

Article

« Quatre décennies de "coopération franco-africaine" : usages et usure d'un clientélisme »

Franck Petiteville

Études internationales, vol. 27, n° 3, 1996, p. 571-601.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703630ar>

DOI: 10.7202/703630ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Quatre décennies de « coopération franco-africaine » : usages et usure d'un clientélisme

Franck PETITEVILLE*

ABSTRACT — *Four Decades of French African Policy: An Obsolete Clientelist Relationship*

Since 1960, the French African Policy has been based on a military, economic, and cultural cooperation. Behind the official goal, that of development aid, lie the French geopolitical priorities. Since general de Gaulle, the French diplomacy is obsessed by the international place of France in the World. The influence of France in Africa is an integral part of this. Therefore the cooperation between France and Africa is clientelist: the economic and financial aid provided by France is exchanged with the French privilege of an economic and political influence within the African states, which includes military support in situations of border conflict and even domestic « disorder ». This conception of the relationship between France and Africa has not really changed with the French presidents who have followed general de Gaulle. Consequently, the French government institutions of cooperation with Africa have been in the same situation since the sixties. The result is such a complex, obsolete and inefficient labyrinth that the real execution of French African policy is carried out in non-official political and business networks. A radical reform of this policy is now necessary, due to the new international context: the end of the Cold War, the French involvement in the European process, and the increasing dependance of Africa on the Bretton Woods institutions.

Depuis 1960, la France mène une politique dite de « coopération » avec l'Afrique noire francophone. Cette politique est régulièrement décriée sur le mode de la dénonciation du « néo-colonialisme », de l'affairisme, de la complaisance envers des régimes corrompus et autoritaires voire de la « complicité de génocide » (au Rwanda en 1994). S'il n'est pas *a priori* illégitime de mettre en question la politique africaine de la France de la manière la plus critique qui soit tant que cette critique est argumentée, il arrive souvent que le caractère extrêmement controversé du débat nous livre, notamment dans la presse, une analyse insuffisante.

L'objet de cet article est alors de contribuer à esquisser, le plus rigoureusement possible, un bilan historique de cette politique menée depuis 1960. La démarche est ici facilitée par la continuité qui caractérise cette politique tant dans ses objectifs que dans ses méthodes et ses institutions: en effet, au-delà d'une réforme si souvent annoncée mais que Jacques Chirac semble avoir – comme ses prédécesseurs à l'Élysée – reportée à un avenir imprécis, on

* Institut d'études politiques de Grenoble, France.

dispose désormais d'un recul de près de quatre décennies pour analyser en profondeur les invariants idéologiques et institutionnels de la coopération franco-africaine depuis ses origines.

L'hypothèse centrale que nous tenterons de vérifier ici est que la « coopération franco-africaine » est essentiellement lisible sous la forme d'un clientélisme international, traditionnellement géré de manière conservatoire et ritualisée, mais qui apparaît aujourd'hui radicalement mis en question par les mutations de son environnement international : fin de l'ère bipolaire, implication croissante de la France dans un processus d'intégration européenne en phase d'accélération, dépendance accrue de l'Afrique à l'égard des institutions financières internationales.

À la suite d'une production substantielle de la science politique française sur les relations franco-africaines, cet article vise donc à éclairer près de quarante ans de politique africaine de la France, sous l'angle de ses lignes de force et de continuité, de ses blocages et de ses obsolescences. L'accent sera mis en particulier sur l'instrumentalisation de la coopération franco-africaine à des fins d'influence géopolitique et sur la faible capacité décisionnelle des institutions de la coopération, qui permet à l'Élysée, aux chefs d'État africains, et à la médiation de quelques réseaux et lobbies de garder la haute main sur cette politique. Nous verrons ensuite comment ces acteurs ont pesé de tout leur poids pour que les évaluations critiques de la coopération française, qui se sont succédé depuis trente ans, ne débouchent sur aucune réforme substantielle de celle-ci, de sorte que les mutations récentes de l'environnement international contraignent aujourd'hui la coopération franco-africaine à une révision d'urgence.

I – L'instrumentalisation géopolitique de la coopération française en Afrique

A — Coopération, zone d'influence et « rang de la France dans le monde »

À la base des relations franco-africaines depuis plus de trente ans, il existe un indéniable désir de puissance de la France, qui fait d'abord et avant tout de sa politique africaine une politique d'influence, conçue comme un marchepied indispensable à son audience dans le monde. Il est en effet nécessaire de partir de cette observation et de la conserver à l'esprit dans toute analyse des relations franco-africaines, tant elle apparaît structurante de celles-ci. Cette donnée a été fort bien résumée par l'africaniste français Jean-François Bayart :

Paris n'a jamais cessé de penser sa politique africaine comme un simple instrument au service de sa politique de puissance. Du rêve impérial de la fin du XIX^e siècle à la retraite en bon ordre, de la décolonisation à la gestion conservatoire de la coopération, la continuité a été évidente. (...) La clientèle diplomatique que l'Afrique a fournie à la France – et plus

précisément le jeu des votes qu'elle lui a apportés dans l'enceinte des Nations Unies – avait l'avantage de garantir son siège de membre permanent du Conseil de sécurité, d'accroître l'audience des résolutions qu'elle entendait faire adopter sur les affaires du monde, de la préserver d'attaques trop massives envers ses essais nucléaires ou ses problèmes pendant de décolonisation dans le Pacifique ou l'océan Indien. Plus généralement l'existence d'une aire continentale de prédominance française – dont témoignent par exemple la nébuleuse de la francophonie, la zone franc et les sommets franco-africains – a longtemps accru le rayonnement de la diplomatie élyséenne, y compris dans le champ européen¹.

Cette utilisation de la scène africaine à des fins de rayonnement mondialiste, que traduisent fort bien les expressions consacrées de « chasse gardée » ou de « pré-carré », constitue en effet l'un des traits majeurs de la spécificité française sur la scène internationale. Aucun État occidental depuis les années 1960 ne s'est autant engagé en Afrique que la France, aucune autre ex-puissance coloniale européenne n'a entretenu dans l'ère post-coloniale un rapport à l'Afrique qui ressemble à celui que la France a cultivé. La spécificité de l'engagement de la France en Afrique se mesure encore aujourd'hui au poids du continent subsaharien dans l'aide publique bilatérale française (58 % en 1990-91), qui illustre l'africanisation tenace de la coopération française avec les pays en développement².

Les analyses de nombreux auteurs ont montré que cette instrumentalisation géopolitique de la coopération franco-africaine en régit absolument toutes les formes. De fait, tous les créneaux de la coopération (militaire, financier, culturel, etc.) peuvent être analysés comme convergeant sur l'objectif d'entretien de l'influence française en Afrique.

Ainsi d'abord dans le domaine militaire. Certes, de longue date, l'assistance militaire technique de la France en Afrique fut officiellement justifiée par la contribution de la France à la formation des cadres des armées nouvelles pour les jeunes États indépendants d'Afrique. Mais comment expliquer alors que cette assistance, au lieu de s'alléger avec le temps se soit au contraire largement renforcée depuis les indépendances, puisque 23 États subsahariens sont aujourd'hui signataires de tels contrats alors qu'ils n'étaient que 13 en 1960³? L'argument – également couramment employé – de la contribution de la France à la création d'armées républicaines, garantes d'États démocratiques en Afrique, est encore moins recevable lorsque à la fin des années 1980 encore, la majorité des États africains en coopération militaire avec la France

-
1. Jean-François BAYART, « France-Afrique : aider moins pour aider mieux », *Politique Internationale*, n°56, été 1992, p. 141.
 2. Source : Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, *Coopération pour le développement, Rapport 1992*.
 3. Françoise CHENEL, Hugo SADA, « Défense : la France et son pré-carré », *Croissance*, juin 1994.

étaient des régimes militaires⁴. Que peut-il y avoir alors, derrière cette argumentation officielle peu convaincante, sinon la recherche en soi d'une dépendance étroite des États africains à l'égard de l'assistance militaire technique française – et bien sûr de l'armement français ? Pascal Chaigneau relevait ainsi qu'en 1980, la France fournissait plus de 50 % de l'armement de dix pays africains francophones, parmi lesquels certains étaient approvisionnés à presque 100 % (Sénégal, Tchad, Centrafrique)⁵.

Quant à l'interventionnisme militaire de la France en Afrique, en 1994, huit États africains étaient toujours liés par des accords de défense à la France : le Gabon, la Côte d'Ivoire, les Comores, Djibouti, le Cameroun, la Centrafrique, le Sénégal et le Togo. La présence militaire française permanente sur le continent qui atteignait près de 60 000 hommes au début des années 1960 est aujourd'hui moins importante (10 000), mais elle est complétée par le dispositif de la Force d'Action Rapide basé dans le sud de la France. Une trentaine d'interventions militaires françaises se sont produites depuis 1960, dans le cadre d'accords de défense ou non.

Les justifications officielles de cet interventionnisme se sont longtemps fondées sur trois principes : la responsabilité prise par la France dans la garantie des frontières africaines héritées de la colonisation française, la protection des États francophones contre toute tentative d'agression ou de déstabilisation extérieure, et plus largement la contribution de la France à l'indépendance de l'Afrique vis-à-vis des deux grandes puissances. En retour, il a été souvent avancé l'argument de la contribution de l'Afrique à la sécurité militaire de la France et de l'Europe, comme base éventuelle de repli ou de reconquête en cas d'agression du camp soviétique. De fait, le contexte de la guerre froide, la pénétration à des degrés divers de l'influence soviétique sur le continent subsaharien dans les années 1960 et surtout 1970 (Guinée, Congo, Bénin, Madagascar, Angola, Mozambique, Éthiopie, Somalie), la présence de troupes cubaines en nombre dans certains d'entre eux, ainsi que les visées hégémoniques et révolutionnaires de la Libye ont longtemps validé l'argumentation officielle avancée par la France quant à la légitimité de sa présence et de ses interventions militaires en Afrique. Ces justifications sont apparues pourtant insuffisantes lorsque les troupes militaires françaises ont été si souvent amenées, par leur seule présence et leur collaboration de fait aux États en place, à jouer un rôle de police intérieure des régimes africains, sortant au besoin des casernes pour soutenir ou rétablir tel ou tel chef d'État « ami » de la France menacé intérieurement, du président gabonais M'Ba en 1964 au président togolais Eyadéma en 1986 en passant par le président zaïrois Mobutu en 1977-78. La dernière de ces interventions a eu lieu à Bangui fin avril 1996, pour circonscrire une mutinerie de troupes centrafricaines. Aussi les justifications officielles de l'interventionnisme militaire français en Afrique, pour ne

4. Commissaire Lieutenant Marc MERTILLO, « La coopération militaire de la France en Afrique », *Revue française d'administration publique*, n°46, 1988, p. 91.

5. Pascal CHAIGNEAU, *La politique militaire de la France en Afrique*, Paris, CHEAM, 1984, pp. 37-39.

pas être totalement irrecevables, cachent mal l'objectif géopolitique fondamental qu'est le maintien de l'influence militaire française en Afrique, qui passe par la plus grande stabilité possible des régimes en place, et leur intégration la plus étroite à la défense française. Comme l'a donc écrit Pascal Chaigneau, « la coopération militaire s'appréhende avant tout comme un instrument au service d'une politique de puissance ». L'auteur précise encore que « cette politique, théorisée sous le général de Gaulle, maintenue par Georges Pompidou, perpétuée par Valéry Giscard d'Estaing n'est en fait nullement remise en cause sous la présidence de François Mitterrand⁶ ».

