

La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963

Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains
et politique de puissance

Guia Migani


P.I.E. Peter Lang



EUROCLIO
ÉTUDES ET DOCUMENTS


La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963

Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains
et politique de puissance

Guia Migani



Introduction générale

Lors d'une conférence de presse tenue en mars 2006, Federico Alberto Cuello Camillo, ambassadeur de la République dominicaine et président du Comité des ambassadeurs du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), a rappelé que le « développement doit être au centre des discussions relatives aux accords de partenariat économique »¹ qui devront être signés avec l'Union européenne. Cependant, l'exigence de compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) implique que les futurs accords commerciaux entre les pays ACP et l'Union européenne (UE) soient traités dans le cadre des relations commerciales mondiales. Cette obligation a suscité de nombreuses préoccupations parmi les pays ACP, notamment parce que leurs exportations ne pourront plus bénéficier des aides de la politique agricole commune (PAC). En effet, les intérêts des pays ACP ne coïncident pas avec ceux du Brésil ou de l'Inde, grands exportateurs de produits agricoles qui s'opposent à l'Union européenne ou aux États-Unis dans le domaine de la politique agricole.

Les déclarations de l'ambassadeur dominicain montrent bien que les pays ACP gardent leur spécificité parmi le groupe des pays en voie de développement. Les pays ACP souhaitent que, en raison de leur situation économique très fragile, on leur accorde des exceptions pour la libéralisation des services et pour la commercialisation de certaines exportations particulièrement importantes. Ils estiment que leur intégration économique dans le système commercial mondial peut se réaliser seulement si ces conditions sont respectées.

Ces faits nous rappellent que le tiers-monde n'est pas un acteur monolithique, pas plus que le monde occidental d'ailleurs. Dans le contexte du tiers-monde, l'Afrique sub-saharienne garde toutes ses particularités. Elles dépendent, au moins en partie, de la façon dont les anciennes colonies se sont transformées en États. Pour la plupart des pays africains, la transition de l'ancien monde colonial au « nouveau monde » de l'après indépendance s'est réalisée en très peu de temps. Donc, revenir au moment où le processus de décolonisation s'est amorcé peut nous aider à comprendre l'Afrique sub-saharienne d'aujourd'hui, ses besoins, ses failles et ses points forts. En même temps, l'analyse de la naissance

¹ http://www.acpsec.org/fr/coa/pr_29-3-06_f.htm.

des politiques d'aide au développement peut être un instrument utile pour amorcer une réflexion sur les échecs du processus de développement en Afrique sub-saharienne.

Avant d'aller plus loin, une précision s'impose : l'Afrique sub-saharienne est une région immense, avec des différences notables entre ses territoires. On s'arrêtera ici surtout sur l'Afrique occidentale et équatoriale qui était, autrefois, sous tutelle française. « L'Afrique française », comme on l'appelait il y a cinquante ans, comprenait un territoire très vaste qui allait du Sahara au fleuve Congo, de l'océan Atlantique aux confins du Tchad, sans oublier, sur la côte orientale du continent l'île de Madagascar.

Cet ouvrage, issu d'une thèse de doctorat, concerne la décolonisation française en Afrique sub-saharienne dans les années 1957-1963. L'étude porte en particulier sur les transformations politiques et économiques de la présence française en Afrique. En même temps, on a voulu analyser comment le processus de décolonisation, et les relations spéciales que Paris garde avec les États africains ont influencé la politique étrangère française. Il est apparu dès lors opportun d'étudier les répercussions de ces liens dans le contexte européen. Par ailleurs, la décolonisation de l'Afrique sub-saharienne s'intégrant dans un cadre international dominé par la guerre froide, on a cherché à voir comment les événements internationaux ont conditionné les affaires africaines et *vice-versa*.

L'objectif de ce travail est de prendre en considération des éléments qui, généralement, se trouvent dans des contextes différents, et de les mettre en relation. La décolonisation de l'Afrique sub-saharienne francophone est souvent abordée comme un sujet faisant partie de l'histoire française, ou encore, elle est comparée à l'histoire de l'Afrique anglaise, belge ou portugaise. Dans ce cas, le but est d'analyser les différences et les similitudes entre les différentes expériences nationales, et non d'étudier les corrélations qui peuvent exister entre les événements africains, européens ou internationaux. En ce qui concerne la présence française en Afrique il y a plusieurs ouvrages qui en examinent les différents aspects, mais leur objectif n'est pas de mettre en relation les événements internationaux avec les transformations que cette présence connaît au fil du temps. La politique africaine du général de Gaulle a été analysée plusieurs fois, mais elle est liée à son auteur. En conséquence, la période prise en considération ne se limite pas aux années autour des indépendances africaines. D'ailleurs, même dans le cas de travaux dédiés à l'analyse de ces années, ils se concentrent sur un aspect particulier de la politique africaine du général de Gaulle.

