Document generated on 04/25/2024 7:20 a.m.

Études internationales

L'Afrique dans la diplomatie multilatérale
Africa in Multilateral Diplomacy

Marie-Claude Smouts

Volume 22, Number 2, 1991

Afrique : la déconnexion par défaut

URI: https://id.erudit.org/iderudit/702838ar
DOI: https://doi.org/10.7202/702838ar

See table of contents

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)
1703-7891 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Smouts, M.-C. (1991). L'Afrique dans la diplomatie multilatérale. *Études internationales*, *22*(2), 267–278. https://doi.org/10.7202/702838ar

Article abstract

The difficulties Africa is going through are illustrated in the gap between its growing dependence on international authorities and the continual weakening of the means at its disposal to make it self heard in these bodies. For twenty years, Africa was caught up in the North-South dialogue. In the 1980s, the breaking-off of the dialogue and the breaking-up of the Third World deprived it of means for collective action. The distinction between North Africa and Black Africa has grown more pronounced as first the globalization of markets and then the changes in East-West relations caused the latter to fall victim to a process of double marginalization. International organizations consider Subsaharan Africa to be a "welfare case" and reserve special treatment for it, without loosening the external constraints bearing down on its economy. In these conditions, a consensus seems to be developing which holds that multilateral diplomacy is not what's most important for Africa and that the real question is to know how to involve the entire population in the development process. There is thus a return to the overall issue of grass root organizations and essential needs as outlined in the 1970s.

Tous droits réservés © Études internationales, 1991

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

L'Afrique dans la diplomatie multilatérale

Marie-Claude SMOUTS*

ABSTRACT — Africa in Multilateral Diplomacy

The difficulties Africa is going through are illustrated in the gap between its growing dependence on international authorities and the continual weakening of the means at its disposal to make itself heard in these bodies. For twenty years, Africa was caught up in the North-South dialogue. In the 1980s, the breaking-off of the dialogue and the breaking-up of the Third World deprived it of means for collective action. The distinction between North Africa and Black Africa has grown more pronounced as first the globalization of markets and then the changes in East-West relations caused the latter to fall victim to a process of double marginalization. International organizations consider Subsaharan Africa to be a "welfare case" and reserve special treatment for it, without loosening the external constraints bearing down on its economy. In these conditions, a consensus seems to be developing which holds that multilateral diplomacy is not what's most important for Africa and that the real question is to know how to involve the entire population in the development process. There is thus a return to the overall issue of grassroot organizations and essential needs as outlined in the 1970s.

Depuis les premières indépendances africaines, le monde a connu le bouleversement complet et simultané de trois composantes majeures du système international: les relations politico-stratégiques, les échanges économiques et financiers, l'environnement. Les moyens classiques de régulation n'ont pas suffi à maîtriser une telle évolution, accélérée dans la décennie 80, et de nouvelles règles manquent pour un jeu d'interdépendance où l'on voit les forces économiques et sociales bousculer un peu partout les pouvoirs de l'État tandis que se combinent dans le plus grand désordre planétarisation des problèmes, polycentrisme de la puissance, mondialisation de l'économie, dualisme de la croissance. Dans une quête éperdue pour reprendre le contrôle de phénomènes qui leur échappent, les États multiplient les rencontres multilatérales et cherchent de nouveaux instruments de régulation à travers la coopération fonctionnelle, le régionalisme, ou l'établissement plus ou moins réussi de directoires (les «cinq Grands» du Conseil de sécurité, le G7, etc.). De «conseils» en «conférences», de «comités du suivi» en «groupes consultatifs», de «sommets» en «réunions ad hoc» les élites du monde entier, politiciens, diplomates, experts de toute nature parcourent la planète. Une telle mobilisation d'énergie, de temps et d'argent introduit déjà une stratification entre les États: bien des pays

* *Directeur de recherche au CNRS (CERI-FNSP), Paris.*

Revue Études internationales, volume XXII, n° 2, juin 1991

d'Afrique n'ont pas les ressources humaines et financières leur permettant d'être présents partout. Par ailleurs, les bénéfices escomptés du jeu multilatéral varient selon la position respective des joueurs. Paradoxalement, ceux qui peuvent contrôler l'ordre du jour, peser sur la définition des règles du jeu, avoir un «pouvoir de marchandage» déterminant l'issue de la négociation ne sont pas ceux pour lesquels la diplomatie multilatérale est la plus importante. Ils ont quantité de moyens pour mener leur politique extérieure et réaliser leurs objectifs, la négociation internationale n'est qu'un moyen parmi d'autres dans l'arsenal des instruments à leur disposition: le "benign neglect" affiché par les États-Unis dans maintes instances internationales le démontre amplement. Les plus faibles, en revanche, ceux qui ne peuvent au mieux qu'espérer une tribune pour se faire entendre, et des alliés influents pour faire avancer leur cause, ceux-là misent d'abord sur la coopération internationale pour exister sur la scène mondiale. Ils se retrouvent en position de demandeur.

