La politique africaine de la France en transition

APRÈS tant d'années d'immobilisme, la politique africaine de la France serait-elle en train de changer, enfin prête pour un « nouveau voyage » (1) ? Nombre de signes montrent que nous sommes à la fin d'un cycle, se traduisant par une remise en cause de la politique française traditionnelle vis-à-vis de l'Afrique. Symbolique apparaît à cet égard la disparition du maître d'œuvre de la politique africaine du général de Gaulle, Jacques Foccart, qui a exercé jusqu'à la fin son ascendant au plus haut niveau (2). De façon plus significative, le virage est confirmé dans les discours officiels. On y évoque « d'anciennes pratiques dépassées » (3). On reconnaît que « ce qui était politiquement possible et admis il y a vingt ans ne l'est plus aujourd'hui » (4), remisant « l'ingérence » (tout au moins la plus visible) au magasin des accessoires.

Au-delà des déclarations d'intention, si la politique africaine de la France évolue, c'est bien parce que les temps ont changé. L'environnement international a connu en quelques années d'importantes mutations. La fin de la guerre froide a balayé l'argument d'une présence française ayant pour objet de contrer l'influence soviéti-

(1) Cf. S. Michaïlof (dir.), *La France et l'Afrique, Vade mecum pour un nouveau voyage*, Paris, Karthala, 1993.

(2) « Rares sont les soirs où, vers 23 heures, presque comme un rite, Jacques Foccart ne téléphone pas (à Jacques Chirac). Rares aussi sont les dimanches où, à l'Élysée, le vieil homme ne vient pas partager quelques confidences avec le président. Depuis longtemps, Foccart est... pour Chirac, une sorte de père, de tuteur, de sage, de sorcier peut-être. » D. Carton, « Foccart, l'homme des courts-circuits », *Le Nouvel Observateur »*, 9 mai 1996.

(3) Ch. Josselin, Paris, AFP, 28 novembre 1997.

(4) J. Chirac, conférence de presse conjointe de M. J. Chirac, président de la République, et de M. Maaouya ould Taya, président de la République islamique de Mauritanie, Nouakchott, 5 septembre 1997, Présidence de la République, Service de presse, p. 7.

que, remettant par là même en question sa fonction de « sous-traitance géopolitique » (5) et son corollaire, la notion de « chasse gardée ». Autre évolution majeure, l'accélération de la mondialisation et la recherche de nouveaux marchés sur d'autres continents tendent de plus en plus à détourner la France de l'Afrique. Enfin, la construction européenne conduit à un renforcement de la coopération Europe-Afrique au détriment, à terme, du maintien de relations étroites sur le plan bilatéral (6).

Le relâchement apparent de la relation France-Afrique s'explique également par un nouveau contexte en France même : impératifs budgétaires qui conduisent à aider moins, relative désaffection de l'opinion publique vis-à-vis de l'Afrique, volonté de banalisation des rapports avec le continent noir émanant d'une partie des catégories dirigeantes françaises, notamment de nouvelles générations de technocrates. Si la France change, l'Afrique n'est pas en reste. Elle s'urbanise, se modernise, s'ouvre elle aussi toujours plus au reste du monde. Avec plus ou moins de succès, plusieurs États africains n'hésitent pas à multiplier leurs relations avec d'autres interlocuteurs que leurs anciens partenaires, tandis que presque uniformément s'accentue la dépendance à l'égard des institutions de Bretton Woods.

Bref, alors que depuis plus de trois décennies la politique africaine de la France était marquée par l'immobilisme, la voilà contrainte de procéder à son *aggiornamento*. Plusieurs faits significatifs montrent d'ores et déjà que nous sommes à un tournant de cette relation. Le couple France-Afrique « n'en finirait-il donc pas de se séparer » (7) ?

Signes de fin d'époque

Le tournant qu'est en train de négocier la politique africaine de la France se rapporte à deux séries de causes, conjoncturelles et structurelles, qui sont à l'origine d'un décrochage au moins partiel entre les divers protagonistes.

Le malaise franco-africain est tout d'abord inséparable d'une série de ruptures récentes. La première concerne la dévaluation, en janvier 1994, du franc CFA, victime de l'appréciation du franc et de la dépréciation du dollar. Au-delà des conséquences économiques, l'événement revêt une forte signification politique. « Elle

(5) S. Smith, « Paris vs. Washington », *Limes, Revue française de géopolitique*, n° 3, 1997, p. 57.

(6) Même si la tendance à la récupération bilatérale de l'action collective reste forte. A ce sujet, voir Ph. Marchesin, « La difficile intégration des coopérations à l'échelle européenne », *Revue Tiers Monde*, n° 151, juillet-septembre 1997.

(7) E. Fottorino, *Le Monde*, 22 juillet 1997. Précisons qu'E. Fottorino n'utilise pas la formule interrogative.

(la dévaluation) marque une rupture dans une relation fondée sur l'immutabilité. Le sentiment qui prévaut alors en Afrique est celui d'un « lâchage » par l'ancienne puissance coloniale » (8). De fait, en s'alignant sur la philosophie néolibérale des institutions de Bretton Woods, la France reconnaissait qu'elle n'avait plus les moyens d'entretenir la relation si particulière qu'elle avait jusque-là préservée au sud du Sahara.

