

## Discours allemands et conditionnalité démocratique

**L**A crise sans précédent traversée par l'Afrique depuis les années 1980 et la disparition des rivalités géopolitiques Est-Ouest sur le continent ont amené les bailleurs occidentaux à réévaluer les fondements de leur aide. C'est tout particulièrement le rôle de l'État africain qui est ainsi visé par-delà cette révision. Depuis 1990, cette réflexion a conduit à l'énonciation d'une conditionnalité démocratique de l'aide par la plupart des donateurs occidentaux.

La coopération allemande traditionnellement marquée par un mélange de mercantilisme et d'humanisme s'est engagée relativement tôt (1990) dans le renouvellement de ses pratiques. En s'appuyant sur la promotion des droits de l'homme, elle a envisagé une définition systématique des « partenaires » (1) et initié des projets spécifiques. La construction de cette approche et les débats qu'elle provoque au cours de ces trois étapes seront ici rapportés (2).

### **Fonder la coopération sur les droits de l'homme**

---

Fondée sur une stratégie de conquête d'audience internationale, dominée par la compétition avec la RDA dans les années 1960, l'aide fédérale a été vouée à la promotion du commerce extérieur avec les deux chocs pétroliers. L'orientation actuelle, définie par Carl-Dieter Spranger (ministère de la Coopération, BMZ) et Klaus Kinkel (Affaires étrangères), semble donc marquer une rupture, favorisant largement au niveau du discours, des éléments idéologiques (droits de l'homme, participation...). Elle réunit ainsi des éléments épars des divers programmes du BMZ depuis 1975 et va à la rencontre des préoccupations des organisations civiles et des universitaires.

### **Droit et intervention, le postulat gouvernemental**

Le point d'appui choisi par le gouvernement allemand pour aborder le « bon gouvernement » est la protection des droits de l'homme. Carl-Dietrich Spranger compte sur leur valeur universelle pour dépasser les critiques et rappelle « *le devoir universel des États de les respecter* » (Spranger, 1994, p. 4). Lors de la Conférence de Vienne (décembre 1993), le ministre allemand de la Coopération s'est personnellement engagé pour faire établir la relation prioritaire entre ces droits et le développement. Il constate ainsi qu'il « *est maintenant fondé de dire que la démocratie et la défense des droits de l'homme d'une part, et le développement économique d'autre part, se renforcent mutuellement* » (Spranger, 1994, p. 4). On dispose maintenant, pour lui, « *d'une nouvelle qualité du concept de développement* » qui impose des ajustements nationaux et internationaux. La coopération allemande se veut active dans cette rénovation, note-t-il, depuis l'introduction en 1991 de « critères politiques » dans la sélection de ses partenaires.

De fait, le ministère (BMZ) souligne combien « *un développement durable dans l'intérêt des pauvres exige autre chose qui prend naissance dans le politique* » (Mohs, Van de Sand, 1993, p. 4). La défense des droits de l'homme fonde ainsi l'intervention des bailleurs dans le domaine politique pour assurer leur respect par le gouvernement, par les lois et par les juges. Cette référence universaliste veut contrer tous les procès d'intention : « *L'application de ces critères à la coopération au développement ne peut donc être taxée d'offensive néo-colonialiste de l'Occident* », concluent donc Mohs et Van de Sand (Mohs, Van de Sand, 1993, p. 5). La crise africaine, la plus totale du Tiers monde, aurait particulièrement justifié l'application de ces critères à la coopération allemande.

### **Universalisme et culturalisme, les interrogations des universitaires**

La seule justification que trouvent les observateurs non gouvernementaux allemands à la conditionnalisation de l'aide, réside dans la « *portée universelle des valeurs démocratiques* » (Tetzlaff, 1992, p. 494). La conditionnalité démocratique actuelle découlerait, dès lors, d'un véritable choix politique, comparable à la décision de l'administration Carter de lier coopération américaine et respect des droits de l'homme (Betz, 1992, p. 611). L'universalité des valeurs viendrait en outre de l'ampleur géographique du mouvement : la

(1) La politique du BMZ s'intitule traditionnellement « la politique du partenariat [*Partnerspolitik*] ».

(2) Trois types de sources seront utilisées : les textes de la coopération gouverne-

mentale allemande, les revues du BMZ *Coopération et Développement (C + D)* et *Entwicklung + Zusammenarbeit (E + Z)*, et les analyses et positions parues dans la revue universitaire *Nord-Süd Aktuell*.

transformation de l'État est en effet à l'ordre du jour « *non seulement en Afrique, mais aussi dans quelques pays asiatiques — les Philippines, Taïwan et la Corée du Sud — et différents pays de la zone arabo-islamique* » (Kühne, 1992, p. 290).

