

Les bailleurs de fonds bilatéraux et la conditionnalité démocratique en Afrique noire francophone : le cas de la France et du Canada

Par Magelan OMBALLA
Université de Yaoundé II (Cameroun)
momballa@yahoo.fr

La chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc communiste sont apparus, à plus d'un titre, comme les « géniteurs » immédiats des soubresauts démocratiques qu'a connus l'Afrique noire au début de la décennie 1990¹. Déclarée au grand jour à partir de 1989, cette évolution était en germination depuis l'accession de Mikhaïl Gorbatchev au poste de Secrétaire général du Parti communiste de l'Union soviétique en mars 1985. Aussitôt installé, le « leader » soviétique a annoncé quatre principes fondamentaux dévoilant, sans ambages, les nouvelles orientations politiques de l'URSS : Perestroïka, Glasnost, Démocratisation, Oukonomie. Le tout a mûri, dépassant les cadres établis, pour emporter, telle une secousse sismique, les régimes autocratiques que l'on croyait inexpugnables².

Pourtant, cette prise en compte du paradigme du « vent d'Est » ne devrait pas occulter le travail domestique de déconstruction progressive de l'ordre autoritaire en Afrique noire³, encore moins les contraintes en provenance des bailleurs de fonds occidentaux⁴, suite à la crise économique sans précédent que traverse l'Afrique depuis les années 1980. Obnubilés par la disqualification de l'idéologie communiste – aussi bien dans son « bastion naturel » que dans le reste du monde –, les pays et les bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux), principaux donateurs de l'aide au développement, vont établir un lien conditionnel entre l'instauration d'un Etat de droit libéral et la coopération pour le développement, aussi bien dans leurs rapports avec les pays d'Europe centrale et orientale que dans ceux avec les pays africains. L'action des pays occidentaux est même allée jusqu'à l'encadrement matériel des processus de démocratisation en Afrique. Autrement dit, il s'agit pour les bailleurs de fonds de lier aide et démocratisation, la démocratisation devenant la condition pour l'octroi de l'aide : c'est ce qu'on a appelé la conditionnalité politique ou démocratique⁵, à côté de la conditionnalité économique-financière déjà imposée par le FMI et la Banque mondiale à travers les programmes d'ajustement structurel.

En effet, la conditionnalité politique exige que l'allocation de l'aide au développement se règle en fonction des réformes que les pays bénéficiaires mettent en place dans les secteurs politiques et administratifs, dans le respect de la « bonne gouvernance »⁶. Le principe de « bonne gouvernance » comprend généralement

¹ TRAORE (A), « Afrique : les nouvelles démocraties », in *Le Courrier ACP-CEE*, n° 138, mars-avril 1993, p.62 ; lire également KODJO (E), « Environnement international et Etat de droit : le cas de l'Afrique », in CONAC (G) (sous la direction de), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, p. 84.

² CONAC (G), op-cit, p. 484.

³ C'est d'ailleurs la thèse défendue par Richard BANEGAS lorsqu'il estime que les mouvements de revendication en Afrique ont des origines endogènes et leur propre historicité. Voir BANEGAS (R.), « Retour sur une « transition modèle ». Les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise », in Jean-Pascal DALOZ et Patrick QUANTIN (Etudes réunies et présentées par), *Les transitions démocratiques africaines*, Paris, Karthala, 1997. Quant à Maurice KAMTO, il affirme que les causes objectives des ruptures politiques qu'ont connues la plupart des pays africains sont indéniablement domestiques, en tant qu'elles correspondent aux frustrations diverses refoulées depuis une trentaine d'années. Il n'est pas non plus douteux que l'environnement international a servi de levier aux révolutions démocratiques en Afrique. Il y a d'abord l'influence d'une idéologie dominante qui a fini par s'imposer à tous les continents : l'idéologie libérale des droits de l'homme que sous-tend nécessairement le libéralisme économique et politique. Il y a ensuite les pressions directes des bailleurs de fonds. Voir KAMTO (M), *L'urgence de la pensée. Réflexions sur une précondition du développement en Afrique*, Yaoundé, Ed. Mandara, p. 134. Lire également SINDJOUN (L.), « Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale : contribution à une économie internationale des biens politico-constitutionnels », in *Afrique 2000*, n° 21, avril-juin 1995, p. 38.

