



PAUL WILLIAMS

LA GRANDE-BRETAGNE DE TONY BLAIR ET L'AFRIQUE¹

CET ARTICLE EST UNE RÉFLEXION SUR LA FORMULATION ET LE CONTENU DE LA POLITIQUE BRITANNIQUE EN AFRIQUE DEPUIS L'ARRIVÉE AUX AFFAIRES DU NOUVEAU LABOUR EN 1997. IL S'INTÉRESSE D'ABORD AUX DIFFÉRENTS ACTEURS IMPLIQUÉS DANS L'ÉLABORATION DE CETTE POLITIQUE, PUIS EXAMINE SON DEGRÉ DE RÉUSSITE AU REGARD DE SES OBJECTIFS : ASSURER LA PAIX, LA PROSPÉRITÉ ET LA DÉMOCRATIE SUR LE CONTINENT. UNE DERNIÈRE PARTIE ANALYSE L'ATTITUDE DE LA GRANDE-BRETAGNE À L'ÉGARD DU NEPAD, VECTEUR PAR LEQUEL LE GOUVERNEMENT DE BLAIR ESPÈRE ACTUELLEMENT ATTEINDRE SES OBJECTIFS EN AFRIQUE.

Depuis l'arrivée aux affaires du Nouveau Labour en 1997, les questions africaines ont considérablement progressé dans la hiérarchie des priorités diplomatiques britanniques. Cette tendance s'est renforcée après le 11 septembre 2001 lorsque Tony Blair a annoncé son soutien au Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) et plaidé pour tenter de soulager un continent devenu « une plaie dans la conscience du monde ». En termes économiques, cet engagement se traduit par l'objectif que s'est fixé Blair de consacrer 1 milliard de livres sterling pour l'Afrique d'ici 2006.

On a beaucoup discuté en Grande-Bretagne et ailleurs les raisons d'un tel intérêt de Blair pour l'Afrique. Une hypothèse est que, devenu Premier ministre sans grande expérience en politique étrangère, les conseillers les plus dignes de confiance dans ce domaine, notamment Jonathan Powell et David

1. Mes remerciements vont à Sara Rich Dorman, Michael Kargbo, Ian Taylor et les évaluateurs anonymes du comité de rédaction de *Politique africaine* pour leurs commentaires sur les versions précédentes de ce texte.



Manning, ont contribué à placer l'Afrique parmi ses priorités. Une autre hypothèse voit là une manifestation d'opportunisme politique : n'ayant d'abord prêté que peu d'attention à l'Afrique, Blair s'est intéressé aux malheurs du continent à la suite des éloges répétés exprimés dans les cénacles internationaux pour le travail effectué par Clare Short et le ministère du Développement international (DFID). Une troisième explication souligne l'importance accordée par Blair à l'opinion du président américain Bill Clinton. Celui-ci lui conseilla semble-t-il de donner à l'Afrique une plus grande place et d'établir des relations solides avec l'administration à venir de George W. Bush².

Il y a ensuite les événements en Afrique même. Au tournant du millénaire, les guerres, la famine, la pauvreté, la dette, les épidémies, la dictature étaient largement répandues en Afrique ; ce continent pouvait apparaître comme le plus important test de la fidélité de Blair et de son parti aux priorités éthiques s'inscrivant dans leur conception d'une « troisième voie ». La décision de Blair d'accorder plus d'attention à l'Afrique fut aussi facilitée par un ensemble d'initiatives émanant d'un petit groupe de dirigeants africains et qui aboutit au Nepad. Ces projets rappelèrent à Blair qu'il y avait des hommes d'État africains qui partageaient son état d'esprit et avec lesquels il pouvait travailler à des objectifs communs. Mais, en dépit de déclarations d'intention, l'engagement britannique dans les affaires africaines est resté sélectif et parfois égoïste, reposant sur des principes similaires à ceux des précédents gouvernements conservateurs et souvent justifié par des menaces pesant sur la sécurité plutôt que par des impératifs de solidarité et de développement. Il y eut certes des évolutions positives dans la politique africaine britannique, mais, pour paraphraser Blair, si bien des choses ont été faites, plus encore reste à faire.

Nous traiterons de la politique africaine du Nouveau Labour au pouvoir en trois parties : la première présente les différents acteurs impliqués dans sa conduite ; la seconde envisage son degré de réussite au regard de ses objectifs, assurer la paix, la prospérité et la démocratie dans le continent ; la dernière analyse l'attitude de la Grande-Bretagne à l'égard du Nepad, vecteur par lequel le gouvernement de Blair espère actuellement atteindre ces objectifs. Il subsiste à mes yeux de sérieux écarts entre la rhétorique grandiloquente du gouvernement et sa pratique effective, notamment dans le domaine de la guerre et de la paix ; l'action du Nouveau Labour s'inscrit dans une économie politique libérale plus en phase avec les élites africaines qu'avec les citoyens du continent les plus pauvres, et le gouvernement de Blair a promu une forme de démocratie favorable aux élites supposée compatible avec l'économie de marché, mettant de ce fait l'accent sur les droits civils et politiques plutôt que sur les droits sociaux, économiques et culturels des Africains.

QUI FAIT LA POLITIQUE AFRICAINE DE LA GRANDE-BRETAGNE ?

Traditionnellement, les gouvernements britanniques divisent l'Afrique en deux parties, avec des structures ministérielles et des objectifs distincts pour l'Afrique du Nord et le Maghreb d'une part, et l'Afrique au sud du Sahara d'autre part. C'est de celle-ci qu'il s'agit en général lorsqu'on parle, par commodité, de politique « africaine ». De plus, au sein de cette Afrique subsaharienne, l'aide de la Grande-Bretagne, son commerce, ses investissements, ses intérêts sont centrés sur les pays du Commonwealth. Même si le Nouveau Labour a commencé à regarder au-delà, ces pays demeurent à bien des égards son principal centre d'intérêt. La définition de la politique britannique implique différentes composantes du gouvernement aussi bien que la contribution de divers acteurs non gouvernementaux. Au sein de la machine gouvernementale, les structures les plus impliquées sont le cabinet du Premier ministre, le DFID, le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth (FCO), le ministère de la Défense (MoD), les Finances, et le ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI).

Très tôt, le gouvernement de Blair a souligné la nécessité d'un gouvernement « *well connected* » (« bien connecté », c'est-à-dire réactif et coordonné) et les questions africaines ont donné lieu à quelques-unes des tentatives les plus déterminées d'une approche coordonnée de la politique étrangère. D'un point de vue philosophique, un consensus est apparu au sein du gouvernement sur l'intérêt d'une libéralisation globale. Une illustration concrète de ce consensus est donnée par l'accord entre le DFID, le DTI et le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Questions rurales sur les objectifs de la réunion de l'Organisation mondiale du commerce de Cancún (septembre 2003). Mais des désaccords significatifs subsistent sur les questions prioritaires et les méthodes les plus appropriées. De ce fait, la pratique a rarement rejoint la théorie et la politique étrangère est restée éclatée et marquée par des conflits bureaucratiques aigus entre ministères. En matière africaine, ils ont en général porté sur la délimitation des compétences du DFID. Par exemple, un vif débat a opposé en décembre 2001 le DFID et les Finances d'un côté, la Défense, le Commerce et le « *10 Downing Street* » de l'autre, à propos de l'attribution à la Tanzanie d'une licence de 28 millions de livres sterling pour un système militaire de contrôle du trafic aérien élaboré par BAE ; un autre oppose le DFID et les Finances à la suite de la demande de

2. Voir J. Kampfner, *Blair's Wars*, Londres, The Free Press, 2003, pp. 65 et 73.



C. Short de devenir la représentante de la Grande-Bretagne à la Banque mondiale ; le DFID et le Commerce se sont affrontés sur la question de savoir dans quelle mesure le commerce relève du développement (et sur une livraison d'armes contestée à l'Afrique du Sud), et le DFID et la Défense sur le fait que C. Short s'intéressait au règlement des conflits et à la réforme dans le domaine de la sécurité, empiétant ainsi de plus en plus sur le rôle traditionnel de la Défense, l'entraînement des armées étrangères.

