

LA CONDITIONNALITE DEMOCRATIQUE DANS LA POLITIQUE AFRICAINE DE LA FRANCE

Stéphane BOLLE

Docteur en droit public

Enseignant-chercheur associé au CERDRADI

“ La France liera tout son effort de contribution aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté ”¹. Par cette petite phrase, prononcée au sommet franco-africain de La Baule, le 20 juin 1990, François Mitterrand a ouvert une brèche dans la politique africaine de la France, caractérisée, depuis le général de Gaulle, par un soutien dispendieux à “ un développement sans démocratie ” garantissant sa présence politique, militaire et économique dans ses anciennes colonies. Le Président français, alors que la “ troisième vague de démocratisation ” touchait une Afrique en crise, a souscrit, du bout des lèvres², au principe de la conditionnalité démocratique qui venait de faire son entrée dans la *doxa* internationale.

Prenant le relais d’opinions publiques attachées à la mise en œuvre d’une coopération efficace, économe et éthique³ avec l’Afrique, les bailleurs de fonds occidentaux ont lié, dans les années 1980, l’allocation de leurs aides au respect par les pays bénéficiaires d’un ensemble de conditions. Avec la fin de la guerre froide, la dimension politique de ces conditionnalités s’est affirmée, en complément des exigences de bonne gestion. Les donateurs ont graduellement affiché leur foi nouvelle dans le cercle vertueux démocratie-développement. La Banque Mondiale, dans son fameux rapport de 1989, a lié libéralisation économique et légitimité du pouvoir, en vantant les mérites du “ meilleur gouvernement (qui) exige un renouveau politique ”⁴. Au fil des conventions de Lomé, les pays de la CEE, dont la France, ont dessiné les contours d’une véritable conditionnalité démocratique⁵. L’idée de fonder la coopération sur les droits de l’homme apparaît

¹ Discours de François Mitterrand à La Baule, 20 juin 1990, in *Politique étrangère de la France*, mai-juin 1990, p. 130.

² V. notamment Eric FOTTORINO, *France-Afrique. Les liaisons dangereuses. 3. La démocratie à contre-cœur*, *Le Monde*, 24 juillet 1997, et Abelhaleq BERRAMDANE, *Le discours de La Baule et la politique africaine de la France*, *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération*, n°3, septembre-décembre 1999, p. 247 et s..

³ Laurence PORGES, *L’aide et l’opinion française ou les limites de la générosité*, *Afrique Contemporaine*, n° spécial, 4^e trim. 1998, p. 127 et s..

⁴ Banque Mondiale, *L’Afrique sub-saharienne. De la crise à une croissance durable. Etude de prospective à long terme*, Washington D.C., 1989, pp. xii et 190-191.

⁵ V. notamment T.O. MOSS, *La conditionnalité démocratique dans les relations entre l’Europe et l’Afrique*, *L’Événement Européen*, n°19, 1992, p. 225 et s., et Martin MANKOU, *Droits de l’homme, démocratie et Etat de droit dans la Convention de Lomé IV*, *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération*, n°3, septembre-décembre 2000, p. 313 et s..

avec Lomé III (1985) et Lomé IV (1990), le second de ces accords autorisant des sanctions de coopération dans une perspective positive. Les critères d'accès à l'aide ont été, ensuite, élargis par la convention de Lomé IV révisée à Maurice (1995), au respect des principes démocratiques et de l'Etat de droit, l'article 366 bis prévoyant, en cas de manquement, la suspension totale ou partielle de la coopération, après consultations avec le pays incriminé. Dix ans presque jour pour jour après le discours de La Baule, les Etats ACP (Afrique-Carä bes-Pacifique) et de l'Union européenne viennent de conclure à Cotonou, le 23 juin 2000, un nouvel accord renforçant les aspects institutionnels de la conditionnalité démocratique. Par le dialogue politique, les parties s'engagent à promouvoir un environnement politique stable et démocratique, à améliorer le cadre institutionnel nécessaire au fonctionnement d'une société démocratique, à soutenir activement les processus de démocratisation et la consolidation de l'Etat de droit, et à procéder à une évaluation régulière de leur évolution (articles 1, 8 et 9.2). Le mécanisme de suspension de la coopération en dernier recours est reconduit (article 98).

La conditionnalité démocratique, dans un cadre bilatéral ou multilatéral, apparaît ainsi comme l'antienne des influences de la France sur plus d'une décennie de transformations politiques et constitutionnelles dans son pré carré. Compte tenu des "succès et des crises du constitutionnalisme africain"⁶, et du désenchantement d'une "démocratie africaine qui prend corps dans une soumission pénible à la charité internationale"⁷, il convient de s'interroger sur le contenu, l'effectivité et l'impact de cette conditionnalité. La démocratie est ici entendue comme "le règne du nombre dans le respect du droit"⁸ au travers d'élections disputées et honnêtes au suffrage universel, permettant l'alternance au pouvoir, et au moyen d'institutions plurielles judicieusement agencées, assurant l'exercice équilibré du pouvoir. La France a-t-elle validé sa rhétorique de la conditionnalité par une action cohérente, volontariste et efficace visant l'implantation durable de la démocratie dans toute l'Afrique noire francophone ? L'injonction faite de procéder à des réformes a-t-elle constitué une ingérence constante et irrésistible au point d'interdire aux protagonistes africains de se la réapproprier, de la dépasser, de la dévoyer ?

Pour répondre à ces questions, la présente étude entend apporter, en trois points, un éclairage sur les mots et les choses de la conditionnalité démocratique française. Premièrement, les exigences de la France apparaissent peu lisibles : elles ont semblé autant satisfaites par les pays africains qui entreprenaient une transition radicale vers la démocratie que par ceux qui engageaient une simple libéralisation politique (I). Deuxièmement, la logique de la conditionnalité démocratique n'est pas allée jusqu'au bout : la France n'a pas durablement "récompensé" les

⁶ V. notamment les contributions de Jean DU BOIS DE GAUDUSSON et Gérard CONAC, *Introduction*, in Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, Gérard CONAC et Christine DESSOUCHES (sous dir.) "Les Constitutions africaines publiées en langue française", tome 2, Paris, La Documentation française, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 9-19, et Patrick QUANTIN, *La difficile consolidation des transitions démocratiques africaines des années 1990*, in Christophe JAFFRELOT (sous dir.) "Démocraties d'ailleurs", Paris, Karthala, 2000, pp. 479-507.

⁷ KÄ MANA, *L'Afrique va-t-elle mourir ? Essai d'éthique politique*, Paris, Karthala, 1993, p. 106.

⁸ Henry ROUSSILLON, *Chronique d'une démocratie annoncée*, in Henry ROUSSILLON (sous dir.) "Les constitutions africaines : la transition démocratique", Presses de l'IEP de Toulouse, 1993, p. 4.

dirigeants des démocraties émergentes, et, souvent, s'est refusée ou a tardé à "sanctionner" les dirigeants des régimes issus de la restauration autoritaire (II). Enfin, la tendance à un "renouveau" de la conditionnalité démocratique sera évoquée, à la lumière du tournant que semble avoir pris la politique africaine de la France en 1999-2000 (III).

I) UNE CONDITIONNALITE EQUIVOQUE : DEMOCRATISER OU LIBERALISER ?

La France, récusant "cette forme subtile de colonialisme qui consisterait à faire la leçon en permanence aux Etats africains", "trace un chemin", indique "la direction qu'il faut prendre"⁹ : la démocratie ; à la différence de l'Allemagne¹⁰, elle n'a pas défini les critères permettant d'identifier un régime en voie de démocratie; elle n'a pas davantage imposé un calendrier et un plan précis de réformes. Qui plus est, au fil des discours de François Mitterrand et de Jacques Chirac, l'injonction n'a de cesse de s'assouplir, laissant le soin aux acteurs africains de définir la nature et le rythme des changements à opérer. A l'essai au Bénin, pays inventeur d'une voie de transition radicale à la démocratie par une conférence nationale souveraine, la conditionnalité s'accommode autant des processus analogues que des processus de libéralisation contrôlée.

A) LA CONDITIONNALITE A L'ESSAI : LA TRANSITION AU BENIN (1989-1990)

Comme le souligne Jean-François Bayart, "Une légende plaisante veut que la conférence de La Baule, en juin 1990, ait propulsé l'Afrique dans l'ère du multipartisme, parfois à son corps défendant. C'est oublier la chronologie des faits : la France a pris acte tardivement, et de manière bien ambiguë d'une revendication libérale ... qui était devenue irrépressible"¹¹. Dès la fin 1989, s'enclenche au Bénin un processus exemplaire de transition à la démocratie¹². Dans un pays en totale banqueroute, au bord de la guerre civile, le Président Kérékou, au pouvoir depuis le coup d'Etat de 1972, choisit de composer avec ses opposants, en les conviant, le 7 décembre 1989, à une Conférence nationale des forces vives. Réunie du 19 au 28 février 1990, la Conférence, autoproclamée souveraine, dégage par consensus, les fondements d'un nouvel ordre constitutionnel : elle suspend la Loi fondamentale marxiste-léniniste de 1977 ; elle instaure le multipartisme intégral ; elle organise, jusqu'à la tenue d'élections concurrentielles, la cohabitation entre Mathieu Kérékou, maintenu à son poste mais dépouillé de l'essentiel de ses pouvoirs, et

⁹ Discours de François Mitterrand à La Baule, 20 juin 1990, op. cit., p. 128 et 129.

¹⁰ V. Isabelle BIAGOTTI, *Discours allemands et conditionnalité démocratique*, Politique Africaine, n°60, décembre 1995, p. 19 et s., et Gerhard BÖKE, *Intentions et réalités de la conditionnalité politique. L'expérience de la coopération allemande en Afrique (1990-1994)*, in Jean-Pascal DALOZ et Patrick QUANTIN "Transitions démocratiques africaines", Paris, Khartala, 1997, p. 217 et s..

¹¹ Jean-François BAYART, *La politique africaine de la France. Ni le Zambèze ni la Corrèze*, Le Monde, 5 mars 1992.

¹² V. notamment notre thèse, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Montpellier, 1997, pp. 35-206, Richard BANEGAS, *Retour sur une transition "modèle". Les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise*, in Jean-Pascal DALOZ et Patrick QUANTIN, op. cit., pp. 23-94, et Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin. La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de Transition*, Paris, L'Harmattan, 1995, 223 pp..

Nicéphore Soglo, Premier ministre élu par elle ; elle désigne un Haut Conseil de la République, organe constituant, législatif et de contrôle ; enfin, elle arrête les grandes lignes d'une constitution démocratique à soumettre au référendum. La transition s'achèvera sans encombre après La Baule avec l'élection présidentielle de mars 1991, remportée par N. Soglo au détriment de M. Kérékou.