Le second traumatisme, quelques mois plus tard, s'avère plus profond. La crise du Rwanda va constituer un grave revers pour la politique africaine de la France. Sous prétexte d'endiguer la menace anglo-saxonne incarnée par le FPR, Paris décide d'intervenir aux côtés du président Habyarimana en octobre 1990, affichant ainsi son choix de jouer la carte de la majorité en place, à bien des égards selon une vision ethniste de la démocratie. Le soutien diplomatique et militaire au pouvoir hutu se confirme ultérieurement alors que divers rapports d'organisations de défense des droits de l'homme évoquent les prémices d'un génocide. Pire, selon certains, cette politique de coopération, notamment par des livraisons d'armes, se poursuit – au minimum – jusqu'à la fin mai 1994, soit presque deux mois après le début de l'extermination des Tutsis et Hutus modérés, et une quinzaine de jours après le vote par les Nations unies d'un embargo sur les armes (9). Ce faisant, la France s'enferme dans le « piège rwandais » (10). Jean-François Bayart a dressé le bilan « catastrophique » de cette politique : « *La France n'a pu éviter la victoire du FPR, s'est aliéné cet acteur qui se révèlera être quelques années plus tard un protagoniste majeur de la crise zaïroise, s'est discréditée comme arbitre dans l'ensemble de la région et s'est trouvée compromise, à son corps défendant, dans un génocide. La perte sèche d'influence est impressionnante* » (11). La gestion de la crise zaïroise, quelques années plus tard, n'inverse pas la tendance. La diplomatie française s'évertue, jusqu'à la dernière minute, à associer l'avenir du Zaïre à la personne du maréchal Mobutu. « Triple faillite », d'une ambition, d'une méthode et d'une morale, titre un éditorial du *Monde* en mars 1997, illustrant le « lamentable épisode zaïrois » (12).

Une dernière cause conjoncturelle significative concerne les

(8) D. Bourmaud, *La politique en Afrique*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 121, « Clefs Politique ».

(9) Voir l'enquête de P. de Saint-Exupéry dans *Le Figaro* (12 au 15 janvier 1998). Cette information que le journaliste affirme tenir d'un haut responsable militaire a été démentie par le Quai d'Orsay (*Le Monde*, 14 janvier 1998). On consultera également avec intérêt l'enquête de R. Ourdan sur « un génocide oublié » (*Le Monde*, du 31 mars au 4 avril 1998).

(10) E. Fottorino, *Le Monde*, 25 juillet 1997.

(11) J.-F. Bayart, « *Bis repetita* : La politique africaine de François Mitterrand de 1989 à 1995 », colloque sur La politique extérieure de François Mitterrand à l'épreuve de l'après-guerre froide, CERI, Paris, 13-15 mai 1997, p. 20.

(12) *Le Monde*, 19 mars 1997.

effets de la politique française d'immigration. Le repli progressif de la France en la matière a alimenté le ressentiment de nombre d'Africains. Alors que les griefs s'accumulaient (difficulté d'obtention des visas, tracasseries administratives, renvois musclés par charters, expulsion de l'église Saint-Bernard) de plus en plus de voix se sont élevées pour reprocher à la France de déclarer promouvoir la francophonie d'un côté tout en chassant les francophones de l'autre. Plus récemment, sur la lancinante question des sans-papiers on a reproché au gouvernement français de préférer l'ordre républicain à « l'éthique républicaine » (13). Il n'est pas certain que l'annonce de contrats de « codéveloppement » pour la réinsertion des immigrés dans leur pays d'origine ou l'assouplissement de l'attribution de visas au profit de catégories sociales bien ciblées vaillent quitus pour une politique trop longtemps synonyme, aux yeux de nombre d'Africains, de discrimination, contribuant à la dégradation de l'image de la France en Afrique.

Outre ces causes ponctuelles – dont les effets sont souvent amplifiés par les Africains (14) –, le couple France-Afrique souffre de maux plus anciens. Parmi ces causes structurelles, il y a tout d'abord le culte du *statu quo*, cette constance avec laquelle la France soutient depuis plusieurs décennies la plupart des dirigeants en place, au risque de conforter des pouvoirs autoritaires et corrompus. *« Plus souvent à raison qu'à tort, les francophones d'Afrique considèrent que la France est pour beaucoup dans le maintien au pouvoir des dirigeants impopulaires qui les oppriment ou qui maintiennent leur pays dans le dénuement »* (15). Les critiques se sont faites d'autant plus vives ces dernières années qu'un vent d'espoir s'était levé à la suite du fameux discours prononcé par François Mitterrand en 1990 à La Baule. La « prime à la démocratie » évoquée à cette occasion épousait le mouvement populaire de contestation alors à l'œuvre dans plusieurs pays d'Afrique. En réalité, cette nouvelle conditionnalité politique demeurera largement théorique tant il est difficile de ne plus ménager les anciens amis. Ce faisant, le message de la France sur la démocratie perd vite sa crédibilité. Tantôt complice, tantôt impuissante, parfois les deux, elle s'enlise dans une attitude à bien des égards schizophrénique consistant, comme l'écrit Erik Orsenna, à « soutenir les dictateurs en dénonçant les dictatures ».

(13) *Le Monde*, 8 avril 1998.

(14) « Le modèle de groupes d'intérêts, maintenant très ancien, a créé – effets pervers – des attentes ; qu'on signale une volonté de changement, qu'on fixe des limites (rapatriement des expatriés ou révision des accords de défense), voilà qui est entendu en Afrique comme abandon opportuniste et démission des responsabilités », A. Sindzingre, « A quoi sert l'Afrique ? Une question française », *Limes*, *op. cit.*, p. 23.

(15) J.-B. Placca, « France-Afrique. Assainir », *L'Autre Afrique*, du 11 au 17 juin 1997.

La désillusion pousse alors les populations au mécontentement. Elles s'en prennent à l'occasion aux Français d'Afrique (16).

Une seconde cause structurelle renvoie au bilan décevant de l'aide au développement accordée depuis plus de trois décennies. L'usage des sommes versées à l'Afrique pour, théoriquement, faciliter son décollage économique, a donné lieu à de vives critiques : très faible efficacité, voir effets pervers. Les populations « bénéficiaires » lui reprochent de trop souvent conforter les pouvoirs en place et les habitudes de corruption. Lorsque l'on soustrait les fonds dévoyés de l'aide – qu'ils profitent aux intermédiaires locaux ou qu'ils retournent à l'expéditeur –, on constate qu'une faible part est réellement investie dans la satisfaction des besoins économiques et humains prioritaires, ce qui est source d'autant d'amertume (17).

