

**LES CONTRADICTIONS DE
LA POLITIQUE AFRICAINE
DE LA FRANCE**

Philippe MARCHESIN
Université de Paris I
Département de Sciences Politiques
GEMDEV

Cette contribution aborde la question de l'État en Afrique à l'échelle de l'intervention bilatérale de la France. Comme pour les bailleurs de fonds multilatéraux, le besoin d'efficacité est très souvent mis en avant. Or, la logique de rigueur économique est immédiatement freinée dans le cas de la politique française par la poursuite de pratiques clientélistes laxistes, ce qui est à l'origine d'une contradiction fondamentale. L'attitude de la France par rapport au mouvement de démocratisation est également paradoxale. Au total, ce manque général de cohérence et ses conséquences représentent un obstacle de taille à la construction de l'État en Afrique.

I) L'IMPÉRATIF D'EFFICACITÉ

Depuis le début des années quatre-vingt, les interventions des bailleurs de fonds sont marquées par la logique de l'ajustement structurel qui consiste à corriger les grands déséquilibres macro-économiques, illustrant la demande d'efficacité. La France s'est inscrite dans ce mouvement. C'est ainsi qu'au cours de la dernière décennie, la part de l'aide publique au développement consacrée au soutien économique et financier a représenté près du tiers du total, voire plus (40,5% en 1993)¹. Or, malgré ce souci d'assainissement des économies africaines, l'aide hors projet a largement échoué. On constate la persistance des déficits publics, l'importance de la dette, la faiblesse des investissements et la dégradation des services publics économiques et sociaux. Ce bilan décevant a conduit les autorités françaises à reformuler leur souci de rigueur au début des années quatre-vingt dix. La manifestation la plus claire de cette reprise en main se trouve dans l'orientation définie par le Premier ministre en 1993.

La doctrine «Balladur» met l'accent sur la nécessaire efficacité de l'aide et l'application des règles de bonne gestion. Elle conditionne désormais le versement des engagements financiers de la France à la conclusion d'accords entre les pays receveurs et le FMI².

La politique française de coopération confirme ainsi son alignement progressif sur les institutions de Bretton-Woods dont l'hégémonie pour «dire le droit» en matière économique et financière se précise de jour en jour. Une des meilleures illustrations de cet alignement consiste en la décision de dévaluer le franc CFA prise en janvier 1994. Si les raisons profondes de la dévaluation se trouvent en partie ailleurs³, nul doute que les pressions de la Banque Mondiale et du FMI ont joué leur rôle.

¹ Voir le rapport présenté par J. P. Fuchs au Premier ministre, *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparente*, Paris, mars 1995, p.18.

² Voir E. Balladur, «Une solidarité exigeante», *Le Monde*, 23 septembre 1993.

³ «(La dévaluation) était devenue nécessaire : inévitable financièrement, car la fuite en avant dans les déficits et l'endettement n'était plus tenable, surtout en France», B. Losch, «Les agro-exportateurs face à la dévaluation», *Politique Africaine*, n°54, juin 1994, p.89.

L'adoption de la logique de l'ajustement pose toutefois problème car les instances françaises de coopération sont loin de vouloir tirer un trait définitif sur la spécificité de trente ans de relations franco-africaines.

II) LES PRATIQUES CLIENTÉLISTES

La logique de rigueur de l'ajustement structurel est contredite par les pratiques politiques et clientélistes qui caractérisent depuis longtemps les relations entre la France et ses partenaires africains.

La pratique des réseaux et des relations personnalisées a été largement partagée par les gouvernements de droite et de gauche, aussi prompts à conserver une relation privilégiée avec les pays du « champ »⁴. Or les pressions politiques et clientélistes sont autant d'infractions aux exigences de rigueur. Ainsi, au cours des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, la France a continué de soutenir des régimes « amis » rentiers et prébendiers; elle a plaidé le dossier de certains d'entre eux, « recalés » devant les organisations financières internationales, égratignant au passage les institutions de Bretton-Woods lors de tel sommet franco-africain; elle a engagé des fonds publics de façon peu rationnelle et souvent sans réelle conditionnalité. Plus ponctuellement, à titre d'exemples, elle a accordé un prêt unilatéral - dont le montant est resté secret - au Gabon exclu, à raison, d'une facilité⁵; elle a soutenu le régime rwandais la veille d'une dérive génocidaire⁶; elle a contribué à remettre en selle le Maréchal Mobutu, principal artisan de la ruine de son pays⁷...

