

Le « discours de La Baule » ou les pièges externes de la démocratie en Afrique*

(Pierre Kipré, Professeur émérite des universités ; ancien Ministre ; ancien ambassadeur)

A l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16ème Conférence des Chefs d'Etat de France et d'Afrique, à La Baule le 20 juin 1990, le Président François Mitterrand prononçait une allocution. L'écho de cette déclaration est encore présent dans les esprits, aussi bien comme nouveau fil rouge des relations franco-africaines que comme élément important dans les attendus du débat sur le destin de la démocratie en Afrique. Car, de nombreux analystes y ont vu une inflexion essentielle de la politique africaine de la France¹. Pour d'autres, il s'agit d'une simple déclaration de principe d'une grande puissance occidentale à la faveur du « vent de l'Est ». D'autres enfin ont cru voir ici un appel à un parterre de Chefs d'Etat africains qui, peu ou prou, bénéficiaient de l'amitié de la France mais dont les pratiques politiques pouvaient porter préjudice à ses intérêts. Pour la plupart, le discours de La Baule marque comme l'acte de naissance de la démocratisation en cours de l'Afrique au moins francophone. Sans nier l'importance des propos du Président Mitterrand dans la dynamique enclenchée en Afrique en 1989-1990, il nous semble qu'en dernière instance, et parce qu'intimement liée à la souveraineté des peuples, la démocratie est une construction interne et est antinomique avec les injonctions de l'extérieur. A la lumière de l'histoire de la dernière décennie, nous voudrions essayer ici d'évaluer le profit que les populations africaines ont pu ou non tirer d'une telle prise de position et ce que pourrait être l'avenir des rapports franco-africains.

1. Le contexte de la prise de position française : prendre le train en marche

La permanence de la demande sociale de démocratie et l'explosion de 1990

En Afrique de l'Ouest, l'idée démocratique ne naît pas avec le discours de La Baule. Au plus près, il faut remonter aux années 1860, lorsque sont constituées les premières quatre communes du Sénégal et, en Gold-Coast, quand est convoquée la célèbre Conférence de Mackensim (1867-1869). Plus largement, au sortir de la seconde guerre mondiale, les aménagements institutionnels dans les colonies britanniques et françaises introduisent le principe électoral, autorisent l'apparition et le développement d'associations, de syndicats et

¹ Cf. Albert Bourgi, « François Mitterrand et la démocratie en Afrique : Le discours de La Baule huit ans après », *Publications du CERRI*, Reims, 2000

de partis politiques africains. On sait comment les colonisés d'alors empruntent au colonisateur ses propres thématiques (liberté, égalité, justice, etc.) et commencent à mettre à mal son autorité, soit à travers l'action politique (action parlementaire, syndicalisme) soit par des actes de révoltes ou même des rébellions d'envergure (notamment les luttes de libération nationale). Paradoxalement, le colonisateur aura joué, à son insu, un rôle considérable dans le mûrissement de la conscience politique africaine. La configuration des relations de pouvoir apparues sous la colonisation et aiguisées par les péripéties de la décolonisation joue également ici pour faire des Etats africains du XXe siècle des héritiers du système colonial et des formes de luttes menées contre ce système. Et, au plan institutionnel, tout semblait en place pour voir fonctionner ou améliorer le système démocratique hérité de la colonisation.

En fait, dans leur fonctionnement jusqu'à la fin des années 80, la plupart de ces institutions ont été très tôt un leurre qui cachait la tropicalisation du libéralisme politique ou du socialisme. Les circuits de la décision, les réseaux d'influence et de pouvoir excluaient tout contre-pouvoir, instrumentalisent l'administration, les syndicats et associations, les medias et la justice sous l'autorité d'un seul parti en apparence à structure pyramidale mais en fait fonctionnant sur la base d'une multiplicité de noyaux et de réseaux reliés au Chef de l'Etat. Ainsi sont établis depuis les années 60 diverses formes d'autocratie, sinon des dictatures.

Dans un tel contexte, la voie privilégiée d'alternance au pouvoir est le coup de force conduit par ou à partir de la section de la société la mieux organisée ou ayant le minimum d'esprit de corps, l'armée entre 1960 et 1990². Ces coups d'Etat successifs, la peur des oppositions politiques internes et le culte de la personnalité n'ont fait que renforcer cette particularité tropicale de l'organisation et de l'exercice du pouvoir d'Etat, dans un contexte de rapports internationaux marqué par la guerre froide. Au nom de quoi, tous ont en fait eu recours à un système de répression et de suspension des libertés publiques qui caractérise le système du parti unique ou du parti-Etat