⁴ BIAGIOTTI (I), « Afrique, droits de l'homme, démocratie et conditionnalité : éléments des discours allemands », in *L'Afrique politique vue sur la démocratisation à marée basse*, Paris, karthala-CEAN, 1995, p. 203. Lire également GARCIN (T.), « Les Européens et la démocratisation africaine », *Afrique 2000*, n° 10, 1992, p. 22.

⁵ Voir COMI TOULABOR, « Paristroïka et revendication démocratique » sous la direction de Daniel. C. BACH et Anthony. A. KIRK-GREENE, *Etats et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica, 1993, p. 121.

⁶ Lire Gerhard BÖKE, « Intentions et réalités de la conditionnalité politique. L'expérience de la coopération allemande en Afrique (1990-1994) », in DALOZ (J-P) et QUANTIN (P.), op.cit, p. 217.

quatre composantes : l'ancrage des politiques économiques aux principes de l'économie de marché, la bonne gestion des affaires publiques, l'instauration d'un gouvernement démocratiquement élu, le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme⁷. Les bases juridiques de la conditionnalité politique furent établies par la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948, par le pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966, ainsi que celui relatif aux droits civils et politiques de la même année. Il faut ajouter à cette liste, pour être exhaustif, la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* adoptée en 1986. Or, l'application de ces critères politiques s'est longtemps heurtée aux intérêts divergents qui prévalaient dans le rapport entre l'Est et l'Ouest tout au long de la guerre froide. Il a fallu attendre la fin des années 1980 pour que la conditionnalité politique rencontre un contexte plus propice. Si la Banque mondiale se voit aujourd'hui attribuer le mérite d'avoir été la première à faire, dans son rapport de 1989 de la « bonne gouvernance » une des conditions principales d'accès à l'aide, il n'en demeure pas moins que le nouveau *credo* des donateurs internationaux doit sa naissance tout d'abord au démantèlement de l'Union soviétique. C'est grâce à la dissolution du Pacte de Varsovie que la coopération a pu opérer un virage idéologique. Six ans après la publication du fameux rapport de la Banque mondiale, la « bonne gouvernance » fait toujours partie du vocabulaire-clé des théoriciens du développement. Les principaux donateurs tels que les Etats-Unis, le Japon, la France, la Suède, la Suisse, le Canada, y compris l'Union européenne, ont introduit des critères politiques dans leurs programmes de coopération⁸.

Pendant la guerre froide, le continent africain s'identifiait en un champ d'influence des puissances du Nord⁹. Depuis la fin de la guerre froide, et nonobstant le spectre de la marginalisation, l'Afrique demeure une préoccupation pour les nations prospères de l'hémisphère nord. L'empire, en se séparant des « nouveaux barbares » y défend toujours ses intérêts, aussi maigres soient-ils¹⁰. En effet, la gestion simultanée des réformes économiques et politiques a fait accroître les possibilités d'implication des acteurs extérieurs dans l'univers socio-politique africain. C'est dans cette perspective que s'inscrit le fameux discours de La Baule, prononcé par le président français François Mitterrand en juin 1990 au sommet franco-africain. A cette occasion, le président Mitterrand assure que désormais : « *La France liera tout son effort de contribution aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté.* »¹¹ Au cours d'une conférence de presse consécutive au sommet, le président français précise sa démarche : « *Il est évident que l'aide normale de la France sera plus tiède en face des régimes qui se comportaient de façon autoritaire sans accepter d'évolution vers la démocratie et enthousiaste vers ceux qui franchiront le pas avec courage.* »¹² Le même mois, la Grande-Bretagne et l'USAID introduisent également une conditionnalité démocratique dans leurs programmes d'aide au développement, en exigeant une réflexion et un audit internes sur les résultats réels et l'efficacité des flux financiers à destination du continent africain. Un an après, c'est au tour du Canada¹³

⁷ Ibid.

