

Réflexions sur la politique africaine de la France*

DÉCIDÉE sous la pression de contraintes financières, la dévaluation du franc CFA n'a pas permis aux États membres de la zone de définir une nouvelle stratégie macro-économique. Ce constat, irréfutable en ce qui concerne les pays d'Afrique centrale, compte tenu des divisions et de l'incurie de leurs gouvernements, vaut malheureusement aussi pour les pays d'Afrique de l'Ouest, bien que leurs dirigeants aient fait preuve d'un plus grand sens de leurs responsabilités et aient engagé une étroite concertation régionale pour harmoniser leurs politiques.

Mais les errements de nos partenaires africains ne doivent pas dissimuler nos propres erreurs. Les sombres perspectives de la zone franc viennent sanctionner les considérations à courte vue auxquelles nous avons toujours accordé la priorité et notre incapacité à tirer à temps les conséquences africaines de nos choix internationaux. La dévaluation du franc CFA était inscrite dans les faits dès lors que nous avons pris la décision de maintenir le franc au sein du SME, en 1983. Elle devenait d'autant plus inévitable que les institutions de Bretton Woods la souhaitaient ardemment et que la dépréciation du dollar s'était ajoutée, à partir de 1985, aux effets de l'appréciation du franc. Les économies africaines, déjà confrontées à la crise du modèle de développement hérité de la colonisation, se voyaient prises en tenailles par le surenchérissement de leurs importations (libellées en devises européennes), la baisse de leurs revenus d'exportation (libellés en dollars) et l'intensification de la conditionnalité exigée par les bailleurs de fonds. Néanmoins, la France n'a pas mis à profit ce délai pour préparer l'ajustement monétaire. Lorsqu'elle s'est résignée à l'envisager, pendant l'été 1992, le piège financier s'était refermé sur la zone franc et le combat d'arrière-garde mené contre toute raison pendant plusieurs années conférait à la dévaluation l'allure d'une défaite.

La zone franc en sursis

Certes, le choc du 11 janvier 1994 semble avoir été absorbé dans de meilleures conditions qu'on ne pouvait le redouter. Les bailleurs de fonds multilatéraux et les créanciers du Club de Paris ont emboîté le pas à une mesure qu'ils appelaient de leurs vœux. Aucun gouvernement africain n'a profité de cette occasion pour se désolidariser de la zone de façon explicite. L'inflation semble pour le moment maîtrisée, les agriculteurs paraissent réagir positivement et l'explosion sociale, crainte des observateurs, n'a pas eu lieu (les émeutes de Dakar, le 16 février, ayant eu des causes politiques sénégalaises sans rapport direct avec le changement de parité du franc CFA). Enfin, les vives critiques dont la France a été l'objet au lendemain du 11 janvier se sont apaisées.

Mais les eaux dormantes sont souvent les plus dangereuses. Le destin financier des pays membres de la zone n'est pas définitivement réglé, même si le FMI doit se montrer compréhensif lors des prochaines revues, pour des raisons politiques, parce qu'il s'est lui-même impliqué avec force dans le processus de décision de la dévaluation. L'éclatement du sous-ensemble de l'Afrique centrale est à terme prévisible et les deux poids lourds de la région (le Cameroun et le Gabon) peuvent être tentés de faire cavaliers seuls, soit en sortant de la zone, soit en négociant avec la France la création d'une banque centrale et d'une parité propre, sur le modèle comorien. En tout état de cause, l'exaspération du Gabon, du Congo, de la Centrafrique et du Tchad à l'égard du laxisme et de la politique de la chaise vide pratiqués par le Cameroun, ou, réciproquement, la rancœur de celui-ci à l'encontre du gouverneur — gabonais — de la BEAC (Banque des États d'Afrique centrale), augure mal de l'avenir de la coopération monétaire entre ces États. D'un autre côté, la concertation entre les pays membres de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine), condition nécessaire de la réussite de la dévaluation, n'en est pas une condition suffisante. Force est de reconnaître que le nouveau gouvernement ivoirien, tout occupé à la préparation des prochaines élections présidentielles, prend quelque liberté avec les canons les plus élémentaires de la rigueur financière et que l'économie sénégalaise, donnée l'année dernière pour « cliniquement morte », n'a pas démenti ce sombre pronostic.