On peut dire que l'exemple le plus sûr de l'approche concertée en matière de politique africaine fut la création du Groupe de prévention des conflits en Afrique (Africa Conflict Prevention Pool). Doté d'un fonds annuel d'environ 50 millions de livres sterling venant des Affaires étrangères, de la Défense et du DFID, il fut mis en place au printemps 2001 et devait être opérationnel en 2004. Ce *pool* africain est né d'une initiative du DFID visant à améliorer l'efficacité de l'approche gouvernementale dans la prévention des conflits. Toutefois, si ce projet, après avoir recueilli l'accord des Finances, a suivi son cours, il provoqua un fort ressentiment au sein des Affaires étrangères, qui plaidèrent aussitôt, avec succès, la création d'un second *pool* couvrant le reste du monde. Malgré ces problèmes initiaux, le *pool* africain a amélioré les capacités britanniques de prévention des conflits sur le continent. Début 2003, quatre conseillers régionaux en matière de conflits, payés par le *pool*, ont ainsi été nommés. Basés actuellement à Pretoria (Afrique australe), Addis-Abeba (Afrique orientale), Nairobi (Afrique centrale) et Abuja (Afrique occidentale), ils doivent surveiller leur région, fournir à Londres des analyses à jour sur ce qui se passe dans des États où il n'y a pas de présence officielle britannique, et aider les groupes régionaux dans leurs actions de prévention des conflits. Bien qu'ayant rencontré des difficultés pour transcender les différences entre les cultures bureaucratiques du DFID, des Affaires étrangères et de la Défense, ces conseillers sont un exemple concret de la prise de conscience du fait que les conflits africains sont transnationaux et nécessitent souvent des solutions non pas nationales, mais régionales.

Toutefois, dans d'autres champs de la politique africaine, les ministères ont privilégié des formes d'action différentes. Les préoccupations essentielles du MoD ont été formulées dans le Rapport sur la défense stratégique de 1998, complété en 2002 par un nouveau chapitre traitant de l'après-11 septembre. Bien que ce document ait valorisé l'importance du développement des capacités d'intervention combinées (comme lors de l'opération menée en Sierra Leone en 2000), le ministère est resté réticent à l'idée de déployer de nombreux soldats britanniques en Afrique. Il est vrai que la présence militaire décidée par le Nouveau Labour en Irak, au Timor oriental, dans les Balkans, en Sierra Leone et en Afghanistan et l'utilisation croissante des

soldats à domicile pour faire face à l'épidémie de la vache folle et remplacer des pompiers en grève ont obligé l'armée à rappeler de plus en plus de réservistes. Il est donc peu probable que, dans l'avenir proche, la Défense soit susceptible d'engager un nombre important de soldats dans des opérations de coalitions multinationales en Afrique – ce qu'illustre bien l'engagement de moins de 100 soldats britanniques dans l'opération Artémis à Ituri (RDC) en 2003. En conséquence, pour la Défense, la clé du maintien de la paix en Afrique réside dans le renforcement des capacités des organisations régionales africaines de sécurité. En bref, la Défense attend des Africains qu'ils résolvent leurs propres problèmes de sécurité, souvent avec l'aide de l'argent, de la formation et de l'équipement britanniques, mais rarement avec ses soldats (voir *infra*). Le gouvernement considère cependant que, dans des circonstances extraordinaires, l'intervention des troupes britanniques dans des crises africaines demeure une option politique, soit sur des bases bilatérales, soit dans le cadre des structures de la Politique européenne de défense et de sécurité.

Au ministère des Finances, l'action de Gordon Brown en matière de politique africaine s'est surtout traduite par la promesse de remises de dette et la définition des critères de dépense pour le développement international. Avec le Nouveau Labour, le budget de l'aide et les programmes bilatéraux de la Grande-Bretagne ont augmenté de 93 %, incluant l'augmentation du budget du DFID, d'après les *Rapports des comptes globaux* de 1998, 2000 et 2002, année au cours de laquelle un crédit exceptionnel de 350 millions de livres sterling a été affecté à la division Afrique du DFID. Cependant, même avec ces augmentations, le budget du DFID pour 2005-2006 ne représentera encore que 0,4 % du PIB, bien en dessous de l'objectif des 0,7 % prôné par l'Onu.

Traditionnellement, le ministère du Commerce et de l'Industrie ne jouait qu'un rôle périphérique dans la politique africaine de la Grande-Bretagne, en général au travers de l'attribution (ou du refus) de licences d'exportation d'armes. Cependant, avec le succès croissant du DFID, plaidant que les termes du commerce international sont un enjeu de développement, et l'importance de plus en plus grande accordée à la diplomatie commerciale, le ministère du Commerce et de l'Industrie est devenu un acteur crucial, notamment par le biais des relations commerciales afro-britanniques.

Pour ce qui concerne les services du Premier ministre, la plupart des commentateurs estiment que, particulièrement durant le second mandat de Blair, le pouvoir du cabinet en tant que lieu de décision collective s'est affaibli, tandis que Blair a incité à un contrôle central renforcé dans tous les domaines, y compris celui de la politique étrangère. L'Afrique a reçu, on l'a dit, une attention toute particulière et inhabituelle de la part de Blair,



surtout depuis 2001 ; ses interventions personnelles ont été importantes, notamment dans l'épisode « *Arms to Africa* » en Sierra Leone (voir *infra*), et dans son soutien aux initiatives de ceux dans lesquels ils voient des dirigeants progressistes de l'Afrique, comme l'Union africaine et le Nepad.

Malgré ces ouvertures de plus en plus significatives, les deux plus importants acteurs de la politique africaine demeurent les ministères des Affaires étrangères (FCO) et du Développement international (DFID). Après la décolonisation, l'Afrique n'occupait pas une grande place au sein du FCO. Les questions africaines ne mobilisaient ni l'attention ni les ressources (financières et humaines), le nombre des représentations diplomatiques était réduit, et une affectation en Afrique généralement interprétée comme le glas d'une carrière diplomatique prometteuse. En bref, la politique africaine des divers gouvernements consistait essentiellement à limiter les dégâts de toutes sortes³. Pour autant que l'Afrique retînt l'attention, il s'agissait de l'Afrique du Sud et de quelques autres États anglophones relativement puissants, notamment le Nigeria, le Zimbabwe, le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda et le Ghana. Les choses commencèrent à changer avec la nomination de Robin Cook au poste de ministre des Affaires étrangères. Bien que plus intéressé par les questions européennes, asiatiques et moyen-orientales que par l'Afrique, Cook eut à cœur de changer la culture du FCO, qu'il considérait vieillotte et fermée⁴. Cela l'amena à donner davantage d'importance aux voix de la société civile, comme celles de Save the Children et d'Amnesty International, et à instaurer des échanges réguliers avec des responsables d'ONG humanitaires. Nombreux étaient ceux qui réclamaient qu'une attention plus grande soit portée aux questions africaines ; avec le soutien de Blair, le FCO commença à leur consacrer plus de ressources, à augmenter le nombre d'ambassades sur le continent (actuellement 33) et même à placer d'anciens responsables d'ONG à d'importantes fonctions. En termes de priorités immédiates, le FCO, tout comme le DFID, a insisté sur la nécessité de mettre un terme aux guerres en Afrique. À cette fin, il a généralement privilégié le travail avec les dirigeants et les élites africaines pour conclure des accords de cessez-le-feu. Mais son approche de la résolution des conflits a été sélective et variable.