⁸ En effet, l'Allemagne a pris dès le début une part importante dans la promotion de la conditionnalité et de la « bonne gouvernance » de façon générale. Chargé de définir le cadre de la future politique de coopération du gouvernement, le comité consultatif auprès du ministre fédéral de la Coopération économique rendait, en juillet 1990, son expertise selon laquelle l'aide publique pourrait être utilisée plus efficacement si elle était étroitement liée à l'environnement politico-économique. Les recommandations du comité consultatif visent deux secteurs principaux : l'organisation politique et les politiques macro-économiques. Ce qui a permis à Carl-Dieter SPRANGER, ministre allemand de la Coopération économique de présenter aux députés du Bundestag, le 10 octobre 1991 son « plan en cinq points », nouveau cadre d'accès à l'aide sur des critères politiques et économiques. Lire à ce sujet, Gerhard BÖKE, op. cit., p. 218.

⁹ A ce sujet, lire KONTCHOU KOUEMEGNI (A.), « De la stabilité en Afrique : à la recherche de la souveraineté », in *Revue Science et Technique*, vol. VI, n°3-4, juillet-décembre 1989, pp. 19-32 ; ZAKI LAÏDI, *Les contraintes d'une rivalité. Les superpuissances et l'Afrique (1960-1985)*, Paris, la Découverte, 1986, p. 299.

¹⁰ AKINDES (F.), *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, Dakar, CODESRIA, 1996, p. 243.

¹¹ *Libération*, 21 juin 1990.

¹² *Le Monde*, 23 juin 1990.

¹³ Lire MYRIAM GERVAIS, « La bonne gouvernance et l'Etat africain : la position de l'aide canadienne », in GEMDEV, *Les avatars de l'Etat en Afrique*, Paris, Karthala, 1997. En effet, dans l'article précité, et dans bien d'autres publications, (*Le Canada dans le monde* et *Le Canada contribue à un monde meilleur. Enoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*) de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), il apparaît clairement que la politique du gouvernement canadien en matière de droits de la personne, de démocratie et de bon gouvernement s'inscrit dans le cadre des objectifs de la politique étrangère du Canada et des objectifs d'ensemble du gouvernement canadien. L'énoncé de politique étrangère du gouvernement intitulé *Le Canada dans le monde* affirme : « *Le gouvernement considère le respect des droits de la personne non seulement comme une valeur fondamentale, mais aussi comme un élément crucial dans le développement des sociétés stables, démocratiques et prospères, vivant en paix les unes avec les autres.* » En outre, les questions de gouvernance, y compris le respect des droits de la personne, le développement démocratique et la primauté du droit constituent, selon l'ACDI, des critères d'octroi de l'aide canadienne au développement.

et de la Communauté européenne d'annoncer la liaison de leurs déboursements à une conditionnalité démocratique : démocratisation des régimes politiques africains, respect des droits de l'homme, lutte contre la corruption, liberté de la presse, diminution des dépenses militaires, etc., en vue d'une plus grande efficacité des réformes économiques. Etaient ainsi célébrées la conditionnalité démocratique des aides publiques au développement. Ces déclarations et actions trouveront très vite un écho favorable auprès des acteurs sociaux africains qui, durant trois décennies environ, étaient embrigadés dans une sorte de « camisole » monopolistique du pouvoir officiel d'Etat et du pouvoir officieux du parti unique et de ses organisations annexes. Notre étude s'inspire aussi bien de cette tendance à la diffusion et à l'imposition d'un modèle politique et économique « homogénéisateur » que de la dynamique socio-politique interne aux Etats africains en général, membres de l'espace francophone en particulier.

