (Philippe), *L'invention de la politique culturelle*, op. cit., p. 169 et s.

« obligatoires », avant de prendre la route pour l'étranger, au quai d'Orsay et à l'Elysée, « chez Foccart »⁴⁰⁵ : on retrouve ici à la fois le caractère hétéronome du secteur de la coopération, politiquement soumis à trois institutions (ministère de la Coopération, quai d'Orsay et Elysée), et le pouvoir dès lors détenu par ces agents triplement "investis" dans leur poste. Les agents assurant la direction des missions (chefs et conseillers de mission) retrouvent en outre les attributs symboliques réservés aux hauts commissaires, et la position sociale afférente : ils disposent d'une résidence de fonction et leurs émoluments sont beaucoup plus élevés que ceux de leurs collègues de l'administration centrale⁴⁰⁶.

Ces instruments placés au service de la dynamique hégémonique française n'ont pu être maintenus – et jouer un tel rôle – qu'en raison des personnels humains qui les ont mobilisés et incarnés. Revenir sur les agents qui assurent cette continuité avant et après la colonisation constitue en ce sens le cœur de notre explication, dans la mesure où ils sont sans doute ceux sur lesquels repose ce lien particulier, les vecteurs les plus importants de cette transition.

Dynamiques hégémoniques en pratiques

Bien évidemment, le dispositif mis en place par la France au moment des indépendances ne procède pas d'une démarche totalement unilatérale ; sont associés certains responsables politiques africains amenés à prendre les plus hautes responsabilités dans leur pays, et dont l'implication en faveur de ce dispositif résulte de négociations avec les responsables français, de transactions sans cesse rejouées au moins tout au long des années 60. On peut dès lors chercher à préciser les modalités selon lesquelles les fonctionnaires français ont pu transmettre ou non leur pouvoir à leurs homologues africains au moment des indépendances. C'est, en d'autres termes, revenir sur la transmission de pratiques, d'outils et de rapport au monde, bref de « techniques de gouvernement », entre deux catégories d'agents – fonctionnaires coloniaux et homologues africains – dont les rapports hiérarchiques et les pouvoirs se trouvent bouleversés par les indépendances. Les anciens cadres coloniaux jouent dans cette configuration un rôle tout à fait singulier que l'on pourra illustrer à travers quelques

⁴⁰⁵ Entretien avec Michel Fiemeyer, le 23 janvier 2003.

⁴⁰⁶ Dans les budgets du ministère de la Coopération, la rémunération des cadres – chefs et conseillers de mission – figure dans le chapitre budgétaire relatif aux émoluments des agents de l'administration centrale, tandis que celle des assistants techniques – enseignants et techniciens – figure dans une autre partie du budget.

exemples tirés de leurs témoignages. Généralement présents dans l'architecture politique africaine à des positions d'auxiliaires (conseillers ou assistants techniques), ils tiennent de fait une place centrale et singulière ; ils ont du pouvoir et des honneurs, profitent de la relative « liberté » administrative que leur offre la disparition de leur ancien ministère (celui de la France d'outre-mer), mais doivent « jongler avec deux loyautés », également soumis à leurs supérieurs français et africains.

Les « auxiliaires » du dispositif

Les anciens cadres coloniaux jouent un rôle très particulier au moment des indépendances, dans la mesure où ils restent en place, parfois dans le même bureau aux mêmes fonctions, quand tout semble changer autour. Interroger la position et les pratiques de ces agents, dans leurs interactions avec les responsables africains, vis à vis de leurs hiérarchies administratives françaises et à travers leurs contacts au sein même du groupe des « anciens colos », permet de mieux comprendre cette dynamique hégémonique de la France.

Bien que changeant administrativement de statut (ré-affectation à un autre ministère, intégration dans un corps différent, etc.), nombre d'anciens cadres de la France d'outre-mer restent en poste après les indépendances, souvent dans le même pays, pour des fonctions identiques, parfois dans le même bureau. Si bien que les indépendances ne semblent modifier que très marginalement leur situation, et l'on peine parfois à trouver dans leur carrière une rupture au moment des indépendances. L'étude de leurs CV inscrit d'ailleurs souvent cette continuité sous la forme de références « globalisantes » - à la période 59-62, ou 57-61, ou 51-61, etc. -, comme si l'accès à l'indépendance n'avait en rien modifié leurs responsabilités. Assez emblématique est à cet égard le cas de Jacques Serre, chef de district en Oubangui-Chari en 1958, qui reste à son bureau jusqu'en 1961, alors que la République Centrafricaine est devenue un Etat souverain. Les différentes étapes de sa "reconversion" se déroulent exclusivement par courrier, et notre interlocuteur reste à son bureau en Centrafrique durant toute la période. Or, et c'est là l'important, la nature des tâches accomplies ne varie que marginalement, sauf peut-être dans le sens d'une plus grande liberté de mouvement, comme si la disparition de l'administration coloniale laissait place, au moins durant quelques mois ou années, à une sorte de vide administratif.