Parmi ces valeurs universelles, les droits de l'homme prennent une place centrale. Leur défense devrait en effet assurer la continuité du processus de démocratisation. Dans le contexte africain, le respect des minorités ethniques paraît ainsi particulièrement important pour enrayer le recours à la violence (Kühne, 1992, p. 296).

La nouvelle politique de coopération bilatérale allemande marque ainsi nettement « *une rupture avec le modèle de coopération dominant jusqu'au milieu des années 80* » (Betz, 1992, p. 608). Elle poursuit ainsi la tendance initiée par les plans d'ajustement structurel de la Banque mondiale « *qui jusqu'ici hésitait à introduire des conditions socio-politiques* » remarque Joachim Betz (Betz, 1992, p. 610). Le consensus politique observable, à la fin des années 80, marque donc la fin de « *l'opposition entre un système ouvert et démocratique et une économie effective* », prend la mesure « *d'un manque de règles dans l'enrichissement des classes moyennes, dans le traitement favorisé des militaires et l'étranglement des initiatives personnelles* » (Betz, 1992, p. 610).

L'évaluation de l'efficacité de ce type d'intervention prend une résonance particulière en Allemagne. L'expérience historique allemande ne peut que justifier l'adhésion d'un pays à des normes tendant à être universelles. Le rôle des acteurs extérieurs dans l'imposition de ces valeurs y trouve aussi une justification : « *La République fédérale d'Allemagne est en effet un exemple qu'une démocratisation peut être induite avec succès ou au moins soutenue de l'extérieur* » (Kühne, 1992, p. 297).

Manifestement influencés par les positions scandinaves, beaucoup d'universitaires ont tendance à valoriser les actions multilatérales. Le souci de défendre des valeurs universelles appelle pour eux le renforcement du rôle de l'ONU : de fait, les Nations unies se sont elles aussi engagées dans l'action politique. En matière de défense des droits de l'homme, les observateurs allemands retiennent ainsi le modèle d'intervention onusien au Salvador en 1991 (Kühne, 1992, p. 296). La mission ONUSAL y a en effet réussi dans son rôle de médiateur et a obtenu une solution politique au problème des minorités. Le succès de la démocratisation orchestrée par les Nations unies en Namibie confirme encore l'efficacité potentielle de l'institution internationale. La multiplication des élections et des conflits liés aux résultats poussent en outre certains observateurs allemands à préconiser la multiplication des missions multilatérales d'observation électorale sous l'égide soit de l'ONU, soit des organisations de coopération régionale (OEA, OEA ou

CSCE) ; « *Le Nicaragua, la Namibie, Haïti, le Bénin ou la Zambie ne sont que quelques exemples qui ne laissent aucun doute sur le rôle stabilisateur des équipes d'observation électorale internationale* » (Kühne, 1992, p. 298).

En matière de coopération bilatérale, les acteurs non gouvernementaux préconisent à la fois une réduction des ambitions de l'intervention et en même temps son approfondissement et son automatisation. En effet, ils conçoivent le rôle de la coopération comme l'accompagnement du processus interne aux pays (ils s'élèvent en particulier contre tout transfert de modèle). De l'autre, ils espèrent ne pas voir se multiplier les « exceptions » aux principes humanitaires adoptés par les gouvernements occidentaux. « *Les pays occidentaux ne perdent-ils pas plus ou moins leur crédibilité quand ils sympathisent avec une quelconque force qui interrompt le processus démocratique* », s'interroge ainsi, par exemple, Winrich Kühne (Kühne, 1992, p. 297).

### **Reconnaître les « bons gouvernements » : une approche systématique**

---

La prise de position idéologique de l'Allemagne demandait la mise en place de moyens administratifs pour ajuster la coopération et l'appréciation des pays partenaires. Cet effort de systématisation des relations bilatérales n'aurait cependant pas réussi à donner une totale transparence à la politique de Bonn.

#### ***Base et usage d'un « index politique »***

En 1990, un conseil scientifique définissait pour le BMZ un « *index politique* ». Les critères retenus veulent décrire la situation des pays bénéficiaires et déterminer les éléments positifs et négatifs de son évolution.

Le premier objectif est de contribuer « *à une définition plus objective de l'octroi de l'aide allemande grâce à un système pondéré* » (Mohs, Van de Sand, 1993, p. 5). De fait l'index propose une grille à chaque responsable des relations extérieures allemandes, permettant, grâce à des « plus » et des « moins » de définir un « concept-pays » (*Landeskonzept*). Ce dernier sera la synthèse de la situation constatée, des objectifs posés et des actions envisagées (BMZ, 9<sup>e</sup> rapport). Le deuxième est d'assurer la crédibilité des engagements idéologiques de l'Allemagne. C.-D. Spranger voit ainsi dans l'index politique allemand le moyen de « *soutenir [non] un modèle lié à la culture des pays industrialisés mais la concrétisation de droits de l'homme et de libertés valables pour tous les hommes* » (Spranger, 1994, p. 5).

