

Contrepoint

Les deux articles de Daniel Bach et de Zaki Laïdi ont en commun une certaine réflexion sur l'importance et la signification des facteurs économiques dans la politique africaine des États-Unis sous la présidence Carter. L'étude de D. Bach, ponctuelle, traite du seul exemple nigérian. Plus ambitieuse, l'analyse tentée par Z. Laïdi a peut-être le tort de présenter la perception américaine officielle de ces facteurs économiques sous un angle insuffisamment critique (comme en témoigne certains refus de l'auteur de « s'engager ») et sans l'effort de relativisation qui nous paraît personnellement nécessaire. En ne situant pas assez le rôle de cet « instrument économique », Z. Laïdi nous semble restreindre la portée et la clarté d'un travail méritoire, eu égard à la carence française en matière d'étude des rapports économiques États-Unis/Afrique.

- Il aurait sans doute fallu cerner plus clairement les composantes et le rôle de « l'instrument » économique dans l'ensemble de la politique africaine du président Carter. L'idée d'une tentative américaine d'intégration harmonieuse des sphères politique et économique dans l'action américaine à l'égard de l'Afrique est sans risque puisqu'elle est, dès le départ, inscrite dans les déclarations officielles... Mais cela ne suffit guère. Car il est important de montrer plus nettement que le raisonnement américain officiel est double, et de souligner la dynamique de ce discours.

Stratégiquement d'abord, les États-Unis pensent pouvoir utiliser leur puissance économique comme moyen sur le long terme de participer à l'effort de développement des États africains, traditionnellement modérés ou nouvellement marxistes, et de faire disparaître par conséquent les nombreux problèmes qui sont la cause profonde de l'intervention et du maintien des forces soviétiques. Et ce d'autant plus que cet interventionnisme soviétique, que ne commande aucun schéma de conquête cohérent et préétabli, témoigne d'une certaine incapacité à faire suivre son soutien militaire du soutien économique qui se révèle rapidement nécessaire. Cela permet par conséquent, dans l'immédiat, de relativiser le facteur compétition Est-Ouest et de dédaigner partiellement la présence soviétique, d'économiser « l'instrument » militaire au profit de l'approche diplomatique, et de respecter la priorité ostentatoire ac-

cordée par l'équipe Carter à la dimension humanitaire des problèmes internationaux. Ce type d'utilisation de l'instrument économique comme argument stratégique local contre l'URSS est — ainsi que le rappelle à juste titre Z. Laïdi — caractéristique de l'approche dite « régionaliste » de Cyrus Vance et R. Moose, et surtout des « jeunes Turcs » (A. Young, mais aussi P. Mac Henry, A. Lake, etc.). Néanmoins, après avoir effectivement prédominé au sein de l'administration Carter et marqué quelques points (Shaba I en 1977, Corne de l'Afrique en 1978) sans faire tout à fait la preuve de son efficacité, cette approche a dû s'effacer progressivement en 1979-1980 devant l'apparition de nouveaux centres de préoccupation pour la politique étrangère américaine et, surtout, devant la réintroduction de raisonnements plus globalistes (sens de l'urgence ; résurgence de la priorité essentielle accordée au conflit avec l'Est et abandon de la priorité Nord-Sud ; retour aux politiques de « *linkage* » et de « *leverage* » ; vision économique plus large insistant sur le manque d'intérêt *présent* de l'Afrique relativement à l'ensemble du monde, en même temps que sur l'importance de certains pôles traditionnels d'action sur ce continent). Paradoxalement, ces arguments sont défendus par le Conseil national de sécurité et par son directeur, Z. Brzezinski ; ils entérinent la montée en puissance de ce dernier au sein des conseillers du Président et de l'administration, au détriment du Département d'État. Ce phénomène ne s'est néanmoins pas produit de façon rapide et les hésitations de Carter, la longue résistance de A. Young et des « africanistes » de l'administration (dont le discours plus radical a été parfois fort utile) expliquent en partie l'impression chaotique et incertaine laissée par la politique africaine — voire étrangère — des États-Unis depuis la fin de l'année 1978.