« Bon. Alors là, ça a été un grand...- ça ne vous concerne pas - mais ça a été un grand moment où on a pu réaliser un certain nombre de choses parce que... on prenait les décisions tout de suite. On n'était plus entravé par le fait d'en référer à Paris, les allées et venues. On était indépendants, on prenait ce que... C'est comme ça que j'ai pu, en 62, fonder l'Ecole Nationale d'Administration de Bangui [...] Pour nous, il y avait un changement de nom, mais il n'y avait pas de différence, aucune différence. Même la création des Etats et leur... le fait qu'il y ait un gouvernement local, ça n'avait pas changé notre action, enfin mon action à moi du moins [...] Je veux dire c'était comme ça, hein. J'étais... J'ai fait le même travail avant et après, voilà, avec peut-être plus de facilité après qu'avant.[...] On n'avait plus de hiérarchie, de hiérarchie pesante. On n'avait plus affaire qu'aux gouvernements, et aux gouvernements qui étaient beaucoup plus près et qui venaient, avec qui on pouvait s'expliquer, et dont on appliquait... on appliquait la politique économique et sociale. La politique, on n'en faisait pas, mais on appliquait les directives économiques. On mettait en œuvre le plan que le gouvernement avait mis au point. Avec cette circonstance en plus que pendant un an le gouvernement était présidé par le représentant de la République française sur place, et que les élus n'étaient que vice-présidents, et que, en plus, les ministres avaient, comme je vous l'ai dit, dans les bureaux comme chefs de cabinet, comme directeurs de cabinet, c'étaient souvent des administrateurs, la plupart du temps des administrateurs⁴⁰⁷. »

Les contacts noués avec les dirigeants africains dont ils sont désormais les conseillers prennent d'autant plus d'importance que cette configuration libère les “ colos ” du carcan administratif dans lequel leur statut antérieur les maintenait. C'est essentiellement cet ensemble de savoirs et de savoir-faire que ces agents résumant ainsi dans le vocable “ d'expérience africaine ”, incluant alors la période coloniale, celle qui suit les indépendances et les jeux de rôles auxquels ils se sont livrés. Cette continuité n'est pas plus ignorée des services du ministère de la Coopération, et, singulièrement, des ministres qui le dirigent. J. Foyer, ne dit pas autre chose dans cette lettre au premier ministre :

« dans les Etats de la Communauté comme dans les anciens protectorats, notre assistance technique a été mise en place empiriquement. Les fonctionnaires ont été maintenus sur place, recevant un nouveau titre juridique et une nouvelle qualité. C'est à ce prix qu'une trop grave rupture entre l'administration ancienne et l'administration nouvelle a été évitée⁴⁰⁸. »

⁴⁰⁷ Entretien avec Jacques Serre, le 7 octobre 2002.

⁴⁰⁸ Projet de lettre d'instruction pour la Commission Bloch-Lainé, adressée à Michel Debré, le 24 juin 1960, S.P. n°917, *Fonds Michel Debré, CHEVS*, 2 DE 73.

Aussi l'analyse des pratiques de l'aide au développement, au moment de sa genèse, ne doit-elle pas minimiser l'importance du « recyclage » ou du « transcodage » d'actions anciennes. Tous les anciens cadres coloniaux « reconvertis » dans l'aide au développement, soit dans l'assistance technique et dans les missions d'aide et de coopération, soit dans les services centraux de la rue Monsieur, ne mentionnent pas la période des indépendances comme un moment de véritable changement et insistent plutôt sur la grande continuité des tâches remplies. C'est le cas de G. Chaumeil, administrateur (promo 1943), qui sert à des postes de commandement de 1946 à 1960 puis dans six missions d'aide et de coopération et rue Monsieur, jusqu'à sa retraite en 1979 : à la question relative à la nécessité de reconversion de ses compétences, ou de changement de perspective professionnelle, il répond : « Non. Le changement intervenu dans ma carrière au lendemain des indépendances (je suis passé de l'administration de la France d'Outre-mer à l'administration de la coopération avec les Etats de l'ex France d'Outre-mer) n'exigeait pas de reconversion totale de mes compétences et s'alignait dans le droit fil de mes perspectives professionnelles⁴⁰⁹ ».

