

**ALEX VINES ET TOM CARGILL**

« LE MONDE DOIT NOUS JUGER SUR L'AFRIQUE »

L'HÉRITAGE AFRICAIN DE TONY BLAIR

LA POLITIQUE BRITANNIQUE À L'ÉGARD DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE A ACQUIS UNE VISIBILITÉ NOUVELLE AVEC LES PRÉSIDENTES BRITANNIQUES DU G8 ET DE L'UNION EUROPÉENNE. AVEC POUR PRIORITÉ LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ PAR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LA GRANDE-BRETAGNE A CRÉÉ UNE COMMISSION POUR L'AFRIQUE, CHARGÉE DE RÉFLÉCHIR À DE NOUVELLES APPROCHES. MAIS L'ÉCART EST GRAND ENTRE LA RHÉTORIQUE ET LA RÉALITÉ : L'AFRIQUE SEMBLE AVOIR ÉTÉ D'ABORD UNE OPPORTUNITÉ DE COMMUNICATION POLITIQUE ; LA LOGIQUE EST RESTÉE HUMANITAIRE ; LA GESTION A ÉTÉ MALADROITE ET PARFOIS ARROGANTE ; L'AFRIQUE AURA EU DU MAL À TROUVER UNE VRAIE PLACE DANS L'ENSEMBLE DES PRIORITÉS POLITIQUES.

En février 2006, dans un article publié dans la presse britannique à l'occasion de sa visite en Afrique du Sud, le Premier ministre britannique Tony Blair écrivait : « Le monde doit nous juger sur l'Afrique¹. » Lors des présidences britanniques du G8 et de l'Union européenne en 2005, Tony Blair a fait du développement de l'Afrique un objectif majeur. L'intérêt de Londres pour l'Afrique s'était déjà manifesté lors des sommets du G8 à Kananaskis, au Canada, en juin 2002 et à Évian en 2003 ; et même pendant le sommet de Sea Island aux États-Unis en 2004, l'Afrique a occupé une place inattendue, grâce au travail de lobbying mené par le Royaume-Uni, auquel les États-Unis n'ont pas souhaité s'opposer – manière pour Washington de récompenser leur principal allié dans la guerre d'Irak. Depuis Kananaskis, les promesses d'aide pour l'Afrique avaient augmenté de façon significative, et le Royaume-Uni entendait prolonger cette tendance².

La force de l'engagement de Blair pour l'Afrique ne saurait être discutée. Durant son premier mandat, il a autorisé, en mai 2000, le déploiement de troupes britanniques en appui des efforts de l'Onu et de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest pour le maintien de la paix en Sierra Leone³. Il a défendu les intérêts de l'Afrique lors de plusieurs grands

forums internationaux, à commencer par le sommet du G8 à Genève en 2001. Au début de son deuxième mandat, en 2001, une politique africaine spécifique a été formulée⁴. À la Conférence du Parti travailliste en septembre 2001, Blair a déclaré que l'Afrique était « une blessure dans la conscience de l'humanité » et qu'elle deviendrait « plus profonde et plus cruelle » si rien n'était fait pour la soigner. Il a affirmé que l'Afrique serait une priorité pour son nouveau mandat, bien que ce calendrier ait été perturbé par la guerre en Irak en 2003 et en 2004.

Durant le deuxième mandat de Tony Blair, la politique africaine de la Grande-Bretagne a été centrée sur la réduction de la pauvreté par le développement économique ; les motivations de cette politique combinaient l'exigence morale au sentiment général que les problèmes de l'Afrique pouvaient avoir des répercussions sur les intérêts occidentaux⁵. Cette même orientation semble marquer le troisième mandat du gouvernement travailliste, comme l'indique par exemple la liste des principaux thèmes de l'engagement du Royaume-Uni en Afrique dressée par Jack Straw, le chef de la diplomatie britannique, à la tête du Foreign and Commonwealth Office (FCO), dans un discours prononcé à Abuja le 14 février 2006 : le développement, la gouvernance, les conflits, le terrorisme, les migrations, le crime et le trafic de drogue, la sécurité énergétique, l'environnement, l'islam et la présence chinoise⁶. Cette vision, qui émanait du FCO, s'inscrivait dans un cadre stratégique plus global, fondé sur les mêmes questions.

Le même mois, en Afrique du Sud, Tony Blair affirmait que l'attention prêtée aux questions africaines était d'abord motivée par une exigence morale – mais aussi par l'intérêt bien compris. Il déclarait ainsi :

« Je pense que l'Afrique est probablement la grande cause morale de notre temps, à cause du nombre des victimes, des millions de personnes qui meurent à cause des conflits, des

1. T. Blair, « The World must judge us on Africa », *The Independent on Sunday*, 12 février 2006 ; G. Cumming, « UK African policy in the post-cold war era : from realpolitik to moralpolitik ? », *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 42, n° 1, 2004, p. 106-128.

2. Council on Foreign Relations, *Freedom, Prosperity, and Security the G8 Partnership with Africa : Sea Island 2004 and Beyond*, Special Report, mai 2004.

3. Cette intervention a renforcé la crédibilité de T. Blair à l'intérieur et à l'extérieur du Royaume-Uni et l'a probablement convaincu que l'Afrique méritait davantage d'attention. Sur cette intervention, voir C. Ero, « A critical assessment of Britain's Africa policy », *Conflict, Security and Development*, vol. 1, n° 2, 2001, p. 60-61.