Les difficultés traversées par l'Afrique s'illustrent notamment dans ce décalage entre une dépendance croissante à l'égard des diverses instances de régulation internationale et l'affaiblissement continu des moyens dont elle dispose pour s'y faire entendre.

I - Une marginalisation progressive

L'entrée des pays africains à l'ONU fut comme une naissance. Les jeunes États se voyaient conférer par l'Organisation tous les attributs extérieurs nécessaires à l'existence internationale: droit de parole, droit de vote, droit d'entrée dans toutes les conférences mondiales, égalité garantie par les règles strictes du protocole. Beaucoup d'entre eux allaient exercer leur politique extérieure de façon prioritaire dans le cadre onusien faute d'avoir les moyens d'entretenir les multiples réseaux requis par une mondialisation de plus en plus contraignante. Les secrétariats des institutions internationales ont ainsi fait office de conseillers, allant jusqu'à rédiger les textes soumis à discussion par les pays africains à la CNUCED ou à l'ONU.

De grandes disparités existent, en effet, dans la capacité des pays africains à compter sur la scène diplomatique. L'Afrique du Nord, traditionnellement, est très présente. La qualité de ses représentants autant que le poids régional de ses différents pays en font un partenaire obligé de nombreuses négociations. L'Algérie, notamment, est réputée pour la qualité de sa diplomatie. Le Maroc et la Tunisie sont aussi très actifs. Bien entendu l'Égypte, par ses élites, son histoire et sa position stratégique occupe une place importante. Pour les pays d'Afrique subsaharienne la présence diplomatique est proportionnelle au volume des ressources et de la population.[1] Comme toutes les relations humaines, les

1. L'intéressant ouvrage de O. Ojo, D.K. Orwa, C.M.B. Utete, *African International Relations*, Lagos, Longman, 1985, un des rares manuels de relations internationales écrits par des auteurs africains, distingue trois groupes de pays selon leur importance diplomatique à la fin des années 1970 : Groupe I, Égypte, Algérie, Nigéria, Zaïre, Ghana ; Groupe II, Kenya, Côte d'Ivoire, Libye, Gabon, Zambie, Tanzanie, Soudan ; Groupe III, les pays plus pauvres : Mali, Burundi, etc. *Op. cit.* p. 37.

relations internationales se nourrissent aussi d'éléments immatériels : le prestige d'un dirigeant, l'originalité d'une démarche politique ou le simple talent des hommes peuvent donner grande audience à un pays. Le Zimbabwe, par exemple, est très actif à l'ONU, comme le furent en leur temps la Tanzanie, ou la Côte d'Ivoire dans un autre registre. Tout dépend du moment et des dossiers.

Pendant près de vingt ans, l'Afrique fut portée par la grande poussée du Tiers monde dans les institutions internationales. Entre 1960 et 1980, la décolonisation, la lutte contre la discrimination raciale, la reconnaissance des droits des Palestiniens, l'établissement d'un Nouvel ordre économique international (NOEI) furent mis successivement à l'ordre du jour dans toutes les instances des Nations Unies jusqu'à se trouver pratiquement confondus dans une sorte de nébuleuse appelée «conflit Nord-Sud». Malgré son hétérogénéité et ses divisions profondes, le groupe africain jouait alors un rôle non négligeable. Il représentait près du tiers des voix à l'ONU et se voyait courtisé en conséquence. Dans la mesure où les deux Grands poursuivaient leur compétition en Afrique et le conflit Nord-Sud recoupait le conflit Est-Ouest, le point de vue des pays africains était à considérer. Non point qu'ils aient la capacité de déterminer seuls l'issue d'un conflit ou d'une négociation (la façon dont se dénoua la question de la Namibie est significative à cet égard) mais, par leurs discours et leurs résolutions, ils créaient une «ambiance» avec laquelle les acteurs devaient compter. La décolonisation portugaise, les sanctions contre l'Afrique du Sud, les conflits d'Afrique australe, une plus forte implication dans le conflit israélo-palestinien à partir de 1973, donnèrent au groupe africain une certaine importance, proportionnelle au poids de l'Assemblée générale des Nations Unies dans la gestion de ces dossiers.