Si, à l'époque de la confrontation Est-Ouest, la France apparaissait comme le pays qui instrumentalisait le mieux la présence de l'Afrique dans le système international et, partant, celle de l'Occident en Afrique, depuis la chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc socialiste, la recomposition de l'ordre international donne lieu à la diffusion et à l'expansion d'un modèle « homogénéisateur » incarné, au plan économique, par la démocratie représentative et les droits de l'homme¹⁴, et au plan économique, par l'économie de marché. Ce mouvement d'uniformisation des valeurs culturelles cardinales de l'Occident justifierait l'implication de ses principales composantes – étatiques ou non – dans les processus de démocratisation en Afrique. Partant de ces considérations, il nous a été donné de formuler la question centrale de notre étude de la manière suivante : sous prétexte de diffusion d'un modèle « homogénéisateur » et notamment d'imposition de la conditionnalité politique (liaison de l'aide à la démocratisation des régimes africains), les deux chefs de file de la Francophonie (la France et le Canada) ne sont-ils pas en train de se positionner en Afrique noire francophone pour la préservation, l'expansion ou la dilatation de leur intérêt national ? D'autre part, quelle est l'attitude des pays africains face ce branle-bas ?

De nos investigations, il apparaît que l'implication de la France et du Canada en matière de conditionnalité démocratique s'inscrit bien dans l'air du temps (temps mondial marqué par les changements en URSS et dans le bloc de l'Est de façon générale, qui affectent les autres parties du monde, notamment l'Afrique subsaharienne), mais surtout participe de la diffusion d'un modèle « homogène » au plan économique, politique et culturel, aussi bien que de la quête, de la préservation ou de la consolidation de l'intérêt national de chacun des acteurs. Aussi, cette diffusion d'un modèle « homogène » donne lieu à une diversité de réactions de la part des Etats africains dont les gouvernements essaient de jouer sur les intérêts divergents des acteurs pour imposer leur stratégie.

Toutefois, la conditionnalité politique prônée par la France et le Canada, comme celle imposée par les bailleurs de fonds multilatéraux (institutions financières internationales) demeure ambiguë¹⁵. En effet, la Banque mondiale et le FMI, contrairement aux bailleurs de fonds bilatéraux, réclament plutôt des mesures de « bonne gouvernance » et de moralisation de la vie publique que des réformes politiques visant une véritable démocratisation¹⁶. Certes, l'intervention des institutions de Bretton Woods pousse à l'adoption de nouvelles

¹⁴ La conditionnalité démocratique n'est qu'un sous-produit des transitions démocratiques en Afrique.

¹⁵ C'est d'ailleurs ce que dit Zaki Laïdi lorsqu'il affirme à propos de la France : « *Alors que le « temps mondial » vibrait à l'heure de la « société civile », du monitoring des élections et de la « conditionnalité démocratique » : comparé au dynamisme de la diplomatie américaine et des ONG étrangères, le discours de la France est resté très ampoulé sur ces problèmes* », in ZAKI LAÏDI (dir), *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*, Paris, PFNSP, 1993, p. 149.

D'autres auteurs reviennent non seulement sur l'ambiguïté du principe de la conditionnalité démocratique, mais la critiquent également à cause de ses effets pervers. Ainsi, dans une étude consacrée à l'aide française au développement démocratique au Bénin, au Congo et en République Centrafricaine, Banégas, (R.) et Quantin (P.) ont constaté que l'aide française au développement institutionnel a entraîné des résultats décevants dans au moins deux cas. Au Congo, les apports financiers engagés dans la préparation des élections multipartites aurait manqué leur but à cause du refus des partis congolais d'accepter le verdict des urnes. Pis encore, en République Centrafricaine, l'aide française aurait produit des effets pervers, l'aide à la démocratie ayant renforcé la base de légitimation des forces autocratiques. Lire à ce sujet, BANEGAS (R.) et QUANTIN (P.), « Orientation et limites de l'aide française au développement démocratique : Bénin, Congo et République Centrafricaine », *Revue canadienne d'Etudes de développement*, n° spécial, 1996 ; lire également MARK ROBINSON, « Aide, démocratie et conditionnalité politique en Afrique subsaharienne », *The European Journal of Development Research*, n° 1, juin 1993.