Enfin, il convient d'évoquer les critiques récurrentes à l'encontre du système français de coopération dont le manque de transparence et la complexité ont longtemps renforcé les contradictions. Le secrétaire d'État à la Coopération, Charles Josselin, dénonçait lui-même peu après sa nomination les réseaux, les intermédiaires et le secret (18). Le candidat à la présidence de la République, Jacques Chirac, quelques années plus tôt, s'en prenait quant à lui tout aussi directement à un dispositif jugé « complexe, désarticulé, inadapté, coûteux et inefficace » (19). Faut-il rappeler par ailleurs combien la patrimonialisation des relations entre élites dirigeantes françaises et africaines, au cœur de ce dispositif de coopération, a conduit à autant de « liaisons dangereuses » (20)...

L'ensemble de ces causes ne montre-t-il pas que nous sommes à la fin d'un cycle ? A bien des égards, les murs de l'édifice se lézardent. Il arrive même que de nouveaux acteurs, qui sont parfois accusés de tous les maux, aident à sa démolition. Cette érosion

(16) Comme à Douala, après le soutien apporté par la France au président Paul Biya ; à Lomé, à la suite des déclarations de Charles Pasqua en faveur du président Eyadéma ; à Libreville lorsque Paris donne son aval à Omar Bongo se déclarant vainqueur lors du premier tour de scrutin... cf. M. Duteil, « La France va-t-elle perdre l'Afrique ? », *Le Point*, 26 juillet 1997.

(17) Voir les rapports de l'Observatoire permanent de la coopération française (OPCF) depuis 1995 (éditions Desclée de Brouwer, puis Karthala) ainsi que les Actes du cycle de conférences-débats co-organisé par l'OPCF et la Bibliothèque publique d'information (BPI) du Centre Georges-Pompidou, *La coopération française en questions*, BPI en Actes, BPI du Centre Georges-Pompidou, 1998.

(18) Cf. G. Ottenheimer, « Josselin : un néophyte en Afrique », *L'Express*, 14 août 1997. Comment ne pas citer le chapeau introductif de cet article consacré au nouveau secrétaire d'État à la Coopération : « Le nouveau secrétaire d'État à la Coopération ne connaît rien à la politique africaine. Pour changer les pratiques de la France, c'est peut-être un atout. »

(19) Cité par G. Martin, « Continuité et changement dans les relations franco-africaines », *Afrique 2000*, revue africaine de politique internationale, n° 26, janvier-février-mars 1997, p. 13.

(20) Cf. la série d'articles d'E. Fottorino dans *Le Monde* du 22 au 26 juillet 1997.

des positions françaises, que l'on a comparée à la « fin du Bas Empire » par référence à l'effondrement de la Rome antique (21), s'est particulièrement illustrée dans la région des Grands Lacs. Au-delà, elle s'exprime par l'émergence d'un axe politique allant de l'Angola à l'Érythrée où la France est particulièrement absente (22). Cette « nouvelle Afrique » est faite d'États désireux de s'occuper le plus possible eux-mêmes de leurs affaires, voulant écrire leur propre histoire. Elle est incarnée par une génération de dirigeants souvent arrivés au pouvoir par les armes contre un occupant étranger ou un régime honni, ce qui constitue la base de leur légitimité. Ces nouveaux leaders d'Afrique australe et orientale, bien qu'attachés à prendre leur destin en main, se tournent naturellement vers les États-Unis, poussés autant par leur appartenance à un espace anglophone que par les errements de la diplomatie française.

Le regain de l'action des États-Unis en Afrique a fait l'objet de commentaires d'autant plus nombreux que la crise des Grands Lacs accélérait la désagrégation de l'Afrique francophone. Il est vrai qu'après des décennies de complémentarité au temps de la confrontation Est-Ouest, lorsque Washington reconnaissait à Paris la faculté d'être le « gendarme de l'Afrique », la France et les États-Unis se trouvent maintenant plutôt en situation de concurrence (23). A la guerre froide a succédé la « paix froide » (Peter Schraeder). Non seulement les divergences franco-américaines se manifestent quant à leurs politiques régionales (ex-Zaïre, Soudan...), mais chaque part de marché fait désormais l'objet d'une âpre compétition. Les propos de l'ancien secrétaire d'État, Warren Christopher, lors de sa tournée en Afrique en octobre 1996, ont le mérite de la clarté : « Le temps est révolu où l'Afrique pouvait être découpée en zones d'influence, où des puissances extérieures considéraient des groupes de pays comme leur domaine réservé » (24). Il n'en fallait pas tant pour conforter dans leur analyse certains responsables politiques et militaires français, habitués à développer la thèse du complot anglo-saxon visant à bouter la France hors du continent noir. Une telle perception fait trop d'honneur à une politique africaine des États-Unis conduite jusqu'ici sans véritable stratégie, agissant plus par défaut que de façon

(21) « Afrique : la fin du Bas Empire », *Limes, op. cit.*

(22) Ce vide se manifeste sur le plan politique, ce qui n'empêche pas la présence d'entreprises françaises (Ouganda, Angola notamment). Sur l'émergence de cette « Afrique médiane », cf. *Hérodote, Revue de géographie et de géopolitique*, n°s 86-87, 3e et 4e trimestres 1997.

(23) Il est toujours possible cependant de trouver des terrains d'entente lorsque cela est nécessaire. Citons, à titre d'exemples, le projet de construction de l'oléoduc Tchad-Cameroun ou le renforcement des capacités africaines de prévention et de règlement des conflits.

