

**VIIe congrès de l'Association française  
de science politique**

**Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002**

**Table-ronde n°5**

**“ L'institutionnalisation de l'Europe ”**

**Sous la direction de  
Renaud Dehousse et Yves Surel**

---

**De la dictature des drapeaux  
au sein de la Commission Européenne ?  
Loyautés multiples et constitution d'une identité commune au sein d'une  
administration multinationale ”<sup>1</sup>.**

**Véronique Dimier**

Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht  
ULB, Bruxelles

*“ Romano Prodi va-t-il abolir la “ dictature des drapeaux comme il l'a promis lorsqu'il a été nommé président de la Commission, en mars 1999 ? Il a assuré qu'il s'y attacherait, mercredi 3 janvier, en annonçant à la presse une “ valse ” de 17 hauts fonctionnaires...(...)”*

*“ Vous êtes en train d'aggraver le déséquilibre géographique, alors que vous voulez le supprimer ! ” ont fait remarquer des commissaires à M. Prodi. Quelques instants plus tôt, le président avait affirmé que “ faire prévaloir la logique du mérite sur celle des drapeaux permettrait de mieux représenter de petites nationalités comme la Finlande et la Suède mais aussi l'Italie ”. (...) Les grands pays considèrent que ceux qui doivent se serrer la ceinture pour faire de la place sont les petits pays bien représentés. La France est inquiète des nominations qui vont être effectuées, car elle est mathématiquement la première visée par la règle de la rotation. L'Allemagne l'est aussi et le Chancelier Schröder a écrit à R. Prodi pour défendre le poste de la concurrence occupé par A. Schaub, brigué par trois Britanniques. France et Allemagne craignent d'être victimes d'une alliance entre M. Prodi accusé de favoriser son entourage et le Britannique N. Kinnock, en charge de la réforme interne, qui ferait de la Grande-Bretagne et de l'Italie les grandes gagnantes de ce jeu de chaises musicales ” (Le Monde, 24/01/02).*

Les mesures prises par R. Prodi en faveur d'une plus grande mobilité des hauts fonctionnaires de la Commission Européenne, et tout particulièrement l'obligation faite aux occupants des postes les plus élevés (A1, A2) de permuter tous les cinq à sept ans, ont été présentées par le Président de la Commission et reçues par les Etats membre comme une décision destinée à briser “ la dictature des drapeaux ”, c'est-à-dire la tendance qui consistait à

---

<sup>1</sup> Cet article fait partie d'une projet de recherche sur l'institutionnalisation et la bureaucratisation de la Commission Européenne commencée en 1999 sous les auspices de M. C. Kessler et financée par l'université d'Oxford, St Antony's College, (Deakin fellowship), la Commission Européenne à travers le programme de bourse Marie Curie (Oxford University) et le programme EUSSIRF (Institut Européen de Florence). Les noms des personnes directement citées dans cette communication l'ont été avec leur accord.

réserver la tête d'une direction générale ou le poste de commissaire à une nationalité. Tendances qui, précise-t-on, permit à la France " de truster l'agriculture pendant trente ans, alors que l'Italie se réservait les affaires économiques et l'Allemagne, la concurrence "2. La Commission, loin de renforcer son image d'organe supranational censé représenter et défendre les intérêts de la Communauté, apparaîtra ainsi comme le lieu privilégié de marchandages entre des hauts fonctionnaires porteurs d'intérêts nationaux. Situation à laquelle ces mesures entendent bien remédier, de même qu'elles entendent bien remédier aux " fiefs " et au caractère " autoritaire "3 du pouvoir que certaines personnes se seraient arrogées au sein des Directions Générales. Elles font du reste partie d'une réforme plus large entamée ou plutôt précipitée en 1999, suite à la démission de la Commission, et censée soigner tous les maux de la " gouvernance " européenne. Elles visent entre autres à modifier la " culture administrative "4 de la Commission Européenne. D'une " culture qui déresponsabilise "5 le haut fonctionnaire, celle-ci doit adopter une culture " manageriale ", une " culture de gestion " (sous entendant qu'une telle culture n'existe pas au sein de la Commission), culture plus " transparente ", " axée sur le service "6, " l'évaluation "7, le " dialogue et consultation "8, et surtout " les performances "9. A cette fin, toute une série de remèdes est envisagée : un nouveau système de programmation des activités, de planification et d'évaluation est ainsi prévu, accompagné " d'une amélioration du management " par la mise en place de règles plus transparentes dans la gestion du personnel (recrutement, avancement..) comme dans la gestion financière. L'instauration d'une logique de promotion et de recrutement des hauts fonctionnaires axée sur le mérite fait partie de cette tendance...premier pas, préciseront certains, vers la mise en place " d'une bureaucratie de type moderne "10.

La réforme est ambitieuse et risque de heurter à de nombreuses résistances (Cram, 2001, Spence, 2000, Metcalf, 2000) que nombre d'analystes ne manqueront pas de mettre sur le dos de la préservation des intérêts nationaux. Une analyse qui, de notre avis, néglige un point essentiel : considérer la Commission, et ses hauts fonctionnaires, comme la simple émanation de ces intérêts, c'est nier que cette dernière, en tant qu'institution, puisse disposer d'une autonomie, d'intérêts et d'une identité propres. Bref, que certaines personnes aient pu au sein de la Commission se créer de véritables fiefs personnels, c'est un fait. Que ces personnes n'aient représenté et défendu que des intérêts nationaux, ceci reste à prouver : n'ont-ils pas leurs propres intérêts, ceux de la Commission, à défendre ? L'idée de " changer " radicalement la culture des hauts fonctionnaires de la Commission, dénigrée sous le terme de " mauvaises pratiques administratives ", participe de la même erreur d'appréciation selon nous, et suscite d'ailleurs " parmi le personnel bon nombre d'interrogations, voire d'inquiétudes "11. L'on craint notamment que " cette réforme sous contrainte, entamée à marche forcée par l'actuel collègue "12, ne leur fasse " perdre leur autonomie professionnelle corporatiste et identité politique historique "13. La réforme est ainsi considérée comme une " dissolution des acquis historiques identitaires/culturels d'une administration sous forme

---

<sup>2</sup> *Le Monde*, 24/01/02.

<sup>3</sup> DECODE report : "Designing Tomorrow's commission. A review of the Commission's organisation and operation", juillet 1999, p. 13.

<sup>4</sup> Livre Blanc, réforme de la commission, avril 2000, partie I, p. 22.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.6

<sup>7</sup> Livre Blanc, gouvernance européenne, juillet 2001, p.26.

<sup>8</sup> *Ibidem.*, p. 20.

<sup>9</sup> *Ibidem* p. 17

<sup>10</sup> "Making merit matter", *The European Voice*, 24-30 janvier 2001.

<sup>11</sup> Interview avec des hauts fonctionnaires de la Commission, février-mars 2002.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

d'une " spécification " rampante et inéluctable "14. D'après les principaux intéressés, s'il est nécessaire de redéfinir " la spécificité de l'administration publique européenne "15, il faut également que " l'expérience et les réussites du passé " soient " prises en compte pour inventer le futur... "16, bref il faut prendre en considération leurs intérêts et cette identité si " difficile à cerner "17 au lieu de " l'ignorer ou de la combattre "18. Saisir la permanence de ces identités et intérêts, la façon dont elles se sont constituées, bref la façon dont ces Directions Générales se sont institutionnalisées et le rôle à la limite " despotique " de certains leaders dans ce processus, devient donc intéressant et nécessaire pour comprendre la réforme en cours et les problèmes auxquels elle risque de se heurter19. Or, c'est précisément l'objet de cet article.

Mélangant sociologie administrative et thèses néo-institutionnalistes, il vise non pas à étudier ce que fait la Commission -cet aspect ayant été largement analysé-, mais ce qu'elle est en tant qu'institution, voire même bureaucratie. A la suite de plusieurs auteurs, (Selznick, 1957), nous entendons par institutionnaliser, conférer à une organisation un " sens " une identité ; inscrire cette identité dans une structure sociale particulière, par l'intermédiaire du recrutement, des modes de socialisation, d'une organisation spécifique des pouvoirs ; légitimer et autonomiser cette identité par rapport à un environnement spécifique. C'est par ce processus que l'institution devient une réalité objective, ayant une volonté autonome et une légitimité propre. Nous considérons l'identité d'un groupe d'individus, en l'occurrence ici des hauts fonctionnaires, comme " une construction sociale " en constante évolution, qui comme le rappelle Jean François Bayart (Bayart, 1996), s'élabore par rapport à un environnement et en relation avec l'autre. Autrement dit, elle n'est pas une donnée objective fixe, atemporelle. Elle est un processus qui résulte " d'opérations concrètes par lesquelles un groupe d'acteurs se définit à un moment historique précis, dans des circonstances données et pour une durée limitée " (Bayart, 1996, p. 99). Pour autant, nous considérons également que cette identité finit par s'incarner (grâce au processus même d'institutionnalisation) dans une mission, des méthodes, des types d'action publique particuliers qui lui confèrent une réalité objective (la partie visible de l'identité à l'extérieur), qu'elle s'inscrit également dans une structure sociale (et notamment des structures relationnelles, organisation des pouvoirs) objective. Nous considérons enfin que l'identité, en tant que réalité objective et construction sociale, repose sur des représentations20 mais aussi sur des intérêts, stratégies d'acteurs face à certains enjeux21.

Du fait même que toute identité est une construction sociale, nous partons de l'hypothèse qu'elle est le fruit d'un rapport de force et de compromis entre hauts fonctionnaires porteurs de représentations et d'intérêts différents et qu'elle se définit par rapport à un environnement spécifique (autres institutions communautaires, organisations internationales, Etats membres...). Reprenant les thèses de Philippe Selznick, nous ferons également l'hypothèse que la construction de cette identité, c'est-à-dire le processus d'institutionnalisation, est surtout l'œuvre d'un leader, lequel aura pour mission précisément de définir la mission de l'organisation, de l'inscrire dans une structure sociale particulière et

---

14 *Ibidem.*

15 *Ibidem.*

16 *Ibidem.*

17 *Ibidem.*

18 *Ibidem.*

19 " Nombres de réformes ont échoué précisément parce que ce qu'est ou prétend être la Commission n'est pas très clair " : Cram, L., " Wither the Commission ? Reform renewal and the issue attention cycle ", *op. cit.*, p. 772.

20 Jodelet, D., *les représentations sociales*, Paris, PUF, 1989, p. 53 : la représentation sociale "est une forme de connaissance socialement élaborée et partagée , ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social".

21 Sur la dimension stratégique de l'identité, voir : Denis-Constant M. (dir.), *Cartes d'identité*, *op. cit.*, p. 19.

de la légitimer et autonomiser par rapport à l'extérieur. Contrairement à d'autres définitions de l'institutionnalisation, lesquelles insistent davantage sur les contingences, cette approche nous permettra de nous concentrer sur le rôle des acteurs<sup>22</sup>.

Partant de cette approche et hypothèses nous aborderons les questions suivantes : comment, dans le cadre d'une organisation multinationale comprenant des hauts fonctionnaires d'origines nationales et donc socio-professionnelles et éducatives peut-être plus diverses que dans une administration nationale, cette identité se constitue-t-elle et évolue-t-elle, étant entendu que chaque individu ou groupe d'individus sera porteur de représentations et d'intérêts différents ; étant entendu que l'environnement dans lequel ils agissent est en évolution constante du fait de l'élargissement et de l'approfondissement de la Communauté Européenne, entité politique en pleine construction ; étant entendu que, pour les mêmes raisons, le choix et rôle des leaders subiront des contraintes autres que dans une organisation purement nationale.