Mais la contestation politique n'a pas pourtant disparue ; et avec elle, la demande sociale de démocratie. Bien que souvent clandestine, elle est permanente avant les années 80. Elle a son lieu de prédilection dans les différents pays ; c'est l'espace scolaire et universitaire, malgré les tentatives de musellement de cette jeunesse. Mais elle caractérise aussi les milieux

² L'Afrique de l'Ouest a ainsi connu une quarantaine de coups d'Etat militaires, certains pays de la région en subissant plusieurs au cours de ces trente ans: six au Ghana, cinq au Nigeria, cinq au Burkina, quatre au Bénin, trois en Guinée, au Niger et en Mauritanie, deux au Mali , en Guinée-Bissau et au Togo. Lorsqu'elle est sous contrôle, l'armée n'en connaît pas moins de nombreuses tentatives de coups d'Etats ou des mutineries noyées dans le sang.

d'intellectuels exilés ou d'experts Africains travaillant dans des organismes internationaux³. En tout état de cause, il s'agit pendant longtemps d'une minorité de personnes. Parfois, par romantisme politique ou par méconnaissance des mutations sociales en cours, certains reproduisent des schémas de pensée en vogue qui tiennent lieu de programmes politiques⁴. Mais plus souvent aussi, il s'agit d'opposants résolus des systèmes autoritaires de l'époque.

La longue dépression économique et la fragilisation continue des Etats par les plans d'ajustement structurelle (PAS) ont peu à peu élargi cependant la base sociale des contestations politiques, principalement dans les villes à partir du milieu des années 80. Et selon les pays, la référence explicite au combat populaire pour la démocratie se situe entre 1988 et 1991, avec des formes variées d'expression⁵. La rapidité avec laquelle, d'un bout à l'autre de l'Afrique, les manifestations s'enclenchent laissent penser qu'une « dynamique fédérative et transnationale »⁶ en faveur de la démocratie est en mouvement. L'année 1990 marque le début de « l'institutionnalisation » des transitions démocratiques, avec la Conférence nationale béninoise⁷ ou, dans un autre style, la décision d'Houphouët-Boigny d'autoriser de nouveaux partis politiques en Côte d'Ivoire. C'est dans ce contexte et à la lumière de ces faits que se tient la 16^e Conférence des Chefs d'Etat de France et d'Afrique, le 20 juin 1990, à La Baule.

Un discours qui prend le train en marche

Après le traditionnel propos « tiers-mondiste » sur le sous-développement du continent et l'action de son pays en matière d'aide publique au développement (A.P.D.), le Président Mitterrand prend à son compte, pour la première fois dans le discours officiel français, la liaison entre crise économique et crise de la pensée et de l'organisation politique (« *de même qu'il existe un cercle vicieux entre la dette et le sous-développement, il existe un autre cercle vicieux entre la crise économique et la crise politique. L'une nourrit l'autre.*») En fait, ce lien est depuis longtemps établi par les IFI (Banque Mondiale et F.M.I. notamment).

³ Cf. lettre de P. Lissouba, H. Lopès, E. Sathoud et J-P. Thystère-Tchicaya à Massemba-Debat en 1967, en faveur de la démocratie au Congo (cité par Chr. Moukouéké in *30 de révolution pour rien*, Edition Condor, 2000, p.69)

⁴ Cf. les thèses de la célèbre Fédération des Etudiants d'Afrique Noire en France au cours des cinq dernières années d'existence cette organisation

⁵ Au Sénégal, les élections de 1988 sont un tournant avec l'irruption massive de la jeunesse urbaine (cf. Mamadou Diouf, "Urban youth and senegalese politics : Dakar 1988-1994", in *Public culture*, 8,(2), 1996, pp.225-249). En Côte d'Ivoire, c'est en septembre 1989 que des syndicalistes demandent publiquement le rétablissement du multipartisme ; mais depuis 1980, plusieurs cercles politiques clandestins se sont constitués.

⁶ Cf. M Ben Arrous, *Coalition, dispersion. Un moment démocratique en Afrique de l'Ouest francophone, 1988-1996*, Dakar, CODESRIA, 2003, p.20

⁷ Selon un document confidentiel du 7 décembre 1989, cette conférence aurait été inspirée par la France (cf. texte publié par M. Ben Arrous, op., p 59)

En effet, dans le cadre des PAS, ces organisations financières insistent depuis le milieu des années 80 pour que les gouvernements africains fassent valider les mesures les plus impopulaires par leurs peuples. Le rapport de la Banque Mondiale sur la situation de l'Afrique en 1989 est assez révélateur de ce point de vue. En France même, de nombreux cercles politiques et services techniques s'alignent peu à peu sur l'idée d'un rôle plus accru des IFI dans le traitement de la crise économique africaine. Même si l'emportent encore les rapports de clientèle dans les relations politiques d'État à État⁸, la question de la représentativité de dirigeants « protégés » par de puissants et multiples réseaux parisiens⁹ se trouve posée. Le Président Mitterrand s'est fait ainsi, à La Baule, l'avocat de l'établissement de « *la confiance* » entre les Etats africains et les pays développés, à travers les IFI, pour des flux économiques plus substantiels en faveur de l'Afrique (« *Voilà pourquoi il convient d'examiner en commun de quelle façon on pourrait procéder pour que sur le plan politique un certain nombre d'institutions et de façons d'être permettent de restaurer la confiance, [...] en tout cas la confiance entre l'Afrique et les pays développés* »).