La politique allemande veut ainsi éviter deux pièges : l'aggra-

vation de la situation des plus pauvres avec la suppression brutale des ressources extérieures, d'une part, et la stabilisation d'un environnement contraire au développement, d'autre part. Si la souplesse et le dialogue sont valorisés dans cette approche, « *l'utilisation de l'aide comme moyen de pression pour accélérer le processus de démocratisation* » est bien envisagée (3). L'application de cette volonté de pression mesurée s'est exprimée par exemple lors de la renégociation des accords de coopération germano-burkinabè en 1992. L'Allemagne était à cette date le deuxième bailleur de fonds du pays derrière la France. Si le gouvernement allemand reconduit son aide, on peut dire toutefois qu'elle est très légèrement réduite : 65 millions DM pour 1993-1994 contre 65,3 en 1991-1992. Le commentaire paru dans *C+D* appuie cette affirmation : « *Du côté allemand on a expressément indiqué que la création d'un État démocratique était une condition primordiale pour une coopération efficace.* »

Enfin cette politique veut être une participation intéressante au renouvellement des pratiques de coopération. Il en veut pour preuve l'écoute qu'aurait perçue, dans les instances multilatérales (Banque mondiale, CEE, CAD), sa demande d'une meilleure coordination des principaux donateurs (4).

### **De la systématisation : critiques et propositions**

Cet effort de transparence, pour fonder une action dans un domaine hautement sensible, n'aurait cependant pas triomphé de toutes les difficultés pratiques. Les acteurs civils allemands parlent ainsi de « désillusion ».

La sélection des partenaires se serait biaisée d'elle-même sous le poids des pratiques administratives et des lobbies financiers :

*Les pays pauvres, comme la plus grande partie de l'Afrique, qui n'offrent aucun intérêt pour l'économie allemande, auraient été écartés sous couvert de non-respect des droits de l'homme ; alors que les marchés attractifs (comme la Chine ou l'Indonésie) sont restés hors d'atteinte de la morale* » (Fues, 1994, p. 51 ; Erdman, 1994, pp. 132-135).

Les principes énoncés par le BMZ se seraient heurtés, une fois de plus, aux pressions des ministères des Finances et de l'Écono-

(3) Karl Dieter Spranger mise sur le partenariat, *Développement et Coopération*, 1993, p. 33.

(4) Une note du n° 93-2 de *Développement et Coopération* fait état d'un accord CEE, d'une part sur la suspension de l'aide en réponse à une violation des droits de

l'homme, d'autre part sur des mesures positives d'encouragement pour toute limitation des dépenses militaires. « *Une réduction de l'aide sera envisagée dans le cas de dépenses d'armement excessives, dépassant par exemple les dépenses sociales.* »

mie (5). Enfin, la définition même des *Landeskonzept* pose question : « *Sur quelles sources se fondent les décisions ?* » s'interroge ainsi un chercheur allemand (Heinz, 1994, p. 154).

La réponse du ministère à ces critiques a été la mise en avant des facteurs positifs d'évaluation — légitimant une intensification de l'aide — plutôt que ceux entraînant des sanctions. Cette évolution apparaît aux critiques comme une simple « *parade incapable de cacher sa faiblesse conceptuelle* » (Fues, 1994, p. 53). La systématisation reste cependant au cœur de la pensée allemande et le BMZ promet l'amélioration de l'indice. Les universitaires, les plus demandeurs de transparence, font des propositions pour la rationalisation de la décision. Le politologue Dirk Berg-Schlosser propose ainsi une typologie des régimes politiques, reliant le niveau de liberté et de droit avec la forme de coopération. Alliant la reconnaissance de valeurs universelles et l'observation des conditions régionales et nationales, il veut proposer des indicateurs empiriques permettant « *l'ancrage administratif de la promotion de la démocratie au sein du BMZ* » (Berg-Schlosser, 1993). Il conseille enfin le concours d'experts et la participation d'acteurs civils allemands et nationaux pour assurer l'entière transparence du processus.

### **La reformulation des programmes et des projets**

---

L'approche de la situation africaine a fondé pour une bonne part la décision de la coopération allemande de réformer son aide. Des actions politiques spécifiques se sont développées, alliant l'ajustement de programmes bilatéraux traditionnels et des interventions dans des domaines jusque-là laissés à la seule initiative des acteurs non gouvernementaux. La participation de beaucoup d'experts universitaires permet d'en proposer ici une présentation critique. Les projets seront présentés selon leur caractère de nouveauté, en terminant par les actions les plus classiques sur le fond.