En outre, une telle politique de pénétration économique est présentée par l'administration comme servant également les intérêts fondamentaux des États-Unis, car elle devrait permettre à long terme la récupération des marchés et des sources de matières premières plus ou moins menacés, et la disparition d'un déficit commercial et d'une dépendance énergétique et minière que l'on affirme tous deux inquiétants. Cette seconde argumentation, Z. Laïdi nous la montre bien. Mais pourquoi ne pas en avoir cerné davantage le rôle profond ? Rôle clair pourtant, puisque fin 1979-début 1980, l'administration Carter a commencé à admettre que son insistance, au niveau du discours, sur les difficultés américaines en matière commerciale ou énergétique « *était principalement un argument de vente (selling point) et non une considération de base* » : « *Le pétrole n'était pas un facteur majeur. Le changement de politique à l'égard de l'Afrique a été fait sur des bases morales ou politiques* » (*Africa Report*, septembre-octobre 1979). Les considérations économiques présentées comme cruciales dans l'argumentation officielle ne sont en fait, pour J. Carter, que secondaires dans la réalité. Elles ne lui servent que pour tenter de sensibiliser et mobiliser — avec un succès très relatif — élites et opinion publique à sa « nouvelle » stratégie africaine. Tout se passe comme si, de la vision « trilatéraliste » qui était à la base de son discours économique africain en 1977, le président Carter n'avait retenu que l'aspect (faus-

sement) généreux et visionnaire, pour le transformer en but premier et en objectif essentiel... quitte à lui sacrifier le reste (à savoir l'ouverture et la restructuration du système capitaliste mondial au profit des États-Unis). Que ce primat du moralisme et des idéaux politiques ait affaibli, ou non, le potentiel de puissance des États-Unis, qu'il ait, ou non, rendu le jeu international plus dangereux en se heurtant à des systèmes idéologiques tout aussi — sinon plus — développés, qu'il relève chez le président américain du simple calcul et du désir de se créer une certaine image, ou qu'il corresponde à une réalité profonde de sa personnalité, ce sont des questions autres qui demeurent difficiles à trancher.

• Quoi qu'il en soit, il aurait fallu noter également les points suivants. Première conséquence pratique, J. Carter s'adjudge un droit d'usage sélectif de l'instrument économique, qu'il s'agisse d'une mise en valeur ou d'une utilisation partielle et circonstancielle de cet argument quand cela l'arrange (activisme des compagnies américaines en Angola comme pendant à la présence soviétique, dépendance américaine à l'égard du pétrole nigérian, doctrine Sullivan et compagnies américaines servant de modèles-catalyseurs en République sud-africaine) ou qu'il s'agisse, plus souvent, du mépris délibéré des aspects économiques d'une question (remise en cause de la politique à l'égard du Zaïre malgré le cuivre et le cobalt, annulation de l'amendement Byrd et refus de lever les sanctions rhodésiennes en dépit du chrome, etc.). D'une certaine façon, le « calcul nigérian » relève lui aussi, du moins pendant longtemps, d'une approche de ce type, comme le montre D. Bach (polarisation sur la puissance et l'influence potentielles du Nigeria, plus que sur les composantes énergétiques et démographiques de ce pays). De même, le raisonnement pétrolier de l'administration s'appuie sur une double certitude : les pays africains producteurs ont trop besoin des investissements d'exploitation, des structures de distribution, et donc des recettes d'exportation nécessaires à leur développement économique, et par ailleurs ils n'accordent pas une importance suffisante à leurs principes idéologiques ou politiques, pour courir le risque d'appliquer un embargo à l'égard des États-Unis. Raisonnement correct ? Il semble qu'à l'égard de l'Algérie et même du Nigeria et de l'Angola ce calcul soit juste. En ce qui concerne la Libye, la seconde proposition est cependant moins évidente.