De même, en ce qui concerne la coopération monétaire franco-africaine dans le cadre de la zone franc, au-delà des enjeux économiques pour les quatorze États africains concernés et pour les entreprises françaises actives sur ces marchés, la zone franc a toujours été pensée par les gouvernements français comme un moyen supplémentaire de pérenniser et d'institutionnaliser par des moyens économiques la zone d'influence française en Afrique. De nombreux analystes soulignent ainsi que « la problématique de la zone franc est également – et peut-être d'abord – d'essence politique⁷ », que « l'histoire et la réalité économique ont imposé la zone franc comme moyen pour des territoires naguère liés politiquement, de continuer à l'être économiquement⁸ », ou encore que « le clientélisme inhérent entre la France et ses anciennes colonies (...) constitue l'un des facteurs explicatifs de la zone franc⁹ ».

En matière d'assistance technique civile (détachement en Afrique d'enseignants, de médecins, d'agronomes, d'ingénieurs, de fonctionnaires français par le ministère de la Coopération) une analyse analogue peut être établie. On peut lire en effet, dans un volumineux rapport officiel récemment commandé par le ministère, que « la présence française en Afrique est éminemment politique » et qu' « il n'y a aucun lien évident entre les effectifs de l'assistance technique et le développement économique des pays africains¹⁰ ». C'est bien plutôt la place du pays africain dans l'aire géopolitique d'influence de la France en Afrique qui conditionne l'ampleur de l'assistance technique française, comme l'illustre le taux record de coopérants à Djibouti (1 pour 1 000 habitants) par rapport à la moyenne dans l'ensemble des États d'Afrique francophone (1 pour 14 000).

6. *Ibid.*, p. 16.

7. Hubert GÉRARDIN, *La dynamique de l'intégration monétaire des pays en développement. Contribution à la problématique de la zone franc*, thèse d'État, 21 avril 1986, Université de Nancy II, cité par René Sandretto in R. SANDRETTO (dir.), *Zone franc, du franc CFA à la monnaie unique européenne*, Paris, Éditions de l'Épargne, 1994, p. 270

8. Bruno COQUET, Jean-Marc DANIEL in *Politique africaine*, n°54, numéro spécial consacré à la dévaluation du franc CFA, juin 1994, p. 15.

9. Olivier VALLÉE, *Le prix de l'argent CFA*, Paris, Karthala, 1989, p. 26.

10. Ministère de la Coopération, *L'assistance technique française (1960-2000)*, Paris, La Documentation française, 1994, pp. 72-74.

Il en est de même de la coopération administrative qui permet à l'État français de consolider l'implantation – héritée de la colonisation – de son modèle d'administration publique en Afrique francophone¹¹.

Idem encore des flux financiers d'aide publique aux États africains, dont une bonne part sont constitutifs d'une aide liée, traditionnelle source de grands contrats commerciaux pour un certain nombre d'entreprises françaises, autre moyen de consolider la présence française, non sans de nombreux effets pervers pour les économies africaines comme pour l'économie française¹².

Quant à la Francophonie, elle représente un espace de rayonnement culturel irremplaçable pour la France dans le monde et en Afrique en particulier. Certes la coopération multilatérale francophone qui s'appuie sur de nombreuses associations et institutions (dont l'ACCT créée en 1970 et le sommet des chefs d'État et de gouvernement institué en 1986 ne sont que les plus connues) ne saurait être réduite à la coopération franco-africaine, d'autant que le Canada en dispute le leadership à la France. Néanmoins, le poids de la France et celui des États africains (14 chefs d'État africains sur 19 au sommet de Chaillot de novembre 1991) dominant fortement la Francophonie. Par ailleurs la multiplicité des organes chargés de la Francophonie que l'État français a suscitée en son sein montre l'intérêt stratégique qu'il lui accorde (Haut Conseil présidé par le Président de la République, Comité consultatif pour la langue française auprès du Premier ministre, secrétariat d'État à la francophonie créé par le gouvernement Chirac en 1986)¹³.

Ainsi, dans tous ces secteurs de coopération, l'objectif avéré d'aide au développement de l'Afrique masque difficilement l'enjeu essentiel que constitue l'entretien de l'influence française sous toutes ses formes.

B — Une logique moins néo-coloniale que clientéliste

Toutefois, pour éviter une simplification abusive qui réduirait cette politique d'influence à un mode de domination de type colonial, il faut préciser qu'elle n'est évidemment pas exclusive de contreparties réelles pour les États africains, sans l'assentiment desquels cette coopération n'existerait pas. Il serait donc erroné de se représenter cette politique d'influence française comme une volonté unilatérale imposée par l'ancienne puissance coloniale. Ses fondements sont plus subtils. La genèse de la coopération dans les années 1960 montre que celle-ci fut largement l'objet d'une demande des élites africaines de la génération des indépendances (certes formées par la France et

11. Marie-Christine KESSLER, « La coopération administrative et ses problèmes: réflexions à partir de l'expérience française », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 59, n° 2, juin 1993.

12. Jacques ADDA, Marie-Claude SMOUTS, *La France face au Sud*, Paris, Karthala, 1989.

13. Sur la Francophonie, voir le compte rendu du colloque coordonné par G. CONAC, C. DESOUCHES, L. SABOURIN, *La coopération multilatérale francophone*, Paris, Economica, 1987 ainsi que le récent et volumineux rapport du Haut Conseil de la Francophonie, *L'état de la francophonie dans le monde*, Paris, La Documentation française, 1994.

ayant à peu près seules voix au chapitre dans leurs pays respectifs). Ainsi, dans le domaine linguistique et culturel, les premiers partisans d'un « Commonwealth à la française » étaient africains (Senghor, Bourguiba, le nigérien Hamani Diori), alors que le général de Gaulle lui-même n'y voyait guère d'intérêt. De même, dans le domaine militaire, les contrats signés avec la France dans les années 1960 ont été sollicités d'abord par les chefs d'État africains qui craignaient les coups de force internes. Le cas le plus caricatural est certainement celui du président du Gabon, Léon Mba, qui, faute d'avoir pu réaliser son souhait initial – faire de son pays un département français – ne s'est résolu ensuite à l'indépendance qu'en associant aussi étroitement que possible à son exercice du pouvoir, l'ambassadeur de France et le conseiller aux affaires africaines du général de Gaulle, Jacques Foccart. À la suite d'ailleurs d'une insurrection armée perpétrée en 1964 contre le président gabonais, qui fut stoppée par l'intervention de parachutistes français, plusieurs chefs d'État africains iront même jusqu'à rédiger une demande officielle d'intervention à la France, avec une date laissée en blanc...

En second lieu, il ne faut pas surestimer les moyens de pression de la France, qui n'a jamais pu dissuader des États africains de sortir de la zone franc (Mali en 1962, Mauritanie et Madagascar en 1973), ni empêcher toute une série d'États de dénoncer au milieu des années 1970 les accords de défense conclus avec Paris (Congo, Bénin, Madagascar, Mauritanie, Niger, Tchad)¹⁴. Parallèlement, il ne faut pas sous-estimer le capital d'influence dont disposent en retour les États africains sur le gouvernement français, qu'il s'agisse de moyens de pression économique (notamment pour les pays détenteurs de ressources minières exploitées par la France comme le Niger avec son uranium ou le Gabon avec son pétrole), ou de moyens de rétorsion diplomatique (par l'affirmation de positions défavorables à la politique française en Afrique ou sur la scène internationale).

Enfin, si la France est incontestablement le pays occidental le plus interventionniste en Afrique, plutôt que d'agir systématiquement selon son bon vouloir ou son désir de puissance, elle subit aussi parfois sa politique d'influence comme une véritable contrainte, comme l'a illustré le dossier tchadien dans le passé : les chefs d'État africains dits modérés qu'inquiétaient les visées du colonel Kadhafi au Tchad, ont régulièrement misé sur l'intervention française dans ce pays, et lorsqu'ils ont cru à un désengagement de la France du conflit comme à la fin de l'année 1984, ils n'ont pas hésité à faire pression sur le gouvernement français (certains chefs d'État comme l'ivoirien Houphouët-Boigny, le togolais Eyadéma, et le nigérien Seyni Kountché sont allés jusqu'à bouder le sommet franco-africain de Bujumbura de décembre 1984).

Aussi, la recherche par la France du maintien de son influence en Afrique s'insère-t-elle dans un système moins « impérialiste » ou « néo-colonialiste » que clientéliste. Utilisé par de nombreux africanistes, ce concept a notamment

14. Cf. Pascal CHAIGNEAU, *op. cit.*, pp. 31-33.

été développé par Bertrand Badie dans le champ des relations internationales pour décrire un système de transactions privilégiées entre un « État-patron » et un « État-client », fondées sur des bénéfices réciproques, sur des contraintes de relative exclusivité, sur une forte personnalisation des relations assurant la durabilité du système¹⁵. Ce type de relations demeure néanmoins fortement asymétrique dans la mesure où la dépendance de l'État-patron à l'égard de l'État-client est toujours moindre que l'inverse, le coût de la rupture plus lourd pour l'État-client que pour l'État-patron (cas de la Guinée de Sékou Touré par exemple) et les moyens de pression de l'État-patron plus dissuasifs que ceux de l'État-client : ainsi, lorsque en décembre 1967, le Cameroun vote contre la France une résolution de l'ONU légitimant l'indépendance de Djibouti, le général de Gaulle réagit en faisant suspendre une livraison d'armements qui lui étaient destinés, et maintient l'embargo quelque temps encore après que le Cameroun eut fait amende honorable, pour le « punir » de son attitude « anti-française ».

Apportons enfin une dernière nuance à l'instrumentalisation géopolitique de la coopération française : si cette conception est bien prédominante au sommet de l'État, elle est en revanche le plus souvent refoulée par les acteurs les plus impliqués dans la gestion de la coopération au quotidien (au ministère de la Coopération notamment), qui envisagent davantage leur mission comme une contribution au développement de l'Afrique. Tant et si bien que les opérateurs de la coopération française les plus engagés sur le terrain, les « coopérants » que le ministère de la Coopération mobilise autour de cette conception « développementaliste » vivent souvent mal le décalage avec les réalités et les contraintes (à commencer par le devoir de réserve) d'une coopération à tout autre usage :

On a parlé aux assistants techniques de la politique de coopération, mais celle-ci n'a jamais été replacée dans un contexte géopolitique. On a pu évoquer devant eux les liens historiques qui unissent la France et l'Afrique (...) Mais de rapports de force, d'intérêts stratégiques, de rivalités de puissances, bref de politique africaine de la France, il n'en a jamais été question¹⁶.

C — L'intangibilité de l'héritage gaulliste

Il n'en reste pas moins que l'obsession géopolitique du maintien de l'influence française en Afrique n'est pas seulement prégnante et déterminante de tous les volets de la coopération française en Afrique : ceci expliquant cela, cette conception est aussi caractérisée par son intangibilité à travers le temps, au point d'avoir structuré en profondeur l'histoire des relations franco-africaines de l'Empire à la coopération d'aujourd'hui. Dès l'après-guerre en effet, le général de Gaulle précisait une conception des finalités des relations

15. Bertrand BADIE, *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992, pp. 36-50.

16. Michel GAUD, in Ministère de la Coopération, *L'assistance technique française (1960-2000)*, Paris, La Documentation française, 1994, p. 86.

de la France avec ses colonies, qui allait survivre non seulement à la décolonisation mais à son propre exercice du pouvoir sous la cinquième République : « Unie aux territoires d'outre-mer qu'elle a ouverts à la civilisation, la France est une grande puissance. Sans ces territoires, elle risquerait de ne l'être plus¹⁷. » Comme l'ont noté Albert Mabileau et Patrick Quantin, le thème de l'Afrique dans les conceptions politiques du général de Gaulle fut « toujours traité par rapport à la France, voire en fonction d'une certaine idée de la France. La France est le sujet de réflexion, dont l'Afrique n'est qu'un objet épisodique¹⁸ ». Les auteurs ajoutent : « Par sa permanence et son ambivalence, la représentation gaullienne de l'Afrique noire (...) véhicule les mythes de la conscience coloniale au-delà de l'usure du temps¹⁹. » De fait, les successeurs du général de Gaulle devaient peu innover en matière de politique africaine. Pourtant, le contexte des relations franco-africaines n'a cessé d'évoluer après le départ du général de Gaulle : affirmation du « tiers monde » sur la scène internationale dans les années 1960, montée des revendications sur le nouvel ordre économique international dans les années 1970, puis dans les années 1980 récession mondiale au Nord et au Sud, essor des nouveaux pays industrialisés, poussée démocratique subsaharienne, effondrement du bloc socialiste et fin de la bipolarité Est-Ouest...