La France, par le biais de la conditionnalité démocratique, a incontestablement contribué au démarrage de cette mue constitutionnelle et politique complète. Francis Akindès évoque à ce propos un “chantage” : “soit Kérékou accepte une transmission pacifique du pouvoir en échange d'une aide à la sortie “en beauté” de la scène politique, soit il persiste à conserver le pouvoir et la France lui coupe non seulement l'aide économique directe mais intervient afin que les organismes internationaux (FMI, Banque mondiale,...) en fassent autant”¹³. Par la voix de son ambassadeur Guy Azä s, la France incite M. Kérékou à adopter un scénario de sortie de crise lui permettant de demeurer à la tête de l'Etat. Le 7 décembre 1989, circule à Cotonou, semble-t-il avec la complicité du chef de l'Etat, une note confidentielle exposant les vues de la France ... en partie reprise par le communiqué, diffusé dans la soirée, pour officialiser la convocation de la Conférence nationale. Paris subordonne le décaissement de nouvelles aides à l'achèvement, courant février 1990, d'un plan de “lumpen-démocratisation”¹⁴ qu'elle s'engage à financer : annonce de la tenue d'une “convention nationale” ; révision de la Loi fondamentale par l'Assemblée en exercice, pour consacrer la séparation du Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB) et de l'Etat ; tenue d'un congrès du PRPB pour déterminer les modalités d'accueil “au sein de ses structures (de) toutes les sensibilités politiques du pays”. Il s'agissait ni plus ni moins pour le Bénin d'adapter le modèle du parti unique pluritendancier pratiqué dans d'autres pays¹⁵, de manière à maîtriser le flux des revendications démocratiques et à agréger les franges contestataires de l'élite béninoise. La Conférence nationale substituera à un plan français, bien en deçà des concessions consenties par Mathieu Kérékou dès le 7 décembre 1989, le schéma précité d'une transition consensuelle mais radicale à la démocratie. L'absorption des pressions françaises par les dynamiques internes n'a pas privé “le berceau de la démocratie africaine et de l'alternance”¹⁶ d'une manne de 160 millions de francs versés par Paris contre l'abandon du marxisme-léninisme et l'organisation de la Conférence nationale. Ce test “grandeur nature” de la conditionnalité démocratique est instructif : prudente, l'injonction de la France est susceptible d'être instrumentalisée par ses destinataires ; signal fort en faveur du changement, elle ne peut absolument en déterminer le cours. Si la conditionnalité française a contribué au déclenchement d'une authentique transition démocratique au Bénin, elle n'a pas eu la même fortune dans toute la région, une fois sortie des coulisses de la diplomatie.

¹³ Francis AKINDES, *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, Paris, Khartala, Codesria, 1996, p. 53.

¹⁴ Comi TOULABOR, *Paristroïka et revendication démocratique*, in Daniel C. BACH et Antony A. KIRK-GREENE “Etats et sociétés en Afrique francophone”, Paris, Economica, 1993, p. 125.

¹⁵ V. Ibrahima FALL, *Esquisse d'une théorie de la transition : du monopartisme au multipartisme en Afrique*, in Gérard CONAC (sous dir.) “L'Afrique en transition vers le pluralisme politique”, Paris, Economica, 1993, p. 43 et s..

¹⁶ Suivant l'expression employée, le 6 décembre 2000 à Cotonou, par le Président sénégalais Abdoulaye Wade, à la clôture de la 4^e conférence internationale des démocraties nouvelles et rétablies, in La Nation, 7 décembre 2000.

B) LA CONDITIONNALITE RELATIVE : DE LA BAULE (1990) A BRAZZAVILLE (1996)

Enoncée officiellement à La Baule, cinq mois après la clôture de la Conférence nationale du Bénin, la conditionnalité s'affranchit de l'idée d'une démocratie limitée. François Mitterrand déclare : " J'ai naturellement un schéma tout prêt : système représentatif, élections libres, liberté de la presse, indépendance de la magistrature, refus de la censure " ¹⁷. C'est donc bien l'apprentissage électoral de la démocratie pluraliste à l'occidentale qui doit désormais conditionner l'aide aux pays africains. Seulement la France se veut paradoxalement respectueuse de la souveraineté des Etats africains : elle leur impose davantage une obligation de résultats à plus ou moins long terme qu'une obligation de moyens. Elle " n'a pas à dicter " un modèle de " loi constitutionnelle qui s'imposerait *de facto* à l'ensemble des peuples " : c'est aux africains eux-mêmes de " savoir comment se diriger vers le principe universel qu'est la démocratie " ¹⁸, nonobstant la labellisation courante des " démocraties " ¹⁹ africaines en démocraties. Surtout, la " pariströ ka ", prenant en compte les réticences des présidents africains, ménage ostensiblement la liberté des " Etats souverains " de " déterminer les étapes et l'allure " ²⁰ de leur cheminement vers la démocratie. Inscrite par la France à l'agenda politique de l'Afrique, la démocratie est un horizon à atteindre à une échéance indéterminée, non un régime à instaurer à bref délai. Au gré des inflexions successives du discours présidentiel, la conditionnalité démocratique apparaît comme une contrainte toute relative voire comme une " coquille vide ". Au sommet de Chaillot, en novembre 1991, François Mitterrand s'en remet à ses pairs africains pour " fixer en toute indépendance les modalités et les rythmes " du changement " dès lors que la direction est prise " ²¹. A Brazzaville, le 18 juillet 1996, Jacques Chirac déclare que la France doit " repenser, dans un esprit de tolérance et d'humilité " son accompagnement de l'Afrique sur le " chemin difficile de la démocratie " : " Nous n'avons pas à lui donner de leçon ... La démocratie c'est un état d'esprit ... c'est le fruit d'un long apprentissage ". Six ans après La Baule, le cadre tracé par la France apparaît d'autant plus lâche que Jacques Chirac dresse à juste titre le constat sévère de l'inanité d'une conditionnalité qui a servi de caution à une " démocratie de façade " ²².

Avec l'appui de Paris, que ce soit avant ou après La Baule, les systèmes de parti unique, gangrenés par la corruption, contestés pacifiquement ou violemment par la " rue ", laissent partout

¹⁷ Discours de François Mitterrand à La Baule, 20 juin 1990, op. cit., p. 129.

¹⁸ Discours de François Mitterrand à La Baule, 20 juin 1990, op. cit., p. 128.

¹⁹ Expression empruntée à Max LINIGER-GOUMAZ, *La démocratie. Dictature camouflée, Démocratie truquée*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 65 : " type de gouvernement autoritaire " qui, en particulier, refuse tant les " contre-pouvoirs que la participation populaire au processus de décision " et " procède à un simulacre des principaux instruments de la démocratie pluraliste que confirme la totale prédominance de l'exécutif sur un législatif d'ailleurs fictif " .

²⁰ Discours de François Mitterrand à La Baule, 20 juin 1990, op. cit., p. 129.

²¹ Allocution de François Mitterrand à l'ouverture du 4^e sommet de la francophonie, 19 novembre 1991, in *Politique Etrangère de la France*, novembre-décembre 1991, p. 48.

²² Discours de Jacques Chirac devant les deux chambres réunies en Congrès à Brazzaville, 18 juillet 1996, in *Politique Etrangère de la France*, juillet-août 1996, p. 89.

la place à un multipartisme exacerbé. La France finance “ les cérémonies d’initiation à la démocratie que sont devenues les conférences nationales ”²³ au Gabon, au Congo, au Togo, au Mali, ... sur le modèle jamais dupliqué du Bénin²⁴ ; les trésoreries des gouvernements provisoires sont renflouées. Paris apporte également son assistance financière aux multiples consultations électorales consacrant l’ouverture démocratique : aux référendums de ratification des nouvelles constitutions, élaborées parfois à la hâte et avec l’expertise de juristes français, souvent sur les patrons de la V^o République²⁵ ; aux élections pluralistes, qui voient la défaite des présidents sortants et des ex-partis uniques, notamment au Niger et à Madagascar. Au Tchad, Hissène Habré, qui s’était montré hostile à l’injonction de La Baule, est chassé du pouvoir, avec la complicité des services spéciaux français, le 1^{er} décembre 1990, par Idriss Déby, partisan d’une “ démocratie vraie, totale, une démocratie pluraliste ”²⁶. Soumise aux pressions de l’ancienne métropole, “ L’Afrique s’engage dans le pluralisme et chante les louanges de l’Etat de droit ”²⁷. L’impression d’ensemble d’une conditionnalité qui aurait contraint les gouvernants africains à une brutale conversion au nouveau credo démocratique ne saurait faire longtemps illusion.

La France a subi ou même a paru soutenir “ les stratégies de restauration autoritaire que ses vieux clients (ont) aussitôt enclench(é) sous la feuille de vigne du multipartisme que la pudibonderie de l’heure imposait ”²⁸. Les formes juridiques de la démocratie pluraliste sont sauvées, mais la libéralisation politique savamment instillée par les ex-dictateurs, à l’issue ou non d’une conférence nationale, interdit *de facto* toute possibilité d’alternance et la conditionnalité démocratique française se trouve prise à défaut. Nous nous limiterons à deux exemples. En Côte d’Ivoire, le Président Houphouët-Boigny, confronté à une crise multiforme, reprend à son compte, après La Baule, le processus autoritaire de démocratisation de la “ paristrô ka ”²⁹ : après l’adoption sans concertation de règles électorales handicapantes pour l’opposition, le “ doyen ” est réélu, en octobre 1990, par 81,68% des voix contre son unique rival Laurent Gbagbo ... crédité par les diplomates occidentaux d’un score situé entre 30 et 40% ; un mois plus tard, son parti, le Parti Démocratique de Côte d’Ivoire (PDCI) sort largement vainqueur des élections législatives³⁰. Au Cameroun³¹, en réponse à la contestation ouverte de son régime, Paul Biya, quelques jours

²³ Comi TOULABOR, op. cit., p. 132.

²⁴ Daniel BOURMAUD, Patrick QUANTIN, *Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991)*, in Yves MENY (sous dir.) “ Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet ”, Paris, L’Harmattan, 1993, pp. 165-182.

²⁵ Michel MARTIN, André G. CABANIS, *Le nouveau cycle constitutionnel ultra- méditerranéen francophone et la constitution d’octobre 1958*, in Yves MENY, op. cit., pp. 139-163.

²⁶ V. Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad. Un essai d’histoire immédiate*, Paris, Khartala, 1993.

²⁷ Gérard CONAC, *Les processus de démocratisation en Afrique*, Parlements et francophonie, n°83-84, 4^e trim. 1991-1^{er} trim. 1992, p. 83.

²⁸ Jean-François BAYART, op. cit..

²⁹ Selon Antoine GLASER et Stephen SMITH, *L’Afrique sans africains. Le rêve blanc du continent noir*, Paris, Stock, 1994, p. 100 : “ Le scénario français de la paristroïka devait se jouer en trois actes : “ Acceptez le multipartisme, placez-vous au-dessus de la mêlée, et on vous garantit l’impunité ”. Tel était le message lapidaire au syndicat des chefs d’Etat ”.

³⁰ V. notamment Paul N’DA, *Le drame démocratique africain sur scène en Côte d’Ivoire*, Paris, L’Harmattan, 1999.