La zone franc a été l'objet d'étude de nombreux spécialistes, qui se sont concentrés sur ses mécanismes de fonctionnement. En général, leur

but n'est pas de trouver les causes à l'origine des transformations de la zone franc ni de les situer dans un contexte international. Quant à la politique de coopération française, les travaux existants examinent les modalités de l'aide au développement. De plus, il apparaît qu'une analyse de la politique de coopération française, européenne et occidentale qui prenne en considération le cadre international dans lequel s'intègre la coopération au développement n'ait pas réellement été entreprise. Enfin, le problème de l'association des territoires africains à la CEE a été largement étudié mais seulement par les historiens de l'intégration européenne, ou par des juristes qui en ont analysé les caractéristiques et l'évolution.

Dans le contexte de l'historiographie existante, il n'y avait pas une étude qui, à partir de l'analyse de la période de la décolonisation de l'Afrique sub-saharienne, cherche à comprendre comment l'évolution des relations franco-africaines a influencé la politique étrangère française et le processus d'intégration européenne. D'autre part, dans la mesure où les mondes occidental et communiste se sont disputés les faveurs du continent africain, on a voulu voir comment ce dernier a été impliqué dans la guerre froide. De leur côté, les pays africains ne se sont pas limités à subir la compétition Est-Ouest, mais ils ont essayé de s'en servir pour obtenir les aides dont ils avaient besoin. Il est apparu ainsi souhaitable de prendre en considération le rôle de ces pays dans l'élaboration d'une politique d'aide au développement au sein du monde occidental et soviétique.

La recherche menée ici se développe entre 1957 et 1963. L'année 1957 a été déterminante dans l'histoire de l'Afrique sub-saharienne française. Les réformes prévues par la loi-cadre Defferre pour les territoires d'outremer entrent en vigueur. En mars 1957, les Six signent les traités sur la CEE et l'Euratom, et les territoires africains sous tutelle française, belge, italienne ainsi que des territoires qui relèvent de l'autorité des Pays-Bas sont associés à la CEE. Commencer les recherches en 1957 permet d'analyser le véritable début du processus de décolonisation en Afrique française, et d'observer comment les relations franco-africaines ont conditionné la politique étrangère de Paris, dans un moment particulièrement important pour l'histoire de l'intégration européenne. L'ouvrage s'arrête en 1963 car il représente une année aussi significative que 1957 : le 20 juillet 1963, les Six et les pays associés se retrouvent à Yaoundé pour signer une nouvelle Convention d'association. On peut ainsi comparer les négociations en 1956-1957, quand les territoires d'outremer sont encore sous la tutelle française, avec les années 1961-1962, quand les États africains sont désormais indépendants. 1963 est aussi l'année de naissance de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). L'OUA a été le fruit de grands efforts diplomatiques

pour donner une forme à l'idéal panafricain. Il est intéressant de voir comment se déroule la coopération entre les États africains francophones et anglophones, modérés et révolutionnaires, pour la réalisation de tel idéal, et comment la *special relationship* franco-africaine a fonctionné à cette occasion. Enfin, l'année 1963 est l'année où trois coups d'État ont lieu en Afrique francophone (au Togo, au Dahomey et au Congo Brazzaville). Ces événements posent le problème de l'intervention militaire française pour redonner le pouvoir au président de la République, démis de ses fonctions. Cette question est strictement liée à celle de la coopération militaire franco-africaine, dont on ne s'est pas occupé ici. En fait, au moment de définir les limites de la recherche d'un point de vue chronologique et thématique, on a décidé de privilégier le domaine diplomatique-politique et économique. Ce choix a permis de limiter les archives qu'il était nécessaire de consulter, et de gérer de façon plus cohérente les facteurs, nombreux et complexes, dont on a voulu tenir compte dans l'élaboration de l'ouvrage.