Mais les conflits régionaux ont changé de nature. En conduisant la Namibie vers l'indépendance les grandes puissances ont montré leur volonté de ne plus se laisser entraîner dans des conflits locaux menaçant la détente. Leur implication stratégique en Afrique est devenue moins forte alors même que les conflits se multiplient, le plus souvent sous forme de guerres civiles et de guérillas.[2] Le jeu des forces sociales s'exerce désormais avec une marge d'autonomie jamais connue depuis les indépendances. Pour le meilleur ou pour le pire l'Afrique noire n'est plus un enjeu de compétition majeur.[3]

Cette marginalisation politique récente est venue s'ajouter à une marginalisation de longue date dans les négociations économiques internationales. L'absence de l'Afrique sub-saharienne à chaque moment crucial des grandes négociations a toujours été remarquable. Dès la première CNUCED (1964), les États d'Afrique noire se sont fondus au sein

2. Voir I. William ZARTMAN, *La résolution des conflits en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1990.
3. Pour une analyse plus profonde de ce phénomène voir: F. CONSTANTIN et B. CONTAMIN, «Perspectives africaines et bouleversements internationaux», *Politique africaine*, 39, septembre 1990, pp. 55-67.

des «77». Manquant d'un grand leader et trop dissemblables pour être en mesure d'adopter une position commune, ils s'en remirent à d'autres du soin de défendre leurs intérêts. Là encore, la vague Nord-Sud les porta pendant une quinzaine d'années. Tant que dura l'illusion du dialogue Nord-Sud, les thèses défendues par les grands ténors du Tiers monde (Algérie, Mexique, Inde, Brésil) faisaient la somme des revendications de chacun. Tous les pays en développement y trouvaient leur compte. Pour les pays au sud du Sahara, de plus en plus nombreux à se trouver juridiquement liés à la Communauté économique européenne, les principaux thèmes du NOEI: stabilisation du prix des produits de base au moyen d'accords de produits, adoption d'un système de préférences généralisées pour les produits manufacturés du Tiers monde, projets de code de conduite pour le transfert de technologie par les multinationales, tous ces thèmes venaient en complément des discussions autour du dispositif des conventions CEE/ACP. Mais le principal souci des États africains restait l'aide et cette problématique, peu à peu, les marginalisa au sein des PED.

Le début des années 80 marqua la fin du dialogue Nord-Sud avec l'éclatement du Tiers monde et l'éparpillement des négociations. Mis à part le cadre très particulier des conventions de Lomé, la dette latino-américaine et le commerce des grands pays en développement restèrent parmi les rares sujets discutés entre pays industrialisés et pays en développement, en dehors des Nations Unies et de telle façon qu'aucune coalition entre pays du Sud ne puisse apparaître. Sans pouvoir utiliser l'appui du secrétariat de la CNUCED et sans la cohésion factice des «77», puisque les choses importantes se discutaient ailleurs, l'Afrique noire s'effaça du champ diplomatique. Deux exemples parmi bien d'autres: les négociations sur la libéralisation du commerce mondial (l'"Uruguay Round") inquiètent à juste titre les pays africains. Laissés-pour-compte du commerce mondial (où leur part représente environ 1,5 %) ils commercent essentiellement avec les pays du Marché commun et redoutent particulièrement un abaissement général des barrières douanières réduisant d'autant la préférence commerciale accordée par les Douze. Aussi demandent-ils à la CEE de ne pas faire trop de concessions ou de les dédommager. Or, en décembre 1990, à un moment crucial de la négociation à Bruxelles, les pays ACP, parmi lesquels se trouvent la totalité des pays situés au sud du Sahara, étaient remarquablement absents: 7 présents sur 69! Quelques mois plus tôt, lors de la préparation de la conférence sur les Pays les moins avancés dont ils forment la majeure partie, les pays africains s'étaient également signalés par leur passivité et leur manque de pugnacité. Les fonctionnaires internationaux et quelques pays industrialisés (les pays scandinaves, la France) défendent parfois davantage les «intérêts» africains que les Africains eux-mêmes.

L'écart entre l'Afrique du Nord et l'Afrique au sud du Sahara n'a cessé de se creuser. La première reste présente sur le plan diplomatico-stratégique, la guerre du Golfe l'a bien montré. Elle est active, sur le plan régional comme dans ses rapports avec la CEE, et sait faire jouer les liens

économiques et culturels avec les autres pays riverains de la Méditerranée. La seconde a perdu non seulement tout "bargaining power" mais aussi toute combativité. Résignation, manque de grand ténor, faiblesse des ressources humaines mobilisables, tout se conjugue pour transposer sur la scène diplomatique les faiblesses structurelles des économies africaines.