Pour répondre à ces questions, il nous semble pertinent de revenir aux vingt premières années de la Commission Européenne (1958-1970) et de nous pencher sur l'une de ces directions générales qui pendant longtemps fut considérée comme le fief même de la France au sein de la Commission, ayant été jusqu'en 1986 sous la coupe d'un commissaire français : la Direction Générale Développement (DG8) chargée de la mise en oeuvre des conventions de Yaoundé puis Lomé avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Cette direction a également l'avantage d'avoir eu pour mission principale de gérer directement des fonds européens (à travers le Fonds Européen de Développement) et de développer précisément une culture de gestion, culture qui n'est peut-être pas celle désirée par le Livre Blanc sur la réforme de la Commission, mais qui néanmoins eut le mérite d'exister.

Nous analyserons notamment, comment profitant d'un environnement particulier (les exigences coloniales françaises) et de leurs propres ressources personnelles, certains leaders, anciens administrateurs coloniaux français, vont effectivement s'imposer au sein de cette DG, précisant sa mission en fonction de leurs propres méthodes anti-bureaucratiques, inscrivant cette mission dans une structure sociale en fonction de leurs intérêts, par l'intermédiaire du recrutement et d'une réorganisation de la DG8 en leur faveur. Le pouvoir que ces hommes vont ainsi s'arroger pourra apparaître au regard d'aujourd'hui comme excessif et leurs méthodes de gestion du FED à base de relations très personnalisées avec " les rois nègres ", certainement répréhensibles du point de vue de la nouvelle morale dont se revendique la Commission. Comme nous aimerions le montrer ici, ces méthodes devaient néanmoins s'avérer essentielles à l'époque pour conférer à la DG8, et plus largement à la politique européenne de développement, une certaine légitimité et efficacité. De même, ce pouvoir à la limite " despotique ", devait s'avérer nécessaire pour conférer à la DG8 une certaine autonomie, paradoxalement et -contre toute attente- par rapport au gouvernement français<sup>23</sup>.

## Construire la DG8

Comme nous avons eu l'occasion de le montrer (Dimier, 2001a ; 2001b), le rôle de leader des administrateurs coloniaux français au sein de la DG8 fut largement facilité par le

---

<sup>22</sup> Pour certains auteurs, ce processus d'institutionnalisation ne peut être que "le résultat d'engagements et d'activités hétérogènes, jamais complètement voulus par quiconque non, non plus que jamais totalement contrôlés par personne...", Lacroix, B., Lagroye, J.(dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses FNSP, 1992, p. 9.

<sup>23</sup> Dans le cadre de notre recherche plus générale sur la DG8, les personnes suivantes ont été interviewées : Mr le Ministre C. Cheysson, J. Ferrandi (FRA), A. Auclert (FRA), J. Chapperon (FRA), C. Blanchard (FRA), R. Calais (FRA), R. Teissonnière (FRA), D. Frisch (ALL), J. Durieux (B), Mr de Sedouy (FRA), P. Soubestre (FRA), U. Stefani (IT), P. Cros (FRA), J. Scott (UK), P. F. Van Hoek (NL) ; B. Ryelandt (B) ; Mr Hans Carle (ALL) ; M. Mcgeever (UK) ; Mr Haffner (ALL) ; E. Rhein (ALL) ; H. Smida (ALL) ; K. Whiteman (UK) ; J. Delorme (FRA) ; Mr Vanhaeverbeke (B).

cadre institutionnel du Traité de Rome et le contexte politique de l'époque. Pour reprendre les analyses néo-institutionnalistes (Steinmo, Thelen, 1992), ce cadre fut issu d'un rapport de force entre acteurs politiques (ici les Etats membres) ayant leurs propres intérêts, stratégies, normes, mais il devait également contribuer à façonner les stratégies, intérêts et normes des acteurs qui participeront à l'institutionnalisation de cette DG. En, l'occurrence ici, les dispositions du Traité de Rome concernant ce qui est à l'époque appelé " l'association " avec les Territoires d'Outre-mer, furent largement influencées et imposées par la France. En 1958, celle-ci formait encore avec ses colonies un tout politique, l'Union Française, et ce que d'aucun considère alors comme une sorte de " marché commun " <sup>24</sup> protégé de l'extérieur par une barrière douanière commune et financé de l'intérieur par un Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social (FIDES). Laisser ces territoires en dehors de la future Communauté Européenne était donc tout simplement impensable pour les dirigeants français qui firent de leur " association " à la Communauté une précondition à la signature du Traité de Rome. Le marchandage initial proposé aux partenaires européens fut le suivant : la France ouvrirait les frontières de son Empire aux produits européens et, en échange, demanderait à ses partenaires de participer au financement du développement de ces territoires (développement dont l'exécution serait confiée à égalité de conditions aux entreprises des pays membres). L'Allemagne et les Pays bas ne furent guère enchantés par cette proposition, mais pressée de voir les négociations aboutir, la première finit pas céder <sup>25</sup>. De ce caprice colonial que certains interpréteront ultérieurement comme un " accident historique " <sup>26</sup>, devait découler une situation durable : dans ses articles 130 et suivants, le Traité de Rome prévoit une politique de développement commune -la première politique commune à être mise en oeuvre. A l'image de ce terme " association " emprunté au lexique colonial français, cette politique fut copiée sur la politique coloniale de la France, dans ses dispositions commerciales comme financières. Seuls les anciens territoires coloniaux français et belges <sup>27</sup> furent concernés par de telles faveurs, lesquels d'ailleurs ne tardèrent pas à devenir indépendants, ce qui nécessita quelques aménagements : l'association se transforma en conventions négociées (tous les cinq ans) avec les nouveaux Etats africains et malgaches (Yaoundé puis Lomé). Un commissaire, français comme il se doit, fut également prévu pour présider au destin de cette aventure, et choisi en la personne de Robert Lemaigen, ancien homme d'affaires en Afrique <sup>28</sup>. Enfin, un Fonds Européen de Développement (FED) fut créé, dont les mécanismes furent repris directement du FIDES et dont la gestion fut confiée à la DG8 : cette dernière fut chargée de sélectionner et d'instruire les projets de développement proposés et mis en oeuvre par les autorités des territoires "associés" (à l'origine l'administration coloniale) avec l'aide des entreprises européennes, jouant le rôle d'intermédiaire entre ces autorités et le Conseil des Ministres des Communautés Européennes, organe décidant en dernier lieu de la plupart des projets à financer.

Pour assumer cette lourde tâche, Robert Lemaigen devait en 1958 inviter Jacques Ferrandi, un ami proche, à devenir son chef de Cabinet. Ancien administrateur colonial, ce dernier avait été auparavant Directeur Général des Services économiques de l'Afrique Occidentale Française (1953-1958) et en tant que tel avait été l'un des principaux architectes

---

<sup>24</sup> Archives du Ministère des Affaires Etrangères (A. M. A. E.), série Affaires économiques et financières, sous-série, service de la coopération économique, Carton 719 : lettre du Ministre de la France d'Outre-mer (G. Deffere) au Ministre des Affaires Etrangères 17 mai 1956, during the Venice Conference.

<sup>25</sup> Sa participation au Fonds Européen de Développement sera égale à celle de la France.

<sup>26</sup> Archives Commission Européenne (A. C. E.), Bac 25/1980/1894, discours de JF. Deniau, 1972.

<sup>27</sup> Quelques territoires néerlandais et italiens (Nouvelle Guinée, Somalie) furent également associés.

<sup>28</sup> Nommé un peu par hasard à la Commission, si l'on en croit sa propre biographie, il avait été auparavant Président de la Société Commerciale des ports africains de l'AOF (1941-1958), ancien administrateur de l'Institut d'Emission de l'Afrique Occidentale et Vice-Président de Chambre de Commerce Internationale (1942-1958) : Lemaigen, R., *L'Europe au berceau : souvenirs d'un technocrate*, Paris, Plon, 1964, p. 25.

du FIDES dans cette partie de l'Empire. Aussi Robert Lemaigen ne pouvait-il trouver meilleur collaborateur pour l'aider à interpréter son équivalent européen, le FED. Fort de cette position cruciale<sup>29</sup>, du rapport de force entre Etats membres, du contexte institutionnel décrit ci-dessus et de ses propres ressources personnelles, Jacques Ferrandi va très vite s'imposer. Il va tout d'abord tenter d'orienter la structure sociale de la DG8 en sa faveur. Profitant du fait qu'aucune règle stricte n'existe jusqu'en 1962 concernant le recrutement des hauts fonctionnaires de la Commission, si ce n'est un certain partage entre nationalités, profitant également du manque d'intérêt des hauts fonctionnaires français pour ce genre de poste, il va positionner ses hommes, anciens collaborateurs en Afrique, aux poste-clés de la DG8 (Dimier, 2001a), et de concert avec Robert Lemaigen, se " débarrasser " <sup>30</sup> des éléments perturbateurs, en premier lieu du premier directeur général allemand, Helmuth Allardt. Ancien diplomate ayant servi en Indonésie, ce dernier eut le malheur de critiquer publiquement le côté un peu trop africain de la politique européenne de développement, ce qui lui valut les foudres du gouvernement français. En juillet 1960, suite aux pressions du Ministère Français des Affaires Etrangères, il fut donc remplacé par Heinrich Hendus, ancien Consul Général de l'Allemagne à Alger, ayant " d'excellentes relations avec les autorités de ce pays " <sup>31</sup> et donc beaucoup plus à même de comprendre l'enjeu de l'Association pour la France. La décision, accueillie avec beaucoup " d'émoi " par la presse allemande<sup>32</sup>, fut mise sur le compte des " graves divergences de vue entre Allardt et son supérieur hiérarchique, Robert Lemaigen à propos des rapports à établir entre Pays et Territoires d'Outre Mer et la Communauté Européenne " <sup>33</sup>.

Le deuxième acte prendra la forme d'une réforme administrative. En 1962, suite au départ de Robert Lemaigen, remplacé par Henri Rochereau, Jacques Ferrandi fut propulsé à la tête de la Direction des Etudes et programmes de Développement au sein de la DG8 (Direction B), confiant sa place de chef de cabinet à l'un de ses meilleurs collaborateurs en Afrique et ancien administrateur colonial, Jean Chapperon<sup>34</sup>. Pour qu'un projet de développement proposé par un Etat africain soit présenté pour approbation au Conseil des Ministres, l'accord de deux directions était alors nécessaire : la Direction B et la Direction C, Direction Financière et Technique du Fonds, alors occupée par un Belge, Lefebvre, ayant antérieurement travaillé au sein du Ministère belge des colonies et ayant pris part aux discussions du Traité de Rome sur le problème de l'Association. Or, précisément Jacques Ferrandi et Lefebvre ne " s'entendaient pas du tout ", ce qui devait conduire le Directeur Général Heinrich Hendus, fatigué de leurs conflits et des dysfonctionnements que cela engendrait, à proposer une réorganisation administrative de la DG8<sup>35</sup>. En 1963, les deux directions furent rassemblées en une seule, la Direction C en charge du FED, et cette dernière fut confiée par Heinrich Hendus à Jacques Ferrandi, qui de fait devint le Directeur, puis à partir de 1970 Directeur Général du FED<sup>36</sup>. De la confiance que lui avait ainsi accordée

---

<sup>29</sup> Sur le rôle central du chef de cabinet, voir : G. Ross, *Jacques Delors and the European integration*, Oxford, Oxford University Press, 1995 ; Donnelly, M., Ritchie, E., "The college of commissioners and their cabinets", in : Edwards, G., Spence, D., *The European Commission*, London, Longman, 1994.

<sup>30</sup> Selon les termes de l'un de nos interviewés.

<sup>31</sup> A. M. A. E., Carton 722 télégramme au MAE (Direction G, Affaires Politiques), 11 juin 1960.

<sup>32</sup> A. M.A. E, Carton 722, lettre de l'ambassadeur Allemand à Couve de Murville, MAE, 15 juin 60.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Comme P. Cros, A. Auclert, J. Ferrandi et les autres administrateurs coloniaux de la DG8 (E. Fay, M. Cellerier, J. petit Laurent) il est issu de l'Ecole Coloniale. Il devait ultérieurement être posté comme chef de cabinet du secrétaire général de l'AOF, 1953-1958, où il travaillera en collaboration étroite avec J. Ferrandi dans msie en oeuvre du FIDES.