4. P. Williams, « La Grande-Bretagne de Tony Blair et l'Afrique », *Politique africaine*, n° 94, juin 2004, p. 105-127.

5. T. Porteous, « British government policy in subsaharan Africa under New Labour », *International Affairs*, vol. 81, n° 2, 2005, p. 281-297.

6. J. Straw, « Africa : a new agenda », Abuja, Foreign and Commonwealth Office, 14 février 2006.



famines ou des maladies, et parce que je pense que dans le monde d'aujourd'hui, dans un monde interdépendant, il est insensé de laisser l'Afrique être le seul continent qui recule. Et il y a une telle vitalité, une telle énergie, une telle intelligence que c'est une tragédie qu'elles ne soient pas mobilisées et utilisées comme elles pourraient l'être. Je pense donc que les pays comme le mien ont une obligation morale impérieuse d'agir, mais qu'il est aussi, en fin de compte, dans notre propre intérêt d'agir⁷. »

Cet accent mis sur l'Afrique rencontrait l'approbation de l'opinion publique britannique : selon un sondage réalisé en 2005 par le Royal Institute of International Affairs – plus connu sous le nom de “Chatham House”, un *think tank* indépendant basé à Londres –, il existait au Royaume-Uni un large soutien en faveur de cette focalisation sur l'Afrique⁸. Le sondage indiquait également que les Britanniques considéraient le changement climatique comme une question importante. Ces résultats tranchaient avec ceux, plus médiocres, obtenus par un sondage similaire réalisé au Canada, en marge du sommet du G8 de 2002.

VIE ET MORT DE LA COMMISSION POUR L'AFRIQUE

L'humanitarisme cher à l'opinion publique britannique est relayé par des célébrités, et c'est la rock star irlandaise Bob Geldof qui a convaincu Tony Blair, au cours du sommet d'Évian, de créer une commission pour réévaluer les causes de la pauvreté en Afrique. C'est ainsi qu'est née, en février 2004, la Commission pour l'Afrique. Son but était d'apporter un regard neuf sur le passé et le présent de l'Afrique et sur le rôle de la communauté internationale dans la trajectoire de développement du continent. La création de la Commission permettait de saisir l'opportunité politique et symbolique qu'ouvrait l'année 2005, puisque le Royaume-Uni devait assumer la présidence du G8 et, dans la seconde moitié de l'année, la présidence de l'Union européenne. Le Premier ministre fit donc de l'Afrique et du changement climatique ses priorités pour les deux mandats. Dans les débats sur l'Afrique, l'année 2005 était importante à deux titres supplémentaires : en septembre 2005, l'ONU organisait le premier grand sommet destiné à évaluer l'avancement des Objectifs du millénaire ; 2005 marquait également le vingtième anniversaire du Live Aid et le vingt-cinquième anniversaire de la publication du célèbre rapport « Nord-Sud » de la Commission Brandt.

Un projet flou ?

Présidée par Tony Blair, la Commission était composée de 17 membres, dont un certain nombre de responsables politiques de premier plan – même si, officiellement, les membres avaient été choisis à titre individuel, en vertu

Politique africaine

135 « Le monde doit nous juger sur l'Afrique »...

de leurs compétences⁹. Neuf d'entre eux étaient Africains, parmi lesquels le ministre des Finances sud-africain Trevor Manuel, le président tanzanien Benjamin Mkapa et le Premier ministre éthiopien Meles Zenawi. La Commission s'est réunie officiellement trois fois avant la publication de son rapport. Au cours de sa première réunion, le 4 mai 2004, ses objectifs ont été arrêtés, et le travail divisé en six thèmes principaux : l'économie, les ressources naturelles, la gouvernance, la paix et la sécurité, le développement humain et la culture, et la participation.

Bob Geldof, lui aussi membre de la Commission, s'est par ailleurs engagé aux côtés d'une autre rock star irlandaise, Bono, dans la campagne Make Poverty History et dans l'organisation des concerts Live 8 qui devaient se tenir dans les pays du G8 et en Afrique du Sud durant l'été 2005. Compte tenu de son impopularité croissante en Grande-Bretagne à cause de la guerre en Irak, et alors qu'il avait décidé de faire de l'année 2005 une année d'élection, ce n'est sans doute pas sans arrière-pensées que Tony Blair s'est engagé pour cette grande cause humanitaire si chère au cœur des Britanniques, aux côtés de rock stars aussi populaires.

Ce n'est pas non plus un hasard si, à la différence de ce qui s'était passé lors des deux premiers gouvernements travaillistes, les services du Premier ministre ont été directement impliqués dans un nombre de plus en plus grand de décisions, alors que souvent le FCO n'était même pas consulté. Ce fut le cas lors de la désignation des membres de la Commission pour l'Afrique. La Commission a également souffert de la compétition politique de plus en plus vive entre le Chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, et Tony Blair. Elle est ainsi devenue l'un des terrains où s'est jouée une guerre de succession de plus en plus acerbée, et elle en a été affectée.

L'ambiguïté entourant la Commission pour l'Afrique elle-même est ici centrale. Bien des questions relatives à sa nature et à son objet demeuraient en suspens. Le but déclaré était de produire un rapport et des propositions inspirés d'« idées nouvelles et radicales » sur la manière de développer l'Afrique. Son secrétariat se composait presque entièrement de fonctionnaires mis à disposition par les différents ministères britanniques, et il était logé et financé par le ministère en charge du développement, le Department for International

7. « Carte Blanche: interview with Tony Blair on matters concerning Africa », 11 février 2006, <www.pm.gov.uk/output/Page9046.asp>.

