



AMBASSADE DE SUISSE
EN FRANCE

Paris, le 9 octobre 1957.

Rapport Politique No 71

C o n f i d e n t i e l

KR/gg

Monsieur Max P e t i t p i e r r e,
Conseiller fédéral,
Chef du Département Politique,

B e r n e.

La France et l'Afrique Noire
Le rendez-vous de Bamako

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Rassemblement Démocratique Africain (R.D.A.), parti majoritaire d'Afrique Noire (sept sièges à l'Assemblée Nationale) a tenu ses assises à Bamako, petite ville du Soudan, aux confins du Sahara, du 25 au 28 septembre. 300 délégués, représentant les huit territoires d'A.O.F. et les quatre d'A.E.F., ne pouvant communiquer entre eux qu'en français, ont pris part aux travaux, entourés de milliers de spectateurs accourus de tous les coins des deux fédérations.

Il semble qu'en Afrique Noire la France soit encore la puissance conductrice qui guide l'évolution politique, au lieu de la suivre comme en Afrique du Nord. Il y a dans cette partie de l'Union une certaine continuité dans la mise en valeur économique, dans l'équipement industriel. En 1954, lors d'un voyage d'inspection en Afrique Noire, le Ministre d'alors à la France d'Outre-Mer, M. Jacquinot, faisait mention de



milliards d'investissements, "dont 75% de subventions qui sont des dons", et des barrages réalisés (celui de Djoué près de Brazzaville, d'Edéa au Caméroun, "des grandes chutes" en Guinée), ou en voie de réalisation (barrage de Koukouré, également en Guinée), qui doivent permettre l'implantation d'industries. En 1952 déjà, M. Pflimlin avait visité, au même titre que M. Jacquinet, ces territoires, et en avait rapporté une impression de "loyalisme", "attachement, maturité et compétence des Assemblées".

L'importance du Congrès de Bamako, les thèses qui s'y affrontaient, ont fortement impressionné l'opinion métropolitaine et joué un rôle incontestable lors du vote de la loi-cadre en Algérie, dont l'épilogue fut la démission du Gouvernement Bourges-Maunoury.

Le Président du R.D.A., M. Félix Houphouët-Boigny, député-maire d'Abidjan, capitale de la Côte d'Ivoire, Ministre d'Etat dans le Gouvernement Bourges-Maunoury (Ministre délégué à la Présidence du Conseil sous Guy Mollet) s'est vu en contradiction flagrante avec la minorité très agissante de son parti, menée par son collègue "activiste" au Parlement, M. Sekou Touré. On lui a reproché notamment son appartenance au Gouvernement, partant sa présence à la Table Ronde pour la loi-cadre (jugée insuffisante) en Algérie, et, au même titre, à la Délégation française à l'ONU. Les débats devaient amener d'autres divergences. A un certain moment, on redouta même l'éclatement du R.D.A.

Ces controverses, habilement exploitées à l'Assemblée Nationale par la droite, (la loi-cadre mène à la sécession), comme par la gauche, (trop peu généreuse la loi-cadre est dépassée) ont provoqué chez les parlementaires appelés à la voter une sorte de complexe d'infériorité nationale. Une étrange contradiction semble leur être brusquement apparue entre le fait d'entretenir sur le pied de guerre près d'un demi-million d'hommes et la reconnaissance implicite d'une partie des idéologies sur lesquelles se fonde la rébellion. Et si cette rébellion était justifiable ? Et si la loi-cadre venait trop tard ou allait trop loin ? L'Assemblée, pressée de se prononcer, a eu un sursaut

qui s'est traduit par un refus. Mais peut-être sera-ce en fin de compte un sursaut libérateur ! (Il a manqué 26 voix à M. Bourgès-Maunoury. Que se serait-il passé si les 30 députés d'Outre-Mer avaient pris part au vote?).

Les Partis politiques d'Afrique Noire

Le Rassemblement démocratique africain, qui a organisé le rendez-vous de Bamako, fut fondé en cette ville lors d'un congrès qui se tint du 18 au 23 octobre 1946. Son chef, M. Félix Houphouët-Boigny, député de la Côte d'Ivoire, riche propriétaire, ne tarda pas, grâce à son parti, à jouir d'une influence considérable dans toute l'A.O.F. A ses débuts, le R.D.A. était d'inspiration nettement communiste et entreprit la lutte sur les thèmes suivants :

- rejet de toute idée d'assimilation,
- lutte contre l'exploitation colonialiste,
- mais - adhésion sans ambiguïté à l'Union française.

