

GL/CPD

Paris, le 19 juillet 1994

**CONTRIBUTION POUR LE CONGRES DU PS
(18 - 19 - 20 NOVEMBRE 1994)**

Pour une redéfinition de la politique africaine de la France.

L'élection de François Mitterrand en 1981 a soulevé un immense espoir de changement dans un continent africain écrasé par trois décennies de plomb (Etats à parti unique et dictatures militaires). Dès 1982, les efforts de novation politique ou économique attachés à la période où Jean-Pierre Cot était ministre de la Coopération et du Développement ont été étouffés.

Les tendances lourdes et conservatrices de la politique africaine l'ont emporté. Il fallait faire avec les chefs d'Etat en place, même les dictateurs les plus sanguinaires, qui ont parfois bénéficié de notre interventionnisme militaire (Eyadéma au Togo, Habré au Tchad, etc ...). La politique africaine a continué d'être gérée de façon discrète, voire secrète, en tout cas de façon peu démocratique aux yeux d'un Parlement qui a plus entériné que décidé dans ce domaine.

En matière économique, les pressions excessives de lobbies, souvent contraires aux intérêts à terme de la France, ont tenu lieu de politique d'Etat.

L'électorat socialiste a été profondément déçu par cette politique africaine de la France qu'il a perçue comme marquée par la continuité. Les citoyens engagés dans les organisations de solidarité internationale et dont l'influence politique et sociale est significative ont en général tiré un bilan sévère de notre action en Afrique.

L'importance de la dimension politique :

Une redéfinition de notre politique est d'autant plus nécessaire que l'Afrique bouge. Les socialistes ne peuvent se limiter à constater les difficultés souvent cauchemardesques, à l'image de la tragédie rwandaise, que vit ce continent. Ils le peuvent d'autant moins que le rôle de la France et de l'Europe a pesé sur le destin des Etats de l'Afrique et qu'aujourd'hui à travers les guerres civiles et leurs lots de famines et de réfugiés se joue l'avenir démocratique d'un continent.

Le discours du Président F. Mitterrand à La Baule (juin 1990) prenait la mesure de ce processus historique et promettait plus de soutien à ceux qui iraient vers plus de démocratie. Les rencontres franco-africaines qui ont suivi ont marqué plus de réserves par rapport à cette

perspective ont été sans doute interprétées comme l'expression d'une prudence encourageante par les chefs d'Etat d'Afrique les plus rebelles à toute ouverture.

S'il est vrai que la démocratie n'apporte pas la solution à la profonde crise économique et financière du continent, son émergence apparaît, au regard du passé, comme un préalable à la mise en place de politique rationnelle et comme la condition d'un contrôle minimum de l'application des choix établis.

Depuis le fin des années 80, le continent africain ayant cessé d'être un des enjeux du conflit Est/Ouest, vit de profonds et douloureux bouleversements politiques, animé par la revendication de la démocratie, par le respect des droits de l'Homme et l'établissement d'Etats de droit.

L'implosion de l'empire soviétique a facilité le dénouement de crises aiguës, reflet d'un ordre politique ancien des plus rétrogrades (séquelles du colonialisme et apartheid en Namibie et en Afrique du Sud) et le reste du continent a été ébranlé par un élan démocratique dont l'ampleur rappelle celui des années 50 qui a conduit aux indépendances.

Cet élan marque la fin d'une époque : désormais l'Afrique n'est plus exclue du champ universel de la démocratie.

La légitimation de la revendication démocratique est survenue à la fin d'une décennie de politique d'ajustement structurel du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, dite "décennie de la régression sociale" dans le rapport 1990 que cette même Banque mondiale consacre à l'Afrique. Ce sont le plus souvent les retombées des plans d'ajustement structurel qui ont alimenté un mécontentement social extrême aussitôt transformé en dénonciation politique. La jonction politique entre les salariés et fonctionnaires et les franges les plus déshéritées des villes, en particulier la jeunesse (45 % de la population africaine a moins de quinze ans) a précipité la crise de légitimité des pouvoirs en place, incapables de maintenir des systèmes politiques autoritaires face à des inégalités sociales qui avaient atteint le seuil de l'intolérable.