8. E. Kaplan, « British attitudes to Africa », Chatham House Briefing Note, mars 2005.

9. Le site de la Commission comprend la liste des membres, <www.commissionforafrica.org>.



Development (DFID). Il est également notoire que ses membres avaient été sélectionnés par le Premier ministre ; le choix que ce dernier a fait d'inclure le Chancelier de l'Échiquier et le ministre en charge du DFID rendait l'absence du FCO d'autant plus remarquable. Enfin, la Commission se devait de présenter les fruits de ses travaux juste avant des élections générales britanniques. Ce dernier point ne pouvait qu'affecter le regard que les principaux responsables politico-administratifs britanniques allaient porter sur l'activité de la Commission et son impact sur la politique de développement de leur pays... Alors même que la Commission avait pour but de proposer une nouvelle direction pour la politique étrangère du Royaume-Uni, l'absence du FCO donnait le ton.

Contrairement à ce qui était prévu, la Commission n'est pas parvenue à associer les pays du G8 à ses conclusions. Le rejet immédiat de l'offre allemande de détacher un représentant à la Commission a été une erreur. Pourtant, puisque la Russie, qui allait prendre la prochaine présidence du G8, n'était guère intéressée par l'Afrique, l'Allemagne, qui allait lui succéder, aurait dû être considérée comme un partenaire essentiel. Le Japon, actif en Afrique, aurait également dû être associé au processus dès le début. Tokyo était ambivalent à l'égard des efforts britanniques, et considérait que la Commission pour l'Afrique venait perturber les procédures en place au sein du G8 à propos de l'Afrique. Et le choix qui fut fait de lancer le rapport de la Commission le jour de la très britannique journée d'action Red Nose du Comic Relief¹⁰, n'a guère contribué à renforcer les liens avec les partenaires les plus sceptiques du G8 ni avec les Africains qui déploraient volontiers l'arrogance de Londres¹¹.

La composition de la Commission elle-même posait problème, puisqu'elle comprenait par exemple le Premier ministre éthiopien Meles Zenawi, qui a, en juin 2005, justifié l'exécution de plus de trente manifestants et l'arrestation de quatre mille autres qui protestaient contre les fraudes lors des élections nationales de mai. Faut-il s'étonner dans ces conditions de la faiblesse du rapport de la Commission sur la question des droits de l'homme ? Quant au choix du ministre sud-africain des Finances, Trevor Manuel, il s'agissait avant tout pour Thabo Mbeki, soucieux d'améliorer les relations bilatérales avec le Royaume-Uni, détériorées par les désaccords à propos du Zimbabwe et de l'Irak, d'adresser un geste en direction de Londres, plutôt que de donner un signal de l'engagement des pays africains derrière le projet¹².

Un travail maladroit ?

Après sa première réunion à Londres en mai 2004, la Commission pour l'Afrique s'est mise au travail, alors même que son mandat et ses relations avec la politique étrangère britannique restaient obscurs. Les fonctionnaires

Politique africaine

137 « Le monde doit nous juger sur l'Afrique »...

du secrétariat de la Commission ont créé leur propre cadre de travail et identifié leurs priorités, en faisant largement fi, au début du moins, des travaux déjà existants. Différentes institutions étatiques et académiques ont été sollicitées, principalement au Royaume-Uni, mais l'incertitude persistait quant à la finalité de la Commission. Cette incertitude est devenue flagrante au milieu de l'année 2004 lorsque, critiqué pour sa politique en Irak, Tony Blair a envisagé de démissionner. Gordon Brown s'est saisi de cette opportunité pour renforcer sa présence au sein de l'État et de la Commission pour l'Afrique. Celle-ci est alors passée des mains du DFID et du FCO à celles de fonctionnaires du Trésor ; nommé directeur de la stratégie et de la recherche, le professeur Sir Nicholas Stern, un conseiller de Brown, est rapidement entré en conflit avec le secrétaire de la Commission, Myles Wickstead, un ancien du FCO et du DFID. Stern a eu le dessus et dès septembre 2004, la Commission a pris un tournant plus économique – les questions de gouvernance ont également pris de l'importance. Beaucoup de temps avait été perdu, alors que le rapport devait être achevé au cours de la première moitié de 2005.

Les membres de la Commission devaient recevoir une première version, en préparation de la réunion d'Addis-Abeba à la mi-octobre, mais au début du mois, aucune consultation ou presque n'avait été menée en Afrique, et plusieurs organisations venaient seulement d'être invitées à exposer leurs idées. Le cadre était donc établi avant même que des Africains aient pu participer à son élaboration. Cette incapacité à impliquer des acteurs du continent a fragilisé la Commission, et cette impression s'est accentuée lorsque Tony Blair, dans son discours sur l'Afrique prononcé à Addis-Abeba, n'a même pas mentionné le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad), l'initiative majeure dans laquelle l'Union africaine et les États africains sont impliqués. La Commission, et par extension le gouvernement britannique, ont été perçus comme peu au fait de la question. En déclarant, au cours d'un dîner réunissant des diplomates, que 2005 serait l'année où « l'Afrique serait découverte sur l'agenda international », faisant ainsi fi des récentes initiatives des gouvernements canadien, français et américain, l'un

10. Annuellement, l'ONG Comic Relief organise une quête nationale pour ses programmes d'assistance en Grande-Bretagne et en Afrique.