#### ***L'approche de la situation africaine***

Le continent africain continue de recevoir une appréciation pessimiste. La protection des droits de l'homme, « *n'est nulle par aussi urgente qu'en Afrique* » souligne d'emblée le ministre allemand de la Coopération (Spranger, 1993, p. 5). Spranger appelle donc l'aide internationale à soutenir en Afrique les « chances actuelles » (fin du conflit Est-Ouest) et la « *politisation systématique de certains thèmes comme la corruption gouvernementale ou l'oppression des minori-*

(5) L'indépendance pratique du BMZ a été obtenue en 1972, mais l'Économie, les Finances et les Affaires étrangères ont tou-

jours été tentées de réaffirmer leur tutelle sur cette partie de l'action extérieure de l'Allemagne fédérale.

tés ethniques ou religieuses » (Spranger, 1993, p. 5). Les lois électorales, constitutives ou fondamentales adoptées depuis trois ans signalent pour lui la concordance de l'évolution intérieure africaine avec les préoccupations des partenaires du continent.

Le ministre constate que seules trois évolutions échappent complètement au scepticisme ambiant : celle de la Zambie, du Bénin et de la Namibie. Il reprend ainsi la perception européenne majoritaire qui fait de la première le « modèle anglophone » de transition démocratique, de la seconde le « modèle francophone » et de la troisième le « modèle onusien » (6). A ces trois modèles s'opposent globalement les autres évolutions, marquées par les manipulations électorales, la rupture du processus et la corruption persistante des élites. Mais C.-D. Spranger refuse la déception qu'il laisse « aux naïfs » : « *En dehors des lois électorales, de la libéralisation ou de la création des partis politiques sur un modèle occidental, d'innombrables fondements existent, en Afrique, pour un développement démocratique* » (Spranger, 1994, p. 5). Les ministères s'accordent enfin pour dire combien ce processus nécessite en temps et en soutien pour surmonter les défis qui lui sont imposés, à savoir « *l'unité politique, la légitimité, la responsabilité, l'évolution juridique dans l'intérêt des populations et pour la liberté de s'opposer au gouvernement et de discuter ses décisions* » (Spranger, 1994, p. 5). Les projets sur la durée, soutenant la mise en place de systèmes originaux, devraient donc être privilégiés.

Les deux axes spécifiques de la politique allemande sont « *la protection des droits civiques et politiques, et dans la réalité sociale de l'Afrique le renforcement des institutions et des comportements démocratiques* » (Spranger, 1994, p. 5). La programmation s'engage d'abord sur la formation à tous les niveaux, des professionnels politiques, judiciaires comme civils, « *pour élargir la valeur sociale des droits de l'homme* » (Spranger, 1994, p. 5). Son deuxième axe correspond à un autre niveau de droit : la sécurité juridique (*Rechtssicherheit*) et la juridicité de l'État (*Rechtstaatlichkeit*). Celles-ci doivent servir autant le respect des droits de l'homme que le développement économique et social. « *Le sujet économique privé ne peut planifier de manière rationnelle et minimiser ses coûts de transaction que si l'État agit dans la transparence et la prévisibilité* », nous expliquent deux experts du ministère fédéral de la Coopération. Cet objectif doit être réalisé en partenariat et « *non en réclamant des réformes* ». Des expériences sont ainsi menées au Niger, au Rwanda sur la législation, et en Namibie sur la Constitution. Enfin, les critères politiques tiennent compte de « *la participation de la population au processus politique et à la construction d'un État décentra-*

(6) Typologie empruntée à Testfatsion cratique », *Le Courrier*, n° 138, mars-avril 1993, pp. 63-68.

lisé » (Spranger, 1994, p. 5). Le ministre souligne particulièrement l'urgence de ne plus limiter l'action politique aux villes mais de lutter contre l'abstention et les problèmes physiques d'organisation des scrutins en zone rurale.

Un intérêt particulier est affiché, de plus, pour les mesures de réduction de l'armement (7). La mise en œuvre de ces programmes, très attendus par la coopération civile, n'a pas toujours amené les changements espérés.

### **Les élections**

Les autorités allemandes s'accordent à refuser de s'attacher trop aux formes, préférant la promotion de « valeurs universelles ». Ce préambule du secrétaire d'État à une conférence de la Friedrich-Ebert Stiftung l'illustre bien : « *L'Afrique a des traditions démocratiques, que nous, Européens, connaissons mal* » (Schaeffer, 1992, p. 160). Néanmoins, les élections, leur organisation et leur « observation » apparaissent bien comme le lieu d'intervention politique le plus concret et le plus direct de la coopération allemande.