Il ne tarda pas à entrer en conflit ouvert avec l'administration. En 1950 il brisait l'apparement communiste et avec l'aide de M. Mitterrand, se rattachait à l'U.D.S.R. (Union démocratique et socialiste de la Résistance) dont on a dit qu'il était le parti radical "renové par l'épreuve de la résistance" et qui a participé à tous les gouvernements avec, outre Mitterrand, MM. Bonnefous et René Pleven.

Deux autres partis "interterritoriaux" africains étaient invités.

- la Convention africaine
- le Mouvement socialiste africain

La Convention africaine (qui a reçu son impulsion de M. Léopold Senghor, Député Indépendant d'Outre Mer, rattaché au M.R.P.; brillante personnalité, agrégé de grammaire, écrivain, représentant le Sénégal, Secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil sous Edgar Faure) de formation récente, d'inspiration socialiste, préconise une Confédération groupant sur un pied d'égalité et de coopération librement consentie la France

- 4 -

et ses anciennes possessions d'Outre-Mer. A Bamako, la Convention africaine a demandé que soit reconnu le droit de l'Algérie à l'indépendance et a reproché au R.D.A. de s'être associé à la politique du Gouvernement Guy Mollet d'abord, Bourguès-Maunoury ensuite. La Convention africaine dont on espère la fusion avec le R.D.A. a posé comme condition :

- démocratisation à l'intérieur du parti (le R.D.A. n'a pas organisé de réunions depuis sa fondation il y a 11 ans toutes les décisions ayant été prises en comités restreints);
- au sommet, congrès interterritoriaux à dates fixes, de préférence chaque année, où les délégués de base pourront exposer leurs vues.

Le Mouvement socialiste africain (dont l'activité remonte à la Libération avec l'ancien leader, M. Lamine Gueye, député du Sénégal jusqu'en 1951, rival de M. Houphouët-Boigny) partage les vues de la Convention africaine.

Ce sont ces trois partis surtout qui, à Bamako, ont donné le ton et commandé les prises de position en vue de l'unité de l'Afrique Noire.

La loi-cadre pour l'Afrique Noire

Les assises de Bamako ont permis de faire le point sur les résultats de la loi-cadre, en l'An I de son existence.

Cette loi avait pour objectifs l'évolution vers la décentralisation et la participation des indigènes à la gestion des affaires publiques, en attendant qu'ils en prennent, dans une deuxième étape, la responsabilité.

En janvier 1956, les élections en Afrique Noire s'étaient déroulées dans le calme (5 600 000 électeurs contre 2 880 000 en 1951).

Lors de sa déclaration ministérielle du 1er février 1956, le Président Guy Mollet avait relevé :

" La France s'est engagée, dans le préambule de la Constitution, à "conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires". Elle doit tenir parole. "

" Ce que prescrit la Constitution, l'évolution historique l'impose d'ailleurs. Amener les territoires d'Outre Mer à gérer démocratiquement leurs propres affaires, c'est-à-dire à assurer le fonctionnement démocratique de leurs institutions, voilà notre programme.

" Que signifie cela ? Etendre le Collège Unique à tous les territoires et assurer la loyauté des élections. Augmenter le nombre des municipalités de plein exercice. Accroître les pouvoirs des Assemblées territoriales. Mettre en place des organes d'exécution. Réaliser la déconcentration et la décentralisation administratives. L'énumération - vous le savez bien - n'est pas limitative.

" Nous voulons agir vite ... sans hésitation, en faisant une totale confiance aux populations autochtones... C'est le message que je veux leur adresser, aux jeunes en particulier. La France ne les décevra pas. "

M. Gaston Defferre, socialiste, député-maire de Marseille, Ministre de la France d'Outre-Mer, élaborera un projet de loi qui porte désormais son nom. Le projet fut adopté le 23 juin 1956, et les décrets d'application publiés le 21 novembre suivant.

La loi-cadre Defferre visait à transformer dans les deux fédérations de l'Afrique Noire les gouvernements généraux en organismes de coordination, à pourvoir tous les territoires de Conseils de gouvernement chargés de l'administration, à doter les Assemblées territoriales de pouvoirs délibérants, à créer des collectivités rurales. La loi instaure le suffrage universel direct et le collège unique. (Elle consacre l'autonomie de la République du Togo).

- A la base, collectivités rurales, conseils à pouvoirs délibérants; élaboration et gestion d'un budget, exécution de travaux d'intérêt économique et social; collectivités urbaines; elles possèdent leurs institutions municipales.