II – Un traitement à part

La comparaison de l'économie mondiale avec un train à grande vitesse est couramment avancée. Ne monteraient dans ce train que les économies dynamiques : vieux passagers de l'OCDE, nouveaux venus de la première et de la seconde génération de NEI. Dans cette hypothèse d'un dualisme croissant de l'économie politique internationale, l'Afrique resterait sur la quai.[4]

Tout se passe comme si le décrochage s'était déjà produit et que l'Afrique n'avait plus le poids économique nécessaire pour intéresser le reste du monde. Comme le souligne un observateur : «Les intérêts stratégiques des pays les plus puissants en Afrique ne disparaîtront certes pas complètement, mais les interactions du reste du monde avec ce continent risquent de plus en plus de se situer essentiellement sur le plan de la charité et nous sommes en fait déjà loin sur cette voie. Or, ce type d'interaction n'a rien à voir avec le développement et ne fera que renforcer l'image d'impuissance de l'Afrique.»[5]

Les premiers signes de différenciation apparurent avec la création de la catégorie «pays les moins avancés» proposée par la France dès 1964. Il s'agissait d'attirer l'attention sur la situation dramatique des plus pauvres (situés en majorité dans la sphère d'influence française) et de partager le fardeau de l'aide.[6] Sur la liste des 31 PMA retenus par la première conférence de Paris (septembre 1981) 21 étaient africains. En 1990, leur nombre avait encore augmenté, passant à 41 dont 28 en Afrique. Beau constat d'échec ! La deuxième conférence sur les PMA (septembre 1990) se déroula en pleine crise du Golfe et passa presque inaperçue. Elle permit d'examiner à nouveau la question du prix des matières premières, de la dette et des préférences commerciales mais demeura centrée sur le problème des transferts financiers, pour constater que les engagements pris dix ans auparavant n'avaient pas été tenus.

4. Cf. *Un monde ou plusieurs ?*, sous la direction de L. EMMERIJ, OCDE, Paris, 1989.
5. Goran HYDEN, *ibid.*, p. 136.
6. Voir Marie-Claude SMOUTS, «La notion de PMA : une genèse difficile», pp. 49-58 *in* Gabriel MIGNOT *et al.*, *«Les pays les plus pauvres : quelle coopération pour quel développement ?»*, Travaux et recherche de l'IFRI, Paris, Economica, 1981, ainsi que Jacques ADDA et Marie-Claude SMOUTS, *La France face au Sud, Le miroir brisé*, Paris, Karthala, 1989.

L'objectif, fixé en 1981, de consacrer 0,15 % du PIB à l'aide publique aux PMA est, en effet, loin d'avoir été atteint. La moyenne des aides accordées par les pays de l'OCDE se situe aux alentours de 0,9 % avec de très fortes disparités: les pays scandinaves accordent plus de 0,25 % et les États-Unis... 0,04 %. La France n'atteint que sporadiquement les 0,15 % malgré ses engagements réitérés. La deuxième conférence s'est terminée sur des déclarations d'intention sans engagements précis. Au NPSA, Nouveau Programme substantiel d'Action adopté en 1981, et que tout le monde avait oublié, succédait un autre Programme d'action «manifestant notre détermination unanime à promouvoir une politique de développement ambitieuse» déclaraient les participants, avant d'ajouter: «Son succès repose sur l'efficacité des politiques nationales, un environnement économique international favorable et un partenariat renforcé fondé sur un engagement mutuel».[7] Heureux PMA! Avec un tel programme, leur avenir était assuré!

Contestée de toutes parts à la fois pour l'incertitude de ses critères[8] et pour le peu de bénéfice qu'en retirent les États ainsi catalogués, la catégorie PMA n'est plus qu'un legs historique entretenu par les bureaucraties. Mais la dégradation de la situation des pays pauvres, elle, est une réalité. Justifie-t-elle que les «pays les moins avancés» soient rangés dans une catégorie à part, ou leurs difficultés ne sont-elles qu'une illustration particulière des problèmes du sous-développement? Quoi qu'il en soit, la différenciation ainsi établie n'a pas été suffisante pour drainer l'aide internationale vers l'Afrique.