³¹ Mongo BETI, *La France contre l’Afrique. Retour au Cameroun*, Paris, La Découverte, 1993, Luc SINDJOUN, *Cameroun : le système politique face aux enjeux de la transition démocratique (1990-1993)*, in “ L’Afrique politique

seulement après La Baule, annonce, lors du 1^{er} congrès (28-30 juin 1990) du Rassemblement Du Peuple Camerounais (RDPC), un vaste train de réformes ... pour approfondir la libéralisation politique engagée en 1985 dans le cadre du parti unique. En décembre 1990, le multipartisme est rétabli, un poste de Premier ministre créé, les libertés publiques sont renforcées. P. Biya, en chef d'orchestre du changement, juge, en mars 1991, " sans objet " et inconstitutionnelle la conférence nationale souveraine réclamée par l'opposition. Pour mettre fin à un climat quasi-insurrectionnel, une rencontre tripartite gouvernement-opposition-société civile (30 octobre-16 novembre 1991) a lieu : la révision à terme de la Constitution dans un sens semi-présidentiel est prévue³² ; des compromis sont trouvés sur la majorité électorale, le contrôle des élections et l'accès des partis aux médias officiels. Aux élections législatives anticipées du 1^{er} mars 1992, malgré le boycott de partis importants, le RDPC n'obtient que 88 sièges sur 180. Pour se sauver d'une défaite annoncée, Paul Biya, qui aurait été conseillé en ce sens par François Mitterrand, anticipe d'un an l'élection présidentielle : la période annuelle d'inscription sur les listes électorales étant expirée, les électeurs non inscrits des partis ayant boycotté les législatives sont d'office exclus du scrutin à un seul tour du 11 octobre 1992. Divisée, prise de vitesse, l'opposition ne parvient pas à présenter un candidat unique. Malgré ce, les résultats officiels de l'élection présidentielle proclamés le 23 octobre 1992, hors le délai légal³³, consacrent la courte victoire de Paul Biya avec 39,97% des voix contre 35,96% à John Fru N'Di. En l'absence de protestation de la France, s'ensuit une sévère répression de l'opposition. Quelques semaines plus tard, Paris octroie même 30 milliards de francs CFA au Cameroun pour régler à la Banque mondiale plusieurs échéances impayées de sa dette. Cet appui à la stratégie " d'adaptation conservatrice " de Paul Biya, qui s'était proclamé, le 3 avril 1991, sur les marches de l'Élysée, l'un des " meilleurs élèves de François Mitterrand ", atteste des ambiguïtés des attentes de la partie française.

La conditionnalité démocratique formulée par la France, si elle a fait ses preuves au Bénin, ne s'est pas concrétisée par une action univoque en faveur d'une transition réelle à la démocratie dans tous les pays. L'objectif constamment affiché de l'organisation d'élections pluralistes, mêmes imparfaites, apparaît singulièrement modeste, rapporté au mot du ministre Jacques Godfrain : " Quand un dictateur, après coup, se soumet au suffrage universel, cela fait un sacré progrès " ³⁴. La conditionnalité n'a " pas plus nui à l'autonomie ou à la souveraineté des régimes politiques

1994 ", Paris, Khartala, 1995, p. 143 et s., et Andreas MEHLER, *Cameroun : une transition qui n'a pas eu lieu*, in Jean-Pierre DALOZ et Patrick QUANTIN, op. cit., p. 95 et s..

³² Après de multiples attermoissements et la parution de plusieurs projets, la nouvelle Constitution, approuvée par la seule Assemblée Nationale, ne sera promulguée que le 18 janvier 1996.

³³ Malgré le fait que la loi du 17 septembre 1992 fixant les conditions et de suppléance à la Présidence de la République ne soit pas d'une grande clarté, elle n'a pas été respectée : l'art. 95 1° impartit " en tout état de cause " à la Cour suprême un délai de 72 heures suivant la clôture du scrutin pour statuer, mais l'art. 98 dispose que la Cour suprême proclame élu le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés " quinze jours au plus " après la clôture du scrutin.

³⁴ Cité par Francis CORNU, *La difficile définition de la politique africaine*, Le Monde, 15 juillet 1996.

africains que l'appui apporté aux régimes non démocratiques antérieurs³⁵ : elle ne constitue, en effet, qu'une variable parmi d'autres de la politique africaine de la France.

II LA CONDITIONNALITE DEMOCRATIQUE A L'EPREUVE DE LA REALPOLITIK

De nombreux observateurs aboutissent à un constat analogue : le timide surgissement de la conditionnalité démocratique n'a pas apporté, jusqu'à ces dernières années, de changements significatifs dans les pratiques des différents gouvernements français. La coopération est restée tributaire de la nécessité impérieuse pour la France de préserver ses intérêts et sa présence en Afrique, menacés par d'autres puissances comme les Etats-Unis. La géopolitique africaine explique, dans une large mesure, les limites de la "prime à la démocratie" promise en 1990, et le recours tout à fait exceptionnel aux sanctions de coopération à l'encontre des régimes "amis", peu respectueux des principes démocratiques mais garants de la stabilité de la région.

A) LES LIMITES DE LA "PRIME A LA DEMOCRATIE"

François Mitterrand l'a promis à La Baule : l'aide de la France aux pays africains sera "enthousiaste" à l'égard de ceux qui "avec courage" évolueront vers la démocratie³⁶. Le vœu d'Abdou Diouf, en faveur de l'octroi d'une "certaine prime" aux pays qui, comme le Sénégal depuis 1981, se lanceraient dans le multipartisme intégral, était ainsi exaucé³⁷. Mesurer scientifiquement la réalité de cette "prime à la démocratie" est une gageure à bien des égards. Les mécanismes de coopération sont, d'abord, d'une grande complexité, marqués par une certaine opacité, ce qui invite à la prudence dans le maniement des données chiffrées de l'aide publique au développement. En second lieu, la France s'est interdit de "fixer un barème sur le progrès démocratique"³⁸ et les chercheurs ne peuvent pallier cette carence, en raison de leurs divergences profondes sur les critères à adopter. Enfin, il peut être malaisé d'imputer l'accroissement réel du volume des aides aux performances politiques d'un bénéficiaire, qui aurait par ailleurs satisfait à d'autres conditionnalités (économiques, financières, environnementales...). Nonobstant ces difficultés, il semble que la nature du régime politique ne soit pratiquement jamais à lui seul le critère déterminant de l'attribution de financements exceptionnels. Célestin Monga évalue à 82% de ces financements, sur la période 1993-1995, la part des pays de la zone CFA à régime autoritaires et riches en matières premières ; les pays pauvres à régimes démocratiques reçoivent la portion congrue. L'attitude frileuse de la France serait dictée par "l'idée que la démocratisation est forcément un processus long, lent, incertain, aussi bien en ce qui concerne ses résultats, que sa

³⁵ Patrick QUANTIN, *La difficile consolidation des transitions démocratiques africaines des années 1990*, op. cit., p. 494.

³⁶ Conférence de presse de François Mitterrand à l'issue du sommet de La Baule, 21 juin 1990, in *Politique Etrangère de la France*, mai-juin 1990, p. 132.

³⁷ *Le Monde*, 22 juin 1990.

³⁸ Conférence de presse de François Mitterrand à l'issue du sommet de La Baule, 21 juin 1990, op. cit., p. 132.

durabilité, et même sa nécessité”. Il en résulterait une estimation strictement financière des multiples coûts induits notamment par la mise en place et la maintenance d’institutions démocratiques nouvelles, ou encore l’organisation et l’observation des élections³⁹.

On pourrait hâtivement en déduire qu’il n’y a aucune corrélation entre les efforts produits par un pays africain sur la voie de la démocratie et la distribution de l’aide française. En fait, il y a bien une modulation des aides, mais celle-ci n’est pas durable. Une “ prime à la démocratie ” est octroyée au moment du démarrage et des étapes décisives du processus de démocratisation; les pays les plus avancés bénéficient alors de soutiens substantiels. Le Mali, par exemple, après la chute de Moussa Traoré, hostile à l’injonction de La Baule, reçoit en 1991 de Paris une aide d’urgence de 90 millions de francs, l’équivalent de la totalité des aides reçues en 1990. Mais la générosité financière de la France, comme d’ailleurs des autres bailleurs de fonds, semble se tarir à l’issue de la transition, au moment où doivent s’enraciner des institutions et pratiques démocratiques stables. Dans cette seconde phase, l’aide redevient “ normale ” : elle est davantage liée à l’histoire, à l’état des relations bilatérales entre donateur et bénéficiaire, à la position stratégique d’un pays qu’à ses performances politiques intérieures. Une étude comparée des aides attribuées au Bénin, classé parmi les pays les moins avancés, et au Gabon, pays à revenus intermédiaires, sur la période 1990-1994, permet de soutenir ce point de vue⁴⁰. Le Bénin n’a vraiment reçu de la France une “ prime ”, en récompense des progrès de la démocratie mais aussi de ceux de l’assainissement des finances publiques, que durant les années 1989, 1990 et 1991. Longtemps mis au banc des récipiendaires pour son option en faveur du marxisme-léninisme, le “ pionnier de la démocratie africaine ” reçoit en 1990-1991 une part de l’aide proche de celle perçue par le Gabon, qui, en raison de ses liens constants et privilégiés avec la France, a toujours bénéficié d’une attention soutenue. A partir de 1992, la consolidation de la vie institutionnelle démocratique au Bénin n’ouvre plus de droit à un quelconque “ bonus ” : l’aide française chute très sensiblement. En revanche, l’aide au Gabon d’Omar Bongo double littéralement en 1993-1994, en dépit des soubresauts provoqués par un processus de libéralisation contrôlée à l’issue d’une conférence nationale consultative, et des accusations récurrentes de fraude électorale⁴¹... Ce n’est donc que provisoirement que la coopération française cesse d’être exclusivement dictée par des

³⁹ Célestin MONGA, *Dollars, Francs CFA et démocratisation. Symbolisme politique et fonctions économiques de l’argent en Afrique noire*, Afrique Démocratie & Développement, n°8, décembre 1995, pp. 37-66. V. aussi, *Le coût des élections en Afrique*, Jeune Afrique Economie, avril 1993.

⁴⁰ Jean-François OBIANG, *Aide française et processus de démocratisation. Les cas du Bénin et du Gabon (1990-1994)*, mémoire de sciences politiques, 1996, Paris I.

⁴¹ V. notamment Charles M’BA, La “ conférence nationale ” gabonaise : du congrès constitutif du rassemblement social démocrate gabonais (rsdg) aux assises pour la démocratie pluraliste, Afrique 2000, novembre 1991, n°7, pp. 75-90. Après avoir consenti au multipartisme, sous la pression de l’opposition, le Président Omar Bongo a repris le contrôle de l’ouverture démocratique, en ne s’estimant pas lié par les décisions de la Conférence nationale : il a nommé le Premier ministre de transition ; il a “ débauché ” des opposants ; l’intervention de l’armée française en mai 1990, lors des émeutes de Port-Gentil provoquées par l’assassinat d’un dirigeant de l’opposition, lui a évité une crise qui aurait pu lui être fatale ; à la suite des scrutins de 1990 et 1991, tenus dans des conditions controversées, l’ex-parti unique, le Parti Démocratique Gabonais s’est assuré de justesse la majorité à l’Assemblée Nationale ; enfin, malgré les vives protestations et les tentatives de “ rébellion ” de l’opposition, Omar Bongo a été réélu, le 5 décembre 1993, dès le 1^{er} tour, avec 51,18% des suffrages seulement.

considérations stratégiques, économiques, diplomatiques..., sans grand rapport avec les performances démocratiques des bénéficiaires⁴². Ce désengagement financier est tout à fait dommageable pour les “ présidents de l’alternance ”⁴³, dont la légitimité électorale acquise avec le soutien informel de la France, s’érode inexorablement devant l’impatience des populations pour lesquelles la démocratie est synonyme de développement économique, de justice sociale, de moralisation et de modernisation des appareils publics. La conditionnalité française perd également de sa substance, lorsqu’il s’agit de sanctionner des pays “ amis ” violant *de facto* les principes démocratiques.

