

PROMOUVOIR LA STABILITE ET LA DEMOCRATIE EN AFRIQUE A TRAVERS UNE DIPLOMATIE DE COLLABORATION¹

DR. ERIC SILLA

***CONSEILLER SPECIAL DU SECRETAIRE D'ETAT AUX AFFAIRES AFRICAINES
MINISTERES DES AFFAIRES ETRANGERES DES ETATS-UNIS***

Présentation à l'Institut Francais des Relations Internationales (IFRI)

11 Juin 2010

Je souhaiterais remercier l'Ifri, Sylvain Touati et Alain Antil pour organiser cette rencontre. Le partenariat et le dialogue sont les pierres angulaires de la politique étrangère du Président Obama et de Madame la Secrétaire d'Etat Hillary Clinton. Au ministère des affaires étrangères des Etats-Unis, nous apprécions les opportunités, telle que cette rencontre, pour échanger librement des idées et opinions dans un

¹ Cette traduction n'est pas une traduction officielle. Elle a été produite à titre indicatif. Se référer au texte original de l'intervention en anglais.

environnement ouvert. C'est une démarche très importante pour permettre l'éclosion de politiques plus intelligentes et efficaces.

Avant de commencer, je souhaiterais m'excuser auprès de tous ceux qui s'attendaient à trouver un Soninké ou un Sarakolé – un « marakacé » – à cette table. Le destin m'a donné un nom ouest-africain mais je n'ai pas trouvé de traces d'un ancêtre Soninké que ce soit du côté maternel ou paternel. Néanmoins, je suis heureux d'accepter ce statut adoptif et, après avoir vécu de nombreuses années au Mali, je suis fier de me compter comme faisant parti du monde Mandingue.

Ce matin, je souhaiterais vous fournir un aperçu de quelques-unes de nos initiatives à l'égard de l'Afrique subsaharienne. Presque une année à passer depuis que le Président Obama a défini les paramètres généraux de ces politiques lors du discours d'Accra. Les concepts de « responsabilité mutuelle » et de « partenariat » jouent un rôle important dans ce discours et, comme je viens de l'indiquer, restent parties intégrantes de notre politique étrangère.

L'un des objectifs structurants de la politique des Etats-Unis en Afrique subsaharienne est de veiller au développement de partenaires stables et démocratiques dévoués à l'Etat de droit, aux droits de l'homme, à une gouvernance transparente et au bien être de leurs citoyens. Les Etats-Unis et la communauté internationale ont besoin de partenaires stables et démocratiques à travers le monde entier pour faire face efficacement aux défis complexes qui nous attendent au XXIe siècle. Ces défis incluent la prolifération des armes nucléaires, le changement climatique, les pandémies, le terrorisme, les réseaux internationaux du crime organisé, et les trafics illégaux de personnes et de drogues. Nous avons aussi besoin de ces partenaires pour accroître les opportunités de commerce et de d'investissements et ainsi assurer une intégration et une croissance économiques globales continues.

Les pays africains non démocratiques et ne rendant pas de compte à leurs populations sont sujets à l'instabilité et vulnérables à un effondrement. De plus, ils ne

sont pas des partenaires sûrs sur le long terme, même si aujourd'hui ils puissent paraître stables et permettant de faire avancer des intérêts particuliers sur le court terme. De nombreux pays parmi les plus instables ces dernières années, notamment la Somalie et la République Démocratique du Congo, faisaient parties de nos partenaires les moins démocratiques dans le passé. Les régimes autoritaires dans ces pays n'ont pas fait grand-chose pour améliorer les conditions de vie de leurs populations. Ils ont connu des conflits qui ont coûté des millions de vies et des milliards de dollars en termes d'aide humanitaires et de forces de maintien de la paix. Même la Côte d'Ivoire, l'un des pays les plus prospères, stables et dignes de confiance, a succombé à la loi des militaires et à la guerre civile après avoir échoué à établir de fortes traditions démocratiques et le respect de l'Etat de droit lors de ses quatre premières décennies d'indépendance.