De fait, en 1992, le ministère des Affaires étrangères avait déjà soutenu les élections dans plusieurs pays d'Afrique : en Zambie, en Éthiopie, en Angola, au Ghana, au Libéria et les actions de soutien devaient pouvoir s'appliquer à d'autres consultations (voir Tableau 1, p. 31). L'engagement allemand a été très important ensuite lors des deux premiers scrutins pluralistes togolais (août 1993, février 1994). La première fois, en témoignant de son irrégularité aux côtés des États-Unis, il a permis que l'opinion publique internationale ne se satisfasse pas, une fois de plus, d'une évolution tronquée. La deuxième fois, sa médiation aux côtés de la France tout au long de la préparation des élections, a apporté une légitimité certaine à une démarche rendue difficile par le premier scrutin, et l'accumulation de violences et de collusions. Ce cas précis permet de bien cerner l'ambition du programme : accompagner l'acte fondateur de gouvernements « démocratiquement légitimés » (Kößler, 1993, p. 133).

La principale critique que rencontre le soutien allemand à la tenue d'élections pluralistes est le constat « *d'absence ou de quasi-absence d'une société civile indépendante, contreponds de l'État* » (Erdman, 1994, p. 127). De fait, la transformation des élections en « acte fondateur » dépend largement de l'attachement des parties à un « consensus minimum », que représente la régulation électorale (Kößler, 1993, p. 134). L'analyste allemand en veut pour preuve les résul-

(7) Ralph Mohs et Klemens Van de Sand signalent l'élaboration par le BMZ « *d'un système de saisie et d'évaluation des dépenses d'armement des receveurs de l'aide allemande* »,

in : « Une politique de développement plus crédible », *Développement et Coopération*, 1993, pp. 4-5.



tats différents obtenus par l'Angola — illustrant l'absence de ce consensus — et la Zambie — exemple d'une compétition acceptée par tous.

La tenue d'élections demande donc la formation autant des électeurs que des politiques. L'Allemagne s'est essayée au Burundi en 1992, dans ce soutien à long terme. Un projet-pilote prévoyait le fondement d'une « Maison de la démocratie », agent technique de l'aide matérielle aux partis et lieu de rencontre et de formation des cadres politiques et administratifs. La direction de cette maison est confiée à Andreas Mehler, chercheur de l'IAK. Dès le début cependant, les tensions politiques locales réduisent son rôle à un bailleur d'aide technique pour tous les partis dans la préparation des élections. L'ambitieux volet formation a dû être reporté à plus tard (8). Mais la démocratisation appelle, au-delà du bon fonctionnement du pluripartisme, l'expression d'autres groupes sociétaux.

### **Le renforcement des groupes intermédiaires**

Le constat précédent justifie par lui-même une réflexion et une intervention à tous les niveaux de la société. D'une certaine façon, l'aide aux ONG, depuis longtemps institutionnalisée en Allemagne, constitue une base pour une action à ce niveau.

Les organisations civiles restent cependant encore, principalement en Allemagne, la cible des organisations non gouvernementales (Fondations politiques, Églises...). Ces acteurs proposent aux organisations du Sud un relais, une réflexion commune, une aide matérielle et surtout une tribune. De fait, le Dr Elfried Adam de la Fondation Friedrich-Ebert définit son rôle comme « *l'animateur d'un lieu de rencontre et d'évaluation pour les politiques du Nord et du Sud* » (9). De même, l'organe de coopération de l'Église protestante (EZE) accorde une grande importance à la publication et à la diffusion de la position de ses partenaires africains — celle du Conseil des évêques kényans sur la démocratie, par exemple.

La comparaison avec les autres zones géographiques est par ailleurs instructive de la représentation de l'essentiel à faire en Afrique. En Amérique latine, la discussion porte surtout sur la politique sociale, sa définition, sa mise en œuvre et son intégration dans l'économie de marché (FES, 1993, pp. 7-9). En Asie, les interventions concernent soit la politique économique, soit le soutien des syndicats dans sa dimension politique. Seuls, le Viêt-nam et les Philippines bénéficient d'un programme d'accompagnement démocratique (FES, 1993, pp. 13-15). L'Afrique est donc le seul continent

(8) Le coût de ce projet, 110 000 DM, a été assumé comme beaucoup de projets « politiques » par le ministère des Affaires étrangères.

(9) Interview réalisée à Bonn, 21 mai 1994.

où l'économique est séparé du politique, où l'idéal démocratique prime sur la pratique quotidienne des droits économiques des citoyens.