B) LE RECOURS EXCEPTIONNEL AUX SANCTIONS DE COOPERATION

Dès le sommet de La Baule, la dimension “ négative ” de la conditionnalité démocratique apparaît singulièrement réduite : l’aide française à l’Afrique “ sera plus tiède en face de régimes qui se comporteraient de façon autoritaire, sans accepter l’évolution vers la démocratie ”⁴⁴. Autrement dit, selon l’interprétation qu’en donne Bruno Delaye, ancien conseiller aux affaires africaines de l’Elysée (1991-1995), la France ne s’engage qu’à “ apporter des bonus, pas des malus ”⁴⁵. Seulement, elle ne se dote pas pour autant de critères minima permettant l’identification certaine des régimes autoritaires et ne menace pas expressément de ruptures unilatérales de coopération les dirigeants africains qui, sous couvert de multipartisme et d’une adhésion formelle à la démocratie, pérenniseraient l’autoritarisme. Cette prudence préserve la marge de manœuvre de la France, lui permet de se déterminer au cas par cas en fonction de ses intérêts géopolitiques, tout en se montrant dogmatiquement respectueuses des souverainetés africaines qu’elle a maintes fois malmenées par le passé⁴⁶. Le refus de se laisser enfermer dans une vision rigoriste de la conditionnalité démocratique ne va pas sans inconvénients. La France court le risque de faire preuve d’une excessive tolérance par rapport à d’autres bailleurs de fonds plus exigeants, comme l’Allemagne, les Etats-Unis, ou encore l’Europe communautaire, dont elle fait partie⁴⁷. La plupart des régimes multipartites sans alternance, comme le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d’Ivoire, le Gabon, la Guinée ou le Sénégal, ne sont pas inquiétés. La France ne sanctionne pas les multiples déviations de la démocratie constitutionnelle qui affaiblissent des oppositions indigentes et manifestent la

⁴² Selon le rapport 1997 du Comité d’aide au développement de l’OCDE, la Côte d’Ivoire, le Cameroun, le Sénégal, le Congo et le Gabon figurent parmi les dix principaux bénéficiaires de l’aide publique au développement versée par la France. Il s’agit de pays, où ont été souvent menés des processus de libéralisation contrôlée et où les élections pluralistes, dont les résultats sont fortement contestées, n’ont jamais consacré l’alternance, sauf au Sénégal, en mars 2000.

⁴³ Michel GAUD et Laurence PORGES, *Les présidents de l’alternance*, Afrique Contemporaine, n°167, 3^e trim. 1993, p. 29 et s..

⁴⁴ Conférence de presse de François Mitterrand à l’issue du sommet de La Baule, 21 juin 1990, op. cit., p. 132.

⁴⁵ Entretien avec Bruno Delaye, “ *Il a su accompagner le changement* ”, Jeune Afrique, n°1829, 18-24 janvier 1996, p. 79.

⁴⁶ Danielle DOMERGUE-CLOAREC, *La France et l’Afrique après les indépendances*, Paris, Sedes, 1994, pp. 113-148.

⁴⁷ Avant les années 1990, l’Europe avait interrompu sa coopération avec plusieurs pays en raison de violations graves : l’Ouganda d’Amin Dada, l’Empire centrafricain de Jean-Bedel Bokassa ou la Guinée Equatoriale de Macias Ngéma. La première suspension formelle de la coopération européenne, en vertu des accords de Lomé, était intervenu en mars 1990 à l’encontre du Soudan.

prégnance d'une culture politique autoritaire héritée de trois décennies de monolithisme : retour à une réglementation constitutionnelle des mandats présidentiels favorisant le maintien prolongé au pouvoir des présidents en exercice⁴⁸ ; arrestations et condamnations de présidentiables de l'opposition⁴⁹ ; utilisation massive à des fins partisans des moyens de l'Etat ; graves entorses à un jeu électoral loyal et démocratique, constatées sur le terrain par les observateurs internationaux⁵⁰, mais "couvertes" par des juges sans indépendance réelle⁵¹ ; mise en échec des "droits populaires" constitutionnels⁵²... Les progrès de l'intégration européenne, la compétition entre pays donateurs et les violentes récriminations des populations conduisent, toutefois, la France à rompre, non sans hésitations, sa coopération avec quelques régimes, qui ont brutalement interrompu ou retardé la libéralisation politique⁵³, ou ont commis de très graves manquements aux principes

⁴⁸ Le mandat présidentiel a été allongé de 5 à 7 ans, en 1991, au Sénégal et, en 1997, au Gabon, ces révisions constitutionnelles autorisant le maintien au pouvoir d'Abdou Diouf, Président depuis 1981, et d'Omar Bongo, Président depuis 1967. Au Burkina Faso, le septennat est devenu indéfiniment renouvelable (1997), au profit éventuel de Blaise Compaoré, au pouvoir depuis 1987. A Madagascar, le Président Ratsiraka, a obtenu la possibilité de rester au pouvoir pendant trois quinquennats au lieu de deux (1998), alors qu'au moment de sa réélection démocratique en 1996, il avait déjà exercé la magistrature suprême de 1975 à 1991.

⁴⁹ Ainsi, au Sénégal, Abdoulaye Wade, après sa condamnation aux lendemains de l'élection présidentielle de 1988, a été incarcéré en février 1994 ; en Côte d'Ivoire, Laurent Gbagbo et d'autres députés ont été arrêtés et incarcérés, en février 1992, à la suite d'une marche de l'opposition, sans que soit levée leur immunité parlementaire...

⁵⁰ Par ex., les relations entre la France et la Guinée n'ont pas été affectées par les graves irrégularités qui ont entaché les premiers scrutins nationaux pluralistes, tenus sous l'empire de la Loi fondamentale du 23 décembre 1990. Le Président Lansana Conté, au pouvoir depuis son coup d'Etat du 3 avril 1984, a été élu au 1^{er} tour, le 23 décembre 1993, avec 50,93% des voix seulement contre 7 autres candidats, dans un climat de violence ; les partis d'opposition, qui avaient boycotté la procédure d'établissement des listes électorales, ont contesté l'annulation du scrutin dans deux sous-préfectures, ayant voté à plus de 90% pour le candidat d'opposition Alpha Condé, annulation qui rendait inutile l'organisation d'un 2^e tour. Selon *Le Monde*, 21 juin 1995, les élections législatives guinéennes du 11 juin 1995, remportées par le parti présidentiel, "n'ont été qu'un vaste trucage : nombre de votants supérieur à celui des inscrits, scrutateurs en uniforme et armés de fusils mitrailleurs, procès-verbaux "corrigés" pendant le voyage vers la capitale. L'African American Institute, qui avait dépêché des observateurs, "reste très réservé sur la réelle représentativité des résultats quant au choix des électeurs guinéens". Ce dernier scrutin a entraîné le boycott par les trois principaux partis d'opposition des travaux de l'Assemblée Nationale du 11 juillet au 5 octobre 1995. V. aussi Alao SADIKOU AYO, *Elections démocratiques en Afrique de l'Ouest et du Centre : bilan et perspectives*, Afrique Démocratie, Mars 1994, p. 6 et s., Taofiki WABI AMINOU, *Elections en Afrique. L'œil du GERDDES* ibid., p. 78 et s., *Les rapports d'observation d'élections du Gerddes-Afrique*, Afrique Démocratie, juin 1994, p. 72 et s., et Martine-Renée GALLOIS et Marc-Eric GRUESNAIS, *Des dictateurs issus des urnes*, Le Monde diplomatique, Manière de voir, n°51, mai-juin 2000, pp. 35-37.

⁵¹ Ainsi, la Cour Constitutionnelle du Gabon a réglé de manière contestable certains contentieux nés à l'occasion de l'élection présidentielle controversée du 5 décembre 1993. La décision n°023/93/CC du 3 décembre 1993 constate bien "un comportement discriminatoire des médias de l'Etat ... dans tous les secteurs de la radiodiffusion et de la presse écrite", depuis l'ouverture de la campagne électorale, en violation du principe d'égalité de traitement des candidats à l'élection présidentielle, mais estime que ces manquements ne peuvent entraîner l'invalidation de la candidature du Président Omar Bongo qu'au cas où une "manœuvre frauduleuse" serait démontrée ; or, elle estime que ne peuvent être qualifiées de "corruption" les "largesses" faites par le chef de l'Etat à des journalistes, sur leur demande, dès lors qu'il s'agit d'une pratique courante dont bénéficient largement tant les agents de l'Etat que d'autres catégories de personnes. En revanche, la décision n°001/94/CC du 21 janvier 1994, déclare irrecevable le principal recours en annulation du scrutin, aux motifs que les requérants, tous membres de l'opposition, "se sont mis délibérément dans l'illégalité, faisant fi ici de l'existence de la Constitution", du fait de l'auto-proclamation de Paul Mba Abessolé en tant que Président de la République, de la nomination par lui d'un Premier ministre et de la création d'un Haut Conseil de la République.

⁵² V., par ex., Salif YONABA, *Sur une conquête inachevée de l'Etat de droit au Burkina Faso : le droit de pétition d'initiative législative*, Revue Burkinabé de Droit, n°28, juillet 1995, p. 202 et s., et DODO Aïchatou MINDAOU DOU, *Le droit de résistance dans les constitutions africaines : un droit illusoire à vocation décorative ?*, Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération, n°3, octobre-décembre 1995, p. 322 et s..

⁵³ Nous n'évoquerons pas ici les cas extrêmes de suspension de la coopération sanctionnant l'interruption brutale de la libéralisation dans des pays où, comme le Zaïre, le Congo, le Burundi ou le Rwanda, la démocratie ne saurait s'implanter avant la fin de la guerre civile.

démocratiques, sanctionnés *ex ante* par d'autres bailleurs de fonds. Encore faut-il souligner que ces sanctions ont été, jusqu'à ces dernières années, peu nombreuses, tardives, souvent inefficaces et imposées par la nécessité d'une solidarité minimale avec les autres donateurs. Nous évoquerons les cas de la République Centrafricaine (RCA) et du Togo.