<sup>35</sup> Interview, D. Frisch (21 février 2001).

<sup>36</sup> Organigramme après 1962 : Direction A : Affaires Générales. Direction B : Etudes de Développement. Direction C : Fonds de Développement. Direction D : Echanges commerciaux.

Hendus, Jacques Ferrandi, “ homme d’honneur ”<sup>37</sup> lui restera redevable. Aussi, d’après nos interviewés, une sorte de “ paix des braves ” s’instaura durablement entre les deux hommes, ce qui confortera le pouvoir que ce dernier ne va pas tarder à s’arroger, suite à quelques modifications des mécanismes du FED.

En effet, la réorganisation administrative voulue par Heinrich Hendus se déroulera parallèlement à une simplification des modalités de gestion du Fonds qui, à première vue d’ailleurs, n’allait pas forcément dans le sens d’un renforcement des pouvoirs de la DG8. Sur demande allemande, une distinction avait été faite originellement faite, dans le protocole attaché au Traité de Rome, entre projets de développement sociaux pour lesquels la Commission déciderait seule des financements, et les projets économiques (censés comporter une certaine rentabilité) pour lesquels le Conseil déciderait, sur proposition de la Commission. Les montants à distribuer entre les deux types de projet devaient également être décidés par le Conseil sur proposition de la Commission. Très vite, il s’avéra que la distinction entre les deux types d’investissement était très difficile à mettre en oeuvre, la Commission ayant du reste tendance à donner une interprétation très extensive des “ investissements sociaux ” afin d’accroître son propre pouvoir, ce qui devait déboucher sur des querelles répétées avec le Conseil<sup>38</sup>. Après quelques années d’expérience, il apparut d’ailleurs que la Commission était en fait “ seule maîtresse des décisions du Fonds car l’intervention du Conseil était plus formelle que réelle ”<sup>39</sup>. Aussi, devait-on en 1963 supprimer la distinction entre investissements économiques et sociaux et créer un Comité du FED chargé de décider des projets à financer, comité composé de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission, seuls les premiers ayant droit de vote (à la majorité qualifiée). La Commission dut se contenter désormais de faire un rapport sur les projets de développement proposés par les Etats associés, rapport à présenter au Comité du FED pour approbation. Cette situation devait être considérée dans un premier temps par les membres de la Commission, privés d’une partie de leurs pouvoirs, comme “ monstrueuse ”<sup>40</sup>. Grâce à Jacques Ferrandi toutefois, la pratique allait quelque peu renverser la situation.

Dans un même temps en effet, Jacques Ferrandi, en tant que directeur du FED, se vit confier le rôle d’ordonnateur principal et fut chargé d’accélérer les procédures de mise en oeuvre du FED, c’est-à-dire d’évaluer et de sélectionner les projets présentés par les Etats associés et de faire des propositions de financement transmises pour approbation au Comité du FED. De fait, c’est à Jacques Ferrandi que revint le rôle de médiateur et de négociateur dévolu à la Commission, négociation qui aura lieu sur plusieurs fronts et au préalable : avec les Etats membres d’un côté, tous soucieux de voir leurs bureaux d’études et entreprises remporter quelques marchés ; avec les Etats africains tous soucieux de récolter la manne européenne, mais dont les projets avaient souvent été mal préparés. C’est à lui que reviendra également en dernier lieu le pouvoir d’accorder les marchés publics aux entreprises intéressées par la mise en oeuvre des projets. Il disposera de fait de pouvoirs discrétionnaires importants, d’autant que les critères d’évaluation des projets seront élaborés et formalisés très lentement et resteront très généraux<sup>41</sup>. Ses propres tentatives pour les unifier et rationaliser ne seront pas ambiguës : “ est-il possible de déterminer des critères valables dans tous les pays et uniformes ? ”. De son avis, non. Aussi, à l’intérieur du cadre général mis en place, “ une

---

<sup>37</sup> Interview, D. Frisch, *op. cit.*

<sup>38</sup> A. M.A. E. , carton 724, PV du Conseil, 11 juin 59, discussion sur la répartition des crédits du FED, sur proposition de la Commission du 4 novembre 1958.

<sup>39</sup> Archives Commission Européenne, (A.C.E.), Bac 25/1980, carton 37, Réunion de la Commission parlementaire chargée des relations avec les EAMA, 6 février 68, exposé de Rochereau sur le 2ème FED.

<sup>40</sup> A. C. E. , Bac 19/1969, carton 95, note de Hallstein à Hendus, 27 septembre 1962.

<sup>41</sup> Règlement 7 (commission), 23 janvier 1959, article 24, critère d’appréciation des projets : “la commission considère l’influence que peut exercer le projet sur le développement économique et social du pays et spécialement sur le niveau de vie des populations locales et les garanties de bonne fin du projet ”.

grande liberté d'action ” fut “ laissée aux services chargés d'établir les dossiers et aux fonctionnaires compétents du FED chargés d'évaluer ”, c'est-à-dire à ses propres hommes<sup>42</sup>.

Les pouvoirs dont il disposera de fait auraient certes pu être circonscrits du haut par ses supérieurs hiérarchiques, le Commissaire ou le Directeur Général. Comme l'ont montré diverses études sur la Commission Européenne (Keohane, Hoffman, 1991 ; Nugent, 1997 ; Ross, 1995), les relations de pouvoir entre le Commissaire chargé d'un domaine (et son cabinet) et le Directeur Général à la tête de la Direction Générale du même domaine, ou entre ces derniers et les différents directeurs subalternes, ne sont néanmoins pas fixés d'avance et peuvent dépendre énormément des circonstances et des hommes en présence. Or, nous l'avons vu, Heinrich Hendus et Jacques Ferrandi devinrent liés par une confiance mutuelle. Quant aux commissaires français, Henri Rocherau (1962-67) puis Jean François Deniau (1967-73), tous deux très préoccupés par leurs carrières politiques, ils semblent, d'après nos interviewés, avoir largement délégué leurs tâches à leur chef de cabinet, Jean Chapperon, l'un des meilleurs amis de Jacques Ferrandi, ce que confirment apparemment les archives de la Commission, et notamment l'omniprésence de ce dernier à toutes les réunions au sein desquelles étaient conviées le commissaire. Au niveau des autres directeurs de la DG8, un contrepoids était peu probable : la direction D s'occupant du commerce n'avait guère de pouvoir (le domaine restant largement à l'époque du ressort des Etats membres) et la direction A chargée des affaires générales s'occupait surtout du service de “ propagande ” et des relations publiques avec le monde extérieur. La seule direction qui aurait pu éventuellement faire de l'ombre à Jacques Ferrandi était la Direction B, Etudes de Développement, dirigée par un Belge, Jean Durieux<sup>43</sup>, et chargée théoriquement d'aider les Etats africains à identifier leurs priorités, en somme une cellule d'étude macro-économique qui aurait pu permettre de dépasser l'approche par projet. Dans le souci d'équilibrer les pouvoirs, Heinrich Hendus avait demandé à cette direction de donner un avis sur les projets proposés avant qu'ils ne passent à la direction C. Néanmoins, d'après le témoignage de Jean Durieux<sup>44</sup>, les avis émis et les perspectives données en terme de priorité n'étaient guère pris en compte et cette direction devint un simple service d'étude sans influence autre qu'intellectuelle sur les projets évalués par Jacques Ferrandi, ce qui ressort également des archives de la DG8<sup>45</sup>. Restait bien entendu comme limite au pouvoir de ce dernier le Comité du FED, représentant le Conseil et chargé de la décision finale concernant l'approbation des projets. D'après nos interviewés toutefois, les membres de ce comité n'avaient qu'une connaissance très limitée des dossiers, contrairement à Jacques Ferrandi et son “ clan ”<sup>46</sup> d'administrateurs coloniaux, qui eux disposaient d'une connaissance exceptionnelle des situations et des hommes d'Etat africains, ce qui leur donnait un atout considérable dans la négociation entamée préalablement ou au sein du Comité. Pour André Auclert, ancien administrateur colonial et bras droit financier de Jacques Ferrandi : “ nous étions seuls à avoir une expérience du terrain et des contacts

---

<sup>42</sup> A. C. E., Bac 25/1980, carton 1035, Critères d'appréciation des projets soumis au FED, collection étude, série développement OM, n°3, Bruxelles, 1965. Intro de J. Ferrandi. certains de ces critères furent copiés sur ceux du FIDES figurant en annexe.

<sup>43</sup> Jean Durieux n'avait pas une expérience concrète de l'Afrique. Comme formation, il était diplômé en science économique appliquée. C'est dans cette direction que P. Soubestre (HEC) commencera sa carrière au sein de la DG8 en 1964. D. Frisch, diplômé en sciences économiques et de 1964 à 1970 assistant du Directeur Général Hendus, rejoindra cette direction en 1970 jusqu'en 1977. Les deux personnes travailleront étroitement avec J. Durieux. D. Frisch devint ultérieurement directeur général de la DG8 (1982-1993). P. Soubestre devint chef de cabinet de Cheysson, commissaire pour le développement de 1973 à 1981 et ultérieurement directeur et directeur général de la cellule de coordination des aides extérieures (SCR devenu depuis Europ-Aide) mise en place en 1998 (et ce jusqu'en 2000).

<sup>44</sup> Interview, J. Durieux (21 février 2001).

<sup>45</sup> A. C. E., Bac 25/1980, cartons 1654,1656, contient les Procès verbaux du comité de coordination des études, géré par la Direction B.

<sup>46</sup> Interview, J. Ferrandi (26 août 1999).

personnels avec les élites africaines. Les autres nationalités, et notamment les Allemands (au sein du comité du FED) n'avaient pas la même connaissance de l'Afrique et il était relativement facile de les convaincre de la validité des projets présentés au comité du FED<sup>47</sup>. Et puis : “ qui dit plusieurs patrons, dit souvent aucun ”<sup>48</sup>. De fait, les archives du Comité révèlent que par exemple pour l'année 1971, tous les projets proposés par Ferrandi et son équipe furent adoptés, la plupart du temps à l'unanimité<sup>49</sup>.

C'est cette même expertise qui aida Jacques Ferrandi et ses hommes à s'imposer au sein de la DG8 face à d'autres concurrents potentiels. De l'avis de nos interviewés, la plupart des membres de la DG8 autres que les administrateurs coloniaux, n'avait qu'une connaissance limitée (tout au moins pour les grades A1-A2), et une expérience faible voire inexistante du terrain africain, ce que confirme Robert Lemaigen dans sa biographie<sup>50</sup>. La seule personne faisant exception à la règle était Lefebvre, lequel fut nous l'avons dit, très vite écarté. “ Les Français en général, même en dehors de leurs positions hiérarchiques, étaient les seuls qui étaient à même de mener une action cohérente. Ils étaient déterminés, ils avaient une méthodologie qui était le fruit de leur propre expérience. Ils étaient nos mentors. (...) Nous les considérons comme nos maîtres à penser, sinon à agir. C'était des personnes compétentes, très compétentes ”<sup>51</sup>. Rien d'étonnant donc à ce qu'au sein de la DG8 existât “ une forte emprise intellectuelle et administrative des administrateurs coloniaux français ”<sup>52</sup>. De cette emprise, la DG8 finit apparemment par tirer un véritable “ esprit de corps enthousiaste ”, une “ foi ” et un “ idéal ” commun dans les objectifs poursuivis : “ sortir l'Afrique de la misère ”<sup>53</sup>. Elle devint ainsi “ un monde à part, un état dans l'état ”<sup>54</sup>, servie par une troupe de “ militants, animés de l'esprit de pionnier ”<sup>55</sup>. “ Jacques Ferrandi était à

---

<sup>47</sup> Interview A. Auclert (16 mai 1999). A. Auclert travaillera à la Direction Générale des Affaires Economiques et du Plan en AOF, 1953-1957, en étroite collaboration avec J. Ferrandi. En 1958, il est nommé à la DG8 la Division des Etudes (Direction des Etudes et Programmes de Développement, Direction C). Après la réorganisation de la DG8 en 1963, il accompagnera Jacques Ferrandi dans la nouvelle Direction C (Fonds de Développement) où il sera promu (1967) chef de la Division Opérations Financières, restant de fait son fidèle bras droit, et son assistant personnel.