À l'initiative du président Abdou Diouf, appuyé par la France, les Nations Unies essayèrent donc de faire mieux en convoquant à New York, en 1986, une session spéciale pour l'Afrique. Dans l'histoire des relations Nord-Sud, et des Nations Unies, une telle session était une nouveauté. Pour la première fois les problèmes généraux du développement allaient être traités sur une base régionale. Au grand dam des États latino-américains qui œuvraient encore pour maintenir la cohésion diplomatique du Sud et, surtout, résister à l'influence de la Banque mondiale et du Fonds monétaire, les pays d'Asie demeurant, eux, complètement indifférents, les Africains durent reconnaître devant l'Organisation mondiale leur part de responsabilité dans leurs difficultés et s'engager à appliquer les remèdes classiques préconisés par les institutions de Bretton Woods: libéralisation, dévaluation, réduction des emplois publics, etc. En échange de cette sagesse, dont on les félicita, qu'obtenaient-ils? un ... Programme d'action pour cinq ans, baptisé PANUREDA (Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique). Ils s'engageaient à poursuivre des réformes difficiles et socialement coûteuses et la communauté internationale s'engageait à les soutenir par un effort

7. Déclaration de Paris et Programme d'action de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, 14 septembre 1990.
8. Tous les États parmi les plus pauvres ne figurent pas dans la liste des Nations Unies: Madagascar, le Kampuchea n'y sont pas; Haïti est le seul pays des Antilles sur la liste.

accru et de longue durée. Lorsque vint le moment de l'examen à mi-parcours des résultats de ce Programme, les pays africains ne purent que manifester leur «sentiment d'amertume et de déception, voire de trahison».[9] L'aide promise n'était pas venue, elle avait même régressé pendant la période. Les efforts annoncés pour stabiliser les prix des produits de base n'avaient pas été faits. Les sacrifices consentis par les pays africains pour mettre en œuvre les programmes d'ajustement structurels en l'absence d'une croissance économique sensible avaient créé «une situation politiquement et économiquement intenable».[10]

Pourtant, l'Afrique au sud du Sahara est plus aidée que toute autre région du monde. Elle représente 12 % de la population des pays en développement et reçoit 34,5 % du total de l'aide mondiale.[11] La liste des Fonds, Opérations, Programmes qui lui sont consacrés par les organisations du système des Nations Unies est impressionnante.[12] On sait aussi que les deux tiers des pays ACP bénéficiaires des Conventions de Lomé sont en Afrique noire et que l'aide communautaire va en priorité vers cette région. En matière d'allégement de la dette, l'Afrique sub-saharienne a bénéficié des mesures particulières annoncées au sommet de Toronto en 1988 pour les pays à faible revenu. Plusieurs bailleurs de fonds ont transformé leurs prêts en dons.[13] Mais l'essentiel de la dette africaine reste à l'égard des institutions multilatérales qui ne peuvent rééchelonner leurs prêts. La Banque mondiale a donc créé, en 1985, un Fonds d'aide à l'Afrique (FAA) puis, en 1987, un Programme spécial d'assistance aux pays à faible revenu surendettés d'Afrique sub-saharienne (PSA). De son côté, le FMI a établi, en 1986, une Facilité d'ajustement structurel (FAS) pour fournir une assistance à des conditions favorables aux pays à faible revenu entreprenant des programmes complets d'ajustement structurel puis, en 1988, une Facilité élargie (FASE) devant fournir de nouvelles ressources et accroître le caractère «concessionnel» des ressources du FMI en Afrique. Pour tenir compte du surcroît de difficultés entraînées par la guerre du Golfe (en particulier la hausse des cours du pétrole brut) le FMI a décidé, en novembre 1990, d'assouplir ces dispositifs et d'en allonger la durée.[14]

Les pays africains dits «à revenu intermédiaire», Nigéria, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Togo, ne bénéficient pas de programmes spéciaux comparables. Il leur faut négocier avec leurs créanciers des solutions *ad hoc*; diverses formules de conversion de dette sont actuellement

9. Texte déposé par l'OUA, Nations Unies, Documents de l'Assemblée générale, A/43/596, 7 septembre 1988.
10. *Idem*.
11. R. Stephen BRENT, «Aiding Africa», *Foreign Policy*, n° 80, Fall 1990, p. 129.
12. On en trouvera un exposé très complet dans : *The United Nations System and Sub-Saharan Africa*, UN Non-Governmental Liaison Service, Palais des Nations, Genève, janvier 1990.
13. Cf. Banque mondiale, *World Debt Tables 1989-1990, External Debt of Developing Countries*, vol. I, Analysis and Summary Tables.
14. Huit pays africains bénéficient de FAS : Bénin, Tchad, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Lesotho, Mali, Sao-Tomé-et-Principe, Tanzanie. Onze pays bénéficient d'ESAF : Gambie, Ghana, Kenya, Madagscar, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Niger, Sénégal, Togo, Ouganda.

explorées.[15] Là encore, l'Afrique est dans une position à part. Ainsi que l'indique la Banque mondiale: «S'il est vrai que l'allégement de la dette a son prix, les dettes de l'Afrique, malgré leurs effets dévastateurs pour l'Afrique elle-même, sont relativement mineures pour les créanciers en regard de la dette mondiale. Le type de réductions de la dette consenti par les banques commerciales aux grands pays débiteurs d'Amérique latine ne sera probablement pas offert aux pays africains et, à certains égards notables, il serait sans objet en Afrique... Pour la plupart des pays africains, le problème dominant est celui de la dette publique.»

