

De la politique étrangère des États africains : ruptures et continuités d'une diplomatie contestée

Joseph Vincent Ntuda Ebodé*

Résumé

Si les recherches consacrées à la diplomatie africaine post-bipolaire mettent majoritairement en relief l'émergence d'une diplomatie africaine offensive, la plupart de celles de la période bipolaire insistent par contre sur son caractère périphérique et instrumental. L'objectif de cet article est de montrer que même pendant la guerre froide, les États africains ont globalement suivi une politique étrangère réaliste, tenant compte de leurs intérêts et cherchant constamment à les défendre. Il affirme que l'émergence à la fin de la guerre froide d'un bloc offensif aux méthodes diplomatiques plutôt révolutionnaires, loin de constituer une innovation dans son fond, marque surtout la revanche des progressistes sur les modérés.

Abstract

If the searches on post bipolar African diplomacy lay emphasis on the emergence of an offensive African diplomacy, the ones on the bipolar period are on its peripheral and instrumental aspect. The aim of this article is to show that even during the cold war, African states have generally followed a realistic foreign policy, taking into consideration their interests and trying constantly to defend them. It also asserts that the emergence at the end of the cold war of an offensive bloc with rather revolutionary diplomatic methods, far from being an innovation in its content, mainly stands out the revenge of progressists on moderates.

* Institut des Relations Internationales du Cameroun

La fin de la guerre froide a modifié la place de l'Afrique dans le système international. La logique bipolaire poussait à un quadrillage planétaire par les superpuissances, soit directement, soit par le recours à des puissances intermédiaires. L'Afrique disposait ainsi d'un intérêt stratégique, et même si sa valeur était moindre que celle du Moyen-Orient ou de l'Extrême-Orient par exemple, le fait que tout territoire soit convoité conduisait à une homogénéisation géostratégique du système international. La politique étrangère des États africains trouvait dans cette géopolitisation du système, ses principaux déterminants.

Le monde post-bipolaire a par contre débouché sur une recomposition des ensembles continentaux, en fonction des ressources que ceux-ci pouvaient valoriser. Et c'est dans ce contexte que, l'Afrique s'est trouvée confrontée à la menace d'un déclassement généralisé.

Cette mise à l'écart a en vérité commencée au cours de la décennie 1980-1990 ; pour des raisons économiques et sous l'effet des pratiques patrimoniales, les États africains se retrouvèrent aspirés dans une logique de décroissance, se traduisant par une diminution régulière de leur PNB (Produit National Brut). Le phénomène s'aggrava par les orientations à la baisse des cours des matières premières, qui privèrent nombre d'États d'une partie substantielle de leurs revenus. Il en résulta une dette extérieure excessivement lourde, contractée dans la phase encore euphorique de la décennie précédente.

Les premiers plans d'ajustement structurel mis en place à l'époque traduiront cette détérioration inexorable des économies africaines. La capacité d'attraction des capitaux privés et donc de l'investissement s'en trouvera directement affectée.

Cette régression économique sera amplifiée par la perte de la ressource bipolaire. A l'aube des années quatre vingt, les conflits régionaux affectant le continent apparurent en voie de résorption. Dans la mesure où le sur-déterminisme des grandes puissances ne jouait plus, des situations jusque-là bloquées se dénouèrent. L'Afrique australe connut ainsi un bouleversement des données, avec l'indépendance de la Namibie en 1990, la fin de l'apartheid en Afrique du Sud et les mutations du Mozambique et de l'Angola

vers le pluralisme. La Corne de l'Afrique subit aussi une transformation radicale, avec la chute du régime militaro-soviétique en Éthiopie, et le règlement de la question de l'Érythrée qui accédera à l'indépendance.

Ces mutations ont naturellement débouché sur une série d'interprétations et de commentaires sur le nouveau sort de l'Afrique. Bien que vertueuses dans leurs effets pour les populations concernées, certains commentateurs ont considéré qu'elles témoignaient surtout de la fin d'une ère où les grandes puissances étaient tenues de s'intéresser à l'Afrique. Les thèmes de l'Afrique inutile et de l'afro-pessimisme, abondamment développés en France s'inscrivaient dans cette mouvance d'un système international qui pourrait fonctionner en délaissant l'Afrique.¹

Dans la même perspective, bon nombre d'observateurs ont estimé que l'Afrique était devenue un site croissant d'anarchie, et d'autres d'ajouter que condamnée ainsi à l'isolement, elle ne pourrait que recourir aux ressources résiduelles en sa possession ; en exacerbant ses capacités de nuisance, afin de contraindre le reste du monde à la prendre en compte. La criminalisation du continent constituerait en ce sens un des terrains de prédilection de cette nuisance. Car, en devenant une zone ouverte aux trafics en tout genre, l'Afrique ne serait plus seulement un objet à risque, mais également, un facteur de risque.²

C'est ainsi que, dans sa tentative d'explication de cet état de chose. Christopher Clapham³, s'inspirant de l'article de Robert H. Jackson et de Carl G. Rosberg⁴, conclura qu'étant donné qu'il manque aux États africains la plupart des attributs empiriques qui consacrent l'existence véritable d'un État, leur survivance s'explique essentiellement par le soutien qu'ils reçoivent de l'extérieur ; et qu'en conséquence, pour n'avoir pas, pendant la guerre froide, réussi le passage de l'État africain signifiait sa déconnexion au système monde.

Les interprétations ci-dessus évoquées semblent conduire à la conclusion que, marginalisée et délaissée, l'Afrique ne pourra s'affirmer sur la scène internationale post-bipolaire que par la crainte qu'elle suscitera.

En ne mettant l'accent que sur la marginalisation du continent africain, les auteurs dont nous venons d'extraire la quintessence de la pensée adoptent une approche essentiellement instrumentale de l'État africain.⁵ En fait, l'Afrique est considérée comme un objet passif dont les puissances extérieures ou les institutions internationales se jouent les unes contre les autres. Sa capacité à défendre ses intérêts, et donc à conduire une politique étrangère réaliste est masquée, voire sous-estimée, et ce faisant, c'est la relative autonomie du politique qui, elle-même, est ainsi atteinte.

Confrontée à la réalité, cette thèse ne tient cependant pas. En réalité, si la fin de la guerre froide a paru dans un premier temps déboucher sur la perte de la valeur stratégique du continent africain, elle a immédiatement dans un second temps déclenché un renouveau de la politique étrangère des États africains qui, très rapidement, a replacé le continent dans le site stratégique d'une rivalité américano-européenne.⁶

En fait, la nouvelle donne africaine commencée avec la libération de Mandela s'est accélérée avec le génocide du Rwanda pour finalement aboutir à la chute de Mobutu et à celle de Lissouba, puis aux conflits de la corne de l'Afrique et des grands lacs. Cette évolution a attesté de l'émergence d'une nouvelle dynamique africaine pour la constitution de laquelle des États africains ne sauraient être considérés comme de simples instruments⁷.

Le déclassement de la France par l'Afrique du Sud dans les négociations de l'ex-Zaïre, les interventions militaires du Rwanda au Zaïre et de l'Angola au Congo et dans l'ex-Zaïre, celle du Zimbabwe et de l'Angola dans l'ex-Zaïre, tout comme bien auparavant, l'indépendance de l'Érythrée, marquent la fin de la diplomatie bipolaire, et en même temps, le début d'une nouvelle politique africaine. En vérité, tout comme l'indépendance de l'Érythrée et sa reconnaissance par l'OUA et l'ONU remettent en cause le principe de l'intangibilité des frontières issues de la colonisation, les interventions angolaise et rwandaise renient celui de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États.⁸

Les principaux fondements de l'ancienne politique étrangère des États africains étant ainsi mis à l'écart, l'on semble assister à la fin de la troisième phase de la diplomatie africaine depuis les indépendances. En fait, la plupart des États africains arrivent sur la scène internationale dans les années 50 et 60 comme les États-Unis et l'Union soviétique dans les années 40, sans expérience en matière de politique extérieure.⁹ Leurs premiers pas diplomatiques, marqués par le sceau de la guerre froide seront donc faits d'erreurs d'appréciation de l'environnement international. Ces erreurs grâce auxquelles ils découvriront les contraintes de la bipolarité, et s'organiseront au sein de l'OUA en 1963, les conduiront à la phase de l'intériorisation des normes du système international. Au cours de cette seconde phase qui couvre la Détente, les États africains chercheront à tirer profit des contraintes du système international en jouant de sa structuration bipolaire, pour limiter les phénomènes de domination extérieure. Le recours à la politique de la bascule constituera alors le soubassement de cette diplomatie marquée à la fois par le débat entre le groupe de Casablanca et celui de Brazzaville ; l'appropriation du mouvement des non-alignés et l'émergence d'un front diplomatique uni qui ne se disloquera qu'avec le retour de la nouvelle guerre froide des années quatre-vingt. La troisième phase des années quatre-vingt est donc marquée par une diplomatie éclatée. Suite à la crise économique et à l'échec du non-alignement, la diplomatie africaine éclate entre nantis et pauvres ; partisans de l'OPEP et non producteurs de pétrole, pro et anti-israéliens. La quatrième phase, marquée par la naissance d'un nouveau bloc offensif, conséquence de la fin de la guerre froide est en cours.