Depuis 1964, date à laquelle le gouvernement travailliste de Harold Wilson a créé le premier ministère pour le Développement outremer, les gouvernements travaillistes comportent tendanciellement un ministre spécifique pour le développement international, alors que les gouvernements conservateurs placent la politique de développement en position subordonnée au sein d'un service semi autonome du FCO, appelé Administration pour le développement outremer (ODA). Les principales personnalités du FCO et le nouveau ministre n'ont pas apprécié la décision de Blair de créer un ministère séparé pour le

développement international; ils n'aimaient pas l'idée de perdre une partie significative de leur budget, ni ce que Cook appelait le côté « bonne parole » de son ministère⁵. Aujourd'hui, les relations entre FCO et DFID peuvent encore être glaciales. Dit crûment, le FCO estime que le DFID a un esprit plutôt colonial et paternaliste dans ses relations avec l'Afrique, alors que le DFID soupçonne le FCO de n'être pas vraiment décidé à résoudre les problèmes de l'Afrique et de ne pas être convaincu de la nécessité de placer l'éradication de la pauvreté dans le monde au centre de la politique étrangère britannique. Clare Short ayant la réputation d'être « la conscience du cabinet de Blair », il n'est pas étonnant que la réduction de la pauvreté ait été mise en avant dans ses deux livres blancs de 1997 et 2000⁶. Toutefois, à quelques exceptions près, l'aide britannique va toujours à ses destinataires traditionnels et reste marquée par le libéralisme. En Afrique, le DFID, avec la bénédiction de Blair et de Brown, a donné la priorité à l'augmentation quantitative et qualitative de l'aide britannique et à l'amélioration de la cohérence politique. Et, peut-être paradoxalement dès lors que les pauvres les plus nombreux dans le monde vivent en Asie, le DFID, entre 1998 et 2003, a consacré approximativement 50 % de son budget (toujours en augmentation) à l'Afrique, plus qu'à n'importe quelle autre région du monde. En termes statistiques, le DFID a consacré en 1998-1999 à l'Afrique 446 millions de livres sterling sur un total de 958 millions affectés aux différentes régions du monde et, en 2002-2003, 750 millions de livres sterling sur un total de 1 493 millions. En outre, en 2002, le *Rapport sur les comptes globaux* a noté un crédit exceptionnel demandé par Blair pour respecter son engagement de consacrer 1 milliard de livres sterling à l'Afrique d'ici 2006. Actuellement, les programmes du DFID sont centrés sur 16 États africains, les cinq principaux bénéficiaires en 2002-2003 étant la Tanzanie (96 millions de livres sterling), le Ghana (56 millions), l'Ouganda (55 millions), le Malawi (52 millions) et le Kenya (45 millions), aucun d'entre eux ne pouvant être classé parmi les États les plus pauvres d'Afrique⁷.

3. Voir P. Williams, « Britain and Africa after the cold war : beyond damage limitation ? », in I. Taylor et P. Williams (eds), *Africa in International Politics*, Londres, Routledge, 2004, pp. 41-60.

4. En 1998, par exemple, il a été rapporté que Cook a refusé une invitation pour visiter le Ghana et l'Afrique du Sud en disant que c'était, pour lui, une perte de temps. Voir « A far off country », *The Economist*, 14 mai 1998.

5. Voir J. Kampfner, *Blair's Wars*, op. cit., p. 64.

6. La citation est de R. Dowden, « Clare Short », *Prospect*, mai 2002, p. 42.

7. Les 16 pays : RDC, Éthiopie, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Afrique du Sud, Soudan, Tanzanie, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.



En octobre 2003, Hilary Benn succédait à la baronne V. A. Amos qui avait fait fonction de ministre du Développement international après la démission en mai de C. Short, en désaccord avec la politique britannique en Irak. H. Benn a repris le discours désormais familier – et préféré de C. Short et de Jack Straw – sur la nécessité de construire de « vrais » États et d'éviter ceux qui ont « failli », et entériné les conclusions du rapport de la Commission internationale sur les interventions et la souveraineté des États financée par le Canada, « The Responsibility to Protect ». Plus généralement, avec Benn, le DFID persiste à considérer que les principaux obstacles au développement en Afrique sont la guerre, la mauvaise gouvernance, les épidémies (notamment le sida et la malaria), l'insuffisance de l'aide et l'injustice des termes de l'échange.

À la différence du précédent gouvernement conservateur, le Nouveau Labour a établi des relations de travail beaucoup plus étroites avec de nombreuses ONG humanitaires et de développement, y compris un flux régulier d'échanges de responsables avec Amnesty International et Save the Children. Il a également financé certaines ONG militantes travaillant dans divers domaines liés à la politique étrangère, comme l'International Crisis Group. En outre, les fonds des Affaires étrangères ont permis la réalisation d'un important projet lancé par Global Witness sur les « diamants de conflit » (débloqués pour coïncider avec le démarrage du processus de Kimberley)⁸. Dans le volet économique de sa politique, en particulier en matière de commerce et d'investissement, le gouvernement a soutenu activement les multinationales britanniques opérant en Afrique au travers d'organismes comme CDC Capital Partners (ancienne Commonwealth Development Corporation) et, depuis sa création en 1999, British Trade International (connue désormais sous le nom de UK Trade and Investment).

LES OBJECTIFS BRITANNIQUES EN AFRIQUE

Les ministres du Nouveau Labour ont toujours souligné que les trois défis clés auxquels l'Afrique est confrontée sont les impératifs de paix, de prospérité et de démocratie sur tout le continent.

Promouvoir la paix ?

La gestion des conflits, leur prévention et leur résolution sont des priorités affirmées en Afrique. Comme celle de ses prédécesseurs toutefois, l'attitude du Nouveau Labour a consisté essentiellement à réagir, même si une plus grande attention a été récemment apportée à la prévention. Depuis 1997, les efforts ont surtout porté sur les guerres en Angola, en Sierra Leone et au Soudan. Même si le Nouveau Labour prétend s'être préoccupé de la guerre en

RDC, il n'a engagé qu'un minimum de ressources (humaines et financières) dans le processus de paix et a été bien content que l'Afrique du Sud joue le rôle principal dans l'entreprise de médiation étrangère. Il a également été largement critiqué pour avoir été trop prudent avec le Rwanda et l'Ouganda lors de leurs interventions dans cette guerre et pour avoir sous-estimé les incidences de l'exploitation des ressources du Congo sur le déroulement de la guerre et la tentative de règlement⁹.

Le point de vue du gouvernement britannique sur les conflits africains de l'après-guerre froide est clairement exposé dans un document daté de 2001 intitulé « Les causes des conflits en Afrique », co-rédigé par le DFID, les Affaires étrangères et la Défense. Il identifie comme causes fondamentales de ces conflits les inégalités entre groupes sociaux, le déclin économique, l'effondrement de l'État et une tradition d'usage de la violence pour résoudre des conflits. On a reproché à cette analyse de ne pas apporter grand-chose de nouveau, d'ignorer les incidences de la globalisation sur la guerre en Afrique, d'envisager le continent comme s'il était déconnecté du reste du monde et en état de crise permanente et de faire naître des attentes exagérées sur ce que la Grande-Bretagne pouvait « apporter »¹⁰. Quelles que soient ses faiblesses, ce document montre cependant que la Grande-Bretagne reconnaît que, pour résoudre les conflits africains, il faut agir à différents niveaux et dans de nombreux domaines : contrôle des armes légères, réforme du secteur de la sécurité, réalisation d'investissements pertinents dans les zones de conflits, fin de l'utilisation des minerais au service de la guerre, promotion de formes de gouvernement inclusives, soutien aux organisations régionales africaines. Le Liberia offra une illustration typique de telles sanctions lorsque Robin Cook apporta les preuves du soutien accordé par Charles Taylor au Revolutionary United Front (Ruf) de la Sierra Leone et à d'autres groupes rebelles de la région, ce qui amena les ministres européens à accepter le gel du programme biennal d'aide au développement du Liberia de 1998. Plus tard, l'efficacité britannique permit à l'Onu d'imposer des sanctions contre le régime de Charles Taylor, dont l'interdiction d'importer des diamants bruts venant de ce pays. La France et de nombreux États ouest-africains ont retardé de deux mois sa mise en œuvre, au grand dam du gouvernement britannique¹¹.