Discuter de stratégies efficaces qui nous conduiraient vers la réussite de nos objectifs passe par une compréhension et un respect de l'histoire. J'ai tendance à regarder les problèmes politiques dans leur contexte historique général et je suis un grand adepte d'une approche sur la « longue durée » de l'histoire, courant historique né ici à Paris. Cette approche « longue durée » voit le changement historique comme un processus lent qui domine l'action des individus et le déroulement des événements. L'approche « longue durée » reconnaît l'influence collective des idées, des habitudes, des pratiques, et des structures qui s'accumulent et marquent profondément leur empreinte sur de longues périodes. Bien que l'approche « longue durée » peut être démodée auprès de la plupart des historiens, je trouve que c'est un concept très utile dans le domaine politique pour comprendre les défis auxquels nous rencontrons et pour concevoir des politiques réalistes capables d'y faire face. Notre capacité à remodeler le monde est énormément limitée par la situation qui nous a été laissée par nos prédécesseurs et ceux qui les ont précédé par le passé. Dépasser la situation dont nous avons hérité du passé et atteindre des changements positifs requièrent d'énormes efforts, de la persistance et de la patience. Cela nécessite d'être

capable de travailler au sein et à travers les institutions existantes, mais aussi de résister aux attraits des solutions rapides et simplistes et d'éviter les raccourcis.

En termes de gouvernance et de capacités institutionnelles, l'héritage de l'Afrique est pauvre. Dans la première partie de cette décennie, quelques technocrates ghanéens m'exprimèrent leurs frustrations devant leurs capacités limitées à pouvoir mettre en place des réformes, et ce du fait de l'inertie et du mauvais fonctionnement bureaucratique. Bien que cela ne soit pas seulement de sa faute, la majorité de la main d'œuvre ghanéenne était pauvrement formée et enfermée dans des états d'esprit et d'habitudes dysfonctionnels et dépassés. Cela n'était pas la faute non plus d'un individu ou d'un groupe de personnes en particulier dans l'administration ghanéenne précédente. Les défis bureaucratiques existants étaient la conséquence d'années d'instabilité politique et économique, de corruption et l'engouement pour des modèles statiques de gouvernance qui ont émergé de l'époque coloniale et qui sont restés à la mode à travers tout le continent durant la guerre froide.

Si vous travaillez dans une grande bureaucratie qui doit coordonner ses activités avec d'encore plus grandes bureaucraties, vous pourriez vous identifier, comme je l'ai fait, à la situation difficile à laquelle font face les technocrates réformistes du Ghana. Même dans nos institutions wébériennes tant célébrées en Occident, nous avons mis en place des façons de travailler et de penser, et nous sommes souvent opposés à des changements risqués. Accepter le changement est particulièrement difficile lorsque l'on a personnellement fait l'expérience de l'instabilité et de l'insécurité par le passé. Mettre en place le changement est aussi difficile si l'on manque des infrastructures, financements, éducation et formation nécessaires. On ne peut pas agiter une baguette magique, effacer l'histoire et instantanément façonner une main d'œuvre pour réaliser sa vision. Le changement et les réformes nécessitent des stratégies sur le long terme qui prennent en compte les obstacles, les ressources limitées et les capacités à la disposition de chacun. A tous les niveaux du gouvernement, cela nécessite des leaders forts et avec des principes qui sont

capables d'inspirer, de persuader et de cajoler leurs populations pour leur faire embrasser le changement. Cela nécessite une sagacité administrative et managériale. Quand de nombreux pays et des organisations internationales sont impliqués, avoir un impact sur les changements est encore plus compliqué et exténuant.

C'est dans ce contexte historique compris au sens large que l'on doit appréhender et définir des stratégies pour résoudre les nombreux challenges auxquels l'Afrique fait face. Les défis sont bien enracinés, entrelacés et écrasants. Au vu du temps limité qui nous est imparti aujourd'hui, je vais seulement citer les plus importants. Malgré de remarquables exceptions comme le Ghana, le Botswana, le Cap-Vert et l'Afrique du Sud, les performances démocratiques de beaucoup de pays sont irrégulières ou sur le déclin. Les conditions de vie soit stagnent soit se détériorent, comme le montre l'espérance de vie dans certains pays entre 40 et 50 ans et une moyenne africaine de 52 ans. La part de l'Afrique dans le commerce international n'a fait que diminuer depuis les 3% atteint en 1976 et a reculé les années passées à environ 1,8 %. L'année dernière, sa part dans le PIB mondial était d'environ 1,6%. Bien que les conflits soient moins disséminés que dans les années 1990, de nombreuses régions du continent, notamment la Somalie, le Soudan, et l'est de la République Démocratique du Congo, restent prédisposées à la violence et des millions de personnes y sont toujours déplacées.