Et la Banque d'ajouter: «Si l'on considère la gravité des problèmes en Afrique, sa pauvreté et sa détresse sociale, en même temps que les gros avantages que tirent les consommateurs des pays créanciers de la baisse des prix des produits de base, il semble raisonnable d'espérer que les mesures d'allégement de la dette permettront de maintenir les paiements au titre du service de la dette dans les années 90 à leur niveau des années 80».[16]

Si tous les engagements de Toronto étaient tenus, le service de la dette ne serait réduit que de 2 %. Si toutes les promesses bilatérales d'effacement de la dette étaient réalisées, le volume de la dette ne serait diminué que de 8 %.[17] L'effort demandé à la communauté internationale, on le voit, n'est pas démesuré. Pour les Africains, en revanche, l'effort à fournir reste considérable. Rapportée au PIB, l'Afrique est la région la plus endettée du monde. Le service de la dette y pèse d'un poids d'autant plus lourd que la capacité de s'en acquitter dépend des revenus des exportations et que rien ne laisse présager un redressement des cours des produits de base.

III – L'Afrique sous patronage

Le principal avantage de ces divers Programmes, Conférences et Fonds spéciaux pour l'Afrique est probablement d'avoir contraint les donateurs à se pencher sur le problème de la coordination et de l'efficacité des mesures adoptées. Après des décennies d'anarchie et de vaine compétition, les nombreux organismes et gouvernements impliqués dans la conception, la programmation et l'acheminement de l'aide ont fait des progrès notables dans l'harmonisation de leurs méthodes de travail.[18] Le contexte s'y prête: l'aide à l'Afrique apparaît de plus en plus comme une charge sans grande contrepartie politique, les rivalités ont donc moins d'objet.

15. Banque mondiale, *L'Afrique sub-saharienne, De la crise à une croissance durable*, octobre 1989, p. 212.
16. *Idem*, p. 213.
17. *World Debt Tables, op. cit.*, vol. 1, p. 5.
18. Cf. la présentation détaillée de A.J. BARRY, *Coordination et efficacité de l'aide. Expérience acquise à l'échelle nationale et régionale*, OCDE, Paris, 1988.

La technique du «groupe d'aide» s'est généralisée. Ces réunions auxquelles participent ensemble les donneurs et le pays bénéficiaire portent des noms différents selon les organisations qui les parrainent: «groupes consultatifs» pour la Banque mondiale, «tables rondes» pour le PNUD, «réunions de coordination locales» ou «groupes d'aide au développement» pour le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD).

Depuis le milieu des années 80, la Banque mondiale assure le leadership. Les programmes d'ajustement structurel (PAS), on le sait, sont devenus le point de passage obligé de l'aide au développement. Devant les perspectives particulièrement sombres de la situation africaine et la multiplication des PAS, en même temps que des critiques qui leur sont apportées, la Banque a cherché comment assurer, sous sa houlette, une meilleure coordination des efforts internationaux. Avec l'étroite collaboration du CAD, dont la philosophie n'est pas différente de la sienne, elle a proposé des objectifs spécifiques pour l'Afrique sub-saharienne visant à améliorer la qualité des programmes d'ajustement structurel. Ceux-là ont évolué. Essentiellement tournés vers le court terme à leur début, ils s'intéressent davantage au long terme depuis le milieu des années 80 et sont devenus un cadre de référence programmatique pour l'intervention des donateurs, à l'exclusion de toute autre politique de développement.[19] La Banque a élargi le champ d'action de ses groupes consultatifs en y incluant l'examen de plans de financement pluriannuels nécessaires pour une action à moyen terme, et en associant les autres donneurs principaux à l'examen de ces programmes. La nature des engagements auxquels les bénéficiaires et les donateurs sont amenés à souscrire est ainsi mieux connue. Une plus grande attention est également apportée au travail de préparation et de suivi.