S'il est vrai que cette dernière phase a récemment fait l'objet de nombreuses recherches¹⁰, la plupart des écrits sur la diplomatie africaine bipolaire l'ont surtout appréhendée comme un tout périphérique et sans personnalité propre. Cet article dont la prétention est de soutenir le contraire se limitera donc aux trois premières phases ; afin de montrer que comme tous les autres États, les États africains, contrairement à une opinion largement répandue, ont une politique étrangère réaliste tenant compte de leurs intérêts et cherchant constamment à les défendre.

Le comportement des États africains sur la scène internationale peut se limiter à la politique des gouvernements ou s'étendre aux multiples entités de l'appareil étatique, telles que les ministères, les organismes, les organisations intergouvernementales ou les sociétés d'État. Les analyses et récits d'acteurs politiques, les chroniques historiques et le traitement journalistique tendent souvent à privilégier cette dimension comme objet d'analyse. Ce sera le premier axe que suivra cette recherche. Le comportement international des États africains sera alors saisi grâce à quelques indicateurs tels la signature d'ententes, la participation à des rencontres internationales, les rencontres protocolaires mais aussi, le statut que l'on reconnaît à l'Afrique, à l'occasion de ces événements. Un second axe sera l'examen de l'organisation administrative et bureaucratique des activités étatiques et la définition des objectifs énoncés par les décideurs gouvernementaux et les organisations panafricaines. Le discours des décideurs gouvernementaux et intergouvernementaux et l'interprétation de certains de leurs choix stratégiques serviront dans ce cas de base à l'analyse de la politique étrangère. Une autre approche consistera à situer l'action internationale des États africains dans la perspective de la volonté de puissance. Dans ce cas, la politique étrangère sera saisie à travers les étapes marquant le comportement des États ; notamment la définition d'une doctrine, l'élaboration d'une pensée stratégique, la mise en place des politiques et l'occupation d'un espace international en tant que tel. En un mot, nous nous appuyons sur une pluralité d'indices pour apprécier les trois étapes de la politique africaine bipolaire mentionnées plus haut.

...La phase d'apprentissage

Dans toute collectivité, l'intégration à la communauté se passe par la socialisation. Celle-ci peut être définie comme le processus d'apprentissage permanent par lequel une personne physique ou morale intègre la culture et s'adapte à la société qui constitue son milieu vital. En effet, par le jeu de la socialisation, les trois dimensions constitutives de l'existence (personnalité, culture et

société), sont mises en relation d'interaction pour opérer une double synthèse. D'une part, la socialisation permet de combiner, au niveau de chaque membre du groupe, la structuration de la personnalité individuelle et l'adaptation de celle-ci à la personnalité collective. D'autre part, elle permet d'articuler, au niveau de chaque groupe, l'inculcation de la culture à tous ses membres et l'intégration de ceux-ci au collectif.

Les deux fonctions psycho-sociales ainsi assurées par la socialisation reposent sur un processus d'apprentissage continu, lié aux multiples expériences d'interaction entre les agents sociaux et leur environnement.

Pour ce qui est d'une personne physique, elle est plus intense de la petite enfance à la post-adolescence ; dans la mesure où c'est au cours de cette phase d'initiation générale à la vie sociale que les flux socialisateurs exercent les effets les plus fondamentaux sur une personnalité présentant la plasticité psychique et les facultés adaptatives sont plus grandes.¹¹

Mais ce qui est vrai pour le jeune enfant l'est également pour le jeune État, dont la plasticité institutionnelle et les facultés adaptatives sont plus grandes que celles d'un vieil État. Les États africains qui accèdent à l'indépendance dans les années cinquante et soixante sans expérience en politique étrangère s'apparentent donc à de jeunes enfants au cours de leur prime socialisation. D'une part, l'enfant est, dès sa naissance, soumis à une série continue d'expériences adaptatives liées aux relations avec ses parents : son dressage aux rythmes et rites de nutrition ou de propreté corporelle, par exemple, inscrit dans son psychisme et son organisme des attitudes, habitudes et réflexes socialement conditionnés, acquis par apprentissage, qui guideront ses réponses ultérieures aux incitations et situations sociales correspondantes.

Mais d'autre part, toutes ces expériences d'apprentissage ne sont assimilées et ne contribuent à la structuration de la personnalité de l'enfant que parce qu'elles sont le support d'interactions affectives et mentales intenses avec les personnes mêmes qui polarisent sa quête de sécurité psychique et de bien-être physique ; ce qui le conduit à intérioriser ces personnes en même temps que les normes qu'elles représentent.

Le cheminement des jeunes États africains semble suivre la même voie. Leurs premiers actes diplomatiques, balbutiantes, sont sinon erratiques, du moins iconoclastes. Après ces balbutiements des premières années, (1) ces États tirent les leçons de leurs erreurs (2) et fondent l'OUA sur la base de ces compromis (3). L'OUA se présentant ainsi comme l'instance de polarisation de leur quête de sécurité et de bien-être physique ; les jeunes États africains seront conduits à l'intérioriser en même temps que les normes qu'elle représente.

Les balbutiements des premières années

Ils ne s'appréhendent pas seulement dans les discours dont la violence sort du cadre diplomatique classique, mais également dans l'improvisation qui caractérise la recomposition des nouveaux espaces politiques. En fait, un examen du discours des premiers dirigeants africains, que ce soit entre eux ou envers le reste du monde, fait ressortir une intensité de violence qui défie toute logique de négociation. Ces propos des années 60 du Président malien Yameogo sur son collègue Sékou Touré de Guinée représentent en ce sens un cas d'école : «Mais qui est donc ce Sékou, alias Touré, qui désire tant qu'on parle de lui ? Un homme orgueilleux, menteur, jaloux, envieux, cruel, hypocrite, ingrat, intellectuellement malhonnête... Tu es le prototype de l'immoralité la plus intolérable (...). Tu n'es qu'un bâtard parmi les bâtards qui peuplent le monde. Voilà ce que tu es, Sékou, un bâtard des bâtards. Tu as honte de porter le nom de ton père (...) par orgueil, tu te fais passer pour un Touré. Tu ne veux pas reconnaître ton vrai père. Tu es donc un bâtard. A la prochaine, petit bâtard de Sékou, alias Touré». ¹²

Au-delà de la violence des mots et du dénigrement qui en ressort, le Président voltaïque semble même confondre les rapports inter-étatiques avec les préoccupations privées ; l'adoption systématique du tutoiement comme mode d'interpellation d'un autre chef d'État est à cet effet assez révélateur. Si l'art de conduire les relations d'un État avec les autres qu'est la diplomatie vise à ménager des circonstances favorables dans l'environnement extérieur et à en écarter les défavorables, force est de constater que de tels propos éloignent plutôt de la négociation.

Malgré leur caractère outrageant, ces propos baignent dans l'ambiance des envolées de l'époque. Ainsi, rappellent-ils ceux tenus par le Premier Ministre Lumumba, le 30 juin 1960 à Léopoldville ; en présence du Roi Baudoin qui venait pourtant de reconnaître son pays. Dédaignant de s'adresser au roi, le Premier Ministre débute son allocution par une adresse, non pas aux personnalités présentes, mais aux Congolais, aux Congolaises et aux combattants de l'indépendance. Dans cette première partie,

Lumumba parle de luttes, d'humiliations, de larmes qui ont coulé pendant les quatre-vingt années de colonisation :

«Nous avons connu les insultes, les coups que nous devons subir matin, midi et soir parce que nous étions des Nègres. Qui oubliera qu'à un Noir, on disait «tu», non certes comme à un ami, mais parce que le «vous» honorable était réservé aux seuls Blancs ? Nous avons connu que nos terres furent spoliées au nom des textes prétendument légaux qui ne faisaient que reconnaître le droit du plus fort. Nous avons connu que la loi n'était jamais la même selon qu'il s'agit d'un Blanc ou d'un Noir (...). Nous avons connu les souffrances atroces des relégués pour opinions politiques ou croyances religieuses ; exilés dans leur propre patrie, leur sort était vraiment pire que la mort elle-même. Nous avons connu qu'il y avait dans les villes des maisons magnifiques pour les Blancs et des paillotes croulantes pour les Noirs, qu'un Noir n'était admis ni dans les cinémas, ni dans les restaurants, ni dans les magasins dit européens ; qu'un Noir voyageait à même la coque des péniches, aux pieds du Blanc dans sa cabine de luxe. Qui oubliera enfin les fusillades où périrent tant de nos frères, les cachots où furent brutalement jetés ceux qui ne voulaient pas se soumettre au régime d'injustice et d'exploitation».¹³

Bien que ce long rappel de la colonisation ait été accueilli par une salve d'applaudissements, la virulence du propos suscita une indignation de la Belgique. Alors que Lumumba prononçait encore son discours, le roi se pencha vers le Président Kasa-Vubu qui en réalité l'avait invité, pour lui demander si le geste du Premier Ministre avait son accord et reçut une réponse négative. Il attendit alors la fin des cérémonies. Immédiatement au terme de celles-là, il s'isola avec ses ministres et la question de son retour immédiat en Belgique fut évoquée. Un autre invité de marque, Mgr Van Waeyenberg, évêque auxiliaire de Malines et Recteur de UCL, s'indigna de l'apparition criminelle et diabolique d'un Lumumba qui pendant vingt minutes les insultait comme des assassins et des voleurs, avant de se demander «pourquoi on ne le mettait pas illico en prison».¹⁴

D'autres, comme Mgr Jean Jadot, aumônier de la Force Publique, ne furent pas plus étonné que cela : «On pouvait s'attendre à tout de Lumumba», observera-t-il plus tard.¹⁵

Selon le sentiment général, le discours était inadmissible et dans l'immédiat, les autorités belges réagirent en exigeant une réparation à laquelle Lumumba se plia de mauvaise grâce.