11. Ces ratés ont transparu dans l'organisation des concerts du Live 8. Ainsi, ce n'est qu'au dernier moment qu'un concert a été programmé à Moscou après que les organisateurs aient réalisé leur oubli. Par ailleurs, les musiciens africains n'ont été que peu représentés dans les concerts des pays du G8. Un concert alternatif a été organisé en Cornouailles.

12. Entretien avec un diplomate britannique, 10 février 2006.



des principaux membres de la Commission n'a rien fait pour améliorer la situation. Dans la même veine, Blair a affirmé lors d'un entretien en Afrique du Sud en février 2006 : « Je pense que le G8 passé a vu pour la première fois, l'Afrique occuper une place centrale lors d'un sommet¹³. »

Pendant ce temps, des consultations hâtives étaient menées à travers l'Afrique et dans d'autres pays du G8¹⁴. Beaucoup n'y ont vu que des diversions visant à légitimer un rapport en grande partie déjà rédigé par le secrétariat de la Commission. Ainsi, des professionnels du développement venus de toute l'Afrique, rassemblés lors d'une conférence organisée à Abuja en novembre 2004 par la Chatham House et le British Council, ont semblé largement ignorer le travail de la Commission ou l'ont dénigré ; au mieux, il était jugé périphérique par rapport aux efforts déjà en cours. Le lancement du rapport, lors d'une cérémonie organisée en mars 2005 au British Museum, en présence de Tony Blair, de Gordon Brown et de Bob Geldof, n'a pas réussi à relancer l'intérêt, déjà très relatif, que les médias manifestaient envers la Commission – ils y ont prêté attention à peu près trois jours, avant d'oublier le sujet.

Le rapport de 461 pages, intitulé *Our Common Interest*, propose un résumé convaincant des idées établies sur ce qu'il convient de faire pour stimuler la croissance et la bonne gouvernance en Afrique¹⁵. Mais compte tenu du principal objectif initial de la Commission – voir l'Afrique sous un regard neuf –, on ne peut que s'étonner de l'absence d'idées originales¹⁶. Le principal point du rapport est de souligner l'importance de la gouvernance et de l'aide pour une renaissance africaine – deux thèmes sur lesquels la Banque mondiale insiste depuis une décennie. Le rapport affirme également qu'une augmentation de l'aide conduirait à une meilleure gouvernance et que le G8 et les organisations internationales ont un rôle plus important à jouer dans l'amélioration de la situation que les États africains eux-mêmes¹⁷. Le rapport n'évoque pas ce que les Africains peuvent faire de leur côté – par exemple dans le domaine des échanges interafricains ou dans l'agriculture.

Par ailleurs, si les milieux d'affaires ont été associés au lancement du rapport de la Commission et si la question du commerce a fait l'objet de nombreuses consultations, le rapport n'évoque pas l'importance du secteur privé en Afrique. Sans doute était-il difficile de faire de la place à cette question dans ce qui pour Blair, Brown et Geldof était avant tout une action de pure charité...

Une cérémonie distincte a été organisée à Addis-Abeba, et une autre encore à New York – en fait une simple transmission du rapport aux Nations unies. Quelques jours après, Tony Blair annonçait la tenue d'élections générales au Royaume-Uni. Les questions de développement international ont joué un rôle réduit durant la campagne, mais un certain nombre d'éléments indiquent

Politique africaine

139 « Le monde doit nous juger sur l'Afrique »...

que les initiatives africaines du New Labour n'ont pas été sans influence sur le loyalisme électoral de nombreux électeurs travaillistes déçus par l'engagement britannique en Irak.

La Commission a été dissoute à la fin du mois de septembre 2005, dans un silence qui contraste avec les fanfares qui avaient accompagné sa mise en place un an et demi plus tôt. Aux dires du Premier ministre, les recommandations du rapport ont été intégrées dans la politique étrangère britannique – mais nombre des recommandations les plus importantes, comme par exemple celles qui portaient sur les tarifs douaniers, sont en réalité restées sans effet. La présidence britannique de l'Union européenne, entre juillet et décembre 2005, n'a pas réalisé de progrès notable. Certes, le 15 décembre 2005, le Conseil des ministres a convenu d'une nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique. Cette stratégie est en principe un progrès important, mais elle se fonde sur une simplification excessive d'un certain nombre de questions, entre autres en décrivant l'Afrique comme une entité cohérente. En l'absence d'un réel soutien parmi les pays du G8 et les partenaires européens, le gouvernement britannique avait fort à faire pour obtenir des avancées sur les questions africaines – mais absorbé par le lancement du rapport puis par les élections, Londres s'est engagé trop tardivement dans son effort de lobbying.

Le 11 mars 2006, le premier anniversaire du lancement du rapport de la Commission pour l'Afrique n'a suscité que peu d'attention et de commentaires dans les médias – seule l'organisation internationale Oxfam a publié, le 9 mars, un rapport dans lequel elle soulignait que les pays du G8 revenaient sur leurs engagements en matière de lutte contre la pauvreté, indiquant que le Royaume-Uni ne montrait pas vraiment l'exemple¹⁸. Le lendemain, le porte-parole du Premier ministre déclara que « les progrès réalisés devaient être reconnus¹⁹ ».

13. « Carte Blanche: interview with Tony Blair... », art. cit.