Concrètement, l'administration de l'aide au développement repose sur le recyclage d'anciennes routines : les agents des missions d'aide et de coopération réactivent des liens noués à l'époque coloniale, ou prolongent tout simplement leur expérience sur place, lorsqu'ils ont connu le pays d'affectation. Et la connaissance personnelle, voire intime, qu'ils ont de leurs interlocuteurs, explique en grande partie que ces pratiques ne soient pas nouvelles.

« [...] j'ai retrouvé ministres des gens qui l'étaient déjà neuf ans avant ! Le ministre des Affaires étrangères ? J'avais été son directeur de cabinet ; le Premier ministre ? J'étais administrateur de sa circonscription ! donc une situation très extraordinaire... Et puis le Chef de l'Etat, je le connaissais. Le Premier ministre, je lui téléphonais et, dix minutes après, j'étais dans son bureau !⁴¹⁰ . »

⁴⁰⁹ Correspondance avec Gérard Chaumeil.

⁴¹⁰ Entretien avec G. Massa, le 23 octobre 2003.

Les indépendances en gestion directe ?

On ne reviendra pas ici sur l'ensemble des indépendances africaines et leurs modalités administratives et politiques. Mais on peut, à la lumière de quelques témoignages, s'intéresser à la place et au rôle de certains « auxiliaires » français placés auprès des dirigeants africains. Le pouvoir dont ils disposent dans certains cas permet d'entrevoir les modalités concrètes de l'hégémonie française. On prendra pour point d'appui cet extrait d'entretien de l'ancien directeur de Cabinet d'André Marie Mbida, Premier ministre du Cameroun, qui a directement contribué à son remplacement par Amadou Ahidjo, au début de l'année 1958.

La démission de Mbida, premier ministre du Cameroun (janvier 1958)

« Le surlendemain du départ de M. Messmer [...] Mbida a remanié son gouvernement et j'ai été voir M. Ramadier en lui disant : «Bon, ben, voilà il y a un nouveau gouvernement, je pense qu'il vous appartient de constater ce remaniement, n'est-ce pas, selon les formes prévues par le statut du Cameroun, etc.». Et M. Ramadier m'a dit [...] : «Non, non, je ne suis pas d'accord, je refuse n'est-ce pas d'entériner ce nouveau gouvernement». J'ai dit : «M. le haut-commissaire, je ne dis pas que c'est votre droit, mais c'est dangereux. C'est dangereux parce que vous vous immiscez dans la vie politique intérieure du Cameroun qui maintenant est un État indépendant, avec un gouvernement indépendant. Vous allez aboutir à ce fait que Ahidjo, ennemi juré de Mbida va se réconcilier avec Mbida et c'est vous qui en ferez les frais». Il m'a dit : «Ben, nous le verrons bien».

J'ai été voir Mbida, je lui ai dit : «M. le premier ministre, j'ai été voir le haut-commissaire. Il refuse de sanctionner le nouveau gouvernement, estimant que vous n'avez plus la confiance, n'est-ce pas, de l'Assemblée». Réaction de Mbida: «Ca, c'est pas à lui de le dire, c'est à l'Assemblée de le dire». Il a téléphoné à Ahidjo devant moi : «Ahidjo, tu sais quoi, qu'il lui a dit, il paraît que...». Réaction d'Ahidjo : «Mais, il faut pas laisser passer ça. De quoi il se mêle?». Mandat donné par Ahidjo à Mbida de téléphoner immédiatement à Paris et demander audience au président de la République - qui était Coty à l'époque - et j'en parle en connaissance de cause puisque j'ai accompagné M. Mbida à Paris. J'ai été rendre compte au commissaire en disant : «Ce qui se produit, je vous l'avais prédit, n'est-ce pas? Finalement, M. Mbida se rend à Paris». Il m'a dit : «Eh bien! qu'il y aille». J'ai dit : «Il y a une autre chose, M. le haut-commissaire, c'est que M. Mbida m'a demandé de l'accompagner, je suis son directeur de cabinet. Je lui ai dit M. le premier ministre, je suis votre directeur de cabinet, mais je suis quand même fonctionnaire français. Je me considère sous les ordres du haut-commissaire. Il m'a dit mais je comprends parfaitement. J'ai dit à M. Ramadier il m'a demandé de l'accompagner, je n'irai pas si je n'en ai pas de vous-même l'autorisation». Réponse de Ramadier : «Vous êtes assez grand garçon pour savoir ce que vous avez à faire».