Il fait alors sensation auprès de ses pairs Africains (« *La France liera tout son effort de contribution aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté. Il faut pour cela que l'on vous fasse confiance.*») parce que le lien officiellement établi entre l'aide publique française et la nature du régime politique met en porte-à-faux le fonctionnement des réseaux des années 60-80; car, ceux-ci sont fondés sur l'exclusion du citoyen du champ du politique (justification du système de parti unique par l'immaturité des populations et la nécessité de donner la priorité au développement économique plutôt qu'aux « jeux de la politique » ; reconnaissance du pouvoir des auteurs de coups d'État ; interventions militaires lors de « menaces de déstabilisation » d'un Président « ami » ; etc.). Ils sont aussi fondés sur l'opacité autant que la personnalisation des relations avec le continent, à travers des cercles où se rencontrent hommes d'affaires, hauts fonctionnaires et militaires français d'une part, dirigeants et hauts fonctionnaires africains d'autre part, au nom d'accords de « coopération » aux dispositions souvent ambiguës, voire secrètes. Le discours de La Baule y fait même allusion « *Peut-être à certaines époques l'argent se répandait avec prodigalité, sans contrôle.*

⁸ Cf. les célèbres réseaux de la Françafrique dénoncés notamment par Fr-X. Vershave dans plusieurs écrits.

⁹ En novembre 1988, le rapport de l'ambassadeur Stéphane Hessel sur « les relations de la France avec les pays en développement » insistait sur l'inadaptation de la coopération française aux besoins réels des populations africaines et suggérait la création d'un Haut Conseil au développement, pour centraliser l'action du ministère. Le poids et les rivalités entre centres de décision de la politique africaine (Président de la République, Premier Ministre, Coopération, Affaires Etrangères, DGSE, etc.) avaient eu raison de ce rapport. On s'explique que même certains milieux français aient été surpris par ce discours préparé en secret par les seuls collaborateurs directs du Président Mitterrand (selon E. Orsenna in *La Lettre du continent*, 23 sept. 93)

Moi, je n'ai pas connu ce temps-là...Vous savez bien, Madame et Messieurs, comment les choses se passent, comment les décisions sont prises. »)

Mais chronologiquement, comme indiqué plus haut, au moment où se tient la 16^e Conférence, plus d'un régime africain est aux abois. Les manifestations de rue pour plus de libertés publiques et en faveur du multipartisme se multiplient ; la popularisation de la violence est enclenchée et s'y mêle des revendications sociales souvent contradictoires. Le cas de pays comme le Gabon, le Cameroun et surtout la Côte d'Ivoire, « vitrine de l'Occident » et « pays du Sage de l'Afrique », inquiète plus d'un en France.

Il faut donc anticiper sur des débordements qui pourraient se traduire par une remise en cause des relations franco-africaines. Comme en 1944 avec le célèbre discours du Général de Gaulle à Brazzaville, comme 1956, en pleine crise algérienne avec la loi-cadre Defferre, il faut se prémunir en 1990 contre un radicalisme politique qui, surtout dans la zone d'influence francophone, pourrait se retourner contre les intérêts français. La voix la plus autorisée en ces temps troublés et pour rappeler les principes universels de la démocratie était celle d'un acteur éminent de la politique française, alors peu suspect d'être contre la démocratie, le Président François Mitterrand lui-même. Celui-ci écrivait en effet déjà en 1965 : « *Un dictateur n'a pas de concurrent à sa taille tant que le peuple ne relève pas le défi. Même s'il pense qu'il n'a pas opprimé les citoyens..., le cri qui montera vers lui sera le cri de la vengeance. Il s'en étonnera...Mais il ne comprendra pas ce qu'il n'est pas apte à comprendre : que le pouvoir d'un seul, même consacré pour un temps par le consentement général, insulte le peuple des citoyens, que l'abus ne réside pas dans l'usage qu'il fait de son pouvoir mais dans la nature même de ce pouvoir* »¹⁰.