- Au-dessus, assemblées territoriales élues, (qui avaient déjà des attributions budgétaires), pouvoirs plus étendus en matière de gestion financière et travaux publics (questions économiques locales, hygiène, urbanisme, enseignement);

- Parallèlement, conseil de gouvernement exécutif local;

- Coiffant les différents territoires : le Grand Conseil (1 pour l'A.O.F., 1 pour l'A.E.F.), compétent pour un certain nombre de questions d'intérêt général. Les Hauts-Commissaires, chefs d'un groupe de territoires, et leurs services administratifs, voient leurs compétences limitées; ils deviennent des organes de coordination. Ils posséderont une direction générale des finances, un service de coordination économique, un service d'équipement de base, de géologie, de lutte contre les épidémies.

La réforme cherche à dégager les conditions d'une vie politique et administrative locale au sein des territoires appelés à l'autonomie. (Un statut spécial - conçu dans le même esprit - a été prévu pour Madagascar (6 provinces), respectant les conditions particulières de la Grande Ile).

Un fait acquis est que la loi-cadre rompt avec deux conceptions françaises traditionnelles : celle de l'unité rigide et absolue (que les historiens font remonter à Louis XI), et celle de l'assimilation.

Son auteur s'est inspiré de l'esprit de la conférence de janvier-février 1944 de Brazzaville, organisée par le Président René Pleven. Le Général de Gaulle avait assisté à la première séance. On a souvent répété par la suite que le Général et M. Pleven avaient en vue des réformes hardies en vue d'accélérer la promotion politique des Africains, mais qu'ils se seraient heurtés à la mentalité conservatrice de l'administration, aux pressions des milieux colons, et à de gros intérêts européens.

En juin 1957, lors de sa première mission consultative après la chute du Gouvernement Guy Mollet, on a prêté à M. Pleven l'intention de jouer pour l'Algérie la carte Defferre, qui semblait réussir en Afrique Noire. Il voulait tenter de réunir une Table ronde et susciter de la part de l'Afrique Noire un genre de médiation en Algérie. A quoi M. Defferre aurait fait remarquer qu'il fallait y convier les Algériens.

Or après une année à peine d'existence, la loi-cadre en Afrique Noire se révèle insuffisante. Il faut envisager une deuxième étape.

Les leaders africains l'ont senti et c'est pour ne pas risquer d'être débordés par les éléments extrémistes qu'ils ont procédé au rendez-vous de Bamako.

Les travaux du Congrès

Le Rassemblement démocratique africain avait inscrit en tête de son programme : Révision du Titre VIII de la Constitution. Il entrevoit un grand Etat fédéral, comportant un Parlement fédéral, un Gouvernement fédéral et des gouvernements autonomes. "Le fédéralisme devra être égalitaire ou ne sera pas".

Le congrès s'est déroulé en trois phases.

Dans la première, il apparut que chaque territoire avait des idées sur les problèmes politiques et tenait à les exprimer. Ce fut un déluge de paroles, d'effets de tribune, "autonomie", "autodétermination", "indépendance", autant de termes qui jetèrent l'émoi dans la métropole.

Dans la deuxième phase les différentes thèses se sont affirmées :

- une minorité a déclaré : pas de communauté franco-africaine sans la reconnaissance préalable du droit à l'autodétermination;

- une autre minorité, groupée autour de M. Sekou Touré (député UDSR-RDA) réclamait l'institution d'un Exécutif fédéral à Brazzaville et à Dakar et la définition de la nature des liens unissant l'Outre-Mer et la France métropolitaine.

Quant à la thèse de M. Houphouët-Boigny elle se résume ainsi : communauté franco-africaine au sein d'une République fédérale à base égalitaire, réalisable par étapes; suppression aussi rapide/^{que}/possible des organismes intermédiaires.

L'option Sekou Touré ralliait la majorité des congressistes. Les "bases" des partis présents au Congrès se montraient turbulentes, d'où rumeurs de dissensions et menaces d'éclatement du R.D.A.

Les exposés économiques qui suivirent ramenèrent le calme.