Notre stratégie pour réaliser un système international plus démocratique, stable, plus proche des gens et capable de prendre les défis à bras le corps est mieux décrite sous le concept de diplomatie en collaboration. Il s'agit d'agir continuellement pour obtenir la participation de tous les principaux acteurs internationaux dans la planification et l'exécution de politiques qui visent à résoudre des questions

spécifiques ou qui ont un impact beaucoup plus large. La diplomatie en collaboration dépend autant, si ce n'est plus, de l'esprit d'initiative et des capacités des acteurs africains que des nôtres. Lorsqu'il y a une forte volonté parmi les acteurs africains clés pour résoudre un problème, nous sommes mieux positionnés pour agir de concert avec eux vers la réalisation de progrès malgré les éventuels complications ou obstacles. Par exemple, au cours de l'année passée, les diplomates américains ont travaillé activement au sein du Groupe International de Contact sur la Guinée pour empêcher une escalade des troubles dans le pays et en apportant à ses dirigeants militaires une certaine confiance et des conseils pour un retour à un gouvernement civil élu. De nombreux autres acteurs, tels que la CEDEAO, l'Union africaine, la France, l'Union Européenne, les Nations Unies, le Maroc, l'Organisation de la conférence islamique et la Banque Mondiale ont joint leurs efforts au sein du groupe de contact. Le cadre politique de transition actuel n'est apparu qu'après de longs mois de réunions continues, de conférences téléphoniques à haut niveau, et d'autres approches diplomatiques importantes. Cette intense activité de collaboration continue pour s'assurer de la tenue d'élections et une transition démocratique stable à la fin de ce mois-ci.

Toutefois, quand la volonté de régler les problèmes manque ou que les acteurs principaux continuent à se retrancher dans des attitudes obstinées, comme c'est le cas au Zimbabwe et à Madagascar, il est difficile de sortir de l'impasse, et alors des mesures plus dures sont nécessaires. Dans le cas de Madagascar, les diplomates de la SADC, de la France, des Etats-Unis, et d'autres pays ont mis beaucoup de temps et d'énergie dans des conférences et accords successifs qui, jusqu'à présent, n'ont pas atteint les résultats escomptés. Le pays a été l'un des plus grands bénéficiaires du statut de partenaire commercial privilégié avec les Etats-Unis sous le programme AGOA (African Growth and Opportunity Act), mais il a perdu ce statut plus tôt dans l'année à cause de son échec répété à atteindre un accord pour le retour d'un

gouvernement démocratiquement élu. De même, nous avons maintenu un dialogue continu avec l'Afrique du Sud, l'Union européenne, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande pour trouver les moyens de remettre le Zimbabwe sur une trajectoire plus démocratique. Des sanctions ciblées contre certains officiels du gouvernement zimbabwéen dominé par le ZANU-PF ou contre certaines entreprises liées au pouvoir ZANU-PF restent d'actualité, mais malgré tout des les mêmes responsables continuent de faire obstacle à la démocratie au Zimbabwe en réprimant l'opposition et la société civile ou n'honorent pas leurs engagements d'ouvrir l'espace politique comme demandé par l'Accord Politique Global.

La « diplomatie en collaboration » dépend aussi de l'engagement et de l'ouverture d'esprit de nos diplomates et agents travaillant sur les questions de développement et des relations internationales. Se presser de ratifier des accords ou de lancer des projets sans prendre le temps de consulter et coordonner nos actions avec les principaux acteurs locaux affaiblissent notre action sur le long terme. Aussi terre-à-terre que cela puisse paraître, la réussite d'une politique étrangère se résume souvent aux petits efforts supplémentaires – des e-mails, coups de téléphone et déplacements - fournis pour gagner la confiance de l'ensemble des acteurs et ainsi les impliquer dans des objectifs communs. L'année dernière, nos diplomates ont travaillé en étroite collaboration avec leurs homologues de la CEDEAO, de l'Union africaine, de la France, de l'Union européenne, et d'un certain nombre d'autres pays, pour prendre une attitude dure face aux effort de l'ancien président nigérien Tandja à prolonger sa présence au pouvoir au-delà de son mandat constitutionnel. Cet effort supplémentaire que nos partenaires et nous avons pris pour fixer une position et un message commun l'a isolé régionalement et

internationalement. Cela a aussi limité ses capacités à jouer les différents acteurs les uns contre les autres. Cet effort de concertation n'a malheureusement pas permis d'empêcher le coup d'Etat mais a permis de créer un précédent dans la gestion en collaboration de telles crises de gouvernance.