Un tel propos tombait à point nommé en 1990 pour la plupart des régimes africains ; car, tout lui montrait ici ce qu'il avait espéré voir contre le Général De Gaulle dans la France des années 60. Neuf ans après son accession à la présidence française, ce n'était pas encore trop tard de rappeler la valeur universelle de la démocratie quand même le système communiste s'effondre. Dans une interview au quotidien ivoirien *Fraternité Matin* en 1997, l'Ambassadeur de France Dutheil de La Rochère ne se trompe pas lorsqu'il insiste sur l'idée d'une anticipation des effets de bouleversements géopolitiques alors en cours après la chute du mur de Berlin (« *L'idée fondamentale, me semble-t-il était amicale et peut se résumer ainsi: "nous pensons chers amis que vous avez intérêt à anticiper". Il vaut toujours mieux, en effet, tenter de contrôler, et certains y sont parvenus, ce type de phénomène plutôt que*

¹⁰ cf. *Le coup d'Etat permanent*, Paris, Librairie Plon, coll « 10/18 », 1965, pp.238-239

d'attendre et de se faire bousculer par lui. »¹¹) C'était tout aussi valable pour les « régimes amis » que pour la France « mitterrannique » elle-même.

Le discours de La Baule nous paraît ainsi un exercice français d'anticipation politique et non une incitation des populations africains à démocratiser leurs Etats. Ce combat, en cours déjà et le fait des Africains eux-mêmes, entrainé dans une phase suffisamment délicate pour amener la France à « l'accompagner », au moins dans les discours, pour contribuer à le voir mieux contrôler par ceux des dirigeants « amis » qui s'y adapteraient rapidement.

L'exploitation africaine du discours de la Baule

L'accueil fait au discours du Président Fr. Mitterrand dans de nombreux pays, surtout en Afrique noire francophone, fut favorable, voire enthousiaste dans de nombreux milieux politiques. La déception de ces cercles sera d'autant plus grande à l'épreuve des premières escarmouches du pluralisme politique.

L'élection du Président Mitterrand en 1981 avait suscité l'espoir d'un autre tour, plus « tiers-mondiste », de la politique africaine de la France. La désignation d'une personnalité comme J-P. Cot allait dans ce sens. Rapidement cet espoir avait été déçu, surtout avec le retour à la méthode gaullienne des réseaux personnels (style Jean-Christophe Mitterrand). Le discours de La Baule relance cet espoir d'un appui explicite à toutes les forces de changement ; et l'action d'ONG comme la Fondation « France Libertés » de Mme Mitterrand conforte certains au moment de la remise en cause des régimes de « parti-Etat ». Pour certains, « le printemps des peuples » au début des années 90 n'aurait pas à craindre une intervention des troupes françaises en cas d'éviction d'un Président de l'ancien régime. Le déroulement du schéma des « Conférences nationales », sans intervention apparente de la France, avec l'établissement de nouvelles constitutions et la décision d'organiser des élections ouvertes, est ainsi un des signes encourageants. Autre signe, l'organisation même des élections pluralistes. Les exemples du Bénin (mars 1991), du Congo Brazzaville (1992) laissaient imaginer qu'effectivement la France n'interviendrait plus pour maintenir ses « hommes ». Il y a un autre signe d'encouragement supposé que représentent les liens et appuis éventuels du parti socialiste français à des partis sociaux-démocrates africains. Autant de faits qui étaient interprétés comme la conséquence directe ou au moins l'effet indirect de la « doctrine de La Baule ». En fait, en dehors des insuffisances des transitions démocratiques et des erreurs tactiques de plus d'un animateur de la nouvelle ère politique, le jeu de la France

¹¹ Interview accordée à Mohamed Fana, *Fraternité Matin*, avril 1997

dans les différents pays après La Baule est en déphasage constant avec la doctrine énoncée en juin 1990.

2. Les difficultés externes des transitions démocratiques en Afrique : les attermoissements de la France

Les transitions démocratiques africaines : De nombreux spécialistes des sciences politiques ont analysé déjà les processus de transition démocratique en Afrique depuis 1990. Ils sont marqués par des succès et plus souvent par des échecs. Ainsi, comme le montre P. Quantin (2000), a-t-on des cas de non-transition, des transitions sans alternance, des cas de restauration de régimes autoritaires, des cas de retour d'anciens dictateurs reconvertis ou non au jeu de la démocratie pluraliste, des cas de stabilisation encore fragile des institutions. L'Afrique noire francophone, principalement influencée par le discours de La Baule, offre ainsi une palette de situations à travers lesquelles il n'est pas aisé de démêler ce qui relève du jeu des forces internes de ce qui relève de l'action (négative ou positive) d'une grande puissance comme la France. La documentation n'est pas toujours accessible à l'historien pour se prononcer ici. Toutefois, il est possible de partir de certains événements pour avancer l'hypothèse d'un décalage entre la doctrine « démocratisante » de La Baule et les réalités de la politique africaine de la France aujourd'hui. Ce décalage n'explique pas seulement les difficultés des transitions. Il est en partie cause de l'instabilité persistante des régimes africains depuis 1990 ; il traduit la priorité qu'accorde la France à la défense de ses intérêts en Afrique – ce qui est légitime – au détriment de la défense des principes qui fondent sa propre histoire politique depuis 1789 (ce qui est paradoxal). Il cache enfin une sorte de désengagement progressif de la France au profit des IFI et des puissances multinationales.