Malgré ces mutations considérables de l'environnement international, la politique africaine de la France fut conçue comme une perpétuation rigide de l'héritage gaulliste. C'est évident pour la politique africaine de Georges Pompidou qui fut placée, moyennant quelques innovations (révision des accords de coopération, initiative du premier sommet franco-africain), sous la plus stricte fidélité aux conceptions du général : « La France se doit de tenir une place de choix en Afrique par une certaine influence, une certaine présence politique, militaire, morale et culturelle » devait-il ainsi rappeler²⁰.

Sous Valéry Giscard d'Estaing, on observe des aménagements à la marge (ouverture vers les États non francophones, mercantilisation croissante des relations franco-africaines) et des adaptations du discours à la polarisation Nord-Sud de la scène internationale²¹. Mais sur le fond, la continuité l'emporte nettement. Daniel Bach conclut ainsi que la politique africaine de Valéry Giscard d'Estaing a maintenu la France « prisonnière d'une sphère d'influence héritée de l'histoire²² ». La permanence du désir de « puissance africaine » de la

17. Déclaration à la presse du 27 août 1946, citée par Patrick QUANTIN et Albert MABILEAU, « L'Afrique noire dans la pensée politique du général de Gaulle », in Centre d'Études de l'Afrique Noire, Institut Charles de Gaulle, *La politique africaine du général de Gaulle*, Paris, éd. Pédone, 1980, compte rendu du colloque de Bordeaux des 19-20 octobre 1979, p. 59.

18. P. QUANTIN, A. Mabileau, *op. cit.*, p. 54.

19. *Ibid.*, p. 61.

20. Cité par Pascal CHAIGNEAU, *op. cit.*, p. 10.

21. J.L. DAGUT, « L'Afrique, la France et le monde dans le discours giscardien », *Politique africaine*, n°5, février 1982.

22. Daniel BACH, « La France en Afrique subsaharienne : contraintes historiques et nouveaux espaces économiques », in Marie-Claude SMOUTS, Samy COHEN (dir.), *La politique étrangère de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1985, p. 310.

diplomatie française sous Giscard fut par ailleurs remarquablement illustrée par la fameuse confession, souvent rapportée, de son ministre des Affaires étrangères, Louis de Guiringaud : « L'Afrique est le seul continent qui soit encore à la mesure de la France, à la portée de ses moyens. Le seul où elle peut, encore avec cinq cents hommes, changer le cours de l'histoire²³. »

Quant à la représentation de l'Afrique chez François Mitterrand, dès 1984 Jean-François Bayart diagnostiquait également la continuité²⁴. François Mitterrand n'affirmait-il pas d'ailleurs dès octobre 1982 : « L'audience de la France en Afrique, c'est ce qu'elle a de meilleur dans sa continuité (...) La France joue un rôle conforme à sa grandeur historique²⁵? » De fait, après les effets d'annonce du premier ministre de la Coopération Jean-Pierre Cot, la politique africaine de François Mitterrand est rapidement rentrée dans le rang : recentrage sur le pré-carré (à peine compensé par la poursuite de l'ouverture giscardienne en direction des États non francophones ou la prise de distance à l'égard de l'Afrique du Sud de l'apartheid), centralisation élyséenne des décisions et mise sous tutelle concomitante du ministère de la Coopération, personnalisation des relations franco-africaines au sommet sans véritable stratégie correspondante de démocratisation des régimes en place. Certes le sommet franco-africain de la Baule (juin 1990) a fait date et activé une diplomatie de la conditionnalité démocratique faite de médiations, de pressions et, le cas échéant, de suspensions de la coopération française (avec le Zaïre en février 1991 et avec le Togo en février 1993, la France ne faisant toutefois que suivre un mouvement général des bailleurs de fonds occidentaux à l'égard de ces deux pays). Cinq ans après, le bilan de cette diplomatie apparaît pourtant mitigé²⁶. D'une manière générale, cette préoccupation en faveur de la démocratie en Afrique fut trop tardive dans la politique africaine de François Mitterrand pour que l'histoire la retienne comme un axe directeur de cette politique et comme une stratégie digne de ce nom, laquelle aurait supposé une prise en compte en profondeur des enjeux socio-politiques de la démocratie en Afrique²⁷. Comme le conclut Philippe Marchesin, « les deux septennats mitterrandiens, malgré la durée et de timides tentatives, n'auront pas changé la grammaire des relations franco-africaines²⁸ ».

À cet égard, la position adoptée par Jacques Chirac à l'égard de la démocratisation en Afrique ne semble pas non plus marquée par une intransigeance particulière. C'est assez peu surprenant si l'on se souvient de ses prises de position récurrentes sur le « droit à la différence » de l'Afrique en matière de pratique démocratique – position qui se fonde sur un « relativisme culturel »

23. *L'Express* du 22 décembre 1979, cité par Daniel BACH, *op. cit.*, p. 284.

24. J.F. BAYART, *La politique africaine de François Mitterrand*, Paris, Karthala, 1984.

25. Cité par J.F. BAYART, *idem*, p. 108.

26. Sur le bilan de la « diplomatie de la Baule » au Togo, au Zaïre, à Djibouti cinq ans après, voir le numéro 58, juin 1995, de la revue française, *Politique africaine*.

27. Sur cette thématique, voir l'article de Jean François BAYART, « La problématique de la démocratie en Afrique noire : la Baule et puis après? », *Politique africaine*, n°43, 1990.

28. P. MARCHESIN, « Mitterrand l'Africain », *Politique africaine*, n°58, juin 1995, p. 21.

pour le moins ambigu. Les faits sont à cet égard plus parlants. Le gouvernement Juppé a eu à faire face au premier coup d'État militaire en Afrique francophone depuis la « vague démocratique » de 1990, au Niger le 27 janvier 1996, où une junte militaire a renversé le président Ousmane élu en 1993 et a suspendu les règles de la légalité constitutionnelle : le gouvernement français a d'abord réagi fermement en annonçant la suspension de sa coopération civile et militaire, puis s'est ravisé un mois plus tard, à l'annonce par la junte nigérienne de son intention d'avancer la tenue d'une nouvelle élection présidentielle au 30 septembre 1996. Le gouvernement français a alors annoncé le déblocage d'une aide financière spéciale, complémentaire à celle du FMI, pour contribuer à « stabiliser » la situation politique nigérienne...

Au total, le recul dont on dispose aujourd'hui sur la politique africaine de la France depuis la décolonisation permet de confirmer cette tendance lourde de la diplomatie élyséenne à utiliser les « liens spéciaux » franco-africains pour démultiplier le poids de la France sur la scène internationale avant toute autre considération²⁹.

Faut-il en déduire que cette instrumentalisation géopolitique de la coopération française fait l'objet d'un quasi-consensus dans la classe politique, qui transcenderait le clivage gauche/droite et toute alternance politique ? Il est certain que la frontière droite/gauche paraissait sur la coopération comme sur beaucoup d'autres questions beaucoup plus tranchée avant 1981³⁰. Les socialistes reconnaissent eux-mêmes que « l'accession au pouvoir les a conduits à reconsidérer le rôle que la France peut jouer en Afrique³¹ ». De fait, le Parti socialiste tient aujourd'hui un discours sur l'Afrique qui ne se démarque pas sur le fond de celui que tiennent les héritiers du général de Gaulle. Selon le PS, « c'est aujourd'hui grâce à son rapport au Tiers Monde, et principalement au monde africain, que la France occupe une place de choix sur la scène internationale³² ». De son côté, le parti gaulliste (Rassemblement pour la République Française) proclame :

L'influence de la France au plan international, et son originalité en Europe tiennent à sa capacité de rayonnement culturel et économique dans le reste du monde. Or nul doute que l'Afrique occupe à cet égard une place primordiale (...) Faire le deuil de ce continent équivaldrait, pour la France, à se condamner d'une manière irréversible, au cloaque des puissances moyennes... *Quid* alors de notre place dans le monde, de la grandeur de la France ? (...) La coopération est une idée gaulliste, non socialiste³³.

29. Citons à ce titre l'imposante et minutieuse reconstitution chronologique de quarante ans de politique africaine de la France que livre le journaliste Claude WAUTHIER dans un ouvrage très récent, *Quatre présidents et l'Afrique*, Paris, Le Seuil, 1995, 717 p.

30. Sur la position du Parti socialiste français avant 1981, voir *Les socialistes et le Tiers Monde*, rédigé sous la responsabilité de Jacques LHOMET et approuvé par le bureau exécutif du PS, Paris, Berger-Levrault, 1977.

31. Cf. Louis Le PENSEC (dir.), *Vingt questions sur l'Afrique. Des socialistes répondent*, Paris, L'Harmattan, 1988, p. 189.

32. *Idem*, p. 178.

33. RPR, *Avant-projet de coopération pour la France*, document programmatique du RPR, ronéotypé, élaboré à la veille des élections législatives de mars 1993.

Certes, le RPR est ici plus explicite et plus trivial parce que moins inhibé que le PS dans cette récupération de la thématique gaulliste sur le « rang » de la France, mais la conception des rapports franco-africains qui sous-tend les deux discours est la même. De fait, sauf à condamner ouvertement la politique africaine de François Mitterrand, le PS a dû réorienter en profondeur son analyse des relations franco-africaines dans les années 1980 : en ce qui concerne en particulier la présence militaire française sur le continent dont il réclamait avant 1981 la révision en raison de son caractère « néo-colonial », le PS la juge désormais légitime, se prononçant tout au plus pour une limitation des interventions militaires en cas de menace extérieure contre un pays et à l'exclusion de toute ingérence dans les affaires intérieures d'un État³⁴. Aussi, si l'on trouve encore aujourd'hui des prises de position condamnant le dévoiement de l'aide au développement de l'Afrique à des fins géostratégiques, c'est moins souvent dans les rangs du PS que dans ceux de la gauche intellectuelle qu'ils se situent.

Au total, l'objectif géopolitique fondamental de la coopération française en Afrique explique la continuité de cette politique depuis plus de trente ans : dans la mesure où cette politique est mise au service du « rang » que la France croit devoir tenir sur la scène internationale, elle renvoie à la pérennité de l'héritage gaulliste dans la diplomatie française. La politique dite de coopération française en Afrique présente alors cette singularité d'être d'abord faite pour gérer de manière statique les acquis français de la colonisation après la décolonisation (l'influence de la France en Afrique) avant d'avoir pour objectif de contribuer au développement africain. Cette gestion figée de la coopération franco-africaine ne tient toutefois que parce que cette conception géopolitique est imposée aux institutions officielles de la coopération par les relations clientélistes établies au sommet entre l'Élysée et les chefs d'État africains.