(24) Cité par V. Hugeux, « Afrique centrale : l'épouvantail américain », *Politique internationale*, n° 77, automne 1997, p. 157.

méthodique (25). Il convient toutefois de noter la « passion subite » pour l'Afrique subsaharienne concomittante au périple africain du président Clinton au printemps 1998. En raison de ses opportunités commerciales, l'Afrique pourrait devenir une région-cible de la « diplomatie du négoce », nouvel axe majeur de la politique étrangère américaine.

Le tournant dans lequel est engagée la relation France-Afrique correspond donc à bien des égards à un malaise, le phénomène de rejet s'exprimant parfois ouvertement. Charles Josselin l'a reconnu clairement lors de la conférence des ambassadeurs de l'été 1997 : « Je sais que nos positions sont parfois menacées, ici ou là, nous avons perdu du terrain. S'agissant des pays d'Afrique francophone, force est de constater que, dans plusieurs d'entre eux, notre image est brouillée. Dans quelques-uns, peu nombreux, elle est dégradée » (26). Il faut toutefois relativiser ce sentiment de rejet. Ce que fait d'ailleurs Charles Josselin : « Mais je suis tout autant frappé par... le besoin de France qui s'exprime en de nombreuses régions du globe. Je l'ai, jusqu'à présent, surtout éprouvé en Afrique » (27). De fait, nombre d'Africains, bénéficiant des retombées de l'action de la France, ou désireux d'en profiter, souhaitent le maintien et même l'approfondissement de liens souvent anciens. Reste cependant le constat de dégradation des rapports voire de décrochage relatif identifié ci-dessus. Correspond-il à un désengagement de la France ?

Les thèses en présence : deuxième décolonisation ou maintien du *statu quo* ?

L'examen de la nature du virage dans lequel se trouve la politique africaine de la France donne lieu généralement à deux interprétations.

Une première thèse met l'accent sur la tendance au repli, illustrée par diverses manifestations. Alors que la présence humaine a toujours été l'une des caractéristiques de la coopération française en Afrique, on constate depuis plusieurs années une baisse sensible et continue des effectifs d'assistance technique. Le nombre des coopérants civils est passé de 7 669 en 1988 à 2 919 en 1998, celui des coopérants militaires de 954 à 570, sur la même période (28).

(25) Cf. D. Moïsi, cité par V. Hugeux, *ibid.*, p. 162.

(26) Conférence des ambassadeurs. Intervention du secrétaire d'État à la Coopération, M. Charles Josselin, Paris, 29 août 1997, p. 7.

(27) *Ibid.*

(28) Cf. Assemblée nationale, avis présenté au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 1993 (Affaires étrangères et coopération) par G.M. Chauveau, p. 45 ; Assemblée nationale, rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour

Ce mouvement remarquable de déflation du personnel correspond dans ses grandes lignes au passage d'une coopération de substitution à une coopération de projet programmé depuis plusieurs années. Il a été conforté par la mesure spectaculaire, annoncée durant l'été 1997, de réduction à terme de 40 % du dispositif militaire français en Afrique et de fermeture des bases de Bouar et Bangui en Centrafrique, « reformatage » induit par la professionnalisation de l'armée française. Plus globalement, le nombre des expatriés français en Afrique est passé de 170 000 en 1985 à 121 000 en 1995 (29).

La prise de distance avec le continent africain se traduit plus généralement sur le plan économique et financier. S'inscrivant dans la tendance générale de « fatigue des donateurs », l'aide publique au développement de la France est en baisse régulière. De 42,1 milliards de francs (TOM inclus) en 1995, elle est passée à 34,7 milliards de francs en 1998, le budget de la coopération s'effritant quant à lui tout aussi régulièrement (8 milliards de francs en 1993 ; 6,4 milliards de francs en 1998) (30). Plus précisément, concernant son aide financière, la France s'est engagée dans un processus graduel de multilatéralisation. Avec l'adoption de la « doctrine d'Abidjan », en 1993, les concours financiers français sont dorénavant subordonnés à la conclusion d'accords entre les pays africains et le FMI. Le mouvement de repli est enfin perceptible au niveau des entreprises françaises. Selon l'enquête réalisée par le Centre des investisseurs français en Afrique en 1995, le nombre des groupes envisageant un repli ou un redéploiement hors d'Afrique était supérieur à celui des entreprises souhaitant rester sur le continent.

Pour les tenants de cette première thèse, la France n'a plus l'ambition ni les moyens de sa politique africaine. Ses problèmes économiques et financiers l'empêchent de soutenir seule ses « amis de toujours ». Certes, des Français font des bénéfices en Afrique, mais la France ? L'Afrique n'est plus le continent convoité qu'elle a été pour ses matières premières ; son intérêt stratégique, depuis la fin de la guerre froide, est de moindre importance. Pire, en raison de la crise protéiforme qu'elle traverse depuis une décennie – hormis quelques exceptions –, de ressource, elle est devenue boulet.

1995 (Coopération), rapporteur spécial : J.-P. Thomas, p. 12 ; Assemblée nationale, rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1998 (Affaires étrangères et Coopération), rapporteur spécial : M. Adevah-Pœuf, pp. 13 et 14.

(29) Cf. A. Sindzingre, « A quoi sert l'Afrique ? Une question française », *op. cit.*, p. 26.

(30) Cf. Assemblée nationale, rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1998 (Affaires étrangères et coopération), rapporteur spécial : M. Adevah-Pœuf, pp. 9 et 23 ; Ph. Marchesin, « L'aide publique au développement en 1997 », Observatoire permanent de la coopération française, rapport 1997, Paris, Karthala, p. 17.

Cette interprétation conduit à l'hypothèse de l'indifférence, notamment au plus haut niveau (31). Les vraies questions engageant l'avenir de la France concerneraient plutôt l'Europe ou les relations transatlantiques. L'annonce de la réduction du dispositif militaire français en Afrique a, dans ce sens, été interprétée comme le dernier volet de la politique de retrait du continent (32). Selon cette analyse, l'armée française n'aurait plus rien à défendre en Afrique, l'époque des interventions armées étant révolue. La « fin de la coloniale » ouvrirait alors l'horizon à des relations « normalisées » avec l'Afrique, l'objectif stratégique de Paris étant une deuxième décolonisation (33).