Dès avant le 11 janvier, il était clair que la réussite de la dévaluation dépendait de la capacité d'au moins trois des quatre pays clefs de la zone (Sénégal, Côte-d'Ivoire, Cameroun, Gabon) à rebon-

* Ce rapport a été rédigé en juin 1994 pour le compte d'une administration française. Nous le publions à titre de document susceptible de contribuer à un bilan de la

politique africaine de François Mitterrand. Rappelons que l'auteur avait consacré à ce thème un essai publié en 1984 chez Karthala [NDR].

dir à la faveur de la nouvelle parité. Nous sommes aujourd'hui très loin du compte. Au moins en théorie, la France peut se retrouver l'année prochaine dans une situation similaire à celle de ces dernières années et voir les plus importants de ses partenaires africains se couper de la communauté financière internationale, faute d'avoir respecté les critères de performance, singulièrement exigeants, qui leur ont été prescrits. Elle serait alors amenée à se cantonner à l'aide-projet bilatérale si elle veut rester fidèle à l'orientation clairement définie par le Premier ministre en septembre 1993 (« doctrine d'Abidjan », conditionnant l'aide française « hors projet » à la conclusion d'accords avec le FMI), ou à se déjuger, au risque de se marginaliser à nouveau par rapport aux autres pays industrialisés.

Plus fondamentalement, l'approche de l'ajustement monétaire qui continue de prévaloir laisse entière toute une série de problèmes dont on voit mal qu'ils puissent être surmontés. Le salut des économies africaines est confié à une politique ambitieuse de réformes et d'intégration régionale. Cette dernière est supposée mettre les mesures de redressement à l'abri des malversations des gouvernements nationaux et des émois des opinions publiques. L'autonomie croissante des banques centrales et la surveillance mutuelle des dirigeants nationaux, dans le cadre des nouvelles unions économiques et monétaires, sont censées favoriser la reconquête et le respect des grands équilibres des économies de la zone. Outre que cette espérance est entachée de quelque naïveté dans le cas de l'Afrique subsaharienne, une telle approche évacue complètement la dimension politique de la question. En auraient-ils la volonté, les appareils administratifs africains seraient techniquement incapables d'absorber les réformes économiques que l'on attend d'eux. Par ailleurs, le succès d'une politique de redressement — avec ce qu'elle exige de sacrifices de la part de la population — dépend de la représentativité et de la légitimité des gouvernements qui la mettent en œuvre, sans même parler de leur crédibilité.

Telle est l'une des contradictions fondamentales de notre démarche. D'une part, nous contribuons à la déconnexion des décisions économiques de la sphère politique : lorsqu'elle a eu lieu, la transition démocratique n'a pas véritablement permis à la souveraineté populaire de se prononcer sur l'ajustement, alors même que celui-ci repose sur un minimum d'adhésion et de consensus de la part des partenaires sociaux. D'autre part, nous aggravons ce déficit de légitimation démocratique en nous accommodant de pouvoirs exsangues et prédateurs, dont les derniers atouts sont la brutalité, l'habileté tactique et les divisions suicidaires de leurs opposants. Obsédés par l'exigence de la stabilité et de la sécurité, nous nous sommes interdit de penser qu'une révolution économique aussi considérable que celle que l'on attendait de l'Afrique, sous le couvert

de l'ajustement structurel, impliquait peut-être une révolution politique de même ampleur.

Entre le discours de La Baule, en juin 1990, et notre indulgence ou notre faiblesse à l'égard des présidents soucieux de se rétablir par n'importe quels moyens, à partir de 1991, nos incohérences, ou nos palinodies nous ont largement aliéné la génération des cadres africains les plus compétents, sincèrement attachés au relèvement de leur continent et susceptibles de prendre les rênes d'une transformation politique de leurs sociétés. C'est en grande partie leur déception et leur frustration qu'a exprimées le rejet nationaliste de la dévaluation par les opinions africaines.