Dans la troisième phase, le dernier jour, un accord aboutit entre M. Sekou Touré et M. Houphouët-Boigny. Il est

condensé dans la résolution finale :

- a) thèse de M. Houphouët-Boigny : La Résolution constate que
- * L'appartenance de l'Afrique Noire à un grand ensemble politique et économique est un facteur de puissance et d'indépendance réelles pour tous les membres de cet ensemble, et propose le renforcement d'une communauté franco-africaine démocratique et fraternelle, basée sur l'égalité".
 - * Le Congrès donne mandat à ses groupes parlementaires de déposer, dans les meilleurs délais, une proposition de loi pour la constitution d'un Etat fédéral, composé d'Etats autonomes, avec un gouvernement fédéral et un parlement fédéral, organes suprêmes de l'Etat fédéral".

b) thèse de M. Sekou Touré visant l'exécutif fédéral à Brazzaville et à Dakar, qui avait tant ému l'opinion métropolitaine et que la Résolution finale présente en termes modérés :

- * Conscient des liens économiques, politiques et culturels, indissolubles, qui unissent les territoires, et soucieux de préserver les destinées de la communauté franco-africaine, le Congrès donne mandat à ses élus de déposer une proposition de loi tendant à la démocratisation des organes exécutifs fédéraux existants. "

Après un appel au gouvernement français en vue de "traiter avec les représentants authentiques du peuple algérien pour mettre fin à la lutte fratricide", la résolution conclut :

- * Après l'étape décisive de la conquête des droits politiques et sociaux et des libertés individuelles, celle de l'autonomie constitue la base indispensable de gestion démocratique de leurs propres affaires par les peuples de l'Afrique Noire."

Le Congrès s'est terminé par la réélection de son président, M. Houphouët-Boigny. M. Sekou Touré a confirmé que son collègue au Parlement restait président du R.D.A. "non au service de ses idées, mais de celles exprimées par le Congrès." M. Houphouët-Boigny s'est engagé par ailleurs à convoquer à Paris, dans le délai d'un mois, les représentants de tous les partis africains en vue d'envisager avec eux les modalités d'une unité d'action.

Somme toute le Congrès du R.D.A. s'est déroulé, avec ses tirades véhémentes du début, les démêlés entre leaders et fractions minoritaires, suivis d'une réconciliation in extremis avec

résolution finale rédigée en termes modérés, dans le plus pur style des congrès métropolitains.

Ce qui est spécial au congrès du R.D.A., ce qui est de nature à en faire le congrès historique que les organisateurs avaient en vue, c'est la volonté unanime des participants de rester dans l'Union française. Or les institutions de l'Union française ne correspondent plus à la vocation fédérale de l'Union. Et le régime actuel avec l'instabilité qu'il porte en lui n'est pas en mesure de coiffer un ensemble d'Etats semi-autonomes ou indépendants dans l'interdépendance.

À Bamako l'Afrique a lancé un appel à la France métropolitaine. Y sera-t-elle insensible ? L'Afrique Noire est riche de résonances sentimentales, telle cette épopée du Tchad, un des premiers territoires à se rallier au Général de Gaulle, et où la résistance fut organisée par ce grand Français de race noire, le gouverneur général Félix Eboué, mort en 1944, et dont les cendres reposent au Panthéon.

Parmi les invités d'honneur, la métropole comptait MM. Mendès-France, Edgar Faure, François Mitterrand.

M. Mendès-France a tenu à faire part de la forte impression que le sérieux, l'enthousiasme, l'intérêt passionné témoignés par des milliers d'Africains à la chose publique, lui avaient laissée :

" J'ai dit au Président de la République combien j'ai été frappé par l'extraordinaire spectacle ... par la définition de la politique de ce congrès de Bamako durant lequel plusieurs milliers d'hommes ont travaillé à la recherche des modalités de leur émancipation au sein de la communauté franco-africaine.

" L'exemple qui nous a été donné, nous aurons je pense l'occasion d'y réfléchir ... pour nous en inspirer et dégager la solution des difficultés les plus aiguës en présence desquelles nous nous trouvons aujourd'hui. "

À Bamako, autre particularité du Congrès, on a évoqué deux des grands principes de 1789 : égalité, fraternité ... en magnifiant ce dernier vocable. M. Houphouët-Boigny a mis en relief la fraternité en relevant que c'est dans cette voie que s'est engagé son parti dont le premier objectif est la défense

- 10 -

de la communauté franco-africaine. Et à ce sujet, il a tenu à s'expliquer sur sa thèse qui avait éveillé la méfiance des congressistes. Le leader R.D.A. ne voulait pas d'échelon intermédiaire entre la France et les territoires, jugeant préférable que les problèmes soient traités au sommet à Paris. "Je ne voudrais pas que l'on compromette les chances de l'Afrique qui est son association avec la France, en effrayant par certaines méthodes ceux qui voudraient faire des investissements. "

Maintenant que les difficultés sont aplanies, M. Houphouët-Boigny ne songe plus qu'à dégager du Congrès une mystique de la fraternité et à la réaliser. A l'esprit de revanche de Bandoeng, il veut opposer la fraternité de Bamako.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, les assurances de ma très haute considération.

L'Ambassade de Suisse :

P. Micheli