En Centrafrique⁵⁴, la France fait preuve, en 1993, d'une remarquable fermeté à l'égard du général André Kolingba qui a accepté non sans cynisme d'instaurer le multipartisme⁵⁵, mais retarde constamment la démocratisation. " Nous devons aller à la démocratie à notre rythme ", déclare-t-il, reprenant en substance le discours de Chaillot. Le 26 novembre 1992, en accord avec l'opposition, le Président centrafricain annonce la prolongation de la durée constitutionnelle de son mandat, rendue nécessaire par l'annulation des élections mal préparées du 25 octobre, dont les résultats lui étaient très défavorables. Au cours du premier semestre 1993, la France s'emploie à éviter le blocage d'un processus électoral, dont l'échéance est constamment reportée : elle dépêche un haut représentant, l'ambassadeur Michel Lunven ; elle suspend le colonel Mansion, incontournable conseiller français du régime ; elle finance l'acquisition de matériel électoral, fournit une assistance juridique à la commission électorale... Cette pression, redoublant les efforts de tous les bailleurs de fonds, permet la tenue des élections le 22 août 1993. Se sachant éliminé dès le 1^{er} tour, André Kolingba promulgue, le 28 août, deux ordonnances modifiant le code électoral et la composition de la Cour suprême. La France, devant les réactions de l'opposition et de la " rue ", suspend toute coopération avec la RCA jusqu'à la reprise du processus démocratique. Le Président, privé de médecin, de pilote d'hélicoptère, de spécialiste des transmissions ... est contraint de retirer ses ordonnances ; Ange Patassé, ex-ministre de l'empereur Bokassa, est élu, le 19 septembre, au 2^e tour. Cette mise en tutelle aussi exemplaire qu'isolé d'un pays africain en vue d'élections disputées démontre que, dans certaines situations, la conditionnalité démocratique ne peut que se traduire par un viol regrettable de la souveraineté nationale. Mais, comme en atteste l'évolution autoritaire de la présidence Patassé, jalonnée par sa tentative de captation de la Cour Constitutionnelle et sa réélection controversée en septembre 1999⁵⁶, après les interventions militaires de la France en 1996, 1997 et 1998, l'ingérence n'aboutit pas nécessairement à l'implantation durable d'une démocratie apaisée.

⁵⁴ Michel KOYT, Maxime Faustin M'Bringa TAKAMA, Pierre-Marie DECOUDRAS, *République Centrafricaine : les vicissitudes du changement*, in " L'Afrique Politique 1995 ", Paris, Khartala, 1996 p. 235 et s..

⁵⁵ " Ceux qui nous prêtent de l'argent pour le développement de notre pays nous ont demandé de créer plusieurs partis pour qu'ils puissent nous apporter de l'argent. Nous devons accepter cela ".

⁵⁶ Lucien AHONTO, *Centrafrique. Polémique autour d'une révision constitutionnelle*, L'Autre Afrique, 16-22 septembre 1998, François SOUDAN, *Patassé les mains libres*, Jeune Afrique, n°2022, 12-18 octobre 1999, p. 11, et Philippe LAVODRAMA, *Hold hup et mascarade autour des élections*, Regards Africains, n°45/46, printemps-été 2000, pp. 12-13. Ange Patassé a été réélu au 1^{er} tour avec 51,6% des voix ; le bulletin unique réclamé par l'opposition pour éviter les fraudes avait été notamment récusé avec le soutien de l'ambassadeur de France Jean-Marc Simon. Le Président a déclaré au *Figaro* du 11 septembre 1999 : " Je suis l'ami de la France. Mon peuple a versé son sang pour la France et celle-ci l'a aidé à organiser des élections démocratiques. La victoire de la démocratie en Centrafrique est aussi celle de la France "...

Ce sont tout à la fois les excès de la restauration autoritaire conduite par le général Eyadéma, au pouvoir depuis son putsch de 1967, les erreurs de l'opposition et la vigoureuse réprobation de la communauté internationale qui conduisent la France à rompre sa coopération avec le Togo, en 1993 et 1998⁵⁷. Mais cette fermeté exemplaire, non dénué d'ambiguïtés, n'a pas vraiment ébranlé un régime traditionnellement soutenu par Paris, ni réellement relancé le processus de démocratisation d'un pays en proie à de violentes convulsions politiques. A l'issue de débats tumultueux durant l'été 1991, la Conférence nationale, imposée par la "rue" et l'ambassadeur de France, Bruno Delaye, élit Joseph Koffigoh, opposant modéré, au poste de Premier ministre et crée un Haut Conseil de la République (HCR). Le général Eyadéma entérine ces choix, mais, après deux tentatives militaires de déstabilisation du gouvernement, la dissolution par le HCR, le 27 novembre, de l'ex-parti unique, le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) provoque une mutinerie de militaires se réclamant du pouvoir qui encerclent la primature. Le discours de Chaillot aurait encouragé les mutins à proclamer "la fin de l'existence de la transition". Le refus de la France d'apporter un soutien militaire au Premier ministre, qui le lui demandait, permet au Président Eyadéma de reprendre le contrôle de la situation : le RPT obtient une représentation de plus en plus importante dans les gouvernements provisoires successifs ; la durée de la transition est prorogée jusqu'au 31 décembre 1992 ; la Constitution du 14 octobre 1992, adoptée par référendum, dont la version définitive a été négociée avec le pouvoir, ouvre une nouvelle période de transition jusqu'aux élections. La France appelle les forces politiques en présence au dialogue, malgré la sévère répression contre les populations, dont sont témoins les ministres allemands et français de la coopération, lors de leur tentative avortée de médiation du 25 janvier 1993. Ce n'est qu'après l'échec des pourparlers inter-togolais de Colmar du 8 février, du à l'intransigeance du camp présidentiel, que la France décide le 11 de rompre sa coopération avec le Togo. Cette "punition" est tardive : l'Allemagne a pris la même sanction fin 1991 après l'assaut militaire contre la primature... Elle atteste des hésitations de la France à faire prévaloir la conditionnalité démocratique sur les liens privilégiés qu'elle entretient avec le régime togolais, malgré la rancœur des populations. Sous la pression de Paris et avec la médiation du Burkina Faso, après plusieurs mois de négociations, l'opposition, divisée et affaiblie, signe avec la mouvance présidentielle les accords de Ouagadougou du 11 juillet 1993. L'élection présidentielle du 25 août, prévue par ces accords, confirme la propension du pouvoir à restreindre à son profit la concurrence politique : la candidature de Gilchrist Olympio, opposant historique qui avait échappé à une tentative d'attentat en 1992, est invalidée par la Cour suprême, ce qui entraîne le retrait de deux autres candidats de l'opposition. Les observateurs français poursuivent leur mission, alors que leurs homologues américains et allemands se sont retirés. Après un scrutin confus, entaché par la fraude, où la participation s'élève officiellement à 36,16% des inscrits, le Président Eyadéma est proclamé vainqueur avec 96,49% des voix contre son unique rival. Après un an et demi de suspension de la coopération, la France y met fin, alors qu'au mépris de la logique parlementaire de la Constitution

⁵⁷ V., notamment, John R. HEILBRUNN et Comi M. TOULABOR, *Une si petite démocratisation pour le Togo...*, Politique Africaine, n°58, juin 1995, p. 85 et s., et Kodjo KOFFI, *Togo : les deux ruptures de la coopération (1993 et 1998)*, Afrique Contemporaine, n°189, 1^{er} trim. 1999, p. 63 et s..

Edem Kodjo, chef minoritaire de l'opposition vainqueur aux élections législatives de 1994, est devenu Premier ministre à la tête d'un gouvernement où le RPT détient la moitié des portefeuilles⁵⁸. Après une cohabitation conflictuelle, l'installation de la Cour Constitutionnelle et l'adoption d'un nouveau code électoral en 1997, le Président Eyadéma décide d'anticiper l'élection présidentielle au 21 juin 1998. L'Union européenne (UE) débourse une somme de 1,2 milliards de francs CFA et finance notamment la formation de 500 observateurs pour permettre le déroulement d'une compétition équitable, à laquelle prennent part six candidats, dont le chef de l'Etat et G. Olympio. La campagne électorale est animée et suscite d'immenses espoirs, même si la télévision, dans le mois précédent le scrutin, a pratiquement privé l'opposition de temps de parole. Alors que le Président Eyadéma semble assuré de l'emporter, les autorités, peu avant le scrutin, récusent en bloc les observateurs de l'UE pour partialité ; des électeurs soupçonnés de sympathie pour l'opposition sont empêchés d'exercer leur droit de vote ; le dépouillement des résultats à Lomé, fief électoral de G. Olympio, est interrompu. Dans la confusion, le ministre de l'intérieur, se substituant à la Commission électorale défailante, proclame le Président Eyadéma vainqueur avec 51,3% des voix avant même la fin du dépouillement ; la réélection est confirmée par la Cour Constitutionnelle, le 8 juillet 1998, trois semaines après le scrutin... Alors que l'agitation politique a repris, l'UE décide le 25 novembre 1998 de sanctionner le régime togolais, en application de l'article 336 bis des accords de Lomé. La France, comme l'Allemagne et les Etats-Unis, conforte cette position en gelant le financement des nouveaux programmes de coopération jusqu'à la reprise du processus démocratique. Malgré cette sanction et les élections législatives du 21 mars 1999, boycottées par toute l'opposition, Jacques Chirac, en visite au Togo en juillet, assure de son amitié le Président Eyadéma, qui promet de se retirer à l'échéance constitutionnelle de son mandat en 2003⁵⁹... Le 29 juillet 1999, sous l'égide des " facilitateurs " (UE, Allemagne, France, Francophonie), un accord entre la mouvance présidentielle et l'opposition prévoit des élections législatives anticipées, annoncées pour mars 2000 par le chef de l'Etat, et la création d'une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), de composition paritaire, pour en assurer la transparence et l'équité. Cet accord a connu un commencement d'exécution avec la promulgation d'un nouveau code électoral et la mise en place de la CENI, mais les " facilitateurs " craignent que le scrutin ne puisse avoir lieu en ... 2001⁶⁰.

La continuation de la politique africaine traditionnelle de la France a, dans bien des pays, hypothéqué la mise en œuvre de la conditionnalité démocratique, dans ses dimensions " positive " et " négative ". C'est aux dépens de la démocratie que Paris et les dirigeants africains ont répondu

⁵⁸ Selon la Constitution de 1992, art. 66 : " Le Président de la République nomme le Premier ministre dans la majorité parlementaire ". L'opposition a remporté 43 des 81 sièges à l'Assemblée Nationale contre 35 au RPT et constituait donc la nouvelle majorité parlementaire issue du suffrage universel. En consentant à se faire nommer Premier ministre, Edem Kodjo a permis au Président Eyadéma de commettre une " fraude à la Constitution " : suite au renversement de l'alliance contractée devant les électeurs, a émergé une nouvelle majorité de 42 députés dominée par le RPT, vaincu aux élections...

⁵⁹ Point de presse du Président de la République Jacques Chirac, Lomé 23 juillet 1999, Politique Etrangère de la France, juillet-août 1999, p. 76 et s..

⁶⁰ *Confidentiel. Togo*, Jeune Afrique, n°2088, 16-22 janvier 2001.

au coup par coup à une problématique lancinante : “ Comment démocratiser mais sans déstabiliser les régimes amis de la France ? ... Comment également démocratiser tout en évitant toute rupture du cordon ombilical avec la France, considérée toujours comme une mère porteuse et nourricière par les uns et les autres ? ”⁶¹. Depuis deux ans, la conditionnalité démocratique française semble connaître un certain “ renouveau ” propre à en renforcer la cohérence et l’efficacité.

III) 1999-2000 : VERS UN “RENOUVEAU” DE LA CONDITIONNALITE DEMOCRATIQUE ?