Deuxième conséquence, et que Z. Laïdi aurait dû présenter comme telle : cette sous-estimation des intérêts économiques américains — réaliste ou non — se traduit pour l'administration par une difficulté à se convaincre elle-même (et à convaincre les agents du secteur privé) de la nécessité d'une action économique, et donc à élaborer programmes publics d'aide et politiques d'incitation à l'exportation ou à l'investissement. Z. Laïdi a raison de souligner que l'action économique américaine en Afrique n'est pas très importante, et ne croît que lentement. Mais il est dommage qu'il n'ait pas jugé bon de cerner de façon plus précise la période du mandat Carter. Néanmoins, sur les dix comme sur les quatre dernières années, il semble que les tendances soient restées les mêmes malgré les affirmations progressistes de l'administration Carter, et c'est bien ce qu'il convenait de souligner : la présidence

Carter n'a vu s'amorcer en matière de tendances chiffrées que peu de changements réels. Il n'est bien sûr pas question de discuter ici chaque détail de ces tendances telles qu'elles sont cernées par Z. Laïdi. D'autant que toute interprétation de données chiffrées est par essence contestable. Mais on peut cependant regretter que Z. Laïdi ne mette pas plus l'accent sur la contradiction de base entre le discours officiel et les échecs quantitatifs et qualitatifs de ces flux (trop grande concentration sur la République sud-africaine et, en Afrique noire, sur certains États). Le redémarrage très net des liens avec l'Afrique du Sud, ces deux dernières années, est en particulier insuffisamment rappelé (reprise et restructuration des investissements, relance des flux commerciaux au point que les États-Unis sont devenus le premier partenaire de la RSA, etc.). En outre, il eût été également intéressant de souligner la carence fondamentale de l'action américaine en matière d'aide économique et technique à l'Afrique. Certes, l'administration Carter a quelques faits positifs à son actif (réorganisation institutionnelle, croissance du pourcentage africain dans les sommes attribuées au Tiers monde et de l'action multilatérale). Mais l'aide à l'Afrique n'en représente pas moins un pourcentage toujours plus faible du PNB américain en termes absolus ; et elle reste tout à fait disproportionnée par rapport aux besoins du continent tels qu'ils sont estimés par l'ensemble des experts internationaux, et par rapport à l'aide prodiguée aux autres zones géographiques. Pendant la période Carter, c'est particulièrement vrai de l'aide aux réfugiés et des programmes PL480 (*Food for Peace*), mais aussi et surtout de l'assistance économique et des fonds destinés aux « *Security assistance operations* ». Quant aux utilisations stratégiques de ces aides pour contre-balancer l'influence soviétique, il est permis de douter de leur réalité quand on en voit l'essentiel aller au Kenya ou au Soudan plutôt qu'à des pays « à risques » tels la Somalie, l'Éthiopie, le Mozambique, l'Angola ou même, en 1980, le Zimbabwe. Enfin, plus graves encore sont les limites de la réorientation qualitative de cette aide. En cherchant à « *satisfaire les besoins humains élémentaires* » (*meeting basic human needs*), la nouvelle politique Carter tente à la fois de maximiser l'impact immédiat des fonds engagés (c'est une revendication croissante du Congrès) et d'imposer un type d'aide au développement moins élitiste, plus efficace et moins coûteux... Autant de buts qu'elle est loin d'atteindre. Elle court-circuite certes les élites, mais aussi et surtout les structures et les responsabilités locales pour y substituer des initiatives, des valeurs, et des ressources étrangères. En bref, elle fournit des « *welfare services* », au lieu d'encourager la productivité du Tiers monde et elle aggrave ainsi le problème de ce dernier sur le long terme, au lieu de le résoudre.

Ces faiblesses s'expliquent d'abord — et c'est ce sur quoi il aurait peut-être fallu insister également — par cette ambiguïté propre à Carter lui-même, que nous mentionnions plus haut (discours-prétexte ou considération réelle ?), ainsi que par ses rapports avec les forces économiques de la société américaine. Il est vrai, et Z. Laïdi a raison de le rappeler, que la période Carter a vu s'amorcer une certaine transformation sinon des tendances chiffrées, du moins de l'atmosphère des rapports économiques Afrique/États-Unis. Et ce, grâce à des initiatives gouvernemen-