D'une manière générale, le Premier Ministre congolais venait de commettre une erreur d'appréciation des rapports de force dont il ne tardera d'ailleurs pas à en assumer les conséquences. En fait, au moment même où il prononce son discours, son armée est encore entièrement commandée par des officiers belges. Certes, de son siège, le général Janssens, commandant en chef de la Force Publique ne manifesta qu'une colère contenue. Je voyais sa moustache frémir dira-t-il parlant du Premier Ministre. Mais, à peine une semaine après l'accession à l'indépendance, son armée va se mutiner.

Probablement, l'erreur du Premier Ministre venait du fait qu'il ignorait les raisons profondes qui avaient poussé la Belgique à accorder précipitamment l'indépendance à son pays. Mises à part celles liées à la panique survenue après les émeutes de 1959 à Léopoldville, l'indépendance du Congo constituait pour la Belgique un calcul connu sous le nom de pari congolais. L'échec de l'indépendance devant en effet montrer que les colonies ne pouvaient se gouverner elles-mêmes. De manière grotesque donc, le Premier Ministre Lumumba tombe dans le piège. On comprend ainsi pourquoi le Ministre belge Ganshof confiera en privé plus tard qu'avec Lumumba, la situation ne pouvait que devenir intenable.

Mais ce tâtonnement de la diplomatie des jeunes États africains s'observe aussi au niveau de la recomposition es espaces politiques. La rapidité avec laquelle le Sénégal, la Gambie et le Mali se décident au début des années soixante à se constituer en une fédération surprend plus d'un observateur, et ressemble fort, tout comme la constitution d'une Fédération du Mali, à une improvisation.

Pour ce qui est de la Fédération du Mali, croyant à tort que l'indépendance avait brisé les mécanismes structurels de la période

coloniale, et donc que la diplomatie des États africains n'était plus fondamentalement marquée par des relations verticales avec les anciennes métropoles¹⁶, les auteurs de cette union se méprirent sur le poids des intérêts français dans la région.

En effet, au mois de janvier 1959, sous le régime institué par la loi Defferre connue sous l'appellation de Loi Cadre, l'Assemblée territoriale voltaïque approuve la création et la participation de la Haute-Volta à la Fédération du Mali, à laquelle participent également le Sénégal, le Soudan et le Dahomey. L'adhésion de la Haute-Volta à cette Union permettait la constitution d'un axe politico-géographique continu Dakar-Cotonou, coupant en diagonale toute l'ancienne Afrique Occidentale Française qui venait d'éclater. Seulement, cette entreprise allait à l'encontre des vues des dirigeants politiques ivoiriens, eux-mêmes promoteurs d'un Conseil de l'Entente. Dès le mois de mars de la même année, la Haute-Volta se retira de la Fédération, à la suite de l'adoption d'une Constitution anti-fédéraliste. Ceci rendit inévitable la défection du Dahomey, dès lors isolé géographiquement du Mali et du Sénégal. L'entreprise conçue à Dakar était désormais condamnée au profit du Conseil de l'Entente ivoirien.

À la suite du Président Yameogo, on avait souvent expliqué le recul voltaïque par la complémentarité économique ivoiro-voltaïque. Vue de plus près cependant, pareille argumentation ne tient pas. Car, comme l'a bien montré Marcel Nsizoa en 1995, en sabotant la Fédération du Mali, le régime de Yameogo optait pour un type particulier d'indépendance et posait les bases de ses rapports avec Abidjan et Paris, à travers deux axes diplomatiques complémentaires : un axe direct Ouagadougou-Paris et un axe direct Ouagadougou-Paris via Abidjan.¹⁷ L'éclatement de la Fédération du Mali ne fut donc pas le fait d'une incompatibilité en quelque sorte naturelle. Mais, tout simplement le fruit d'une pression étrangère entraînant la double défection de la Haute-Volta et du Dahomey.

L'Union entre le Sénégal, la Gambie et le Mali connaîtra un sort identique. Créée en 1959 pour reconstituer une entité politique du Moyen-Âge, la Fédération, qui se limitait alors au Sénégal et au Soudan ne dura pas un an. Assez vite, les deux

gouvernements manifestèrent des tendances divergentes ; le 20/08/1960, le Soudanais Modibo Keïta, Premier Ministre fédéral, tenta à Dakar de s'emparer du commandement et échoua. Il fut reconduit à la frontière; le Sénégal proclama son indépendance totale et la fin de la Fédération et le Soudan devint la République du Mali.¹⁸

Tout compte fait, le renversement de Yameogo en 1966 par sa propre armée, la destitution de Lumumba le 5 septembre 1960, tout comme l'explosion de la Fédération du Mali, illustrent les difficultés de cette diplomatie (brusque, improvisée et publique), à s'adapter au système international des années 1960. Au demeurant, en découvrant ainsi les contraintes du système, les États africains vont tirer les leçons sur lesquelles sera établie l'OUA.

Les leçons des premières années

Des balbutiements des premières années, les États africains retiendront plusieurs leçons dont cinq nous paraissent essentielles :

1. De l'explosion de la Fédération du Mali, ils retiennent l'incontournabilité du facteur national (nationalisme), dans les relations entre États.

2. Du rôle de l'armée belge dans la mutinerie contre Lumumba, ils apprennent qu'il y a une différence à faire entre indépendance et souveraineté.

3. L'utilisation des casques bleus dans l'arrestation de Lumumba les amène à se rendre compte de la suprématie des États sur les organisations intergouvernementales.

4. La multiplication des conflits entre les différents États africains amène à l'observation que la géographie (facteur physique ou l'africanité), et la langue (facteur culturel), ne sont pas les seuls déterminants de la politique internationale..

5. Enfin, la politique congolaise des États-Unis les amène tardivement au constat de la suprématie de l'alliance atlantique sur la souveraineté des peuples. En fait, avant la Deuxième guerre mondiale, le discours américain sur l'Afrique, alors majoritairement sous domination européenne, est essentiellement anti-colonial. Même si le Président Woodrow Wilson bien que favorable à l'autonomie des territoires africains se garde de mettre

en pratique l'anticolonialisme américain à la Conférence de la Paix de Versailles (dans la mesure où le système des mandats qu'il soutient, tout en retirant à l'Allemagne ses dépendances, ne fait que conforter les autres puissances européennes dans leur sentiment de sécurité), il demeure que le penchant anti-colonial chez les Américains est une tradition dont les traces se retrouvent déjà dans la déclaration même de l'indépendance :

«Lorsque dans le cours des événements humains, il devient nécessaire pour un peuple de dissoudre les liens politiques qui l'ont attaché à un autre et de prendre, parmi les puissances de la de la terre, la place séparée et égale à laquelle les lois de la nature et du Dieu de la nature lui donnent droit, le respect dû à l'opinion de l'humanité l'oblige à déclarer les causes qui le déterminent à la séparation».¹⁹

John Quincy, Président de 1825 à 1829 soulignera quant à lui que :«... les établissements coloniaux (...) sont incompatibles avec le caractère essentiel de nos institutions et (en tant qu'instruments du mal, (il serait) du devoir de la famille humaine de les abolir».²⁰

Une fois au contact des réalités mondiales néanmoins, l'idéologie anti-coloniale américaine s'émousse. Si le Président Franklin D. Roosevelt, hostile au colonialisme européen déclarait encore en 1941 qu' :

«Il n'y a jamais eu, il n'y a pas et il n'y aura pas de race habilitée à dominer d'autres hommes... Nous pensons que toute nationalité, quelle que soit sa grandeur, a le droit inhérent à sa propre nationalité»²¹, dès le déclenchement de la guerre froide, l'importance des mouvements de libération nationale faiblit aux États-Unis au profit de celle des puissances coloniales, ainsi qu'en témoigne d'ailleurs cette lettre au Général Giraud, écrite par le Général Eisenhower, commandant en chef des Forces alliées en Afrique du Nord :

«Je suis en mesure de vous assurer que la restauration de la France dans toute son indépendance, dans toute sa grandeur et dans tous ses territoires qu'elle possédait avant la guerre en Europe et outre-mer est un des buts des États-Unis».²²

Ainsi donc, alors qu'avant même 1960 la question de la souveraineté des peuples est devenue secondaire pour les Américains²³, les États africains ne tireront toutes les leçons de cette mutation que sous le feu de l'action. Mais, l'intériorisation de ces différentes leçons rendra possible l'entente minimum grâce à laquelle s'établira l'OUA en 1963. Les jeunes États africains passant ainsi, de l'idéalisme au réalisme politique.