Dans l'accomplissement de mon travail, de nombreux ouvrages m'ont aidé à développer ma réflexion. Ne pouvant les mentionner tous, je me limite à n'en citer que quelques-uns et à renvoyer à la bibliographie pour une liste plus complète. En ce qui concerne l'histoire de la décolonisation en Afrique, les volumes de Prosser Gifford et W.R. Louis, W.H. Morris-Jones et Georges Fisher sont fondamentaux. Les travaux de R.F. Holland et de Henri Grimal sur l'histoire de la décolonisation européenne, ainsi que ceux de Miles Kahler, de J.D. Hargreaves et de Marc Michel sur la décolonisation et la naissance du tiers-monde sont de grand intérêt. La lecture des actes du colloque *Décolonisations européennes : actes du colloque international « Décolonisations comparées »*, Aix-en-Provence, 30 septembre-3 octobre 1993, a été particulièrement motivante.

Sur le thème de la décolonisation française, les ouvrages de Charles-Robert Ageron, Marc Michel, Catherine Coquery-Vidrovitch, Elikia M'Bokolo, Guy Pervillé, Guy de Lusignan ont été d'une grande utilité. Quant au problème des relations franco-africaines, je tiens à signaler les livres de Pierre Biarnès, Jacques Valette et Danielle Domergue-Cloarec. Pour une vision extérieure de la présence française en Afrique, le livre de John Chipman *French Power in Africa* est indispensable.

En ce qui concerne la politique africaine du général de Gaulle, une contribution fondamentale arrive de la publication, par l'Institut Charles de Gaulle, des actes des colloques sur *La politique africaine du général de Gaulle*, sur *De Gaulle et le tiers-monde*, et *De Gaulle en son siècle*.

Pour approfondir le problème des intérêts économiques africains du capitalisme français, l'ouvrage de Jacques Marseille *Empire colonial et*

capitalisme français est essentiel. Sur ce thème, la lecture d'une série d'articles de Catherine Coquery-Vidrovitch, Jean Suret-Canale et Elikia M'Bokolo, qui se concentrent sur des aspects particuliers de l'impérialisme français en Afrique sub-saharienne, s'est révélée de grand intérêt.

Sur la question de l'association des TOM à la CEE, tout commence avec la lecture de l'article de René Girault, publié dans les actes du colloque sur *La relance européenne et les traités de Rome*, (Enrico Serra, dir.). Il offre plusieurs pistes de réflexion, dont certaines ont été développées par Pierre Guillen et Rik Schreurs. La publication des actes du colloque sur *L'Europe unie et l'Afrique* (Marie-Thérèse Bitsch et Gérard Bossuat, dir.) représente une contribution importante pour la mise en perspective des relations eurafricaines. Le livre de William Zartman, *The Politics of Trade Negotiations between Africa and the European Economic Community*, est très intéressant parce qu'il s'arrête sur les particularités de la confrontation entre les pays riches et pauvres. Véronique Dimier analyse le processus d'institutionnalisation de la Commission et en particulier de la DG VIII (DG Développement). Enfin, la dernière partie des lectures a été dédiée aux mémoires, dont certaines ont été fondamentales : celles de De Gaulle naturellement, mais aussi de Robert Julienne, de Michel Debré, de Jacques Foccart, d'Hervé Alphand, d'Alain Peyrefitte et de Pierre Messmer. La lecture des mémoires des leaders africains a été essentielle parce qu'elle a permis de prendre en considération les motivations d'acteurs pour lesquels, trop souvent, il n'y a pas d'archives. On peut rappeler ici les écrits de Félix Houphouët-Boigny, de Léopold Sédar Senghor, de Sékou Touré, de Kwame N'Krumah et de Modibo Keita.

Le traitement des archives a également alimenté considérablement cette étude, ainsi : le Centre des archives d'outremer à Aix-en-Provence, les Archives du ministère français des Affaires étrangères, le Centre des archives économiques et financières (CAEF) qui recueille les documents du ministère français des Finances et de l'Économie, les Archives nationales françaises, les archives de la Fondation nationale de sciences politiques (FNSP), les archives orales de la Fondation Charles de Gaulle. Parmi les archives non françaises je voudrais mentionner les archives historiques de l'Union européenne, gardées à Florence et à Bruxelles, les archives de l'OCDE, les *National Archives* à Londres. Il a été possible de voir aussi certains documents gardés au ministère italien des Affaires étrangères, et pendant une brève mission j'ai pu consulter les *National Archives* à Washington.