### **La communication**

La défense de la liberté de la presse est un domaine d'intervention entièrement nouveau pour la coopération gouvernementale fédérale. Elle prend d'abord une forme générale en soutenant le programme spécifique de l'UNESCO (2 millions de DM). En Afrique même, le ministère annonce un programme de soutien à la création d'agences de presse indépendantes en Afrique centrale, Afrique occidentale, Sud de l'Afrique. Nous connaissons par ailleurs plusieurs exemples de soutien au pluralisme radiophonique (Mali, Tanzanie...). Elle peut néanmoins compter dans ce domaine sur l'expérience des acteurs civils. Le programme « Médias et communication » de la Fondation Friedrich-Ebert se fixe ainsi comme buts la participation aux échanges internationaux d'informations, le développement de structures médiatiques démocratiques et la formation de professionnels des médias. Il contient donc autant d'aide technique que d'incitation au pluralisme politique. Les ONG chrétiennes, nous l'avons vu, travaillent activement à la publication des opinions de leurs partenaires du Sud.

Mais le cœur de la coopération bilatérale, plus que l'émergence de nouveaux acteurs, reste l'État et sa transformation.

### **La limitation des dépenses militaires**

---

Ce point ancien de la coopération allemande touche de fait l'amélioration des pratiques gouvernementales. Le niveau de dépenses militaires dans le budget national constitue depuis longtemps un critère officiel d'évaluation des pays « partenaires ». Le BMZ, parallèlement à l'« index politique », a décidé en 1991 de soutenir l'élaboration d'un logiciel recensant les dépenses militaires des pays du Sud.

L'intérêt porté aux droits de l'homme a favorisé en outre des projets concrets de réduction des effectifs militaires : deux expériences pilotes sont ainsi menées en Éthiopie et en Ouganda pour reclasser les soldats désœuvrés depuis la fin des guerres civiles en leur donnant une terre et les moyens de la cultiver (10).

L'évaluation de cet effort demeure lui-aussi « *largement peu clair* » (Erdman, 1994, p. 134). La cause profonde de cette opacité réside,

(10) L'information a été diffusée en France par le *Courrier International*, reprenant un article du *Neue Zürcher Zeitung* de

Zürich, « Quand les Allemands reclassent les soldats africains », n° 170, 9 février 1994, p. 27.

une fois de plus, dans la puissance de certains lobbies économique-administratifs, très bien représentés dans le ministère des Affaires étrangères mais surtout dans celui de l'Économie et des Finances. « *La politique du BMZ reste subordonnée aux diktats d'autres intérêts que ceux relatifs au développement* » regrette ainsi Gerö Erdman (Erdman, 1994, p. 136). Il constate en effet que « *la contradiction entre d'une part, l'exportation d'armes vers le Tiers monde (en coopération avec la France) et de l'autre l'imposition de conditions relatives aux armes (...) continue à exister* » (Erdman, 1994, p. 136).

### **La formation gouvernementale**

Le modèle socio-économique allemand de *Sozialmarktwirtschaft* tire sa puissance de sa réussite même. L'action culturelle et pédagogique des fondations politiques a permis de le faire connaître de par le monde. On le trouve ainsi en référence dans le projet d'un groupe d'opposition zaïrois (11). Ce modèle pose en effet les responsabilités de l'État, garant et non ennemi du bon fonctionnement du marché. Le gouvernement reste en outre un véritable acteur social et le protecteur de l'environnement (12).

Cette influence conceptuelle trouve en outre des applications concrètes dans la coopération bilatérale : comme le financement accordé au Bénin pour « *l'adaptation de ses structures aux exigences démocratiques* ». Le même intérêt justifie le programme de coopération allemand avec la Tanzanie ou le Mozambique (voir Tableau, p. 31). L'augmentation de la « gouvernance » par la formation des fonctionnaires est avancée dans d'autres pays, comme le Burundi ou le Mali. Le programme touche aussi l'Ouganda, auquel l'Allemagne accorde un soutien financier pour l'ensemble du processus de démocratisation. Le Ghana en est un autre bénéficiaire depuis l'accord du 20 mai 1993. Le gouvernement reçoit ainsi 9,5 millions de DM pour l'augmentation de la fonction publique, la réforme de la police et de l'armée selon les principes adoptés de l'État de droit. Si la présentation des projets insiste sur leur caractère « démocratique », leur contenu n'est pas aussi révolutionnaire, la GTZ ayant développé des projets d'appui administratif en Afrique tout au long des années 1980.

Le soutien des gouvernements en transition peut apparaître comme la volonté de maintenir la forme bilatérale de la coopération. Cette continuation peut sembler contradictoire, alors que l'accu-

(11) Projet publié par le BMZ dans la revue *C + D* en 1993.