La dimension politique ne doit pas être négligée au profit d'une analyse strictement macro-économique de l'Afrique qui alimente un climat "d'afro-pessimisme" et conduit certains à penser en France et en Europe qu'il est temps de se retirer de ce continent, ce qui serait une erreur politique majeure.

Cette dimension politique est une donnée essentielle pour définir notre action à venir, soucieuse à la fois des intérêts de l'Etat français et de la nécessaire relance d'une dynamique sociale et économique dans les Etats d'Afrique.

Des responsabilités partagées dans un bilan d'échec de plus de trente ans de coopération :

De la tradition gaullienne fondée sur un refus de l'hégémonie des deux blocs à l'infructueuse Conférence Nord/Sud initiée en décembre 1975 par Giscard d'Estaing, l'attitude de la France face aux "pays du Sud", en particulier l'Afrique, a toujours été, au regard de celle des autres pays industrialisés, un élément singulier de sa politique extérieure. En 1981, l'arrivée au pouvoir de la gauche, au profil tiers-mondiste nettement plus accusé, a renforcé cette tradition qui concourt à l'image de puissance mondiale de la France, puissance moyenne certes, mais membre permanent du Conseil de sécurité de l'O.N.U.

Ayant renoncé à la stratégie d'un "new deal" planétaire notamment prôné par Willy Brandt et que François Mitterrand avait lui-même résumé par la formule "aider le Tiers-monde, c'est s'aider soi-même à sortir de la crise", la France a défendu au sein du groupe des pays les plus riches, le G7, une politique de réduction de la dette. Toutefois, les mesures non négligeables qui ont été prises, en particulier pour les PMA (Pays les moins avancés), n'ont pas véritablement entamé les effets dévastateurs de l'endettement paralysant tout dynamisme économique. Les appels répétés de la France à une meilleure rémunération des matières premières pour limiter "l'échange inégal" sont restés du domaine des vœux pieux. Si cet aspect demeure un des cruels fondements des rapports inégalitaires qui régissent la planète, une définition de règles commerciales nouvelles est plus susceptible d'entraîner des résultats concrets en matière de développement. En portant à 0,55 % du PIB ce que l'on nomme "aide publique au développement" (APD), hors DOM-TOM, la France a plus que doublé son effort, devançant largement en pourcentage les autres pays du G7, en particulier les Etats-Unis et le Royaume-Uni attachés à leur credo libéral "trade, but not aid" (du commerce mais pas d'aide). Annoncé en 1981, l'objectif initial de 0,7 % du PIB n'a toujours pas été atteint ; les Pays-Bas et les pays scandinaves, avec 1 %, restent les seuls à se conformer aux recommandations de l'O.N.U. Malgré cette singularité de l'action des socialistes au sein de la communauté internationale, malgré le courage ou l'abnégation de nombreux acteurs de la coopération, le bilan global de l'Etat français en matière de coopération ressort du constat d'échec. Un double échec politique et économique.

L'échec politique était patent en 1990 où le continent africain connaissait un grave déficit démocratique. Trente ans après les indépendances, à de rares exceptions près, régimes civils ou militaires à parti unique étaient la règle en Afrique. Malgré les avancées enregistrées ces cinq dernières années (les anciens partis uniques ont été écartés du pouvoir à l'issue d'élections pluralistes dans le quart des Etats d'Afrique subsaharienne) l'ordre ancien résiste farouchement au Zaïre, au Togo, ou

à Djibouti par exemple, mais aussi au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Nigeria, au Kenya ou en Guinée équatoriale.

La stagnation ou la récession économique étaient manifestes.

L'agriculture, marquée par le passé colonial, est restée trop tournée vers la satisfaction de besoins extérieurs (même si l'exportation de cultures industrielles rapporte des devises). L'incapacité de peser sur le niveau de rémunération des produits exportés a déjà été soulignée.

Il n'y a pas eu de développement d'un secteur industriel significatif, y compris dans les pays à revenus intermédiaires (Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Congo) où les infrastructures restent tout à fait insuffisantes.