L'OUA en tant que compromis

Entre les années 1960 et 1963, l'Afrique, dans son ensemble, apparaît divisée en deux tendances antagonistes : les États dits révolutionnaires, anti-colonialistes et anti-impérialistes et les autres dits modérés, beaucoup plus pro-occidentaux et désireux d'un statu quo politique en Afrique, à la fois sur l'intégrité territoriale et sur la souveraineté des États indépendants.

La tendance révolutionnaire s'exprimera à travers trois organisations successives : ce sera d'abord, dès 1958, la constitution de l'Union Ghana-Guinée, considérée par les Présidents Nkrumah et Sékou Touré comme l'embryon des futurs États-Unis d'Afrique. Puis, en 1961, le Mali se joignant aux deux premiers, après la dislocation de la Fédération du Mali, ils créeront l'Union des États africains dans une perspective identique. Au cours de cette même année, une conférence constitutive du groupe de Casablanca aura lieu au Maroc entre ces trois États africains dans une perspective identique. Au cours de cette même année, une conférence constitutive du groupe de Casablanca aura lieu au Maroc entre ces trois États et l'Égypte, le Maroc et l'Algérie.²⁴ Le groupe de Casablanca élèvera ainsi, au niveau continental, la division idéologique entre Africains et devra pendant deux années, exprimer sur la scène internationale, la position des États progressistes. Mais, après la naissance de l'OUA en 1963, les États membres se montrant hostiles à toute organisation politique régionale parallèle à la nouvelle solidarité continentale, la structure de Casablanca s'évanouira.

Une évolution parallèle et presque identique marquera le groupe des États modérés ou de Monrovia, dont l'existence sera également éphémère. Il débute par le groupe de Brazzaville, créé

en décembre 1960 au Congo, entre les douze États indépendants issus de l'Afrique francophone. A ces 12 États, viendront s'ajouter tous les autres États africains non-membres du groupe de Casablanca.²⁵ Il ne prend cependant réellement son départ qu'en mai 1961 ; lors de sa première conférence au Libéria, pays ont il porte le nom de la capitale ; sa forme sera consacrée à Lagos en 1962. La doctrine qui l'anime ne diffère pas de celle du groupe de Brazzaville ; coopération égalitaire entre les États africains, respect de l'intégrité territoriale, non-ingérence réciproque dans les affaires intérieures, rejet du panafricanisme supranational prôné par le Président Nkrumah, volonté de bienveillance à l'égard de l'Occident..

L'opposition entre le groupe de Monrovia et celui de Casablanca sera alors résorbée dans la création de l'OUA, le 23 mai 1963, à Addis-Abeba, capitale de l'Éthiopie. Certes, la Charte constitutive de l'OUA, peut à première vue être considérée comme une victoire des États modérés sur le groupe de Casablanca. Dans la mesure où elle proclame, non une Afrique fédérale comme l'aurait souhaité la tendance Touré et Nkrumah, mais une Afrique des patries, conservant les mêmes frontières léguées par la colonisation, l'égalité, l'intégrité territoriale et politique des États.

Mais, malgré ces précautions statutaires conservatrices, l'échec des progressistes ne fut qu'apparent. L'OUA trouva dès sa naissance, un certain nombre de points de convergence favorables au groupe de Casablanca : la nécessité de libérer tout le continent du joug colonial fut dès 1963, l'axe principal de son action. Cet anti-colonialisme sera symbolisé par la création de la mise en fonctionnement effectif du comité de l'OUA pour la libération de l'Afrique, organisme dont le siège sera fixé à Dar-Es-Salam (Tanzanie) ; une aide diversifiée et intense sera accordée aux mouvements de libération nationale luttant dans les territoires portugais et en Afrique australe, tandis qu'un soutien politique grandissant sera prodigué aux États les plus exposés à la menace des minorités raciales de ces mêmes régions (Zambie, Tanzanie).

Cette opposition de l'OUA au colonialisme et à l'Apartheid ne fut d'ailleurs pas le seul point satisfaisant pour les progressistes. Les premiers dirigeants de l'OUA, le Secrétaire et son adjoint

seront respectivement originaires de Guinée et d'Égypte, deux des pays du groupe de Casablanca.

On le voit donc, si les premières années des indépendances ont été marquées par une série d'erreurs d'appréciation du système international par les jeunes États africains, ils ont très rapidement tiré les leçons en s'associant au sein d'un cadre panafricain. L'OUA marque ainsi la fin de la période d'apprentissage et pose les bases de la maturation diplomatique que la Détente va consolider.

La phase de l'intériorisation

Les premières années de la détente permirent aux États-Unis et à l'Union soviétique de s découvrir des intérêts communs qui dépassaient le simple cadre de leur sécurité mutuelle. Leur rôle de grandes puissances dans un univers clos impliquait qu'ils puissent intervenir de concert ou séparément chaque fois que les circonstances l'exigeaient. C'est ainsi que leurs intérêts bien compris les conduisirent à gérer les crises mondiales tout en s'attribuant des domaines réservés où ils retrouvaient leur entière liberté d'action.

La Détente ne constitua donc pas une pacification de la vie internationale. La compétition resta la règle entre les deux grands mais elle avait été circonscrite au dehors du système stratégique central. Les divergences se reportèrent vers la périphérie, d'où l'apparition de conflits périphériques par lesquels, Américains et Soviétiques s'affrontaient par alliés interposés.

Cette période coïncida avec celle de la maturité diplomatique des États africains. En fait, le comportement de ces nouveaux acteurs devient de moins en moins erratique. Car, comprenant mieux le fonctionnement du système international, ils l'utiliseront ou le rejeteront en fonction de leurs propres intérêts. C'est ainsi qu'après la mise sur pied de l'OUA, ils adopteront une triple stratégie. D'abord, anéantir sur le plan intérieur tout mouvement visant, comme le fera l'OCAM, à affaiblir politiquement l'Afrique (1). Ensuite, élargir leur base de solidarité en s'appropriant le non-alignement et ce faisant résister aux autres puissances (2). Enfin, substituer au débat politique Est-Ouest un débat économique Nord-Sud, plus proche et mieux adapté à leurs réalités (3).

L'anéantissement de l'OCAM

En décembre 1960 à Brazzaville, les douze pays nouvellement indépendants créent, dans le cadre du groupe de Brazzaville, l'Organisation africaine et Malgache de Coopération Économique (OAMCE), dont le siège sera fixé à Yaoundé. L'année suivante, à Tananarive, ils renforcent le côté politique de leur solidarité en instituant, dans le cadre de l'Union africaine et Malgache (UAM), une défense commune (UAMD) et un cadre de politique étrangère commun à l'ONU.²⁶

Mais quand l'OUA est créée en mai 1963, sous la pression panafricaine des autres États, le groupe de Brazzaville se déclare soucieux de ne pas lui faire concurrence, et de ne garder de ses fonctions antérieures que celles qui ne feraient pas double emploi avec les objectifs de l'OUA. Se présentant ainsi comme un organisme limité aux domaines économique et culturel, elle s'intitulera à la Conférence de Nouakchott en avril 1964, Union africaine et Malgache de Coopération Économique (UAMCE).

Cette victoire de l'Unité africaine sur l'exclusivisme francophone sera de courte durée ; la tendance dure qui soutenait l'intensification et non la suppression de la fonction politique du groupe l'emportera de nouveau à la deuxième Conférence de Nouakchott de février 1965. L'UAMCE devient alors l'OCAM (Organisation Commune Africaine), dont la structure globale comprend une assemblée plénière annuelle des chefs d'États ou de gouvernement et un Secrétariat Général administratif établi à Yaoundé, et doté de services spécialisés.