L'instabilité

Analysant le dernier sommet France/ Afrique du Président Mitterrand en novembre 1994, Chr. Hoche faisait remarquer que « *François Mitterrand était entouré du maréchal Mobutu et du général Eyadema, les deux chefs d'État dont le Parti socialiste avait juré la perte. Singulière photo de famille!* » Quatorze ans après le discours de La Baule, on a le même spectacle de la réception à l'Élysée de Chefs d'État africains arrivés au pouvoir après des coups d'État¹² ou élus au terme d'élections contestées (et souvent contestables au regard

¹² Après La Baule, des coups de force se sont succédés partout en Afrique : on compte 14 coups de force entre 1991 et 1999

des taux de participation ou des amendements de la loi fondamentale sur le nombre des mandats présidentiels).

Pire ; les appels de certains hommes politiques à l'intervention de l'armée dans le champ du politique¹³, les guerres civiles qu'ils provoquent pour reprendre un pouvoir perdu, les incitations aux violences interethniques ou interreligieuses ne sont pas condamnés par la France officielle encore moins combattus. Au contraire l'exemple de la crise togolaise (depuis 1991), le cas du génocide rwandais et les débuts de la crise zaïroise des années 90 ont mis en lumière la responsabilité directe de la France dans certaines des péripéties de ces crises. Le dernier exemple, somme toute moins évident, est celui de la crise ivoirienne à partir de septembre 2002, dans laquelle une partie de l'opinion ivoirienne voit la main de la France derrière la rébellion armée pour obliger le Président L. Gbagbo à garantir les intérêts des multinationales françaises (Bouygues, Bolloré, etc.). Le 18 juillet 1996, le Président Chirac s'engageait devant le Parlement congolais à ne pas favoriser les coups d'État en Afrique (*« l'élection tend désormais à devenir un mode normal de dévolution du pouvoir en Afrique...;il faut en finir avec les coups de force ou d'État, les putschs, les juntes, les pronunciamientos et toutes les manifestations de transition violentes. Ces événements d'un autre âge sont pour chacun de nous, une humiliation. Pour les peuples, ils sont un retour en arrière. Pour le monde, ils sont une déception et l'alibi trop commode des désengagements¹⁴ »*). Trois ans plus tard, le Président Chirac est présenté par tous comme le principal soutien du Président Sassou au Congo, après la terrible guerre civile.

Ainsi, au lieu d'être une avancée dans la stabilisation institutionnelle et politique de l'Afrique, l'ère démocratique peut-elle apparaître à certains comme le temps de nouveaux malheurs pour les jeunes Etats africains. Le discours formel sur la démocratie pluraliste, sans rupture avec des pratiques d'ancien régime et dans la logique de l'immédiate postcolonisation, aggrave la situation politique dans des Etats déjà économiquement très affaiblis. Le discours de La Baule est ainsi moins que ce qu'il pouvait laisser espérer à certains cercles politiques africains, nouveaux venus de la scène publique des années 90.

Le non-respect des principes

¹³ Dans une interview à la *Gazette de la presse francophone* (n°93) peu avant les présidentielles de 2000, Me A. Wade déclarait : *« Les régimes africains, de manière générale, n'acceptent pas l'alternance. La démocratie sans alternance n'a pas de sens. Il y a des régimes qui admettent toutes les libertés d'expression, de critique, mais qui n'admettent pas l'alternance. Face au pouvoir d'un parti unique qui a verrouillé toutes les issues, les militaires peuvent débloquer la situation »*.

¹⁴ Cité dans la lettre ouverte qu'un groupe de personnalités politiques congolaises, groupe hostile au Président Sassou, lui avait adressée le 5 juin 2000.