Mais n'est-ce pas aller un peu vite en besogne ? Une seconde interprétation met quant à elle l'accent sur le maintien du *statu quo*. La stratégie de « décolonisation » ne serait pour le moment qu'un vœu pieux. « Pourquoi faire croire (qu'un retrait de la France) est déjà opéré alors qu'il n'est même pas décidé » (34) ? Si cette remarque provient d'un observateur critique de la coopération française, on peut noter, de façon quelque peu paradoxale, que cette mise en avant de la permanence des liens particuliers avec l'Afrique est clairement exprimée par les plus hautes autorités françaises. « La France n'a pas l'intention de changer de politique africaine et encore moins de se désengager en Afrique » (35). « (La France) ne se désengagera pas du continent, les liens entre pays francophones étant indestructibles » (36). Le maintien du *statu quo* n'empêche pas quelques ajustements. Ainsi, la nouvelle politique africaine prônée par le gouvernement français se veut « globale », c'est-à-dire conçue à l'échelle du continent. Il s'agit d'aller à la rencontre d'une Afrique en voie de mondialisation et de s'ouvrir à de nouveaux partenaires, notamment anglophones (37). Ce n'est pas pour autant qu'elle entend remettre en question la traditionnelle fidélité aux anciens francophones. « Ce n'est pas le principe des vases communicants », a tenu à préciser le ministre des Affaires étrangères, « il n'y a pas de désengagement mais une simple adap-

(31) C'est l'hypothèse retenue par J.-F. Bayart au sujet de la politique africaine de F. Mitterrand de 1989 à 1995. Cf. J.-F. Bayart, « *Bis repetita* : la politique africaine de François Mitterrand de 1989 à 1995 », *op. cit.*, p. 34.

(32) Cf. *L'Autre Afrique*, n° 11 du 30 juillet au 5 août 1997, intitulé « La fin de la coloniale ».

(33) Cf. S. Smith, « La "doctrine Védrine", ou quand Paris décolonise », *L'Autre Afrique*, n° 25 du 12 au 18 novembre 1997, pp. 10 à 12.

(34) F.X. Verschave, *Billets d'Afrique et d'ailleurs...*, Lettre mensuelle éditée par *Survie*, n° 53, décembre 1997, p. 8. Voir, du même auteur, *La Françafrique. Le plus long scandale de la République*, Paris, Stock, 1998.

(35) J. Chirac, conférence de presse conjointe..., *op. cit.*, p. 6.

(36) H. Védrine, *Le Monde*, 27 septembre 1997 et 14 octobre 1997.

(37) L'étape sud-africaine de la première tournée africaine d'Hubert Védrine en octobre 1997 ainsi que le périple en Afrique australe de Jacques Chirac en juin 1998 se veulent à cet égard révélateurs d'une ouverture diplomatique et économique en dehors du pré carré.

tation » (38). Il reprenait, comme en écho, le discours tenu quelques semaines plus tôt par le chef de l'État. « Il n'est pas question de se désengager de l'Afrique. Il est simplement question... d'adapter nos méthodes au temps moderne » (39). Encore faut-il définir en quoi consiste réellement cette adaptation... (cf. *infra*).

Au-delà de la part d'aspect convenu des discours officiels mettant l'accent sur la poursuite de la politique africaine plus que trentenaire de la France, force est de reconnaître la prégnance de certaines conceptions, la vigueur de divers intérêts attachés au maintien en l'état des relations franco-africaines. La politique africaine « ancien modèle » a de solides défenseurs : une bonne partie de la classe politique française – droite et gauche confondues – autant attachée au rang international de la France qu'aux retombées clientélistes de la relation France-Afrique (des votes aux Nations unies au financement des campagnes électorales) ; quelques grandes entreprises qui bénéficient régulièrement d'importants contrats en Afrique, avec une mention spéciale pour Elf, l'un des tout premiers groupes industriels français, dont la diplomatie parallèle menée dans certains États pétroliers et les « affaires » révélées en France illustrent de façon singulière le mot de François Mitterrand : « La politique africaine de la France, c'est Elf » (40) ; l'armée française et les services de renseignement, traditionnellement bien implantés dans les pays francophones, faisant preuve d'une autonomie remarquable sur le terrain (comme l'indique le rôle décisif joué dans la gestion des crises du Rwanda, du Zaïre, du Centrafrique et du Tchad), les militaires étant en outre particulièrement attachés à un continent permettant d'avantageuses « plages d'évasion » et d'intéressants terrains de manœuvre ; la majeure partie des chefs d'État et élites des pays francophones, qui, dans le droit fil des contrats de coopération signés lors des indépendances, sont désireux de conserver une relation pourvoyeuse d'avantages réciproques de type clientéliste, bénéficiant pour certains directement de la présence militaire française ; la nébuleuse d'acteurs secondaires constituant autant de groupes de pression (réseaux, lobbies mêlant intérêts publics et privés ; consultants, coopérants, experts de l'assistance technique qui absorbent une part significative des flux d'aide ; mais aussi, vues sous un jour

(38) H. Védrine, *Le Figaro*, 13 octobre 1997. Le ministre des Affaires étrangères a repris à cette occasion le vocabulaire mitterrandien : « (L'Afrique francophone restera) le point fixe de la politique africaine de la France. » On pourra consulter à ce sujet Ph. Marchesin, « Mitterrand l'Africain », *Politique africaine*, n° 58, juin 1995.

(39) J. Chirac, conférence de presse conjointe..., *op. cit.*, p. 7.