Malgré ces dénominations successives, le groupe de Brazzaville ne cessera d'affirmer son caractère politique. En 1965, sous la conduite de la Côte d'Ivoire dont les délégués se rendirent dans presque toutes les capitales africaines, la plupart de ses membres boycottèrent le 3^{ème} sommet de l'OUA de septembre à Accra.²⁷ De 1966 à 1970, alors que l'OUA soutenait l'Unité du Nigeria contre la sécession biafraise, les pays de l'OCAM apportaient leurs concours à cette dernière. Tandis que l'OUA n'avait cessé, depuis sa création, d'adopter une attitude dure visant à l'isolement des minorités racistes d'Afrique australe, la Côte d'Ivoire, chef de file

de l'OCAM prônait depuis 1970 un dialogue avec elles. Lorsque l'OUA au sommet d'Addis-Abeba condamna l'agression israélienne, le Chef de l'État ivoirien rencontra le Premier Ministre de ce pays à Genève et lui promit le soutien diplomatique continu de son État, et celui des États sur lesquels il exerçait une certaine influence. Enfin, les 26 et 27 juillet 1973 à Bruxelles, lors de la première étape des négociations eurafricaines sur l'association à la CEE, la position commune de l'Afrique adoptée au dixième sommet de l'OUA fut rompue par le Sénégal, porte-parole du groupe francophone.

L'Organisation commune africaine et malgache se posait ainsi constamment en concurrent direct de l'OUA et c'est ce rôle visiblement inégal pour expliquera son dépérissement progressif. En Effet, l'OCAM dès la constitution de l'OUA donna de grands signes d'essoufflement. Ses membres se retirant de plus en plus nombreux, la solidarité sacrée avec la France ne put résister, comme l'illustra la révision des accords de coopération au sommet Afrique-France de Paris du 13 au 14 novembre 1973.

La concertation politique extérieure au sein de l'ONU ne résista non plus. Dans la mesure où certains membres désiraient jouer un rôle au sein de l'Afrique dans son ensemble. Le Cameroun notamment, ne cessa de marquer une différence de comportement diplomatique avec les ultras du groupe. Ainsi, assista-t-il à la Conférence de l'OUA d'Accra boycottée par l'OCAM, de même, il s'opposa à la dislocation du Nigeria, au dialogue avec l'Afrique australe et d'une manière générale au rôle trop concurrent de l'OCAM face à l'OUA.

Dans la mesure où la pierre d'achoppement principale de l'OCAM était l'OUA, sa crise signifiait aussi le succès de l'OUA. Cette dernière lui porta d'ailleurs des coups mortels. C'est ainsi que, les pays qui se rebellaient contre l'exclusivisme francophone trouvaient au contraire une intégration plus forte au sein de l'OUA. Le Cameroun par exemple, y joua un rôle qui croissait au fur et à mesure qu'il prenait ses distances vis-à-vis de l'OCAM et qu'il manifestait son indépendance par des initiatives diplomatiques non conformes à la ligne générale de cette OIG, afin d'équilibrer sa position internationale.

Bien que l'OCAM ait donc été l'une des organisations régionales les plus dynamiques de la décennie 1960-70, son exclusivisme linguistique et ses attaches trop manifestes avec la France et l'Occident, la rendirent impropre à la situation africaine des années de la Détente, caractérisée par une certaine volonté de non-alignement, la lutte anti-colonialiste et anti-impérialiste incarnée de mieux en mieux par l'OUA. Se posant en concurrente de cette dernière, «l'OCAM se fit marginaliser par ses propres membres. Le Président sénégalais ne dit rien d'autre lorsqu'il déclare en 1973 que l'OCAM doit être réorganisée afin de laisser la politique à l'OUA et ne s'occuper que la coopération technique et culturelle». ²⁸ Venant de l'un des leaders du monde francophone, cette déclaration marquait à la fois la consécration politique de l'OUA par rapport aux autres organisations continentales et la maturation diplomatique des dirigeants africains, qui s'accordaient enfin sur la prégnance des intérêts africains sur le reste.

L'appropriation du non-alignement

A la suite de la Conférence de Bandung de 1955, vingt-neuf États nouvellement indépendants réfléchirent aux possibilités de se dégager de l'emprise des blocs. Deux possibilités s'offraient à eux : l'afro-asiatisme, instrument culturel de liaison entre deux continents et le non-alignement qui allait permettre à ce mouvement d'acquérir une base mondiale. À la suite de la Conférence de Brioni de juillet de 1956, Tito, Nehru et Nasser s'orientèrent sur la voie du non-alignement. Tito représentait le refus des blocs, Nasser l'opposition à toute forme d'impérialisme économique et Nehru l'incarnation des revendications économiques des nations les plus démunies. ²⁹

La Conférence du Caire de juin 1961 devait définir les principes de cette solidarité hors bloc. Le Sommet de Belgrade, qui se tint du 1^{er} au 15 septembre 1961, constitua la première étape de ce mouvement. A travers les rencontres du Caire d'octobre 1964, de Lusaka de septembre 1970 et d'Alger de septembre 1973, le mouvement se structura et s'amplifia progressivement. ³⁰ Mais

cette structuration alla de paire avec l'appropriation du mouvement par l'Afrique.³¹ Cette appropriation fut d'abord perceptible au niveau de la répartition géographique des sommets, dont quatre sur les neufs tenus jusqu'en 1990 se passèrent en terre africaine. Sur le plan des participations ensuite ; mis à part le premier sommet où elle se situa à 44 %, la participation africaine sera toujours, comme l'indique le tableau ci-après, au moins égale à 50 %.

Tableau no. 1 : Participation comparée par continent aux différents sommets des non-alignés.

Années et villes	Asie	Afrique %	Amérique et Caraïbes	Europe	Total
1961 Belgrade	12	11 (44 %)	1	1	25
1964 Le Caire	15	29 (61,7 %)	1	1	47
1970 Lusaka	16	33 (61,1 %)	4	1	54
1973 Alger	25	40 (53,2 %)	6	2	75
1976 Colombo	29	48 (55,7 %)	6	3	86
1979 La Havane	29	49 (53 %)	11	3	92
1983 New Delhi	-	-	-	-	-
1986 Harare	20	42 (57 %)	10	1	73
1989 Belgrade	29	52 (50,9 %)	18	3	102

Source : Zang Laurent, *Revue camerounaise des relations internationales*, février 1996, p.41.

Un mouvement identique s'observa sur les plans politique et économique. Sur le premier, tout semble être parti de la résolution l'Afrique et les Nations Unies, adoptée au Sommet d'Addis-Abeba de 1973 ; et recommandant aux gouvernements africains

d'instruire leurs représentants à l'ONU de constituer un groupe de pression ayant pour objectif de coordonner et d'homogénéiser les points de vue africains sur les questions d'intérêt commun.³² C'est au Sommet des Chefs d'États et de Gouvernement du Caire de juillet 1964 que ce groupe fut institué et reconnu par les Nations-Unies.³³

Sur le plan économique enfin, l'Afrique joua un rôle décisif autant pour la transformation du mouvement des non-alignés en un forum économique que pour la création du Groupe des 77. En fait, avant même le Sommet d'Alger de 1973, la capitale algérienne avait accueilli la première conférence ministérielle du Groupe de 77, à l'ouverture de laquelle le Président Boumediène condamna l'ordre économique existant. Considérée comme les états généraux du Tiers-Monde, cette conférence qui regroupa plus de 70 délégations officielles élaborait la Charte de laquelle découlèrent la plupart des résolutions sur le nouvel ordre économique mondial.³⁴ L'Afrique devient ainsi le centre de gravité de l'ensemble tiers-mondiste et la solidarité afro-asiatique qui en découla déboucha peu à peu sur une coopération tricontinentale de plus en plus large.³⁵

Sur le plan continental, l'Afrique eut donc tendance, malgré la pesanteur du régionalisme encore très forte, à se constituer en une unité diplomatique de plus en plus profonde et, sur le plan extérieur, à réaliser un front commun face à toutes les entités idéologiques du monde de la Détente. Ce choix dont seule la Détente rendit possible devait lui permettre d'équilibrer sa dépendance vis-à-vis du monde occidental.

La substitution du débat économique Nord-Sud au débat politique Est-Ouest

Alger constitua aussi l'acte de naissance d'un affrontement Nord-Sud qui tira les conséquences du rapprochement Est-Ouest entre nations à niveau de développement comparable. L'accélération du processus de décolonisation dans les années 60, notamment à la suite de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance du 14 décembre 1960, fit apparaître des majorités

nouvelles dans les instances internationales ; désormais composées de nations aussi jeunes que pauvres et éloignées des considérations politico-stratégiques du conflit Est-Ouest.

Politiquement, ces nations représentaient un levier d'action considérable dans l'ordre international par l'utilisation des procédés onusiens. Consciente de ces mutations, l'URSS qui, dès 1955, s'était rapprochée de l'Inde, de l'Afghanistan et de la Birmanie (trois nations fondatrices du non-alignement), tenta de pénétrer le mouvement lors de la Conférence d'Alger de 1967 qui ne put cependant avoir lieu. Malgré des possibilités de rapprochement sur les thèmes anti-impérialistes, la tentative soviétique ignorait la réalité des transformations qu'entretenait l'apparition de ce mouvement.