14. Commission for Africa, « Action for a strong and prosperous Africa », novembre 2004, par. 11, <www.commissionforafrica.org/english/consultation/consultation_document/>.

15. Commission for Africa, *Our Common interest: an argument*, Londres, Penguin, 2005.

16. E. Donnelly, « The Report of the Commission for Africa: a programme for revival? How the Commission report affects conceptions of Africa and its power-knowledge relations in international politics », mémoire de master en Politique internationale, University of London, septembre 2005.

17. G. Mills, « The Commission for Africa: More than just another paperweight », *Optima*, juin 2005.

18. Oxfam Press Release, 9 mars 2006, <www.oxfam.org.uk/press/releases/wto_london090306.htm>.

19. Morning Downing Street press briefing, 10 mars 2006, <www.pm.gov.uk/output/Page9179.asp>.



Le résultat le plus significatif de la Commission est sans doute la coalition Business Action for Africa, qui rassemble des multinationales comme Shell International, Anglo American, British American Tobacco, Unilever ou Crown Agents, et qui coordonne les efforts du monde des affaires sur des questions concrètes telles que le Sida, les douanes ou la corruption en Afrique.

LE RÊVE ET LA RÉALITÉ

Dans sa communication à la Commission pour l'Afrique, le Comité de la Chambre des communes sur le développement international avait insisté sur la cohérence à établir entre les politiques menées²⁰. Des membres du Comité redoutaient en particulier que la Commission ne vienne concurrencer d'autres efforts plus légitimes comme le Nepad. Les observations du Comité s'inspiraient de bévues passées, comme par exemple la déclaration de Blair à Addis-Abeba mentionnée plus haut. En faisant l'impasse sur le Nepad, Blair avait provoqué une gêne au sein de l'Union africaine et dans certaines capitales du G8 comme Ottawa : il semblait ne plus faire confiance au Nepad, sans proposer d'alternative crédible. Londres s'est ensuite efforcée de réparer les dégâts en incluant une profusion de références aux travaux du Nepad dans les documents de la Commission.

La question de la cohérence

En plus de la cohérence internationale, il faut aussi discuter de la cohérence interne de la politique étrangère du Royaume-Uni à l'égard de l'Afrique, sur laquelle le Comité de la Chambre des communes sur le développement international est resté silencieux. Ainsi, alors même que Londres affirmait vouloir occuper le premier plan dans le développement de l'Afrique, les capacités d'action des Britanniques sur le continent ont été affectées par les coupes budgétaires rendues nécessaires par les coûts élevés de l'engagement en Irak et par la réforme de la sécurité des missions diplomatiques et de coopération à l'étranger.

En 2005, les différents ministères impliqués en Afrique ont ainsi subi des réductions de moyens. C'est tout particulièrement vrai pour le FCO, qui a perdu 1/5^e de son personnel. Les missions diplomatiques au Lesotho, au Swaziland et à Madagascar ont été fermées fin 2005, celle du Mali dès 2003²¹. D'autres ambassades ont subi des réductions de personnel, des postes ont été fusionnés ou déclassés ; le Consulat général à Douala a été fermé.

Sous les gouvernements travaillistes, la Direction Afrique au FCO a connu une grande instabilité : six secrétaires d'État chargés des questions africaines se sont succédé depuis 1998, et cela a rendu difficile le développement d'une

Politique africaine

141 « Le monde doit nous juger sur l'Afrique »...

véritable expertise ministérielle. Présentant son équipe sur les questions africaines à des hôtes de marque lors d'une réunion en 2004, Tony Blair a tout simplement oublié de mentionner le secrétaire d'État en charge. Ceci illustre bien la faiblesse du FCO sur l'Afrique : pour Blair, l'Afrique n'est pas une question de diplomatie, mais bien une question d'assistance et d'allègement de la dette, et concerne à ce titre le Trésor et le DFID. Cette vision, guidée par l'humanitarisme et par un sentiment diffus de culpabilité coloniale, ne se fonde pas sur une volonté d'analyse géopolitique sérieuse.

Cette rotation rapide des ministres a rendu la Direction Afrique vulnérable à des coupes dans les budgets et dans le personnel. Dix postes y ont ainsi été supprimés en 2005, même si d'autres directions géographiques du ministère, comme par exemple celle de l'Amérique latine, en ont également souffert. Ces suppressions étaient un effet de la politique de réduction de la fonction publique, qui était alors un enjeu électoral, et de l'accent mis depuis le 11 septembre sur l'expertise thématique au détriment de l'expertise régionale – deux questions qui dépassent les questions africaines. Les rédacteurs du FCO couvrent aujourd'hui bien plus de pays qu'avant. Le renforcement de l'Africa Policy Unit en 2005 et la création de nouveaux postes, par exemple sur la sécurité énergétique en Afrique, n'ont pas compensé ces coupes claires, et les services géographiques se plaignent de leur surcharge de travail et de leur incapacité actuelle à évaluer correctement ce que leur rapportent les missions sur le terrain. Le développement de l'Africa Policy Unit aura d'ailleurs été de courte durée : en 2006, son personnel et son budget ont été réduits et, compte tenu de leur charge de travail, les rédacteurs ont été découragés d'assister à des réunions hors du ministère, pourtant susceptibles d'accroître leur expertise. Privé d'une partie de son expertise, le FCO est devenu une agence de mise en œuvre des politiques, décidées entre le 10 Downing Street, le DFID et le Trésor.