(40) Cf. *La Lettre du Continent*, n° 272 du 19 décembre 1996, p. 2. On a également pu souligner tout le profit de la relation avec Elf retiré par la classe politique française, de droite comme de gauche ; cf. N. Beau, « La liste des bénéficiaires des bonnes œuvres d'Elf s'allonge encore », *Le Canard enchaîné* », 10 décembre 1997.

plus positif, certaines ONG bénéficiant de « rentes humanitaires » consistantes (41) directement intéressés au maintien du *statu quo* (42).

L'exposé de ces deux thèses contraires est révélateur d'une situation spécifique, d'un moment particulier de la relation France-Afrique. Le fait que l'on puisse analyser une même réalité de façon si opposée invite à reconnaître que la politique africaine de la France est entrée dans une période de transition où les signes de changement interfèrent avec les postures conservatrices. Nous nous situons bien dans une phase de crise. L'édifice se lézarde mais il se maintient. Il convient alors de remarquer que les deux grandes tendances présentées ci-dessus peuvent à bien des égards coexister dans une phase d'entre-deux, de clair-obscur. La réalité est rarement manichéenne. De nouvelles orientations peuvent très bien se combiner avec d'anciennes habitudes. C'est à ce travail de nuances qu'il convient de s'attacher en s'interrogeant sur les manifestations concrètes de la « nouvelle » politique africaine de la France.

Études de cas. Les ambiguïtés du nouveau cours

Il reste à préciser le contenu de « l'adaptation des méthodes au temps moderne » du discours présidentiel ou de la « nouvelle politique africaine » évoquée par le Premier ministre. Ces nouvelles orientations, qui sont parallèles à la toute aussi nouvelle doctrine officielle de « non-ingérence », doivent nous informer sur la nature de la mutation en cours. L'attention portée aux relations franco-africaines récentes permet de distinguer plusieurs exemples révélateurs d'une politique faite de ruptures et de continuités, une politique « créolisée », certes caractéristique d'une phase de cohabitation, mais puisant ses sources au-delà, car faisant l'objet depuis longtemps d'un quasi-consensus au sein de la classe politique française. En d'autres termes, que peut-on attendre de réellement nouveau en matière de politique africaine de la France ?

(41) Miles, « Géopolitique des guerres africaines », *Limes*, *op. cit.*, p. 93.

(42) La présentation des acteurs bénéficiant des retombées de la politique africaine classique de la France est volontairement sommaire, ayant déjà fait l'objet de plusieurs travaux. Nous nous permettons de renvoyer le lecteur à certains d'entre eux : A. Glaser et S. Smith, *Ces Messieurs Afrique*, tome 1, *Le Paris-Village du continent noir*, Paris, Calmann-Lévy, 1992 ; tome 2, *Des réseaux aux lobbies*, Calmann-Lévy, 1997 ; J.-F. Médard, « La patrimonialisation des relations franco-africaines : échanges politiques, économiques et sociaux », in Y. Mény et D. Della-porta (dir.), *La corruption dans les régimes pluralistes*, Actes Sud, 1995 ; *Agir ici et Survie. Les dossiers noirs de la politique africaine de la France*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; F. Petiteville, « Quatre décennies de coopération franco-africaine » : usages et usure d'un clientélisme, *Revue Études internationales*, vol. XXVII, n° 3, septembre 1996. On consultera également avec intérêt la « confession » de l'ancien P-DG d'Elf, L. Le Floch-Prigent, dans *L'Express* du 12 décembre 1996.

N'est-ce pas moins l'apport de « choses nouvelles » que la recherche d'une « manière nouvelle » *(non nova sed nove)* ? Les exemples retenus conduisent à tempérer certaines présentations trop rapides. Ils représentent en outre un florilège des tendances actuelles où se mêlent mesures nouvelles et pratiques anciennes.

Le premier exemple concerne la réorganisation militaire annoncée durant l'été 1997. On a fait grand cas des mesures de réduction de la présence militaire française en Afrique, annonçant çà et là la « fin de la coloniale ». En réalité, cette réduction correspond au passage d'une politique de présence à une stratégie de projection. Celle-ci implique une moindre présence humaine et, corrélativement, la mise en place de relais aériens pour projeter les forces en question à partir de bases situées en France, ce qui, au total, dans un cadre de restrictions budgétaires, doit permettre de réaliser des économies. Bien plus, le renforcement des moyens de transport et la disponibilité accrue d'aéroports africains (la base de Ndjamena, située au centre du dispositif, doit prendre de l'importance) garantit une capacité d'action identique sinon supérieure. « Le nombre des militaires va se réduire partout, mais ces militaires seront des professionnels, leur capacité d'action ou de réaction, leur capacité de projection resteront les mêmes ou seront en général améliorées » (43). Si bien que certains ont pu s'interroger sur la portée réelle d'un tel changement : « Même reprofilé, le dispositif militaire conserve un relent colonial, comme en témoigne son maillage reliant le Sénégal, la Côte-d'Ivoire, le Gabon et le Tchad, autant de pays clés pour la pérennisation de l'influence politique, économique et stratégique de la France sur le continent » (44).

On peut de la même façon faire une double lecture du mouvement apparent de retrait de l'armée française dans les opérations de « maintien de la paix » en Afrique. Ainsi en est-il de la mise en place par la France au printemps 1997, d'une Mission interafricaine de stabilisation à Bangui (MISAB). Cette force d'interposition composée de militaires africains a évité aux soldats français de se retrouver une fois de plus en première ligne face aux mutins centrafricains, ce qui peut être interprété comme une volonté de désengagement. Il faut toutefois préciser que Paris a armé, équipé, entraîné et encadré les troupes de la MISAB, ce qui lui a permis, à travers cette forme de « sous-traitance », de conserver son influence. Une analyse similaire peut être proposée au sujet du nouveau concept RECAMP (renforcement des capacités africaines de maintien de la paix) expérimenté lors de l'exercice militaire interafricain Guidimakha qui s'est déroulé au Sénégal, début 1998,

(43) J. Chirac, conférence de presse conjointe..., *op. cit.*, p. 7.