<sup>48</sup> Interview, J. Ferrandi, *op. cit.*

<sup>49</sup> Archives du Comité du FED (Conseil, 74880-1). Pour qu'un projet puisse être adopté, la majorité qualifiée (67 voix) était nécessaire. Sachant que l'Allemagne et la France disposaient chacune de 33 voix, aucun projet ne pouvait être adopté sans les voix d'un troisième pays. Les représentants français au sein du comité venaient pour la plupart du ministère des Finances. Le comité devait être présidé par le Directeur Général, mais Hendus devait déléguer cette tâche à J. Ferrandi. Le rapporteur devait être J. Ferrandi qui devait déléguer cette tâche au chef de la division des programmes au sein de sa direction (E. Wirsing, un Allemand, ancien architecte qu'il formera lui-même et avec lequel il entretiendra de très bonnes relations). La plupart du temps l'équipe d'administrateurs coloniaux de J. Ferrandi était également présente. Lorsque Hendus quitta la DG8 en 1971 remplacé par H. Khron, ce dernier insista pour présider lui-même le comité, J. Ferrandi reprenant sa place en tant que rapporteur. Les archives du comité (pour l'année 1971) prouvent que cela affecta peu le pouvoir de ce dernier dans un premier temps tout au moins. H. Khron, un ancien chef d'Etat major allemand ne connaissait rien à l'Afrique ni au développement (pas plus que son assistant, E. Rhein, interview, E. Rhein (25 avril 2002)). Nos interviews révèlent toutefois qu'en deux ou trois occasions au moins à la fin des années 1960, J. Ferrandi ne put faire valoir sa volonté. Nous ne disposons pas des archives du Comité du FED, ni du Conseil sur ces affaires.

<sup>50</sup> Des personnes de la DG8 que nous avons interviewées, en dehors des administrateurs coloniaux, aucune n'avait une expérience pratique de l'Afrique. Leur formation passait principalement par des études d'économie.

<sup>51</sup> Interview, U. Stefani (22 février 2001). U. Stefani, entra à la DG8 dès 1958 dans la direction A. Affaire Générale, où il restera jusqu'en 1966. Il devait continuer sa carrière comme assistant du directeur général dans la DG Affaires Economiques et Financières.

<sup>52</sup> Interview J. Durieux, *op. cit.*

<sup>53</sup> *Ibidem*. Les mêmes termes seront utilisés par nos autres interviewés, notamment U. Stefani, P. Soubestre, J. Chapperon, A. Auclert.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Interview, U. Stefani, *op. cit.* Ceci semble aller dans le sens de cette bureaucratie missionnaire comme l'appelle L. Cram : Cram, L., *Policy Making in the European Union : conceptual lenses and the integration process*, London, Routledge, 1997.

l'origine le seul croyant dans la politique de développement (au sein de la Commission) ; il nous a endoctriné, il nous a transmis sa foi ”<sup>56</sup>. “ L’esprit de famille ” ainsi développé devait, selon certains, faire quelques envieux au sein des autres directions générales. Il est vrai qu’il sera assez développé pour qu’en 1973 au départ de J. F. Deniau, un disque “ le métro circulaire ”, ironisant sur les relations de pouvoir au sein de la DG8 (notamment l’omnipotence de Jacques Ferrandi) soit élaboré avec la participation enthousiaste de ce dernier.

Le processus de socialisation ainsi amorcé aura certes ses limites et l’apparente cohésion sociale de la DG8 cache mal d’ailleurs ce que l’un de nos interviewés devait avouer de manière euphémisée : “ on a construit cette administration européenne avec des tensions inévitables ”<sup>57</sup>. En effet, “ Ferrandi vivait dans son monde colonial. Il pensait que seuls les administrateurs coloniaux pouvaient faire du développement, ce qui l’amenait à mépriser ceux qui favorisaient une approche différente de la sienne plus théorique, et macro-économique, plus inspiré de la “ rigueur scientifique de la Banque Mondiale ” avec laquelle des liens commencent à être tissés à partir de 1969<sup>58</sup>, mais qu’il tenait lui-même en horreur. Certains fonctionnaires de la DG8 autour de Jean Durieux, jeunes, ayant eu une formation d’économiste plus qu’une formation de terrain, devinrent de plus en plus critiques par rapport au pouvoir à leurs yeux excessifs de Jacques Ferrandi et à des méthodes trop personnelles. Malgré la tendance de ce dernier à vouloir récupérer et convertir à ses méthodes les hommes de valeur, quelques uns, Dieter Frisch notamment (futur directeur général), préférèrent d’ailleurs rejoindre la direction de Jean Durieux. Face à l’influence et à l’aura de Ferrandi (et de ses hommes), leur voix devait rester muette, pour un temps toutefois. Jacques Ferrandi devint ainsi le “ pape ” pour certains, “ un petit despote ” pour d’autres. Mais personne ne conteste ce que celui qui aimait s’appeler “ Directeur ”, voire “ directeur général ” du FED, devait résumer en un mot, et ce qui d’après nos interviewés ne faisait aucun doute aux yeux des chefs d’Etat africains<sup>59</sup> : “ La DG8 c’était le FED et le FED c’était moi ”<sup>60</sup>. La formule est certainement exagérée. Encore que certains des hommes étant arrivés à la DG8 après la période ferrandienne, continuent à faire l’erreur de le considérer comme “ l’ancien directeur général ”<sup>61</sup>. Il devait il est vrai s’arroger les mêmes privilèges que ces derniers, notamment la présence à ses côtés d’un assistant, en la personne d’André Auclert.

Ce qui est indéniable c’est que fort de ce pouvoir, Jacques Ferrandi et ses hommes vont devenir, de leur propre avis, “ le levain dans la pâte ”, les constructeurs de la DG8<sup>62</sup>. S’appuyant sur leurs qualités, ressources et expériences outre-mer, sur cet esprit de corps qu’ils réactiveront régulièrement à Bruxelles autour “ d’un dîner exclusif entre colos ”, ils devaient préciser la mission de la DG8 là où elle restait particulièrement imprécise, c’est-à-dire au niveau des méthodes et type d’action publique. Ils y transféreront notamment leurs méthodes anti-bureaucratiques et pragmatiques, opposées selon Jacques Ferrandi, à toute “ doctrine économique ” et pourrait-on ajouter à toute rationalisation. “ Jacques Ferrandi fonctionnait sur son expérience et son intuition. Il n’aimait pas les théories et les approches rationnelles. (...). Il ne voyait pas l’intérêt d’une programmation, je veux dire l’établissement de priorités. Il disait : en Afrique tout est prioritaire. (...) Souvent, il voyait juste. On faisait

---

<sup>56</sup> Interview, M. Haffner, délégué de la Commission (26 avril 2002).

<sup>57</sup> Interview J. Durieux, *op. cit.*

<sup>58</sup> Interview J. Ferrandi, Courrier de l’Association, n°17, janvier-février 1973, p. 20-25. Conférence de J. Ferrandi, 30 mars 1965, devant les membres de la Fédération des industries belges, reproduite dans *Marchés Tropicaux*, 17 avril 1965 ; Ferrandi, J., “Un bilan de l’association eurafricaine : pour quoi faire”, *Marchés Tropicaux*, 21 novembre 1970. Sur les liens avec la Banque Mondiale, voir ci-dessous.

<sup>59</sup> Interview, U. Stefani, *op. cit.*

<sup>60</sup> Interview, J. Ferrandi, *op. cit.*

<sup>61</sup> J. Ferrandi assura il est vrai l’intérim en 1971 au départ de Heinrich Hendus.

<sup>62</sup> Interview, J. Chaperon (23 juin 2000).

des études longues et nombreuses. Lui arrivait au même résultat intuitivement ”<sup>63</sup>. Pour certains, ses méthodes étaient “ très efficaces. Sans lui la moitié des initiatives pour l’Afrique n’auraient pas été prises ”<sup>64</sup>. Elles passaient par l’adoption aux coups par coups de projets, par l’adaptation au terrain, aux sociétés et aux coutumes africaines<sup>65</sup>. Elles reposaient surtout sur des relations très personnalisées.

En effet, si l’on en croit Jean Chapperon, il n’est pas un seul chef d’Etat, ministre ou représentant africain qui ne passât à Bruxelles sans rendre visite personnellement à Jacques Ferrandi, ce que confirment les programmes de ces visites, lesquelles incluent généralement un dîner privé avec le “ pope ”<sup>66</sup>. Et pour cause, celui-ci détenait les clefs du FED, mais en plus il avait, grâce à son expérience africaine acquise “ la considération et l’estime des leaders des nouveaux Etats ”<sup>67</sup>. C’est ce que semblent confirmer la rangée de portraits accrochés au mur de sa villa et dédiés par la plupart de ces leaders à “ leur cher et fidèle ami ”, cette “ insigne du Commandeur de l’ordre national ivoirien ” offerte par le Président ivoirien<sup>68</sup>, les voyages personnels chez la famille Senghor, ou encore cette défense en ivoire offerte par Bokassa en personne, “ aussi longue que celle qu’il offrit à De Gaulle ”<sup>69</sup>. De l’avis de ceux que le pouvoir et les méthodes de Jacques Ferrandi vinrent à déranger, ce dernier devait ériger ces méthodes à base de relations personnelles en un véritable système clientéliste par lequel l’argent du FED fut distribué, faute de critères clairs, aux meilleurs amis du “ pope ” et les travaux publics aux entreprises françaises, une tendance que confirment les chiffres disponibles<sup>70</sup> et que Jacques Ferrandi ne nie pas dans une certaine mesure, même si nous le verrons, ces accusations sont à nuancer. “ L’on m’en a beaucoup voulu par la suite pour utiliser mes relations personnelles, mais en politique tout n’est-il pas question de relations personnelles? ”<sup>71</sup>. Rien d’étonnant dans tous les cas à ce que la DG8 ait fini par être considérée comme la DG spécialisée dans la “ négociation avec les rois nègres ”<sup>72</sup>.

Critiquables ou non, ces méthodes devaient s’avérer indispensables pour conférer à la politique communautaire de développement cette légitimité qui à l’origine devait lui faire cruellement défaut. Comme nous l’avons montré en effet (Dimier, 2001c), les élites africaines regardaient avec méfiance cette Association que beaucoup considéraient comme une nouvelle forme de pacte colonial destiné à mieux exploiter l’Afrique. Cette méfiance était d’autant plus grande en 1957, que les territoires intéressés par cette Association, colonies à l’époque, furent largement associés malgré eux, sans aucune consultation de la part du gouvernement français, et que les structures et principes mêmes de cette politique de développement européenne

---

<sup>63</sup> Interview, D. Frisch, *op. cit.*

<sup>64</sup> Interview, U. Stefani, *op. cit.*

<sup>65</sup> Voir sur ce point le numéro du Courrier réservé au FED, mars-avril 1976, n°36, “ 15 ans de FED ”.

<sup>66</sup> A. C. E. Bac 25/1980, carton 1503 notamment sur ces visites. Voir aussi par exemple: Bac 29/1980, Carton 1493, note de Varenne sur le séjour détaillé de la délégation sénégalaise, 24 novembre 1960.

<sup>67</sup> Article publié dans *Marchés Tropicaux du Monde* à l’occasion de la promotion de J. Ferrandi comme Directeur du Fonds Européen de Développement, 25 mai 1963, sans signature.

<sup>68</sup> A. C. E., Bac 25/1980, Carton 1076, note en date du 21/12/62, du représentant permanent de la Côte d’Ivoire auprès de la CE, à Hendus, Directeur général, lui demandant d’assister à une cérémonie intime où se passera l’événement.