8. Voir Global Witness, *Conflict Diamonds: Possibilities for the Identification, Certification and Control of Diamonds*, Londres, Global Witness, Document de travail, juin 2000.

9. All Party Parliamentary Group on the Great Lakes Region and Genocide Prevention, *Cursed by Riches: Who Benefits from Resource Exploitation in the Democratic Republic of the Congo?*, Londres, House of Commons, novembre 2002, p. 36.

10. C. Ero, « A critical assessment of Britain's Africa policy », *Conflict, Security and Development*, 1 (2), 2001, pp. 60-61.

11. C. Ero, « A critical assessment... », art. cit., p. 65.



En matière de maintien de la paix, la Grande-Bretagne suivait la même ligne de conduite que les États-Unis, la France et l'Union européenne, privilégiant l'équipement, la formation et le financement des troupes africaines plutôt que l'envoi de ses propres soldats sur le continent. En 1996, dans le cadre de l'opération baptisée « P-3 » (menée conjointement avec les États-Unis et la France), la Grande-Bretagne lança un programme de soutien à la formation de forces de paix en Afrique, doté d'un budget annuel d'environ 4 millions de dollars. La logique de ce programme, qui sera plus tard intégré au suivi du Groupe de prévention des conflits en Afrique, résidait dans la coordination des efforts extérieurs visant à l'amélioration des capacités africaines de maintien de la paix et à la promotion des « capacités interactives » de conduire ce que les Britanniques appellent des « opérations de soutien à la paix ». Ceux-ci ont centré leur action sur les cadres, à travers le programme de « formation des formateurs » avec le BMATT au Ghana et, jusqu'à sa suspension pour protester contre la politique du président Mugabe, au Zimbabwe.

D'après un diplomate britannique concerné, l'initiative « P-3 » ne devait pas être « le prélude au désengagement occidental des opérations de maintien de la paix en Afrique¹² ». C'est cependant ce qui s'est produit. La Grande-Bretagne n'a fourni que des contingents symboliques aux opérations de paix de l'Onu en Afrique, à l'image des cinq hommes participant à la Monuc en RDC. En revanche, elle a apporté un soutien aux infrastructures, de l'équipement et des moyens de formation, y compris 3,7 millions de livres sterling pour financer le contingent mozambicain des forces de l'Amib pour ses deux premiers mois au Burundi (auxquels s'ajoutent 2 millions pour le fonds administré par l'Union africaine) et environ 2 millions de livres sterling pour les forces de paix de l'Onu en Côte d'Ivoire (Minuci) et 1 million au Liberia (Unmil). Cette approche est en accord avec la politique de l'Union européenne et, au moment où les États-Unis et la France étaient accusés de réduire leur engagement en Afrique, le Nouveau Labour a augmenté son budget, en particulier pour le programme de réforme du secteur de la sécurité du DFID et les activités diplomatiques du ministère de la Défense. Lorsque la Grande-Bretagne a déployé des troupes, elle l'a fait en général en dehors du cadre des structures de commandement des Nations unies, aussi bien en Sierra Leone (2000) qu'en RDC dans le cadre de l'opération Artémis (2003). Cela n'est pas spécifique à l'Afrique. En Europe, par exemple, les soldats de paix britanniques ont été principalement engagés dans les opérations de l'Otan et non de l'Onu, et les contingents envoyés à l'Isaf en Afghanistan ont servi sous différents commandements extérieurs à l'Onu (successivement britannique, turc, germano-hollandais et actuellement de l'Otan). Le problème est qu'une telle approche va à l'encontre du principe de recherche de solutions internationales aux

ruptures de la paix et de la sécurité dans le cadre de la Charte des Nations unies, et revient à laisser la région la plus affectée par la guerre ne disposer que de forces de maintien de la paix trop modestes pour pouvoir réagir par elle-même.

Concrètement, la Grande-Bretagne s'est engagée dans différentes tentatives de solution des conflits, comme le montrent ses actions au Soudan, en Angola et en Sierra Leone. Au Soudan, elle a soutenu les négociations de paix menées dans le cadre du secrétariat de l'Igad basé à Nairobi, a contribué au financement du projet de référendum d'autodétermination au Sud-Soudan et l'a soutenu comme un pas en avant. Cependant, en dépit de l'action de l'envoyé spécial britannique Alan Goulty (membre de la troïka informelle constituée avec les États-Unis et la Norvège), son impact sur le cours du conflit a été limité. Même si la Grande-Bretagne a des intérêts économiques (pétrole) et stratégiques (terrorisme) importants au Soudan, le processus de paix a progressé davantage en raison des pressions de Washington que de celles de Londres. Plus positivement, la Grande-Bretagne sait que les accords sur le papier ne peuvent pas résoudre grand-chose et qu'aucune des parties en présence ne peut atteindre tous ses objectifs. De ce fait, avec les États-Unis, elle a demandé au Conseil de sécurité de l'Onu d'étudier la possibilité de déployer une force de maintien de la paix au Soudan. Mais il y a toujours de sérieux obstacles à une paix durable, notamment parce que les voix de la société civile ont été notoirement absentes du processus de paix ; les structures de répartition du pouvoir demeurent obscures, tout comme le statut des zones contestées, à savoir Abyei, les monts Nouba et le sud de la région du Nil bleu ; enfin, le pétrole est autant considéré comme source de conflit que comme vecteur de stabilité.

Pour ce qui est de l'Angola, après des années d'un pouvoir conservateur ayant adopté une position neutre face à la guerre civile et fermé les yeux sur les liens étroits entre Jonas Savimbi et le leader de la Lonrho, Tiny Rowland, le Nouveau Labour a eu le souci d'isoler et de provoquer la défaite de l'Unita de Savimbi. Cela a consisté à multiplier les dénonciations véhémentes (généralement le fait de Peter Hain) qualifiant Savimbi de criminel de guerre, considéré « aussi fuyant qu'un serpent », à expulser ses représentants en Grande-Bretagne, à soutenir l'action anti-Unita de la Namibie et à inciter à des sanctions permettant de limiter les exportations de pétrole et de diamants utilisées par Savimbi pour financer sa guerre¹³. Même si les critiques contre l'Unita sont justifiées, la position britannique a cependant fait peu de cas des échecs patents du régime du MPLA.

12. A. Walpole, *British Perspective on the P3 Initiative for Enhancing African Peacekeeping Capability*, Pretoria, Resolute Partners, « Monography n° 21 », 1998.

13. Voir P. Hain, « Angola needs our help », communication à l'ACTSA, Londres, 20 novembre 1999.



La Sierra Leone constitue le meilleur exemple de la contribution du Nouveau Labour à la paix en Afrique, car il a joué un rôle décisif dans la fin de la guerre civile. Après des années d'indifférence des conservateurs à l'égard de ce pays ravagé par la guerre, le gouvernement Blair s'est trouvé en 1998 empêtré dans la controverse liée à ce qu'on a appelé l'affaire des « *Arms to Africa* » : le FCO fut impliqué, avec la société privée de sécurité Sandline International, dans l'acheminement de 30 tonnes d'armes et de munitions en Sierra Leone en violation de l'embargo sur les armes décidé par les Nations unies à l'initiative de la Grande-Bretagne. Gêné par l'incapacité de R. Cook d'empêcher cette publicité négative, Blair envisagea de désamorcer l'affaire en apportant un soutien sans équivoque au président renversé Kabbah, la fin (le rétablissement d'un président élu) justifiant à ses yeux les moyens (fermer les yeux sur les initiatives privées fournissant aux forces de Kabbah les armes nécessaires pour vaincre des rebelles assassins). Bien que la Grande-Bretagne, avec les États-Unis et l'Union européenne, ait soutenu dès le départ le président Kabbah, elle n'était pas prête à assurer la défaite militaire des rebelles du Ruf ; aussi préféra-t-elle être l'un des intervenants extérieurs convaincant Kabbah de signer l'accord de Lomé en 1999, accord qui consacrait tragiquement l'incapacité de provoquer cette défaite par les armes et, de ce fait, sacrifiait la justice sur l'autel de la paix (temporaire) et traitait les leaders du Ruf plus comme des partenaires dans un gouvernement de coalition que comme le principal obstacle à une paix durable dans le pays. Lorsqu'au début 2000 les forces nigérianes quittèrent la Sierra Leone et furent remplacées par des contingents de l'Onu, le Ruf reprit sa marche sur Freetown, assassinant de nombreux soldats de la paix de l'Onu et en kidnappant 500 autres. En mai, la Grande-Bretagne décida de déployer quelque 1 300 soldats dans le pays. *A posteriori*, cette décision peut être interprétée comme le résultat de la combinaison de cinq impératifs : protéger les ressortissants britanniques ; éviter une crise humanitaire identique à celle qui avait frappé Freetown en janvier 1999 ; défendre le gouvernement démocratiquement élu du président Kabbah ; respecter les principes formels de sa politique étrangère ; aider les forces de l'Onu (Unamsil) à mener à bien leur mission¹⁴. L'arrivée de soldats britanniques (qui ne faisaient pas officiellement partie de l'Unamsil) fit effectivement basculer le conflit en faveur de Kabbah et, en janvier 2002, la guerre était déclarée terminée. Cette intervention fut célébrée comme un bon exemple des interventions ciblées évoquées dans le *Rapport sur la défense stratégique*.