Quelles que soient les critiques que l'on peut faire à l'action de la Banque en Afrique, force est de reconnaître son influence mobilisatrice. Dans un contexte de découragement généralisé et de stagnation de l'aide internationale, elle agit comme un catalyseur. Parce qu'elle a réussi à s'imposer comme le principal «expert» et tend à l'hégémonie, parce qu'on lui reproche son dogmatisme et le caractère souvent trop exclusivement économico-financier de ses interventions, elle oblige à penser. Cela paraît à l'évidence dans les relations de plus en plus étroites entretenues par la Banque avec d'autres organisations, en particulier le PNUD, mais aussi le CAD, la CEE et les organisations non gouvernementales (ONG). Il est significatif que lors du dernier renouvellement de la Convention de Lomé, en 1990, les Douze de la Communauté aient jugé nécessaire de créer un nouveau mécanisme d'appui à l'ajustement structurel devant permettre à la Communauté d'influencer la Banque en attirant l'attention sur les conséquences sociales des réformes macroéconomiques préconisées par les institutions de Bretton Woods.

19. Voir le dossier préparé par l'Association québécoise des organismes de coopération internationale, «L'ajustement structurel, appui ou obstacle au développement?», *Inter-mondes*, vol. 5, n° 5, mars 1990.

La Banque écoute, ou du moins prend la peine de faire semblant. Elle n'est pas restée indifférente aux critiques portées sur les effets sociaux de ses programmes. La plus spectaculaire d'entre elles, venue de l'UNICEF en 1987 dans un retentissant plaidoyer pour *L'ajustement à visage humain*,[20] l'a amenée à inclure un «volet social» dans les PAS. Cela marquait une prise de conscience. Mais tout reste à faire pour que les programmes d'action sociale ne viennent pas en parallèle des réformes macroéconomiques ou sectorielles et soient véritablement intégrés. Un certain nombre de fonctionnaires, en liaison avec le comité ONG/Banque mondiale, réfléchissent actuellement au problème et au moyen de répondre à deux interrogations: Comment passer d'une approche jusqu'à présent exclusivement économisante à une approche multidisciplinaire? Comment mettre la participation des populations – sociale et politique – au centre des projets?[21]

Les événements survenus au printemps 1990 dans plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne ont attiré l'attention sur la question de la représentativité des gouvernements en place et leur responsabilité à l'égard des populations. Depuis longtemps les ONG alertaient les bailleurs de fonds à ce sujet et des voix s'élevaient pour préconiser une «conditionnalité sociale et politique» évitant que les dirigeants ne fassent porter le poids de l'ajustement sur les couches les plus pauvres. Mais l'ampleur des déséquilibres économiques et le problème de la dette mobilisaient l'attention et donnaient un alibi opportun pour éviter d'aborder cette question délicate entre toutes. Depuis le début de la décennie, le débat sur la démocratisation et sa relation avec le développement est devenu une priorité. Tout le monde en parle, toutes les organisations s'en préoccupent. À la Banque mondiale, le Département technique de la région Afrique y réfléchit.

Mais, cette fois, la modestie est de rigueur. La détérioration économique et sociale des pays au sud du Sahara est telle que plus personne n'ose prétendre détenir «la» solution: la théorie économique a montré son inaptitude à résoudre des problèmes relevant des domaines politiques, social et culturel; la sociologie politique, elle, n'a pas de certitudes. Dans ces conditions, un certain accord se dégage pour miser davantage sur les ONG et encourager toute forme d'action s'adressant aux «communautés de base», version moderne de la stratégie de satisfaction des besoins essentiels inaugurée dans les années 70.

L'Afrique est marginalisée mais on ne peut l'ignorer. Pour des raisons humanitaires d'abord, mais aussi parce que les questions d'environnement (et, comme on commence à s'en apercevoir, de terrorisme et de trafic

20. *L'ajustement à visage humain*, UNICEF, Genève, 1987.

21. Le bureau européen de la Banque mondiale a, par exemple, organisé un «audit social des politiques du développement» à Paris, le 16 octobre 1990, au cours duquel des représentants de la Banque s'exprimèrent de façon très peu orthodoxe sur: «intégration des dimensions sociales dans les politiques de développement et d'ajustement» et «participation et dimension sociale du développement».

de drogue) relient désormais tous les continents. La communauté internationale se manifeste donc pour donner de l'aide, des leçons, et parer aux drames les plus criants : réfugiés, endémies, famines, désertification, etc. Mais aucune des contraintes extérieures dont souffrent les économies africaines n'a été desserrée par la diplomatie multilatérale. La hausse des taux d'intérêt, la fluctuation des cours des matières premières continuent d'alimenter la crise d'un continent encore très dépendant de ses exportations de produits de base. Les États africains sont priés de se démocratiser et de se développer sans escompter de changement dans le fonctionnement du marché mondial. À eux de s'adapter, dans un contexte de plus en plus défavorable.

IV – Quelle réponse collective ?