<sup>69</sup> Interview, J. Ferrandi, *op. cit.*

<sup>70</sup> Voir les chiffres régulièrement donnée par *les Marchés Tropicaux*. En 1966, la répartition des marchés financés par le FED était la suivante : Belgique : 3, 49% ; Allemagne : 9,14% ; France : 43,85% ; Italie : 13,3% ; Luxembourg : 0,34% ; Pays Bas : 4, 51% ; Pays associés : 25,26%, pays tiers : 0,11%, *Marchés Tropicaux*, 11 mars 1967. De même certains pays particulièrement favorisés par le gouvernement français et J. Ferrandi devait bénéficier de la manne européenne, indépendamment de leurs besoins réels. Le Gabon, l’un des pays concernés le plus riches en terme de PNB/Habitant devait recevoir beaucoup plus que le Burundi par exemple. Voir pour des chiffres similaires : Lister, M., Lister, M., *The European Community and the Developing world*, Aldershot, Avebury, 1988, p. 50.

<sup>71</sup> Interview, J. Ferrandi, *op. cit.*

<sup>72</sup> *Ibidem*.

furent copiés sur les structures coloniales françaises. Si l'on considère que certains Etats membres y étaient également opposés, l'on ne s'étonnera guère du peu de crédibilité que la DG8 ait eu en dehors, mais également au sein même des institutions européennes. Située Rue du Marais, dans les quartiers populaires de Bruxelles, elle continua à être perçue avec méfiance par les autres DG et commissaires qui y voyaient un monde à part, excentré par rapport au projet principal d'intégration européenne<sup>73</sup>.

Etant donné ce contexte, la DG8 devait organiser une véritable stratégie de légitimation appelée " propagande ", pour transformer " cet accident historique " en une politique originale, nouvelle, bénéfique et acceptable aux yeux de tous, pour convaincre interlocuteurs européens et africains que l'Association était " un phénomène unique au monde ", une innovation sans précédent participant d'une " grande oeuvre de solidarité " <sup>74</sup>. Au-delà d'une politique d'information et de publicité traditionnelle menée par le Néerlandais Vand Der Lee, chef de la Direction Affaires Générales au sein de la DG8 avec l'aide de P. Cros, ancien administrateur colonial, détaché de la DG X (Information)<sup>75</sup>, la potion concoctée devait inclure de nombreux artifices, une mise en scène particulièrement bien orchestrée autour de nombreuses tournées ou visites, en Afrique et en Europe (Dimier, 2001c). Pour le Commissaire en charge du développement ou les membres de la DG8, la tournée en Europe, auprès des médias et gouvernements allemands et néerlandais, ou en Afrique, auprès des élites et populations africaines, devint une sorte de rituel, l'occasion à chaque fois de prêcher la bonne parole. Pour préserver l'unité de vue offerte à l'extérieur<sup>76</sup> et éviter les dérapages similaires à ceux de Allardt, chaque discours dut être soumis au directeur général et au commissaire<sup>77</sup>. Seul Jacques Ferrandi fut dispensé de cette règle administrative, ce dernier ne contactant guère ses supérieurs hiérarchiques que pour les informer de la publication ou traduction de ses propres exposés<sup>78</sup>.

Parce que l'appui de certains commissaires (agriculture...) était souvent nécessaire pour faire avancer la position de la DG8 au sein de la Commission, ces derniers furent également embarqués dans des tournées africaines, menées par Jean Chapperon ou Jacques Ferrandi, réglées par un protocole spécifique<sup>79</sup>, et ponctuées par les inaugurations des travaux financés par le FED, une auto-célébration qui apparemment ne les laissa pas insensible et fit quelques reconvertis à cette grande oeuvre de solidarité (Dimier, 2001c). Conséquence logique de cette frénésie tropicale " véritable élément de travail de la DG8 " <sup>80</sup> selon Robert Lemaigen : la DG8 ne tarda pas à drainer, proportionnellement aux autres DG, la plus grande partie des financements réservés à la Commission pour ses déplacements<sup>81</sup>. A cela devait s'ajouter tout un programme de stages et de voyages d'étude organisés annuellement en Europe à

---

<sup>73</sup> Interview, J. Durieux, *op. cit.*

<sup>74</sup> H. Rocherau : "La conférence parlementaire de l'association réunie à Tananarive a souligné la volonté commune de voir renouveler l'association eurafricaine", *Marchés Tropicaux*, 25 janvier 1969, p. 175 ; A. C. E., Bac 25/1980/1395, exposé de H. Rocherau au Royal Institute of International Affairs (London), janvier 1969.

<sup>75</sup> Ce dernier avait été dans les années 1950 chef de cabinet du Ministère de la France d'Outre-Mer (Jaquinot) attaché au parlement français, où il rencontra et se lia d'amitié avec nombre d'élus africains (ce qu'attestent les lettres que lui adressera personnellement Senghor).

<sup>76</sup> A.C. E., Bac 25/1980, Carton 1546, note de le R. Hayne à Allardt, 15 avril 1959, lui proposant une intervention. Réponse négative de Allardt, 15 avril 1959, invoquant la nécessité de l'unité de vue de la DG8 !

<sup>77</sup> Exemple : A. C. E., Bac 79/182, carton 4, lettre de Van der Lee (chef de la direction A, Affaires générales) à J. Chapperon, 12/07/1962 ; A.C. E., Bac 25/1980, Carton 1547, note de Van der Lee à Lemaigen, 28 avril 1961, (pour attestation), lui demandant son accord sur le schéma de son intervention ; Bac 25/1980, Carton 1323, note Van der Vaeren à Hendus, 16 mars 1966, lui envoyant pour approbation son intervention.

<sup>78</sup> A. C. E., Bac 25/1980, Carton 1323, lettre de J. Ferrandi à Hendus, 6 juillet 1966.

<sup>79</sup> A. C. E., Bac 25/1980, Carton 36, séance du groupe (DG) 8, 2 octobre 1958, fixant ce protocole.

<sup>80</sup> A. C. E., Bac 25/1980, Carton 36, séance du groupe 8, 2 octobre 1958.

<sup>81</sup> A. C. E., Bac, 25/1980, 1611, Poste 802 (frais mission et de déplacement) pour l'année 1967, 7 260 000 unités de compte (sur les 32 250 000). Par comparaison, DG1, l'autre poste important : 4 000 000.

l'intention des jeunes élites africaines (journalistes, hauts fonctionnaires..), élite dont on espérait qu'elle servirait de relais auprès des populations. Car le souci de la DG8 et de la Commission dans son ensemble était bien entendu d'obtenir un public plus large<sup>82</sup>, comme le prouvent par ailleurs les sondages que la DG8 fera réaliser par l'IFOP auprès de son public africain pour tester leurs connaissances en matière d'association<sup>83</sup>.

Si le succès d'une telle stratégie de propagande reste douteux en ce qui concerne les populations, il ne fait par contre aucun doute qu'elle ait réussi auprès de l'élite visée. L'heure des indépendances sonnées, tous les Etats africains, Guinée mise à part, demandèrent à ce que l'Association soit maintenue. Chaque nouvelle convention devint une grand'mess où les élites africaines et européennes vinrent chanter les louanges de la coopération eurafricaine<sup>84</sup>, réaffirmer leur " attachement indiscutable à l'Association et leur volonté politique de tout mettre en oeuvre pour la maintenir " <sup>85</sup>. Celle-ci gagna également assez de légitimité auprès des Etats membres<sup>86</sup>, voire des pays tiers, pour être reconnue comme l'un des aspects les plus importants, et les plus gênants sans aucun doute, de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté. Ce succès fut largement dû, selon nous, à la diversité et à l'adaptabilité des stratégies adoptées par rapport au public visé, public particulièrement varié par excellence...mais également au zèle et aux relations personnelles d'hommes comme Jacques Ferrandi.

Un tel zèle devait d'ailleurs finir par gêner le gouvernement français. " Les récents débats de l'Assemblée de Strasbourg et la conférence de Presse que Hallstein a tenu à cette occasion ont mis en lumière une certaine tendance de la Commission, perceptible depuis quelques temps déjà, d'établir et d'intensifier les contacts avec les autorités et les populations locales des pays et Territoires d'Outre Mer " <sup>87</sup>. Or, " celle-ci a parfois le tort de laisser certains de ses fonctionnaires donner des indications politiques aux Africains " <sup>88</sup>. Face à cette situation contraire au principe selon lequel " officiellement, les relations entre Etats africains et le siège de la CEE ne peuvent s'établir que par voie diplomatique et à travers lui " <sup>89</sup>, le gouvernement français devait dès 1958 demander à ce que les fonctionnaires européens soient accompagnés dans leurs " déplacements par un fonctionnaire français désigné par les autorités de la Communauté Française " <sup>90</sup>, mesure qui pourrait être présentée " comme un geste de courtoisie à l'égard du voyageur étranger " <sup>91</sup>, mais qui de fait devait passablement irriter les

---

<sup>82</sup> A. C. E., Bac 25/1980, Carton 1677, note sur l'information dans les pays tiers de Mansholt, 13 juillet 1959 ; Extrait du PV de la 23ème réunion de la Commission, 17 juillet 63, concernant l'information de l'opinion publique dans les pays tiers.

<sup>83</sup> A. C. E., Bac 25/1980, carton 1678, note sur l'information des EAMA (SD, SS), inclue une étude réalisée par l'IFOP au cours de l'année 1964 dans divers pays africains. Cette étude révèle par exemple qu'au Sénégal 33% des Dakarois, 29% de la population des autres villes, 14% à l'intérieur des terres, avaient une connaissance de la CE, qu'ils puissent ou non en donner une définition exacte.

<sup>84</sup> A. C. E., Bac 25/1980, Carton 1035, note sur les réactions africaines concernant le renvoi de la signature de la Convention de Yaoundé suite à l'opposition des Pays Bas, 12 mars 1963 ; Bac 25/1980 37, compte rendu de la conférence interministérielle des EAMA, Niamey, 12-13 janvier 68.

<sup>85</sup> Discours Rochereau, 8 février 68, *Ibidem*.

<sup>86</sup> A. C. E., Bac 25/1980, Carton 39, Commission parlementaire chargée des relations avec les EAMA, PV séance du 17 juin 68, exposé de Rochereau, insiste sur le fait que pour la première fois tous les Etats membres sont d'accord sur le renouvellement de la Convention de Yaoundé (contrairement au premier renouvellement en 1962).

<sup>87</sup> A. M. A. E., Carton 721, le Représentant Permanent de la France auprès des CE au Ministre AE, 25 octobre 1958.

<sup>88</sup> A. M. A. E., Carton 723, le Représentant Permanent de la France auprès des CE au MAE, 22 septembre 60, rapport sur sa mission en Afrique, 18 août -3 septembre 1960.

<sup>89</sup> A. M. A. E., Carton 722, Lettre de Morand (ambassadeur français au Liberia) au MAE, 5 février 1960.

<sup>90</sup> A. M. A. E., Carton 721, Télégramme de Brunet (Bruxelles), au MAE, 20 février 1959.

<sup>91</sup> A. M. A. E., Carton 721, lettre du Représentant Permanent de la France auprès des CE au MAE, 16 mars 1959.

hauts fonctionnaires de la Commission<sup>92</sup>. Paris devait également “ attirer l'attention ” de la Commission et du Conseil, “ sur l'importance que le gouvernement français attache à ce que la Commission observe la plus grande réserve dans les commentaires publics qu'elle pourrait être amenée à faire sur le fonctionnement de l'association et s'abstienne de tous les commentaires sur le comportement des Etats membres. Les fonctionnaires de la commission devraient être, en ce qui les concerne, astreints à conserver le secret le plus strict sur les activités professionnelles et invités à s'abstenir de toute déclaration publique, comme de toute indiscretion lors de l'étude des projets ”<sup>93</sup>. Prenant acte de “ l'autonomie d'action ” croissante de la Commission, une note du Ministère des Affaires Etrangères préconisait d'ailleurs que le nombre de ses voyages “ soit limité, en encourageant une tendance à organiser à Bruxelles auprès de la Commission des réunions d'étude des projets qui se situeraient entre leur présentation par les gouvernements et la décision de la Commission. Ces réunions pourraient grouper des représentants de la Commission, les représentants des autorités bénéficiaires des projets (c'est-à-dire les autorités africaines à déterminer) et des représentants du gouvernement signataire intéressé. Une coopération s'établirait de la sorte qui permettrait au gouvernement de suivre l'évolution des affaires d'une manière plus efficace que si ces études avaient lieu sur place et pratiquement entre les représentants de la Commission et les autorités locales bénéficiaires ”<sup>94</sup>.