II – Entre cellule élyséenne et réseaux, les institutions de la coopération sous tutelle

Avant leur accès au pouvoir, les socialistes français critiquaient en ces termes l'opacité du dispositif institutionnel de la coopération française : « Il n'est pas aisé de cerner qui conçoit la coopération et qui l'exécute, *a fortiori* qui la contrôle ! La gestion est compliquée, répartie entre divers ministères. Les structures sont inextricables et ont pour effet de retirer tout pouvoir de conception au ministère de la Coopération³⁵. » Le diagnostic est toujours valable après les deux septennats de François Mitterrand. Au-delà des grands sommets franco-africains et des interventions militaires spectaculaires qui déclenchent périodiquement les interrogations sur le rôle joué par la France dans les destinées de l'Afrique, l'élaboration décisionnelle et la gestion routinière de cette coopération, dans ses rouages institutionnels, restent floues. Par son absence de transparence et sa faible lisibilité, la politique française de

34. Cf. Louis Le PENSEC (dir.), *op. cit.*, pp. 184-194.

35. Jacques LHOMMET (dir.), *op. cit.*

coopération fait ainsi exception par rapport aux autres États européens qui acceptent aujourd'hui de soumettre leur politique d'aide au développement aux impératifs de transparence et d'évaluation (Allemagne, Suède, Norvège, Danemark, Pays-Bas)³⁶. La France, elle, demeure caractérisée à la fois par l'éclatement des institutions exécutrices de la coopération et par une centralisation extrême du processus de décision politique au plus haut sommet de l'État. Ce déséquilibre décisionnel entre instances administratives et instances politiques est si manifeste, qu'il est permis de se demander si l'immuabilité d'un éclatement administratif pourtant régulièrement décrié ne s'explique pas d'abord parce qu'il préserve la concentration politique du processus décisionnel. La vérification de cette hypothèse suppose de pénétrer en profondeur le dédale institutionnel de la coopération française.

A — Le ministère de la Coopération marginalisé

L'institution de la coopération franco-africaine la plus « visible » est le ministère de la Coopération. Il s'agit d'une institution ancienne, véritable transfuge de la période de transition de l'ère coloniale à l'éphémère « Communauté » franco-africaine. Rappelons en effet que le général de Gaulle avait créé la Communauté à son retour au pouvoir en 1958, pour maintenir les anciennes colonies de la France dans un état de souveraineté limitée sous tutelle de la France. Les États membres ayant toutefois le droit de s'en retirer à tout moment, les pays africains vidèrent rapidement la Communauté de son contenu en accédant à l'indépendance : la Guinée dès 1958, les autres en 1960. En conséquence, par un décret du 18 mai 1961, le secrétariat d'État français aux relations avec les États de la Communauté, qui avait été créé en 1958, fut transformé en ministère de la Coopération.

Depuis lors, l'histoire du ministère de la Coopération est empreinte d'une grande instabilité institutionnelle. Des propositions de réforme récurrentes prônent sa mise sous tutelle voire son absorption par le ministère des Affaires étrangères. Dès sa création en 1961, il voit son rôle étroitement cantonné à l'aide au développement par un secrétariat d'État aux affaires étrangères chargé de la diplomatie avec les États africains. En 1966, il est rétrogradé au rang de secrétariat d'État, rattaché au ministère des Affaires étrangères. En mars 1974, il est purement et simplement supprimé à l'occasion d'un remaniement ministériel. Deux mois plus tard, Valéry Giscard d'Estaing élu président de la République rétablit un ministère de la Coopération autonome, à la demande de plusieurs chefs d'État africains qui réclamaient le retour de « leur » ministère. Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, il est cette fois transformé en ministère délégué auprès du ministère des Affaires étrangères. Mais son autonomie est à nouveau rétablie par Jacques Chirac lors de la première cohabitation en 1986. Lors de la campagne présidentielle de 1995, le

36. Cf. Olav STOKKE (dir.), *Evaluating Development Assistance, Policies and Performance*, European Association of Development Research and Training Institutes, Geneva, London, Frank Cass, 1991.

candidat du Parti socialiste, Lionel Jospin, s'est prononcé pour son intégration au sein du ministère des Affaires étrangères³⁷.

Jacques Chirac élu a préféré opter – cette fois – pour une nouvelle relégation du ministère de la Coopération au rang de ministère délégué au ministère des Affaires étrangères, comme cela s'était produit entre 1981 et 1986. Toutefois, la logique de la réforme n'a pas été à son terme : Alain Juppé était arrivé à la tête du gouvernement avec le projet de fondre le ministère de la Coopération dans le ministère des Affaires étrangères. En septembre 1995 encore, le ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette, confirmait la réalisation de ce projet pour la fin 1997. Mais trois mois plus tard, en marge du sommet de la Francophonie de décembre 1995, Jacques Chirac annonçait au contraire le maintien d'un ministère de la Coopération « avec toutes ses compétences, toute sa disponibilité, et tous ses moyens autonomes ». On le voit, la question de l'existence du ministère de la Coopération est toujours aussi problématique et non résolue. Cette instabilité institutionnelle, qui fait le jeu du ministère des Affaires étrangères, traduit la fragilité d'un ministère à caractère essentiellement technique.

De fait, le ministère de la Coopération a connu peu de titulaires porteurs de grands projets politiques, ou même simplement crédités d'une certaine autonomie par rapport à la ligne fixée par l'Élysée en matière de politique africaine. C'est évident sous le général de Gaulle (Jean Foyer, Raymond Triboulet, Jean Charbonnel, Yvon Bourges se succéderont à la tête du ministère). C'est à peine moins évident pour le même Yvon Bourges et Jean-François Deniau sous la présidence de Georges Pompidou. Et si, sous Valéry Giscard d'Estaing, Pierre Abelin imprime davantage sa marque en laissant un rapport important, ses successeurs (Jean-Noël Lipkowski, Robert Galley) s'effaceront de nouveau derrière la politique africaine du président de la République.

Le premier mandat de François Mitterrand s'ouvre, lui, sur le grand projet de réforme politique de la coopération française incarné par le ministre de la Coopération, Jean-Pierre Cot, projet qui s'articule autour de quelques objectifs centraux : augmenter rapidement les moyens budgétaires de l'aide publique au développement, redéployer la coopération au-delà du pré-carré africain en direction de l'ensemble du tiers monde, conférer au ministère de la Coopération un véritable rôle de conception de la politique de coopération, recentrer cette politique sur les enjeux de développement pour les pays partenaires³⁸. Outre que ces projets de réforme sont passés, à l'époque, pour jouer en défaveur des intérêts privilégiés du pré-carré, l'autonomie nouvelle de décision que cherchait à acquérir le ministre de la Coopération dans le dialogue franco-africain au sommet n'a pas manqué d'indisposer certains chefs d'État africains : Jean-Pierre Cot a par exemple évoqué la réaction ulcérée du président gabonais Omar Bongo devant le refus du ministre de la Coopéra-

37. LIONEL JOSPIN, *Propositions pour la France*, Paris, Stock, 1995, p. 88.

38. J.P. COT, *A l'épreuve du pouvoir, Le tiers-mondisme, pour quoi faire ?*, Paris, Seuil, 1984.

tion de cofinancer la création d'une école polytechnique dans la région natale du président gabonais, ce dernier n'hésitant pas alors à faire donner l'Élysée contre le ministère de la Coopération³⁹. Après le départ de Jean-Pierre Cot dès le mois de décembre 1982, la répartition des rôles entre le ministre de la Coopération et le Président de la République est clairement rappelée par le nouveau ministre, Christian Nucci : « Le président l'a dit et répété : c'est lui et lui seul qui, après consultation, détermine les axes de notre politique. Moi j'applique⁴⁰. » Après la brève expérience Cot, et alors que bon nombre des chantiers annoncés à l'époque sont restés en friche, toute velléité de réforme politique du ministère est retombée, ce qu'atteste le bilan étroitement gestionnaire de ses successeurs⁴¹.

Sur le plan technique, l'action inter-sectorielle du ministère de la Coopération l'amène théoriquement à couvrir de nombreux champs de la coopération : au début des années 1990 sa principale direction impliquée dans la mise en œuvre de la coopération (la Direction du Développement) était ainsi subdivisée en sous-directions techniques chargées de la coopération dans les domaines de la santé et du développement social, du développement rural, des infrastructures et de l'industrie, de l'enseignement et de la formation, de l'action culturelle, de la recherche scientifique et technique. Le ministère de la Coopération est même chargé de gérer, par le biais de la « mission militaire de coopération » qui lui est rattachée, l'assistance militaire technique (pour une part de 15 % du budget du ministère). Notons enfin qu'à côté de l'assistance technique civile (détachement de « coopérants »), le ministère dispose d'un instrument original pour mettre en œuvre l'aide-projet par laquelle il procède à des investissements directs dans des « projets de développement » : le Fonds d'Aide et de Coopération (FAC). La gestion du FAC échappe en effet aux règles de l'annualité budgétaire, et les ressources mises à la disposition du Fonds ne sont pas affectées *a priori*, ce qui autorise le ministère à disposer d'une certaine latitude d'action sur les projets qu'il décide de financer. Pourtant, le ministère de la Coopération n'étant pas un ministère à forte tradition administrative, il manque de moyens. Ne disposant pas de corps propre, il est alimenté pour l'essentiel de son personnel par des fonctionnaires détachés d'autres ministères, et n'est donc pas coté dans la haute fonction publique. Quantitativement, il souffre d'un manque d'effectifs qui pénalise son rôle : « Compte tenu de la faiblesse des effectifs du ministère de la Coopération, l'essentiel de ses tâches se limite à l'administration des personnels et des crédits. (...) Il s'ensuit que le rôle de concepteur de la coopération qui devrait être la raison d'être du ministère de la Coopération, n'est pas assuré par celui-ci⁴². »

39. *Idem.*

40. Jean-François BAYART, *La politique africaine de François Mitterrand, op. cit.*, p. 48.

41. Christian Nucci (1983-86), Michel Aurillac (1986-88), Jacques Pelletier (1988-90), Edwige Awice (1991), Marcel Debarge (1992), Michel Roussin (1993-94), Bernard Debré (janvier-mai 1995). Au lendemain de l'élection présidentielle de mai 1995, le ministère de la Coopération du gouvernement d'Alain Juppé a été confié au RPR Jacques Godfrain.

42. Claude FREUD, *Quelle coopération ? un bilan de l'aide au développement*, Paris, Karthala, 1988, pp. 33-34.

Le ministère a certes vu sa compétence géographique s'étendre avec le temps, non sans tiraillements administratifs et retours en arrière. A sa création, le ministère eut pour champ d'action les 14 pays issus de l'ex-Empire colonial français en Afrique. Dans les années 1960-70, il a étendu sa compétence à d'autres États africains francophones. Mais il est demeuré un ministère de l'Afrique « tronqué » puisque la coopération avec les pays anglophones d'Afrique subsaharienne (Nigéria, Ghana, Kenya, Tanzanie, Éthiopie, Somalie, Ouganda, Soudan, Zambie, Zimbabwe, Botswana, Afrique du Sud) est restée du ressort du ministère des Affaires étrangères. Cette curiosité française fut critiquée dès les débuts de la coopération comme une survivance de la colonisation et comme un mode de gestion irrationnel de l'aide française aux pays en développement.