Au titre des garanties que le Président Mitterrand avait données à ses pairs Africains en 1990 pour les rassurer, il y avait la non-ingérence française dans les luttes internes et la protection des ressortissants français installés dans les différents pays africains. Quand serait-il lorsque ces luttes fratricides imposeraient à la France le devoir de faire respecter les droits de l'homme pour tous, y compris pour les Non Français ? La doctrine de La Baule reste muette sur ce point Les faits (génocide rwandais, guerre civile congolaise, crise togolaise de 1991-1994 et crise ivoirienne de 200-2003) ont prouvé que la France pouvait être indifférente aux exactions et violations manifestes des droits de l'homme en pareilles situations. Les interventions actuelles d'éléments de l'armée française en RDC (Ituri) et en Côte d'Ivoire ne répondent ni au contenu d'accords de coopération passés avec les pays concernés ni à la doctrine de La Baule ; elles répondent tout au plus aux méandres d'une diplomatie de grande puissance, dans un contexte diplomatique caractérisé par la tension entre l'unilatéralisme américain et le multilatéralisme français. La France de la défense des droits universels de l'homme tarde à se manifester en Afrique, malgré le discours de La Baule.

Le relâchement progressif des liens de la France avec l'Afrique

Trois faits témoignent de ce que beaucoup traduisent comme une tendance au relâchement progressif des liens de la France avec l'Afrique. Il s'agit d'abord de la décision de changement de parité monétaire entre le Franc CFA et le Franc Français en janvier 1994. Cette mesure fut interprétée comme un lâchage politique en Afrique, même si elle pouvait se justifier par les errements dans la gestion des finances publiques africaines. Le Président Mitterrand s'était engagé à La Baule qu'il n'y aurait pas de dévaluation (« *Périodiquement, l'idée d'une dévaluation du franc CFA est relancée par de grandes institutions internationales. On dit que vous y êtes hostiles, moi aussi. Cela ne réglerait aucune de vos difficultés.* »). L'Afrique du CFA était prise à contre-pied et sa dette extérieure s'en trouvait mécaniquement accrue de 50%.

Il s'agit ensuite de la baisse continue de l'aide publique française, surtout depuis 1990 ; elle est passée de 0,33 % du PNB français en 1991 à 0,23% en 2003, avec l'objectif de 0,7% en 2012. Moins généreuse, la France impose à ses partenaires africains de répondre aux conditionnalités des IFI avant de leur apporter ses concours ; c'est la fin de l'unilatéralisme française en la matière, sans pour autant que l'aide publique au développement en provenance de ce pays gagne en volume ou sans qu'elle réponde effectivement aux progrès réalisés dans le domaine des droits de l'homme et de l'organisation démocratique des pouvoirs. Les seuls critères ici sont macroéconomiques et financiers.

Il s'agit enfin de la radicalisation de la législation française en matière d'immigration, surtout celle en provenance d'Afrique. Déjà Michel Rocard, ancien Premier Ministre français sous le Président Mitterrand, avait averti (« *La France ne peut accueillir toute la misère du monde* »). Le lien avec le discours de La Baule ne pas être fait ici. Toutefois, dans de nombreux cercles politiques, la France des années 90 continuerait d'être cette « zone de repli de tous les démocrates africains » que les changements et transitions politiques en cours laisseraient pour compte. Mieux, la paupérisation accrue des populations du fait de la dévaluation du franc CFA ne manquerait pas de provoquer de nouvelles migrations de la faim vers l'ex-métropole. Si le contrôle des flux migratoires illicites ne peut pas ne pas être légitime, beaucoup en Afrique ont vu dans la radicalisation de la législation et l'organisation de « charters de la honte » un autre « lâchage » de la France : depuis le début des années 90, la presse africaine se fait l'écho de ressentiments et de critiques virulentes contre la France.

Au total, et sous le prisme des espoirs multiples et contradictoires qu'a pu susciter le discours de La Baule, on peut dire que la déception est grande dans de nombreuses parties des sociétés africaines aujourd'hui. Déception de cercles politiques pour qui la doctrine fondée sur la démocratisation des régimes africains avec l'appui de la France et énoncée à La Baule n'était qu'un feu de paille. Au Congrès de Liévin (18-20 novembre 1994), certains socialistes français étaient eux aussi déçus déjà ; car, depuis 1981, ils considéraient qu'i y avait eu peu de progrès dans les objectifs et les méthodes de la politique africaine de leur pays « *Les tendances lourdes et conservatrices l'ont emporté (...). La politique africaine a continué d'être gérée de façon discrète, voire secrète, en tout cas de façon peu démocratique.* »¹⁵ Mais le respect scrupuleux d'exigences démocratiques ne pouvait conduire les autorités françaises qu'à la rupture d'un grand nombre de liens diplomatiques et économiques. Le pouvaient-elles ? Déception de milieux défavorisés et des cercles d'affaires africains qui subissaient de plein fouet les effets de la crise économique sans que les nouvelles élites politiques soient capables de relever le défi : ils avaient cru que la démocratie dont parlait le discours de La Baule irait de pair avec le développement et renforcerait les liens de solidarité avec la France. La forte diminution des moyens a affaibli la légitimité du discours français sur la coopération auprès des Africains. La France de La Baule a depuis longtemps vécu pour plus d'un.