Nous poursuivons cette approche de diplomatie en collaboration en Afrique subsaharienne dans cinq secteurs prioritaires : 1) Démocratie et gouvernance ; 2) Apaisement des conflits ; 3) Croissance économique et développement ; 4) Santé ; 5) Questions/menaces transnationales telles que le terrorisme, trafics de drogue, et le changement climatique. J'ai déjà fourni quelques exemples de comment cette approche à fonctionner concernant les thématiques de démocratie et de gouvernance. Je voudrais maintenant fournir quelques exemples supplémentaires pour les quatre autres domaines.

A certains égards, l'apaisement des conflits est la plus cruciale de nos cinq priorités, parce notre capacité à obtenir des progrès dans les autres secteurs est presque impossible sans la paix et la sécurité. Durant les deux dernières décennies, 20 des 48 pays subsahariens ont connu des formes de rébellion ou des guerres civiles. Cela va de la violence séparatiste épisodique de faible intensité, comme nous l'avons vu dans le conflit casamançais au Sénégal ou dans les régions sahariennes du Mali, à des guerres à grande échelle comme au Rwanda, Soudan, Somalie et en RDC. La plupart des 28 autres pays ont été impliqués directement dans ces conflits, soit comme belligérants, comme force de maintien de la paix, ou en accueillant les réfugiés. Bien que l'ampleur des conflits armés en Afrique est beaucoup plus importante qu'elle ne l'a été dans les années 1990 ou au début de cette décennie, nous restons inquiets par les quelques conflits qui persistent et la constante menace de l'apparition sur le continent de nouveaux conflits ou de

la réactivation d'anciens. Lorsque l'on s'intéresse à l'une des trois zones conflictuelles les plus importantes que sont le Darfour, la Somalie et la RDC, nous consultons nos partenaires africains et internationaux encore plus fréquemment et plus en profondeur. Nous essayons de plus en plus d'harmoniser notre position entre le respect de la souveraineté des Etats africains avec nos engagements et responsabilités comme membre de la communauté internationale à protéger les civils. Nous nous efforçons aussi de bâtir les outils du maintien de la paix et les capacités d'apaisement des conflits au sein de l'Union africaine et des autres organismes régionaux. Les consultations sur la Somalie et le Darfour se sont aussi élargies pour inclure de nouveaux partenaires en provenance du Moyen-Orient et d'Asie. Il est prématuré pour mesurer des résultats sur le terrain, mais nous croyons que cette approche consultative augmentera les chances pour des solutions plus durables et avec de plus grandes capacités institutionnelles sur le long terme. Nous considérons l'usage de cette diplomatie de collaboration et proactive comme une forme décisive de prévention des conflits dans les cas de situations politiques tendues, comme ceux qu'ont connu récemment la Guinée et le Kenya. Sans une approche diplomatique aussi agressive, les risques de conflits violents seraient sensiblement plus forts.

Nos efforts dans les différents secteurs de la santé requièrent une collaboration rapprochée avec un large éventail d'institutions gouvernementales, non-gouvernementales et le secteur privé autour de capacités techniques et programmatiques pertinentes. Des programmes qui existaient déjà, tels que le Plan présidentiel d'aide d'urgence à la lutte contre le sida (PEPFAR) et l'Initiative mondiale pour la santé, sont en train d'être revus afin d'améliorer la coordination au sein du gouvernement américain, avec les gouvernements africains hôtes, et avec les autres partenaires internationaux. Par exemple, l'Initiative mondiale pour la santé

coordonnera les efforts avec les organisations multilatérales, y compris les Nations Unies, pour rationaliser et étendre les campagnes de vaccination et d'immunisation en direction des enfants. Elle va aussi chercher de nouveaux moyens pour réduire les pressions administratives et de contrôle qui pèsent sur les Etats hôtes. L'envergure de ces programmes de santé sera élargie avec l'objectif de construire des capacités institutionnelles africaines capables de faire face efficacement à aux défis de santé dans leur ensemble plutôt que de focaliser son attention sur des maladies prises individuellement. Un intérêt particulier sera porté sur la santé des enfants et des mères. Des fonds d'environ 63 milliards de dollars sont prévus pour ces programmes dans les cinq années à venir, dont une grande partie destinés à l'Afrique. Sur le terrain, nos ambassadeurs auront pour tâche de superviser et de coordonner de façon plus dynamique ces programmes pour garantir leur nature collaborative dans la droite ligne de nos politiques et nos partenariats diplomatiques.