Après la guerre, la Sierra Leone est devenue le laboratoire de différentes techniques de construction de la paix où la Grande-Bretagne joue un rôle majeur, notamment avec la réforme du secteur de la sécurité (elle entraîne et équipe la nouvelle armée et les forces de police), la réforme du système judiciaire

(prévoyant la création d'une Commission de réconciliation et d'une Cour spéciale, essentiellement à l'initiative des États-Unis) et la mise en place de structures de gouvernance permettant de répondre aux besoins de la population. Quoique généralement bien reçus par la plupart des observateurs, les efforts de paix britanniques ont suscité des critiques sur différents points. Précisément, on s'est interrogé sur l'utilité réelle, pour la Sierra Leone, d'avoir une armée professionnelle, et on s'est demandé si un projet de service national de deux ou trois ans n'aurait pas eu de meilleurs effets sur le long terme¹⁵. Ensuite, des doutes ont été émis sur l'importance et l'argent accordés à la Commission de réconciliation et à la Cour spéciale, qui laisse sortir rapidement des suspects potentiels : ne valait-il pas mieux les consacrer aux besoins élémentaires de la population locale, notamment celle résidant hors de Freetown¹⁶ ? Troisièmement, la Grande-Bretagne, à la différence des États-Unis, a hésité à dénoncer les performances plutôt piètres de Kabbah en matière de droits de l'homme et de lutte contre la corruption, quand beaucoup s'interrogent sur sa volonté et sa capacité à démanteler les réseaux clientélistes sur lesquels repose son pouvoir¹⁷. Malgré ces critiques, le gouvernement britannique a tiré de nombreuses leçons de l'expérience sierra-léonaise : notamment le constat que la paix impose un engagement à long terme de ressources (humaines et financières) considérables et que, parfois, seule une intervention militaire peut faire face à la persistance de groupes d'usurpateurs trouvant leur intérêt dans la continuation de la violence et s'opposant par la violence aux accords de paix.

Ainsi que Robin Cook l'avait mis en évidence en 1999, l'approche britannique de la prévention des conflits valorise cinq champs d'action : traiter les racines des conflits en luttant contre la pauvreté et en promouvant un développement durable ; soutenir les formes de gouvernance bénéficiant du consentement de la population locale ; réduire le flux d'armes légères ; empêcher le commerce de biens qui alimentent les conflits et combattre la « culture de l'impunité » dont bénéficient ceux qui violent le droit international humanitaire. Le DFID a joué un rôle particulièrement important dans la mise en œuvre de cette approche, laquelle a contribué de manière significative aux orientations stratégiques

14. P. Williams, « Fighting for Freetown : British military intervention in Sierra Leone », *Contemporary Security Policy*, 22 (3), 2001, pp. 140-68.

15. Voir les discussions dans *Sierra Leone : One Year After Lomé*, Londres, Center for Democracy Development, « Strategy Planning Series, n° 5 », 15 septembre 2000.

16. P. Penfold, « Will justice help peace ? », *The World Today*, novembre 2002, pp. 21-23.

17. Je dois ces éclairages à Michael Kargbo.



élargies de l'OCDE en matière de prévention des conflits violents. En pratique, cette approche s'est exprimée dans les deux groupes de prévention des conflits dont nous avons déjà parlé. Toutefois, les performances propres à la Grande-Bretagne en matière d'exportation d'armes vers l'Afrique, qui, selon la Caat (Campagne contre le commerce des armes), devaient dépasser les 200 millions de dollars en 2003, constituent un problème potentiel significatif. Ainsi, en 1999, la Caat a dénombré 970 licences individuelles d'exportation d'armes légères délivrées par le gouvernement britannique, certaines à destination du Kenya et du Zimbabwe. De même, comme ses prédécesseurs, le gouvernement Blair a continué à rechercher ardemment les contrats d'armes sud-africains¹⁸; BAE Systems et d'autres entreprises britanniques sont accusés d'avoir fourni des pièces détachées pour les avions Hawk et d'autres équipements au Zimbabwe au moment où plus de 12 000 soldats de Mugabe faisaient la guerre (et aussi des affaires substantielles) en RDC. Et des armes fabriquées en Grande-Bretagne sont tombées (certes de manière indirecte) entre les mains d'enfants-soldats en Sierra Leone.

Promouvoir la prospérité ?

Comme ses prédécesseurs, et bien que se faisant le chantre d'une « troisième voie » entre le vieux socialisme et l'économie de la nouvelle droite, le gouvernement Blair adhère aux thèses libérales sur les relations entre économie et politique et le caractère profitable pour tous du commerce et de l'investissement direct internationaux (IDI). Pour mettre en œuvre ces principes en Afrique, l'État britannique a résolument agi en tandem avec ses principales firmes multinationales faisant des affaires sur le continent, notamment Unilever, ICI, British Petroleum, Marconi, et les banques telles que la Standard Chartered et Barclays. Depuis juin 1999, ce qu'on appelle la « diplomatie commerciale » britannique a eu pour centre coordonnateur British Trade International, un organisme conjoint des Affaires étrangères et du ministère du Commerce et de l'Industrie dont les membres du bureau directeur viennent en majorité du secteur privé¹⁹. Mais reprendre à son compte le diagnostic et les prescriptions libérales relatifs au sous-développement de l'Afrique n'a laissé au Nouveau Labour que peu d'espace pour critiquer les effets sociaux négatifs du libéralisme économique (chômage croissant, insécurité de l'emploi, inégalités, pauvreté) dans des États comme la Zambie et l'Afrique du Sud. Certes, Blair a soutenu la politique controversée de l'Afrique du Sud, la « troisième voie, modèle sud-africain », mais les principaux fondements de la politique gouvernementale ont été l'octroi d'aide au développement, la promotion de la liberté du commerce, l'incitation aux IDI rentables et la réduction du poids de la dette.