En fait, au début du XXI^e siècle, nous sommes à un tournant des relations franco-africaines ; et chacun doit réajuster sa perception de l'autre à l'aune de la donne internationale

¹⁵ cf. Contribution pour le Congrès de Liévin citée par Chr. Hoche, in « François Mitterrand, le testament africain », in *L'Express* du 10/11/1994

qui prévaut depuis la fin de la « guerre froide » et dans le contexte d'une mondialisation plus ou moins profitable.

3. Un pas en avant, deux pas en arrière ? Pour une meilleure reconfiguration des relations franco-africaines

À la lumière des crises, des drames mais aussi des avancées enregistrées dans le paysage africain depuis 1990, le discours de La Baule peut aujourd'hui être compris comme une interpellation extérieure pour que les Africains imaginent un nouvel art de vivre ensemble dans lequel le citoyen soit l'acteur essentiel des transformations positives de la communauté. Par là, il peut être compris comme un encouragement du sursaut citoyen en Afrique. Il peut, dans la même logique, s'interpréter comme l'énoncé d'un nouveau paradigme de relations franco-africaines jusqu'ici asymétriques, mais que la culture démocratique et la nature du pouvoir qu'elle sous-tend devraient transformer à terme. L'intégration régionale est de ce point de vue une des stratégies de renaissance africaine possible. Cette approche nous paraît plus riche de possibles.

Le discours de La Baule comme encouragement du sursaut citoyen.

Quelle que soit la politique conduite par la France depuis 1990 en Afrique, elle traduit la volonté des gouvernements successifs de ce pays, qu'ils soient de droite ou de gauche, d'être en conformité avec les intérêts du citoyen français. Depuis la Révolution de 1789, avec des hauts et des bas, autant que selon le rapport des forces sociales, lui seul est « le souverain » ; lui seul est au centre de la cohésion ou non de la communauté politique qu'est la nation. La stratégie de construction volontariste de la nation avant 1990 en Afrique, qui exclut le citoyen du champ politique au nom d'une cohésion préalable des ethnies et des groupes sociaux, est un échec patent parce qu'elle produit toujours des totalitarismes, des dictatures même « éclairées », et l'insécurité civique. Pour avoir contribué, à travers ses assistants techniques et experts en sciences sociales à la conception d'une telle stratégie postcoloniale, la France mitterrandienne semble, de notre point de vue, revenir d'un illusoire raccourci de l'histoire politique des peuples. Le discours de La Baule est ainsi le moment où la France prend acte de cet échec et encourage le citoyen à prendre ses responsabilités, pour lui-même et pour sa communauté.

Les difficultés des transitions démocratiques viennent, d'une part, de la précipitation des nouveaux acteurs politiques africains, d'ailleurs sociologiquement proches des tenants de l'ancien régime, à ne s'attacher qu'à la transformation des institutions sans formation et information concomitantes de tous les citoyens. Les conférences nationales furent ainsi, pour l'essentiel, un exercice limité principalement aux classes moyennes urbaines. Les « reprises

en main » des anciens détenteurs du pouvoir seront d'autant plus faciles que les nouvelles élites avaient une connaissance superficielle ou partielle des contradictions sociales créées par l'ancien ordre des choses. Les chances d'une intériorisation et d'une consolidation de la culture démocratique passent par une implication/formation de tous les citoyens. La multiplication des O.N.G. et l'émergence brouillonne mais réelle de la société civile, ces dernières années, sont l'expression première de cette approche ; et l'écho lointain et déformé du discours de La Baule dans les populations n'y est pas étranger.

La démocratie comme nouveau paradigme de relations franco-africaines asymétriques

La configuration des relations de pouvoir née de l'ère coloniale avait marqué la nature des relations franco-africaines d'un style et de pratiques particulières. Elles peuvent ou non être condamnées ; elles sont le produit d'une histoire de la décolonisation, surtout en Afrique noire, autant que le résultat d'une stratégie de pouvoir (pouvoir interne des dirigeants africains et pouvoir externe d'une grande puissance) qui ne rend aucun compte au citoyen africain. Le saut qualitatif que veulent signifier les avocats, principalement Africains, de la démocratisation du pouvoir en Afrique pourrait être compris comme l'occasion de soumettre les relations franco-africaines à la question de leur pertinence par rapport aux intérêts des populations africaines. La démocratie est ainsi un nouveau paradigme de relations jusque-là asymétriques. C'est pourquoi, au-delà du fait qu'on peut ne voir ici qu'une simple précaution oratoire, on peut comprendre l'insistance du Président Mitterrand et plus tard de son successeur, le Président Chirac, à « ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures des pays Africains ». Car, l'irruption de la nature des relations franco-africaines dans le débat politique africain est devenue une éventualité permanente, depuis que, partout, les règles de renouvellement des élites politiques ont pris un nouveau tour apparemment plus ouvert.