(44) A. Bourgi, « La fin de l'épopée coloniale ? », *Jeune Afrique*, n°s 1910-1911 du 13 au 26 août 1997.

avec un important appui technique et financier de la France et une participation symbolique des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Ce projet s'inspire, de source française, du modèle jugé « réussi » de la MISAB. Il convient alors de citer le commentaire d'un officier d'un pays non francophone au cours de cette manœuvre : « Les Français disent qu'ils veulent que les Africains prennent en charge le maintien de la paix, mais ce n'est pas ce que je vois. Ici, rien ne peut se faire sans eux » (45). Le désengagement officiellement annoncé se double ici aussi du maintien de l'influence à travers les nouveaux liens de dépendance essentiellement sur le plan logistique. Cette analyse est confirmée par un observateur des questions militaires en Afrique : « A l'avenir, l'influence se mesurera davantage à la capacité de faire travailler les autres qu'au fait d'être en première ligne sur le terrain » (46).

Le second exemple est relatif à la gestion de la crise du Congo Brazzaville. Tout au long de la guerre civile de 1997, la France s'est officiellement prévalue d'une « stricte neutralité », proscrivant toute intervention militaire. L'armée française s'est contentée d'évacuer quelques milliers d'expatriés, Paris soutenant par la suite activement la médiation internationale conduite par Omar Bongo. La neutralité de la France officielle s'est toutefois doublée de la neutralité bienveillante de la France officieuse. Plusieurs indices montrent que celle-ci a choisi le camp du futur vainqueur, le général Sassou Nguesso qui, selon toute vraisemblance, a bénéficié du soutien d'acteurs de poids tels que l'état-major français, Elf ou l'Élysée (47). Il est vrai que l'ancien chef de l'État congolais avait noué de solides amitiés en France lors de son premier passage au pouvoir. Comment alors ne pas évoquer les manifestations concrètes (livraisons d'armes, transferts de fonds) de telles amitiés (48)...

Malgré ses dénégations officielles, la compagnie Elf apparaît à plusieurs égards au cœur du soutien apporté à Sassou Nguesso. Ce dernier, selon le président déchu, « aurait promis des conditions financières plus avantageuses à Elf, qui a besoin d'argent pour amortir de coûteux projets » (49). La compagnie pétrolière – ainsi

(45) *Le Monde*, 3 mars 1998.

(46) *La Croix*, 5 mars 1998.

(47) Cf. *Le Monde*, 17 octobre 1997 ; *Libération*, 23 octobre 1997 ; *Le Figaro*, 17 octobre 1997 ; *Le Point*, 18 octobre 1997 ; *L'Express*, 23 octobre 1997 ; *Le Canard enchaîné*, 22 octobre 1997.

(48) « Selon les services de renseignement français, les "cobras" de M. Nguesso... ont pu disposer d'armements lourds et individuels en provenance de plusieurs États africains, proches de la France, comme le Gabon. Les mêmes sources françaises laissent entendre que ces milices ont pu, grâce à des circuits de financement occultes fréquents dans les milieux pétroliers, acheter des matériels en Europe, mais elles se refusent à nommer les pays impliqués dans ces échanges », in *Le Monde*, 7 octobre 1997. Voir également la plainte – finalement déclarée irrecevable – de l'ex-président Pascal Lissouba contre le groupe Elf, l'accusant de complicité de coup d'État en raison d'une aide financière qui aurait été versée au général Sassou Nguesso, *Le Monde*, 27 novembre 1997 et *Libération*, 15 janvier 1998.

(49) *Le Monde*, 30 octobre 1997.

que les pouvoirs publics français – avaient de toute façon gardé un fort mauvais souvenir du passage au pouvoir de Pascal Lissouba. N'avait-il pas osé faire des offres à la société américaine Oxy ? Elf apparaît en outre comme le dénominateur commun du soutien décisif apporté au futur vainqueur par deux pays africains voisins du Congo : l'Angola et le Gabon. Alors que la compagnie française venait de découvrir plusieurs champs pétroliers majeurs au large des côtes angolaise et congolaise, n'était-il pas urgent de verrouiller une zone menacée par la vague révolutionnaire issue de la région des Grands Lacs, à l'heure d'une tentative de rapprochement entre Pascal Lissouba et Laurent-Désiré Kabila ? Hypothèse confirmée à sa façon par un diplomate français : « Le pétrole du Golfe de Guinée est pour nous d'un intérêt vital. On ne peut quand même pas laisser Exxon gérer l'essence qui coule dans nos pompes. Elf, c'est l'État français » (50).

Ces quelques éléments du dossier congolais invitent pour le moins à tempérer l'annonce de la nouvelle doctrine officielle de non-ingérence. La gestion de cette crise laisse apparaître deux faces bien distinctes d'une même pièce : une face moderne de non-intervention et une face ancienne où l'on retrouve de vieux réflexes. Cette « non-ingérence active » de Paris ne consisterait-elle pas finalement à « pratiquer un camouflage maladroit et à s'ingérer par États interposés » (51).

Une dernière illustration concerne la réforme de la coopération engagée par Lionel Jospin le 4 février 1998. Souvent présentée comme l'Arlésienne, cette réforme était attendue par les uns (et redoutée par d'autres) depuis longtemps. Si elle a enfin vu le jour en 1998, elle le doit à diverses raisons. Outre la volonté politique du Premier ministre qui s'était engagé dès sa nomination à réformer le dispositif de coopération, elle a reçu l'aval de l'Élysée, Jacques Chirac ayant reconnu la nécessité de « moderniser » des structures qui avaient vieilli. Le contexte s'y prêtait certainement. Commentant devant la presse cette réforme consensuelle, Lionel Jospin a fait référence au « monde qui a bougé, à l'Afrique qui a bougé » (52). Ce bon exercice de cohabitation renvoie également à une suggestion reprise dans maints rapports et projets n'ayant jamais abouti. Qui plus est, l'idée avait été lancée par le général de Gaulle dès... 1966 : « Il faudra bien que cela se termine, ce secrétariat d'État à la Coopération, cela ne peut pas durer. Il devrait être rattaché au Quai d'Orsay. C'est indispensable, car c'est le Quai

(50) Cité par L. Bijard, « L'adieu à l'Afrique de papa », *Le Nouvel Observateur*, 20 au 26 novembre 1997.