La dégradation de l'image de la France au sud du Sahara est d'autant plus évidente que le discours de La Baule avait soulevé une formidable vague de sympathie à son égard il y a quatre ans et l'avait subitement lavée de vingt ans de reproches de complicité avec les pouvoirs autoritaires en place. Nulle xénophobie n'avait assombri la revendication démocratique en 1990, contrairement à ce que l'on aurait pu craindre. Vraisemblablement à juste titre, la dévaluation du 11 janvier a en revanche été vécue comme la fin des relations privilégiées entre la France et l'Afrique noire.

La fragmentation de notre appareil de prise de décision

Dans ce nouveau climat psychologique, les choix (ou les non-choix) que nous avons faits ces derniers temps susciteront des phénomènes de rejet beaucoup plus brutaux que ceux que nous avons pu enregistrer au début de l'année, car ceux-ci traduiront de manière croissante des formes de mobilisation sociale radicale que nous n'avons pas su anticiper, en dépit de nombreux avertissements. La violence de la délinquance qui n'épargne plus nos ressortissants en Côte-d'Ivoire et au Cameroun, le boycott de nos produits à la demande d'une partie de l'opposition camerounaise, le « cailloutage » de nos troupes en République centrafricaine, l'agressivité de certains éléments du régime tchadien à l'égard des Européens, les menaces et les actes terroristes qui ont visé nos intérêts au Togo, ou, plus gravement, l'arrestation, le rudoisement, voire l'assassinat de quelques-uns de nos expatriés, coopérants ou diplomates par les forces des régimes avec lesquels nous traitons au Cameroun, au Congo, au Rwanda et au Zaïre, sont autant de signes annonciateurs d'événements plus graves.

Devant cette évolution, nous sommes d'autant plus vulnérables que nous avons donné à plusieurs reprises le sentiment que l'on pouvait s'attaquer à nous, délaissier nos conseils ou bafouer nos conditions sans s'attirer d'inconvénients majeurs. Dans des sociétés où le respect de la face et le poids des rapports de force sont

généralement considérés avec une certaine attention, l'impression de faiblesse que nous avons laissée à nos partenaires dans diverses circonstances nous a été et nous sera dommageable. Ainsi, la visite qu'un ancien ministre français de la Coopération a faite à Gbadolite ou les facilités de transit sur notre territoire qui ont été accordées au fils du maréchal Mobutu ont pu donner à celui-ci le sentiment qu'on ne lui tenait guère rigueur de la mort de notre ambassadeur, ni de la ténacité avec laquelle il a résisté à la pression populaire. Même si nous n'avons pas repris notre coopération avec le Togo, nous ne devons pas douter un instant que la leçon n'aura pas échappé au président Eyadema et que celui-ci saura attendre des jours meilleurs, maintenant convaincu qu'il sera à terme salué comme le garant de l'unité nationale face aux errements de son opposition, à l'instar de son pair zaïrois. Pareillement, M. Biya, de notoriété publique, se voue à l'exercice de son sport préféré, dans sa résidence de Mvomeka, depuis maintenant plusieurs années, sans accorder beaucoup de prix à nos inquiétudes légitimes de bailleur de fonds devant la dégradation de la situation économique camerounaise et l'inertie des autorités de Yaoundé. Il est trop fin politique pour ignorer que les remontrances que nous lui adressons à intervalles réguliers ne pèsent guère au regard de notre détermination à éviter à tout prix une rupture entre son pays et le Fonds monétaire international. Et il a pu noter avec satisfaction que le soutien militaire, limité mais prompt et politiquement gratuit, que nous lui avons apporté dans son différend frontalier avec le Nigeria suffisait amplement à acculer son opposant le plus en vue, M. Fru Ndi, à la faute, à désarmer la presse contestataire et à étouffer dans l'œuf la révolution de palais qui le menaçait au début de l'année. L'occasion était décidément trop belle pour que M. Eyadema n'en profitât point en connaisseur — il a lui-même toujours su imputer aux manœuvres le plus souvent imaginaires de son voisin ghanéen ses difficultés avec son opposition — et ne résistât pas à la tentation de se poser en médiateur entre le Cameroun et le Nigeria. Le comble du cynisme et du grotesque est atteint lorsque l'on voit le président Obiang Nguema, directement impliqué dans de graves violations des droits de l'homme, dans le pillage des ressources pétrolières de la Guinée équatoriale et dans le blanchiment de l'argent de la drogue, proposer à son tour ses bons et loyaux services pour régler le conflit de Bakassi.