¹⁶ Lire LELART (M.), « Le Fonds Monétaire International et la démocratie », in *Le Trimestre du monde*, 1^{er} trimestre 1992, p. 96 ; « Démocratie et développement : la position du FMI », *Marchés Tropicaux et Méditerranéens*, 9-16 août 1991,

règles de jeu (essentiellement d'ordre économique et financier), mais elle n'est pas directement responsable du changement de régime.

De façon générale, l'évolution subséquente de la transition vers la démocratie pluraliste et surtout de la conditionnalité démocratique en Afrique laisse cependant perplexe sur le rôle des bailleurs de fonds bilatéraux (France et Canada) et sur leur volonté réelle de faire triompher la démocratie en Afrique noire francophone, notamment lorsque le processus démocratique apparaît comme une menace pour leurs positions et intérêts stratégiques.

En effet, pour ce qui est de la France, le sommet de Chaillot de 1991 a gravement compromis la dynamique enclenchée par le sommet de La Baule, et la France colonialiste et paternaliste semble l'avoir emportée sur la France des libertés et des droits de l'homme. La Baule disait, en quelque sorte : « *L'aide de la France sera désormais conditionnée par l'engagement résolu de l'Etat bénéficiaire dans la voie d'une démocratisation conduite avec promptitude.* » Chaillot répond : « *Chacun doit y aller à son rythme et de son inspiration.* »¹⁷

Si, de façon générale, la diplomatie multilatérale a toujours été une composante majeure de la politique étrangère de l'après guerre froide de la majorité des pays occidentaux, en revanche, le bilatéralisme s'est également révélé utile pour eux lorsqu'il s'agissait de promouvoir certains de leurs objectifs de politique étrangère. C'est sans doute dans cette perspective que s'inscrit la bataille de *leadership* que se livrent en permanence la France et le Canada au sein de l'organisation francophone en raison justement de leurs intérêts nationaux divergents et des perceptions multiples et variées qu'ils ont de leur participation à cette organisation¹⁸.

En effet, la Francophonie a cette particularité d'être d'abord fondée sur des facteurs linguistiques et culturels (l'unanimité existe entre ses membres sur le fait que la base de la Francophonie, c'est l'usage commun, quoiqu'à des titres divers, de la langue française) bien qu'elle ait progressivement étendu sa mission à des enjeux politiques, économiques et financiers.

Ainsi, tiraillée entre le Nord et le Sud, la Francophonie cristallise également des enjeux de puissance pour ses deux chefs de file que sont la France et le Canada. Il s'agit pour l'un et pour l'autre de ces pays de maximiser les bénéfices symboliques, politiques et économiques de leur participation à cette organisation.

Sur le plan symbolique, les deux pays cherchent à conférer la plus grande visibilité possible à leurs interventions. Sur le plan politique, ils aspirent tous deux à exercer un *leadership* qui les autoriserait à agir comme porte-parole de la communauté francophone sur la scène internationale. Enfin, sur le plan économique, alors que la France tente de préserver ses liens de clientèle, le Canada essaie par divers moyens de pénétrer de nouveaux marchés. Parce qu'elle subordonne les intérêts collectifs du regroupement francophone à des intérêts nationaux, la concurrence franco-canadienne tend à privilégier le bilatéralisme aux dépens du multilatéralisme et, par conséquent, à marginaliser la participation des pays en développement pourtant majoritaires aux processus de décision. La Francophonie sert donc à la promotion et à la défense des intérêts nationaux de ces deux Etats.

En définitive, il semble que la conditionnalité politique est minée depuis le départ par une « faute épistémologique », en tant qu'elle apparaissait comme une espèce de légitimation du droit d'ingérence et d'assujettissement de l'Etat néo-patrimonial aux contraintes internationales. En fait, la conditionnalité pour avoir son plein effet doit se dérouler dans une atmosphère de parité dans la décision initiale. Edgar Pisani

p. 2004 ; TORTORA (M.), « Gouvernance : une nouvelle dimension de la coopération financière internationale », *Le Trimestre du monde*, 1, 1992, p. 100.