Bref, en suivant plusieurs logiques à la fois, la France met en oeuvre, dans un même espace, plusieurs politiques, ainsi que l'a remarqué un observateur attentif des relations franco-africaines : « (...) La France a au moins trois politiques au Cameroun : celle qui vise à la mise en oeuvre de la « doctrine d'Abidjan »; celle qui privilégie la stabilité du régime de M. Biya dans le cadre de nos accords secrets de défense avec le Cameroun; enfin, une politique traditionnelle de clientélisme, d'influence économique et de coopération policière. De même, la France a deux politiques au Rwanda : l'une vise à la reprise des négociations entre les protagonistes du conflit et les acteurs régionaux, au déploiement de l'aide humanitaire et à la fin des hostilités; l'autre consiste à maintenir notre soutien militaire indirect aux Forces armées rwandaises et à endiguer la poussée du Front patriotique rwandais, au risque d'une prolongation de la guerre »⁸.

La pluralité des politiques est en outre accentuée par la multiplicité et la rivalité des centres de décision (présidence de la République, cabinet du Premier ministre, quai d'Orsay, Trésor, ministère de la Coopération, État-major des armées, DGSE, Ministère de l'Intérieur), ce qui ajoute au manque de cohérence de la politique africaine de la France.

Au total, il apparaît que le cadre des relations bilatérales est peu adapté pour la mise en oeuvre des conditionnalités économiques et financières. « La relation politique d'État à État ne peut, par nature, s'accommoder d'une conditionnalité de programme »⁹.

⁴ Au sujet de cette notion, le député J. P. Fuchs note que « si elle garde incontestablement une connotation coloniale, nos partenaires africains traditionnels s'y sont montrés toutefois attachés », *op. cit.*, p.42.

⁵ Voir O. Piot, « L'exception gabonaise », *Le Monde*, 8 octobre 1992.

⁶ Voir par exemple F. X. Verschave, *Complicité de génocide? La politique de la France au Rwanda*, Paris, La Découverte, 1994.

⁷ Voir notamment J. F. Bayard, « Réflexions sur la politique africaine de la France », *Politique Africaine*, n°58, juin 1995.

⁸ *Ibid.*

⁹ J. P. Fuchs, *op. cit.*, p.31.

L'intervention croissante du FMI et de la Banque Mondiale depuis le début des années quatre-vingts complète donc celle des États et introduit un partage des rôles : le multilatéralisme se spécialise dans l'ingérence économique, d'autant plus vigoureuse que l'action multilatérale offre l'alibi de l'anonymat, le bilatéralisme, quant à lui, se réoriente de façon prioritaire sur la dépendance politique¹⁰. La combinaison du bilatéralisme et du multilatéralisme maximise ainsi les possibilités de captation de souveraineté des États dépendants, ce qui les ramène à un régime de « souveraineté fragmentée »¹¹. Ce transfert de captation des fonctions de souveraineté économique à l'échelle des institutions internationales ne résout pas pour autant la contradiction soulignée plus haut (rigueur v. clientélisme). Il ne fait que la déplacer à un autre niveau.

Cette première contradiction fondamentale de la politique africaine de la France est accentuée par une attitude pour le moins paradoxale face à la question de la démocratisation.

III) LES AMBIGUÏTÉS DE LA DÉMOCRATISATION

Cinq ans après la conférence de La Baule et l'annonce par le Président français d'une « prime à la démocratisation », le bilan provisoire des transitions démocratiques laisse quelque peu perplexe. Nombre de régimes autoritaires sont toujours en place. Un grand quotidien national dénombrait, en novembre 1994, sur dix-neuf pays d'Afrique francophone, six processus démocratiques réussis, quatre inachevés et neuf échecs¹².

Cette seconde contradiction d'envergure de la politique africaine de la France renforce la première car on s'aperçoit que les régimes africains francophones les plus réfractaires à la démocratie sont également les plus prébendiers et les plus corrompus. Elle repose sur l'indulgence ou la faiblesse à l'égard de présidents soucieux de se maintenir en place par n'importe quel moyen. Arrêtons-nous un instant sur le cas du Togo qui représente un excellent exemple pour tester le discours de La Baule¹³.