Face à ces comportements éhontés, nous n'avons pas encore trouvé les postures de brutalité diplomatique qui nous permettraient de faire comprendre à nos partenaires africains que l'ère des sacres, des chèvres en blanc et des yeux fermés est révolue.

Notre vulnérabilité à la diplomatie du chantage et de la compromission à laquelle nous ont habitué la plupart de nos alliés subsahariens est accrue par la multiplicité et la rivalité de nos pro-

pres centres de décision. Le dédoublement de nos services de coopération — partagés entre le ministère de la Coopération et la Caisse française de développement — est en soi un facteur de dysfonctionnement, désormais reconnu. La nécessité de rendre plus cohérent notre dispositif institutionnel est maintenant assez largement admise et devrait pouvoir inspirer une réforme administrative dans les toutes prochaines années.

Mais notre gestion de la plupart des crises africaines est également obérée par la dispersion de nos actions, due à l'existence de plusieurs foyers de pouvoir et d'influence : la présidence de la République, le cabinet du Premier ministre, le ministère des Affaires étrangères, le Trésor, le ministère de la Coopération, l'état-major des armées, la DGSE, le ministère de l'Intérieur. La concertation entre les différents responsables de notre politique africaine est souvent effective, dans le cadre par exemple des réunions interministérielles ou des cellules de crise. Mais elle reste trop souvent segmentaire et son extrême personnalisation nuit à son institutionnalisation.

Ainsi, la France a au moins trois politiques au Cameroun : celle qui vise à la mise en œuvre 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 au moins 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.

La rationalisation de notre appareil de prise de décision, dans le respect des institutions, est devenue urgente car la crédibilité, non seulement de notre politique africaine, mais de l'ensemble de notre diplomatie, est en cause : la divulgation éventuelle d'informations faisant état du maintien de notre assistance militaire aux Forces armées rwandaises, après le déclenchement des tueries le 6 avril, peut porter un coup très dur à notre image internationale. Si personne ne conteste le rôle du président de la République dans la définition de la politique extérieure de la France, le poids des considérations strictement militaires dans les affaires tchadiennes, centrafricaines, djiboutiennes, rwandaises ou burundaises ou l'intervention du ministère de l'Intérieur au Gabon, au Cameroun ou à Madagascar gênent la cohérence de notre démarche.

Une politique schizophrénique

Du fait de l'émiettement de nos centres de décision, notre politique africaine est actuellement habitée par une contradiction fondamentale.

D'un côté, la « doctrine d'Abidjan » subordonne notre aide « hors projet » à la conclusion d'accords effectifs entre les pays africains et le Fonds monétaire international. Elle suppose que la Côte-d'Ivoire et le Cameroun parviendront à tirer profit de l'ajustement monétaire du 11 janvier pour relancer leur appareil productif et rétablir leurs équilibres fondamentaux. Elle repose sur les transferts de compétences des gouvernements nationaux aux instances d'intégration régionale, et notamment aux banques centrales des deux sous-zones monétaires, la BCEAO et la BEAC. Elle se traduit par l'amointrissement de notre présence institutionnelle au sein de chacune de ces banques centrales.