(51) Respectivement *Le Figaro*, 17 octobre 1997 et *Le Canard enchaîné*, 22 octobre 1997.

(52) Radio France Internationale, *Le Monde*, TV 5, « Le Monde en français », Matignon, 4 février 1998.

qui mène la politique de coopération et qui en conduit l'application » (53).

Le contenu de la réforme répond à cet égard au souhait du fondateur de la Ve République. Le secrétariat d'État à la Coopération est transformé en un ministère délégué auprès du Quai d'Orsay, au sein duquel ses principaux services sont intégrés. C'est désormais le chef de la diplomatie française qui conduit l'ensemble de l'action extérieure de la France. La réforme s'organise autour de deux pôles : le Quai d'Orsay et le ministère de l'Économie et des Finances. Ces deux grands ministères exercent conjointement leur tutelle sur le Comité interministériel de la coopération internationale (CICID) dont le principal objet consiste à garantir la cohérence et l'efficacité de la coopération française et sur l'Agence française de développement (ex-Caisse française de développement) qui devient l'opérateur-pivot de l'aide publique au développement. Il est également prévu de créer un Haut conseil de la coopération internationale, organe consultatif composé de représentants de la société civile (responsables d'ONG, de collectivités locales, experts, enseignants, journalistes). L'aide française doit désormais être concentrée sur une « zone de solidarité prioritaire » regroupant les pays les moins développés en termes de revenus et n'ayant pas accès au marché des capitaux.

Bien qu'attendue depuis longtemps et annoncée avec un certain bruit, cette réforme correspond plus à « une rationalisation administrative qu'à une révolution » (54). Cette réorganisation consacre un changement de forme. Mais qu'en est-il au fond ? Interrogé le lendemain de l'annonce de la réforme, le président Bongo a déclaré : « On peut appeler les choses comme on veut. L'essentiel est que la coopération continue » (55). De fait, la France compte demeurer le pays le plus généreux du G7 ; Jacques Chirac conserve sa cellule africaine ; les accords de coopération militaire sont maintenus en l'état ; la « zone de solidarité prioritaire » comprend les trente-six pays de l'ancien « champ » (dont la liste pourra certes s'allonger) ; Charles Josselin est devenu ministre délégué, siégeant de droit au conseil des ministres, ce qui représente un atout appréciable, aux yeux de plusieurs chefs d'État africains, pour celui qui reste leur interlocuteur privilégié. Au total, il semble bien que « le plus gros reste à faire » (56). « Si l'ossature du projet est dessinée, personne ne connaît vraiment aujourd'hui le sort des innombrables missions gérées jusqu'à présent par la « coopé » (57).

(53) Cité par S. Smith, *Libération*, 5 février 1998. Cette citation est extraite de l'ouvrage posthume de J. Foccart, *Tous les soirs avec de Gaulle*, tome 1, Paris, Fayard, 1997.

(54) B. Bollaert, *Le Figaro*, 5 février 1998.

(55) Radio France Internationale, RFI Afrique, 5 février 1998.

(56) B. Stern, *Le Monde*, 5 février 1998.

(57) *Ibid.*

En somme, cette réforme illustre bien l'idée de politique africaine en transition. La voie pour le passage d'un état de choses à un autre est tracée. L'issue demeure cependant incertaine. On n'efface pas d'un trait de plume quarante ans d'habitudes. L'avenir de cette réforme dépendra à bien des égards de la volonté de changement des acteurs de la relation France-Afrique. Or on sait combien de freins, plus ou moins visibles, s'opposent à une nouvelle donne (58). En réalité, le vrai changement risque fort d'être impulsé de l'extérieur. Dans ce domaine, une crise des Grands Lacs vaut tous les rapports sur la réforme de la coopération commandés par le pouvoir depuis plus de trente ans. De plus en plus se manifeste la volonté des Africains de se prendre en charge. Avec une certaine retenue, lorsqu'ils contestent « l'élection » – à l'unanimité mais sans vote – de Boutros Boutros-Ghali au poste de secrétaire général à la Francophonie (59). Sans état d'âme, à l'image du président ougandais lorsqu'il parle ouvertement d'États-Unis d'Afrique et attire l'attention sur le caractère africain de ce projet géopolitique « qui se concrétisera de toute manière, c'est affaire de temps... L'Afrique n'est ni anglophone, ni francophone. Mon nom est Yoweri Museveni, fils de Katuga. Je suis de langue bantoue et non anglophone » (60).

Philippe Marchesin
Maître de conférences à l'Université de Paris I
en délégation auprès de l'Université Galatasaray d'Istanbul

(58) Il a suffit de suivre la plupart des auditions de la Mission d'information parlementaire sur le rôle de la France au Rwanda pour mesurer les pesanteurs en la matière. Selon l'enquêteur du *Monde*, R. Ourdan : « Un sérieux problème est posé. Car les auditions furent décevantes, voire pathétiques. En quatre mois, rien n'a été épargné à l'idée que certains pouvaient avoir de la rigueur dans une enquête sur un sujet aussi grave », *Le Monde*, 10 juillet 1998.

(59) Sur cette désignation, « imposée » par J. Chirac, cf. *Le Monde*, 18 novembre 1997.

(60) Entretien avec Ph. Gourevitch, *The New Yorker*, 4 août 1997.