Pour étudier l'évolution des liens franco-africains et examiner comment ces liens ont conditionné le rôle de la France au plan international, il a semblé logique de partir de l'analyse de la situation des pays afri-

cains, avant et après les réformes de la loi-cadre Defferre. Les cas du Togo et du Cameroun, territoires sous tutelle des Nations unies, ont demandé une attention spéciale car les réformes introduites dans ces pays préfigurent l'évolution des TOM. Le processus de décolonisation dans ces deux pays est particulièrement intéressant, parce qu'il subit l'influence de la politique britannique. En effet, depuis la Première Guerre mondiale, le Togo et le Cameroun ont été partagés en deux mandats, confiés respectivement à la France et à la Grande-Bretagne. Les territoires africains français font partie de la zone franc. On a donc examiné les caractéristiques et les modalités de fonctionnement de cet ensemble économique-monnaire. En 1956-1957, Paris est en train de négocier avec les pays membres de la CECA la création d'une Communauté européenne pour l'énergie atomique et un Marché commun européen. Ce dernier projet a des répercussions fondamentales sur les liens économiques franco-africains. On a donc voulu suivre le déroulement des discussions entre les Six sur le problème de l'association des TOM à la CEE. Cette situation montre parfaitement comment la politique étrangère française a été conditionnée par ses engagements africains.

Avec le retour au pouvoir du général de Gaulle, l'Union française laisse la place à la Communauté franco-africaine. Ainsi, il est apparu important d'étudier le processus de formation de la nouvelle Communauté, et de voir comment elle a été accueillie par la population africaine. L'évolution des relations entre la France et les pays africains est directement liée à la façon dont ces derniers obtiennent l'indépendance. Par conséquent, on s'est arrêté sur le moment de passage de la Communauté à l'indépendance, avec la mise en place d'une politique de coopération franco-africaine, et sur les conséquences que l'indépendance des pays africains a sur les mécanismes de fonctionnement de la zone franc. Les États africains, de leur côté, s'ils tiennent à garder des liens étroits avec la France, veulent aussi s'affirmer sur le plan international. Ainsi on s'est concentré sur l'activité des nouveaux États aux Nations unies, (où la France est souvent mise en accusation) et dans le continent africain, en analysant le processus de formation de certaines organisations internationales comme l'Organisation africaine et malgache de coopération économique (OAMCE), l'Union africaine et malgache (UAM), et l'Organisation de l'unité africaine (OUA).

Par ailleurs, l'indépendance des États africains se situe dans un contexte international dominé par la guerre froide. Durant cette période, les pays afro-asiatiques sont au centre de l'attention des superpuissances qui se disputent leur appui. On a ainsi analysé l'évolution de la politique africaine, américaine et soviétique après 1960, et la réaction de la France vis-à-vis d'un tel défi. La guerre au Congo a mérité une attention spéciale, considérant la valeur stratégique de ce pays et les intérêts qui

s'affrontent. Un aspect essentiel du livre aborde la question de l'aide au développement aux pays du tiers-monde. Au début des années 1960, l'aide au développement fait partie des armes de la guerre froide. Il s'agit de gagner l'appui du tiers-monde contre l'autre superpuissance. Étant donnée l'importance de la question, le débat est très animé au sein du monde occidental. Les Six discutent longtemps de l'opportunité d'une politique communautaire d'aide au développement, qui ne soit pas exclusivement réservée aux pays associés. Toutefois, la confrontation la plus intéressante concerne les États-Unis et la France. Les deux États avancent des propositions différentes et même opposées. Cette opposition tient au fait que chaque pays a une vision particulière de la compétition avec le monde communiste. À cela, on peut ajouter que les deux États ont des idées plutôt divergentes sur le développement économique du tiers-monde. En France, l'expérience coloniale et les rapports de coopération institués avec les pays africains après leur indépendance conditionnent la façon dont on conçoit le développement du tiers-monde.

Enfin, après avoir analysé l'entrée en vigueur du régime d'association à la CEE et le fonctionnement du Fonds européen de développement, on s'est arrêté sur les négociations avec les pays africains pour le renouvellement de la Convention d'association. Ces négociations sont très intéressantes car, si on les compare à celles des années 1956-1957, on peut voir les différences et les continuités dans la position des Six. D'autre part, la Convention de Yaoundé a représenté un moment important pour les États africains, qui ont fait un grand effort d'organisation et de coordination pour augmenter leurs possibilités de peser sur les négociations. On a donc voulu examiner leur position pour évaluer les résultats obtenus.