Avec le Nouveau Labour, l'aide britannique au développement a augmenté en volume, mais a respecté les priorités commerciales et politiques traditionnelles en soutenant les finances de pays africains amis, une tendance que le concept de partenariat interétatique préconisé par le Nepad va sans doute accentuer, comme nous le verrons. L'orientation récente de l'aide vers les États plutôt que vers les ONG a de nombreuses raisons. D'abord, Clare Short a souvent critiqué le caractère non élu des ONG et leur ignorance géographique en matière économique²⁰. Ensuite, le DFID a eu des difficultés à trouver suffisamment de projets méritant d'être financés : en 2000-2001, 18 millions de livres sterling du budget Afrique du DFID n'ont pas été attribués²¹. Et ceux jugés dignes d'intérêt n'ont constitué pour Short que des palliatifs à court terme dans les zones où il n'y a pas d'États compétents. Selon ses propres termes, « il est sans intérêt de mettre de l'argent dans un projet local dans un État qui suit une mauvaise voie... Arrêtons de verser de l'aide pour des projets même bien intentionnés et utilisons-le pour mettre en place des États compétents²² ». En conséquence, l'essentiel des subventions gouvernementales aux ONG va désormais à des projets d'urgence à court terme. Mais il y a d'autres problèmes. D'abord, le montant de l'aide allant vers les pays les plus nécessiteux reste souvent très faible : par exemple, en 2002-2003, le DFID a versé davantage à l'Institut Adam Smith, de droite (8,8 millions de livres sterling), qu'au Burundi (1,9 million), à la Côte d'Ivoire (1,2 million), au Liberia (1,7 million) et à la Somalie (3,1 millions) réunis. Ensuite, même des régimes apparemment éclairés, comme ceux de l'Éthiopie, de l'Ouganda et du Rwanda,

18. En décembre 1999, et en l'absence de menaces militaires crédibles, le gouvernement de l'ANC s'est engagé avec des fournisseurs étrangers dans cinq contrats d'envergure pour l'achat d'armes qui coûteraient 66,7 milliards de rands (environ 5 milliards de livres sterling). Ce marché, le programme de dépenses publiques de la « nouvelle Afrique du Sud » le plus important jamais réalisé, comprenait 9 avions de combat légers suédo-britanniques Gripen (avec une promesse d'achat de 19 autres en 2004) et 12 avions d'entraînement au combat BAE Hawk (avec une promesse d'achat de 12 supplémentaires en 2002). Les médias locaux ont suggéré que la décision de sélectionner le BAE Hawk au lieu du plus récent, plus léger et moins cher (moitié prix, dit-on) Aeromacchi, de conception italienne, était due aux liens personnels étroits entre l'ancien ministre de la Défense, Joe Modise, et BAE, aux nombreux voyages long-courriers financés par BAE pour des ministres, des parlementaires et des hauts fonctionnaires, et au don de 5 millions de rands effectué au profit de l'association des anciens combattants de l'ANC.

19. L'entreprise s'appelle maintenant UK Trade and Investment.

20. « Short change », *The Economist*, 31 octobre 2002.

21. *Ibid.*

22. R. Dowden, « Clare Short », art. cit., p. 44.



ont mis en œuvre des priorités contestables et porté peu d'attention aux droits de l'homme. Enfin, la plupart des projets de lutte contre la pauvreté financés par le DFID ont été élaborés par les institutions financières internationales et souffrent de bien des défaillances des précédents programmes d'ajustement structurel : notamment, les États africains ne se sont toujours pas approprié leur politique de développement national. Ainsi, l'aide britannique n'atteint pas les Africains les plus pauvres et reste marquée par des considérations politiques et commerciales classiques. Qui plus est, en suivant les principes du libéralisme, elle ne devrait pas constituer le meilleur antidote à la pauvreté.

Quoique multipliant les proclamations vantant les vertus du libre-échange, les États du G-8 ont rarement pratiqué ce qu'ils prêchent, d'où les critiques persistantes de divers leaders africains, dont Nelson Mandela, souhaitant des structures de commerce international plus honnêtes – ce qui a été pris en compte dans la réponse du G-8 au Nepad (voir *infra*). De leur côté, les dirigeants africains qui ont lancé le Nepad ont reconnu que le *statu quo* n'attirait pas les investissements et que, dans le très long terme, ce sont eux et non l'aide qui sont nécessaires pour générer une croissance économique durable en Afrique. La clé résidera toutefois dans l'adoption de politiques aidant les Africains – même de l'extérieur – à augmenter leur capacité endogène de stimuler la croissance. Pour le gouvernement de Blair, les investisseurs privés constituent une part importante de la solution ; il a donc encouragé les États africains à adhérer aux principes de la « bonne gouvernance » de la Banque mondiale et à mettre en œuvre des réformes économiques néolibérales. La Cnuced a montré que, dans ce but, en janvier 1999, la Grande-Bretagne avait conclu 18 traités sur l'investissement bilatéral²³ et 29 accords sur la double imposition²⁴ avec des États africains, afin de créer un environnement attractif pour des IDI de firmes britanniques. Si, grâce à ces mesures, celles-ci ont connu une augmentation significative de leurs profits, pour le simple Africain les bénéfices sont beaucoup moins évidents.

Même si les relations économiques de la Grande-Bretagne avec l'Afrique sont moins concentrées qu'auparavant sur l'Afrique du Sud, celle-ci demeure le seul État africain parmi ses 20 premiers clients. En 2001, les cinq principaux exportateurs africains à destination de la Grande-Bretagne étaient, par ordre décroissant, l'Afrique du Sud, le Nigeria, le Kenya, le Ghana et l'Angola (principal marché africain pour les Britanniques en dehors du Commonwealth). Pour ce qui est des importations en provenance de Grande-Bretagne, les principaux clients sont l'Afrique du Sud, le Botswana, Maurice, la Namibie et le Kenya. Les exportateurs britanniques vers l'Afrique ont bénéficié d'un soutien gouvernemental par divers mécanismes comme CDC Capital Partners et UK Trade and Investment.

Relation commerciale avec l'Afrique au sud du Sahara
(en millions de livres sterling)

	1997	1998	1999	2000	2001
Exportations	3 574	3 312	2 961	3 170	3 466
Importations	2 840	2 865	3 242	4 201	5 669

Sources : statistiques du commerce britannique (mars 2003).

Les entreprises britanniques sont aujourd'hui particulièrement actives dans le domaine du pétrole, du gaz et autres ressources naturelles. Parallèlement aux marchés les plus importants, on a enregistré récemment une intensification des activités dans le secteur du pétrole au Congo-Brazzaville, et des perspectives supplémentaires s'ouvrent avec la découverte de gisements *off-shore* tout le long du golfe de Guinée. British Petroleum a par exemple investi dans la recherche de gaz au Mozambique et vu ses profits quintupler ces trois dernières années. La compagnie est implantée dans 13 États africains, principalement en Afrique australe, emploie quelque 1 300 personnes pour la seule Afrique du Sud et envisage d'investir environ 7 millions de dollars d'ici 2010 en Angola. Dans d'autres secteurs, les firmes transnationales britanniques, généralement soutenues par le gouvernement, ont cherché des « entrées économiques ». La plus importante et la plus fiable pour le marché d'Afrique australe et ses 185 millions d'habitants reste l'Afrique du Sud. Le programme de partenariats anglo-sud-africain a facilité l'établissement de partenariats entre des entreprises des deux pays. En juillet 2002, les deux gouvernements ont signé un nouvel accord sur la double imposition pour donner aux affaires et aux investisseurs ce que le Trésorier payeur général britannique appelle « davantage de sécurité et de stabilité ». Cependant, depuis la fin de l'apartheid, les firmes sud-africaines se sont engagées de plus en plus, avec succès, dans des opérations à travers le continent, souvent au détriment des affaires britanniques, comme cela s'est produit au Kenya et en Ouganda. En conséquence, les firmes britanniques ont commencé à chercher d'autres débouchés en Afrique

23. Bénin, Burundi, Cameroun, Congo, Égypte, Ghana, Côte d'Ivoire, Lesotho, Maurice, Maroc, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Afrique du Sud, Swaziland, Tunisie, Tanzanie et Zimbabwe.

24. Algérie, Botswana, Cameroun, Congo, Égypte, Éthiopie, Gambie, Ghana (x 3), Côte d'Ivoire, Kenya, Lesotho (x 2), Malawi, Maurice, Maroc, Namibie, Nigeria, Sierra Leone, Afrique du Sud (x 2), Soudan, Swaziland, Tunisie, Ouganda (x 2), Zambie, Zimbabwe.



occidentale francophone. Traditionnellement, le Ghana jouait ce rôle, mais, plus récemment, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont aussi été approchés activement. Ainsi, en Côte d'Ivoire, gouvernement et entreprises privées britanniques ont œuvré de concert pour remporter en 2000 le premier contrat important en Afrique francophone pour une société britannique. Composante d'un consortium anglo-hollandais, TCI a conclu un contrat de 130 millions de livres sterling pour l'extension du port d'Abidjan. De même, diverses compagnies, dont Guinness, Shell, Standard Chartered Bank et British American Tobacco, ont cherché à utiliser le Cameroun pour pénétrer le marché ouest-africain.