En 1982, Jean-Pierre Cot a tenté d'y remédier en élargissant la vocation géographique du ministère de la Coopération à l'ensemble des pays du tiers monde. La réforme est née dans la douleur et son effet devait être de courte durée. En effet, alors que les récriminations de chefs d'État africains francophones, inquiets de voir disparaître « leur » ministère, s'ajoutaient aux attaques de l'opposition sur le « bradage de l'héritage de la France en Afrique par le tiers-mondisme socialiste », la réforme ne reçut qu'un faible appui politique à l'Élysée : François Mitterrand « a hésité jusqu'au dernier mot » du décret du 27 juillet 1982, et s'il donna finalement son « assentiment tacite » selon Jean-Pierre Cot, ce fut sans y apposer sa signature comme le veut l'usage⁴³. L'élaboration puis la promulgation de la réforme furent par ailleurs l'enjeu d'une forte rivalité bureaucratique entre les administrations des deux ministères, soucieuses de conserver le maximum de prérogatives⁴⁴. La réforme fut néanmoins appliquée malgré le départ de Jean-Pierre Cot en décembre 1982, et lui survécut jusqu'à la cohabitation de 1986, date à laquelle le gouvernement de Jacques Chirac est revenu à un ministère de la Coopération recentré sur l'Afrique du pré-carré.

Au début des années 1990, le « champ » du ministère de la Coopération atteignait 37 États, obtenus par « grignotages » successifs. Mais les États africains non francophones en étaient toujours exclus, et il fallait compter une proportion d'un tiers de micro-États insulaires, ce qui limitait en réalité cette extension géographique.

En mai 1995, l'élection de Jacques Chirac à la Présidence de la République a entraîné une nouvelle réforme, aboutissant à l'extension du champ de compétences du ministère aux 70 pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) signataires de la convention de Lomé IV avec la CEE. Cette nouvelle extension de la zone de compétence du ministère, qui traduit une certaine évolution de la position de Jacques Chirac par rapport à son passage au pouvoir en 1986-88, emprunte ainsi une voie moyenne entre le maintien traditionnel sur le noyau dur francophone et l'élargissement à l'ensemble des pays en développe-

43. Cf. J.P. Cot, *op. cit.*, p. 210.

44. *Ibid.*, p. 206.

ment voulu par Jean-Pierre Cot. Concession majeure à la multilatéralisation européenne de la coopération avec l'Afrique, cette récente réforme fait du ministère un « ministère de l'Afrique » à part entière.

Pourtant, le ministère de la Coopération, contrairement à ses homologues dans les autres États occidentaux et contrairement à ce que pourrait laisser supposer son étiquette trompeuse, ne gère toujours pas la coopération avec l'ensemble des pays en développement. La coopération avec les pays en développement d'Asie et d'Amérique latine reste du ressort du ministère des Affaires étrangères. Il faut ajouter que ce dernier est bien évidemment seul compétent pour la gestion des relations diplomatiques et consulaires avec les pays d'Afrique comme avec le reste du monde : il dispose à cette fin d'une Direction des affaires politiques africaines et malgaches. Sur le terrain, les Missions d'Aide et de Coopération (MAC) qui, juridiquement relaient l'autorité du ministère de la Coopération dans les États d'Afrique francophone, dépendent en réalité au moins autant de l'ambassadeur.

B — Le dédale institutionnel de la coopération avec l'Afrique

Outre cette concurrence traditionnelle entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Coopération en matière de coopération, il faut compter avec le rôle fondamental joué par un autre organisme hérité de la période coloniale : la Caisse centrale de coopération économique, rebaptisée en 1992 Caisse française de développement⁴⁵. Les origines de l'institution remontent à la guerre avec la Caisse centrale de la France libre créée en 1941 par le général de Gaulle à Londres, que la loi du 30 avril 1946 affecte au développement de l'outre-mer et qui prend en 1958 la dénomination de Caisse centrale de coopération économique qu'elle conservera jusqu'en 1992. Sa zone géographique d'action recoupe le « champ » du ministère de la Coopération, plus quelques pays du « hors champ » (Maroc, Tunisie, Algérie, Éthiopie, Liban), et les DOM-TOM. La Caisse est un établissement public placé sous la triple tutelle du ministère de la Coopération, du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Économie et des Finances, mais disposant de l'autonomie financière. Plus ancienne que le ministère de la Coopération, c'est une institution qui s'est forgée depuis près d'un demi-siècle une véritable « culture maison » dans la coopération économique en Afrique. La Caisse joue notamment un rôle central dans l'octroi de prêts à faible intérêt dans les pays africains du « champ » francophone (et également de dons depuis 1990, ce qui était jusqu'à cette date l'apanage du ministère de la Coopération). Elle est encore aujourd'hui au moins aussi puissante que le ministère de la Coopération : employant un effectif d'environ 1200/1500 personnes (selon les évaluations), elle compte 28 agences à l'étranger, contrôle 23 institutions financières et 25 sociétés industrielles ou immobilières africaines par l'intermédiaire de la Société de Promotion et de Participation (PROPARCO), créée par la Caisse en

45. Jean-Pierre BARBIER, « La Caisse centrale de coopération économique : cinquante ans de relations franco-africaines », *Afrique contemporaine*, n° 162, 1992.

1977. Elle gère un budget qui est assez proche de celui du ministère de la Coopération et a vu son rôle se renforcer dans les années 1980 par l'octroi des prêts à l'ajustement structurel.

Bien d'autres ministères sont encore impliqués dans la coopération avec l'Afrique : ministère de la Défense pour la gestion des accords de défense, l'administration et le financement des troupes françaises prépositionnées en Afrique, ministère de l'Intérieur pour la coopération en matière de police (relevant du Service de coopération technique internationale de la police), mais aussi d'autres ministères sectoriels (Culture, Éducation, Industrie, Agriculture...) qui consacrent tous peu ou prou quelques lignes budgétaires à la coopération en Afrique. Pour ne prendre qu'un exemple significatif, même un ministère technique comme celui de l'Équipement gère une coopération dans le secteur urbain avec les pays d'Afrique noire francophone (via sa Direction des affaires économiques et internationales)⁴⁶.

Il convient enfin d'accorder une mention spéciale au ministère de l'Économie et des Finances (Direction du Trésor et Direction des Relations économiques extérieures) qui joue le premier rôle dans l'aide publique française au développement en direction de l'ensemble du tiers monde, puisqu'il gère près de la moitié de cette aide, contre 15 % pour le ministère de la Coopération. L'importance de son rôle s'explique par le fait que le ministère de l'Économie fonde sa politique d'aide publique sur les effets de retour pour l'économie française : il dispose donc de moyens financiers privilégiés. Il est en particulier responsable de la coopération multilatérale de la France avec le groupe de la Banque mondiale, du Fonds Européen de Développement, et des banques régionales de développement (En revanche, c'est le ministère des Affaires étrangères qui gère les contributions de l'aide publique française aux programmes multilatéraux des Nations Unies (PNUD, ONUDI, CNUCED, etc.). En Afrique francophone, le ministère de l'Économie intervient à de multiples titres : aide alimentaire (inclue dans la politique commerciale de la France), gestion de la coopération monétaire avec la zone franc, garantie du Trésor public français aux prêts de la Caisse française de développement – ce qui se traduit de manière croissante ces dernières années par le remboursement à la Caisse des dettes africaines annulées ou impayées⁴⁷. Notons en outre que le ministère de l'Économie et des Finances, présent au sein du comité directeur du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) en qualité d'agent payeur de celui-ci, pèse sur ces décisions et peut, le cas échéant, s'opposer au financement de certains projets du ministère de la Coopération.

Du nombre d'administrations étatiques impliquées dans la coopération avec l'Afrique, on peut tirer trois enseignements. Le premier confirme la place spécifique qu'occupe l'Afrique dans le dispositif étatique français de relations

46. Cf. Jean-Louis VÉNARD, *25 ans d'intervention française dans le secteur urbain en Afrique noire francophone*, Paris, Economica, 1986.

47. Cf. Eric CHAMBAUD, « Comment on aide l'Afrique, l'exemple de la Caisse centrale de coopération économique », *Le Débat*, n° 68, janvier-février 1992.

extérieures. Le second illustre la continuité assurée entre la période coloniale et la coopération post-coloniale pour les principales institutions : Caisse centrale de coopération économique, zone franc, ministère de la Coopération. Le troisième enseignement tient à la faible capacité décisionnelle de toutes ces institutions prises isolément. Cette faible marge de manœuvre des institutions officielles de la coopération franco-africaine n'est toutefois pas un hasard : elle est entretenue par la tutelle exercée par l'Élysée et les chefs d'État africains sur les relations franco-africaines au sommet.

C — Le rôle central des « réseaux » africains de l'Élysée

Le rôle capital joué par l'Élysée dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique africaine de la France est traditionnel depuis le général de Gaulle. Cette implication directe de l'Élysée dans les relations franco-africaines s'est fondée de longue date sur des relations personnalisées au sommet entre les chefs d'État africains et le président français, qu'il s'agisse du général de Gaulle, de Valéry Giscard d'Estaing ou de François Mitterrand. La solidité de certaines de ces relations personnalisées fut à la mesure de leur ancienneté : rappelons par exemple que François Mitterrand a côtoyé Félix Houphouët-Boigny sur les bancs du Parlement français dès les débuts de la quatrième République et a notamment négocié avec ce dernier d'abord en tant que ministre de la France d'Outre-mer (juillet 1950-mars 1951), puis pour obtenir du Rassemblement Démocratique Africain dont Houphouët était l'un des représentants, son désappartenance au Parti Communiste au profit de son propre parti, l'Union Démocratique et Socialiste de la Résistance (UDSR).

L'Élysée pèse notamment de tout son poids dans la gestion de la coopération franco-africaine pour ce qui touche aux accords de défense et aux relations diplomatiques, en particulier dans toutes les situations de crise : interventions militaires françaises sur le continent africain, suspension de la coopération, annulation de dettes, etc. La gestion médiatique des relations franco-africaines est ritualisée par les fréquents déplacements officiels des présidents français en Afrique, et par les sommets franco-africains d'autre part : le premier sommet franco-africain des chefs d'État et de gouvernement s'est tenu sous Georges Pompidou en 1973, l'institution est devenue quasiment annuelle sous Valéry Giscard d'Estaing, et le nombre des participants s'est fortement accru sous François Mitterrand, bien au-delà des États du pré-carré francophone.

Mais la gestion courante et décisive de ces relations se joue à travers les réseaux de relations personnalisés entretenus au sommet par les conseillers de la cellule africaine de l'Élysée, dans la tradition ouverte par Jacques Foccart au secrétariat général de l'Élysée pour les relations africaines et malgaches, créé en 1960⁴⁸.

48. Sur Jacques Foccart qui, par sa discrétion légendaire a longtemps échappé à l'analyse, on dispose désormais de deux sources d'informations complémentaires récentes. La première est l'enquête du journaliste Pierre PÉAN réalisée sans son accord, *L'homme de l'ombre*, Paris, Fayard, 1990. La deuxième est le premier ouvrage d'entretiens accordés par l'intéressé : *Foccart parle, entretiens avec Philippe Gaillard*, Paris, Fayard/Jeune Afrique, premier tome, 1995.