¹⁷ Voir KAMTO (M.), *L'urgence de la pensée. Réflexions sur une précondition du développement en Afrique*, op. cit., p. 134. Lire également MARCHESIN (P.), « Les contradictions de la politique africaine de la France et leurs conséquences sur la construction de l'Etat en Afrique », in GEMDEV, *Les avatars de l'Etat en Afrique*, Paris, Karthala, 1997 ; PILON (M.), « La transition togolaise de l'impasse », in *Politique Africaine*, 49, mars 1993, p. 137. En vue de sortir la transition togolaise de l'impasse, les ministres français et allemand de la Coopération ont été les témoins privilégiés d'une répression sanglante perpétrée par les militaires d'Eyadéma le 25 janvier 1993. après les Etats-Unis et la CEE, l'Allemagne suspendra également sa coopération civile avec le Togo. La France sera la dernière puissance occidentale à suspendre sa coopération civile avec le Togo.

¹⁸ Sur la Francophonie, lire GUILLOU (M.), *La Francophonie, nouvel enjeu mondial*, Paris, Hatier, 1993, 155 p ; CONAC (G.) DESSOUCHES (C.) et SABOURIN (L.), *La coopération multilatérale francophonie dans le monde*, Paris, la Documentation française, 1994 ; enfin « La bronca des pays africains contre le diktat de Paris », *Libération*, 14 novembre 1994.

l'évoque de la manière suivante : « *La conditionnalité démocratique, c'est se mettre d'accord avec les Africains sur les priorités, leurs méthodes, qu'ils s'engagent ensuite là-dessus, et subordonner le versement de l'aide au respect par eux-mêmes des engagements qu'ils ont pris. Il n'y a pas un devoir d'ingérence, il y a un devoir d'accouchement.* »¹⁹

Sur le plan théorique et méthodologique, le recours à plusieurs paradigmes explicatifs s'impose comme cadre d'analyse à notre étude. Au premier plan se situent les apports du réalisme et du transnationalisme car, si la France et le Canada s'investissent en matière de conditionnalité démocratique pour la promotion de leur intérêt national, on ne saurait également nier la prégnance du « temps mondial », le poids des contraintes et des pressions exercées par les bailleurs de fonds multilatéraux.

Compte tenu de la perspective comparative de notre étude, il convient également d'intégrer certains acquis de la théorie des jeux et de l'analyse stratégique²⁰. En effet, l'on sait que les théoriciens du régime et du multilatéralisme, comme Kenneth OYE et Mark.W. ZACHER, reprenant les notions de « jeu itératif » et de « réciprocité diffuse », ont montré que, lorsqu'un Etat s'inscrit dans un jeu d'échanges répété, que dans ce jeu, il est tantôt gagnant et tantôt perdant, et que de toutes façons, il aura à rencontrer les autres, il n'a aucun intérêt à se retirer du jeu ; à long terme, le comportement coopératif est la meilleure stratégie possible. Il ne s'agit plus dans cette approche, assez wesphalienne il est vrai, d'essayer de résoudre les problèmes en cherchant la meilleure ligne d'action possible dans un système dont les Etats resteraient les acteurs dominants, mais de construire une théorie critique qui intègre les principaux facteurs du monde nouveau, lequel déborde le système des Etats, pour toucher aux logiques concurrentes qui récusent l'autorité politique. Il s'agit donc d'intégrer à notre analyse les transformations de grande ampleur qui affectent les fondements du monde des Etats.

¹⁹ PISANI (E.), « L'Afrique : fins et commencements », *Le Courrier ACP-CEE*, n° 134, août 1992, p. 174.

²⁰ Sur l'analyse stratégique, lire CROZIER (M.) et ERHARD FRIEDBERG, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collection*, Paris, le Seuil, 1977. Egalement, DION (S.) ; « ERHARD FRIEDBERG et l'analyse stratégique », in *Revue française de science politique*, vol 43, n° 6, décembre 1993 ; ANSART (P.), *Les sociologies contemporaines*, Paris, Ed. du Seuil, 1990, pp. 63-76.