En 1998, le gouvernement français a engagé une profonde réforme de la coopération⁶² qui l’a amené à redéfinir sa politique africaine : la France entend “ encourage(r) la démocratisation, le renforcement de l’Etat de droit ... avec le souci d’éviter toute ingérence dans les affaires intérieures de ses partenaires ”⁶³, et celui de susciter “ un dialogue libre et exigeant ” où doivent être bannies “ les approches paternalistes et indulgentes ”⁶⁴. Alors que l’aide bilatérale française à l’Afrique diminue⁶⁵, cette volonté de “ décolonisation ” de la coopération se traduit par une meilleure harmonisation des politiques hexagonales et de l’Union européenne. La conditionnalité démocratique française semble avoir rompu, dans les années 1999 et 2000, avec les licences passées, à la faveur des nouveaux principes de “ non-ingérence ” dans les conflits intérieurs et de “ non-indifférence ” démocratique⁶⁶. Mais ce “ renouveau ”, facilité par un attachement plus grand des dirigeants africains à la démocratie, ne remplit pas toutes ses promesses : plus efficace, la conditionnalité demeure relative, incapable de totalement “ discipliner ” les procès de démocratisation.

A) LA NON-INGERENCE DANS LES CONFLITS INTERIEURS

Bien que François Mitterrand ait déclaré à La Baule en 1990 que la France n’entendait plus⁶⁷ “ arbitrer ”⁶⁸ les conflits intérieurs aux pays africains, ses interventions militaires ont perduré et, si elles avaient souvent pour but la protection des ressortissants français, elles ont parfois permis le maintien au pouvoir de présidents contestés et peu enclins à engager une véritable démocratisation de leurs pays. En pariant sur une ingérence militaire française en période de crise,

⁶¹ Abelhaleq BERRAMDANE, op. cit., p. 268.

⁶² V. notamment sur cette réforme le communiqué du conseil des ministres du 4 février 1998, Documents d’Actualité Internationale, n°6, 15 mars 1998, p. 196, et *Le Monde*, 6 février 1998.

⁶³ Note de fond du Ministère des Affaires Etrangères, avril 2000.

⁶⁴ Allocution de clôture de M. Charles Josselin, Ministre délégué à la coopération et à la francophonie, in Assemblée Nationale “ La nouvelle politique africaine de la France. Colloque international. 25 novembre 1998 – Paris ”, p. 145.

⁶⁵ L’aide bilatérale a chuté en 1998 de 3,2 milliards de francs, soit plus d’un quart, *Le Monde*, 21 octobre 1999.

⁶⁶ Pour reprendre des concepts développés sur le thème de la sécurité par Lionel Jospin, Premier ministre, dans son discours du 3 septembre 1998 à l’IHDN, in Politique Etrangère de la France, septembre-octobre 1998, p. 17.

⁶⁷ V. Danielle DOMERGUE-CLOAREC, op. cit., pp. 113-148.

⁶⁸ Discours de François Mitterrand à La Baule, 20 juin 1990, op. cit., p. 129.

comme l'autorisent certaines constitutions africaines⁶⁹, les équipes en place, maîtres d'œuvre d'une libéralisation contrôlée, pouvaient espérer résister à des tentatives de renversement et à la revendication violente d'une démocratie pleine et entière. La conditionnalité démocratique s'effaçait au risque de provoquer dans les oppositions africaines de profondes désillusions sur l'attitude de la France, comme au Gabon en 1990 et à Djibouti en 1991⁷⁰.

C'est à l'occasion du putsch militaire de Noël 1999 en Côte d'Ivoire⁷¹ que la France provoque un véritable "séisme dans le pré carré"⁷² : malgré la condamnation du coup de force, elle refuse au Président Henri Konan Bédié, successeur constitutionnel de Félix Houphouët-Boigny en 1993, élu en 1995, sans véritable rival, toute aide "pour rétablir la légalité constitutionnelle" ; elle lui accorde seulement une protection militaire pour son départ en exil "dans la sécurité et la dignité" ; la non-intervention de la France en faveur d'un régime "ami" permet au général Robert Guéï de mettre fin, sans coup férir, à la domination continue du PDCI depuis l'indépendance. Cette abstention positive des autorités françaises, après l'élimination des divergences entre l'Élysée et Matignon, a valeur de symbole. Elle sanctionne les multiples dérives autoritaires de la présidence Bédié marquées, en particulier, par l'exclusion légale en 1994 puis constitutionnelle en 1998 de la compétition électorale de tous ceux qui n'étaient pas considérés comme d'authentiques "ivoiriens de souche"⁷³. Le concept "d'ivoirité" visait *intuitu personae* Alassane Ouattara, ancien Premier ministre d'Houphouët-Boigny, soupçonné d'ascendances burkinabé : l'intéressé, candidat déclaré à l'élection présidentielle d'octobre 2000, était sous le coup de poursuites judiciaires depuis septembre 1999, tandis que les principaux responsables de son parti étaient arrêtés et condamnés en novembre sur la base de la loi "anti-casseurs" de 1992. Au pourrissement du climat politique, du aux manipulations de la règle de droit, s'ajoutaient l'arrêt des financements de la Banque Mondiale et de l'Union européenne (UE) depuis février 1999 pour non-respect des conditionnalités du plan d'ajustement structurel et la révélation de détournements de l'aide européenne dans le secteur de la santé. A l'initiative de la France, l'UE, dans sa déclaration du 30 décembre 1999, exprime son appui à la condamnation, en juillet, par l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) de tous les

⁶⁹ V. les constitutions du Bénin (1990, art. 66) et du Togo (1992, art. 150).

⁷⁰ L'intervention de l'armée française au Gabon en mai 1990, lors des émeutes de Port-Gentil provoquées par l'assassinat d'un dirigeant de l'opposition, a, indirectement, évité au Président Omar Bongo, au pouvoir depuis 1967, une crise qui aurait pu lui être fatale et lui a permis de conserver la maîtrise de la transition. V. notamment Charles M'BA, *La "conférence nationale" gabonaise : du congrès constitutif du rassemblement social démocrate gabonais (rsdg) aux assises pour la démocratie pluraliste*, Afrique 2000, novembre 1991, n°7, pp. 75-90. De même à Djibouti, les troupes françaises, en vertu d'un accord de défense, s'interposent, en novembre 1991, entre les forces régulières et les rebelles afars protestant contre l'accaparement du pouvoir par un homme et une ethnie, ce qui permet en 1993, la réélection du Président Gouled, lors d'un scrutin boycotté par l'opposition, puis la répression des maquisards.

⁷¹ V. notamment, *Côte d'Ivoire. Est-ce une révolution ?*, Jeune Afrique, hors-série n°2, janvier 2000, *Côte d'Ivoire. La tentation ethnonationaliste*, Politique Africaine, n°78, pp. 5-142, et le dossier d'actualité consacré au coup d'Etat en Côte d'Ivoire sur le site internet du ministère français des Affaires Étrangères.

⁷² Philippe LEYMARIE, *Séisme dans le pré carré*, Le Monde Diplomatique, février 2000.

⁷³ La loi constitutionnelle du 2 juillet 1998 de révision de la Constitution de 1960 comporte également d'autres dispositions destinées à garantir l'avenir du régime du Président Bédié : allongement du mandat présidentiel de 5 à 7 ans ; la faculté conférée au Président de la République en exercice de faire suspendre par le Conseil Constitutionnel l'élection présidentielle pour 180 jours ou la proclamation de ses résultats pour 30 jours lorsque "surviennent un cas de force majeure, des événements ou des circonstances graves ; l'institution d'un Sénat dont le 1/3 des membres sont nommés par le Président de la République.

coups d'Etat militaires ; elle fait de “ la restauration rapide d'un régime démocratique en Côte d'Ivoire ” la condition de sa coopération future, en rappelant la possibilité de mise en œuvre de l'article 366 bis des accords de Lomé. Sans attendre l'issue des consultations dans le cadre de l'UE, la France décide, le 11 janvier 2000, d'interrompre sa coopération militaire et l'exécution des projets de coopération civile ne bénéficiant pas directement aux populations. La conditionnalité démocratique, critiquée par le Président déchu mais acceptée par le général Gué⁷⁴, donne ainsi lieu à des sanctions concrètes. Selon le ministre Charles Josselin, ces mesures illustrent “ la nouvelle politique française en Afrique. Il n'est plus question de nous ingérer dans le débat de politique intérieure, il n'est pas question de maintenir contre la volonté populaire tel ou tel dirigeant ”⁷⁵. Ainsi, il appartient aux africains eux-mêmes de prendre en charge leur destin, sachant que tout manquement aux exigences de la démocratie et de l'Etat de droit les expose effectivement à de lourdes sanctions financières.

La “ jurisprudence ivoirienne ”⁷⁶ renouvelle avantageusement les conditions de mise en œuvre de la conditionnalité démocratique. Mais ne légitime-t-elle pas, par avance, les coups de force militaires ou civils contre des régimes autoritaires et corrompus et pour sauver la démocratie⁷⁷ ? En outre, cette doctrine, se référant à une volonté populaire qu'il peut être malaisé d'identifier, laisse inévitablement en suspens la question des possibles limites de la non-ingérence de la France dans les affaires intérieures africaines, en cas d'alternance politique. Abdoulaye Wade, nouveau Président du Sénégal, élu démocratiquement le 19 mars 2000, considère à ce sujet: “ Je crois que la France n'interviendra pas en Afrique, tant que ses intérêts ne seront pas menacés. Au Sénégal, ses intérêts ne sont pas en cause. Je me suis d'ailleurs efforcé, avant mon élection, de faire comprendre à l'Elysée et à Matignon à quel point le maintien d'Abdou Diouf était dangereux ”⁷⁸. Ainsi, la caution française, invariablement recherchée par les présidentiables africains auprès des autorités, des chefs de partis, conseillers politiques et en communication⁷⁹, demeurerait un gage incontournable de succès, même si le temps où la France “ faisait l'élection ” semble révolu... Désormais, le principe de “ non-ingérence ”, pour fonder une conditionnalité démocratique renouvelée et effective, doit se concilier avec celui de “ non-indifférence ” démocratique, nonobstant le cours mouvementé de la politique africaine.

⁷⁴ Henri Konan Bédié, *Quelle démocratie pour l'Afrique ?*, Liberation.com, 24 février 1998, après avoir insisté sur la durée de l'apprentissage de la démocratie et sur le rôle des chefs traditionnels, “ artisans d'une vraie démocratie apaisée ”, réclame que la conditionnalité démocratique “ soit appliquée avec discernement au regard de la spécificité africaine, en fonction des différents systèmes culturels et sociaux propres à chaque pays du continent quand ils respectent les droits de l'homme et du citoyen ”. Le général Robert Guéï, dans son entretien paru in *Politique Internationale*, n°88, été 2000, p. 307 et s., déclare au sujet de la conditionnalité démocratique “ Je la trouve normale dans la mesure où elle se fonde sur un principe que je respecte et, mieux, auquel j'adhère. L'attitude des bailleurs de fonds est logique ; je n'y trouve rien à redire dans l'absolu ”.

⁷⁵ Entretien de Charles Josselin, ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, RFI, 27 décembre 1999.

⁷⁶ Stephen SMITH, *France-Afrique. Jurisprudence ivoirienne*, Le Monde, 28 novembre 2000.

⁷⁷ V., à ce sujet, l'opinion iconoclaste d'Anatole AYISSI, *Illusoire interdiction des coups d'Etat*, Le Monde Diplomatique, Manières de voir, n°51, mai-juin 2000, pp. 32-34

⁷⁸ Entretien avec Abdoulaye Wade, in *Politique Internationale*, n°87, printemps 2000, p. 127. V. également l'article de Halcène BELMESSOUS, *ibid.*, pp. 131-144.