Avec la décolonisation arrivant à grand pas, se posa très vite également le problème de la représentation des tout nouveaux Etats africains auprès, voire au sein des institutions bruxelloises. Ici aussi, le gouvernement français pensa souhaitable “ d'orienter dans le sens que nous désirons la doctrine que la Commission est susceptible d'élaborer ”, d'influencer ceux qui, “ dans certains milieux de la Communauté ont tendance à devancer quelque peu l'événement ”<sup>95</sup>, voire à “ orienter les choix des Africains ”<sup>96</sup>. Tous les moyens furent mis en oeuvre pour convaincre les nouveaux Etats de se faire représenter à Bruxelles par l'intermédiaire du représentant permanent français<sup>97</sup>. Devant l'empressement de ces Etats à installer leurs propres représentations, et l'empressement de la Commission à établir des liens directs avec ces derniers, le gouvernement français finit même par se sentir obligé de leur rappeler que la Communauté Européenne ce n'était pas seulement la Commission, c'était aussi des Etats membres, dont la France, principale initiatrice de l'Association<sup>98</sup>. Il fera tout également pour écarter la DG8 de la préparation des accords concernant le renouvellement de l'association (Yaoundé I, 1962, Yaoundé 2, 1968)<sup>99</sup>, tâche qui fut effectivement confiée au COREPER, malgré les protestations de la Commission désespérée de “ voir que l'esprit communautaire n'a guère progressé au sein du Conseil ”<sup>100</sup>. Il semble bien que l'on ait craint, du côté de la Métropole, de se faire dépasser par les Français de la DG8...et l'on aurait eu raison d'ailleurs.

---

<sup>92</sup> A. M. A. E., Carton 722, Lettre de Morand (ambassadeur français au Liberia) au MAE, 5 février 1960.

<sup>93</sup> A. M. A. E., Carton 722, télégramme de Carbonnel, 15 juillet 1960.

<sup>94</sup> A. M. A. E., Carton 721, lettre du Représentant Permanent de la France auprès des CE au MAE, 16 mars 1959.

<sup>95</sup> A. M. A. E., Carton 722, lettre du Représentant Permanent de la France auprès des CE au MAE, 11 décembre 1959.

<sup>96</sup> A. M. A. E., Carton 723, le Représentant Permanent de la France auprès des CE au MAE, 22 septembre 60, rapport sur sa mission en Afrique, 18 août –3 septembre 1960.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> A. M. A. E., Carton 723, compte rendu de la réunion euro-africaine, Paris, conférence du 8 novembre 1960.

<sup>99</sup> A. M. A. E., Carton 722, télégramme de Lucet (direction politique, MAE) au MAE, 11 juin 1960.

<sup>100</sup> A. C. E., Bac 25/1980, Carton 39, PV de la réunion de la Commission parlementaire chargée des relations avec les EAMA, exposé de Rochereau, 3 février 69.

## Jacques Ferrandi, suppôt du gouvernement français ?

Car la stratégie de légitimation entamée par la DG8 est également une stratégie d'autonomisation, par rapport aux autres institutions communautaires bien sûr, mais aussi et surtout par rapport au gouvernement français. Que ce processus ait pu être mené par des Français, cela pourra paraître paradoxal. Si l'on reprend l'analyse courante, ces derniers ne sont-ils pas censés représenter les intérêts de leurs pays ? Que ces intérêts aient pu exercer une contrainte dont ils durent tenir compte, c'est évident. Considérer qu'ils furent le seul et principal motif d'action de ces hommes, est certainement une erreur. C'est oublier en effet que participant à l'institutionnalisation de la DG8, ils devaient finir par y défendre leurs intérêts propres et ceux de l'institution qu'ils vinrent à créer, lesquels ne correspondaient pas forcément avec ceux de la France. Bref, ils en vinrent à développer d'autres loyautés que leur loyauté initiale nationale. L'on pourra d'ailleurs se demander si le pouvoir énorme que certaines personnes comme Jacques Ferrandi devait finir par exercer n'est pas lié à cette ambivalence : ce dernier doit certes sa position au compromis initial imposé par la France, et nul doute qu'il devait servir dans une certaine mesure ses intérêts, ou tout au moins ceux des entreprises françaises et des "alliés africains". Mais, l'on peut aussi considérer que la Commission elle-même, en tant qu'institution, devait lui conférer un tel pouvoir, tout simplement parce qu'elle avait besoin d'hommes comme Jacques Ferrandi, lequel, de par sa personnalité et son expérience, devint son meilleur défenseur au sein du Comité du FED, et tout particulièrement contre le gouvernement français. Quelques exemples devraient suffire à valider cette hypothèse, notamment le conflit qui ne tarda pas à éclater entre la Commission et le gouvernement français à propos des contrôleurs techniques.

Dès les pourparlers du Traité de Rome, il s'avéra clair pour tous les Etats membres, et la France en particulier, que la participation financière de ces derniers au FED s'accompagnerait d'un contrôle commun sur l'argent ainsi dépensé, c'est-à-dire " d'une-co-gestion " du FED<sup>101</sup>, et par là " d'un partage des responsabilités politiques avec nos partenaires " <sup>102</sup> sur des territoires, qui rappelons le, faisaient à l'époque partie intégrante de la République. Aussi, pour le gouvernement français, l'organisation du Fonds " devait viser à concilier les exigences légitimes des bailleurs de fonds et le souci de limiter les interventions étrangères dans les affaires Outre-mer " <sup>103</sup>. Pour que " la France conserve la prépondérance dans les décisions et interventions du FED " <sup>104</sup>, plusieurs stratagèmes devaient être mis en place, et notamment l'idée de confier l'initiative et l'exécution des projets aux autorités locales, qui en 1958 sont les autorités coloniales françaises, projets qui seraient ensuite approuvés et contrôlés par un organisme européen. L'on pensait pouvoir éviter de cette façon " l'organisation d'un contrôle systématique sur place " <sup>105</sup>.

Devant les réticences néerlandaises, la France devait certes finir par accepter la possibilité d'un contrôle commun<sup>106</sup> en plus de quelques garanties concernant la liberté et l'égalité des adjudications intéressant les travaux à financer, aspects qui seront " monnayés " en échange d'une inscription formelle dans le Traité de Rome du montant exact des contributions des Etats membres au FED, point très contesté par l'Allemagne et l'Italie<sup>107</sup>. Pour autant, l'on espérait qu'avec les mécanismes mis en place, ce contrôle serait réduit au

---

<sup>101</sup> A. M. A. E., Carton 719, Note du 27 septembre 1956 du MAE.

<sup>102</sup> A. M. A. E., Carton 719, Note du 24 mai 56, MAE, Direction Générale des Affaires Economiques et financières, service de la coopération économique.

<sup>103</sup> A. M. A. E., Carton 719, Note, (juillet 1956) divers travaux de la commission interministérielle du Marché Commun, Groupe De travail des TOM.

<sup>104</sup> *Ibidem.*

<sup>105</sup> *Ibidem.*

<sup>106</sup> A. M. A. E., Carton 719, Télégramme de Laloy à la Direction Générale Politique, MAE, 24 novembre 1956.

<sup>107</sup> A. M. A. E., Carton 720 : Télégramme de Bousquet (Bruxelles) au MAE, 5 février 1957.

minimum. C'était oublier l'intérêt que l'Allemagne porterait au FED : dès les premières réunions du Conseil censées préciser les règlements financiers du FED, " la délégation allemande -souvent secondée de la délégation néerlandaise- va aborder ce problème dans un esprit d'extrême circonspection avec le souci de multiplier les possibilités de contrôle par les Etats membres de la gestion du fonds ainsi que les garanties de liberté des adjudications. D'une manière générale, la délégation allemande s'est montrée soucieuse d'éviter autant que possible à ce que la métropole fasse écran entre les autorités des Territoires d'Outre-mer et la commission "108.

La délégation française par contre fera tout pour mettre en place cet écran, y compris et surtout lorsque l'indépendance de ces territoires devint inéluctable. Reprenant les plans français, le Traité de Rome précisait qu'il revenait aux autorités locales, avec le consentement des populations, de proposer les projets à la Commission. L'indépendance approchant à grand pas, la question se posa de savoir qui prendrait le relais de l'administration coloniale française. Logiquement, et pour les Etats membres autres que la France, il ne faisait aucun doute que la tâche reviendrait directement aux administrations des nouveaux Etats. La France, par contre, invoquant les " relations économiques et financières étroites existant entre elle et les Etats associés "109, exigeait que l'administration métropolitaine continuât à être consultée et son accord donné entre le moment où l'Etat africain proposerait le projet et la décision de financement. La mission suivante fut ainsi donnée au représentant permanent : " Tout en insistant sur ce souci de bonne gestion financière, vous pourrez indiquer que des préoccupations plus générales militent en faveur de cette attitude sur laquelle nous ne pouvons transiger "110. Etant donné l'opposition des autres Etats partenaires à cette proposition, la France préféra ne " pas laisser se poursuivre le débat de principe. Nous devrions plutôt orienter les discussions vers un plan pratique où nous pourrions faire prévaloir des solutions satisfaisantes ", c'est-à-dire plus subtiles qui passeront par l'intermédiaire du contrôle et de l'assistance techniques111.

D'après l'article 9 du règlement 5 (2 décembre 1958), concernant le fonctionnement du FED, le contrôle technique de l'exécution des travaux devait être confié à un contrôleur mandaté par la Commission et désigné dans la convention de financement. Cette convention de financement, sorte de contrat entre le Fonds et le pays bénéficiaire, ne prenait caractère exécutoire qu'après une triple approbation de toutes ses clauses, y compris celle qui désignait le contrôleur technique : approbation de la commission, du pays bénéficiaire et de l'Etat membre avec lequel le pays bénéficiaire entretenait des relations particulières, en l'occurrence ici la France. Chacun des cosignataires avait la possibilité de faire valoir que telle ou telle clause de la convention ne lui paraissait pas conforme soit à la lettre ou à l'esprit des textes, soit à certaines situation d'opportunité, pour refuser de signer la convention, ce qui pouvait bloquer l'ensemble du processus. Dès les premières conventions, la commission tenta de choisir les contrôleurs parmi des techniciens de nationalité française et étrangère. Le gouvernement français fit alors observer que le choix des contrôleurs techniques qui étaient " soumis à son approbation était inadapté a certaines situations locales ou de nature à gêner l'exercice de ses responsabilités outre-mer. Ces choix portent en effet sur des personnes physiques ou morales de nationalité étrangère. Or, l'on peut à juste raison penser que l'action des contrôleurs techniques dans les pays associés évoluera du simple contrôle à une forme de véritable assistance technique et insensiblement les autorités des pays bénéficiaires pourraient être amenés à voir dans les contrôleurs techniques une sorte de représentation de la commission à l'état embryonnaire ". Aussi, le gouvernement français devait " demander à la

---

<sup>108</sup> A. M. A. E, Carton 721 : Conseil des ministres des CEE, 8ème session, 1er et 2 juillet 1958.

<sup>109</sup> A. M. A. E., Carton 722, télégramme de Carbonnel, 15 juillet 1960.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> A. M. A. E., Carton 723, télégramme de Gorse, 14 septembre 1960.