Cet échec relève d'une double responsabilité, celle des acteurs africains et celle des acteurs extérieurs à l'Afrique, en particulier la France.

La responsabilité des acteurs africains :

Les partis uniques (quelle que soit l'idéologie - libérale ou socialiste - dont ils se réclamaient) ou les armées qui ont structuré les jeunes Etats d'un continent balkanisé, au nom de l'union de toutes les forces pour réussir le développement, ont échoué en matière économique. L'absence de contre-pouvoir a facilité le pillage des fonds publics au profit des dignitaires des régimes qui n'ont pas en général réussi à dépasser les clivages ethniques. Ils les ont au contraire souvent entretenus pour mieux asseoir leur pouvoir, voire même ressuscités, lorsqu'ils s'étaient apaisés.

La responsabilités des acteurs extérieurs à l'Afrique et des bailleurs de fonds :

Les fonds publics extra-africains ont été engagés de façon peu rationnelle et le plus souvent sans aucune conditionnalité.

La réalisation "d'éléphants blancs" (ouvrages de prestige sans impact sur le développement du pays) a démontré qu'avant la crise financière du milieu des années 80 la corruption a été la chose du monde la mieux partagée : surfacturations des entreprises étrangères, qu'elles soient publiques ou privées, et marges bénéficiaires sans proportion avec la nature et l'intérêt des projets répondaient à l'octroi de pots de vin aux décideurs africains.

Des concours financiers croissants sous forme d'aides budgétaires ont été apportés par la France à des dictatures ou régimes forts, corrompus et incompetents, y compris après le discours de La Baule (juin 90) du Président Mitterrand. Ces dernières années, le Cameroun et

la Côte d'Ivoire ont reçu chacun plusieurs milliards de francs français sans retour en matière de redressement économique ou d'ouverture politique réelle.

La victoire de la continuité sur la novation :

Toute tentative de rénovation des rapports franco-africains a été combattue ou étouffée, à l'image de la mise à l'écart de Jean-Pierre Cot. Le rapport Hessel de 1990 recommandant une stratégie globale et cohérente de la France vis-à-vis de l'ensemble des pays en développement sans signifier pour autant un abandon de l'Afrique a été mis sous le boisseau.

Sous notre gestion, la France dans ses relations avec les Tiers-mondes a conservé la distinction entre "les pays du champ" (plus de trente pays d'Afrique et quelques îles des Antilles) et "les pays hors champ" (reste de l'Afrique et autres "pays en développement") qui traduit une conception passéiste aux relents coloniaux des relations de la France avec "les pays du Sud" et a longtemps couvert une coupable complaisance à l'égard de régimes antidémocratiques du continent africain.

Le rapport d'Alain Vivien (juin 1990) a souligné "le désordre de la coopération française". Manque de coordination dans la préparation des budgets et des programmes, immobilisme des structures, congestion et rivalités des administrations sont autant de points de faiblesse d'une coopération qui est restée profondément étatisée, la part des organisations de solidarité internationale non gouvernementales demeurant inférieure à 1 % dans la budget (6,5 % en Allemagne ; 10 % au Canada) malgré un discours vigoureux des socialistes en leur faveur, repris aujourd'hui par la droite.

Elaboré avec la Commission Nord/Sud du secrétariat international, la proposition de loi du groupe socialiste sur la coopération internationale et l'aide au développement n'a été enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale que le 14 octobre 1992.

Enfin, les accords bilatéraux de coopération militaire et les accords de défense, conclus avant 1981, ont plus contribué à conforter des régimes autocratiques ou dictatoriaux (Togo, Zaïre, Rwanda, Tchad) qu'à résoudre les problèmes de sécurité des Etats africains. Les armées africaines formées ou instruites par la France se révèlent peu opérationnelles et ont été, en particulier à travers les gardes présidentielles, des instruments de répression sociale et politique, le plus souvent hostiles à tout processus de démocratisation.

Cette dimension militaire reflète une vision inadaptée du continent africain, héritée de la période coloniale. Elle est marquée par

une méfiance vis-à-vis de toute influence anglo-saxonne qui n'est plus de mise à l'heure de la construction d'une Europe politique.