En déplaçant le débat du domaine politique au domaine économique, les États africains entendaient ne plus dépendre seulement de l'évolution des rapports politiques entre les deux blocs. En période de tension internationale, le jeu bipolaire accroissait leur sujétion à l'un des deux pôles. En période d'apaisement, les mêmes principes de la bipolarité, les transformaient en dépouille de l'entente entre les deux grands. Avec l'aide des instances onusiennes, le non-alignement essaya alors de rompre l'analyse classique fondée sur des rapports de force conçus en terme politiques. Les conférences des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) de Genève 1964, de New Delhi en 1968 puis de Santiago du Chili en 1972 firent ainsi apparaître la multiplication des facteurs de divergence Nord-Sud et, partant des facteurs de convergence Est-Ouest. Exemple caractéristique, la Conférence d'Alger qui se mit d'accord en octobre 1967 pour préparer la CNUCED de New Delhi donna également naissance au Groupe des 77, véritable instrument de dénonciation de l'ordre économique international.

La Détente permit ainsi l'apparition de nouveaux acteurs qui bousculèrent le jeu bipolaire. Cependant, les conditions de leurs émergences jointes à la diversité des lignes de fractures économiques, culturelles, politiques, religieuses..., leur interdisait de se constituer en pôle autonome de la vie internationale. Si la Détente marqua donc la phase de la matura-

tion diplomatique des États africains, elle posa aussi les bases de la diplomatie éclatée des années quatre-vingt.

La diplomatie éclatée des années quatre-vingt

Le Sommet d'Helsinki en 1975 marqua l'apothéose de la Détente. Il constitua aussi la fin de cette période. Dès le lendemain de la signature de la Charte, les Soviétiques s'engagèrent dans une nouvelle offensive qui, en l'espace de cinq ans, fit prendre conscience des nouveaux enjeux. L'exemple le plus caractéristique de cette offensive fut l'adoption d'une nouvelle constitution le 7 octobre 1977, qui, en établissant la supériorité du droit interne sur le droit international, empêchait la Charte d'Helsinki de produire ses effets en URSS. Cette offensive devint tous azimuts lorsque l'URSS envahit l'Afghanistan le 27 décembre 1979.

Bien auparavant, elle avait en 1977 décidé de déployer les missiles SS.20 en Europe. Cet acte qui allait aboutir à la crise des euromissiles en 1983 avait lui-même été précédé par une entrée remarquée en Afrique, jusque-là, chasse gardée des puissances occidentales. L'URSS sera ainsi présente en Angola et au Mozambique dès la chute de Caetano au Portugal en 1975. Elle sera également impliquée dans le conflit de la Corne de l'Afrique (Éthiopie - Somalie). Pour faire face à l'offensive soviétique et dans le but de l'éliminer du Moyen-Orient, les États-Unis décidèrent de faire cavalier seul ; comme l'illustrera le succès des accords de Camp David, menés par la seule partie américaine.

C'est dans ce contexte que les États africains éclateront en blocs politiques et économiques divergents. La rupture des solidarités politiques constituera donc notre première étape (1) et celle des solidarités économiques viendra en second lieu (2).

La rupture des solidarités politiques

Elle ne se manifesta pas seulement par l'éclatement de l'OUA face aux crises du Sahara occidental, tchado-libyenne et palestinienne. Mais, elle vient en outre de l'échec du non-alignement.

a. L'éclatement de l'OUA

Il fut manifeste face aux crises de la bande d'Aouzou, du Sahara occidental et de la Palestine. En ce qui concerne la crise du Sahara occidental par exemple, c'est en 1982 que le Conseil des Ministres d'Addis-Abeba admet la République arabe sahraouie et démocratique à sa session restreinte. Lors de cette réunion semestrielle généralement réservée à des questions administrative et budgétaire, et non habilitée à prendre des décisions politiques, la RASD est invitée par Edem Kodjo, Secrétaire Général Administratif, sous la pression de certains États progressistes tels que l'Algérie, le Zimbabwe, le Mozambique, Les Seychelles, le Congo et le Bénin.³⁶

Cette admission aura des conséquences catastrophiques pour les relations interafricaines. C'est ainsi que la session du conseil des ministres de février sera annulée faute de quorum. En effet, dix-neuf États quittent les lieux en laissant l'OUA sans budget.³⁷ Les réunions ultérieures de l'organisation seront boycottées par l'un ou l'autre camp suivant que la RASD est présente ou non. Lors du sommet de 1982 prévu en Libye, la réunion sera boycottée à deux reprises par un nombre d' États suffisants pour que le quorum ne soit pas atteint. Cela laissera l'OUA sans Secrétaire Général ni nouveau Président et ce ne sera qu'un an plus tard, du 7 au 10 juin 1983 à Addis-Abeba, que l'organisation pourra tenir son XIXème sommet.

L'absence de résolution du conflit saharien se soldera donc par l'anéantissement momentané de l'organisation régionale africaine, de ses activités et de ses progrès en matière de résolution des conflits. Lorsque le XXème sommet se réunira, en 1984, la Mauritanie, le Tchad et le Nigeria rejoindront la majorité pour reconnaître la RASD, qui prendra place comme cinquante et unième membre de l'OUA. Le Maroc contraint à se retirer de l'organisation panafricaine, l'impasse sera totale. Mais cette crise ne sera pas la seule à diviser le continent à cette période. La crise palestinienne produira les mêmes effets.

La mort de Nasser en 1970 et son remplacement par Sadate marquèrent une rupture dans la politique de l'Égypte à l'égard

d'Israël. A l'intransigeance souvent manifestée par Nasser vis-à-vis d'Israël, succéda la volonté de Sadate de résoudre pacifiquement le conflit. Mais, cette volonté de paix couronnée par la signature des accords de Camp David au début des années quatre-vingt entraînera l'éclatement de l'unité diplomatique des Etats africains.

En effet, la récupération par l'Égypte de son territoire aura deux conséquences. D'un côté, elle va modifier le comportement de certains États de l'Afrique noire en faveur de la cause arabe. Ces pays, considérant que l'isolement d'Israël ne s'imposait plus, vont renouer leurs relations diplomatiques avec cet État. Quant aux pays arabes, l'initiative de paix de Sadate sera désapprouvée par les radicaux. C'est ainsi qu'au cours d'une réunion à Tripoli, la Libye et l'Algérie décideront de geler leurs relations avec l'Égypte, considéré comme traître de la cause arabe. En réponse à cette décision, l'Égypte rompra également ses relations avec eux.

Le traité de paix avec Israël va ainsi créer une faille dans la stratégie afro-arabe de non-reconnaissance et de non-négociation avec l'État hébreu. En signant une paix qui impliquait la reconnaissance d'Israël et l'établissement des relations avec l'État hébreu, l'Égypte va céder la seule arme dont disposaient les pays arabes. En conséquence, des mesures de représailles seront prises à son encontre.

Elle sera d'abord suspendue de la ligue arabe dont le siège sera transféré du Caire au Koweït et par la suite, faire face à la rupture des relations diplomatiques avec la quasi-totalité des pays arabes. Mais, dans cet éclatement de la diplomatie panafricaine, la plupart des États d'Afrique noire maintiendront leurs relations avec l'Égypte. C'est ainsi qu'au sommet de l'OUA de Monrovia en 1970, l'Algérie et la Libye défendront sans succès, une résolution condamnant les accords de Camp David et le traité de paix israélo-égyptien. De même, qu'ils demanderont sans succès le retrait de l'Égypte des organes de la coopération afro-arabe.³⁸

En définitive, la restitution du Sinaï à l'Égypte, leva l'hypothèque qui pesait sur la reprise des relations diplomatiques avec Israël. Car, en rompant avec Israël en 1972/1973, les pays africains exprimaient tout simplement leur solidarité avec l'Égypte.

Les accords de Camp David mirent à rude épreuve leur engagement en faveur de la cause arabe. Certains firent alors une nouvelle lecture du conflit. C'est ainsi que tout en maintenant leur appui à la cause arabe, ils renouèrent leurs relations avec Israël. D'autres, redoutant les pressions arabes préférèrent une présence plus discrète de l'État hébreu dans leurs territoires. Mais dans un cas comme dans l'autre, la solidarité politique africaine était en crise.³⁹

L'échec du non-alignement

L'échec du non-alignement démontra l'incapacité des pays tiers à s'organiser en dehors du cadre bipolaire. Les multiples conflits entre membres qui s'étaient engagés à la Conférence préparatoire du Caire de 1961 à promouvoir entre eux les principes de la coexistence pacifique et la non-ingérence (Éthiopie-Somalie, Iran-Irak, Libye-Tchad, Vietnam-Cambodge...) contribua au dépérissement des thèses multipolaires.