L'émiettement du pouvoir politique et marchand sur le continent africain empêche toute réponse collective.[22] Le seul cadre organisé tentant de réagir face au double mouvement de marginalisation et de mise en tutelle que nous venons de décrire, reste la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA). Ses travaux sont périodiquement entérinés par les sommets de l'OUA. Comme la CEPAL avait tenté de le faire pour l'Amérique latine dans les années 60, la CEA cherche à définir des politiques économiques alternatives, non imposées de l'extérieur et mieux adaptées aux conditions africaines. Jusqu'alors plutôt discrète, son action fut tout à coup mise en lumière en avril 1989 avec la dénonciation véhémente d'un rapport particulièrement choquant de la Banque mondiale et du PNUD où, pour justifier la stratégie d'ajustement structurel, la croissance des pays engagés dans des PAS était présentée de manière exagérément optimiste.[23] En s'appuyant sur d'autres estimations, y compris venues de la Banque mondiale, la CEA démontrait que l'affirmation selon laquelle «l'ajustement contribue à augmenter le niveau de vie de l'ensemble de la population, et en particulier des catégories les plus pauvres» n'était étayée par aucun argument économique.[24] La polémique allait bien au-delà d'une querelle d'experts. Il s'agissait d'une mise en cause à la fois de l'hégémonie scientifique de la Banque et de l'efficacité de ses méthodes. Continuant sur sa lancée, la CEA fit adopter par les ministres africains du Plan et des Finances, puis les chefs d'État réunis au sommet de l'OUA (en juillet 1989), un «Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel» (CARPAS).

22. Sur cette «déconstruction» et ses conséquences voir : D. BACH et O. VALLÉE, «L'intégration régionale : espaces politiques et marchés parallèles», *Politique africaine*, 39, septembre 1990, pp. 68-78.
23. Banque mondiale et PNUD, *L'ajustement et la croissance de l'Afrique dans les années 80*, mars 1989.
24. Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, *Statistics and Policies: ECA Preliminary Observations on the World Bank Report*, avril 1989.

Cette première riposte organisée des États africains depuis près de dix ans ne dément pas le Plan de Lagos[25], elle l'adapte en le complétant. Comme naguère, l'accent est mis sur l'importance des cultures vivrières et l'auto-suffisance alimentaire, sur les objectifs d'un développement autonome et l'intégration régionale. Mais cette fois, la nécessité de transformations structurelles est reconnue, à condition qu'elles s'inscrivent dans une stratégie de développement à long terme et ne visent pas seulement l'équilibre des comptes budgétaires. À la différence des PAS axés sur l'exportation de deux ou trois produits, le CARPAS insiste sur la nécessité de destiner la production en premier lieu à la consommation africaine et de passer à une production plus diversifiée permettant d'augmenter les ressources en devises et de payer la dette.

Par rapport au Plan de Lagos, le cadre de référence a une dimension politique nouvelle : pour la première fois, dans un texte de l'OUA destiné à devenir leur Bible dans les négociations économiques, les chefs d'État africains admettent l'urgence d'une démocratisation assurant une plus grande liberté politique et de meilleures chances économiques pour tous. Cela dit, tout reste à faire.

De tous côtés, la problématique se resserre autour d'une idée simple : «Le développement, dans la mesure où il s'adresse aux populations, doit engager ces populations.»[26] Il aura pourtant fallu près de trente ans pour qu'elle s'impose. Encore n'a-t-on pas dépassé le stade du discours. Quant aux moyens de la réaliser...ils ne relèvent pas de la négociation internationale mais des dynamiques internes.

Les interrogations de Abdoulaye Niandou Souley dans ce numéro soulignent *a contrario* les limites du multilatéral[27] : l'action internationale s'arrête là où les vraies questions commencent. Parce qu'elle continue à enfermer l'Afrique dans une logique de «cas social», parce qu'elle s'occupe des symptômes non des maux, parce qu'elle magnifie le politique et le bureaucrate, la diplomatie multilatérale ne contribue-t-elle pas à perpétuer le malentendu fondamental faisant peser la responsabilité principale du développement sur un État...imaginaire ?

25. Le Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique a été adopté par l'OUA en avril 1980. Il mettait l'accent sur l'autosuffisance alimentaire, la transformation sur place des produits agricoles, le développement de la production industrielle, l'intégration économique de l'espace africain.
26. Adebayo ADEDEJI, secrétaire exécutif de la CEA, présentant le CARPAS dans *Forum du développement*, novembre-décembre 1989, p. 16.
27. Voir également, J.-F. MÉDARD, «L'État patrimonialisé», *Politique africaine*, 39, septembre 1990, pp. 25-36.