Jacques Foccart a longtemps récusé l'existence de « réseaux Foccart » en Afrique, préférant parler de « liens d'amitié » avec les responsables africains. Il avait dû néanmoins admettre devant une commission d'enquête parlementaire en 1982, avoir eu régulièrement recours aux services français de renseignements (Service de Documentation Extérieure et de Contre Espionnage, Renseignements Généraux, Direction de la Surveillance du Territoire). Il précise aujourd'hui qu'il disposait à la cellule africaine de l'Élysée d'une centaine de collaborateurs⁴⁹ et accepte de se reconnaître dans une analyse de sa politique que le journaliste Pierre Barnès livre en ces termes : « Consolider le pouvoir des dirigeants qui jouaient loyalement le jeu de l'amitié franco-africaine (...) et faire sentir le mors à ceux qui regarderaient un peu trop dans d'autres directions, contrer en même temps les visées des puissances concurrentes dès qu'elles étaient jugées menaçantes⁵⁰. »

Consolidant les « liens d'amitié » au sommet par des tractations économiques, politiques, militaires multiples, les « réseaux Foccart » ont perduré bien au-delà du départ du général de Gaulle en 1969, d'abord parce que, à la demande de ce dernier, Jacques Foccart a continué d'exercer les mêmes fonctions auprès du président Georges Pompidou de 1969 à 1974. Par la suite, si Valéry Giscard d'Estaing, désireux de revendiquer en personne la politique africaine de la France, supprima au lendemain de son élection le secrétariat de l'Élysée aux affaires africaines et congédia Jacques Foccart, ce fut quand même pour nommer comme conseiller aux Affaires africaines l'ancien adjoint de ce dernier, René Journiac (auquel succéda en 1980 Martin Kirsch, tous deux anciens magistrats de l'école nationale de la France d'outre-mer). Par la suite et jusqu'à aujourd'hui, Jacques Foccart a continué d'incarner, auprès de Jacques Chirac, la « caution africaine du gaullisme », avec des fonctions exécutives réelles, lorsque ce dernier fut Premier ministre de 1986 à 1988, puis à la mairie de Paris (avec, pour fonction officielle, la charge de suivre les activités en Afrique de l'Association Internationale des Maires Francophones que présidait Jacques Chirac en tant que maire de Paris). Depuis l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République, l'influence de Jacques Foccart est toujours perceptible : si, octogénaire, il ne s'est pas vu nommer à la tête de la cellule africaine de l'Élysée, laquelle a été confiée au diplomate Michel Dupuch (ancien ambassadeur en Côte d'Ivoire de 1979 à 1993), « l'homme de l'ombre » a néanmoins été installé dans les locaux du chef d'État-major particulier de la présidence, avec une fonction de conseiller officieux aux affaires africaines. Par ailleurs, Jacques Godfrain, le ministre délégué à la Coopération dans le gouvernement d'Alain Juppé est lui-même un proche de Jacques Foccart⁵¹.

49. Foccart parle, *op. cit.*, p. 237.

50. Pierre BARNES, *Les Français en Afrique noire de Richelieu à Mitterrand*, Paris, Armand Colin, 1987, cité par Philippe GAILLARD, *Foccart parle, op. cit.*

51. Thomas SOTINEL, Jean-Pierre TUQUOI, « La France entend maintenir son « champ » africain », *Le Monde* du 5 juillet 1995, p. 2.

Quant à la politique africaine de François Mitterrand, elle n'a pas non plus dérogé à la pratique des réseaux personnalisés suscités par la cellule africaine de l'Élysée, qui fut notamment dirigée par le socialiste et dignitaire franc-maçon, Guy Penne (de mai 1981 à octobre 1986), et par l'un des fils du président, ancien journaliste posté en Afrique, Jean-Christophe Mitterrand (de mai 1982 à juillet 1992). En juillet 1992, ce dernier fut remplacé à la tête de la cellule par Bruno Delaye, membre du PS et auparavant ambassadeur à Lomé. La cellule a compté également d'autres personnalités importantes avec Jean-Audibert (ancien directeur de cabinet de Jean-Pierre Cot) qui a joué un rôle de conseiller diplomatique entre 1986 et 1988, et avec Thierry de Beaucé (ancien secrétaire d'État aux Relations culturelles du gouvernement de Michel Rocard) à partir de juin 1991.

Au total, comme l'a écrit l'africaniste français Jean-François Médard, « on ne peut manquer d'être frappé par la permanence – non pas de ces réseaux, car ils se sont beaucoup renouvelés sous François Mitterrand – mais du recours aux réseaux⁵² ».

Le rôle de ces réseaux de relations entretenus par la cellule africaine de l'Élysée en Afrique apparaît déclinable sous trois angles. En premier lieu, en tant que relais des relations directes entre les chefs d'État africains et l'Élysée, ils marginalisent largement le rôle des acteurs officiels de la coopération et notamment du ministère de la Coopération, relégué dans une situation de mise sous tutelle, d'exécution technique et de routine gestionnaire. En second lieu, ces réseaux sont étendus aux milieux d'affaires français impliqués en Afrique : même si les relations avec les économies d'Afrique francophone pèsent aujourd'hui d'un poids relativement résiduel pour l'économie française, le « dernier quarteron » d'intérêts économiques français en Afrique n'est pas sans influence lorsqu'il se compose d'entreprises importantes comme Elf, Bouygues, Thomson, Alcatel, ou Dassault⁵³. Enfin, en bonne logique clientéliste, ces réseaux fonctionnent dans les deux sens, ce qu'illustre par exemple le fait que le président gabonais puisse se permettre de choisir « son » ambassadeur de France dans le cercle restreint du réseau politico-économique franco-gabonais, épisode qui a valeur d'exemple pour le fonctionnement des relations franco-africaines : Omar Bongo a ainsi obtenu en 1979 la nomination comme ambassadeur à Libreville de Maurice Robert, ancien agent du renseignement français et responsable du service de sécurité de la multinationale pétrolière française Elf-Aquitaine, qui contrôle Elf-Gabon. Le président gabonais a ensuite obtenu son maintien après l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981. Quant à son prédécesseur Maurice Delauney, lui aussi nommé au milieu des années 1960 à la suite du souhait du président gabonais d'obtenir un « homme de Foccart », il a été récompensé de longues années de collaboration avec le pouvoir gabonais en étant nommé à la tête de la Compagnie des mines d'uranium de Franceville, filiale d'une autre multinationale française, la COGEMA.

52. *Politique africaine*, n°49, mars 1993, p. 147.

53. Lire l'enquête menée par les journalistes Stephen SMITH et Antoine GLASER, *Ces Messieurs Afrique*, Paris, Calmann-Lévy, 1992, qui fait la part belle aux représentants des milieux économiques français.

Notons à cet égard que la pratique des réseaux semble de plus en plus enlisée dans l'affairisme, la corruption des États africains, et les connexions avec le système politique français, par le financement occulte de certains partis politiques français par les réseaux politiques franco-africains. Cette dérive fait aujourd'hui l'objet de critiques de plus en plus ouvertes. Jean-François Médard utilise désormais le concept de « patrimonialisation » – classiquement employé pour qualifier les États africains – pour l'étendre aux relations franco-africaines. Les journalistes, qui apportent beaucoup à la connaissance de cette face cachée des relations franco-africaines révèlent fréquemment les multiples ressorts de ces connexions (sociétés-écran, circuits financiers officieux, pots-de-vins) et alimentent une critique de plus en plus radicale de la politique africaine de la France, accusée de « couvrir » ces pratiques⁵⁴.

En dernier lieu, à cette mise en tutelle des institutions de la coopération franco-africaine par le dialogue direct entre les chefs d'État, à leur contournement par des réseaux parallèles d'acteurs politiques et économiques, il faut ajouter le faible contrôle exercé par le parlement français sur les modalités de la coopération franco-africaine. Caractéristique générale de la politique extérieure sous la v^e République, elle est aggravée en ce qui concerne l'Afrique. Le Parlement ne s'en émeut guère qu'en cas de crise majeure des relations franco-africaines, attestant ainsi du consensus politique sur le monopole de l'exécutif en la matière. Tout au plus les députés critiquent-ils parfois pour la forme, à l'occasion du vote du budget de la Coopération, l'opacité du dispositif français de coopération⁵⁵.

Au total, le diagnostic porté par Brigitte Nouaille-Degorce pour qualifier le dispositif politico-administratif de la coopération franco-africaine sous le général de Gaulle semble toujours pertinent aujourd'hui : « La multiplicité des structures et l'inefficacité des organes de concertation montrent (...) la volonté du Président de la République de conserver le contrôle de la décision en matière de relations avec les États africains et malgache⁵⁶. »

III – La réforme ajournée de la coopération française

A — Trente ans de rapports sans effets ?

Comme le reconnaît un rapport récent du Commissariat général au Plan, la réforme de la coopération française est « préconisée depuis trente ans⁵⁷ ». De

54. Cf. *Les dossiers noirs de la politique africaine de la France* publiés en 1994 par un collectif d'ONG françaises présidé par les associations « Survie » et « Agir ici ».

55. « Les députés se plaignent du manque de transparence des circuits de la coopération », *Le Monde* des 24-25 octobre 1993.

56. B. NOUAILLE-DEGORCE, « Les structures et les moyens de la politiques de coopération avec les États africains et malgache au sud du Sahara de 1958 à 1969 », in CEAN, Institut Charles de Gaulle, *op. cit.*, p. 87.

57. Commissariat général au Plan, *Développement : de l'aide au partenariat*, Paris, La Documentation Française, 1993.

fait, les rapports sur la coopération se sont succédé depuis le début des années 1960 : rapports Pignon (1961), Jeanneney (1963), Gorse (1971), Abelin (1975), Vivien (1982), Samuel-Lajeunesse (1989), Hessel (1990), Vivien (1990), Michailof (1993), rapport du Conseil économique et social (1993), rapport Marchand (1996).

Ces rapports, commandés par le Premier ministre ou par le ministère de la Coopération, ont été généralement rédigés après enquête collégiale dirigée par une personnalité connue pour ses compétences sur le sujet, issue de la haute fonction publique, de l'Assemblée nationale ou du corps diplomatique. La plupart de ces rapports ont été publiés, mais les plus réformateurs comme le rapport Gorse en 1971 ou le rapport Hessel en 1989 ont été contraints à la confidentialité⁵⁸.

La plupart des rapports convergent sur trois critiques fondamentales et récurrentes de la politique française de coopération. La première vise traditionnellement l'éclatement entre les administrations chargées de la gestion de cette coopération, facteur d'enchevêtrement des compétences, de concurrence entre les administrations, d'opacité du dispositif. En particulier la division entre la coopération avec l'Afrique dévolue au ministère de la Coopération et la coopération avec les autres pays en développement attribuée au ministère des Affaires étrangères est systématiquement dénoncée comme un mode de gestion irrationnel de la coopération française. Liée à cette question, la deuxième critique fondamentale porte sur le déséquilibre budgétaire de la coopération française en faveur de l'Afrique, souvent décrite comme une survivance de l'époque coloniale et comme un frein au redéploiement géographique de l'aide française au développement. La troisième critique récurrente met en cause la confusion entre les objectifs de positionnement géopolitique de la France, de rayonnement diplomatique et culturel, de rentabilité économique pour un certain nombre d'entreprises françaises, et d'aide au développement des pays partenaires.