Quelques pistes pour notre action à venir en Afrique :

Notre action à venir en Afrique demande que soient prises en compte deux nouvelles dimensions :

- la dimension européenne
- l'émergence d'une nouvelle génération de responsables politique en Afrique.

La construction d'une Europe politique doit remettre en cause la conception traditionnelle d'un "pré carré" francophone. On ne peut développer une politique ambitieuse avec l'Afrique à l'écart du Nigeria et de l'Afrique australe.

Cette remise en cause relève d'une véritable "révolution culturelle" en particulier dans certains milieux civils et militaires encore marqués par le syndrome de Fachoda. Elle suppose une nouvelle approche des problèmes de sécurité sur le continent africain qui se posent du reste en termes différents depuis la fin du conflit Est/Ouest. Elle implique la révision des accords d'assistance militaire et des accords de Défense, tenant compte des structures régionales mises en place en Afrique en matière de sécurité.

Les capacités du seul Etat français sont à l'évidence insuffisante devant l'ampleur de la crise économique et financière en Afrique. La dévaluation de 50 % du franc CFA en janvier 1994, imposée à la majorité des chefs d'Etat de la zone franc, en est la meilleure preuve. Pour la France, cette dévaluation voulue par le FMI et la Banque mondiale et qu'elle a dû accepter, est bien le signe que la construction d'un monde solidaire ne peut se faire qu'avec plus d'Europe.

Au libéralisme excessif des institutions financières internationales, qui a beaucoup coûté à l'Afrique, l'Europe doit répondre par une politique de coopération commune, plus soucieuse de la dimension sociale et d'un développement économique conférant une part de souveraineté aux Etats africains.

Pour jouir de façon optimale de son influence politique en Afrique, la France doit situer son intervention dans le cadre européen. La politique de coopération propre à l'Union européenne doit être renforcée quantitativement et qualitativement. Au niveau des concours financiers publics, la part de l'aide multilatérale doit sensiblement augmenter par rapport aux engagements bilatéraux qui en représentent aujourd'hui 75 %.

Cette stratégie européenne suppose la mise en place de

nouveaux instruments d'action. Dans un premier temps, la proposition de loi du groupe socialiste est une réponse au désordre de notre coopération. Elle précise :

"La politique de coopération doit être conçue et gérée par le Gouvernement dans son entier sous l'autorité directe du Premier ministre assisté d'un ministre chargé d'assurer l'unicité de l'action politique française de coopération. Un haut conseil du développement aura pour mission de réfléchir à la stratégie nationale d'aide au développement et remettra son avis au Premier ministre.

Une Agence met en œuvre la politique de coopération. C'est l'instrument d'exécution du ministre chargé de la Coopération et du Développement. Le directoire de cette Agence doit comprendre les représentants de ce ministère et ceux des autres ministères concernés, les délégués de l'Assemblée nationale et du Sénat, les représentants des organisations de solidarité internationale et des collectivités territoriales".

Cette mise en ordre réalisée, il conviendra de mettre en cohérence les divers instruments existant en Europe en matière de coopération et de développement, afin de coordonner efficacement les politiques bilatérales et d'approfondir la concertation dans la définition des programmes d'aide.

La prise en compte de la dimension européenne conduit à une remise en cause institutionnelle, en particulier l'abandon de la distinction entre "les pays du champ" et "les pays hors champ".

L'action de coopération à l'échelle européenne doit privilégier en Afrique des projets régionaux intégrés, nécessaires pour freiner la marginalisation de ce continent dans l'économie et le commerce mondiaux.

Enfin, la construction de l'Union européenne pose en des termes nouveaux la question de la zone franc et l'avenir du concept de francophonie.

Comme le soulignent les travaux de la Commission Nord/Sud du secrétariat international du Parti socialiste "avec les pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) de la Convention de Lomé, l'Union européenne doit dynamiser et renforcer ses relations en retrouvant l'esprit initial d'engagement réciproque. Pour ceux d'entre eux qui appartiennent à la zone franc et pour ceux qui souhaiteraient les rejoindre, il est essentiel que l'Union européenne favorise en Afrique l'existence d'une zone de stabilité monétaire appuyée sur l'écu et associée à l'Union européenne selon des mécanismes à négocier".