Selon toute probabilité, ce choix conduit à un scénario de rupture qui devrait se solder par notre désengagement progressif de l'Afrique subsaharienne. L'échec de l'intégration régionale est déjà patent en Afrique centrale et l'unité de la BEAC n'y résistera pas. Si elle se confirme, la stratégie d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest dépassera le cadre de la seule Union économique et monétaire ouest-africaine, tendra à épouser les contours de la CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest) et conduira à la dissolution de la zone franc. La gestion des banques centrales, sur laquelle nous fondons tous nos espoirs, sera aussi hétérodoxe que celle des gouvernements nationaux. Moins présents dans les conseils d'administration de ces institutions, nous ne pourrions plus les contrôler et, devant les déficits croissants des comptes d'opération, nous serons amenés à reconsidérer la garantie de convertibilité que le Trésor accorde au franc CFA. Ce retrait monétaire se sera lui-même accompagné du retour en France de la plupart de nos expatriés et notre présence militaire au sud du Sahara aura perdu l'essentiel de sa justification. Ne continueront à s'investir en Afrique noire que des aventuriers tentés par les gains, faciles que procurera la criminalisation des nouvelles économies de traite, et de grandes entreprises attirées par des ressources minières et pétrolières ou prêtes à affronter des marchés porteurs, mais difficiles (Nigeria et République sud-africaine pour l'essentiel). Bien que cette évolution doive comporter un coût diplomatique certain en amenuisant notre projection internationale, elle sera en accord avec nos intérêts économiques bien compris, avec la priorité que nous accordons à la construction européenne et avec les choix de nos principaux alliés (États-Unis, pays européens). Mais elle recèle un risque majeur : si l'Afrique ne trouve pas en elle-même les ressorts de son redressement et s'enfonce dans une violence paroxystique,

elle deviendra une menace pour la sécurité globale de l'Europe, par l'intermédiaire de ses nouvelles alliances militaires (risque balistique), de l'intensification des flux de réfugiés économiques, de formes inédites du crime organisé, du développement de pandémies, de la destruction d'une part importante du capital naturel de notre planète.

D'un autre côté, la France reste fidèle au rôle de stabilisation politique et militaire qu'elle avait assumé dans le contexte de la guerre froide en acceptant de soutenir des régimes autoritaires sans trop s'interroger sur leur honorabilité ou sur leurs performances économiques. Elle s'accommode du maintien au pouvoir de M. Biya au Cameroun, de M. Bongo au Gabon, de M. Eyadema au Togo ; en réintroduisant M. Mobutu dans le jeu diplomatique régional à la faveur de la crise rwandaise, elle contribue de façon décisive à sa relégitimation internationale et à la réussite de sa stratégie de restauration autoritaire sur la scène zaïroise ; elle laisse M. Konan Bedie, en Côte-d'Ivoire, renouer avec les pratiques coercitives et prébendières de l'ancien régime de parti unique ; elle délègue à ses forces armées et à ses services secrets une part de responsabilité considérable, sinon prépondérante, dans la définition de sa politique au Tchad, en Centrafrique, au Soudan, au Rwanda et au Burundi.

Or, cette seconde approche contredit presque point par point la mise en œuvre de la « doctrine d'Abidjan ». Notre soutien militaire aux Forces armées rwandaises ou au régime de M. Biya menace de nous aliéner deux pays autrement plus importants aux yeux de nos intérêts économiques, l'Ouganda et surtout le Nigeria. On voit mal quel gage de redressement peut apporter la remise en selle du maréchal Mobutu, principal artisan de la ruine du Zaïre. Les détournements massifs de ressources auxquels se livre M. Konan Bedie pour mieux préparer la prochaine élection présidentielle annoncent une dégradation des relations entre la Côte-d'Ivoire et les institutions de Bretton Woods, d'autant que son principal rival politique, M. Alassane Ouattara, vient d'être nommé directeur adjoint du Fonds monétaire international et ne manquera pas de se poser en interlocuteur exigeant. Et plus généralement, l'approche sécuritaire des questions africaines nous conduira à substituer à l'aide à l'ajustement structurel, délivrée dans un contexte de concertation multilatérale, une aide-projet bilatérale, au fur et à mesure que nos clients traditionnels rompent avec les institutions de Bretton Woods faute de respecter les critères de performance exigés d'eux.