⁷⁹ Christophe CHAMPIN, *Agence française vend président africain. Le pactole de la communication politique*, Le Monde Diplomatique, janvier 2000.

B) LA “NON-INDIFFERENCE ” DEMOCRATIQUE

Par le passé, la France justifiait le refus de porter secours à un pays en voie de démocratie, menacé de restauration autoritaire, comme au Togo en 1992, ou d'enjoindre à un dirigeant d'instaurer à bref délai un régime démocratique par “ l'argument refuge ”⁸⁰ de la “ non-immixtion ” dans les affaires intérieures, l'un des principes fondamentaux du droit international. Une telle abstention ruinait les fondements de la conditionnalité démocratique dès lors que des régimes autoritaires “ amis ” pouvaient même indirectement obtenir un soutien décisif. La nouvelle politique africaine de la France, préfère désormais “ une présence critique à une absence moralisatrice, posture qui peut apparaître plus confortable mais fondamentalement improductive ”⁸¹. Ce “ renouveau ” de la conditionnalité démocratique, essentiellement dans son volet sanctions, pose, avec acuité, les problèmes de la définition des “ infractions ” à la démocratie devant entraîner une interruption de la coopération et de la fixation d'un terme acceptable à la “ condamnation ” d'un pays, au vu des résultats obtenus. Quelles sont donc les limites légitimes de la “ non-indifférence ” démocratique sans ingérence militaire, du droit de regard de la France sur l'évolution politique de ses partenaires africains, qui, au sommet d'Alger de juillet 1999, ont affiché leur résolution à promouvoir des Etats de droit démocratiques et stables ? Ce questionnement, autorisé par une attitude française davantage volontariste, sera illustré par les cas du Niger et de la Côte d'Ivoire.

Le Niger⁸², après une transition démocratique par voie de Conférence nationale, connaît deux coups d'Etat militaires en 1996 et 1999. Les réactions de la France et de l'Union européenne (UE) face à ces deux interruptions de la vie constitutionnelle nigérienne permettent de mieux appréhender les problèmes posés par le tout neuf principe de “ non-indifférence ” démocratique. Le 27 janvier 1996, le colonel Ibrahim Baré Maï nassara renverse le régime de la III^e République, pour mettre fin à la “ crise absurde, irraisonnée et personnalisée ” opposant, depuis les élections législatives anticipées de 1995, le Président démocrate Mahamane Ousmane et le Premier ministre Hama Amadou, issu du Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD), l'ancien parti unique. Le putsch, qui sanctionne l'échec de l'expérience démocratique, est unanimement condamné : la France et l'UE suspendent immédiatement leur coopération, sauf dans le domaine humanitaire. Par la suite, les deux bailleurs de fonds ont des appréciations divergentes sur les gages donnés par le nouveau pouvoir à un retour à la démocratie. La France reprend son aide au Niger dès le 8 mars 1996, tandis que l'UE ne lève ses sanctions que le 27 juin, après la tenue du référendum constitutionnel et l'autorisation des partis politiques. De même, Paris se félicite de l'élection au 1^{er} tour d'Ibrahim Baré Maï nassara avec 52,2% des voix, lors du scrutin des 7 et 8

⁸⁰ Justine M'POYO KASA-VUBU, *Sommes-nous décolonisés ?*, Bruxelles, Castells, Labor, 2000, p. 19.

⁸¹ Allocution de clôture de M. Charles Josselin, op. cit., pp. 145-146.

⁸² V. notamment Jean-Jacques RAYNAL, *Les institutions constitutionnelles du Niger*, Saint-Maur, Sépia, 1993, Boubacar ISSA ABDOURHAMANE, *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, Bordeaux, CEAN, 1996, et Jean-Claude MAIGNAN, *La difficile démocratisation du Niger*, Paris, CHEAM, 2000.

juillet, déclaré honnête par des observateurs internationaux, dont certains ont été invités par le pouvoir ; l'UE, quant à elle, envisage de nouvelles sanctions, au vu des irrégularités manifestes qui ont entaché le scrutin et, en particulier, de la dissolution et du remplacement de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) en cours de scrutin. Cet épisode, en même temps qu'il confirme la timidité de la conditionnalité démocratique française d'avant 1999, apporte deux enseignements majeurs sur l'idée de " non-indifférence " démocratique : il est, d'une part, difficile pour les donateurs de mesurer avec certitude la réalité des intentions démocratiques d'une équipe en place à la suite d'un putsch ; il est, d'autre part, malaisé de déchiffrer les attentes précises des bailleurs de fonds, qui reconsidèrent leur position en fonction de l'évolution d'une situation politique. A l'aune du renversement de la IV^o République et de la naissance de la V^o République au Niger, se trouvent en cause les paramètres permettant à la France de considérer qu'un processus de normalisation constitutionnelle satisfait bien aux exigences de la démocratie. Le 9 avril 1999, après les élections locales controversées de février, le Président Baré est assassiné ; le Premier ministre, en violation de la Constitution de 1996, annonce la dissolution de l'Assemblée Nationale et la suspension temporaire de l'activité des partis politiques ; une junte militaire, dirigée par le commandant Daouda Wallam Wanké, prend le pouvoir et promet le retour à une situation constitutionnelle normale dans un délai de neuf mois. La classe politique se montre soucieuse " de présenter une image consensuelle aux partenaires extérieurs, afin de ne pas tarir le flux des aides " ⁸³. Le coup d'Etat et/ou l'assassinat sont partout condamnés en Afrique. Comme la plupart des bailleurs de fonds, la France suspend immédiatement son aide, sauf dans le domaine humanitaire. La Constitution de la V^o République, massivement approuvée lors du référendum du 18 juillet 1999 où la participation s'élève à 31,16% des inscrits, est un texte de compromis : la CENI est constitutionnalisée et une Cour Constitutionnelle créée, mais l'article 141 accorde " une amnistie aux auteurs des coups d'Etat des 27 janvier 1996 et du 9 avril 1999 " et prévoit l'adoption rapide d'une loi à cet effet. Au second tour de l'élection présidentielle, le 24 novembre 1999, Tandja Amadou, candidat du MNSD, l'emporte avec 59,9% des voix ; le même jour, la mouvance présidentielle conquiert près des deux tiers des sièges dans la nouvelle Assemblée Nationale. Le processus électoral s'est déroulé dans de bonnes conditions, selon les observateurs, et ses résultats peuvent garantir l'émergence d'une démocratie stable. Peu après l'installation du premier Président de la V^o République, la France exprime sa satisfaction en versant au Niger une aide budgétaire de 6 milliards de francs CFA. Le Président Tandja promet au ministre français de la coopération de passage à Niamey en mars 2000 de " rechercher et rétablir la vérité " sur l'assassinat du Président Baré. Seulement, la loi d'amnistie du 6 janvier 2000, adoptée par 72 députés contre 7 et 4 abstentions, interdit l'aboutissement des plaintes de la famille du défunt... Cette impunité constitutionnellement octroyée aux auteurs de crimes de sang, si elle peut être considérée comme un gage de la réconciliation nationale nigérienne, démontre que la France, par le biais de la conditionnalité démocratique, se trouve dans l'impossibilité de faire efficacement pression en vue de l'émergence de démocraties africaines débarrassées de tout vice originel.

⁸³ Jean-Claude MAIGNAN, op. cit., pp. 122-123.

Un enseignement analogue peut être tiré de la politique française vis-à-vis de la périlleuse transition à la démocratie en Côte d'Ivoire, suite au coup d'Etat du 24 décembre 1999⁸⁴. Le général Robert Guéï s'était engagé à "nettoyer la maison" et à se retirer "après avoir arbitré des élections libres et transparentes". Après une courte accalmie, le climat politique se dégrade autour de l'épineuse question de la future dévolution de la magistrature suprême. Le projet de Constitution, élaboré en concertation avec les partis politiques et la société civile, et "corrigé" *in extremis* par le général Guéï, durcit, sur le thème populaire de "l'ivoirité", les conditions d'éligibilité à la Présidence de la République⁸⁵. A l'appel des principaux partis, la Constitution de la II^e République ivoirienne, grosse de dangers, et le code électoral sont massivement approuvés par référendum le 23 juillet 2000. La France, qui en vain a émis des réserves sur ces textes, exprime le souhait que les autorités "en fassent bon usage" et "qu'aucune famille politique n'ait le sentiment d'être écartée du débat"⁸⁶. Paris, après un geste similaire de l'UE, a, néanmoins, accordé en juin une aide d'1 million de francs pour soutenir le processus électoral. Au lieu de se cantonner au rôle d'arbitre, à l'image du malien Amadou Toumani Touré en 1992, R. Guéï décide de se présenter à l'élection présidentielle, malgré les réticences de ses pairs africains et le refus du PDCI de l'investir. Le ministre français de la coopération déclare, le 25 juillet, que "la démocratie et l'uniforme se conjuguent mal" et que "les bonnes candidatures seront portées par les partis politiques". Par contre, la France, qui souhaite le retour rapide à la démocratie, ne tient pas compte des résultats de la médiation de l'OUA : après l'accord de Yamoussoukro du 10 août, signée par tous les protagonistes ivoiriens en vue d'une transition pacifique, les "directives et recommandations" du 25 septembre suggèrent un nouveau partage du pouvoir au cours d'une transition prolongée, le report des élections, l'organisation des législatives avant les présidentielles, et la participation de toutes les sensibilités politiques aux élections. En récusant avec les autres bailleurs de fonds cette issue, la France fait endosser l'entière responsabilité de la crise qui se profile à la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême qui, présidée par l'ex-conseiller juridique de la junte, est seul

⁸⁴ V. notamment Bernard CONTAMIN et Bruno LOSCH, *Côte d'Ivoire : la voie étroite*, Politique Africaine, n°78, pp. 117-128, Bonnie CAMPBELL, *Réinvention du politique en Côte d'Ivoire*, Politique Africaine, n°78, juin 2000, pp. 142-156, Entretien avec Alassane Dramane Ouattara, Jeune Afrique, n°2062, 18-24 juillet 2000, Francis KPATINDE, *Côte d'Ivoire. L'affrontement final*, Jeune Afrique, n°2065, 1-7 août 2000, François SOUDAN, *Côte d'Ivoire. Porte close à l'Elysée*, Jeune Afrique, n°2066/2067, 15-28 août 2000. François SOUDAN, *Gueï et l'OUA : trois documents pour l'histoire*, Jeune Afrique, n°2074, 10-16 octobre 2000, Jeune Afrique, Spécial Côte d'Ivoire, n°2078, 7-13 novembre 2000, *Côte d'Ivoire. Gbagbo a-t-il gagné ?*, Jeune Afrique, n°2084, 19-25 décembre 2000, *Matignon soutient politiquement et financièrement Abidjan*, Le Monde, 11 novembre 2000, et les dossiers d'actualité consacrés aux élections présidentielle et législatives de 2000 sur le site internet du ministère français des affaires étrangères.