Commission de réviser ses choix et de confier dans toute la mesure du possible les missions de contrôle à des associations de contrôleurs qui réuniraient des firmes françaises et étrangères ”<sup>112</sup>, et pour tout dire surtout françaises. La commission s’opposant à cette solution, “ sans doute en raison de formalisme juridique et d’un souci de non -discrimination exagéré ”<sup>113</sup>, une épreuve de force allait s’engager entre elle et le gouvernement français, qui devait se solder par le refus du dernier de signer les conventions de financement<sup>114</sup>, d’où en 1960 un ralentissement important des opérations du FED<sup>115</sup> et les critiques de la part des autres Etats membres exigeant que “ Paris mette un terme à ces pratiques incompatibles avec la Convention ”<sup>116</sup>.

Il est clair en effet qu’en voulant confier le contrôle des opérations à des entreprises françaises, depuis fort longtemps installées sur le terrain et avec lequel il entretenait des liens privilégiés, le gouvernement français assurait son propre contrôle sur l’exécution des projets, voire même sur la préparation de ces projets. En effet, avec l’indépendance approchant, et l’incapacité flagrante des nouveaux Etats de préparer des projets de développement viables techniquement et acceptables financièrement, il devint clair qu’une assistance technique était nécessaire à ce niveau<sup>117</sup>. Or, cette tâche pourrait, du moins l’espérait-on du côté français, être confiée à des bureaux d’étude ayant pignon sur rue, c’est-à-dire liées aux entreprises mêmes qui exécuteraient et contrôlèrent les travaux. Le scénario suivant pouvait facilement être envisagé : une entreprise française influente aiderait l’administration du pays à monter un projet dans lequel elle-même jouerait un rôle clé d’exécution et de contrôle<sup>118</sup>. “ Vous imaginez les immenses abus qui pouvaient en découler ”<sup>119</sup> et le désavantage pour les entreprises des autres Etats membres. D’où l’opposition de ces derniers à de telles pratiques : “ tant dans les propos de certains de mes collègues de la Représentation Permanente que dans les déclarations officieuses des fonctionnaires de la Communauté Européenne, j’ai pu constater qu’un profond scepticisme se faisait jour chez nos partenaires quant aux chances réelles des entreprises de leurs pays de pouvoir enlever les marchés qui seront passés pour exécution au FED. Nos interlocuteurs se montrent convaincus que les entreprises françaises qui sont déjà et parfois depuis longtemps à pied d’oeuvre dans ces pays où elle ont acquis une grande expérience des choses et des hommes ont une position privilégiée qui leur permettra de faire systématiquement les meilleures offres et d’écarter les entreprises étrangères. Il est essentiel que ces dernières puissent s’installer sur le marché et rétablir progressivement à leur profit l’égalité des conditions de concurrence. Une analyse des projets, confirme cela. Ces considérations ne sauraient conduire à contester les droits acquis par les entreprises françaises, qui par leur investissement et activité ont apporté une irremplaçable contribution au développement économique et social des pays où elles ont été implantées et représentent une source de revenu considérable pour les finances publiques. Même nos partenaires, je suis sûr, ne remettent pas en cause ce droit. Mais il faut qu’ils retirent certaines compensations des sacrifices financiers qu’ils ont consentis, sinon il est à craindre que les chances de

---

<sup>112</sup> A. M. A. E., Carton 722 : Note du MAE du 21 décembre 1959.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> A. M. A. E, Carton 722, lettre de l’ambassadeur allemand à Couve de Murville, MAE, 15 juin 60.

<sup>115</sup> A. M. A. E., Carton 722, Note du conseil CEE, 5 avril 60 ; Lettre de L. H Furler, Président de l’Assemblée Européenne à E. Schauss, Président du Conseil, 26 avril 60.

<sup>116</sup> A. M. A. E, Carton 722, lettre de l’ambassadeur allemand à Couve de Murville, MAE, 15 juin 60.

<sup>117</sup> Sur la nécessité de l’assistance technique voir : A. C. E., Bac 19/1982, Carton 14, exposé des motifs du budget 1962, 28 février 62 ; Bac 19/1982, Carton 16 : Communication de la Commission au Conseil, sur la “ coopération technique dans les PVD ”, 28 juin 1960 ; note du 9 mai 1960 sur les règles de l’assistance technique. Voir également diverses pièces sur le rôle des bureaux d’étude dans cette assistance : Bac 19/1982, Cartons 17 et 38. Voir sur les revendications d’une meilleure assistance technique par les Etats associés : Bac 19/1969, Carton 81.

<sup>118</sup> A. M. A. E., Carton 724, Lettre de l’ambassadeur allemand à Couve de Murville, 7 octobre 1959.

<sup>119</sup> Interview J. Ferrandi, *op. cit.*

reconduction de la convention ne soient largement compromis. J'aimerais que les entreprises françaises recherchent une association avec les entreprises étrangères intéressées. Peut-être que le département, dans les contacts fréquents qu'il entretient avec les entreprises françaises à l'occasion de leurs activités à l'étranger, pourrait leur faire part des préoccupations ci-dessus et leur conseiller d'adopter, pour les opérations à réaliser avec le Fonds une ligne d'action inspirée des suggestions ci-dessus ”<sup>120</sup>.

Reste que même ces propositions restèrent critiquables du point de vue des autres Etats membres, appuyés dans leur revendication par la Commission, et Jacques Ferrandi lui-même, pour qui la proposition du gouvernement français de confier à des entreprises privées françaises, mêmes associées à des entreprises étrangères, le contrôle du FED, constituait une perte de pouvoir énorme. Il devait donc faire front, notamment avec l'Allemagne<sup>121</sup>, laquelle ne cessa de critiquer la discrimination subie par ses entreprises<sup>122</sup>. Sa stratégie sera de proposer la mise en place de délégués locaux, fonctionnaires de la Commission, chargés d'aider les Etats africains à préparer leurs projets et à en contrôler l'exécution. La Commission devait faire cette proposition au Conseil plusieurs fois, mais vu l'opposition du gouvernement français, celle-ci sera refusée<sup>123</sup>. “ Lemaigen et moi-même devons nous adresser directement à Couve de Murville (Ministre des Affaires Etrangères). Ce dernier nous rétorqua : mais ma parole, vous vous prenez pour un gouvernement ! ”<sup>124</sup>. La proposition fut aussitôt entérée. Avec les réticences néerlandaise de reconduire l'association une fois l'indépendance sonnée, le gouvernement français devait toutefois mesurer ses revendications et objections, et ménager la Commission. Comme le reconnaît un fonctionnaire français en effet : “ Il faut admettre assez paradoxalement que la Commission qui s'estime gardienne des Traités risque alors dans cette affaire de demeurer au moins pour quelque temps notre plus fidèle alliée ”<sup>125</sup>.

Suite à ce jeu de coalition, où la Commission semble avoir servi de balancier entre Etats membres porteurs d'intérêts opposés, l'affaire finit par se régler “ pragmatiquement et de manière provisoire ”<sup>126</sup> à la manière ferrandienne. Dès 1960, des techniciens allemands et italiens, puis français furent “ provisoirement ” envoyés comme contrôleurs techniques<sup>127</sup>. Vu l'opposition du conseil sur la question de leur fonctionnarisation, ils finirent par être engagés contractuellement par l'intermédiaire d'une association à but non lucratif de droit belge créée par la commission à cet effet, l'Agence Européenne de Coopération, dont le Conseil d'administration était nommé par la Commission, c'est-à-dire la DG8, et présidé par le Directeur Général, plus précisément pour cette période par Jacques Ferrandi, lequel était également l'administrateur en chef de l'Agence<sup>128</sup>. Ce dernier considérait l'agence comme une “ simple division de la DG8 ”. Ceci devait lui donner tout pouvoir pour recruter des hommes loyaux sur lesquels il pouvait s'appuyer sur le terrain, de les placer là où il voulait, ce qui lui permettait d'exercer un contrôle très efficace et peu bureaucratique. Ces contrôleurs

---

<sup>120</sup> A. M. A. E. , carton 724, lettre du Représentant Permanent de la France auprès des CE au MAE, 10 juin 1959.

<sup>121</sup> A. M. A. E., Carton 724, Lettre de l'ambassadeur allemand à Couve de Murville, 7 octobre 1959.

<sup>122</sup> A. C. E., Bac 25/1980, Carton 1035, note du DG à la Direction C (1962, sd), sur le problème de cette discrimination. Bac 25/1980, Carton 1316, note du 5 juin 1964 de la DG8 sur ce problème. Bac 25/1980, Carton 37, PV de la réunion de la Commission parlementaire chargé des relations avec les EAMA, 9 février 1968.

<sup>123</sup> A. C. E., Bac, 15/1969, Carton 27, PV de la commission parlementaire chargée des relations avec les EAMA, 20 juillet 1965.

<sup>124</sup> Interview, J. Ferrandi, *op. cit.*

<sup>125</sup> A. M. A. E. , Carton 723, Télégramme de Gorse au MAE, septembre 1960.

<sup>126</sup> A. M. A. E., Carton 724, note du 5 novembre 1960 note sur l'opération du FED.

<sup>127</sup> A. M. A. E., Carton 724, Note pour le MAE, 5 novembre 1959, non signée. Mr Haffner (délégué allemand, 1960-1999) fut l'un des premiers.

<sup>128</sup> Règlement 62/65, CEE, 25 mars 1965.

devenus “ contrôleurs délégués ”, devaient devenir de l’avis de tous, l’un des instruments les plus efficaces du FED. Parmi les Français, Jacques Ferrandi devait une fois de plus choisir ses hommes au sein des anciens administrateurs coloniaux (qu’il plaça aux postes importants politiquement), lesquels continuèrent ainsi leur ancienne mission sous d’autres cieux (Dimier, 2001c). Ils continuèrent à être aidés dans leur tâche par des bureaux d’étude choisis pour leur indépendance et impartialité. Les archives de la Commission attestent du souci majeur de la DG8 de partager équitablement les études entre les bureaux des 6 Etats membres, tant le problème, devait-on reconnaître, est “ politique ”<sup>129</sup>.

Il est donc exagéré de dire que Jacques Ferrandi favorisa systématiquement les entreprises françaises. Le fait qu’elles aient été sur place leur donnera dans un premier temps un avantage que confirment les chiffres disponibles. Reste que le témoignage de Jacques Ferrandi, comme les archives de la Commission tendent à prouver que dans sa stratégie visant à conférer à la DG8 une certaine autonomie par rapport au gouvernement français, source de son propre pouvoir, ce dernier avait tout intérêt à faire l’inverse. Mieux, il se créa, semble-t-il, son propre réseau en Afrique, lequel en vint même apparemment à concurrencer le réseau français de Michel Foccart. Certes, très vite des liens étroits et un échange d’information furent tissés avec le Ministre de la coopération française en vue d’une coordination des opérations<sup>130</sup>. Jacques Ferrandi confirme qu’une bonne entente existait entre les deux administrations, mais beaucoup moins semble-t-il avec ceux qui à l’époque détenaient en France la bourse et le monopole des relations franco-africaines : le Ministère des Finances et Michel Foccart, au sein de la présidence de la République. D’après Jean Chapperon, Michel Foccart ne recevait que rarement les fonctionnaires de la DG8, et il est vrai que dans sa biographie, aucune référence n’est faite de ces concurrents potentiels (Foccart, 1995). Ceci est largement confirmé par Jacques Ferrandi, lequel déplore n’avoir jamais rencontré ni Foccart, ni De Gaulle, malgré l’énervement qu’il provoquera chez ce dernier. C’est ainsi qu’il s’opposera au projet Mannesman (1962-1967), du nom de la société de travaux public allemande qui le proposa à Senghor (concernant une conduite d’eau au Sénégal). Le projet selon lui farfelu était soutenu par les gouvernements français et allemand selon leurs intérêts bien compris. Son opposition lui valut l’intervention du Général De Gaulle. “ Celui-ci a simplement envisagé mon rappel, comme on rappelle un ambassadeur indocile ou incompetent. On a du lui faire observer que les fonctionnaires européens ne dépendaient que de la Commission et non plus du pays d’origine ”. Pour finir, “ les deux gouvernements firent pression sur le gouvernement italien et l’on profita d’un de mes congés en Corse pour le représenter au Comité du FED et le faire adopter ”. Les relations conflictuelles de Jacques Ferrandi avec le gouvernement français devaient apparemment se reproduire au niveau local entre ambassadeurs français et délégués de la Commission<sup>131</sup>. “ Souvent, raconte l’un d’eux, le gouvernement de la Côte d’Ivoire s’adressait à moi avant de s’adresser à l’ambassadeur français, j’essuyais ensuite les foudres de ce dernier et du gouvernement français ”. Et la concurrence avec les représentants français sur place était d’ailleurs largement alimenté par Jacques Ferrandi : “ Jacques Ferrandi était un grand patron. Il nous disait : le FAC (l’équivalent du FED en France) est considéré comme presque parfait, tachez de faire des choses que le FAC ne sait pas faire, ou faites le mieux ”<sup>132</sup>. Leçon de l’histoire : “ moi un

<sup>129</sup> A. C. E., Bac 25/1980, Carton 1656, PV du comité de coordination des études, 13 juillet 1966.