La capacité d'analyse du gouvernement britannique s'est donc affaiblie. Les institutions universitaires, les ONG et les *think tanks* tenteront sans doute de combler ce vide, mais les structures étatiques n'en ont pas moins besoin d'être capables d'évaluer la qualité, de susciter et d'encourager l'innovation. De façon croissante, les politiques extérieures seront décidées par les missions

20. House of Commons International Development Committee, *The Commission for Africa and Policy Coherence for Development : First, do no harm*, HC 123, 16 décembre 2004.

21. Cette fermeture a servi à financer la présence d'un diplomate britannique au Liberia, accueilli à l'ambassade des États-Unis.



diplomatiques sur le terrain, sauf pour les pays les plus stratégiques, par exemple ceux liés à la sécurité énergétique, ou bien ceux qui, comme le Zimbabwe, constituent des enjeux de politique intérieure britannique.

La fermeture des ambassades au Lesotho et au Swaziland en 2005 a suscité peu de commentaires, alors qu'elle constitue une rupture. Le Premier ministre du Swaziland a regretté cette décision, mal venue dans le difficile contexte de transition de son pays. Le Swaziland et le Lesotho sont dorénavant suivis depuis l'Afrique du Sud et, depuis Pretoria, un ancien ambassadeur britannique a été chargé d'aider à la transition. Madagascar est un autre exemple, particulièrement frappant, de l'insuffisante cohérence des politiques menées. En effet, pour bien des raisons, ce pays devrait retenir l'attention de Londres – Madagascar connaît une transition démocratique ; le pays est une réserve mondiale de biodiversité ; enfin, le groupe minier Rio Tinto vient d'y réaliser des investissements significatifs. La fermeture de la mission diplomatique britannique à Antananarivo semble donc contradictoire. La capitale malgache est bien plus stratégique que Conakry, un autre micro-poste diplomatique, rouvert en 2003 du fait de l'intérêt britannique pour la Sierra Leone.

Puisque les travaillistes ont choisi d'avoir une lecture humanitaire de la situation de l'Afrique, c'est le DFID qui a connu une croissance rapide alors que le FCO déclinait. La création du DFID en 1997, en tant que ministère séparé chargé du développement international et initialement placé sous le contrôle de l'influente Clare Short, signait un profond changement de la politique africaine de la Grande-Bretagne – changement plutôt bien accueilli compte tenu du passé africain du FCO²². Dès 2001, le DFID disposait d'un budget supérieur à celui du FCO et d'une influence bien plus grande. Et contrairement à ce dernier, le DFID a connu une certaine stabilité, avec trois ministres seulement – Clare Short, la baronne Amos, puis Hillary Benn. Mais le virage est allé trop loin : la diplomatie traditionnelle et la politique ont été délaissées, au bénéfice des questions humanitaires et de développement en Afrique, des enjeux avec lesquels les élus sont plus à l'aise, puisqu'ils valorisent le rôle de l'aide et permettent de se dispenser de comprendre les contextes historique et politique. Si l'Afrique est devenue une priorité sous les travaillistes, cela aura été uniquement dans le domaine humanitaire, car dans le même temps, la capacité d'analyse politique a été réduite, indication supplémentaire que la politique actuelle se fonde plus sur l'humanitarisme – et sur l'accès au pétrole et au gaz – que sur la compréhension des différentes situations économiques et politiques en Afrique.

Mais après avoir crû à un rythme soutenu, le DFID n'a pas été épargné par les réductions de personnel et d'expertise. Nombre de ses services en ont récemment fait les frais et des fusions ont été réalisées, même si, contrairement

Politique africaine

143 « Le monde doit nous juger sur l'Afrique »...

au FCO, un certain nombre de programmes ont été renforcés – par exemple au Nigeria, pays très peuplé et jugé stratégique. Comme au FCO, les programmes plus modestes ont été les plus vulnérables. Le DFID a quasiment fermé ses programmes en Gambie et en Angola en 2005 – la fermeture des missions dans ce pays n'a été évitée que grâce à l'intervention du groupe parlementaire sur l'Angola²³. Le budget global du DFID s'est maintenu, mais les réductions d'effectifs ont encouragé le recours à des *think tanks*, à des consultants en développement et à des ONG, ce qui a parfois abouti à un appauvrissement de l'évaluation et de l'analyse des projets.

2005 : quel legs pour l'Afrique ?

Les annulations de dettes, telles que celles annoncées par Gordon Brown en janvier 2005 lors de son voyage en Afrique, semblent avoir prouvé leurs effets positifs : le Mozambique en a profité pour mener une campagne de vaccination d'un demi-million d'enfants ; la Tanzanie a supprimé les frais d'inscription à l'école primaire ; l'Ouganda, premier bénéficiaire de ces annulations, a utilisé l'argent ainsi dégagé pour doubler le nombre d'enfants scolarisés en primaire et a investi dans le plan national de lutte contre le Sida. Selon Tony Blair :

« Au cours du sommet du G8 de Gleneagles [Écosse, juillet 2005], des engagements ont été pris pour un doublement de l'aide pour l'Afrique d'ici 2010, pour une annulation de la dette de quarante des pays les plus pauvres, pour un accès universel aux traitements contre le Sida et pour un accès gratuit aux soins basiques et à l'éducation pour tous. Sans doute, c'est moins que ce que les optimistes espéraient, mais c'est plus que ce que les réalistes attendaient²⁴. »

Ceci requiert un examen prudent. Les responsables britanniques, les agences d'aide et les activistes africains sont en désaccord quant aux résultats du sommet de Gleneagles. D'abord, l'augmentation de l'aide n'est apparemment pas si forte qu'annoncée. Selon des responsables britanniques, les promesses d'aide devraient ajouter environ 50 milliards de dollars aux 79 milliards actuellement dépensés par les vingt-deux principaux donateurs en 2004.