En nommant B. Delaye ambassadeur de France au Togo en février 1991, F. Mitterrand lui confiait la mission explicite de favoriser la démocratisation de ce pays hermétique à toute ouverture politique. Dix-huit mois plus tard, lorsque B. Delaye quitte son poste, Eyadéma a gardé l'essentiel de son pouvoir. Certes, les erreurs de l'opposition expliquent en partie cette restauration autoritaire mais les attermoissements de la France, interprétés comme un soutien objectif au général Eyadéma, ont beaucoup compté dans l'issue du processus. La France s'est rapidement trouvée dans une véritable impasse : comment écarter un homme - dont pour nombre de Togolais l'éviction ne constitue qu'un préalable à la démocratisation - avec lequel on entretient d'excellentes relations? Une fois encore, les solides liens d'« amitié » ont pris le pas sur les bonnes intentions. Il est vrai que selon les révélations d'E. Orsenna, le véritable auteur du discours de La Baule, F. Mitterrand n'aurait pas prononcé le fameux discours sans son insistance, appuyée par les interventions de J. Attali et de J. L. Bianco, ou tout au moins aurait largement édulcoré son propos¹⁴.

¹⁰ Voir B. Badie, *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992, p.59 et suivantes.

¹¹ A. Mbembé, « Déflation de l'État, civilité et citoyenneté en Afrique noire », in *L'intégration régionale dans le monde. Innovations et ruptures*, Paris, Karthala, 1994, 274 p.

¹² S. Smith, « Une démocratisation à géométrie variable », *Libération*, 7 novembre 1994.

¹³ Voir John J. Heilbrunn, C. Toulabor, « Une si petite démocratisation pour le Togo... », *Politique Africaine*, n°58, juin 1995, pp. 85-100.

¹⁴ Orsenna : « La Baule, c'est moi ! », *La Lettre du continent*, 23 septembre 1993.

Reste que la question de la démocratisation a été soulevée et à bien des égards demeure posée. Non seulement l'attente des populations a été déçue mais le fait de contourner le problème en substituant la «prime à la bonne gestion» à la «prime à la démocratisation» ne saurait constituer une réponse satisfaisante. Efficacité économique et ouverture politique ne peuvent se réduire à un jeu à somme nulle.

IV) LA NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENOUVELÉE : DE L'AIDE AU CONTRAT

Face aux contradictions et impasses relevées dans cet article, il s'agit de repenser la relation de coopération, étant entendu que les pratiques actuelles contribuent à hypothéquer une nécessaire redéfinition de l'État en Afrique. En d'autres termes, comment faire en sorte que l'État réponde au besoin d'efficacité?

La crise que traverse l'aide, eu égard à ses résultats décevants, plaide pour la mise en oeuvre d'une coopération qui ne soit plus principalement pourvoyeuse de rentes. Des contrats portant engagement réciproque, loin des pratiques laxistes, et fixant des objectifs à atteindre et des résultats à obtenir pourraient être utilement conclus.

La définition de ces objectifs devrait faire l'objet d'une négociation car les conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds tendent à la déresponsabilisation des bénéficiaires. Elles sont d'ailleurs faiblement assumées par ces derniers. La contractualisation de l'aide déboucherait quant à elle sur un engagement ferme et responsable, que ce soit en termes d'objectifs à atteindre pour les finances publiques, la balance commerciale... ou la réalisation de divers projets. A ce sujet, les contrats de développement devraient le plus possible être axés sur la production et s'ouvrir pour partie aux sociétés des pays bénéficiaires. On a ainsi pu définir les principes de base d'un «contrat de génération Nord-Sud», mettant en avant une approche participative et territoriale¹⁵.

Il s'agirait d'un nouveau pilier de l'aide publique au développement qui s'attacherait à la satisfaction directe des besoins élémentaires des populations les plus démunies à travers la prise en charge, par ces mêmes populations, des éléments-clés de leur subsistance. Mais ce renforcement prioritaire des sociétés ne saurait négliger l'État. Des accords-cadres pourraient alors articuler les rôles respectifs des États et des sociétés civiles, du Nord et du Sud. *In fine*, cette approche permettrait aux populations concernées de définir leurs priorités puis de participer, dans le cadre de leur terroir et avec l'appui de l'extérieur, à la conception et à la mise en oeuvre des réponses à leurs besoins fondamentaux.

¹⁵ Cl. Marchant, *Nord-Sud : de l'aide au contrat*, Paris, Syros, 1991.