(12) Pour une présentation de la pensée contemporaine allemande de l'État, on peut consulter l'article d'Alphonse Lossier, « La

stratégie du développement dans la pensée et dans la politique économique allemande », *Mondes en développement*, 20 (77-78), 1992, pp. 177-189.

mulation des conditions tend à renforcer le sentiment de marginalisation parmi les élites du Tiers monde (Tetzlaff, 1992, p. 488). De fait, le ralliement effectif de la plupart des donateurs à ces conditions amène à la constitution « *d'un front de plus en plus uni* » face au Sud et à l'Est (Betz, 1992, p. 609) et s'ajoute à la tutelle économique qu'ont déjà imposée les experts de la Banque mondiale. L'ensemble du processus semble ainsi « déstabilisant ». La réussite du processus reste fondamentalement liée à la rédaction des élites, à qui « *la conditionnalité démocratique peut imposer un coût de survie très élevé* » (Tetzlaff, 1992, p. 488). L'assistance à la réforme de l'administration apparaît dès lors comme une tentative de pacification et de détente sociale. Le maintien des aides extérieures doit éviter le « désespoir » des élites et leur enfermement dans des solutions jusqu'au-boutistes.

### **La réforme de l'État africain, une base politique pour l'économique ?**

---

Tous ces efforts ne doivent pas cependant être attribués à un prosélytisme démocratique débordant. La reformulation des objectifs n'arrive pas à cacher la permanence des pratiques « réalistes », privilégiant l'économique.

C'est bien l'amélioration de la gouvernance qui est visée — et à travers elle une meilleure intégration économique et commerciale de l'Afrique. Cet objectif peut être très clairement exprimé : « *Nous espérons que l'introduction de formes démocratiques aura aussi des effets positifs sur l'économie* », explique le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, Helmut Schäffer (Schäffer, 1992, p. 163). La construction d'une « Afrique utile » constitue en soi un but ancien pour l'Allemagne. La République fédérale recherche et favorise depuis toujours des partenaires commerciaux et politiques solides, ne mettant plus en doute, par exemple, « *la supériorité des mécanismes du marché sur l'économie d'État* » (Kinkel, 1993, p. 164).

Enfin, la réforme de la politique de coopération allemande — comme la plupart des politiques occidentales — doit arriver à juguler les forces internes (divisions administratives et lobbies) et externes (concurrence géopolitiques et alliances) pesant pour la reconduction des pratiques antérieures. En attendant le triomphe de la cohérence, c'est toujours aux acteurs locaux de promouvoir un mode de gestion étatique responsable.

**Isabelle Biagiotti**  
*Solagral (Montpellier)*

TABLEAU :  
EXEMPLES DE FINANCEMENT D'AIDE  
A LA DÉMOCRATIE, 1992-1994, EN MILLIONS DE DM

Pays	Aide	Total	Destination
Angola	D : 0,66 T : 0,05	0,71	— Organisation, observation et résultats des élections
Bénin	F : 60 T : 27,5	87,5	— Démocratisation des structures
Burkina	T : 0,07	0,07	— Équipement des bureaux de vote
Burundi	D : 0,11 T : 0,10	0,21	— Maison de la démocratie et aide technique pour les élections
Centrafrique	D : 0,32	0,32	— Préparation et observation des élections
Érythrée	0,32	0,32	— Observation du référendum
Gabon	D : 0,1	0,1	— Préparation des élections
Ghana	D : 0,5	0,5	— Préparation des élections
Guinée	T : 0,6	0,6	— Matériel électoral et formation des observateurs
Kenya	D : 0,4	0,4	— Impression de matériel et formation d'observateurs (*)
Lesotho	T : 0,14 D : 0,03	0,17	— Équipement des bureaux de vote et observation des élections
Libéria	T : 0,15	0,15	— Préparation des élections
Madagascar	T : 0,1	0,1	— Bureaux de vote
Malawi	T : 0,45	0,45	— Bureaux de vote et observateurs
Mozambique	F : 61,1	85	— Démocratisation
Namibie	T : 0,82 D : 0,12	0,94	— Traitement informatique, résultat et observateurs régionaux
Niger	T : 0,5 D : 0,06	0,56	— Formation des agents électoraux. Envoi de 8 observateurs
Nigeria	D : 0,15	0,15	— Financement d'une mission d'observation ONG nigériane
Ouganda	D : 0,6	0,6	— Préparation des élections
Rwanda	D : 0,03	0,03	— Semaine de la tolérance
Sénégal	T : 0,5	0,5	— Aide technique électoral
Swaziland	T : 0,25	0,1	— Préparation technique, observation
Tanzanie	D : 0,36	0,36	— Atelier sur le pluralisme constitutionnel
Togo	T : 0,48 D : 0,11	0,59	— Matériel, formation, publication et observateurs électoraux
Zaïre	T : 0,15	0,15	— Enregistrement de la CN
Zambie	D : 0,03 T : 0,18 T : 0,02	0,23	— Formation agents électoraux (**), imprimeurs, observateurs

\* Ces deux actions ont été menées avec le concours de deux fondations politiques allemandes : Hans-Seidel-Stiftung et Friedrich-Eben-Stiftung.