22. J. Kampfner, *Blair's Wars*, Londres, Free Press, 2004, p. 64. Clare Short indiqua à Blair qu'elle n'accepterait le poste que si le DFID disposait d'une totale indépendance par rapport au FCO.

23. Le DFID jugea finalement que des coupes trop importantes en 2005 – l'année de l'Afrique – n'étaient pas judicieuses.

24. T. Blair, « The World must judge us on Africa », art.cit.



L'Afrique recevra 25 de ces 50 milliards – mais personne ne sait quelle partie de l'argent sera consacrée au financement de l'annulation de la dette. La coalition Make Poverty History a calculé que les fonds supplémentaires ne représenteraient en fait que 15 à 20 milliards de dollars – le reste étant constitué d'engagements anciens renouvelés.

Par ailleurs, l'action britannique et la campagne Make Poverty History ont certes attiré l'attention des médias sur l'Afrique, mais l'on peut se demander si elles n'ont pas, ce faisant, généré des attentes qui seront impossibles à satisfaire. La déception qui ne manquera pas de résulter de cette sur-médiatisation est problématique si l'on prend en compte les attitudes occidentales à l'égard de l'Afrique : comme cela s'est déjà vu, elle pourrait paradoxalement aggraver le désengagement de l'Occident et la marginalisation du continent.

Le problème est lié en partie aux efforts du gouvernement britannique pour contrôler et orienter le débat tout au long de l'année 2005, depuis l'envoi de copies restreintes du rapport de la Commission pour l'Afrique à des journalistes bienveillants jusqu'à l'incorporation de militants d'ONG dans des structures étatiques en vue d'adoucir le message. Cette obsession médiatique n'a pas valu à la Grande-Bretagne que des amis. Un haut fonctionnaire japonais remarquait ainsi : « il faudrait arrêter le concours de beauté du G8 – tout y est apparence, sans aucune substance²⁵. »

Une Grande-Bretagne plus modeste aurait sans doute obtenu de meilleurs résultats – le processus était plus important que la gestion de l'image et c'est pourtant, comme nous l'avons vu, le processus qui a péché²⁶. La Grande-Bretagne ne peut rien obtenir à elle seule, et elle aurait dû placer son action dans la suite du processus né à Kananaskis. Faute de l'avoir fait, les changements ont été bien faibles. Ainsi, le G8 n'a pas mis en œuvre les dispositions concernant le commerce, telles que la fin des subventions étatiques aux producteurs de coton et de sucre dans les pays riches, une mesure pourtant recommandée par la Commission pour l'Afrique. Cette absence de progrès s'est confirmée depuis, lors des discussions ministérielles pour le commerce au sein de l'Organisation mondiale du commerce à Hong-Kong en décembre 2005 : sur les échanges agricoles et sur l'accès des produits africains aux marchés internationaux, aucune réforme substantielle n'a été adoptée.

Dans d'autres secteurs, on compte, un an après la publication du rapport de la Commission pour l'Afrique, quelques réussites. Les annulations de dette se sont poursuivies, sur le principe bien établi que les États les plus pauvres avaient droit à l'annulation de la totalité de leur dette. Quelques progrès ont également été réalisés dans le domaine de l'aide. Les États-Unis affirment qu'ils vont augmenter leur aide, même s'ils n'ont pas encore provisionné le Millennium Challenge Account. En Allemagne, la chancelière

Politique africaine

145 « Le monde doit nous juger sur l'Afrique »...

Angela Merkel semble être revenue de son scepticisme à l'égard de l'aide et a annoncé que son pays remplirait ses engagements – ceci constitue un signal important pour 2007, année pendant laquelle l'Allemagne assurera la présidence du G8. L'ambition de la France d'établir une taxe sur les transports aériens pour financer l'aide au développement a gagné quelques soutiens, alors que l'International Finance Facility proposée par le Royaume-Uni, qui permet d'emprunter des fonds pour les consacrer à l'aide, rencontre un écho favorable.

Mais l'héritage le plus prometteur de 2005 est sans doute la pression actuelle pour une amélioration de la qualité de l'aide, en la faisant transiter par les organisations multilatérales, ainsi que le constat accru que la conditionnalité de l'aide peut s'avérer contre-productive.

Un sondage mené en 2004 dans treize pays d'Afrique par 1 772 membres du Voluntary Service Overseas, une agence gouvernementale de coopération civile, pour le compte de la Commission pour l'Afrique, comprenait une question sur ceux que les Africains blâmaient pour leurs difficultés – la majorité des personnes interrogées incriminaient la « gouvernance » en Afrique. La gouvernance est importante et mérite une place significative dans les efforts du G8. Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs inclus dans le Nepad pourrait être un progrès, mais pourra-t-il vraiment mener et publier ses évaluations ? La transparence financière est également centrale, et l'Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), bien que critiquée, a déjà eu quelques effets au Nigeria. Cette initiative a été reconduite le 17 mars 2005 lors du sommet organisé par les autorités britanniques à Londres, sans toutefois bénéficier de la couverture médiatique qu'elle méritait. L'EITI indique par ailleurs bien pourquoi l'on ne peut soutenir une annulation de la totalité des 293 milliards de dollars de la dette de l'Afrique, comme le propose Gordon Brown : la Guinée équatoriale, rapidement enrichie de son pétrole, montre bien que l'on ne saurait être certain que les gouvernements africains vont utiliser l'argent disponible pour satisfaire des besoins sociaux (santé ou éducation), ou pour la réduction de la pauvreté²⁷.