Sans doute est-il parfois utile que la main droite ignore ce que fait la main gauche. Mais notre politique africaine est devenue littéralement schizophrénique, peut-être parce qu'elle reste fantasmagorique. Il est par exemple illusoire de penser que nous pourrions nous désintéresser d'un sous-continent aussi proche de l'Europe,

peuplé de 500 millions d'habitants et en croissance démographique rapide. De même la thèse du complot tutsi cherchant à reconstituer l'empire mythique du Kitara dans la région des Grands Lacs est reprise fort sérieusement par certains de nos responsables militaires pour justifier notre défense de la francophonie par armée rwandaise interposée, mais elle a été forgée de toutes pièces par différents groupes extrémistes — dont certains, ironie de l'histoire, étaient ougandais — avant de se répandre dans les communautés hutu du Burundi, du Rwanda et du Kivu. Tel Don Quichotte aux prises avec les moulins à vent, la France lutte contre l'offensive protéiforme des États-Unis alors que toutes les sources s'accordent à signaler le désengagement massif des Américains (sauf, naturellement, d'Afrique du Sud) et leur désintérêt croissant à l'égard du sous-continent. Quant à l'idée que M. Mobutu puisse être un facteur de paix et de stabilité en Afrique centrale, elle apparaît singulière aux yeux des spécialistes du Zaïre.

L'hypothèse que l'on pourrait concourir à une régulation militaire des conflits subsahariens et endiguer la montée des incertitudes politiques par un soutien décidé aux pouvoirs en place est vaine. Elle ne tient aucun compte de l'ampleur des transformations sociales que révèlent les guerres et qu'elles accélèrent. Appauvrissement économique, pression démographique, tensions agraires, mobilisations religieuses inédites, misère sexuelle de jeunes gens marginalisés socialement et incapables de prendre femme, désespoir de la population séropositive, bourgeonnement d'un secteur informel prodigieusement inventif mais terriblement cruel, pratiques politiques de coercition extrême, théorisations idéologiques de l'ethnicité sous forme de racialismes, surarmement et trafics en tous genres : le visage hideux de la guerre du Rwanda renvoie à ces réalités modernes. Quelques années après les « *small boys* » du Liberia et de Sierra Leone ou les *mooryaan* de Somalie, les milices du MRND doivent nous

convaincre que le renouvellement des générations en Afrique, dans un contexte de crise économique, de faillite de l'État et d'avortement de la transition démocratique, se réalisera dans de grandes convulsions et nourrira des guerres sociales que l'interventionnisme militaire sera impuissant à maîtriser. D'ores et déjà, les conflits larvés ou déclarés du Burundi, du Kivu et du Shaba au Zaïre, du Congo, du Gabon, de l'extrême-nord du Cameroun, du nord-est au Ghana, du Middle Belt et du sud-est au Nigeria, de la Rift Valley au Kenya, du Mali et du Niger, du Liberia, de Sierra Leone, de Casamance au Sénégal présentent les principales caractéristiques de ce mode de mobilisation sociale et de partage des ressources économiques. Sous des formes plus classiquement politiques, la violence en République sud-africaine, la guerre d'Angola, les exactions des milices « Naparama » au Mozambique s'apparentent peu ou prou

à cette évolution. L'heure est moins à l'impossible stabilisation qu'à la nécessaire invention de nouvelles approches.

Il est malheureusement improbable que la France puisse engager cet effort d'imagination et de rationalisation de sa politique africaine avant l'élection présidentielle de 1995. Mais il est tout aussi improbable que les événements en Afrique subsaharienne se plient au calendrier politique français et épargnent au gouvernement l'éclatement de crises graves. A tout le moins, le retard que nous apporterions au règlement de certains dossiers menace de les rendre inextricables et peut se traduire par la dégradation irréversible des situations que nous affrontons.

Jean-François Bayart
CERI-Paris