\*\* Co-financement du Carter Center.

Légende : F : aide financière, T : aide technique du ministère de la Coopération, D : aide spéciale « démocratie » du ministère des Affaires étrangères.

Source : *Die Bundesrepublik Deutschland und Afrika, Dokumentation 1990-1993*, pp. 173-175. Tableau de synthèse établi par Isabelle Biagiotti.

BIBLIOGRAPHIE

- Dépouillement de deux périodiques de la coopération allemande : *Entwicklung und Zusammenarbeit E + Z*, *Coopération et Développement C + D* de 1991 à 1994.
- BERG-SCHLOSSER (D.), *Thesen zur Förderung den Menschenrechten, Rechtssichereit und Partizipation (Demokratie)*, Marburg, 1994, non publié.
- BETZ (J.), « Strukturanpassung under Konditionnalität : Ausdehnung und Grenzen », *Nord-Süd Aktuell*, VI (4), 1992, pp. 608-617.
- BMZ, *9ter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Bonn, 1992.
- ERDMAN (G.), « Democratization in Africa and Human Rights Conditionally in Development Aid. Old NGO Tasks Take New Guise », pp. 123-149, in R. Tetzlaff (ed.). *Human Rights and Development. German and International Comments and Documents*, Hambourg, EINE Welt, décembre 1993.
- EZE, *Demokratie in Afrika, kirchliche Stellungnahmen zum politischen Wandel*, Bonn, Forum, 1992, 40 p.
- FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, *Die Friedrich-Ebert-Stiftung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Aufgaben-Ziele-Handlungsfelder Aktivitäten 1992*, Bonn, avril 1993, 30 p.
- Id. Democracy in Africa — A New Beginning ? International Conference, Bonn, 1-3 June 1992, Selected Paper and Discussions*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1993, 119 p.
- FUES (T.), « Vom Ende der Entwicklungspolitik : Ein Blick auf 12 Jahre CSU-Herrschaft im BMZ », *Blätter der IZW3W*, n° 200, septembre 1994, pp. 50-53.
- HEINZ (W.), « Human Rights in German Foreign and Development Policy », pp. 97-121, in R. Tetzlaff (ed.). *Human Rights and Development. German and International Comments and Documents*, Hambourg, EINE Welt, December 1993.
- KINKEL (K.), « Deutschland engagiert sich für Afrika, Rede des auswärtigen Ministerien am Isten März 1993 », pp. 164-166, in *Die Bundesrepublik Deutschlands und Afrika 1990-1993*, Bonn, Auswärtiges Amt, 1994.
- KÖBLER (R.), « Internationale Wahlbeobachtung — eine Form Zivilgesellschaftlicher Intervention ? », *Nord-Süd Aktuell*, VII (1), 1993, pp. 133-140.
- KÜHNE (W.), « Demokratisierung in Vielvölkerstaaten unter schlechten wirtschaftlichen Bedingungen », *Nord-Süd Aktuell*, VI (2), 1992, pp. 290-301.
- MEDHANIE (T.), « Les modèles de transition démocratique », *Le Courrier*, n° 138, mars-avril 1993, pp. 63-68.
- MOHS (R.M.) et VAN DE SAND (K.), « Une politique de développement plus crédible », *Développement et Coopération*, 1993, pp. 4-5.

- NÖLKE (A.), « Die Einschränkung des politischen Souveränität afrikanischer Staaten durch die Koordination von Entwicklungshilfe », *Nord-Süd Aktuell*, VII (1), 1993, pp. 112-121.
- SCHÄFFER (H.), « Rede des Staatminister im Auswärtigen Amt im Rahmen einer Tagung der Friedes am 1 juni 1992, Bonn », pp. 160-163, in *Die Bundesrepublik Deutschlands und Afrika 1990-1993, Dokumentation*, Bonn, Auswärtiges Amt, 1994.
- SPRANGER (C.-D.), « Menschenrechte und politische gesellschaftliche Beteiligungen in Afrika. » *E + Z*, 35 (1), 1994, pp. 4-5.
- TETZLAFF (R.), « Politische Konditionnalität — politische Notwendigkeit und entwicklungspolitische Chance », *Nord-Süd Aktuell*, VI (3), 1992, pp. 488-496.