25. Entretien avec un haut fonctionnaire japonais, Londres, 6 octobre 2005.

26. Les documents de suivi produits par le DFID pour indiquer les progrès réalisés sont tombés dans le même piège. Un rapport publié un an après la publication du rapport de la Commission s'avère pour le moins généreux dans son évaluation de la contribution britannique depuis lors. Voir DFID, « Implementation of the Commission for Africa recommendations and G8 Gleneagles commitments on poverty », mars 2006.

27. I. Taylor, « Advice is judged by results, not by intentions: why Gordon Brown is wrong about Africa », *International Affairs*, vol. 81, n° 2, mars 2005, p. 299-311.



Certains soutiennent que c'est l'inflexibilité des partenaires du Royaume-Uni au sein du G8 qui est responsable des échecs dans la mise en œuvre des dispositions arrêtées. Il est exact que les États-Unis ont une longue histoire d'unilatéralisme dans ce domaine comme dans d'autres, et que l'Allemagne a fait connaître qu'elle accordait la priorité au développement de l'Europe de l'Est, ses problèmes économiques ne lui permettant pas d'augmenter son aide. La Russie fait face à des difficultés importantes et a bien peu d'intérêts stratégiques immédiats en Afrique; la France traverse une crise durable dans sa politique africaine, alors que le Japon est pleinement engagé dans son propre programme de développement pour le continent africain, celui de la Tokyo International Conference on African Development, et se trouve lui aussi confronté à d'importants défis économiques. Ces pays ont pourtant tous intérêt à une croissance plus forte en Afrique et malgré leurs difficultés actuelles, ils ne sont pas voués à l'inaction.

Les attentats de Londres du 7 juillet 2005, au deuxième jour du sommet du G8 à Gleneagles, ont empêché un examen attentif des engagements formulés au cours du sommet. Certains États comme le Royaume-Uni, le Canada et la France ont choisi de produire des rapports sur la mise en œuvre des promesses qu'ils ont faites dans le cadre du Plan d'action pour l'Afrique du G8 adopté à Kananaskis. Mais aucun examen indépendant de ces rapports n'a été entrepris et tous les membres du G8 ne se sont pas livrés à cet exercice. L'Africa Partnership Forum, mis en place en 2005, devrait s'en charger – il se réunira à Moscou en octobre 2006. L'archevêque anglican du Cap tente également de lancer un système de contrôle indépendant de l'aide pour l'Afrique, l'Africa Monitor, pour nourrir ce processus.

Le Royaume-Uni a souvent été maladroit dans sa façon de gérer le processus. La Secrétaire d'État pour le développement international, Hillary Benn, admettait ainsi, au premier anniversaire de la publication du rapport de la Commission: « Il nous faut dire la vérité: ceci est un processus, et c'est une tâche difficile et longue, et nous devons nous y tenir²⁸. » Ce commentaire touchait incidemment un problème central de l'engagement britannique en Afrique. Les ministres du gouvernement britannique sont peu au fait des situations sur le terrain en Afrique, en particulier en ce qui concerne la faible qualité de la gouvernance. Le DFID se comporte souvent comme une agence humanitaire, technique, mal à l'aise lorsqu'il s'agit de prendre des positions politiques à l'égard de régimes oppressifs et corrompus, en particulier dans des pays qui, selon la croyance développementaliste, sont appelés à progresser²⁹. Tant que l'accent ne sera pas davantage porté sur la nécessité d'une approche cohérente à l'égard de la gouvernance et des droits de l'homme,

Politique africaine

147 « Le monde doit nous juger sur l'Afrique »...

des signaux contradictoires continueront de fragiliser les résultats et la crédibilité de ces politiques. L'expérience britannique de 2005 indique la nécessité d'une politique plus responsable et plus humble, d'une programmation à plus long terme, de la consolidation des alliances avec les autres acteurs, et d'une rhétorique moins moralisatrice. Un an après, tout en formulant de grandes déclarations sur le rôle britannique dans la mise en œuvre des recommandations de la Commission pour l'Afrique et des engagements du G8, les autorités britanniques soulignent le besoin « d'un nouveau cadre de travail identifiant les aires d'action prioritaire »³⁰. L'Afrique a besoin de données et d'analyses de qualité plutôt que de grand-messes politiques, de décomptes des scores diplomatiques, de charité et de discours vagues ■

Alex Vines et Tom Cargill
Royal Institute of International Affairs
Chatham House

Traduction de David Ambrosetti

28. « Government denies failing on poverty reform », Press Association, 11 mars 2006.

29. Le Royaume-Uni a ainsi attendu 2005 pour couper son aide à l'Ouganda, alors que les violations des droits de l'homme s'y sont multipliées bien avant les élections de 2001.

30. DFID, « Implementation of the Commission for Africa and G8 Gleneagles Commitments on Poverty », 9 mars 2006.