La question de la remise de la dette est également devenue un enjeu politique majeur au tournant du millénaire. Cela a été en grande partie le résultat de l'extraordinaire mobilisation de l'opinion dans le cadre de la campagne «Jubilée 2000» qui a réussi à culpabiliser la classe politique britannique et à l'inciter à aller plus loin dans la remise de dette. Bien que faisant la une des grands titres avec des promesses d'annulation totale, les initiatives britanniques portées par Clare Short et Gordon Brown ont été confrontées à des difficultés au moment de leur mise en œuvre. La plupart des États africains susceptibles de bénéficier d'une remise soit dans le cadre de l'initiative révisée de la Banque mondiale pour les pays pauvres lourdement endettés, soit dans celui de l'initiative de Cologne du G-7 de 1999, attendent encore d'en percevoir les bénéfices. Ainsi, en septembre 2003, seulement 8 États (dont 7 africains²⁵) ont atteint le seuil fixé et seulement 19 % de la dette éligible avaient été annulés²⁶. Qui plus est, certains États africains ont vu le niveau de leur dette s'aggraver avec la mise en œuvre de ces programmes. Ainsi, le premier État africain à bénéficier d'une réduction, l'Ouganda, dont la dette en 2001 s'élevait à environ 3 408 millions de dollars, a vu les bases de calcul régulièrement révisées par ses créanciers au point de devenir pires qu'auparavant²⁷. De même, en 2003, l'Éthiopie, le Malawi, le Mozambique et la Zambie ont dû verser environ 325 millions de dollars au FMI, à la Banque mondiale et au Club de Paris alors même qu'ils devaient faire face à la famine²⁸.

Promouvoir la démocratie ?

Depuis le rapport de la Banque mondiale de 1989 intitulé *L'Afrique au sud du Sahara : de la crise à la croissance durable*, la démocratie et la «bonne gouvernance» sont devenues le refrain des discours sur le développement. En conséquence, le Nouveau Labour s'est vite déclaré, selon les mots de R. Cook, «un ami de la démocratie» en Afrique. Pour le gouvernement de Blair comme pour la Banque mondiale, la démocratie est perçue comme un concept évident, étrangement apolitique et non problématique, et peu d'attention est portée à ce

qui est dans sa nature même, à savoir la contestation et la controverse. En Afrique comme ailleurs, la démocratie revêt selon les personnes des sens très différents, et ces contradictions ont été esquivées par les gouvernements britanniques aussi bien qu'occidentaux successifs²⁹. Le Nouveau Labour, comme ses prédécesseurs conservateurs, a défendu une forme particulière de démocratie, libérale, multipartite, prétendue compatible avec la libéralisation économique. Bien que cette conception ait fait sens pour beaucoup d'élites africaines, la population la plus pauvre du continent a généralement considéré que la définition de la démocratie incluait autant les droits économiques et sociaux que les droits politiques et civiques. En réalité, le type de démocratie de marché actuellement diffusé en Afrique ne ressemble guère à la démocratie populaire apparue en Europe au XVIII^e siècle, qui consistait à donner le pouvoir aux masses et à réduire l'emprise d'un petit groupe d'élites sur le politique.

Actuellement, le test le plus important des efforts britanniques pour répandre la démocratie en Afrique a le Zimbabwe pour théâtre, et pas simplement à cause des appels de ses ressortissants ayant des liens avec la population blanche du Zimbabwe. Là, le gouvernement Blair a adopté une politique basée sur cinq principes, résumés par le ministre des Affaires étrangères Ben Bradshaw en novembre 2001 : la Grande-Bretagne souhaite un Zimbabwe stable et prospère ; les Zimbabwéens méritent un soutien international ; la prospérité future du Zimbabwe dépend du respect de la loi et de la fin de la violence politique ; la Grande-Bretagne aidera le Zimbabwe à conduire une réforme agraire ordonnée ; les Zimbabwéens doivent être autorisés à choisir leur avenir politique et à bénéficier de réelles possibilités de se faire entendre. En pratique, la politique britannique a été entravée par son influence limitée sur le gouvernement de Mugabe et sur son utilisation de « la diplomatie du mégaphone » qui lui a permis de présenter la situation en noir et blanc (impérial). Le gouvernement Blair a été de plus en plus frustré par la mollesse des contributions de l'Afrique du Sud et d'un grand nombre d'États africains de la SADC, de l'Union africaine et du Commonwealth à la condamnation de l'attitude de Mugabe³⁰.

25. Bénin, Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Mozambique, Tanzanie, Ouganda.

26. Jubilee Research, *Real Progress Report on HIPC*, Londres, New Economics Foundation, septembre 2003.

27. N. Davies, « Africa aid game is all snakes and adders », *The Guardian*, 17 juin 1999.

28. C. Denny, « Hypocrisy that underlies HIPC », *The Guardian*, 6 janvier 2003.

29. R. Abrahamsen, *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, Londres, Zed Books, 2000.

30. Voir I. Taylor et P. Williams, « The limits of engagement: British foreign policy and the crisis in Zimbabwe », *International Affairs*, 78 (3), 2002, pp. 547-565.



La question du traitement à réserver au président Mugabe a eu des incidences sur les relations franco-britanniques. Du point de vue britannique, mieux valait isoler Mugabe plutôt que l'impliquer, comme l'a fait le président Chirac lors du sommet franco-africain de février 2003. Cette invitation a alimenté l'opinion britannique selon laquelle le gouvernement français oubliait les piètres gouvernances de ses amis africains, à l'image des présidents du Gabon et du Congo. Mais le gouvernement britannique a lui aussi des amis sur le continent, et il s'est vu souvent reprocher – notamment par le gouvernement français et l'ONG International Alert – sa circonspection au sujet des violations des droits de l'homme et des opérations menées en RDC après 1998 par le régime rwandais de Paul Kagame. Les limites de la déclaration de Saint-Malo de 1998 sont apparues aussi à propos de la Sierra Leone, la tension entre la France et la Grande-Bretagne venant de ce que la première, avec d'autres États européens, a rejeté la demande britannique d'assistance militaire sous prétexte que la Sierra Leone était un « problème britannique »³¹. La Grande-Bretagne n'a pas non plus apprécié les relations de la France avec l'ancien président libérien Charles Taylor, retardant l'application des sanctions des Nations unies et s'opposant à l'inclusion des bois tropicaux dans celles-ci. Le gouvernement britannique s'est trouvé conforté dans son point de vue après ce qu'il perçut être un changement dans l'attitude du gouvernement français vis-à-vis de Taylor du fait de son soutien au Mouvement patriotique du Grand Ouest (MPIGO) et au Mouvement pour la Justice et la Paix (MJP) dans l'ouest de la Côte d'Ivoire. Cela étant, depuis Saint-Malo et en particulier depuis les sommets de Cahors (février 2000) et du Touquet (février 2003), les différences entre la France et la Grande-Bretagne ont été secondaires comparées à leurs convergences. L'opération Artémis en RDC illustre notamment une collaboration face à la guerre plus grande qu'il y a quelques années.