J'ai pris l'avion avec Mbida et puis je me suis retrouvé, sans doute pour la seule fois de ma vie, dans le bureau du président de la République : Mbida, Coty et moi-même. Mbida est entré dans une rage folle. Coty l'a considéré comme un déséquilibré et un fou dangereux - et il n'avait peut-être pas tout à fait tort - mais le résultat c'est que l'entretien s'est terminé Coty disant à Mbida: «M. le premier ministre, au prochain conseil des ministres M. Ramadier ne

sera plus haut-commissaire au Cameroun». Je suis reparti avec Mbida, et j'ai été rattrapé à l'aéroport du Bourget par [...] le directeur de cabinet [du ministre de la France d'Outre-mer] Il m'a dit : «Bon, M. Courrot, Mbida a obtenu dans le fond ce qu'il voulait, c'est la peau de Ramadier. Ceci dit, dernière mission vous concernant vous, son directeur de cabinet, essayez de le convaincre de démissionner».

[...] J'ai passé toute la nuit avec Mbida, dans l'avion, en disant : «M. le premier ministre, vous savez fort bien qu'il va falloir changer, car vous n'aurez pas la confiance de l'Assemblée. Vous serez mis en minorité». Il m'a dit : «Ah! je me battrai avec Ahidjo, contre Ahidjo, etc.» Je lui ai dit : «Écoutez», et je l'ai eu véritablement - c'est une histoire grandiloquente - j'ai dit : «Enfin, Monsieur le premier ministre, devant l'histoire vous resterez de toute façon le premier Premier ministre africain». Son orgueil flatté : «Oui, après tout... ». Alors, au retour, à la descente d'avion : « convoquez le conseil des ministres, je démissionne ». J'avoue, j'étais assez fier de moi. »

Le récit de R. Courrot, s'il contraste légèrement avec l'histoire racontée par certains autres acteurs et apporte en ce sens quelques clés de compréhension inédites⁴¹¹, nous invite surtout à aborder la présence de ces fonctionnaires coloniaux comme une technique de gouvernement de la transition. En l'espèce, le gouverneur J. Ramadier, compte tenu de sa position visible et symboliquement chargée, ne peut, dans les circonstances de l'indépendance camerounaise, que rencontrer l'hostilité des responsables politiques africains, quelles que soient les difficultés réelles ou calculées de leurs relations. Mais, *a contrario*, les conseillers français des responsables africains bénéficient en quelque sorte de leur faible visibilité et de leur position d'auxiliaire pour jouer un rôle tout à fait central. On comprend bien que ces agents rendent ici un véritable service aux autorités françaises, dans la perspective du maintien de relations économiques et politiques qu'il faut à tout prix préserver, ou dans les situations critiques, comme en Guinée, juste avant le référendum de 1958⁴¹². Mais ils se trouvent de fait placés dans une situation inconfortable de double loyauté : à l'égard du ministre ou du Président africain dont ils sont le conseiller d'un côté, à l'égard de leur administration et du pouvoir politique français qui gèrent leur carrière et les sollicitent très directement, comme c'est le cas dans l'exemple reproduit ici, de l'autre.

⁴¹¹ Voir par exemple le récit moins fidèle que fait P. Messmer du même épisode, et notamment l'imputation à J. Ramadier de la démission de Mbida. Messmer (P.), *Après tant de batailles, Mémoires*, Paris, Albin Michel, 1992 ; voir aussi la biographie que lui a consacré Daniel Abwa, *André-Marie Mbida, premier premier ministre camerounais (1917-1980)*, Paris, L'Harmattan, 1993.

⁴¹² Voir l'expérience de Gaston Boyer, unique représentant de la France en Guinée, entre novembre 1958 et janvier 1959, chargé de « persuader » Sékou Touré, qu'il a connu en 1953 dans le cercle de Beyla, de renoncer à la rupture... Clauzel (Jean), dir., *La France d'Outre-mer (1930-1960), Témoignages d'administrateurs et de magistrats*, Paris, Karthala, 2003, p.336-350.

Cette « double servitude » n'est pas nécessairement équilibrée, et peut au contraire satisfaire exclusivement les autorités françaises, surtout si elle s'apparente à « l'administration directe » dont les fonctionnaires coloniaux étaient les agents légitimes pendant la période coloniale.