L'un de nos objectifs principaux concernant la sphère économique est de travailler en plus grande collaboration avec les autres agences du gouvernement américain mais aussi les agences multilatérales dans le but de trouver des moyens plus réalistes qui permettraient aux gouvernements africains d'éliminer les entraves bureaucratiques et juridiques au commerce régional et international, ainsi que les entraves aux investissements locaux et internationaux. Le commerce et l'investissement sont tous les deux essentiels pour une croissance économique durable. Faisant partie de cet effort, nous cherchons à engager plus de partenaires locaux et internationaux du secteur privé dans notre dialogue avec les gouvernements africains pour constituer un environnement des affaires plus hospitalier. Dans le même temps, nous espérons améliorer la connaissance des entreprises américaines à l'égard de l'Afrique et des opportunités pour d'éventuels investissements. « Nourrir le futur » est une nouvelle initiative sur la sécurité alimentaire en cours d'élaboration avec une collaboration sans précédente de partenaires africains

et internationaux. Cette initiative a pour but de renforcer les programmes menés par les pays dans le développement du secteur agricole. Il s'agit d'améliorer la production alimentaire et réduire la pauvreté rurale. 12 des 20 pays sélectionnés choisis pour cette initiative sont en Afrique, et près de 500 millions de dollars ont été budgétisés pour les parties africaines du programme pour l'année 2011. Des partenariats stratégiques formels avec l'Angola, le Nigeria et l'Afrique du Sud sont aussi en train d'être établis fournissant un atout supplémentaire à notre diplomatie de collaboration, et nous permettant d'être présent de façon plus efficace sur les axes prioritaires que nous avons mentionnés mais aussi sur les autres secteurs. .

Comme je le suggérais plus tôt, démocratie et bonne gouvernance ont trop souvent été négligées durant la guerre froide. L'Afrique et la communauté internationale ont payé un tribut très lourd du fait de l'instabilité qui en a découlé, des conflits et du déclin économique. Nous sommes près de faire la même erreur si nous tournons notre œil face aux comportements antidémocratiques et face à la mauvaise gouvernance chez nos partenaires dans la lutte antiterroriste que sont l'Ethiopie et le Kenya. Nous ne devrions pas peser le pour et le contre entre la construction de l'espace démocratique et les efforts contre le terrorisme. A travers la diplomatie de collaboration, nous recherchons des relations basées sur le respect mutuel qui nous permettent de travailler avec nos partenaires sur les menaces sécuritaires en commun tout en pressant de façon franche et directe ces mêmes partenaires à suivre un agenda démocratique et de meilleure gouvernance.

Faire reculer la corruption est essentielle pour réduire les vulnérabilités de l'Afrique au terrorisme international, aux trafics de drogue et aux activités criminelles. Nous usons de notre engagement accru auprès des gouvernements africains, mis en exemple par la formalisation de partenariats avec le Nigeria et l'Angola, pour pousser des mesures anti-corruption et fournir des conseils et soutiens pertinents à chaque fois que cela est possible. En dernier exemple, nos initiatives sur le changement

climatique, qui sont en partie définies dans l'Accord de Copenhague, sont entrain d'être conçues avec des contributions significatives de nos partenaires africains pour que celles-ci aillent dans le sens de leurs besoins et de leurs priorités.

Pour conclure, je souhaiterais répéter que soutenir des partenaires démocratiques et stables à travers une diplomatie de collaboration sera un processus lent, laborieux et de longue haleine. Des revers sont inévitables. Nous pouvons partager des objectifs communs avec nos partenaires africains et internationaux autant que possible, il restera toujours des acteurs indifférents ou même opposés à ces objectifs. Cela rend encore plus impératif que nous travaillons ensemble de façon aussi proche que possible. Nous croyons que c'est la meilleure approche pour construire les capacités et les volontés africaines de remporter les nombreux et intimidants challenges sur le long terme.

Merci encore pour cette opportunité de présenter nos objectifs politiques. J'attends avec impatience vos questions et commentaires.