L'engagement soviétique en Afghanistan qui avait ruiné le fragile consensus anti-impérialiste contribua à démontrer l'incapacité à agir dans laquelle s'était enfermé le mouvement. Le Sommet de la Havane en septembre 1979 avait rendu patente cette incapacité à se situer en marge du système bipolaire, puisque le non-alignement se divisa sur la question de savoir si l'URSS devait être considérée comme «l'alliée naturelle» du mouvement. Cette polémique avait donné lieu à un premier affrontement au Sommet d'Alger de 1973 sans toutefois porter atteinte à l'unité du mouvement. Quand elle opposa de nouveau Castro et Tito, il devient évident que les principes originels qui interdisaient la participation à toute alliance avec l'un des deux Grands avaient vécu.

Alors que le non-alignement avait pu résister au cours de la Détente à la signature des traités d'amitié et de coopération conclue en 1971 par l'Égypte et l'Inde avec l'URSS, il se divisa sur cette même contradiction dans l'atmosphère de nouvelle guerre froide des années quatre-vingt.

Les Sommets de New Delhi (7-12 mars 1983) et de Harare (1-7 septembre 1986) apportèrent la confirmation de cette rupture, puisque quarante-sept chefs d'États seulement firent le

déplacement dans la capitale du Zimbabwe. Les non-alignés en furent alors réduits à revenir sur les lieux de leurs origines à Belgrade (4-7 septembre 1989) pour admettre leurs erreurs à travers une déclaration finale qui admettait très modestement la nécessité de réfléchir aux conditions de leur insertion dans la vie internationale sans préjugé et sans dogme.

2 La rupture des solidarités économiques

La rupture des solidarités économiques fut, quant à elle, manifeste dans deux domaines. Au niveau du marché pétrolier d'abord, ensuite sur la gestion de la dette.

A. éclatement autour du marché pétrolier

En 1979, à la suite du succès de la Révolution iranienne, le prix du pétrole s'emballa et se multiplia par trois. C'est dans ces conditions qu'un déficit conjoncturel de 5 % de la consommation mondiale allait servir de déclencheur à un deuxième choc pétrolier ; le prix du baril de référence étant propulsé à 34 dollars. Outre son impact économique, cette nouvelle hausse des cours affecte directement la solidarité des pays occidentaux, qui, comme en 1973, font la démonstration de leurs divisions. Unique tentative politique des Européens pour briser le monopole de l'OPEP, le contrat de gaz signé en 1982 avec l'Union soviétique sera aussitôt attaqué par les États-Unis. A la suite des sanctions décidées par Washington en juin 1982, le sommet européen de Bruxelles met en garde les Américains contre une nouvelle guerre commerciale.

Dans un second temps, on assiste à un retournement de tendance qui, à son tour, brise la solidarité des pays exportateurs. Pour financer leur effort de guerre, Téhéran et Bagdad ne tarderont pas à dépasser leurs quotas de production maximale de 17,5 millions de barils/jour. Deux ans plus tard, l'Arabie Saoudite, inquiète des succès iraniens, décide d'agir sur les prix. En moins de six mois, les prix chutent des 2/3 pour atteindre 10 dollars en juillet 1986, soit un cours inférieur en valeur réelle à celui de 1973.

Dans un premier temps, l'anarchie des marchés se solde par une division accrue des pays producteurs qui voient s'émousser

l'arme du pétrole ; dans la mesure où les pays occidentaux encouragent désormais l'exploitation des gisements situés hors OPEP. En 1984 par exemple, les producteurs non-membres du Cartel produisent 430 millions de tonnes ; soit deux fois la production de l'Arabie Saoudite. L'arme du pétrole qui s'était déjà révélée incapable de résoudre les problèmes du Proche-Orient s'avérait alors comme un facteur de division du Cartel.

Pour l'ensemble du tiers-monde par ailleurs, ce second choc pétrolier ruine le front uni apparu en 1973 et qui avait abouti à la signature de la Charte du Nouvel Ordre Économique International le 1^{er} mai 1974. La facture pétrolière des pays du sud, qui s'élevait à 5 milliards de dollars en 1973, atteignait ainsi 65 milliards en 1980 alors que de déficit global de leur balance des paiements courants passait de 18 à 50 milliards.

Les pays en voie de développement subirent donc plus cruellement encore que les États occidentaux, ce nouveau choc pétrolier. En fait, ils durent en plus faire face à l'inflation importée en provenance des États industrialisés.

Dès lors, tous les efforts de stabilisation du cours des matières premières s'avèrent vains et le Fond Commun de Stabilisation apparu en 1976, lors de la CNUCED de Nairobi, fut définitivement enterré en avril 1981.

b. Les divisions face à la crise de l'endettement

Aux conséquences économiques liées au second choc pétrolier s'ajouté au début des années 80 l'explosion du phénomène de la dette. Manifestation la plus spectaculaire de cette dérive insoupçonnée de l'économie mondiale, le gouvernement mexicain annonça le 23 août 1982 ne plus pouvoir faire face à ses échéances. L'année suivante, les transferts nets à destination des pays en voie de développement s'inversèrent. l'ensemble de la dette se multiplia par deux entre 1970 et 1975. De 1975 à 1980, son encours total sera de nouveau multiplié par 4,5. Trois causes économiques principales expliquaient ce gonflement disproportionné. L'afflux des liquidités dû au premier choc pétrolier avait eu pour conséquence une baisse considérable des taux d'intérêts. Misant sur la poursuite de la croissance et sur la

hausse conjointe des matières premières, nombre de gouvernements furent alors tentés par ces emprunts attrayants. Mais, aux projets d'industrialisation de secteurs en surcapacité, tels la pétrochimie, la sidérurgie ou le textile, s'ajouta un gonflement des importations de l'ordre de 1,5 points pour un point de croissance. Les mécanismes inflationnistes étaient déclenchés.

D'un point de vue politique, pays prêteurs et pays emprunteurs furent globalement coupables de légèreté et d'improvisation. John Kenneth Galbraith résumé en ces termes ce que : «En encourageant des projets insensés, des gouvernements insensés ont réussi à se faire accorder des crédits insensés, par des banquiers tout aussi insensés». ⁴⁰

Le montant total de la dette qui était de 610 milliards de dollars en 1980 s'éleva à 702 milliards de dollars en 1981, pour finalement atteindre 1341 milliards de dollars à la fin de la décennie. La chute des prix des matières premières, le ralentissement du commerce mondial et la montée du protectionnisme eurent pour conséquence le gonflement des créances que ne pouvaient plus rembourser nombre de nations endettées.

Or le premier choc pétrolier avait été suivi de la création d'organismes de compensation à destination des pays en voie de développement (Fonds fiduciaire, Banque arabe de développement...). La situation économique des pays industrialisés et l'amorce des déficits budgétaires américains en 1982-83, comme la division des pays de l'OPEP ne permit pas de retrouver le même élan. Alors que le durcissement de la politique monétaire américaine depuis 1979 débouchait sur une envolée des taux d'intérêts, l'aide publique au développement stagnait (0,36 % des PNB en 1982) et les banques privées ne tardèrent plus à se désengager. Les difficultés d'application du plan Baker d'octobre 1985 qui incitait les banques privées à intervenir, imposèrent alors de repenser les mécanismes d'assistances, ce qui se traduisit par l'annonce du plan Brady en mars 1989. Celui-ci visait à organiser la solidarité des banques avec leurs débiteurs, avec l'aide du FMI et la BIRD pour procéder à l'échange des

dettes anciennes contre de nouvelles créances, ou contre de nouvelles créances, ou encore pour une conversion des dettes en créances de participation.

Face à la modestie des propositions occidentales, les positions se durcissent. Le 22 janvier 1984, la Déclaration de Quinto (Équateur) constitua l'acte de naissance politique d'un cartel de pays débiteurs. L'épreuve de force s'engageait sur fond de chantage mutuel et sous le spectre d'une nouvelle crise économique à la mesure de celle de 1929. En 1983, après le coup de semonce mexicain, chacun se tenait à la gorge et l'on s'accorda sur une solution à court terme, visant à charger le FMI de négocier l'austérité des débiteurs contre la patience des créanciers. Même si les mécanismes de l'économie de marché étaient les premiers concernés, le phénomène se généralisa et le 23 septembre 1987, Fidel Castro annonçait à son tour que son pays ne pourrait rembourser sa dette à l'URSS. Autre situation surréaliste, les pays créanciers s'engagèrent à accorder de nouveaux prêts destinés au remboursement des échéances annuelles de pays incapables de faire face mais prêts à rembourser leur dette. On le devine très aisément, cette proposition ne pouvait qu'accentuer les divisions entre ceux des pays prêts à rembourser leurs dettes et les incondtionnels du refus.

La diplomatie africaine des années quatre-vingt présente donc pour des raisons politique et économique, un front désuni, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du continent, dernière phase de son cycle évolutif de la période bipolaire, elle apparaît à l'observateur comme une phase essentiellement éclatée.