LA GRANDE-BRETAGNE ET LE NEPAD

Lors de sa tournée dans quatre États africains en février 2002, Tony Blair a fait clairement savoir les nombreuses raisons pour lesquelles il était un partisan enthousiaste du Nepad : pour lui, celui-ci constitue un cadre élargi, global mais ambitieux, permettant de traiter l'ensemble des problèmes africains ; il représente d'autre part un exemple de partenariat animé par des Africains et non par des États occidentaux imposant leur programme au continent ; enfin, il affirme clairement que la question du type de leadership est importante. Blair a ainsi fait référence aux autorités du Nepad pour démontrer que l'Afrique n'était pas un continent sans espoir. Au contraire, l'Afrique a besoin de dirigeants dévoués, responsables devant leurs concitoyens, et Blair souhaite

travailler avec eux à des objectifs communs. Le point de vue britannique sur le programme d'action souhaitable a été très clairement exprimé par Clare Short à Johannesburg en avril 2002. Elle souligna alors que les six problèmes les plus urgents étaient : la fin des guerres africaines, l'amélioration du rythme actuel de la croissance économique, l'amélioration des termes de l'échange au profit du continent, la venue des investissements nécessaires pour construire des infrastructures efficaces, la promotion du développement humain en investissant dans l'éducation et des systèmes de soins effectifs, et l'augmentation de la quantité et de la qualité de l'aide. La Grande-Bretagne considère ainsi que le Nepad est le véhicule par lequel l'Afrique peut atteindre les objectifs de développement du millénaire. Mais, en réalité, cet engin est piloté par un petit groupe de dirigeants africains qui choisissent leur destination sans consulter leurs propres citoyens – et il faut aussi rappeler qu'il a été construit conformément aux spécifications des experts en développement occidentaux.

Malgré ces difficultés, le Nepad peut dynamiser un ensemble de forums internationaux pour faciliter l'appréhension des problèmes africains, principalement l'Onu et le G-8. Ce dernier a réagi avec le Plan d'action pour l'Afrique qui, dans le contexte de la « guerre au terrorisme » conduite par les États-Unis, est, fait remarquable, centré sur le développement. Repartant de zéro, il esquisse de nouvelles priorités pour la relation entre l'Afrique et le G-8. Une réaction britannique a été le remplacement de la baronne Amos par Hilary Benn comme représentant personnel de T. Blair pour l'Afrique au sein du G-8 en septembre 2003. Fondamentalement, le Plan d'action reconnaît la nécessité pour les États du G-8 de changer d'attitude, notamment en améliorant les termes de l'échange pour l'Afrique, en considérant le commerce comme un problème de développement, en allant plus loin vers l'annulation de la dette, en aidant à construire les infrastructures du continent et en établissant des relations d'aide fondées sur la reconnaissance de la propriété locale et l'abandon des arrêts des flux d'aide vers l'Afrique.

Vu négativement, on constate que peu d'avancées concrètes ont été réalisées pour modifier les termes du commerce international. D'autre part, à la lumière des réponses internationales à la crise du Zimbabwe, le plan du G-8 fait trop manifestement confiance aux leaders africains et oublie les bases patrimoniales d'un grand nombre de régimes. Ensuite, de nombreux États du G-8 n'en sont pas encore à libérer les ressources promises – et même s'ils le faisaient



effectivement, ces ressources iraient aux pays africains qui suivent les règles de la bonne gouvernance (ce qu'on appelle le « partenariat renforcé ») plutôt qu'aux plus pauvres. Enfin, le Nepad repose toujours sur une approche traditionnelle du développement fondée sur le marché. Ce dernier point est particulièrement préoccupant. Non seulement Clare Short a reconnu en avril 2002 que l'Afrique ne réduirait pas de moitié la pauvreté en 2015, celle-ci au contraire s'aggravant, mais cette conclusion navrante a été reprise dans le *Rapport sur le développement 2003* du PNUD, qui qualifie la décennie 1990 de « décennie de désespoir ». Ce fut une décennie à l'issue de laquelle, malgré – et peut-être à cause – des politiques économiques et de développement libérales, 54 pays, dont beaucoup sont africains, sont maintenant plus pauvres qu'en 1990 : 21 pays ont vu augmenter la proportion de la population souffrant de la faim, 14 se multiplier le nombre d'enfants décédant avant l'âge de 5 ans, 12 connaissent un recul des inscriptions à l'école primaire et, dans 34 pays, l'espérance de vie a chuté³².

Officiellement, les priorités britanniques en Afrique sont la promotion de la paix, de la prospérité et de la démocratie. Dans ses efforts pour promouvoir la paix, le gouvernement Blair a adopté des approches différentes pour des guerres différentes. C'est tout à fait cohérent, mais les efforts britanniques pour résoudre les conflits ont clairement établi une priorité pour certaines guerres (notamment la Sierra Leone, l'Angola et le Soudan) au détriment d'autres (comme le Burundi et la RDC). La politique britannique a été en général moins préventive que réactive, encore que, depuis 2001, une plus grande attention et davantage de ressources ont été apportées à la prévention. Avec l'exception partielle de la Sierra Leone, l'une des tendances les plus nettes de l'engagement du Nouveau Labour a été de poursuivre la politique des conservateurs privilégiant la formation et le financement des moyens locaux de maintenir la paix plutôt que le déploiement de soldats britanniques. À cet égard, inciter ardemment le gouvernement Mbeki à acheter 5 milliards de livres sterling d'un équipement militaire en quasi-totalité redondant avec celui des opérations de paix est fortement contre-productif au moment où l'Afrique du Sud se débat pour payer ses soldats de la paix au Burundi, en RDC et ailleurs.

En dépit des déclarations du Nouveau Labour sur la « troisième voie », le parti a recherché la prospérité suivant le même programme libéral que ses prédécesseurs conservateurs. Sa politique en matière de commerce, d'investissement, d'allègement de la dette ou d'aide est restée conforme aux priorités britanniques traditionnelles ayant pour objectif l'établissement d'économies de marché stables en Afrique. Ici encore, quelques marchés ont été privilégiés, l'aide, le commerce, les investissements britanniques allant à quelques exceptions

près aux amis et alliés habituels. À cet égard, l'objectif de Clare Short de tourner le budget du DFID vers les Africains les plus pauvres n'a pas été atteint. L'approche de la démocratie du Nouveau Labour a été elle aussi conçue selon les termes libéraux courants. Le parti a ainsi promu une conception de la démocratie étrangement apolitique et favorable aux élites, compatible avec le discours de la Banque mondiale et l'économie de marché, conception qui n'a que peu de soutiens en Afrique en dehors des élites en place. Toutefois, ici encore, l'approche britannique a été sélective, le débat interne le plus vif ayant porté sur l'incapacité de Blair à influencer le régime Mugabe au Zimbabwe. Mugabe n'est certainement pas un démocrate et doit être critiqué ; mais la Grande-Bretagne s'est beaucoup moins intéressée aux régimes du continent les moins démocratiques comme ceux de l'Erythrée, du Gabon, du Swaziland, et n'a pas dit grand-chose sur d'autres élections douteuses, comme celles du Cameroun et de Madagascar.

Il reste à voir si le Nepad peut avoir des effets positifs. Mais, pour ce faire, ses auteurs doivent surmonter le puissant défi des patrimonialismes en Afrique et dépasser les approches en termes de marché pour atteindre la paix, la prospérité et la démocratie. Pour ce qui la concerne, la Grande-Bretagne ne peut pas et ne doit pas essayer de résoudre toute seule les problèmes de l'Afrique. Sous une forme ou sous une autre, des partenariats sont nécessaires au sein d'organisations comme l'Onu, l'Union européenne, le Commonwealth et le G-8, avec d'autres États concernés, notamment les États-Unis et la France et, fondamentalement, avec les dirigeants africains eux-mêmes. Mais ceux-ci doivent aussi être persuadés d'adopter (et de financer) des politiques donnant leur chance à la paix, à la prospérité et à la démocratie, et d'empêcher les usurpateurs d'imposer leur point de vue. Le discours sur les potentialités du Nepad doit se traduire par des actions constructives et produire des résultats que les Africains ordinaires et les observateurs extérieurs pourront apprécier. Si les leaders africains ne passent pas à l'action, la confiance britannique actuelle dans leur autorité s'érodera et ils perdront l'un de leurs plus ardents soutiens ■

Paul Williams

The European Research Institute, université de Birmingham

Traduction de François Constantin