tales. Mais concrètement, l'administration ne fait qu'éveiller l'intérêt des corporations américaines pour l'Afrique. Elle s'avère par exemple incapable de les convaincre de développer les investissements au Zimbabwe ou au Mozambique, ce qui pose en définitive le problème fondamental d'une inadéquation entre, d'une part, les désirs et les objectifs inscrits dans le discours, et, d'autre part, les moyens d'une administration qui hérite d'un tissu relationnel donné et qu'elle n'a guère modifié. Traditionnellement, État fédéral et entreprises commerciales privées américaines ne collaborent guère. Et malgré les affirmations de principe suscitées par le durcissement du contexte international et l'accroissement de la concurrence, il ne semble pas que des réalisations étatiques se soient concrétisées. Sur l'Afrique en particulier, il n'y a pas eu de programme spécifique pour la relance des exportations américaines, non plus que de direction « qualitative ».

Quant à la politique du gouvernement des États-Unis à l'égard des compagnies américaines qui investissent à l'étranger, et plus spécifiquement en Afrique, elle n'est pas claire. Il n'y a certes pas de collusion totale entre les milieux d'affaires et le gouvernement au service des intérêts d'un complexe industriel-militaire, non plus qu'à l'inverse, hostilité ou indifférence. Il y a encore moins cette « bénigne » neutralité officielle de l'administration Carter que suggère Z. Laïdi après R. Vernon. En réalité, et pour la caricaturer rapidement, le gouvernement américain pratique une politique « complexe et contradictoire » et joue du double statut des filiales de ses multinationales (« supernationales » et américaines). Il a surtout tendance à « laisser ses agents se débrouiller ». Attitude qui, selon R. Vernon, relèverait de la complexité des multiples intérêts en cause et — on retrouve toujours la même idée — de la priorité accordée à certains d'entre eux, d'ordre politique ou idéologique, sur les considérations proprement économiques. Caractéristique profonde qui rend également stérile tout projet de pénétration réelle des deux sphères, ou d'influence profonde de l'une sur l'autre (sans être en contradiction avec une interpénétration des couches supérieures des deux milieux, comme en témoigne le cas cartérien). Tout cela, que Z. Laïdi aurait pu nous rappeler, est particulièrement clair en ce qui concerne l'action américaine en Afrique, et relativise le discours officiel.

• Enfin, pour élargir réellement son analyse, clore ce constat d'ambiguïtés et de non-concrétisations, Z. Laïdi, s'il avait mis davantage l'accent sur la dynamique de toutes ces données, aurait été amené à nous montrer combien des enjeux « nouveaux » (équilibre des balances du commerce et des paiements, approvisionnement en hydrocarbures et surtout en matières premières, etc.) ont fait leur réapparition en 1979-1980 et ont conduit l'administration Carter à une reconnaissance plus réelle cette fois, mais trop tardive, de l'importance des considérations économiques (cf. les déclarations de Schlesinger pendant l'été 1980) et à des choix stratégiques à court terme privilégiant l'Afrique du Sud plutôt que l'Afrique noire, les alliés et les moyens traditionnels plutôt que les États progressistes, le globalisme plutôt que le régionalisme (alors même que les stratégies plus ambitieuses dont Carter s'inspirait au départ étaient sans doute plus utiles aux intérêts

américains, comme quelques mois de présidence Reagan nous en convaincront sans doute).

Quant aux intérêts africains, il est bien évident que les stratégies américaines d'approche du continent noir, si « généreuses » soient-elles, ne les considèrent qu'au travers du prisme des intérêts et des valeurs des États-Unis. L'avenir de l'Afrique pourrait en fait fort bien passer par d'autres voies que celles du développement capitaliste et des investissements massifs, de la délocalisation industrielle ou des transferts de technologie. Mais des stratégies africaines plus inventives obligerait alors les États-Unis, ou toute autre puissance hégémonique, à une reconversion bien plus radicale que celles qui ont été envisagées jusqu'alors. Et c'est peut-être là-dessus que l'on aurait aimé voir Z. Laïdi conclure, dans l'esprit le plus critique possible.

Agnès Garcia