Conclusion

La diplomatie africaine de la période bipolaire a donc été marquée par trois phases successives et interdépendantes. Les leçons tirées de la première ont posé les bases du comportement holiste des États africains au cours de la seconde. La troisième, davantage plus individualiste, tirait également les leçons des échecs de la seconde. Cet ensemble d'observations n'indique pas seulement que même pendant la guerre froide, les États africains agissaient et réagissaient sur la scène internationale en tenant compte des contraintes, mais aussi qu'ils tentaient constamment de les transformer à leur avantage. L'émergence à la fin de la guerre froide d'un bloc offensif aux méthodes diplomatiques plutôt révolutionnaires, loin donc de constituer une innovation dans son fond, confirme plutôt cette tendance. Et en ce sens, elle marque surtout la revanche des progressistes sur les modérés.

Notes

- ¹ Voir particulièrement Bourmaud Daniel, *La politique en Afrique*, Paris, Montchrestien 1997.
- ² Voir particulièrement Mbembe Achille, «Democratization and Social Movements in Africa», in *Africa Demos* 1990 et Bayart Jean François, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, édition Complexe, 1997.
- ³ *Africa and the International System: The Politics of State Survival*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- ⁴ «Why Africa's weak states persist: The Empirical and Juridical in Statehood», in *World Politics*, 35, October 1982, pp. 1-24.
- ⁵ Voir à ce sujet la vigoureuse critique de Luc Sindjoun «Africa and/in International Relations Science: The Dialectics of Strangeness and Banality from Classic Era to Global Era», International Symposium on *Globalization and Social Sciences in Africa*, Johannesburg, 14-18 September 1998.
- ⁶ Voir particulièrement Moïsi Dominique, «The Trouble with France», *Foreign Affairs*, May/June, 1998, pp. 94-104; Weidenfeld Werner, «America and Europe is the Break Inevitable», *The Washington Quarterly*, Summer 1997, pp. 37-52; Marcus Jonathan, «Adjustment, Recrimination: Franco-US Relations and the New World Disorder», *The Washington Quarterly*,

- Spring 1998, pp. 17-32; Booker Salih, Thinking Regionally about Africa, *Current History*, May 1998, pp. 200-203.
- ⁷ Voir particulièrement: Richard Joseph, «Africa: The Rebirth of Political Freedom», *Journal of Democracy*, 2 fall 1991, pp. 11-24; Gyimah-Boadi, G., «The Rebirth of African Liberalism», *Journal of Democracy*, 9 April 1998, pp. 18-31.
- ⁸ Depuis 1993, l'OUA a pris acte de cette situation et reconnaît désormais la nécessité dans certains cas du bien fondé de la politique d'ingérence.
- ⁹ Voir particulièrement : Nicholson Harold (Sir), «The Transition from the Old Diplomacy to the New», *Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 1973, pp. 28-40.
- ¹⁰ Voir par exemple, Connell Dan, Smith Frank, «Africa's New Bloc», *Foreign Affairs*, March/April, 1998; Richard Joseph, «Reconfiguration of Power in late Twentieth Century Africa, *In State, Conflict and Democracy in Africa*, Boulder Colorado, 1998.»
- ¹¹ LECOMTE Patrick, Denni Bernard, *Sociologie du Politique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1992.
- ¹² Cité par Nsizo Marcel, *Réflexion sur la contribution du Sankarisme à une idéologie moderne de la révolution*, Thèse de doctorat, Université de Panthéon-Assas, Paris II, 1995, p. 216.
- ¹³ WILLIAME Jean-Claude, Patrice Lumumba, *La crise congolaise revisitée*, Karthala, 1990, pp. 110-111.
- ¹⁴ Mgr Van Waeyenberg, «Catholics and the Congo Chaos. A Reply to M. Oliver Barres», *Archive du CEDAF-ASDOC*. 26 janvier 1961, p. 1.
- ¹⁵ Entretien avec Mgr. J. Jadot, cité par Jean Claude Williame, op. cit. p. 112.
- ¹⁶ Constantin François, Coulon Christian, *La difficile décolonisation de la diplomatie africaine*, Table ronde des 4 et 5 février 1977, CEAN, Bordeaux, pp. 19.
- ¹⁷ Op. cit., pp. 211-212.
- ¹⁸ Deschamps Hubert, *Les institutions politiques de l'Afrique Noire*, Que sais-je, PUF, 1976, pp. 70-71.
- ¹⁹ Déclaration de l'Indépendance des treize États unis d'Amérique réunis en Congrès le 4 juillet 1776. Cité par Marc Aicardi de Saint-Paul. - *La Politique africaine des États-Unis*, 1984, p. 124
- ²⁰ Cité par *Ibid*, p. 124.
- ²¹ Discours prononcé devant l'Association des correspondants de la Maison Blanche, *Political Science Quarterly*, no. 70, mars 1955, p. 1-8.
- ²² Lettre du 2 novembre 1942, cité par Langer Williams L. *Our Vichy Gamble*, New York, Knopf, 1947, p. 333.
- ²³ Byrode A. Henry (chargé d'Affaires africaines au Département d'État), déclare en ce sens que : «Let us be frank in recognizing our stake in the strength and stability of certain European nations which exercise influ-

ence in the dependent areas... We cannot blindly disregard their side of the colonial question without injury to our own security», in «The World's Colonies and Ex-Colonies: A Challenge to America», *Department of State Bulletin n° 751*, November 16, 1953 ; et Sears Mason (Représentants des États-Unis à l'ONU), que «Because of the Cold War, (Secretary of State Dulles) decided to subordinate the promoting of African Freedom to what he considered the overriding necessity to support our NATO allies and their colonial policies», in *Years of High Purpose: From Trusteeship to Nationhood*, 1980, p. 13.

- ²⁴ Représentée par le gouvernement provisoire, car encore en lutte contre la France. Elle deviendra membre souverain dès 1962;
- ²⁵ Il s'agissait des États suivants : Togo, Zaïre, Nigeria, Sierra Leone, Éthiopie, Libye, Tunisie, Somalie, Liberia.
- ²⁶ Notamment l'institutionnalisation du Groupe des quatorze comprenant le Cameroun, la RCA, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Dahomey, le Gabon, la Haute Volta, Madagascar, la Mauritanie, le Sénégal, le Niger, le Tchad, le Rwanda et le Zaïre.
- ²⁷ Ils reprochaient en fait au Président ghanéen d'intervenir dans les affaires intérieures des autres États africains.
- ²⁸ *Jeune Afrique* no. 666, octobre 1973.
- ²⁹ Roche Jean-Jacques, *Le système international contemporain*, Montchrestien, 1994.
- ³⁰ Le Sommet d'Alger constitua son apothéose puisque 75 nations assistaient et représentaient plus de 2 milliards d'hommes.
- ³¹ Hadsel, Fred L., «Africa and the World: Nonalignment reconsidered», in Marion E. Doro and Newell M. Stultz (cd.), *Governing in Black Africa*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1970, p. 344.
- ³² Tshinga, A., *Le groupe africain dans le cadre des Nations-Unies*, Mémoire de 3^{ème} cycle, IRIC, 1980, 190 pages.
- ³³ Doté d'un secrétariat permanent, le groupe africain se réunissait deux fois par mois. Il tint ainsi, de 1964 à 1977, 409 sessions dont 184 seulement durant les Assemblées générales annuelles de l'ONU.
- ³⁴ Voir la Résolution 3281 (XXXIX) de l'Assemblée générale des Nations-Unies.
- ³⁵ Zang Laurent, «Contribution of African Diplomacy to Non-Aligned Movement and the Group of 77», *Revue camerounaise des Relations Internationales*, Vol. 3, n° 1, février, 1996, pp. 35-49.
- ³⁶ Pour l'explication par E. Kodjo de son acte controversé, voir *Jeune Afrique*, n° 1101, 18-22 mars 1982.

- ³⁷ Il s'agit du Cameroun, des Comores, de la Côte d'Ivoire, de Djibouti, du Gabon, de la Gambie, de la Guinée, de la Guinée Equatoriale, de la Haute-Volta (Burkina Faso actuel), du Liberia, du Maroc, de l'Ile Maurice, du Niger, de la République centrafricaine, du Sénégal, de la Somalie, du Soudan, de la Tunisie, et du Zaïre (actuelle République Démocratique du Congo).
- ³⁸ Ils l'obtiendront cependant plus tard.
- ³⁹ Akibou Naïm, *La politique africaine d'Israël : Le cas de l'Afrique Noire (1957-1987)*, Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle, sous la direction de Jean Emmanuel Pondi, IRIC, 1989. Bindzi L. H., *les États d'Afrique Noire face au conflit israélo-arabe (1957-1985)*, Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle, IRIC, 1986.
- ⁴⁰ Cité par Lemoine M., *Les 100 portes de l'Amérique Latine*, Paris, Autrement, 1989, p. 131.