58. Le premier rapport publié a été le rapport de Jean-Marcel Jeanneney, *La politique de coopération avec les pays en voie de développement*, La Documentation française, numéro spécial (201), novembre 1964. Le rapport de Georges Gorse, commandé par le Premier ministre Jacques Chaban Delmas et remis en juin 1971 n'a pas été publié, suite à une décision prise en Conseil des ministres : il fut maintenu au secret jusqu'en 1981. Le rapport de Pierre Abelin a été publié en 1975 : cf. P. ABELIN, *Rapport sur la politique française de coopération*, Paris, La Documentation française, 1975. Le rapport du député socialiste Alain Vivien, remis au Premier ministre Michel Rocard en juin 1990, a été publié : cf. A. VIVIEN, *La rénovation de la coopération française*, Paris, La Documentation Française, 1991. Le *Rapport sur les orientations à moyen terme de notre politique d'aide au développement*, réalisé par un groupe inter-ministériel sous la direction de Denis Samuel-Lajeunesse a été remis en avril 1989 mais non publié. Le rapport remis en février 1990 à Michel Rocard par l'ambassadeur Stéphane Hessel a été enterré pour avoir indisposé l'Élysée en préconisant la création d'un Haut Conseil à la Coopération. Le rapport collectif dirigé par Serge MICHAÏLOF à la demande d'Edwige Avice, ministre de la Coopération du gouvernement Cresson, a été publié aux éditions Karthala, Paris, 1993 sous le titre *La France et l'Afrique, vade-mecum pour un nouveau voyage*. Le rapport du Conseil économique et social, intitulé *Développement du tiers monde et croissance française* a été publié au *Journal Officiel de la République Française* du 4 août 1993. Le rapport intitulé *Une urgence : l'afro-réalisme*, remis en 1996 à Alain Juppé par le député UDF Yves Marchand, a fait l'objet d'une autorisation de publication, non sans problème, du fait de certains passages critiques préconisant la suppression de l'aide liée.

La politique de coopération franco-africaine a-t-elle été affectée par ces rapports, au moins sur ces trois points depuis trente ans? Si l'on reprend chacun de ces trois thèmes, on constate que les réformes ont été en grande partie ajournées. C'est évident en ce qui concerne la question de la refonte, en forme simplifiée, des institutions de la coopération : on a vu ce qu'il en était de l'éclatement administratif du dispositif aujourd'hui. Sur ce point, toutes les propositions de réforme ont échoué. Parmi les dernières, la proposition de l'ambassadeur Stéphane Hessel de créer un « Haut Conseil » collégial à la Coopération, qui aurait eu pour vocation de proposer une vision à long terme de la politique française de coopération – et qui aurait donc pu faire de l'ombre à l'Élysée – a valu à son auteur de voir son rapport enterré. Une proposition de loi élaborée en 1992 par les députés socialistes Jean Auroux et Pierre Victoria prévoyait de son côté un certain nombre de réformes du dispositif institutionnel mais n'a pas non plus été adoptée.

En ce qui concerne le redéploiement géographique de la coopération française, la politique française n'a cessé de balancer depuis les années 1970 entre le maintien de l'influence historique dans le pré-carré africain, et le souci d'une plus grande rentabilisation économique de l'aide vers les nouveaux marchés asiatiques et latino-américains⁵⁹. Il est apparu toutefois que jamais le poids de l'Afrique n'a été réellement réduit. Après Jean-Pierre Cot, la volonté politique de « désafricaniser » la coopération française a été clairement abandonnée.

Depuis l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République, la refonte annoncée du dispositif de coopération s'est pour l'heure limitée à un toilettage de surface : élargissement de la vocation géographique du ministère de la Coopération à l'ensemble des pays ACP (contrebalancé par son statut de ministère délégué auprès du ministère des Affaires étrangères), et création d'un Comité interministériel de l'aide publique au développement. La première mesure maintient un peu plus un ministère en sursis, la seconde évite d'avoir à redéfinir les compétences des multiples institutions de la coopération.

Quant à la nécessité de recentrer la coopération sur les enjeux de développement des pays partenaires, on constate certes un certain nombre d'évolutions depuis 1981. Le ministère de la Coopération et la Caisse française de développement ont multiplié en Afrique les projets dans le domaine du développement rural et des infrastructures. L'aide de l'État aux ONG a été sensiblement augmentée, et ces dernières ont été représentées officiellement au ministère des Affaires étrangères et au ministère de la Coopération (Département de la coopération non gouvernementale)⁶⁰. Acceptant de relativiser un peu plus son monopole de la coopération, l'État a également soutenu la coopération décentralisée gérée par les collectivités locales françaises en direc-

59. Jacques ADDA, Marie-Claude SMOUTS, *La France face au Sud*, Paris, Karthala, 1989.

60. Ministère de la Coopération et du Développement, ministère des Affaires étrangères, *L'autre coopération, l'appui des pouvoirs publics à la coopération non gouvernementale*, 1991.

tion de leurs « homologues » du Sud⁶¹. Parallèlement, l'assistance technique en Afrique, conçue comme provisoire lors des indépendances mais devenue le symbole d'une coopération permanente de substitution ayant surtout vocation à incarner le rayonnement culturel français (plus de la moitié des coopérants sont des enseignants) a été réduite : le ministère de la Coopération annonce une réduction d'effectifs de 11 000 coopérants en 1982 à 3 600 en 1994⁶². Toutefois l'évolution est loin d'être aussi nette, si l'on compte les personnels relevant d'autres institutions que le ministère de la Coopération (organismes de recherche, sociétés d'intervention, volontaires d'ONG subventionnées par le ministère)⁶³.

Enfin, sur le front multilatéral, la diplomatie française a continué sous les septennats Mitterrand comme sous Valéry Giscard d'Estaing, de plaider assidûment la cause du développement africain dans les différentes enceintes internationales, à l'ONU, à la Banque mondiale, au FED, sur les différents dossiers économique-financiers (dette, aide publique, matières premières, commerce).

B — La crise de crédibilité de la coopération française

Pour autant, ces avancées n'ont pas débouché sur la profonde remise à plat de la coopération française souhaitée par les rapports. Il suffit, pour s'en convaincre, de mesurer le ton des critiques des derniers rapports remis depuis 1990.

Le rapport Vivien parle de « l'inertie », de la « dispersion, du peu de cohérence de notre politique de coopération », de « la reproduction d'errements obsolètes », « de rapports de force entre institutions et corps (qui) l'emportent sur le pilotage raisonné », de « l'étrange dichotomie franco-française qui partage le monde entre les nations sub-sahariennes et le reste du monde ». Au-delà de la critique institutionnelle, le rapport Vivien évoque un « enlèvement en Afrique noire francophone où nous investissons l'essentiel de nos moyens dans des ajustements structurels incertains et dans le renflouement d'administrations à l'agonie ». Il précise encore : « Nous avons soutenu, nous soutenons trop encore des dispositifs politico-économiques sans imagination et dont la décrépitude a été longtemps masquée par trop de complaisances, voire de connivences⁶⁴. »

Les critiques du rapport Hessel ne sont pas moins virulentes sur l'obsolescence de la coopération française : « Les relations de la France avec les pays en développement se caractérisent encore par des survivances de la

61. Franck PETITEVILLE, *La coopération décentralisée, les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995.

62. Cf. le bulletin officiel du ministère, *La lettre de la rue Monsieur* de novembre 1994.

63. Ministère de la Coopération, *L'assistance technique française (1960-2000)*, op. cit.

64. Alain VIVIEN, *La rénovation de la coopération française*, Paris, La Documentation Française, 1991.

période de la décolonisation (...) par des lourdeurs dans les procédures administratives et des confusions dans les objectifs poursuivis, par le maintien de comportements protectionnistes préjudiciables dans certains compartiments de l'économie, par le cloisonnement entre les instruments propres à la coopération avec l'Afrique subsaharienne et ceux qui nous servent dans le reste du monde, par le renouvellement insuffisant de notre discours sur le développement face aux changements en cours dans le fonctionnement de l'économie mondiale, par l'absence d'une instance commune de réflexion prospective, de recherche et d'évaluation⁶⁵. »

Le rapport du Conseil économique et social de 1993, publié au *Journal Officiel de la République Française*, n'est pas en reste dans la critique de fond : « Notre pays confronté à la profonde transformation de la donne géopolitique, semble éprouver quelque mal à remettre à plat, du moins sur le plan officiel, ses priorités d'ordre stratégique, politique, économique. Les interrogations de fond sont pourtant nombreuses. Que veut-on privilégier : une certaine conception de la solidarité entre les nations ? notre rôle de grande puissance sur la scène mondiale ? la francophonie ? nos intérêts commerciaux et financiers ? (...) Il est à craindre qu'on veuille tout à la fois, sans prendre en compte ni nos propres limites économiques, financières et politiques, ni les besoins réels en termes de développement de ceux-là mêmes que l'on se propose d'aider (...) Cette méthode consistant à imbriquer étroitement des objectifs au demeurant différents dans leur nature même, ne clarifie pas notre politique d'aide et de coopération⁶⁶. »

Ces toutes dernières années, on constate un phénomène relativement nouveau, qui pourrait bien n'être qu'éphémère, mais dont l'émergence même momentanée aura attesté la profondeur du malaise vécu par les acteurs publics de la coopération française : ceux-ci pratiquent une forme d'auto-critique de moins en moins dissimulée. Ainsi, le Directeur de l'administration générale au ministère de la Coopération admet ouvertement la confusion, la caducité et le manque d'efficacité du dispositif français de coopération⁶⁷. Un autre fonctionnaire de la coopération utilise un pseudonyme pour verser dans une critique très politique de la coopération française, qui n'hésite pas à recommander la suppression de la cellule africaine de l'Élysée⁶⁸. Une forme d'auto-critique moins directe consiste également, pour le ministère de la Coopération, à patronner des rapports comportant des analyses de fond sans concession de la part de chercheurs ou d'universitaires indépendants. Ce fut le cas du rapport Michailof⁶⁹. C'est aussi le cas d'un rapport récent sur l'assis-

65. Ce sont les premières lignes de ce rapport non publié.

66. Conseil économique et social, *op. cit.*, p.17.

67. Jean NEMO, « Aide au développement et coopération française », *Afrique contemporaine*, n°165, 1^{er} trimestre 1993.

68. Benoît CYRILLE, « La politique française de coopération », *Projet*, n° 241, printemps 1995.

69. S. MICHAÏLOF, *op. cit.* Voir notamment les articles de Jean-François Bayart et de Sylvie Brunel.

tance technique publié par le ministère, et dans lequel l'universitaire Michel Gaud brise un tabou fondamental en écrivant dans un document officiel : « La coopération française n'a pas pour finalité première le développement des pays aidés, ce qui impliquerait évaluation systématique des idées, des hommes et des actions. Sa raison d'être est politique. Il s'agit d'assurer dans les pays du champ une présence française aussi forte que possible, afin que la France dispose d'amitiés solides dans le monde. Dans cette perspective, les échecs des actions de coopération n'ont d'importance que s'ils sont de nature à compromettre les relations d'État à État⁷⁰. »

Cette pratique nouvelle de la part du ministère de la Coopération, qui semble consister à tendre les bâtons pour se faire battre n'est paradoxale qu'en apparence : en insistant de plus en plus ouvertement sur l'inefficacité ou le dévoiement de leur activité et sur leur impuissance à réformer la coopération française, les agents du ministère, voire le ministre lui-même, tendent à accréditer l'idée que la responsabilité du mal se situe ailleurs, au-dessus d'eux-mêmes.

Ajoutons enfin que cette critique interne de la coopération française est largement amplifiée dans les médias, chez les intellectuels et dans le milieu des ONG tiers-mondistes où elle a pris ces dernières années la forme d'un véritable procès, dont les propos d'une Sylvie Brunel résument bien ici la teneur : « Dispersée à travers de multiples circuits d'attribution souvent concurrents, l'aide sert à tout ... sauf à ce pourquoi elle a été instituée : lutter contre la pauvreté. Moins de 5 % des sommes dépensées favorisent effectivement le développement. Le reste procure de fructueux contrats aux grandes entreprises, entretient une coopération technique pléthorique, quand il ne permet pas purement et simplement à des gouvernements incompétents ou corrompus de rester au pouvoir, tout en menant des politiques économiques qui conduisent leurs pays à la faillite⁷¹. »

Pourtant, ni les évaluations internes, ni son discrédit dans l'opinion publique n'ont pu jusqu'ici provoquer de révision en profondeur de la coopération française en Afrique, tant il s'agit d'une politique confrontée de longue date à gérer le grand écart entre quête d'influence internationale et désaveu intérieur, entre discours développementaliste et référentiel géopolitique. Aussi bien, ce référentiel ne paraît-il susceptible d'être altéré que par une modification de l'équation géopolitique traditionnelle selon laquelle la position de la France sur la scène internationale passe par le maintien de son influence en Afrique. Or les mutations de la donne géopolitique et économique mondiale ont été considérables ces dernières années. La coopération française est ainsi confrontée à une réévaluation du bilan coûts/avantages de celle-ci, de moins en moins favorable au *statu quo* appliqué depuis plus de trente ans.