<sup>130</sup> A. C. E., Bac 79/ 1982, Carton 14, divers documents et comptes rendu de réunion avec le Ministère français de la coopération. Voir également Bac 25/1980, Cartons 37, 1119, 1139 ; 1679, notamment note du Directeur Général (DG8) à Rochereau, 7 mars 1963 sur ce point.

<sup>131</sup> Ont été interviewés les contrôleurs délégués suivants ayant connu cette période : René Calais (ancien administrateur colonial et délégué de 1964 à 1984), réponse à un questionnaire, 27 novembre 1999 ; René Teissonnière (ancien administrateur colonial et délégué de 1966 à 1984), interview, 26 juin 2000 ; et M. Haffner, délégué allemand de 1960 à 1996.

<sup>132</sup> Interview, M. Haffner, *op. cit.*

suppôt du gouvernement français ? Même avec un point d'interrogation cette phrase ferait s'esclaffer tous les fonctionnaires de la DG8 qui ont vécu les combats historiques que j'ai très souvent menés contre Paris <sup>133</sup>, ce que confirment effectivement certains fonctionnaires allemands de cette période. Il faut croire toutefois que Jacques Ferrandi, tout en essayant de conférer à la DG8 une certaine autonomie, préservera assez les intérêts français et avait assez de soutien parisien <sup>134</sup>, car en 1975 son départ devait créer un véritable tollé en France, si l'on en croit Claude Cheysson <sup>135</sup>.

L'ère ferrandienne aura en effet une fin, et cette fin correspondra avec cet événement majeur qui vint bouleverser le rapport de force initial entre Etats membres, le cadre institutionnel global et la cohésion sociale au sein de la DG8 : l'entrée de la Grande Bretagne dans la Communauté Européenne et celle de ses anciennes colonies dans la grande famille des pays associés. Cette nouvelle situation menaçait directement le système ferrandien à base de relations personnalisées : pour cause, J. Ferrandi ne parlait pas l'anglais et n'avait aucune connaissance des élites africaines <sup>136</sup>, d'où d'ailleurs son opposition à l'extension de l'association aux anciennes colonies britanniques. Ajoutez à cela la venue d'un nouveau commissaire français chargé de trouver un nouvel équilibre entre les forces en présence, et bien décidé à aider les hauts fonctionnaires britanniques à en découdre avec " le petit Empire " <sup>137</sup> que ce " vieux Corse " <sup>138</sup> (Jacques Ferrandi) avait fini par se bâtir au sein du FED...et vous comprendrez pourquoi, la compétition des intérêts aidant, le pouvoir comme les méthodes de ce dernier devinrent soudain répréhensibles. Ce qui jusqu'ici était considéré comme normal, participant du fonctionnement efficace du FED et de sa légitimation, fut désormais qualifié de " népotisme " <sup>139</sup>. De nouveaux critères "plus rationnels" d'allocation des fonds (" liés aux besoins des pays concernés ") et participant d'une tendance plus générale vers la " programmation " défendus également par Jean Durieux et son équipe, furent exigés par les Anglais et mis en oeuvre, pour éviter le pouvoir et l'arbitraire d'hommes comme Jacques Ferrandi. En 1975, ce dernier dut quitter la commission, peu après J. Chapperon, lequel fut remplacé par des chefs de cabinet non issus de l'administration coloniale <sup>140</sup>. Ce départ fait suite à une réorganisation administrative menée par Claude Cheysson avec l'appui du nouveau directeur général allemand (depuis 1971), H. Khron, laquelle supprime la direction unique du FED <sup>141</sup>. D'aucuns pourront conclure à une nouvelle étape dans la vie institutionnelle de la DG8, même si les avis divergent sur ce qui suivra. Pour certains ce départ ne changea pas grand chose, pour d'autres il fut le début d'une réelle politique de développement. De l'avis de quelques uns, et de Jacques Ferrandi lui-même, c'est de cette

---

<sup>133</sup> Interview, J. Ferrandi, *op. cit.*

<sup>134</sup> J. Ferrandi connaissait personnellement M. Jobert, Delouvrier et P. Messmer. Sur l'ambiguïté de cette position des hauts fonctionnaires européens, voire également l'article suivant : Egeberg, M., " Organization and nationality in the European Commission services ", *Public Administration*, 1996, n°74, p. 719-735 ; Christiansen, T., " Tensions of European governance : politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission ", *Journal of the European Public Policy*, Vol 4., March 1997, p. 73-97.

<sup>135</sup> Interview Claude Cheysson (21 décembre 2000).

<sup>136</sup> La rumeur dit qu'il s'enfermait régulièrement dans son bureau avec son professeur d'Anglais, prétextant des réunions d'urgence.

<sup>137</sup> Article du Times, signé J. Lambert, 20 juillet 1975.

<sup>138</sup> *Ibidem.*

<sup>139</sup> *Ibidem.*

<sup>140</sup> De Sedouy (énarque) qui ne restera qu'un an, puis P. Soubestre (HEC), collaborateur de J. Durieux à la direction B.

<sup>141</sup> Deux directions furent à nouveau créées pour gérer le FED, lesquelles furent confiées à un Allemand et un Italien (Direction Programme et projets du FED; opérations techniques du FED). Deux directeurs généraux adjoints furent prévus, l'un responsable de la coordination du FED, (J. Ferrandi dans un premier temps), l'autre à un Anglais (M. Foley), chargé dans un premier temps des négociations avec les pays du Commonwealth (protocole 22) et dont l'assistant sera J. Scott. Ces deux derniers collaboreront étroitement avec C. Cheysson et quitteront la Commission en 1986.

époque que date la lente bureaucratisation des procédures du FED. Nous resterons prudents sur ce point (Dimier, V , 2002a, 2002b).

Néanmoins, si c'est effectivement le cas, l'histoire de Jacques Ferrandi, comme celle de la DG8, semble donner raison à l'analyse de David Coombes sur l'institutionnalisation et la bureaucratisation de la Commission Européenne. Selon lui, la Commission devait, durant la présidence Hallstein, montrer sa capacité à s'institutionnaliser dans son rôle d'initiateur et de leader politique et s'éloigner ainsi d'une administration de type mécaniste et routinier spécifique au système bureaucratique. La hiérarchie des pouvoirs n'était pas donnée d'avance, l'autorité et l'initiative pouvaient être facilement déléguées, reposant sur des relations plus ou moins informelles. Cette organisation " poreuse ", comme la qualifie David Coombes, fut rendue possible en partie par la présence au sein de la Commission de leaders capables de dégager certains buts et de maintenir une forte cohésion sociale parmi les membres de la Commission, c'est-à-dire une même foi dans ces buts et une confiance réciproque. Cette cohésion était néanmoins fragile, du fait même de la compétition qui ne tarda pas à naître entre leaders porteurs de représentations et d'intérêts différents. Cette compétition renforcée par le caractère multinational de l'institution et l'élargissement progressif de la Communauté Européenne, devait amener sa bureaucratisation progressive : " l'organisation poreuse en vint finalement à recourir à la stricte régulation des nominations et des promotions pour assurer l'impartialité et l'équilibre entre différents groupes en compétition, à une définition rigide des pouvoirs et juridictions, et à d'autres moyens bureaucratiques censés préserver l'équilibre et la cohérence... " (Coombes, 1970, p. 259).

Au regard de cette analyse, l'on pourra d'ailleurs se demander si la rationalisation actuelle des procédures au niveau de la gestion du personnel comme de la gestion financière (avec son insistance sur la programmation, l'évaluation) ne participe pas de la même évolution, d'autant qu'elle intervient peu après un élargissement et en prévision de nouveaux candidats. L'idée d'instaurer des règles plus strictes concernant la mobilité des hauts fonctionnaires, les critères d'avancement et de recrutement au niveau des postes les plus élevés de la Commission fondés sur le mérite, vise clairement à éviter la constitution d'empires comme celui de Jacques Ferrandi, déjà intolérables dans une Europe des 6, plus encore des 12, 15 ou ...Peut-être aussi les mesures soutenues par R. Prodi, arrivent-elle à un moment où la Commission est suffisamment institutionnalisée (son autonomie et sa légitimité assises) pour se passer d'hommes de la stature de Jacques Ferrandi ou d'E. Noël, de Jacques Delors. Car il faut bien au moins leur reconnaître cette qualité : s'ils n'avaient pas existé, il aurait fallu les inventer.

## **Bibliographie**

Bayart, J. F., *L'illusion identitaire*, Paris, Fayart, 1996.

Coombs, D., *Politics and bureaucracy in the European Community*, London, Allen & Unwin, 1970.

Cram, L., " Wither the Commission ? Reform renewal and the issue attention cycle ", *Journal of Europea Public Policy*, Vol 8, Octobre 2001, p. 770-786

Dimier, V., Leadership et institutionnalisation au sein de la Commission Européenne : le cas de la Direction Générale Développement, 1958-1975", *Sciences de la Société*, n°53, 2001.

Dimier, V., "Legitimizing the DG8 : a small family business (1958-1975)", European Consortium for Political Research, Workshop : the political logics within the European

Commission, Grenoble, 6-10 avril 2001.

Dimier, V., "Du bon usage de la tournée : stratégies de légitimation et propagande au sein de la DG8 (Developpement)" , *Pôle Sud*, n°15, 2001.

Dimier, V., " de l'aide-projet à l'aide-programme : institutionnalisation d'une commission gestionnaire ", in Journée organisée par D. Georgagakis et M. de La Salle, dans le cadre du Groupe Europe de l'AFSP, Strasbourg, 29 mai 2002

- Dimier, V., "Administrative reform as a means for political regulation : historical lessons from DG8", in : D. Dimitrakopoulos, *The Changing European Commission*, Manchester University Press, sous presse, 2002.
- Foccart, J., *Foccart parle. Entretiens avec P. Gaillard*, Paris, Fayard, 1995, T. 1, T. 2.
- Keohane, R.O, Hoffman, S., (dir.), *The new European Community. Decision making and institutionnal change*, Boulder, Westview, 1991.
- Metcalf, L., " Reforming the Commission : will organizational efficiency produce effective governance ? ", *Journal of Common Market Studies*, Vol 38, 2000, p. 817-841.
- Nugent, N., (ed.), *At the heart of the Union. Studies of the European commission*, London, Macmillan, 1997.
- Ross, G., *Jacques Delors and the European integration*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Selznick, P., *Leadership in Administration. A sociological interpretation*, New York, Peterson and Cie, 1957
- Spence, D., " Plus ça change, plus c'est la même chose ? Attempting to reform the European Commission", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, 2000, p. 1-25.
- Steinmo, S., Thelen, K. (dir.), *Structuring Politics*, Cambridge University Press, 1992.