La France mais aussi l'Union européenne doivent "renforcer

et promouvoir les actions permettant aux citoyens européens de devenir des acteurs de la coopération en particulier par l'intermédiaire des organisations de solidarité internationale, des syndicats et des collectivités territoriales".

Ce dernier objectif s'impose d'autant plus aujourd'hui que les processus de démocratisation en cours en Afrique ont, malgré des difficultés, permis la naissance et le développement de mouvements associatifs réellement autonomes des autorités d'Etats et ont vu l'élection d'élus locaux sur des bases pluralistes, ce qui donne un caractère authentique à la coopération entre citoyens et élus de collectivités territoriales d'Etats d'Afrique ou d'Europe.

L'aide publique au développement (APD) ne peut modifier qu'à la marge la dynamique économique et sociale des pays d'Afrique. Mais elle peut contribuer à créer des conditions permettant l'investissement de capitaux privés locaux et extérieurs. Depuis 1985 l'investissement privé extérieur est négatif en Afrique.

La France consacre aujourd'hui environ 40 milliards à l'APD et les trois quarts de l'aide bilatérale vont à l'Afrique.

Son utilisation à venir devra se fonder sur un critère de rationalité économique en accordant plus de place à l'aide multilatérale réservée à des projets régionaux intégrés et en privilégiant les investissements dans les secteurs stratégiques de l'économie (contrôle de l'eau ; les sources d'énergie ; les infrastructures routières et ferrées).

Ces choix peuvent permettre un décollage industriel allant de pair avec une réorganisation des espaces agricoles (redéfinition de la part des cultures vivrières et des cultures industrielles ; politique agricole commune à l'échelle régionale en Afrique).

L'ensemble de ces pistes pourrait contribuer à bâtir une stratégie européenne autonome en matière de coopération et de développement et alternative à la logique libérale et financière du FMI et de la Banque mondiale.

Sur de telles bases le renforcement de la coopération avec l'Afrique apparaît essentiel pour l'avancée et la défense de la démocratie (pluralisme, droits de l'homme) qui doit être un critère de choix de nos actions de coopération mais aussi une raison de les intensifier.

Ce dernier aspect implique une collaboration résolue avec une nouvelle génération politique qui s'est fortifiée ces dernières années en Afrique dans les batailles pour la démocratie.

Outre les dirigeants de l'ANC qui entourent Nelson Mandela,

le symbole vivant de ces luttes en Afrique du Sud et en Afrique australe, elle est représentée par les nouveaux chefs d'Etat du Mali (Alpha Oumar Konaré), du Niger (Mahamane Ousmane) ou du Bénin (Nicéphore Soglo) ou des forces démocratiques d'opposition qui s'affirment comme des alternatives crédibles comme le Front populaire ivoirien de Laurent Gbagbo en Côte d'Ivoire.

La droite libérale, aujourd'hui au gouvernement, se montre peu réceptive aux demandes de soutien de cette nouvelle génération qui exerce le pouvoir dans des conditions économiques et politiques difficiles (les menaces sur l'unité de l'Etat au Mali et au Niger vont de pair avec les exigences draconiennes du FMI).

Ces dernières années, - on a pu le constater au dernier congrès du Bourget - le Parti socialiste a su nouer des liens militants et fraternels avec nombre de partis représentant cette nouvelle génération politique alors que l'Etat français faisait encore une part trop belle à une Afrique du passé.

L'Internationale Socialiste et l'action conjuguée du Parti socialiste et de la Fondation Jean Jaurès ont contribué à consolider leurs efforts et à faciliter leur coordination en Afrique.

Il nous faudra, dans le cadre d'une Europe plus solidaire, poursuivre résolument dans ce sens sur la base d'un idéal démocratique commun capable de libérer un dynamisme économique et social trop longtemps étouffé en Afrique.

Guy LABERTIT.
Délégué national Afrique