L'intégration régionale comme stratégie de renaissance africaine

Essentiellement retenu dans sa dimension politique, le discours de la Baule a été insuffisamment analysé comme un appel explicite du Président français à la constitution d'ensembles régionaux (« *La réalité historique et géographique devrait aboutir à plusieurs ensembles et ce serait déjà un grand progrès* »). Certes, en 1990 et encore aujourd'hui se place-t-on sous l'angle économique et financier lorsque est évoquée cette question de l'intégration régionale. Mais l'évocation de « *La réalité historique et géographique* » renvoie aussi à la construction d'ensembles politiquement homogènes– des Etats démocratiques - ; elle renvoie à la proximité culturelle de peuples qui, malgré les frontières héritées de la colonisation et sur la base de traditions séculaires, échantent, s'interpénètrent et vivent les

mêmes difficultés économiques. La constitution d'ensembles régionaux, avec délégation de souveraineté des Etats pour les problèmes communs, romprait avec le dialogue surtout bilatéral avec la France pour être dialogue collectif. Il y a certes ici l'éventualité d'une « dépendance » plus facilement collective. Mais le principe démocratique de la reddition des comptes au citoyen peut réduire ce champ et ouvrir de réelles possibilités de renaissance africaine. Il n'est certes pas évident que le Président Mitterrand ait poussé ses vues prospectives jusqu'à ce point. Mais on peut au moins lui accorder d'avoir ici été un avocat de l'intégration régionale africaine. Ce qui n'était pas encore très couru dans les réseaux de relations franco-africaines.

Pour conclure, nous voudrions avoir montré que c'est dans le contexte de délégitimation interne de l'État africain à la fin des années 80 que s'est inscrit le célèbre discours de La Baule. L'écho de cette déclaration s'apparente depuis au discours de Brazzaville du général de Gaulle en 1944. Et pourtant s'il ne se traduit pas effectivement par une profonde réforme des perceptions africaines de la France et des perceptions françaises de l'Afrique, il reste riche de tout ce qu'il suggère aux Africains pour une véritable renaissance et un développement durable : l'une et l'autre passent par une refonte du rapport de chacun au champ du politique et de l'exercice du pouvoir ; ce rapport est essentiellement démocratique, c'est-à-dire un rapport de participation effective de tout citoyen à la détermination, à la conduite et au contrôle des affaires publiques. L'accès ouvert et concurrentiel aux charges publiques n'est ici qu'un aspect de ce rapport démocratique. Le discours de La Baule aura eu le mérite de rappeler que le développement va de pair avec la démocratie. L'instabilité actuelle des Etats vient peut-être de ce que l'Afrique ne soit pas encore sortie des maladies infantiles de la démocratie, notamment l'appropriation de l'État par les citoyens, tous les citoyens et non une élite, fût-elle « démocrate ».

Suggestions bibliographiques

Banque mondiale, 1993, *L'ajustement en Afrique, réformes, résultats et chemin à parcourir*, Rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement, Washington.

Ben Arrous M., 2003, *Coalition, dispersion. Un moment démocratique en Afrique de l'Ouest francophone, 1988-1996*, Dakar, CODESRIA

Bourgi A., 2000, « François Mitterrand et la démocratie en Afrique : Le discours de La Baule huit ans après », *Publications du CERRI*, Reims

Diop M-C. et Diouf M., 1999, *Les figures du politique en Afrique. Des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Dakar, CODESRIA Paris, Karthala.

Diouf M., 1996, "Urban youth and senegalese politics : Dakar 1988-1994", in *Public culture*, 8,(2); pp.225-249

Mahaman Tidjani Alou, 2002, « L'avenir des processus de démocratisation en Afrique : les avatars de la consolidation démocratique », *Bulletin du CODESRIA*, nos.3 & 4 ; pp. 28-35

Mitterrand Fr., 1965, *Le coup d'Etat permanent*, Paris, Librairie Plon, coll « 10/18 »
Marchesin Ph., 2001, *Les contradictions de la politique africaine de la France*, Université Paris I, GEMDEV
Quantin Patrick, 2000, « La difficile consolidation des transitions démocratiques africaines des années 1990 », in Christophe Jaffrelot, *Démocraties d'ailleurs*, Paris, Karthala, p.479-507