70. Ministère de la Coopération, *L'assistance technique française (1960-2000)*, Paris, op. cit., p. 71.

71. S. BRUNEL, *Le gaspillage de l'aide publique*, Paris, Seuil, 1993, pp. 7-8.

IV – Vers une révision obligée de la coopération franco-africaine

A — La nouvelle donne Est-Ouest et européenne

En premier lieu, la fin de la guerre froide a enlevé à la présence militaire française en Afrique l'argument du bouclier français contre la pénétration de l'influence soviétique sur le continent subsaharien. Plus généralement, la fin de la bipolarité Est/Ouest a vidé de son contenu le discours international de la France sur le refus des blocs, qui venait en appui à la tradition du non-alignement revendiquée dans une grande partie du tiers monde, et grâce auquel elle légitimait sa coopération notamment militaire avec l'Afrique. La volonté traditionnelle de limiter l'extension de l'influence anglophone et américaine en Afrique ne saurait servir d'argument de rechange aussi convaincant.

Par ailleurs, sur la base d'une conversion proclamée à l'économie de marché et à la démocratie, l'appel des ex-États socialistes a relancé la coopération de la France en direction de l'Europe centrale et orientale sur de nouvelles bases, posant rapidement le problème d'une réorientation éventuelle d'une partie des flux d'aide publique traditionnellement alloués à l'Afrique : cette hypothèse a été d'emblée évoquée au sommet franco-africain de la Baule par François Mitterrand qui avait notamment déclaré à ses hôtes africains : « Je n'ignore pas les interrogations que suscitent chez vous les événements qui ont bouleversé l'Est de l'Europe. Vous craignez que bien des capitaux ne se détournent de l'Afrique. C'est une inquiétude que l'on peut comprendre, car les moyens des donateurs ne sont pas illimités⁷². »

D'une manière générale, la « chasse gardée » clientéliste que la France entretient dans le pré-carré africain semble de plus en plus incompatible avec sa participation motrice à l'intégration européenne, laquelle suppose au contraire le renforcement et l'institutionnalisation de la coopération Europe/Afrique au détriment du maintien de relations étroitement bilatérales. Pour ne prendre que l'exemple monétaire, la survie à terme de la zone franc dans la perspective de la monnaie unique européenne apparaît pour le moins problématique : même si le Traité de Maastricht prévoit que la parité entre le franc et le franc CFA sera simplement troquée contre une parité Ecu/franc CFA gérée par la France, la marge de manœuvre du Trésor français sera nettement réduite par la Banque centrale européenne, au point que l'évolution à terme de la zone franc vers une « zone écu » pour l'Afrique n'est pas exclue par certains observateurs⁷³.

72. Cité par le rapport du Conseil économique et social, *op. cit.*, p. 242.

73. Parmi plusieurs spécialistes qui ont pris position pour cette hypothèse, voir l'article de Michel LELART, « La zone franc à l'approche de la monnaie unique », in René SANDRETTO (dir.), *op. cit.*

B — La multilatéralisation de l'aide à l'Afrique, prélude à un désengagement français ?

Le contexte africain n'est pas le moins responsable d'une réévaluation à la baisse de la coopération franco-africaine. Tant au plan économique, qu'au niveau politico-militaire, les années 1980 ont multiplié les crises en Afrique subsaharienne, poussant la France à questionner de manière croissante les effets bénéfiques et bientôt la légitimité de son tête-à-tête privilégié avec l'Afrique.

En ce qui concerne d'abord les modalités économiques globales de la coopération franco-africaine, les quelques ressources minières des États francophones importées par la France (bauxite de Guinée, uranium du Niger, pétrole, manganèse et uranium du Gabon, cobalt du Zaïre), les avantages que tirent quelque 3 000 entreprises françaises implantées en Afrique (1 800 filiales de grands groupes et 1 200 PME) sont à replacer dans le contexte d'une marginalisation croissante des échanges économiques entre la France et l'Afrique. Ainsi la part de l'Afrique noire francophone ne représente guère plus que 4 % des échanges extérieurs de la France et l'Afrique n'attire plus que 3 % des investissements bruts de la France à l'étranger⁷⁴.

Parallèlement, le coût financier de l'aide publique à l'Afrique apparaît, lui, de plus en plus lourd pour la France, du fait des multiples annulations de dettes publiques et du renflouement systématique des déficits publics des États africains par le Trésor français⁷⁵. À tel point que, pour ne plus continuer d'annuler ces dettes sans contreparties, le président Chirac a fait adopter en septembre 1995 la création d'un fonds de conversion de créances, visant à échanger les annulations de dettes contre des facilités accordées aux investissements extérieurs dans le secteur privé des États africains concernés. Le système mis en place concerne la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Cameroun et le Congo⁷⁶.

Plus globalement, tout au long de la décennie précédente, le contexte des ajustements structurels africains a entraîné la marginalisation du rôle économique de la France et la montée en puissance concomitante du tandem Banque mondiale/FMI, ce qui s'est trouvé amplement confirmé par deux faits majeurs intervenus au début des années 1990 : l'annonce en septembre 1993, par le Premier ministre français Édouard Balladur, de conditionner désormais l'aide financière de la France à la conclusion d'accords avec le FMI (doctrine d'Abidjan), et surtout en janvier 1994, la dévaluation historique du franc CFA, qui était réclamée de longue date par les institutions financières internationales⁷⁷.

74. Sources : J. ADDA, M.C. SMOUTS, *op. cit.* ; B. CYRILLE, *op. cit.* ; B. COQUET, J.M. DANIEL, E. FOURMANN, « L'Europe et l'Afrique : flux et reflux », *Politique africaine*, n°49, mars 1993.

75. Eric CHAMBAUD, « Comment on aide l'Afrique », *Le Débat*, n° 68, janvier-février 1992.

76. Jean-Pierre TUQUOI, « La France modifie son système d'aide à plusieurs pays africains », *Le Monde*, 13 septembre 1995.

77. Sur la compatibilité problématique entre la zone franc et les ajustements structurels, voir Béatrice HIBOU, « Politique économique de la France en zone franc », *Politique africaine*, n°58, juin 1995.

Sur le plan politico-militaire, un certain nombre de signes accumulés ces dernières années ont attesté une doctrine française d'intervention plus restrictive que par le passé. La relative pacification du Tchad aidant, le second mandat de François Mitterrand ne s'est pas caractérisé par des interventions militaires spectaculaires ou à vocation politique : en mai 1990, les troupes françaises se bornent à évacuer des ressortissants européens sans intervenir dans les émeutes de Port-Gentil, tandis qu'en Côte d'Ivoire, Paris va jusqu'à refuser au président Houphouët-Boigny le déploiement de la garnison française d'Abidjan pour réduire la fronde des militaires ivoiriens. Durant l'été 1994, l'opération Turquoise au Rwanda, intervention courte (et bien tardive) se présente comme une mission à caractère exclusivement humanitaire. Mais la France ayant été mise en cause sur la scène internationale pour son soutien militaire au régime du président Habyarimana de l'automne 1990 à l'automne 1993, le génocide rwandais aura montré plus que jamais la démesure et l'imprévisibilité des risques associés à l'interventionnisme militaire en Afrique, ce qui a relancé à Paris l'idée de susciter une force interafricaine d'intervention militaire permanente. Cette idée de force militaire interafricaine est assez ancienne (elle fut notamment évoquée lors du sommet franco-africain de Dakar en avril 1977) mais ne s'est jamais concrétisée autrement que de manière limitée et ponctuelle : accord de non-agression et d'assistance en matière de défense (ANAD) signé en juin 1977 par les États francophones d'Afrique de l'Ouest, déploiement de quelques troupes interafricaines au Zaïre en 1978, au Tchad en 1982, au Libéria à la fin des années 1980... mais à chaque fois sans grand succès sur le terrain.

La relance de ce projet de force interafricaine sur de nouvelles bases, préconisée par Édouard Balladur au sommet franco-africain de Biarritz (novembre 1994), est toujours à l'ordre du jour dans les états-majors français depuis l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République⁷⁸. Mais dans l'attente de la réalisation de ce projet, la prudence en matière d'interventionnisme militaire semble toujours de mise : si des troupes françaises sont ponctuellement intervenues pour circonscrire une mutinerie à Bangui fin avril 1996, elles ne se mobilisent guère au Burundi malgré les menaces d'une répétition du scénario rwandais, et ne sont pas non plus intervenues lors du putsch nigérien du 27 janvier 1996.

Au total, les indices cumulés ces dernières années peuvent légitimement être interprétés comme témoignant d'une volonté récente, de la part des autorités françaises, de relativiser le rôle de premier plan joué par la France en Afrique, compte tenu de l'évolution du contexte international, européen et africain. Reste à savoir toutefois si l'État français est prêt à un réaménagement en profondeur des relations franco-africaines.

Ainsi, depuis bientôt quarante ans, la politique africaine de la France souffre des mêmes maux, connus, régulièrement décriés, et qui ont eu tendance

78. Jacques ISNARD, « Paris envisage de susciter une force armée interafricaine », *Le Monde* du 5 juillet 1995.

à s'aggraver avec le temps et la crise de l'Afrique. Sans sombrer dans un procès sans nuances de cette politique, force est de reconnaître que ses effets pervers ont, depuis longtemps, occulté ses objectifs affichés : instrumentalisation de la coopération au nom de considérations géopolitiques en termes de « pré-carré » et de « rang de la France dans le monde », poids du clientélisme diplomatique, économique et politique, archaïsme et opacité du dispositif institutionnel... S'y ajoutent depuis quelques années l'affairisme politico-financier croissant de réseaux franco-africains que l'État français semble avoir de plus en plus de peine à contrôler.

L'état de sa politique africaine place aujourd'hui l'État français au pied du mur. Deux solutions s'offrent à lui. La première consisterait à rénover en profondeur sa politique, en l'adaptant aux nécessités de l'ère multipolaire et aux différentes modalités de la crise africaine. Outre l'inévitable refonte du dispositif d'aide publique au développement, cela signifie de mettre fin au bilatéralisme clientéliste et de s'associer de manière croissante aux partenaires multilatéraux, en misant de manière privilégiée sur le palier européen, celui-ci étant le seul apte à proposer à terme une alternative à l'approche néo-libérale et financière du tandem Banque mondiale/FMI. L'autre solution consiste à laisser les relations franco-africaines se marginaliser d'elles-mêmes, moyennant quelques toilettages superficiels du dispositif de coopération légué par le général de Gaulle, quitte à laisser un peu plus le champ libre aux institutions internationales.

Après la grande réforme manquée du premier septennat Mitterrand puis la « lassitude africaine » du président socialiste lors de son second mandat préférentiellement tendu vers l'accélération de l'intégration européenne, c'est la seconde solution qui a été privilégiée. Le bilan des mini-réformes apportées par Jacques Chirac après un an d'exercice du pouvoir ne semble pas, pour l'heure, avoir infléchi cette tendance.