« Il m'est arrivé certains matins, à la suite d'une discussion de pondre une ordonnance euh... qui a force de loi [...] Alors, on était quelques-uns là : « Alors on fait, un décret ou une ordonnance ? » Alors, on discutait un peu sur le plan technique. On fait une ordonnance et puis l'ordonnance a été signée le lendemain matin. Il fallait bien faire attention que dans l'heure qui suivait quelqu'un d'autre ne vienne pas faire signer l'ordonnance contraire ! [...] vous n'êtes pas dans des situations hiérarchiques normales, vous n'êtes pas dans des situations administratives normales. [...] vous avez évité de déraper. Vous avez évité, quand vous en avez le pouvoir, de rédiger une ordonnance, de rentrer dans le bureau du Président de la République et de lui faire signer n'importe quoi !⁴¹³ »

L'autonomie de ce conseiller du Président centrafricain, en poste au moment des indépendances, semble presque absolue et doit en ce sens être analysée avec précaution. D'abord elle reflète une disposition assez commune aux « auxiliaires » consistant à gonfler le volume et la nature des responsabilités assumées, de manière à rééquilibrer ce que ne procure pas, en termes de prestige et de position sociale, le titre de conseiller. Ensuite, elle valorise ici celui qui conte son expérience, dans la mesure où notre acteur, précisément, se montre digne du pouvoir qui lui est donné. Enfin, cette autonomie n'est évidemment pas valable pour toutes les indépendances, dans tous les pays et avec chacun des présidents africains. Mais il n'en reste pas moins évident que cette liberté des conseillers est d'autant plus forte qu'ils « font corps », issus d'une culture commune et affrontant ensemble une situation administrative et politique singulière.

Conclusion

La singularité du tout début des années 1960 permet sans doute, dès lors qu'on en analyse les multiples facettes, d'identifier les faiblesses initiales de l'aide française au développement : tiraillée entre un discours le plus souvent altruiste et dépolitisé et des pratiques à visée hégémoniques, l'aide française ne se construit pas autour d'une institution, par exemple un ministère, et n'est pas portée par un corps de fonctionnaires homogène et pérenne. Cette faiblesse institutionnelle s'explique en grande partie, comme on a essayé de le

⁴¹³ Entretien avec N, ancien conseiller du Président de la République centrafricaine, le 13 octobre 2000.

montrer, par la conjoncture critique et les crises que traversent les relations franco-africaines, non seulement au niveau bilatéral mais encore au sein des institutions comme l'ONU. En contraignant les multiples acteurs engagés dans ces jeux de transactions, l'incertitude de la période est marquée par un échange de « coups politiques » (tournée de De Gaulle en Afrique noire, « Non » de Sékou Touré, création de l'Entente, etc.) qui tendent à déterminer progressivement les frontières de cette incertitude, et donc à la limiter, pour permettre à chacun des acteurs de conduire une stratégie et finalement de s'accorder. Car l'incertitude, et c'est là l'essentiel, est sans cesse « travaillée » ou investie par ces différents acteurs, parfois au prix de volte-face spectaculaires, dans l'optique d'être limitée. Dans le cas qui nous intéresse, son confinement résulte en partie de la pérennisation d'échanges collusifs entre différentes « élites stratégiques » - gouvernants français, gouvernants africains, fonctionnaires coloniaux notamment. Ce n'est pas un hasard si l'idée de « sommets franco-africains » apparaît justement à cette période, en l'occurrence proposée par M. Debré sous la forme d'une « sorte de « semaine africaine » où les Chefs d'États seraient reçus à l'Élysée, séparément puis, peut-être par groupe »⁴¹⁴.

Or ce travail de confinement tend à conforter l'autonomie du secteur des « affaires africaines », pour simplifier. On retrouve alors bien des caractéristiques des situations de transition en général, et singulièrement des transitions démocratiques, dont les hypothèses peuvent être utiles à la compréhension du legs colonial⁴¹⁵. L'incertitude – même relative – tend ainsi à accentuer une dynamique hégémonique qui lui préexiste. On pourrait en ce sens relativiser la rupture que représentent, symboliquement et pratiquement, les indépendances africaines, au profit d'une accélération provisoire de logique hégémonique hexagonale, négociée avec les élites africaines, et en ce sens viciée à l'origine tant le discours paraît ici déconnecté sinon contraire aux pratiques observées.

⁴¹⁴ Note du 31 octobre 1960, *Fonds Michel Debré, CHEVS 2 DE 30*.

⁴¹⁵ Voir par exemple Dobry (Michel), « Les voies incertaines de la transitologie. Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependance* », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°4-5, août-octobre 2000, p. 585-614.