⁸⁵ Tout candidat doit, entre autres conditions restrictives, "être ivoirien d'origine, né de père et de mère eux-mêmes ivoiriens d'origine. Il doit n'avoir jamais renoncé à la nationalité ivoirienne. Il doit s'être jamais prévalu d'une autre nationalité" (art. 35). La conjonction "et" au lieu de "ou" a été insérée par décret du général Guéï, le 17 juillet 2000, une semaine avant le référendum... D'autres dispositions constitutionnelles sont critiquables : le Conseil Constitutionnel se voit reconnaître les facultés exorbitantes d'ordonner l'arrêt des opérations électorales ou la suspension de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle (art. 38) ; une "immunité civile et pénale" est accordée aux membres de la junte et "à tous les auteurs des événements ayant entraîné le changement de régime intervenu le 24 décembre 1999" (art. 132). Par contre, la nouvelle Constitution comporte un catalogue inédit de libertés et de droits (titre I), prévoit l'existence d'une "commission indépendante", en charge de l'organisation et de la supervision des consultations électorales (art. 32), abaisse à 18 ans la majorité électorale (art. 33), élargit les compétences du Conseil Constitutionnel (titre VII) et institue un Médiateur de la République (titre XI).

⁸⁶ Dépêche AFP, 17 mai 2000, et entretien du ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, M. Charles Josselin, accordée à TF1, 29 juillet 2000.

juge, sur la base de textes liberticides, de l'éligibilité des postulants à l'élection présidentielle du 22 octobre. L'arrêt n°E 0001-2000 de la Chambre, condamné par le quai d'Orsay le 7 octobre, rejette douze des dix-sept candidatures : Alassane Ouattara, malgré ses dénégations antérieures, est écarté pour "doute sérieux" sur sa nationalité ivoirienne et pour s'être prévalu de la nationalité burkinabé ; sont également invalidés les candidats issus du PDCI, dont l'ex-Président Bédié, poursuivis en justice par la junte. La France déplore que "le choix des électeurs se trouve ainsi réduit, ce qui est dommageable pour l'expression de la démocratie", mais "fait appel au sens des responsabilités de tous les Ivoiriens" pour départager les deux principaux candidats : R. Guéi et Laurent Gbagbo, dirigeant du Front Populaire Ivoirien (FPI). La diplomatie française avoue par la même son incapacité à peser efficacement en vue d'un dénouement raisonnable de la crise. L'élection présidentielle du 22 octobre 2000 se déroule dans le calme. Dès le 24 octobre, les premiers résultats font apparaître une très nette avance du candidat du FPI. R. Guéi tente alors un "coup de force électoral" en faisant interrompre *manu militari* les travaux de la Commission Nationale Electorale (CNE) et en se proclamant vainqueur. La France lui adresse immédiatement une sévère mise en garde contre toute tentative de contrarier la volonté du peuple ivoirien. L. Gbagbo met très vite en échec le coup de force : il mobilise la population, les chefs militaires lui font allégeance et le 25 octobre au soir l'ambassadeur de France le reçoit avec les égards dus à un chef d'Etat. Le lendemain, après confirmation de sa victoire par la CNE et la Cour suprême, il est officiellement investi de la charge présidentielle. Le 13 novembre, R. Guéi, lors d'une rencontre organisée par des intermédiaires français, se rallie à L. Gbagbo, qui, fort du soutien des forces armées, en appelle à la réconciliation nationale.

Le gouvernement socialiste français, nonobstant des violences post-électorales meurtrières, se montre disposé à soutenir le Président Gbagbo, membre de l'Internationale socialiste : il promet de reprendre la coopération avec la Côte d'Ivoire et de lui avancer 800 millions de francs pour éponger ses arriérés de dette et renouer les institutions internationales, si le scrutin législatif du 10 décembre 2000 est "ouvert à toutes les sensibilités politiques". Cet engagement sans précédent aboutit à un nouvel échec : le 1^{er} décembre, la Chambre constitutionnelle, que le Président de la République a refusé de changer, écarte la candidature à la députation d'Alassane Ouattara, ce qui entraîne une recrudescence de la violence et une menace de sécession du Nord ; une ultime tentative de médiation, appuyée discrètement par la France, avorte. Boycottées par le parti d'Alassane Ouattara, réprouvées par la communauté internationale, les élections législatives des 10 décembre 2000, 9 et 4 janvier 2001 tournent à l'avantage du FPI (96 sièges sur les 223 pourvus) qui enlève la présidence de l'Assemblée Nationale le 22 janvier. Le régime du FPI reste fragile, comme en témoigne le putsch avorté du 8 janvier. La "non-indifférence" démocratique de la France, loin de permettre l'éclosion d'une démocratie stable et respectée en Côte d'Ivoire, aboutit à une impasse préjudiciable à l'avenir politique et économique de ce pays et aux relations franco-ivoiriennes. Le Président Gbagbo a menacé Paris de trouver le soutien de d'autres partenaires

extérieurs à sa “ révolution d’octobre ”⁸⁷, sans pour autant obtenir, lors du dernier sommet franco-africain de Yaoundé, une aide pour sauver une économie ivoirienne en plein marasme... Au moment même où la conditionnalité démocratique connaît un certain “ renouveau ”, il paraît indispensable d’en redéfinir les termes, d’en évaluer les conséquences diplomatiques et de réfléchir de manière plus approfondie sur son impact sur des économies fragiles et dépendantes. On voit mal comment la France, placée devant le fait accompli sur le plan constitutionnel et politique, pourrait indéfiniment priver de financements la Côte d’Ivoire, ancienne vitrine de sa politique en Afrique de l’ouest. L’engagement du pouvoir FPI contre la fraude fiscale et la corruption pourrait inciter la France à reprendre sa coopération au cas où d’autres conditionnalités que la conditionnalité démocratique seraient satisfaites...

*

Affirmée tardivement et avec circonspection à la Baule, la conditionnalité démocratique est restée longtemps prisonnière d’une conception paternaliste de la politique africaine de la France. Jusqu’en 1999, Paris a mieux géré “ le remembrement clientéliste de son pré carré que son démembrement par démocratisation interposée ”⁸⁸. L’ancienne métropole a surtout prié ses partenaires africains de prendre la mesure du “ souffle ” de la “ révolution des peuples ”⁸⁹ à l’œuvre, depuis la fin des années 1980, dans les pays du bloc communiste pour apporter les réponses appropriées à la revendication pressante de la démocratie dans la région. Les ambiguïtés de la position française sur les réformes à opérer, leur rythme, ont fait le lit des entreprises de restauration autoritaire, sous couvert de multipartisme et d’élections formellement disputées ; la caution indifféremment donnée à presque tous les processus de changement “ par le haut ” a suspendu la conditionnalité démocratique et le développement de la démocratie africaine au résultat aléatoire des conflictualités internes et aux exigences du “ réalisme diplomatique ”. Au cours de cette période décisive, les oppositions et populations africaines ont eu le sentiment que la France, soucieuse de ses intérêts, avalisait un modèle tronqué de démocratie qui “ se construit dans la négociation avec les autocrates eux-mêmes ” et se donne à voir comme “ un jeu destiné à amuser la galerie des pays du Nord dont on attend un soutien financier pour l’Afrique et un certificat de bonne conduite démocratique pour les dirigeants ”⁹⁰.

Depuis deux ans, se manifeste une tendance à un “ renouveau ” de la conditionnalité démocratique française, dans le cadre d’une politique africaine davantage volontariste, reposant sur les principes de “ non-ingérence ” dans les conflits intérieurs et de “ non-indifférence ” démocratique. Les résultats de la nouvelle coopération de la France au développement endogène d’une authentique démocratie en Afrique noire francophone ne sont pas négligeables mais ils

⁸⁷ Laurent Gbagbo Président de la République de Côte d’Ivoire : “ Si la France ne veut plus nous aider, il nous faudra chercher ailleurs ”, *Le Monde*, 19 décembre 2000.

⁸⁸ Thierry GARCIN, *La France et la démocratisation en Afrique*, *Le Trimestre du Monde*, 1^{er} trim. 1992, p. 137.

⁸⁹ Discours de François Mitterrand à La Baule, 20 juin 1990, op. cit., p. 128.

⁹⁰ KÀ MANA, op. cit., pp. 104-106.

attestent des limites inhérentes à l'idée même de conditionnalité démocratique. D'un côté, toute attitude excessivement moralisatrice consistant à sanctionner financièrement le moindre manquement à l'éthique de la démocratie⁹¹ serait non seulement impraticable mais encore illégitime : "lier l'aide économique au degré de démocratisation (n'a) en soi rien de très égalitaire et (pénalise) les populations pauvres ou jugulées"⁹². D'un autre côté, le regard critique de la France, comme de la communauté internationale, apparaît indispensable à bien des responsables africains pour accompagner l'émergence à court terme d'une véritable démocratie ou faire respecter le verdict des urnes défavorable aux présidents sortants⁹³ : l'ancienne métropole se verrait reprochée son indifférence et son attentisme si elle ne sanctionnait financièrement des gouvernants de droit ou de fait qu'en toute dernière extrémité.

Pour pallier ces risques, redoublés par le cours mouvementé des événements politiques en Afrique, il est souhaitable que la France inscrive davantage encore son action dans le cadre de l'Union européenne et témoigne une confiance accrue envers les capacités d'intervention multilatérale des Etats africains, qui viennent de signer l'acte constitutif de l'Union africaine⁹⁴. Seul un véritable partenariat pour la démocratie est susceptible de conforter le "renouveau" de la conditionnalité démocratique. Pour l'heure, suivant la formule de Stephen Smith "La "Françafrique", le continent fusionnel imaginé par Houphouët-Boigny, est morte. Mais l'Afrique démocratique, dotée d'institutions transcendant le "relationnel" des liens d'antan est tout juste naissante"⁹⁵.

⁹¹ On ne peut, par exemple, envisager sérieusement de moduler les aides françaises au Gabon en considération de la révision constitutionnelle d'octobre 2000 qui accorde une immunité à vie aux anciens chefs d'Etat, dont pourrait bénéficier le Président Omar Bongo : "Le Président de la République qui a cessé d'exercer ses fonctions ne peut pas être mis en cause, poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé pour les faits définis par la loi organique prévue à l'article 81 de la Constitution" (nouvel al. 7 de l'art. 78), c'est à dire pour les crimes susceptibles de lui être reprochés durant son mandat.

⁹² Thierry GARCIN, op. cit., p. 141.

⁹³ Ainsi, le Président Abdoulaye Wade, dans un entretien au journal *Le Monde*, 9 mars 2000, déclare au sujet de l'alternance historique au Sénégal : "S'il n'y avait pas eu le regard de la communauté internationale, les choses se seraient mal passées, parce que les adversaires n'auraient pas accepté un verdict populaire défavorable. "L'Afrique aux africains" est une conception dépassée et un faux alibi pour dictateur. Pour les Nations unies et pour certaines grandes puissances, c'est un prétexte pour ne pas intervenir et fuir leurs responsabilités. Pour certains pouvoirs africains, c'est un moyen commode de pérenniser une dictature sans risque".

⁹⁴ François SOUDAN et Cherif OUZANI, *OUA. L'Union au forceps*, n°2062, 18-24 juillet 2000.

⁹⁵ Stephen SMITH, op. cit.. Mais cette prime naissance d'une Afrique démocratique indépendante peut être contrariée par les africains eux-mêmes, comme en atteste l'article 28 de la nouvelle constitution sénégalaise, adoptée le 7 janvier 2001, qui impose symboliquement à tout candidat à l'élection présidentielle "de savoir écrire, lire et parler couramment la langue officielle", c'est-à-dire le français...